

Pronunciamento Marcio Santilli
Seminário Questão Indígena na
Constituinte - Avaliação e
Perspectiva, em 23 / 09 / 88.

O SALDO DA LUTA

O tratamento dos direitos indígenas pela Assembléia Nacional Constituinte seguiu curso próprio, com características bem específicas em relação a outros temas constitucionais. Aos momentos favoráveis para as vitórias de posições mais avançadas ou mais identificadas com os anseios da sociedade, nem sempre corresponderam situações favoráveis aos direitos indígenas.

Um bom exemplo foi o do período de funcionamento da Comissão de Sistematização, quando foram obtidas importantes vitórias sociais, sendo que, nesta fase, o texto relativo ao Capítulo "Dos Índios" não chegou sequer a ser votado. Foi neste período, através dos sucessivos substitutivos do relator, Deputado Bernardo Cabral, que os direitos indígenas sofreram os maiores retrocessos. Assim, foram introduzidos os conceitos de "terras de posse imemorial", e de "níveis de aculturação" dos índios, além da possibilidade de remoção - sem critérios - dos grupos indígenas das suas terras e de exploração de minérios nessas terras por empresas privadas. Foi também nessa fase que se instalou uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito no Congresso Nacional, para apurar falsas denúncias formuladas pelo jornal "O Estado de São Paulo", que a pretexto da emenda popular do CIMI, visavam prejudicar os direitos indígenas na nova Constituição.

A especificidade do tratamento dos direitos indígenas também foi notável nas negociações que antecederam à votação em primeiro turno do Capítulo "Dos Índios". O parâmetro para essas negociações não foi o Projeto de Constituição do Deputado Cabral e nem a emenda substitutiva do "Centrão". A proposta das organizações de apoio é que serviu de base para as negociações, sendo que o resulta-

do final incluiu conquistas que não figuravam sequer na proposta dessas organizações como foram os casos da exclusão das terras indígenas das áreas prioritárias para o garimpo, a inclusão da exigência de prévia autorização do Congresso Nacional para a exploração dos recursos energéticos em terras indígenas e a prévia audiência às comunidades indígenas afetadas pela exploração mineral.

Nas votações em Plenário, os dispositivos relativos aos direitos indígenas alcançaram elevada média de aprovação, de mais de 400 votos, mesmo quando as matérias aprovadas não dispunham de acordos prévios entre as lideranças partidárias ou quando se tratava de impedir as ofensivas do lobby anti-indígena. O Capítulo " Dos Índios", por exemplo, obteve 497 votos favoráveis no primeiro turno e 423, no segundo. Foi obtida, também no segundo turno, a supressão de um inciso que incluira entre os bens dos estados, as terras dos extintos aldeamentos indígenas, numa votação que alcançou o apoio praticamente unânime dos Constituintes presentes. Na sua face constitucional, os direitos indígenas foram vitoriosos, apesar das ressalvas que aqui serão comentadas.

No entanto, na sua contraface, os direitos indígenas vêm sendo atropelados pela política indigenista oficial, fundada na tutela militar que é sobre ela exercida através da execução do Projeto Calha Norte pelo Conselho de Segurança Nacional. Essa política estabelece novos parâmetros para a demarcação de terras indígenas, a partir de diversas figuras jurídicas inconstitucionais, como a de "colônias indígenas", pequenas áreas dentro dos territórios tradicionais, nas quais se busca sedentarizar os índios, facilitando a penetração dos interesses econômicos nas parcelas maiores destes territórios, demarcadas como "florestas nacionais". Essa política aponta como perspectiva a aculturação de fato dos povos indígenas e despreza profundamente o espírito da Constituição.

Um dos aspectos fundamentais da política oficial é a criminalização das organizações de apoio, que desde o episódio da CPMI passaram a ser fiscalizadas, pressionadas e impedidas de desenvolverem seus trabalhos nas áreas indígenas. Com isto se pretende segre-

gar os índios dos setores da sociedade nacional que não compactuam com o Projeto Calha Norte, restringindo as relações dos índios ao Estado e aos interesses econômicos que se voltam para as riquezas naturais de suas terras.

Apesar do poder institucional de que dispõe o Conselho de Segurança Nacional, diante de um fraco Presidente da República e da inusitada atribuição que assumiu, de atuar na Constituinte como interlocutor das empresas mineradoras, revelou enorme incompetência no trato com o Poder Legislativo, não conseguindo obter, pelo menos no que se refere aos direitos indígenas, um resultado Constitucional compatível com a sua força institucional.

Assim, o Conselho de Segurança Nacional vem criando fatos consumados, às vésperas da promulgação da Constituição através da demarcação de dezenas de áreas indígenas segundo os parâmetros da sua política inconstitucional, como é o caso da recente portaria interministerial relativa ao território Yanomami.

Nesse contexto, são previsíveis a continuidade e o desdobramento das contradições entre a política oficial e os direitos constitucionais dos índios. Portanto, a persistência da política oficial, diante da continuidade da execução do Projeto Calha Norte e da remilitarização da Funai, nos permite antever uma batalha judicial de proporções inéditas a partir da promulgação da Constituição. Essa batalha não se limitará às áreas indígenas, onde já se desenvolve a tempo, e ao Poder Judiciário, mas terá seus reflexos no processo de revisão da legislação ordinária e complementar, tendo sido já constituída na Funai uma comissão para esse fim.

Diante das novas atribuições constitucionais do Congresso Nacional em relação aos índios como a de autorizar a exploração de minérios e a construção de hidroelétricas em suas terras, não se pode descartar a hipótese de que a estratégia do Conselho de Segurança Nacional envolva também uma prática de entulhamento do Congresso Nacional, apostando na falta de agilidade desse Poder para o exercício dessas novas atribuições. No seu conjunto, essa estratégia tem como objetivo desmoralizar a Constituição, esperando reverter a si-

tuação presentemente criada, tendo em vista o processo de revisão constitucional que se dará dentro de cinco anos.

Mas, desde logo, a política oficial procurará explorar as brechas do texto constitucional que possam viabilizar a sua continuidade. Há várias ressalvas ou ambiguidades em relação aos direitos indígenas que resultaram de derrotas ou concessões feitas nos processos de negociação havidas. Um primeiro exemplo, refere-se ao artigo que nacionalizou a exploração do subsolo e estabeleceu que se definirá em lei as condições específicas em que se fará essa exploração nas faixas de fronteira e em terras indígenas. Por esse artigo, tornou-se constitucional a introdução de empresas privadas nacionais na extração de minérios das terras indígenas, associando as condições específicas dessa prática à situação das faixas de fronteira, como se em ambos os casos se tratasse de preservar a segurança nacional. Há uma intencionalidade implícita de promover essa associação, que pode e deve ser evitada na elaboração da lei ordinária, mas que aponta para a intervenção do Conselho de Segurança Nacional na questão. Esse artigo representa o saldo concreto da exploração, pelo jornal "O Estado de São Paulo", do erro tático da emenda do CIMI.

Um segundo problema poderá resultar de possíveis interpretações sobre o sentido da expressão "tradicionalmente", que qualifica as terras ocupadas pelos índios na definição constitucional de terras indígenas. Essa expressão substituiu outra pior, a expressão "permanentemente", que vinha associada ao conceito de "posse imemorial" na proposta do Relator Cabral. Ainda assim, ela coloca interrogações quanto à efetividade da aplicação da abrangente definição de terras indígenas, às situações em que a ocupação das terras pelos índios não se faça segundo os seus usos, costumes e tradições, o que, aliás, constitui o objetivo estratégico da política oficial, ao promover a aculturação de fato, através da penetração das práticas econômicas próprias da sociedade envolvente nas áreas indígenas.

Outro exemplo é a ressalva do "relevante interesse público da União", introduzida no parágrafo que trata da nulidade e extinção dos atos que envolvam as terras indígenas e as riquezas naturais nelas existentes. No curso das negociações, a hipótese concreta que viabilizou a introdução dessa ressalva, foi a de construção de estradas com traçados incidentes sobre áreas indígenas. A efetividade da ressalva dependerá de uma lei complementar, cuja aprovação requererá a maioria absoluta dos votos do Congresso Nacional, mas constituirá outro espaço de conflito entre os direitos indígenas e a política oficial. Há outras brechas de menor importância no texto constitucional que não serão aqui comentadas, mas cuja análise seria pertinente nas discussões desse seminário.

Nesse contexto, novas demandas estão colocadas para os índios e as organizações de apoio, no enfrentamento dos conflitos que se seguirão e na potencialização das conquistas obtidas. Entre essas, tem particular importância política, a iniciativa judicial atribuída às organizações indígenas. O reconhecimento constitucional dessas organizações, assegura a possibilidade de interlocução própria dos índios da defesa dos seus direitos, constituindo o mote principal para a superação da tutela e para a reversão do processo de criminalização dos índios e das organizações de apoio, permitindo aos primeiros definir os seus interlocutores preferenciais na sociedade nacional, rompendo com a segregação que vem sendo-lhes imposta pela política oficial. O estímulo à constituição e à legalização das organizações indígenas passa a ser prioritária para a consolidação dos direitos indígenas.

Quanto às organizações de apoio, o mínimo que se deve esperar é um salto qualitativo na articulação das suas iniciativas. A atomização e o primarismo concorrencial, que marcaram a atuação dessas organizações até aqui, precisam ser imediatamente superados, sob pena delas caírem no isolamento e de sucumbirem diante das pressões do Estado. Competência, institucionalidade e um novo patamar de políticas de alianças internas e externas, deverão somar-se à intenção de apoiar os índios, para justificar a existência dessas organi

zações e assegurar resultados à sua atuação. Só as demandas explícitas que a Constituição estabelece quanto aos Poderes Legislativo e Judiciário, demonstram que a dispersão, a desmobilização e a desarticulação dos movimentos sociais pró-indígenas poderão transformar uma importante vitória constitucional em uma fragorosa derrota política. O próprio processo de acompanhamento dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte demonstrou que o salto qualitativo aqui referido é possível. As organizações que não se engajaram nesse processo, deverão fazê-lo. E as que acumularam experiências, devem conquistar um novo patamar organizativo e político para a continuidade da sua ação. O futuro lhes dirá, de forma implacável, se continuarão sendo interlocutores válidos para a política indigenista brasileira.

MÁRCIO SANTILLI