



CÂMARA DOS DEPUTADOS
ASSESSORIA LEGISLATIVA

CEDI - P. I. B.
DATA 10/06/94
COD 98000252

ORIGEM: Deputado MARCELO LUZ

TIPO DE TRABALHO: Estudo

ASSUNTO: Problema fundiário em Roraima

Documento não divulgável.

ASSESSOR: Dr. Júlio Gaiger

DATA: abril de 1991



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O PROBLEMA FUNDIÁRIO EM RORAIMA

Aspectos Jurídico-Políticos

INTRODUÇÃO

O chamado problema fundiário em Roraima tem explicações que variam conforme a posição do interessado. A questão, para os fins deste Estudo, está colocada segundo a visão dos agropecuaristas estabelecidos naquele Estado, segundo os termos de documentos ordenados em duas pastas que foram encaminhadas ao Assessor pelo Deputado solicitante.

O Estudo consistirá na identificação de pontos que mereçam considerações jurídicas, concluindo por sugerir propostas para o encaminhamento de soluções ao problema.

AS VISÕES DA HISTÓRIA

Não existe uma só visão/versão da história. As visões/versões são tão múltiplas quanto as posições do narrador. Até há poucos anos, os livros didáticos da História do Brasil começavam o texto com a afirmação: "O Brasil foi descoberto em 22 de abril de 1500, por Pedro Álvares Cabral". Ou seja, na visão/versão destes manuais, a história do Brasil começava naquela data. Com uma frase, erradicava-se toda a história anterior das sociedades indígenas que povoavam o atual território brasileiro, algo como uma espécie de "historicídio".

Hoje, repugna à modernidade desconhecer a multiplicidade de visões, porque o esforço de construir uma sociedade justa e estável supõe, necessariamente, a consideração da diversidade. As doutrinas homogeneizantes demonstraram-se ineficientes, e se pode até afirmar, neste caso, que

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO À DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



há similaridade entre a dimensão biológica e a dimensão sócio-política. Assim como a diversidade é biologicamente vital para a sobrevivência e desenvolvimento das espécies, prevenindo a denegação, é igualmente vital para a consolidação das sociedades. O homogêneo, o uniforme, é empobrecedor. A agudez de Umberto Eco pôs na boca do frei Guilherme de Baskerville, em O Nome da Rosa, a seguinte razão: "ao invés de conceber um único erro imagino muitos, assim não me torno escravo de nenhum".

Com isto, quer-se sublinhar que a visão/versão do Conselho de Defesa de Roraima é uma, entre outras. Pensar o futuro de Roraima é tarefa que não pode ser iniciada com a absolutização de uma visão. A construção e consolidação de uma sociedade justa para os roraimenses supõe levar na mesma conta os diferentes pontos de vista, os distintos interesses, como numa equação a cujo resultado só se chega calculando sobre todos os seus fatores. Um deles que se ignore, e o resultado será falso.

Não é finalidade deste trabalho, contudo, analisar os termos da equação. O que se disse vale como advertência e explica a abordagem inicial adotada pelo Assessor.

O PROBLEMA

O problema fundiário, em Roraima, nos termos em que está posto nos documentos encaminhados pelo Deputado solicitante, pode ser resumido na existência de interesses conflitivos sobre o território roraimense — mais especificamente, na área do lavrado — por parte de agropecuaristas, de um lado, e índios, de outro.

Na visão do Conselho de Defesa de Roraima, os índios já seriam aculturados e não precisariam das extensões

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO À DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



territoriais que reivindicam, ou que estão sendo estabelecidas pela Funai. Como, por si sós, os índios não demandariam tais extensões, a magnitude das suas pretensões é atribuída à inspiração de outrem, mormente a Igreja Católica. É necessário analisar a coerência interna deste silogismo.

ACULTURAÇÃO E TERRAS INDÍGENAS

A primeira premissa do Conselho de Defesa de Roraima é: os índios (do lavrado) já estão aculturados.

Sem dúvida, os Macuxi, Wapixana, Taurepang, Wai-Wai e Ingarikó não vivem como viviam antes da chegada dos primeiros colonizadores ocidentais em Roraima. Seu modo de vida sofreu profundas modificações, cuja dimensão, via de regra, escapa à percepção e compreensão leigas. Geralmente, o sentido e conseqüências destas modificações são muito rapidamente imaginados, coincidentemente ou não de modo a abstrair no índio chamado aculturado exatamente aqueles aspectos considerados indesejáveis pelas frentes de expansão.

É oportuno resumir o problema conceitual de que estamos tratando, para então resgatar-lhe os aspectos mais importantes. Em resumo, o índio não aculturado é equiparado às feras, imaginamo-lo como selvagem destituído de valores e, por isso, julgamo-nos no direito de impor-lhes mudanças. Uma vez que tais mudanças sejam impostas, ele passa a ser considerado aculturado e por isso, entre outras restrições, julgamo-nos no direito de supor que ele já não precisa da mesma quantidade de terras. Em suma, impomos ao índio sempre visões e atitudes negativas, seja ele "selvagem" ou "aculturado".

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO À DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



Em nível ideológico, nosso proceder explica-se pelo acentuado etnocentrismo, pelo qual julgamos as demais sociedades a partir da nossa própria, que passa a ser referência e critério universal para aprovar ou condenar modelos diferentes. Resultaria demasiadamente longa a enumeração dos mecanismos sócio-psicológicos que atuam na nossa elaboração deformada da imagem do outro. Talvez baste afirmar que esta deformação é oportunamente realizada de modo a fazer-nos credores de mais direitos que ele. Sobre isto, afinal, giraram os debates teológico-políticos do séc. XVI, e as "Relaciones" do Frei Francisco de Vitória resultaram de consultas que lhe fez o Rei D. Carlos V sobre tais temas. Igualmente, projetou-se para a história o Frei Bartolomé de las Casas, Bispo de Chiapa, no mesmo séc. XVI, defendendo a tese de que não por serem diferentes e desconhecedores da fé cristã podiam os índios ser subjugados por Espanha.

É importante sublinhar que a diferença não implica deficiência. Embora, aparentemente, as sociedades indígenas tenham características que parecem endossar a tese do seu primitivismo, estudos como o de Betty Meggers (Amazônia: a ilusão de um paraíso. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977) e Marshall Sahlins (Sociedades Tribais. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970) demonstram a excelência das soluções tecnológicas destas sociedades, cuja eficácia as tinha conduzido a um ponto de invejável equilíbrio e estabilidade.

O aspecto fundamental é desmistificar a concepção estática da cultura. As culturas são eminentemente dinâmicas, e estão em constante mudança — seja por sua própria evolução interna, seja através do contato com outras culturas.

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO À DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



É mais fácil perceber isto lembrando alguns dos hábitos da sociedade brasileira no final do séc. XIX, de que Machado de Assis deixou descrições primorosas em seus escritos.

Também as sociedades indígenas, antes da chegada dos europeus, estavam em mudança permanente. Os Kayapó Mentuktire, por exemplo, não conheciam o arco-e-flexa, e por isso eram chamados "Ixucahamãe" (homem sem arco) pelos seus vizinhos Juruna. Por muito tempo, tendo aprendido com os Juruna este apelativo, nós chamamos assim os Mentuktire. Hoje, contudo, eles têm e usam o arco, cuja manufaturação aprenderam através do contato com outras sociedades indígenas.

É evidente que o contato com a sociedade de origem européia implicou numa brusca alteração no ritmo de mudança cultural. Este contato caracteriza-se pela sua natureza eminentemente conflitiva. Segundo o antropólogo Roberto Cardoso de Oliveira, no estudo das relações de contato identificam-se "duas populações dialeticamente unificadas através de interesses diametralmente opostos, ainda que independentes, por paradoxal que pareça. As relações entre estas populações significam mais do que uma cooperação, competição e conflito entre sociedades em conjunção. Trata-se de uma oposição ou, até mesmo, uma contradição entre os sistemas sociais em interação, que no entanto passam a constituir subsistemas de um mais inclusivo que se pode chamar de sistema interétnico" (Problemas e hipóteses relativos à fricção interétnica. "In": Sociologia do Brasil indígena. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1978, p.85).

Conforme o antropólogo Pedro Agostinho, professor do programa de pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade da Bahia, "na situação interétnica, as pressões

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO A DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



sócio-culturais traduzem-se em pressões psicológicas, somando-se e agravando a interferência dos códigos (ou seja, das línguas utilizadas na comunicação; nota do Assessor), o que tende a gerar perplexidade do agente nas condições concretas e tensas em que decorre o contato. Sob tais circunstâncias, está o índio culturalmente diminuído para entender, querer e manifestar o que quer conforme as normas sociais e os preceitos legais da sociedade nacional" (Incapacidade civil relativa à tutela do índio. "In": O índio perante o direito; ensaios. Florianópolis, Ed. da UFSC, 1982, p. 73).

Isto ocorre porque, na situação de contato, o índio, além de internalizar a sua própria cultura, deve ainda internalizar uma segunda, que seria a cultura neo-brasileira, e isto no contexto, a que já aludimos, do conflito interétnico. Os índios "transitam, assim, a uma multiplicidade de quadros culturais de referência não só diferentes como freqüentemente incompatíveis, ou de difícil compatibilização. Acresce que a aquisição da cultura da sociedade nacional dominante tem por veículo a língua dessa — o português — e não a língua indígena. Com isso, o processo de comunicação interindividual, básico à aprendizagem de qualquer cultura, dá-se na presença de uma diversidade de códigos culturais e lingüísticos coexistentes, e em constante interferência. Isto provoca o acúmulo do que tecnicamente se chama ruído, prejudicando a recepção e a decodificação das mensagens transmitidas, e portanto a informação assim obtida. Prejudicada esta, o entendimento que resta quanto às normas de conduta da sociedade dominante, e, especialmente, quanto aos preceitos de seu ordenamento legal, é precário e filtrado pelo repertório da cultura de origem. Disso resulta que, para o índio, o seu é sempre, em maior ou menor grau, entendimento diferente do que vigora entre os membros da maioria étnica que politicamente domina, e por isso mesmo é legisla

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO A DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



dora" (Pedro Agostinho, *idem*, p. 72/73).

Portanto, porque legislamos e dominamos politicamente, legislamos e decidimos também para os índios, enquadrando-os nos nossos esquemas conceituais e arbitrando, à revelia deles, as etapas que julgamos deverão fatalmente percorrer, no crescente e inevitável caminho de desíndianização. Isto nos convém extremamente, pois conduz à utilização da mão-de-obra indígena e à apropriação de suas terras e recursos naturais — antes, porque os índios eram bárbaros que deviam ser combatidos, e hoje porque, supostamente aculturados, já não mais precisam tanta terra.

A população indígena "é vista, em função de seus padrões de utilização do ambiente e de organização do trabalho produtivo, como detentora de recursos úteis — terra, riquezas naturais, força de trabalho — mas irracional e insuficientemente aproveitados. (...) Este pretensão desperdício passa a funcionar então como justificativa ideológica dos nacionais para desapropriar os índios de seus bens ... Para tornar isto efetivo, está melhor instrumentado o sistema nacional, devido aos seus mais poderosos meios de organização e de ação política por intermédio da força, ou da manipulação de mecanismos coercitivos informais e do aparelho de Estado. (...) São tais as pressões do sistema inter-étnico, que a imagem estereotipada, preconceituosa e negativa construída pelos nacionais acaba inculcada no índio, que passa a ver-se a si mesmo pelos olhos do branco (v. p. ex. Oliveira 1964), e fica por isso tolhido em seu entendimento, vontade e ação" (Pedro Agostinho, *idem*, p. 74).

Deste processo resulta o caboclo, o índio que não se diz mais índio, aquele de quem dizemos não ser mais índio. Que ele não se diga índio, entende-se a partir do próprio processo, cujas marcas mais significativas foram indica

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO À DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



das acima. Mas se quisermos um mínimo de rigor científico, para que as decisões políticas tenham base e perspectivas duradouras, não podemos resolver assim o problema.

Não é o nível de mudança cultural que determina a continuidade da identidade étnica contrastiva. Assim como nós continuamos brasileiros, embora muito diferentes de nossos bisavós, também os índios do lavrado, em Roraima, continuam Macuxi, Taurepang, Ingarikó, Wapixana e Wai-Wai, não obstante estarem muito diferentes do que eram há 300 anos de atrás.

"A antropologia social chegou à conclusão de que os grupos étnicos só podem ser caracterizados pela própria distinção que eles percebem entre eles próprios e os outros grupos com os quais interagem. Existem enquanto se consideram distintos, não importando se esta distinção se manifesta ou não em traços culturais. E, quanto ao critério de pertinência a tais grupos, ele depende tão-somente de uma auto-identificação e do reconhecimento pelo grupo de que determinado indivíduo lhe pertence. Assim, o grupo pode aceitar ou recusar mestiços, pode adotar ou ostracizar pessoas, ou seja, ele dispõe de suas próprias regras de inclusão e exclusão" (Manoela Carneiro da Cunha. Critérios de indianidade ou lições de antropofagia. "In": Antropologia do Brasil: mito, história, etnicidade. São Paulo, Brasiliense: Editora da Universidade de São Paulo, 1986, p. 111).

Vimos, portanto, que há uma aceção de aculturação em que se embute a idéia de descaracterização total, equivalente à assimilação. Vimos que a idéia é utilizada para justificar a apropriação dos bens indígenas. Verificamos que ela se baseia numa comparação aleatória, e no mais das vezes acientífica, de alguns traços das culturas indígenas,

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO À DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



geralmente materiais, tal como os supúnhamos existir há dois ou três séculos, de um lado, e como os percebemos atualmente, de outro. E esclarecemos, finalmente, que se através deste jogo ideológico, que se revela apenas semântico, queremos é de fato negar aos índios o serem índios, para então negar-lhes as características e os direitos a elas vinculados, estamos fazendo uma operação sem nenhuma base científica, pois não é a cultura que define a etnia.

Não nos vale, portanto, fazer como o "frade da anedota, quando, naquela sexta-feira em que devia se abster de carne, declarava ao suculento bife que cobiçava: 'Eu te batizo carpa' ... e comia-o em sã consciência" (Manuela Carneiro da Cunha, *idem*, p. 110). Não podemos "batizar" os índios de aculturados, ou caboclos, para os comer...

Concluimos, então, sobre a primeira premissa, que os índios do lavrado exercem suas culturas de modo bastante diferente do que no passado, mas isto não implica em que eles estejam aculturados.

A segunda premissa do Conselho de Defesa de Roraima é: os índios do lavrado — porque aculturados — não precisam das extensões territoriais que reivindicam, ou que estão sendo estabelecidas pela Funai.

Há, subjacente a esta afirmação, a idéia de que as extensões territoriais são demasiadamente grandes, justificadas somente se não fossem aculturados os índios. Em outras palavras, afirma-se que os índios não aculturados podem pretender, ou ter estabelecidas para si, grandes tratos de terra; os índios aculturados, não.

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO À DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



Seria possível empreender uma análise sistêmica da afirmação, do que resultaria desvelar (mais) uma contradição. É que tanto os agropecuaristas de Roraima, quanto os garimpeiros que estão em Roraima, são igualmente membros — e forças politicamente atuantes — do mesmo subsistema nacional dominante. Mas é notório que em relação aos Yanomami, que ninguém ousa chamar aculturados, os garimpeiros também dizem não precisarem de tanta terra. Seria justo se os índios nos pedissem para nos pormos de acordo, pelo menos em nível de discurso.

Diante de uma situação de mudança cultural — que, a rigor, não seria apenas cultural, mas necessariamente econômica — podemos supor, no caso em estudo, três hipóteses: (1) os índios, mesmo com as mudanças, continuam necessitando uma base física de mesma dimensão; (2) os índios, etc., passam a necessitar de uma base física menor; e (3) os índios, etc., passam a necessitar de uma base física maior. Não há nenhuma relação de causa e consequência, previamente estabelecida, que torne axiomática apenas a segunda hipótese, ainda que possamos supor que, das três, ela seja a mais provável.

É óbvio que por "aculturação" entende-se um processo a rigor mais extensivo, abrangente também da esfera econômica. Para os fins do que se afirma, supõe-se, portanto, que as sociedades indígenas tiveram alterados seus processos de produção, distribuição e consumo de bens, de modo a que, pelo menos para os produzir, não seriam mais necessárias as mesmas extensões de terra que utilizavam anteriormente a estas alterações.

Que houve as mencionadas alterações, não se põe em dúvida. Que elas permitam às sociedades indígenas abdicar a certas extensões de terra, é hipótese que depende

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO À DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



de verificação caso a caso. O que não se pode, em sã consciência — sob pena de se afrontar tudo o que nos ensinam a antropologia e a economia — é transformar em axioma esta que é, em princípio, somente uma possibilidade entre três.

Além disso, é indispensável não perder de vista que, para os índios, a terra não é apenas meio de produção. Muito já se escreveu sobre as demais dimensões, além da econômica, que a terra tem para as sociedades indígenas. Portanto, na mensuração das terras indígenas, não se considera apenas a sua produtividade — embora muitas tenham sido as tentativas de impor aos índios critérios como o do módulo rural...

A extensão das terras indígenas é função do seu modo tradicional de produção. Neste, identifica-se claramente a inexistência da alienação do trabalho, a ausência de acumulação e a de classes sociais (Marshall Sahlins, ob.cit., p. 117 e segs.).

A aculturação afeta elementos do modo de produção indígena, na medida em que mercantiliza sua mão-de-obra, seus produtos e a própria terra. Ademais, introduzem-se novas necessidades, não supridas pela tecnologia tradicional. Até que ponto o modo de produção das sociedades indígenas deixa de ser "indígena" com a aculturação, é ainda discussão inacabada. Admite-se, por evidente, que ele é incorporado ao modo de produção da sociedade dominante, ainda que, em si mesmo, permaneça atípico (cf. Edgard de A. Carvalho, Pauperização e indianidade. "In": Antropologia e indigenismo na América Latina, São Paulo, Cortez Editora, 1981, p. 8 e 9).

São estas as dificuldades que determinam a cautela de se evitar a formulação de uma regra geral, pois

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO À DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



do mesmo modo que hoje é realidade empiricamente verificável a não assimilação das sociedades indígenas sobreviventes — ao contrário do que se acreditou, e ao contrário do que ainda muitos sustentam — também podem os índios surpreender com a vitalidade de seus modos de produção.

Coerentemente com os elementos proporcionados pela ciência, o legislador constituinte de 1987 e 1988 elaborou um conceito de "terras tradicionalmente ocupadas pelo índio" que incorpora a dinâmica das transformações culturais e econômicas vivenciadas pelas sociedades indígenas. Não há, na Constituição, uma definição dogmática do conceito, mas a fixação dos elementos que deverão ser forçosamente utilizados na subsunção da norma.

De acordo com o § 1º do art. 231 da Constituição, as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são aquelas que: (1) eles habitam em caráter permanente; (2) eles utilizam para suas atividades produtivas; (3) as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar; e (4) as necessárias à sua reprodução física e cultural — tudo isto, de acordo com os usos, costumes e tradições dos mesmos índios.

Os elementos elencados pela norma constitucional são todos condição necessária e nenhum, por si, é condição suficiente; (cf. José Afonso Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 718). Em outras palavras, na definição concreta de uma terra indígena, deve-se, por expresse imperativo constitucional, contemplar os quatro aspectos acima transcritos.

O critério que orienta a função de cada um dos

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO À DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



tes aspectos são os usos, costumes e tradições indígenas.

Possivelmente, à primeira leitura, o texto causa temor e dá ensejo a comentários sobre sua desigual magnanimidade, em favor dos índios. Contudo, embora se deseje que a Constituição seja compreendida por leigos, isto só é possível com a contribuição dos especialistas que auxiliem na correta interpretação do texto. Há todo um método para interpretar as regras do direito escrito — a hermenêutica — que conduz a porto seguro o esforço do leitor.

Assim, a primeira evidência a considerar é que as normas sobre os direitos indígenas têm natureza protetiva e assecuratória. O legislador, que não pode se afastar das noções do justo e do bem comum, percebeu que a situação conflitiva de contato, a que aludimos acima, deixa as sociedades indígenas em posição desfavorável em sua interação com a sociedade nacional dominante.

Em segundo lugar, observe-se que os direitos indígenas têm caráter eminentemente coletivo, pois a eles somente fazem jus os índios enquanto etnicamente diferenciados. E, como verificamos antes, a identidade étnica é função tanto do indivíduo quanto do grupo.

Em terceiro lugar, os direitos indígenas têm a mesma natureza dos direitos humanos fundamentais, e por isso são auto-aplicáveis. Isto porque eles compreendem os aspectos que são básicos para a sobrevivência das sociedades indígenas enquanto tais.

Finalmente, em sua formulação, o legislador constituinte considerou a dinâmica imanente das sociedades indígenas, que todavia não se pode apreender a partir do ponto-de-vista do não-índio, apenas; é por isso, também, que as co-

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO A DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



munidades indígenas devem ser ouvidas em várias hipóteses em que se cuidar de aplicar a norma ao caso concreto — às vezes, por determinação constitucional expressa, outras por determinação implícita.

No que respeita às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, as eventuais implicações que a alteração do modo de produção indígena possa ter sobre a extensão das mesmas estão contempladas nos elementos "atividades produtivas" e "reprodução física e cultural".

É claro que a verificação concreta da amplitude que devem ter as terras indígenas, caso a caso, precisa ser feita cientificamente, com os elementos fornecidos pela antropologia e economia, sob pena de se fraudar a Constituição. Não se trata de simplesmente adotar a reivindicação indígena, ainda que ela deva ser levada em conta; tampouco se admite violar a norma constitucional para atender a outros interesses.

Advirta-se que o argumento da antiguidade destes interesses outros cede, inevitavelmente, diante da maior e insofismável antiguidade dos direitos indígenas, pré-existent a qualquer outra pretensão. É por isso, aliás, que o "caput" do art. 231 da Constituição utiliza o verbo "reconhecer", pressupondo que os direitos indígenas não são constituídos pela Carta Magna, pois anteriores a ela.

Isto não implica abrigar extrapolações indevidas. Qualquer intérprete medianamente formado sabe que não se trata de "devolver Copacabana aos índios", como uma vez afirmou o ex-ministro Cordeiro Guerra, em momento de má inspiração. É que não sobraram índios para quem devolver Copacabana. Os direitos constitucionalmente reconhecidos aos índios são exigíveis pelas sociedades indígenas que existem,

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO A DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



as que sobreviveram a estes quase 5 séculos de guerra não de clarada.

Alguém poderia cogitar, afoitamente, de afastar a aplicação das regras constitucionais... exterminando os sujeitos. A hipótese configuraria crime, e dela não cuidamos neste Estudo a não ser para lembrar as palavras de Roquete Pinto: "Existe só uma justiça. Quem, sob o pretexto de civilizar, extermina povos que desfrutam de uma vida independente, pratica uma política suscetível de virar contra ele próprio, porque o ideal dos conquistadores sempre se baseou no princípio da 'civilização' e da 'evangelização': por isso, quem domina pode, por sua vez, ser dominado com base no mesmo princípio" (Rondônia, 1917).

Concluimos, portanto, que não há regra abstrata que permita afirmar que a aculturação dos índios implica em que eles passam a necessitar de menos terra. Tornaremos a este ponto na última parte deste Estudo.

A conclusão do silogismo anteriormente identificado na leitura dos documentos trazidos ao Assessor — a de que as pretensões territoriais dos índios do lavrado de Roraima se devem à inspiração de terceiros, mormente da Igreja Católica — fica prejudicada pela inexatidão das premissas de que decorreria. É sabido, em lógica, que conclusões válidas exigem premissas verdadeiras.

Além disso, não vemos como esta conclusão ajudaria a pensar soluções para o problema que inquieta o Conselho de Defesa de Roraima. As idéias e propostas devem ser estudadas e discutidas pelo que são. Deslegitimar seus autores é o que em lógica se chama "envenenar o poço", e isto é uma falácia — um equívoco que nos subtrai a oportunidade de examinar o pensamento dos outros tal como é, permitindo-nos

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO À DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



elaborar nossas próprias alternativas. E as soluções que resultem deste embate de idéias serão tão mais sólidas e duradouras, quanto mais idôneo for o processo de discussão.

MECANISMOS LEGAIS APLICÁVEIS

A idoneidade do processo de discussão pressupõe a total submissão às normas constitucionais e legais vigentes, aplicáveis ao caso em estudo. Mas é possível que se espere, do autor deste Estudo, sugestões para a alteração destas normas.

O que existe na Constituição de 1988 sobre os direitos indígenas é o coroamento de séculos de legislação indigenista. Os constituintes, auxiliados pelos especialistas na matéria, tiveram a oportunidade de avaliar criticamente as diversas fórmulas legais experimentadas através dos tempos, de modo a elaborar um texto tendente a sanar as falhas, suprir as omissões e aperfeiçoar a coerência interna dos dispositivos sobre direitos indígenas. O texto final não é, sem dúvida, perfeito. Mas é consistente com o direito indigenista brasileiro e lusitano anterior.

As leis — vale lembrar — exigem, para sua validade, um fundamento de ordem ética, axiológica, traduzido na busca do justo (cf. Miguel Reale, Lições preliminares de direito, 12a. ed. rev. São Paulo, Saraiva, 1985, p. 115/116). Os latinos, de quem herdamos nossas concepções jurídicas, definiam direito como a arte do bom e do justo — "jus est ars boni et aequi".

A norma injusta não é norma jurídica, e no direito público a noção do justo está vinculada à do bem comum. Bem comum, porém, não é necessariamente o mesmo bem para todos, mas antes o acesso de todos aos bens que lhes sejam in-

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO À DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



dispensáveis. Neste sentido, é útil lembrar que não obstante a afetividade que nos liga à terra, para nós a terra é, essencialmente, meio de produção, e para os índios muito mais que isto.

É igualmente oportuno recordar que o texto constitucional sobre direitos indígenas foi resultado de acordo entre as lideranças de partidos e blocos partidários, tomada por consenso, e consagrada em Plenário por 497 votos favoráveis, entre 512 constituintes presentes, em 1º de junho de 1988.

A legislação específica sobre o procedimento administrativo para a demarcação das terras indígenas — o Decreto nº 22, de 04 de fevereiro de 1991 — está conforme a Constituição. No Decreto se estabelece a multidisciplinariedade dos estudos para a identificação de cada área indígena, exatamente para contemplar os aspectos elencados no § 1º do art. 231 da Constituição Federal. Buscando a transparência do procedimento, o Decreto prevê a possibilidade de entidades civis encaminharem ao Grupo Técnico encarregado da identificação, as informações sobre a área em estudo, no prazo de trinta dias a partir da publicação do ato que constituir o referido grupo (§ 5º do art. 2º do Decreto). O Ministro da Justiça, acaso julgue pertinente, poderá solicitar informações complementares inclusive às associações civis antes mencionadas (cf. § 3º do art. 2º do Decreto). Entre outras preocupações, o Grupo Técnico deve considerar eventuais ocupantes não-índios, cujo reassentamento é prioritário (art. 4º do Decreto). Finalmente, o Ministro da Justiça deverá publicar o plano de demarcação das terras indígenas, o que permitirá às entidades interessadas acompanhar o respectivo cronograma, preparando-se para exercer a faculdade de prestação de informações garantidas pelo Decreto.

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO À DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS

/afss

PROPOSTAS

Os agropecuaristas da região do lavrado de Roraima entendem-se detentores de direitos que, em princípio, colidiriam com os direitos indígenas. Isto caracteriza o que em direito se chama antinomia, e existem regras para as resolver porque ela é repudiada pelo caráter sistêmico do ordenamento jurídico (cf. Norberto Bobbio, Teoria do ordenamento jurídico, São Paulo, Polis; Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1989, p. 91 e segs.).

Contudo, não se trata, aqui, de antecipar uma discussão jurídica em tese. Isto, se tiver que ser feito, que o seja em concreto, através da submissão dos litígios à apreciação judicial. Porém quer-se crer que esta deve ser a última alternativa de que se lançaria mão. Um dos objetivos deste trabalho é, justamente, vislumbrar outras possibilidades que se antepõem àquela opção.

Neste sentido, a primeira proposta é que através de suas organizações tais como o próprio Conselho de Defesa de Roraima, os agropecuaristas preparem-se para utilizar os mecanismos estabelecidos pelo Decreto nº 22, já mencionado.

O primeiro passo seria obter, junto à Funai ou ao Ministério da Justiça, informação sobre o cronograma de demarcações de terras indígenas em Roraima, e sobre a constituição e composição dos grupo(s) de trabalho encarregado(s) da tarefa. Ao mesmo tempo, os agropecuaristas deveriam reunir documentos apoiadores das suas reivindicações, sem nunca desconhecer nem menoscabar os direitos indígenas, pois isto os colocaria em posição de difícil sustentação.

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO À DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS



Em seguida, deveriam informar-se com especialistas sobre as atuais condições das comunidades indígenas do Lavrado, para as levarem em consideração na elaboração de propostas que compatibilizem — tanto quanto possível — as pretensões de ambas as partes. Tais propostas concretas devem evitar figuras jurídicas inexistentes ou fórmulas que suponham a desindianização daquelas comunidades indígenas; ao contrário, devem ser propostas que afirmem e garantam a alteridade cultural.

Estas propostas deveriam culminar as informações que os agropecuaristas houvessem por bem encaminhar ao(s) grupo(s) de trabalho, aconselhando-se fossem igualmente encaminhadas a instâncias superiores ao(s) grupo(s).

Além disso, poder-se-ia realizar um amplo fórum de debates, entre agropecuaristas e índios do Lavrado — representadas as partes por suas lideranças mais expressivas —, convidando-se também representantes governamentais dos níveis local, estadual e federal, incluindo, naturalmente, a Funai, para discutir a problemática fundiária de Roraima e tentar encaminhar negociações que viabilizem soluções de compromisso. Uma iniciativa destas, obviamente, supõe maturidade política, desde a disposição para o diálogo sério e insento até a avaliação prévia das concessões que serão inevitavelmente feitas. Negociar implica reivindicar, por um lado, e ceder, de outro. Na negociação política não pode haver vencedores nem vencidos absolutos; nem, em princípio, desproporção nas vantagens mútuas que se acordarem.

O desencadeamento de um processo de negociação apresenta nítidas vantagens sobre o recurso aos instrumentos judiciais, porque antecipa estes sem os descartar. A negociação também atenua, se não suprime por completo, as tensões entre as partes, que se canalizarão para o próprio pro-

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO À DISPOSIÇÃO DOS Srs. DEPUTADOS



cesso de debates. Eventualmente, será necessário pensar nas condições e garantias prévias ao início das discussões propriamente ditas -- uma espécie de "cessar fogo" que mantenha a situação de fato no estado em que se encontra enquanto se desenrolam as negociações.

Vale insistir em que nenhuma negociação pode objetivar o menoscabo a direitos legais indisponíveis.

Da leitura dos documentos encaminhados pelo solicitante, e do conhecimento referencial que tem da situação em Roraima, este Assessor retira a convicção de que existem condições para a implementação desta última sugestão. Acaso ela seja acatada, talvez seja preciso detalhar alguns aspectos supervenientes, para o que, desde já, põe-se à disposição.

Brasília, em 10 de maio de 1991

Júlio M. G. Gaiger
Júlio M. G. Gaiger
Assessor Legislativo

ESTUDO TÉCNICO ESPECÍFICO A DISPOSIÇÃO DOS SRS. DEPUTADOS