



NÚCLEO DE DIREITOS INDÍGENAS

CÂMARA APROVA ESTATUTO DAS SOCIEDADES INDÍGENAS

Em 28 de junho, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados responsável pela revisão da lei 6.001/73, o Estatuto do Índio, aprovou por unanimidade a proposta do relator, Deputado Luciano Pizzatto, que substitui os três projetos de lei originalmente analisados pela Comissão.

Esta Comissão Especial tem poder terminativo, o que significa que, não havendo recurso formal para o plenário da Câmara após o prazo de dez sessões, o projeto de lei proposto pela Comissão é considerado aprovado pela Câmara e enviado ao Senado. O recurso depende de requerimento subscrito por no mínimo 10% (51) dos deputados, sendo improvável que ocorra neste caso. No Senado, o projeto será submetido a uma de suas comissões técnicas, provavelmente a de Assuntos Sociais, e posteriormente ao plenário. Se o Senado aprovar emendas ao projeto da Câmara, estas serão analisadas e votadas pela Câmara. Se forem aprovadas, incorporam-se à lei que será, então, encaminhada à sanção presidencial. Se houver vetos do Presidente, o Congresso Nacional os apreciará em sessão conjunta e poderá rejeitá-los pela maioria absoluta (50% + 1) dos seus membros. É provável que se tenha uma nova lei no decorrer de 1995.

1. O PROJETO.

O projeto aprovado institui o Estatuto das Sociedades Indígenas, com um total de 175 artigos, agrupados em 8 títulos que se desdobram em 19 capítulos. A Comissão aprovou, também, a proposição de um outro projeto de lei específico para tratar da isenção de tributos sobre rendimentos auferidos por comunidades indígenas, como exige a Constituição, destacando o tema anteriormente constante do projeto principal.

O projeto dispõe sobre temas tradicionalmente tratados pela legislação indigenista como a situação jurídica dos índios, suas terras e as responsabilidades assistenciais da União, abordando-os, porém, sob o enfoque renovador da Constituição de 88. Incorpora, também, novos temas como o da defesa dos direitos autorais e de propriedade intelectual indígena, e o da proteção ambiental. Regulamenta a exploração de recursos naturais das terras indígenas, enfrentando difíceis questões como mineração e exploração dos recursos florestais e dos recursos hídricos. O projeto se propõe, também, a regulamentar em lei os procedimentos para a demarcação de terras indígenas e para a atuação assistencial da União, questões tradicionalmente normatizadas por portarias e decretos unilaterais do Executivo.



NÚCLEO DE DIREITOS INDÍGENAS

A proposta da Câmara revoga o dispositivo do Código Civil que aplica aos índios ("Silvícolas") o instituto jurídico da "tutela", deixando de considerá-los como "relativamente capazes", e estabelecendo vários outros instrumentos de proteção especial pela União Federal aos direitos das sociedades indígenas e de seus membros. Em lugar de revogar simplesmente a tutela, promovendo uma "emancipação" dos índios, como a pretendida no passado por interesses anti-indígenas, o projeto superou-a, substituindo este instrumento de proteção a indivíduos por um conjunto de outros, que têm como enfoque básico desta proteção os direitos e bens coletivos das sociedades e comunidades indígenas. A situação jurídica dos índios evoluiu da condição de indivíduos pouco capazes para a de membros de sociedades diferenciadas, detentoras de direitos especiais a serem protegidos nas suas relações com a sociedade-estado nacional.

Passam a ser detalhadamente protegidas em lei as obras e conhecimentos indígenas passíveis de serem comercialmente apropriados por terceiros, inclusive através de patenteamento. O projeto estabelece as necessárias ressalvas à utilização didática e científica, especialmente antropológica, dos conhecimentos indígenas, de modo a não cercear a produção de conhecimento sobre as sociedades indígenas e o desenvolvimento das suas relações culturais com a sociedade nacional. Fica protegido, ainda, o direito das sociedades indígenas aos seus segredos e à preservação das suas práticas culturais restritas.

O novo Estatuto estabelece que as normas gerais de proteção ao meio ambiente aplicam-se às terras indígenas. Se a lei brasileira, por exemplo, proíbe o corte da castanheira em todo o território nacional, então a proibição também se aplica às terras indígenas. Porém, a delimitação de áreas específicas de proteção ambiental dentro de terra indígena depende da iniciativa da própria comunidade ocupante de propor convênio com o órgão competente da União, tendo os índios direito à compensação por restrições que se auto-imponham no exercício do seu direito de usufruto exclusivo, sujeitas à fiscalização. A União disporá do prazo de um ano para submeter aos termos da lei as unidades de conservação ambiental anteriormente criadas com incidência parcial ou total sobre terras indígenas, sob pena de revisão compulsória dos seus limites, excluindo-se deles a incidência. Ficam protegidos também, os recursos biogenéticos existentes em terras indígenas do assédio de terceiros para fins comerciais ou industriais.

Ao regulamentar a exploração de recursos naturais em terras indígenas, o projeto da Câmara caminha em duas direções principais, com tratamentos distintos para os recursos minerais e potenciais energéticos, que são bens da União, cuja exploração depende de concessão, e sobre os quais os índios não detém direitos de usufruto exclusivo, e - de outro lado - os recursos florestais e biogenéticos, agregados do solo, rios e lagos, destinados ao seu usufruto exclusivo.

As atividades de mineração em terras indígenas ficam subordinadas às condições estabelecidas pela Constituição Federal e pela legislação minerária e ambiental. A garimpagem é privativa dos índios. Empresas de mineração poderão se habilitar à pesquisa e lavra minerais se cumprirem um conjunto de condições e procedimentos fixados pelo Estatuto. São regulamentados os procedimentos técnicos e administrativos no âmbito do Executivo, a forma da consulta às comunidades afetadas e a da sua participação nos



NÚCLEO DE DIREITOS INDÍGENAS

resultados da lavra, e o processo para a prévia autorização do Congresso Nacional para a concessão de direitos minerários em terras indígenas. Os requerimentos de pesquisa mineral incidentes sobre estas terras, protocolados no DNPM antes da promulgação da Constituição, poderão ser validados se atenderem às condições da lei, assegurando-se às empresas habilitadas o direito de prioridade para o fim de negociar com a comunidade indígena envolvida, direito este que ficará prejudicado na hipótese da negativa dos índios.

A exploração de madeira em florestas naturais existentes em terras indígenas só poderá ser feita através de empreendimentos dos próprios índios, sob um rigoroso conjunto de condições técnicas, ambientais, de fiscalização e de aplicação dos recursos obtidos. Estas condições não se aplicarão quando tratar-se de aproveitamento para fins de subsistência, como para a construção de barcos ou habitações tradicionais. Sob outros critérios mais flexíveis, os índios poderão aproveitar economicamente madeiras de cultivo, desde que não estejam vinculadas à reposição florestal.

Os procedimentos administrativos para a demarcação das terras indígenas estão previstos no projeto, desde a etapa da identificação dos limites até a sua homologação. Haverá prazos para o encaminhamento de cada procedimento, e somente o ato homologatório, de competência do Presidente da República, não será praticado pelo órgão indigenista. Haverá critérios de transparência quanto à definição de limites, que serão discutidos em audiência pública. As comunidades indígenas disporão de instrumentos legais para deflagrar o processo de demarcação das suas terras nos planos administrativo e judicial. Elas poderão instruir e propor a delimitação das terras e os juízes federais, quando provocados, suprirão eventuais omissões do Executivo em qualquer das fases da demarcação. Ficam definidas com maior clareza as categorias de terras indígenas tradicionais e reservadas, assim como o alcance e as implicações jurídicas dos direitos territoriais inscritos na Constituição.

As ações assistenciais de governo nas áreas de saúde, educação e atividades produtivas serão implementadas a partir das diretrizes fixadas por comissões de âmbito nacional compostas por representantes dos órgãos governamentais pertinentes, das organizações indígenas e da sociedade civil. O projeto contempla a figura dos distritos sanitários e escolares indígenas, em cujo âmbito deverão ser implementadas as ações de saúde e de educação.

Há, ainda, um título dedicado às normas penais, onde estão referidos dez tipos de crimes contra índios, com suas respectivas penas e condições agravantes. Matar membros de um mesmo grupo indígena, provocando o seu extermínio total ou parcial, ou pondo em risco a sua existência, implica para os culpados em reclusão de vinte a trinta anos. Não havendo intenção dos mesmos, se prevê detenção de três a doze anos. Entre outros, há previsão criminal nos casos de apropriação, para fins comerciais, de conhecimentos tradicionais indígenas e de recursos genéticos das terras indígenas, sem o prévio consentimento das comunidades envolvidas.



NÚCLEO DE DIREITOS INDÍGENAS

2. O PROCESSO LEGISLATIVO.

O processo de discussão sobre a revisão do Estatuto do Índio iniciou-se durante o governo Collor, no início de 1991, com a constituição de uma comissão interministerial para este fim. Deflagrou-se, portanto, no âmbito do Poder Executivo, tendo a Constituição recém promulgada como motivação jurídica e a proximidade da UNCED-92 como motivação política. Sucederam-se reuniões públicas e restritas, algumas abertas à participação de organizações não-governamentais e de especialistas, nas quais foi esboçado um primeiro anteprojeto, criticado pela FUNAI e entidades. A FUNAI assumiu a coordenação do grupo interministerial na gestão de Sydney Possuelo, esboçando outros dois anteprojeto. O NDI, que participou de reuniões e encaminhou sugestões ao grupo de trabalho do Executivo, decidiu formular o seu próprio projeto para intervir com maior objetividade e eficácia nas discussões e negociações. Este processo desenvolveu-se ao longo do ano de 91, sendo que a proposta do NDI foi a primeira a chegar ao Congresso em outubro daquele ano, trinta dias antes do projeto do Executivo, tornando-se a referência principal no processo legislativo. Em abril de 92, o CIMI também apresentou o seu próprio projeto. Os Deputados Aloísio Mercadante, Fábio Feldman, Sidney de Miguel, José Carlos Sabóia e Nelson Jobim foram os autores do projeto formulado pelo NDI. Tuga Angerami e cerca de cinquenta outros deputados foram os autores da proposta do CIMI.

O Presidente da Câmara determinou a formação de uma Comissão Especial para dar parecer aos projetos, constituída por vinte deputados de vários partidos políticos. O Deputado Domingos Juvenil foi eleito o seu presidente e designou, mediante acordo partidário, a Deputada Teresa Jucá como relatora. O presidente da FUNAI, O secretário executivo do NDI e o coordenador jurídico do CIMI foram convidados para apresentar os respectivos projetos em sessão pública da Comissão e seguiu-se a realização de várias audiências públicas, das quais participaram ministros de estado, lideranças indígenas, representantes de outras entidades e especialistas no tema. A relatora chegou a apresentar uma proposta substitutiva ao final de 92, antes de tornar-se prefeita da cidade de Boa Vista, mas sua proposta não chegou a ser votada. O Deputado Luciano Pizzatto substituiu-a na relatoria.

A discussão dos projetos foi retomada no início de 93 com a realização de novas audiências públicas. Porém, na medida em que se aproximava o mês de outubro, quando se iniciaria o processo de revisão constitucional, caía o nível de interesse de parte do Congresso pela regulamentação dos direitos indígenas com base na Constituição de 88, e cresciam as articulações entre setores anti-indígenas com o objetivo de alterá-la para prejudicar estes direitos. Foi somente a partir de abril de 94, quando já não havia possibilidade de alterar os dispositivos constitucionais pertinentes, e a revisão já havia se inviabilizado, que a Comissão Especial retomou os seus trabalhos em ritmo de decisão. O relator, em versões sucessivas, apresentou o seu substitutivo, intensificou as negociações entre as partes envolvidas, analisou cerca de 170 emendas apresentadas pelos demais parlamentares e acolheu sugestões de várias instituições, como o Ministério Público Federal e a Associação Brasileira de Antropologia.



NÚCLEO DE DIREITOS INDÍGENAS

Submetido à votação, o Estatuto das Sociedades Indígenas foi aprovado por unanimidade. 18 destaques para votar dispositivos específicos em separado foram retirados pelos seus autores para que o projeto fosse aprovado na íntegra, sem novas protelações. Este resultado revela o êxito do relator em consensualizar significativamente a extensa e complexa matéria sob o seu encargo.

3. OS DEBATES FORA DO CONGRESSO.

Durante os quase 3 anos de tramitação do Estatuto na Câmara dos Deputados, aproveitando os longos hiatos do processo legislativo, inúmeras reuniões, ocorridas em foros diversos, envolveram entidades interessadas em debates e negociações sobre o assunto. Inicialmente, a discussão avançou no âmbito interno das organizações que formularam propostas próprias, como o NDI, o CIMI, e a FUNAI.

Vale destacar que, pela primeira vez na história da legislação indigenista brasileira, uma lei foi elaborada a partir de propostas concretas oriundas da sociedade civil, da Igreja Católica e também do governo federal. As normas legais anteriores à Constituição de 88 sempre foram unilateralmente propostas pelo Executivo. Desta vez, o Congresso pode considerar outras formulações, não se limitando a ratificar as vontades dos governos.

Nas primeiras tentativas de entendimentos entre as partes surgiram divergências acentuadas e discussões acaloradas. No entanto, também surgiram instâncias mediadoras, como a Comissão Índios no Brasil, constituída pela Secretaria de Cultura do Município de São Paulo durante o ano de 92. A seguir, o Ministério Público Federal promoveu outra série de reuniões informais, ajudando as entidades a buscarem denominadores comuns sobre os principais temas. Seguiram-se longas reuniões diretas entre o NDI, o CIMI e a FUNAI, que permitiram a superação e a reformulação de pontos divergentes ou, pelo menos, a compreensão madura das diferenças de concepção. Todos fizeram concessões quanto às suas propostas originais e chegaram a produzir novas propostas, que sequer constavam dos projetos apresentados à Câmara.

O texto relativo à mineração foi discutido em foro específico, a partir de uma proposta apresentada pelo Ministro das Minas e Energia à Comissão Especial, e elaborada por técnicos do DNPM. Foram 15 reuniões, realizadas no DNPM, que contaram com a participação deste, da FUNAI, do NDI, do CIMI, da CONAGE (Coordenação Nacional dos Geólogos), da FNE (Federação Nacional dos Engenheiros), do IBRAM (Instituto Brasileiro de Mineração) e de representantes de empresas como a Paranapanema. Foram negociações difíceis, que exigiram concessões importantes dos indigenistas, especialmente quanto à possibilidade da validação de requerimentos de pesquisa mineral anteriores a 88. Porém, foram obtidos avanços no estabelecimento de uma sistemática própria para a concessão de direitos minerários em terras indígenas, inclusive para empreendimentos dos próprios índios.



NÚCLEO DE DIREITOS INDÍGENAS

Finalmente, os saldos acumulados destes vários processos de discussão foram acolhidos e elaborados pelo relator, auxiliado pela assessoria legislativa. Ele promoveu uma nova série de reuniões com as entidades e incorporou ao seu substitutivo praticamente todos os textos legais consensuados, arbitrando a seu critério os pontos divergentes não superados. O relator promoveu consultas junto a setores mais avessos aos direitos indígenas, entre parlamentares da bancada amazônica e interlocutores da área militar. Introduziu no texto concessões ponderadas a estes setores, fazendo incluir representação dos governos estaduais no grupo de trabalho responsável pela identificação das terras indígenas e submetendo as propostas de limites à audiência pública. Ressaltou as Forças Armadas da necessidade de prévia autorização para ingresso em áreas indígenas situadas em faixa de fronteira, permitindo a sua atuação na defesa do território nacional sem prejuízos aos direitos dos índios. Estas concessões foram importantes para remover resistências à aprovação do Estatuto.

4. DESAFIO.

O Estatuto das Sociedades Indígenas ainda não é lei e será submetido ao Senado e às etapas ulteriores do processo legislativo. Pode, ainda, ser aperfeiçoado, havendo espaço para novas intervenções das lideranças e organizações indígenas e de apoio aos índios, além de outros interessados. Porém, o trabalho até aqui realizado já indica os contornos da nova lei e cristaliza formulações para as quais dificilmente surgirão alternativas mais consensuais.

Supondo-se a sua aprovação nos termos atuais, o desafio estará na sua implementação. O movimento indígena terá um papel fundamental na ampliação das discussões e na divulgação entre os índios do conteúdo da nova lei. As comunidades já devem se preparar para ocupar os novos espaços que a lei oferece para o fortalecimento da sua autonomia. As organizações de apoio provavelmente verão ampliadas as suas possibilidades de atuação e as demandas de assessoria.

Porém, as conseqüências mais profundas da nova lei recaem sobre o estado nacional, especialmente sobre o órgão indigenista. A superação da tutela e a definição de responsabilidades específicas da União em cada vertente temática da lei, colocam o órgão indigenista diante da urgência de uma reformulação geral da sua estrutura, de uma ampla reciclagem dos seus quadros, incorporando-lhes novas competências técnicas em diversas áreas de conhecimento e de atuação profissional. Se a FUNAI for capaz de organizar e de enfrentar estas novas demandas, é previsível o surgimento de um órgão indigenista mais forte e mais plural. Se, no entanto, prevalecer a acomodação corporativa e uma visão isolacionista das novas demandas, a FUNAI poderá sucumbir diante da impotência para articular as várias interfaces da questão indígena. O novo Estatuto das Sociedades Indígenas põe em discussão o novo papel do estado frente aos povos indígenas, no exato momento em que o País se aproxima de eleições gerais que redefinirão os seus horizontes políticos para os próximos anos.



NÚCLEO DE DIREITOS INDÍGENAS

Duas outras instituições terão ampliadas as suas responsabilidades frente aos direitos indígenas. O Ministério Público Federal acumula algumas competências extrajudiciais, e disporá de instrumentos de fiscalização e de atuação quanto aos atos negociais praticados pelas comunidades indígenas e às hipóteses de exploração de recursos naturais. O MPF acompanhará a FUNAI na audiência às comunidades indígenas ocupantes de terras em que se pretende minerar. A Associação Brasileira de Antropologia também terá novas responsabilidades, fazendo-se representar nas comissões setoriais de saúde e educação indígenas. Antropólogos credenciados pela ABA coordenarão os grupos de trabalho constituídos pelo órgão indigenista para identificar as terras indígenas. O laudo antropológico será exigido nos procedimentos referentes à exploração de recursos naturais.

Evidentemente, o NDI não considera o Estatuto perfeito e nem viu acolhidas muitas das sugestões que submeteu ao processo legislativo. Reconhece, porém, que o projeto aprovado pela Câmara representa o denominador comum possível entre as diversas visões sobre a questão indígena, e considera que as discussões a respeito atingiram um novo patamar. O NDI se orgulha de ter participado intensamente deste processo, de ter influido decisivamente sobre muitos aspectos da nova lei, e de ter colaborado, inclusive através de concessões, para que o resultado também fosse aceitável para as outras partes envolvidas. Registramos, aqui, o nosso elogio e reconhecimento a todas as demais entidades que partilharam esta experiência. Agradecemos especialmente aos companheiros do CIMI e da FUNAI, aos parlamentares que nos apoiaram, sobretudo ao relator, que tiveram enorme paciência em nos ouvir e em compreender as nossas posições e limitações. No entanto, muitas outras pessoas e instituições de todo o País, advogados, antropólogos, geólogos, engenheiros florestais, médicos, educadores, artistas, índios, missionários, assessores legislativos e indigenistas, colaboraram imensamente para que essa obra coletiva, ainda provisória, pudesse começar a se realizar.