



RELATO DE EXPERIÊNCIA

O uso da desapropriação no modelo de aquisição fundiária em programas de apoio a comunidades indígenas no âmbito de empreendimentos rodoviários no Estado do Rio Grande do Sul

AUTORES:

Hiratan Pinheiro da Silva* e Juliana Sarti Roscoe**

*Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

**Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU) - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

RESUMO

O presente artigo apresenta o uso da desapropriação na aquisição de áreas destinadas à mitigação e compensação de impactos de obras rodoviárias em comunidades indígenas no Estado do Rio Grande do Sul. São apresentadas experiências desenvolvidas no âmbito dos processos de licenciamento ambiental das obras de duplicação das rodovias BR-386/RS, de Estrela a Tabaí, e BR-116/RS, de Guaíba a Pelotas, ambas no Estado do Rio Grande do Sul. No caso dos dois empreendimentos foi necessário o desenvolvimento de novos modelos institucionais para o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) junto ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e à Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

PALAVRAS-CHAVE

Desapropriação; Licenciamento ambiental; Rodovia; Comunidades indígenas

RELATO DE EXPERIÊNCIA

No Brasil o planejamento do setor de transporte rodoviário tem como linha mestra o Plano Nacional de Viação (PNV) de 1973. Atualmente, praticamente toda a malha rodoviária do país já se encontra implantada, pavimentada ou não. Ao longo dos anos as grandes rodovias serviram como polos de atração de populações e de atividades econômicas, mas hoje representam limites físicos de uma espacialização social e ambiental sujeita a impactos e conflitos de uso com o próprio eixo (ROSCOE, 2011). Considerando tal situação, a modernização e ampliação de capacidade destas vias são necessárias, mas ensejam grandes conflitos de natureza social e ambiental.

O enfrentamento dos mesmos na busca de soluções que melhor atendam tanto às demandas e expectativas sociais quanto à minimização dos impactos ambientais deve se pautar no nítido entendimento da natureza dos mesmos. É neste sentido que os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos são subsidiados por um conjunto de estudos, cuja abrangência, escopo e diversidade temática são definidos caso a caso a depender das características e complexidade dos mesmos.

Os processos de licenciamento têm sido um poderoso instrumento na busca de um melhor equilíbrio entre de custos e benefícios sociais e ambientais associados a determinado empreendimento, a partir da perspectiva de que os impactos ambientais negativos devem ser mitigados ou compensados. Isso faz com que os custos sociais e ambientais incorridos por populações e ecossistemas presentes nas áreas de influência do empreendimento sejam ali mitigados ou compensados.

O presente artigo traz a experiência do DNIT na execução de medidas compensatórias de natureza socioeconômica voltadas a comunidades indígenas no âmbito dos processos de licenciamento das obras de duplicação das rodovias BR-386/RS e BR-116/RS.

Tais experiências se apropriaram de uma ferramenta amplamente consolidada no Setor de Transportes, a desapropriação, para a execução de medidas mitigadoras e compensatórias como forma de reparação de danos ambientais associados aos empreendimentos em questão.

É fundamental destacar que as medidas a serem implementadas são especificadas em programas ambientais aprovados pelo IBAMA ou órgãos intervenientes responsáveis, como FUNAI, sendo que cabe ao empreendedor, no caso DNIT, definir as formas e mecanismos para sua execução. É desejável que os mecanismos escolhidos garantam o resultado esperado, mediante uma abordagem adequada ao tema em questão, dentro de um cronograma viável do ponto de vista do empreendimento.

Aquisição de terras como mecanismo de compensação para comunidades indígenas: os casos da BR-386 e da BR-116

No âmbito de processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que possuem interface com Comunidades Indígenas, como é o caso das obras de duplicação das rodovias BR-386/RS e BR-116/RS, são realizados estudos específicos para identificação dos impactos nas mesmas. Estes são denominados Componente Indígena do Estudo de Impacto Ambiental (CI-EIA) de e Componente Indígena do Plano Básico Ambiental (CI-PBA), ambos orientados por Termos de Referência expedidos pela FUNAI.

No caso das obras em questão os estudos de Componente Indígena realizados no bojo dos processos de licenciamento ambiental identificaram a necessidade da aquisição de áreas em favor das comunidades envolvidas, como medida compensatória pelos impactos diagnosticados.

Quando do início das obras foi também iniciada a execução do conjunto de programas e subprogramas ambientais definidos para cada empreendimento. Em ambos os casos ficou a cargo da Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU), a execução dos programas de apoio às comunidades indígenas em apoio ao DNIT.

Nesta etapa executiva, a partir do trabalho conjunto da FAPEU, com DNIT e FUNAI, é que se materializou o modelo do uso da desapropriação para aquisição das áreas previstas nos subprogramas fundiários. Tendo em vista que tal atividade não está entre as atribuições precípua do DNIT, definidas por meio da Lei Federal nº 10.233, de 05 de junho de 2001, sua modelagem passou por diversas etapas técnicas, jurídicas e de articulação interinstitucional, sendo que dentre elas a mais importante é a fundamentação do nexos causal.

Tal fundamentação é a demonstração de que o empreendimento resultará em efeitos negativos sobre determinados elementos do modo de vida, sociedade, economia, cultura, subsistência, relações sociais e cosmologia das comunidades indígenas, o que justifica, do ponto de

vista do princípio do poluidor-pagador, a execução das medidas mitigadoras e compensatórias previstas.

A desapropriação como ferramenta para aquisição de terras a título de compensação

No âmbito dos processos de foram definidos programas indígenas, sendo que ambos contam com a previsão da aquisição de áreas. No caso da rodovia BR-386/RS as comunidades afetadas são da etnia Kaingang e no caso da rodovia BR-116/RS são Mbyá-Guarani.

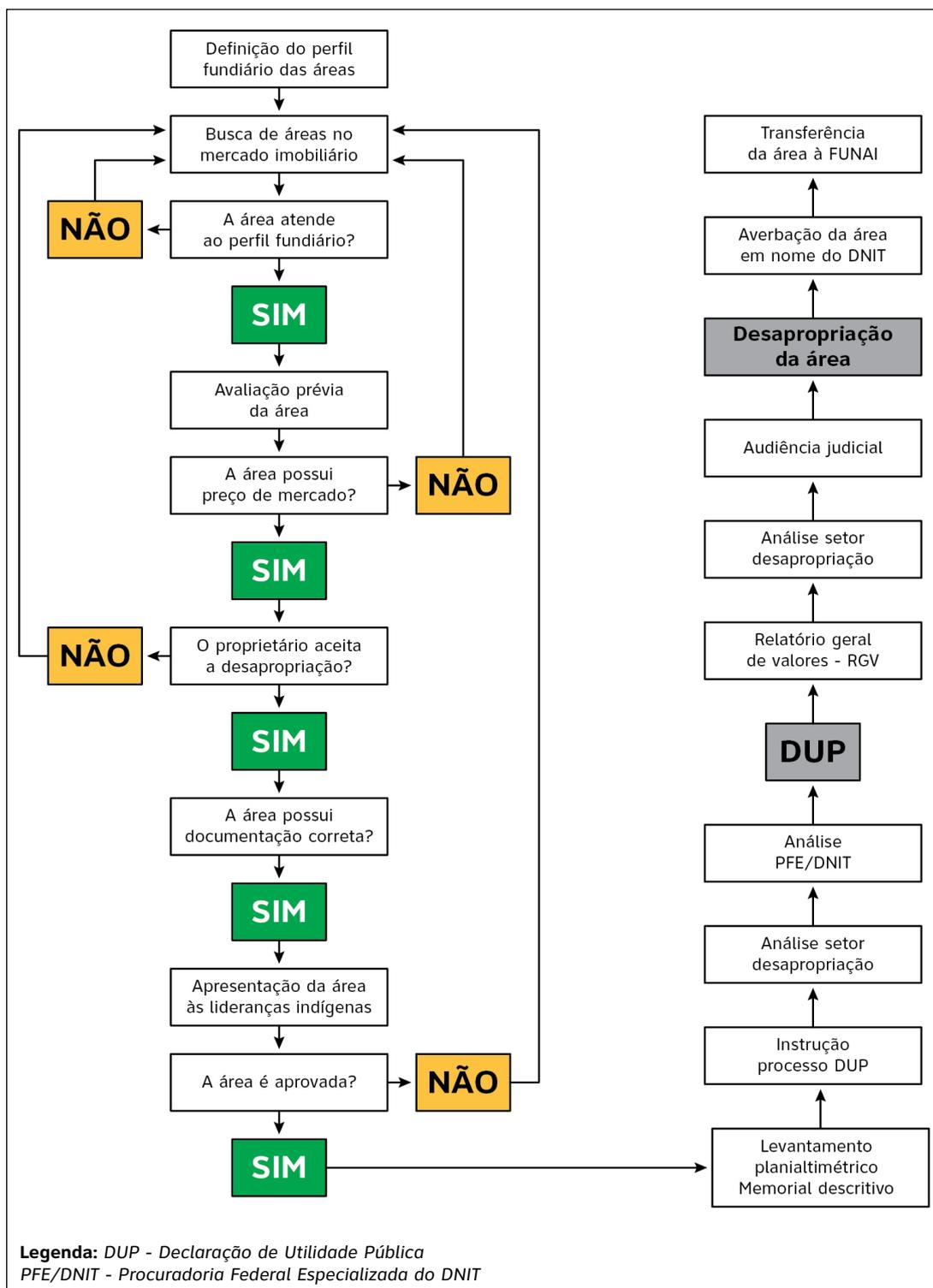
No caso da rodovia BR-386/RS foi prevista a aquisição de 135 ha de terras, distribuídos entre sete aldeias Kaingang. Na BR-116/RS foi prevista a aquisição de cerca de 700 ha de terras, a serem distribuídas entre oito comunidades Mbyá-Guarani.

A partir de tais metas pactuadas pelo DNIT junto à FUNAI no bojo dos processos de licenciamento ambiental foi dado início à verificação da viabilidade de o DNIT realizar aquisição direta de áreas. Tal alternativa não se mostrou em princípio viável especialmente pela ausência de instrumentos para sua operacionalização, tendo em vista a natureza do Departamento, que é pessoa jurídica de direito público, submetido ao regime de autarquia.

No arcabouço legal que rege o funcionamento do DNIT a referência à questão fundiária está contida na Lei Federal nº 10.233/2001, Art. 82, Inciso IX, onde estabelece que é atribuição do DNIT em sua esfera de atuação “declarar a utilidade pública de bens e propriedades a serem desapropriados para implantação do Sistema Federal e Viação”.

A análise cuidadosa deste Inciso permitiu realizar a seguinte correlação: pelo princípio do poluidor-pagador o empreendedor tem obrigação de reparar o dano ambiental causado por sua intervenção, o que resulta nas condicionantes estabelecidas no bojo do processo de licenciamento ambiental. Como existe a obrigatoriedade de cumprimento das condicionantes, as mesmas são necessárias à implantação do empreendimento. Ou seja, nos casos específicos da aquisição fundiária em favor de comunidades indígenas, desde que demonstrado o nexo causal que fundamenta tal medida haveria amparo jurídico para fazê-lo por meio de declaração de utilidade pública e posterior desapropriação de áreas.

Uma vez estabelecido o instrumento a ser utilizado foi proposta a concepção metodológica do modelo operacional para realização da desapropriação das áreas no caso específico em questão, cujos elementos norteadores foram os dispositivos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais. O Fluxograma contendo as etapas principais do processo é apresentado na Figura 1.



Fonte: Roscoe & Silva (2014)

Figura 1: Fluxograma do Modelo de Desapropriação

Na operacionalização do modelo

A operacionalização da desapropriação de áreas a título de compensação foi iniciada em março de 2011, no âmbito das obras de duplicação da rodovia BR-386/RS. Ao longo do ano de 2011 foi realizada a aprovação da concepção metodológica do modelo junto à FUNAI e ao longo do ano de 2012 se consolidou o entendimento de viabilidade jurídica junto à Procuradoria Federal Especializada do DNIT.

Em novembro de 2012 foi dado início à execução do Subprograma Fundiário no âmbito das obras de duplicação da rodovia BR-116/RS, com a realização da reunião de definição de perfil fundiário junto às oito comunidades Mbyá-Guarani.

A etapa executiva do Subprograma Fundiário vinculado às obras da rodovia BR-116/RS contou com duas grandes vantagens. No momento em que a mesma foi iniciada o modelo operacional já se encontrava concebido e validado tanto junto à FUNAI quanto junto à Procuradoria Federal Especializada do DNIT. O padrão de uso e ocupação do solo na região da rodovia BR-116/RS, entre Guaíba e Pelotas, conta com propriedades rurais de dimensões muito próximas do tamanho das áreas a serem adquiridas.

Este recorte fundiário propiciou grande número de alternativas para aquisição e o fechamento do Subprograma vinculado a esta rodovia com um único processo de desapropriação/ área por aldeia. Neste caso os processos das oito áreas, sua entrega e efetiva ocupação por parte das Comunidades Mbyá-Guarani foram concluídos em março de 2015.

No caso da rodovia BR-386/RS a primeira declaração de utilidade pública foi expedida em dezembro de 2011. Ao longo dos anos de 2012 a 2014 foram realizados nove processos de desapropriação, com entrega de pelo menos uma área para posse plena de cada uma das sete aldeias Kaingang.

Para conclusão do Subprograma de Aquisição Fundiária integrante do Programa de Apoio às Comunidades Indígenas Kaingang ainda é necessária a realização de no mínimo mais três processos de desapropriação, destinados ao fechamento de remanescentes de áreas para três aldeias. Neste caso o padrão de uso e ocupação do solo nas áreas de vida e interesse das Comunidades kaingang, é definido por áreas fortemente recortadas, de tamanho reduzido, o que dificulta o fechamento da totalidade de terras por aldeia em apenas um processo.

Questões para reflexão e incorporação no planejamento

No desenvolvimento e operacionalização do modelo de aquisição de áreas a título de medida compensatória para comunidades indígenas foram verificados diversos aspectos a serem observados no planejamento e consecução de ações desta natureza. Tais apontamentos não dizem respeito apenas à atuação do empreendedor e executor do programa, nos casos aqui apresentados o DNIT, por meio da FAPEU, mas também à necessária integração das instituições que possuem interface institucional direta com a questão indígena no Brasil, com desta-

que à FUNAI e à Secretaria Especial da Saúde Indígena (SESAI).

Nos casos em questão a efetivação da aquisição de áreas com sua entrega às comunidades deflagrou um processo de reterritorialização local/regional. Este processo resultou na necessidade de adaptação dos serviços de educação no curto prazo, tendo em vista a abertura de novas escolas e a mudança de determinadas escolas já em funcionamento para outro município.

Adicionalmente o planejamento dos órgãos setoriais responsáveis pelo atendimento em termos de saúde, saneamento e assistência técnica também teve que se adaptar ao novo mapa de distribuição das aldeias.

Tendo em vista minimizar o surgimento de lacunas na prestação de serviços essenciais, bem como estabelecer mecanismos para seu enfrentamento, é fundamental que as instâncias envolvidas no atendimento às comunidades, nos mais diversos níveis, participem e acompanhem o desenvolvimento do programa, desde seu início. Esta participação deve ser qualificada de modo a permitir que durante a execução seja estabelecida uma rede de parcerias que garanta o atendimento e assistência às comunidades indígenas nas novas áreas de ocupação. Nesta linha é essencial que as atividades do Programa não concorram com as atribuições institucionais das instâncias formais de atendimento e assistência.

Ao longo da execução dos dois programas de apoio a comunidades indígenas, especialmente no que tange aos subprogramas fundiários foram observados aspectos que podem ser elencados como vantagens do modelo de desapropriação na aquisição de terras a título de compensação.

O primeiro deles diz respeito à livre escolha segundo os padrões atuais de vida. As comunidades indígenas das regiões Sul e Sudeste do País convivem há longos anos com padrões de ocupação e apropriação de terras que as afastaram de suas atividades tradicionais. Este distanciamento se dá muito em função de que os territórios destas regiões sofreram diversas alterações em sua configuração original, com a redução drástica de áreas florestadas, adensamento da ocupação humana, desenvolvimento de atividades econômicas, degradação de solos e poluição dos cursos d'água. A redução dos espaços legalmente reconhecidos como de direito indígena também resultou nas mudanças em curso.

Diante de tal realidade as comunidades indígenas destas regiões hoje dispõem de extensões territoriais extremamente reduzidas quando comparadas, por exemplo, com as áreas disponíveis no Norte do País. Isso faz com que as áreas indígenas no Sul e Sudeste muitas vezes não ofereçam suporte ou recursos naturais suficientes para garantir a subsistência e atividades tradicionais de determinada comunidade.

As áreas adquiridas para fins de compensação possuem vantagem nesse sentido, uma vez que a localização e posterior escolha das mesmas são norteadas pelo perfil fundiário estabelecido pela comunidade segundo seus interesses e atividades atuais. Ou seja, pelo menos em tese tais terras possuem o que se denomina de perfil funcional e serão capazes de prover suporte para as atividades de subsistência daquela comunidade específica.

Dentre todas as vantagens percebidas as duas que talvez sejam as de maior relevância são a ausência de conflito e o cronograma viável do ponto de vista das comunidades. Os processos negociados e já concluídos no âmbito tanto das obras de duplicação da rodovia BR-386/RS quanto da BR-116/RS, transcorreram inteiramente sem conflitos, seja com os proprietários, seja com os lindeiros. Esta é uma diferença significativa em relação aos processos de demarcação de terras indígenas.

No que diz respeito ao cronograma de execução os processos já concluídos apresentaram cronograma médio da ordem de um ano, desde a escolha das áreas até sua entrega. Este prazo é bastante viável para as comunidades, ao contrário do que tem se verificado nos processos de demarcação de terras indígenas, segundo relato de diversas lideranças ao longo das reuniões de trabalho realizadas junto às mesmas.

Vale destacar que mesmo a aquisição de áreas e sua efetiva disponibilização sendo considerada uma ação extremamente positiva, a mesma resulta em impactos que precisam ser considerados e enfrentados. É importante mencionar que a interveniência do DNIT no dia a dia das comunidades indígenas é temporária e se dá em função da execução de determinado empreendimento. Ou seja, uma vez concluída a execução das medidas mitigadoras e compensatórias previstas o DNIT encerra sua atuação junto a este conjunto de aldeias. Assim sendo, caberá aos atores que institucionalmente já atuam junto às mesmas, tais como FUNAI, SESAI, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), dentre outras, manter o atendimento e acompanhamento das comunidades.

Outro ponto a ser destacado é o fato de que a entrega das terras em geral tem representado a fragmentação das aldeias. Uma vez que grande parte destas se localizam em glebas cedidas ou locais nos quais existe a expectativa de demarcação por tradicionalidade, quando são entregues as áreas oriundas da compensação, parte da comunidade se desloca para ocupar a nova terra mas mantendo a ocupação do local de origem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dois casos relatados trazem exemplos da construção de modelos executivos social e etnicamente diferenciados para o cumprimento de compromissos estabelecidos no âmbito do processo de licenciamento ambiental de obras rodoviárias.

A experiência mostra que mesmo estudos detalhados desenvolvidos na etapa de planejamento do empreendimento não conseguem responder a todas as particularidades da fase executiva, especialmente no que diz respeito às ações e programas de viés social.

A construção e validação de novos modelos passa, obrigatoriamente, pela articulação e cooperação permanentes nos níveis intra e interinstitucional. Também é fundamental a melhoria contínua, a partir de sua aplicação e aperfeiçoamento em outros empreendimentos e realidades sociais, econômicas e ambientais.

REFERÊNCIAS

OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em: 28 ago. 2017.

ROSCOE, J. S. (2011). **A internalização de variáveis ambientais nas análises custo-benefício para projetos rodoviários: utopia ou realidade?**. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente). Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

ROSCOE, J.S.; SILVA, H.P. **O Uso da Desapropriação como Ferramenta para Construção de Soluções Social e Etnicamente Diferenciadas no Âmbito de Empreendimentos Rodoviários no Estado do Rio Grande do Sul: Modelos Institucionais Desenvolvidos para as Obras de Duplicação das Rodovias BR-386/RS e BR-116/RS. 2014**. Disponível em: <<https://independent.academia.edu/JulianaSARTIROSCOE>>. Acesso em: 28 ago. 2017.