

OS ÍNDIGENAS E A LEI

A situação atual dos índios brasileiros, em particular os da Amazônia, agravou-se com a política de desenvolvimento estabelecido pelos governos militares a partir de 1964.

Sob a estratégia nacional ~~dos governos~~ que visava acelerar o ritmo de desenvolvimento, conter progressivamente o processo inflacionário; atenuar os desníveis econômicos setoriais regionais, etc., a Lei nº 5.173, que também criou a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) dispôs o Plano de Valorização Econômica da Amazônia que tinha como objetivo promover o desenvolvimento auto-sustentado da economia e o bem estar social da região amazônica, de forma harmônica e integrada na economia nacional.

Este plano, conforme figura no texto de lei, seria desenvolvido com apoio na orientação básica de alguns itens, destacando-se a adoção da intensiva política de estímulos fiscais e creditícios, com o objetivo de assegurar a elevação da taxa de reinversão na região, dos recursos nela gerados e atrair investimentos nacionais e estrangeiros para o desenvolvimento da região.

A lei nº 5.174 de 27/10/66 dispôs, em seu artigo 1º e parágrafos, que as pessoas jurídicas, até o exercício de 1982, gozariam de isenção do imposto de renda, variando de 50 e 100%, e quaisquer adicionais a que estivessem sujeitas, com relação aos resultados financeiros obtidos de empreendimento econômicos situados na área de atuação da SUDAM.

Entre 1966 e 1969 a SUDAM aprovou 239 projetos, sendo 123 agropecuários e 116 industriais. Incluíam-se entre estes, um com área de aproximadamente 700.000 ha, pertencente a um grupo agroindustrial de São paulo e posteriormente ao grupo italiano da Liquigás¹.

Ainda sob a estratégia dos governos militares foram

(1) Ver: Cardoso, Fernando H. & Müller, G. Amazônia: Expansão do Capitalismo. São Paulo, 1977. Brasiliense.

criados o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Integração Social (PIS).

Para a Amazônia, conforme menciona Senna 1973², o Programa de Integração Nacional, em sua estratégia regional, apresentava como projeto prioritário um sistema de rodovias, dos quais se destacava a Transamazônica, cortando uma das áreas mais densamente povoadas por índios no Brasil. Este projeto incluía um vasto plano de colonização das terras marginais dessas estradas, visando desafogar áreas super-povoadas, notadamente do Nordeste.

O Projeto Radar da Amazônia - RADAM, criado em 1970 pelo Ministério das Minas e Energia foi incorporado ao PIN e tinha como objetivo levantar os elementos básicos necessários a um planejamento racional do aproveitamento integrado dos recursos naturais da região Amazônica.

Os projetos de prospecção mineral desenvolvidos pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM, patrocinados pelo Departamento Nacional da Produção Mineral - DNPM, somados aos estudos executados pelo Projeto RADAM, aos incentivos fiscais e financeiros e ainda a abertura das rodovias na Amazônia estimularam a instalação de empreendimentos mineiros de grande porte na região.

Os custos sociais dessa política foram exaustivamente descritos por Davis, 1978³. Segundo este autor a política agrária nacional na Amazônia tem como objetivo lançar bases para a expansão das grandes corporações agroindustriais domésticas e multinacionais na região e aumentar a capacidade de exportação agropecuária da economia nacional brasileira. Isto é válido para as indústrias em geral, os órgãos lá instalados operam apenas a nível de empresas.

Em termos sociais, continua o autor, essa política tem tido como conseqüências principais a ameaça a já precária

(2) Ver: Senna, Nilton Câmara. Amazônia. Política e Estratégia de Ocupação e Desenvolvimento. Palestra proferida na Escola Nacional de Informações em Brasília - 3 maio de 1973.

(3) Ver: Shelton, Davis. Vítimas do Milagre. O desenvolvimento e os Índios do Brasil. Tradução de Jorge Alexandre Faure Pontual. Rio de Janeiro, 1977. Zahar.

integridade territorial de várias tribos indígenas da Amazônia, faz crescer as disparidades entre grandes e pequenos proprietários da terra, expulsando os últimos e criando uma classe de trabalhadores agrícolas explorados e finalmente, devido à sua orientação para as exportações, essa política retira os alimentos do mercado interno, agravando o quadro já agudo da fome e subnutrição que caracteriza a maioria da população brasileira.

Apesar do estabelecimento dessa política, não faltaram os ingredientes humanistas de proteção aos índios amparados pela nova Constituição promulgada em 1967. Contraditoriamente o cerco às comunidades indígenas apertou-se através de dispositivos constantes no Estatuto do Índio, criado pela Lei nº 6001 de 1973.

A Constituição de 1967 especificou que cabe aos silvícolas a posse das terras por eles habitadas ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nela existentes. Especificou ainda que ficam declaradas a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos de qualquer natureza que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação de terras habitadas pelos silvícolas.

Com a separação entre a propriedade superficial e a mineral, para efeito de aproveitamento econômico, reintroduzida pela Constituição de 1967, alguns juristas atestam a legalidade da exploração mineral, por terceiros, em terras ocupadas por indígenas. Alegam que a lei confere aos indígenas o direito as riquezas do solo e não^{as} do subsolo.

A esse respeito afirma Dallari, 1984:

"Em relação a propriedade comum pode-se admitir que a condição de proprietário de uma área não seja obstáculo para que terceiros explorem as riquezas minerais que eventualmente se encontram na área.

Mas no caso dos índios há um obstáculo de excepcional relevância, que é a garantia constitucional da posse e do usufruto. Ainda que não se queira admitir que as riquezas minerais estão incluídas nos direitos indígenas, não há dúvida de que não se permite qualquer atividade que impeça a posse permanente da terra, para a habitação e as necessidades de sobrevi

vência, bem como atividade que perturbe o usufruto exclusivo dos bens existentes na área, também necessários à sobrevivência dos índios".

Com a Lei nº 5.371 de 15/12/67 que autorizou a instituição da Fundação Nacional do Índio foram extintos o Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI) e o Serviço de Proteção aos Índios (SPI). A Fundação foi criada tendo como finalidade:

I. Estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, baseado nos seguintes princípios:

- a) Respeito à pessoa do índio e às instituições e comunidades tribais;
- b) Garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes;
- c) Preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contacto com a sociedade nacional;
- d) Resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução sócio-econômica se processe a salvo de mudanças bruscas;

II. Gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização;

III. Promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais e indígenas;

IV. Promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios;

V. Promover a educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional;

VI. Despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indígena;

VII. Exercitar o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio.

A Fundação então criada seria administrada por um Conselho Diretor constituído de um representante de cada um dos seguintes órgãos: Ministério do Interior; Marinha, Exército e Aeronáutica; Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF); Conselho Nacional de Pesquisas; uma Universidade Federal; Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (SESP); Associação Brasileira de Antropologia; Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO).

A partir de 02/05/69 através do Decreto nº 64.477, que alterou os estatutos da FUNAI, foi estabelecido que esta seria administrada por um Presidente nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro do Interior. Foi criado um Conselho Indígena com a função de apoiar tecnicamente o Presidente. Este seria constituído praticamente pelos mesmos membros que compunham o Conselho Diretor existente no Estatuto de 1967.

As atribuições do Conselho Diretor foram transferidas para o Presidente, obviamente.

A questão da política indígena não reside somente no seu aspecto legal. Davis 1978 afirma que em 1970 houve uma importante mudança na filosofia da FUNAI, quando assumiu a sua direção o general Oscar Jerônimo Bandeira de Mello. Este ao assumir a direção do órgão afirmou que a política indigenista seria conduzida dentro do quadro do Plano de Integração Nacional. Num de seus primeiros discursos públicos, o general teria mencionado que as "minorias étnicas como os índios brasileiros devem ser orientados para um processo de planejamento bem definido, levando em conta sua participação no progresso nacional e sua integração como produtores de bens".

O Estatuto do Índio regulado pela Lei nº 6.001 de 19/12/73 estabeleceu que para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos, cumpre a União, aos Estatutos e Municípios:

I. Estender aos índios os benefícios da legislação comum, sempre que possível a sua aplicação;

II. Prestar assistência aos índios e às comunidades indígenas ainda não integradas à comunhão nacional;

III. Respeitar, ao proporcionar aos índios meios para o seu desenvolvimento, as peculiaridades inerentes à sua condição;

IV. Assegurar aos índios a possibilidade de livre escolha dos seus meios de vida e subsistência;

V. Garantir aos índios a permanência voluntária no seu habitat, proporcionando-lhes ali recursos para seu desenvolvimento e progresso;

VI. Respeitar, no processo de integração do índio à comunhão nacional, a coesão das comunidades indígenas, os seus valores culturais, tradições, usos e costumes;

VII. Executar, sempre que possível mediante a colaboração dos índios, os programas e projetos tendentes a beneficiar as comunidades indígenas;

VIII. Utilizar a cooperação, o espírito de iniciativa e as qualidades pessoais do índio, tendo em vista a melhoria de suas condições de vida e a sua integração no processo de desenvolvimento;

IX. Garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição, a posse permanente das terras que habitam, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes;

X. Garantir aos índios o pleno exercício dos direitos civis e políticos que em face da legislação lhe couberem.

Apesar de constar explicitamente no Estatuto do Índio, em seu art. 18 que as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena ou pelos silvícolas, o artigo 20 contraria claramente este dispositivo. Menciona este artigo que, em caráter

excepcional e por qualquer dos motivos enumerados, a União po
derá intervir, se não houver solução alternativa, em área indí
gena, determinada a providência por decreto do Presidente da
República.

Os motivos enumerados na lei justificam a interven-
ção da União:

- a) Para por termo à luta entre grupos tribais;
- b) Para combater graves surtos epidêmicos, que pos-
sam acarretar o extermínio da comunidade indígena,
ou qualquer mal que ponha em risco a integridade
do silvícola ou do grupo tribal;
- c) Por imposição da segurança nacional;
- d) Para a realização de obras públicas que interes-
sam ao desenvolvimento nacional;
- e) Para reprimir a turbação ou esbulho em larga esca-
la;
- f) Para a exploração de riquezas do subsolo de rele-
vante interesse para a segurança e o desenvolvi-
mento nacional.

É no próprio Estatuto do Índio que se legitima a mi
neração em áreas indígenas, consideradas, na maioria dos casos,
nocivas aos interesses das comunidades indígenas.

Com relação à exploração e aproveitamento de recur
sos minerais existentes no subsolo, cabe-lhes exclusivamente
somente o exercício da garimpagem, faiscação e cata das áreas
referidas, processando-se a atividade mineral de acordo com os
termos da legislação vigente, observando o disposto nos arti-
gos 44 e 45 do estatuto mencionado, reproduzidos a seguir:

Art. 44 - As riquezas do solo, nas áreas indígenas,
somente pelos silvícolas podem ser exploradas, cabendo-lhes com
exclusividade o exercício da garimpagem, faiscação e cata das
áreas referidas.

Art. 45 - A exploração das riquezas do subsolo nas
áreas pertencentes aos índios, ou do domínio da União, mas na
posse de comunidades indígenas, far-se-á nos termos da legisla

ção vigente, observando o disposto nesta Lei.

O Decreto nº 65.202 de 22/09/69, regulou a pesquisa e a exploração de recursos minerais em terras habitadas pelos silvícolas. As autorizações para pesquisa mineral em terras presumivelmente habitadas por silvícolas dependerão, em cada caso, da audiência da Fundação Nacional do Índio (FNI), nos termos do art. 1º. Se confirmada a presença de silvícolas na área objeto de pesquisa, a outorga da autorização ficará subordinada à comprovação do prévio entendimento do requerente com a FNI.

A Portaria Interministerial (MINTER/MME) nº 006, de 15/01/81, especificou que as autorizações de pesquisa e concessões de lavra em terras indígenas e/ou presumivelmente habitadas por silvícolas, ficarão restritas a empresas estatais a nível federal e somente serão concedidas quando se tratar de minérios estratégicos necessários à segurança e ao desenvolvimento nacional, como tal definido pelo Departamento Nacional da Produção Mineral.

O Decreto nº 88.985, de 10 de dezembro de 1983, regulamentou os artigos 44 e 45 da Lei nº 6.001 de 19/12/73. A alteração marcante introduzida por esse decreto é que a autorização de pesquisa e concessão de lavra, não mais são restritas a empresas estatais a nível federal. Em casos excepcionais, considerando, cada caso, pela Fundação Nacional do Índio e pelo Departamento Nacional da Produção Mineral, DNPM, poderão ser concedidas autorizações de pesquisa e concessões de lavras a empresas privadas nacionais, habilitadas a funcionar como empresa de mineração.

O que se pode concluir claramente deste breve apanhado das leis indígenas é que sob o discurso explícito de uma política de proteção e garantia a posse das terras que habitam, legitima-se dispositivos que colocam em risco a sobrevivência dos indígenas.

Os aparentes choques existentes entre as legislações, conforme salienta Hermann 1985, devem ser resolvidos sempre em favor das comunidades indígenas. A restrição da atividade mineral em terras indígenas não compromete o abastecimento de insumos básicos à indústria de transformação.

A comunidade indígena não deverá ser excluída das discussões das quais são os protagonistas principais.

Annelise Marques Alves

ANEXO

Legislação Consultada

1. Decreto nº 52.665 de 11/10/63 (Aprova o Regimento do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, do Ministério da Agricultura).
2. Decreto nº 52.668, de 11/10/63 (Aprova o Regimento do Serviço de Proteção aos Índios, do Ministério da Agricultura).
3. Lei nº 4.504 de 30/11/64 (Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências).
4. Lei nº 5.173, de 27/10/66 (Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e dá outras providências).
5. Lei nº 5.371, de 05/12/67 (Autoriza a Instituição da Fundação Nacional do Índio e dá outras providências).
6. Decreto nº 62.196, de 31/01/68 (Aprova os Estatutos da Fundação Nacional do Índio).
7. Decreto-Lei nº 423, de 21/01/69 (Dá nova redação ao art. 4º da Lei nº 5.371, de 05/12/67).
8. Decreto nº 64.447, de 02/05/69 (Altera os Estatutos da Fundação Nacional do Índio).
9. Decreto nº 65.202, de 22/09/69 (Regula a pesquisa e a exploração mineral de recursos minerais em terras habitadas por silvícolas).
10. Decreto nº 65.474, de 21/10/69 (Modifica os Estatutos da Fundação Nacional do Índio e dá outras providências).
11. Decreto nº 68.377, de 19/03/71 (Dá nova redação aos Estatutos da Fundação Nacional do Índio).

12. Decreto nº 71.615, de 22/12/72 (Regulamenta o Decreto Lei nº 1.164, de 01/04/71, alterado pelo Decreto Lei nº 1.243, de 30/10/72, e fixa as normas para a implantação de projetos de colonização, concessão de terra e estabelecimento ou exploração de indústrias de interesse da Segurança Nacional, nas terras devolutas localizadas ao longo de rodovias, na Amazônia Legal).
13. Lei nº 6.001, de 19/12/73 (Dispõe sobre o Estatuto do Índio).
14. Decreto nº 84.638, de 16/04/80 (Aprova novo Estatuto para a Fundação Nacional do Índio - FUNAI).
15. Portaria Interministerial (MINTER/MME) nº 006, de 15/01/81 (Estabelece instruções sobre a pesquisa e a lavra em terras indígenas e/ou presumivelmente devolutas por esse órgão).
16. Decreto nº 87.700, de 12/10/82 (Regulamenta o Programa de Política Fundiária, define as atribuições do Ministro do Estado Extraordinário para Assuntos Fundiários e dá outras providências).
17. Resolução nº 15, de 1983 (Cria a Comissão do Índio).
18. Decreto nº 88.985, de 10/11/83 (Regulamenta os artigos 44 e 45 da Lei nº 6.001, de 19/12/73 e dá outras providências).
19. Decreto nº 89.420, de 08/03/84 (Altera o Estatuto da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, aprovado pelo Decreto nº 84.638, de 16/04/80 e dá outras providências).