

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL	
Data	1 / 1
Cod.	FID 00176

/\* Escrito 8:32 PM Jan 7, 1997 por cimi em ax:ax.brasil \*/  
/\* ----- "Um ano de contraditorio cheio de co" ----- \*/

From: <cimi>  
Received: (from cimi) by ax.ibase.br (8.7.6/Revision: 1.6 ) id UAA27135; Tue, 7 Jan 1997 20:32:29 -0200 (EDT)  
Date: Tue, 7 Jan 1997 20:32:29 -0200 (EDT)  
Subject: Um ano de contraditorio cheio de contradicoes

Um ano de contraditorio cheio de contradicoes\*

Rosane Lacerda  
Assessora Juridica do CIMI

Ha um ano, em 08 de janeiro de 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso assinava o Decreto n. 1.775(1) dispondo sobre o novo procedimento administrativo de demarcacao de terras indigenas, no qual introduzia a figura do "contraditorio".

A medida, segundo o governo, revestia de constitucionalidade o procedimento demarcatorio, ao garantir a terceiros interessados o exercicio de um suposto "direito de defesa" nunca antes contemplado. A alteracao, que tornaria mais "democratico" e "transparente o procedimento", seria tambem medida preventiva contra a possibilidade, insistentemente alardeada, de anulacao judicial das demarcacoes por ausencia do contraditorio e da ampla defesa, conforme discussao no Supremo Tribunal Federal em torno do Mandado de Seguranca proposto pela empresa Sattin Agropecuaria S.A contra a demarcacao da area Sete Cerros, em Mato Grosso do Sul, dos Guarani-Kaiowa.

Na polemica que se seguiu, entidades que se posicionaram firmemente contra as inovacoes introduzidas - entre elas o CIMI e a Comissao Pro-Indio de Sao Paulo, e personalidades como o Professor Dalmo de Abreu Dallari - denunciaram o fato como mais uma manobra, defeituosamente travestida de democratica e constitucional, para dificultar ao maximo a demarcacao. Um balanço sobre os resultados dos 12 meses de vigencia do decreto mostra como os seus opositores estavam certos em suas criticas.

As terras indigenas no momento  
da edicao do Decreto 1.775/96

Calculos do orgao indigenista oficial(2) indicam a existencia no pais de 555 terras indigenas. Levantamentos efetuados por outras fontes(3) acrescentam a listagem outras 45, com as quais se chega a um total de 600 terras indigenas.

Em sua grande maioria são de ocupação tradicional, nos termos do parágrafo 1.º do art. 231 da Constituição Federal, em relação às quais foi estabelecida a competência constitucional da União para a sua demarcação. Em alguns casos são terras reservadas e, em menor quantidade, de domínio indígena, respectivamente previstas no art. 17, I e II da Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto do Índio) que também estabelece que devem ser administrativamente demarcadas, de acordo com processo estabelecido em decreto do Poder Executivo - art. 19, caput.

Preparando-se para a alteração do Decreto 22/91, o governo federal manteve quase que suspensos os atos demarcatórios durante o primeiro ano da gestão do presidente Fernando Henrique. Em 1995, a Funai identificou apenas 12 das 187 terras indígenas que aguardam os primeiros estudos de identificação, não tendo identificado nenhuma das 68 áreas previstas para revisão por insuficiência de terras. O ministro da Justiça assinou apenas duas Portarias Declaratórias; foram demarcadas apenas duas das 56 terras a demarcar; e o presidente da República assinou apenas oito Decretos homologatórios.

Desta forma, chegou-se a janeiro de 1996 com as terras indígenas na seguinte situação: a identificar/em identificação - 231(4) (32,5% sem providências anteriores); identificadas - 31 (05,1%); com Portaria Declaratória - 77 (12,8%); 47 não demarcadas; homologadas - 40 (06,6%) e registradas - 210 (35%).

Um pacote de 17 homologações baixado pelo presidente da República em 5 de janeiro elevou para 227 o número de áreas homologadas e consistiu no último ato anterior à edição do Decreto 1.775. No entanto, a partir de 9 de janeiro, por força do art. 9.º - caput do decreto todas estas homologações foram sujeitas ao contraditório administrativo uma vez que não haviam sido providenciados os respectivos registros imobiliários.

#### As contestações contra as áreas com demarcação em curso

Em 8 de abril, findo o prazo estabelecido pelo art. 9.º do Decreto 1.775/96 para as contestações relativas às áreas com demarcação em curso (não registradas) à época da sua edição, ingressaram na Funai manifestações de mais de 1.750 interessados, referentes a 91 terras indígenas (15% do total). Excluindo-se aquelas que não se enquadravam nos termos do artigo, por ausência de identificação ou de publicação do respectivo laudo, ou por presença de registro imobiliário, chegou-se a 49 terras objeto de manifestação por terceiros (32% das passíveis de contestação naquele prazo).



Ao final, excluindo-se também as contestações que requeriam indenização pelo valor da terra, 42 áreas indígenas tiveram contestações encaminhadas ao ministro da Justiça para decisão nos termos do parágrafo 10. e incisos do art. 2. do decreto. Aguardou-se então para os primeiros dez dias de julho a decisão do ministro a respeito das áreas.

Enquanto isso, algumas providências para as áreas passíveis de contestação e não contestadas foram adotadas com o injustificado atraso de mais de um mês após o término do prazo para as contestações. Em termos gerais restringiram-se a assinatura de atos formais. Num pacote de 17 de maio, o ministro da Justiça assinou as Portarias Declaratorias relativas a 17 das 20 áreas que aguardavam o ato. Em 23 de maio, foi a vez do presidente da República baixar o seu pacote de dez homologações relativas as 14 que eram aguardadas. Não foram porém adotadas no mesmo nível as providências necessárias a demarcação física e desintração das terras invadidas.

A situação tornou-se mais grave quando das decisões do ministro da Justiça em relação as 42 terras contestadas (Vide quadro). Nos despachos assinados em 9 de julho, sobre nenhuma das 34 áreas, cujas contestações julgou improcedentes, o ministro diligenciou as providências necessárias a consecução dos atos pendentes (Portarias Declaratorias, demarcações, homologações e/ou registros). Limitou-se apenas, em relação a 22 delas, a determinar a abertura de prazo de 120 dias para a habilitação de terceiros a indenização por benfeitorias. As outras 12 tiveram os despachos de indeferimento omissos sobre qualquer tipo de providência a ser adotada.

So em 2 de outubro e em 1. de novembro é que foram assinadas as portarias declaratorias referentes a três das seis áreas contestadas que aguardavam a providência. Também em 2 de outubro foram assinados os decretos de homologação de três das seis áreas que se encontravam a homologar quando foram contestadas. Porém nenhuma das dez áreas, que se encontravam "a demarcar", foram efetivamente demarcadas.

Em relação aos processos de sete das oito áreas restantes (Apyterewa/PA, Seruini-Mariene/AM, Kampa do Rio Envira/AC, Bau/PA, Sete Cerros/MS, Krikati/MA e Raposa/Serra do Sol/RR), foram determinadas novas diligências por parte da Funai. Nos respectivos despachos, o ministro em nada esclarece quanto aos motivos da decisão, muito menos quanto as diligências a serem adotadas em cada processo. O prazo dado pelo Dec. 1.775/96 a Funai para o cumprimento das diligências esgotou-se em 10 de outubro. Até o final de dezembro a única decisão proferida pelo ministro foi pela redução da Terra Indígena Raposa/Serra do Sol (RR).

### Os proximos impactos

Atualmente cerca de 187 terras indigenas aguardam a identificacao pela primeira vez. Dai' em diante - a nao ser que se revogue o Decreto 1.775/96, tambem passarao a ser suscetiveis de manifestacoes contrarias por parte de terceiros interessados. O numero chega a 258 areas, quando se leva em conta as 71 terras indigenas que ja foram objeto de algum tipo de providencia, porem ha alguns anos ve^m sendo consideradas insuficientes a sobrevivencia dos respectivos povos ou comunidades que as habitam.

26 destas areas, por exemplo, ja se encontram homologadas, mas continuam como palco de conflitos, o que significa que a pura e simples publicacao de atos formais nao e' suficiente para a solucao do problema. Assim, a perspectiva de novas contestacoes alcan^ara' inclusive algumas areas com problemas aparentemente ja solucionados.

### Contradicoes das autoridades

O ano de 1996 chega ao fim confirmando as denuncias e preocupacoes feitas em janeiro contra os termos do Decreto 1.775/96. A aludida transparencia que permearia o procedimento caiu por terra desde o inicio, na negativa do presidente da Funai em dar acesso as proprias comunidades indigenas as contestacoes apresentadas contra os seus interesses. E, num segundo momento, na atitude do ministro da Justica em ordenar a devolucao de processos a Funai sem a apresentacao de qualquer justificativa concreta.

A garantia dos decantados prazos, que tanto impressionou algumas entidades nao-governamentais com assento em cima do muro, tambem acabou se revelando como uma especie de ilusao de otica para os que nela acreditaram. Afinal, ja se passaram dois meses do encerramento do prazo de conclusao de diligencias por parte da Funai e ate o momento apenas um despacho foi dado pelo ministro da Justica sobre as oito areas devolvidas. O decreto, alias, nao preve prazos para o ministro decidir apos a conclusao de novas diligencias. Tambem nao ha prazos para a realizacao de demarcacao apos a publicacao de Portarias Declaratorias, nem para o presidente da Republica assinar os Decretos de Homologacao.

Nao por acaso, 50% das Portarias Declaratorias baixadas desde o inicio da vigencia do Decreto 1.775/96 tem na retaguarda o financiamento de recursos externos de bancos multilaterais e do grupo dos sete paises mais ricos do mundo. A extensao total (relacionada a estas Portarias) a ser demarcada com tais recursos e' de 2.074.825 ha, todos na regioao amazonica. O governo federal fica responsavel por apenas 94.437 ha, localizados em varios pontos do restante do pais, onde quase ja nao ha mais recursos naturais a preservar. Ha, por outro lado, uma grande concentracao de vidas humanas a resgatar, em condicoes cada vez mais precarias de sobrevivencia, como nos Estados de Pernambuco, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul.



## Politica fundiaria

E' geralmente nestas terras de dimensoes menores, objeto de antigas invasoes, que as exigencias vao alem da demarcacao, com a necessidade de recuperacao territorial da posse indigena atraves da remocao de posseiros e pequenos agricultores la instalados, e da liberacao de recursos para as eventuais indenizacoes por benfeitorias. Apesar de o Decreto 1.775/96 determinar ao orgao fundiario federal (Incra) a priorizacao do reassentamento de tais ocupantes, na pratica a medida esbarra na falta de uma politica fundiaria por parte do governo federal. Como consequencia, conflitos com posseiros e colonos em areas indigenas ja em fase de demarcacao se avolumaram, chegando a momentos de extrema tensao como no caso do Toldo Pinhal (SC), ou resultando simplesmente na paralizacao da demarcacao como no caso Pankarare (BA).

Desta forma, os 37 Decretos de Homologacao de demarcacao de terras indigenas assinados pelo presidente da Republica durante o ano, embora consistam em vitorias de antigas e duras pressoes das comunidades indigenas e suas organizacoes, bem como da sociedade civil organizada nacional e internacional, nao significam que os conflitos com os invasores tenham sido solucionados. Em muitos casos foram apenas adormecidos, com a homologacao de demarcacoes de parcelas infimas dos territorios tradicionais, como nos casos Truka (PE) ou Lalima (MS), que em breve exigiraos novos procedimentos demarcatorios que contemplem os direitos indigenas constitucionalmente definidos.

O argumento principal para a edicao do Decreto 1.775/96 - atraves da inclusao do "direito de defesa" a terceiros como prevencao contra a colocacao de obstaculos judiciais as demarcacoes - tambem caiu por terra. Inconformados com os despachos do ministro Nelson Jobim nos quais julgou improcedentes suas contestacoes, muitos "interessados", julgando-se prejudicados, vem recorrendo ao Superior Tribunal de Justica atraves de Mandados de Seguranca contra o ato do ministro.

Por fim, a ameaca de reducao de limites de terra indigena, negada pelo governo, comecou a se concretizar com o despacho do ministro da Justica em relacao a Raposa/Serra do Sol. A situacao provavelmente se estendera' as demais areas que aguardam decisao do ministro desde 10 de outubro.

Assim, as denuncias e preocupacoes relativas aos efeitos do Decreto 1.775/96 realmente se confirmaram, nao tendo sido mais graves devido a extrema vigilancia e pressao indigena e de organismos da sociedade civil nacional e internacional.

Para o ano de 1997, as atencoes se voltarao tambem para o Congresso Nacional, de onde se espera seja aprovado - na revisao da legislacao indigenista - um procedimento demarcatorio realmente democratico, transparente e constitucional, e que venha a por fim a este festival de decretos atraves dos quais os representantes dos interesses antiindigenas sempre procuram inviabilizar o sagrado direito dos povos indigenas a demarcacao das terras que habitam.

TERRAS INDIGENAS COM CONTESTACOES  
APRECIADAS PELO MINISTRO DA JUSTICA

TERRAS COM CONTESTACOES JULGADAS IMPROCEDENTES  
PELO MINISTRO DA JUSTICA

Terras indigenas (situacao quando contestadas no prazo de 08.04.96)	Quant. total (ha)	Extensao do MJ (09.07.96)	Despachos do MJ (09.07.96)	Situacao ate dezembro/96
------------------------------------------------------------------------------	-------------------	---------------------------------	----------------------------------	-----------------------------

Identificadas, aguardan- do Portaria Declaratoria	06	695.562	120 dias p/ habilitacao de terceiros a indenizacao por benfeito- rias.	03 Portarias Declarato- rias (50%) (196.004 ha)
------------------------------------------------------	----	---------	---------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------

Declaradas, aguardando demarcacao	10	4.609.680	06: 120 dias p/ habilita- cao de tercei- ros por ben- feitorias 04: nenhuma providencia.	Nenhuma demarcacao (0,0%)
--------------------------------------	----	-----------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------

Declaradas e demarcadas aguardando homologacao	06	3.489.001	04: 120 dias p/ habilita- cao de tercei- ros a indeni- zacao por benfeitorias. 02: Nenhuma Providencia.	04 Decretos de Homologa- cao (66%) (2.512.905 ha)
---------------------------------------------------	----	-----------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------

Aguardando registro	12	4.718.974	07: 120 dias p/ habilita- cao de ter- ceiros a in- denizacao por benfeitorias. 05: Nenhuma providencia.	Sem noticias de registro.
---------------------	----	-----------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------



TERRAS COM PROCESSOS DEVOLVIDOS  
A FUNAI EM 9 DE JULHO PARA NOVAS DILIGENCIAS

Terras indigenas (situacao quando contes- tadas no prazo de 08.04.96)	Quant. total (ha)	Extensao	Situacao ate Dezembro/96
--------------------------------------------------------------------------------	----------------------	----------	--------------------------

Identificadas, aguardando Portaria Declaratoria	02	1.822.800	01: aguarda decisao do Ministro da Justica desde 10.10.96 01: decisao do Ministro da Justica (despacho n. 80, de 20.12.96) pela reducao da A. I.
----------------------------------------------------	----	-----------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Declaradas, aguardando demarcacao	04	3.223.200	Aguardam decisao do Ministro desde 10.10.96
--------------------------------------	----	-----------	------------------------------------------------

Aguardando registro	02	556.722	Aguardam decisao do Ministro desde 10.10.96
---------------------	----	---------	------------------------------------------------

(1) O quinto desde o inicio da vigencia da Lei 6.001/73.

Os Decretos anteriores tiveram os numeros 76.999/76; 88.118/83;  
94.945/87 e 22/91.

(2) FUNAI / Diretoria de Assuntos Fundiarios - Departamento de  
Identificacao e Delimitacao. Relatorio Geral - Brasil. Brasilia -  
DF, 28.06.96.

(3) PETI / Museu Nacional, Atlas das Terras Indigenas do Nordeste. Rio  
de Janeiro, dezembro de 1993, 79 pp. ; Instituto Socioambiental  
-ISA, Povos Indigenas no Brasil - 1991/1995.1996, 871 pp.

(4) Incluidas ai' 36 areas com providencias anteriores e a revisar por  
insuficiencia de terras.

\* Publicado na edicao de Dezembro de 1996 do Jornal Porantim-Em Defesa  
da Causa Indigena