

A QUESTÃO INDÍGENA E A FLEXIBILIZAÇÃO DE DIREITOS NO BRASIL: AMEAÇAS LEGISLATIVAS EM UM CONTEXTO DE FRAGILIZAÇÃO POLÍTICA

Lillian Bastian

Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

E-mail: <lillianbastian12@gmail.com>.

Alexandre Arbex Valadares

Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

E-mail: <alexandre.valadares@ipea.gov.br>.

Fabio Alves

Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Disoc/Ipea.

E-mail: <fabio.alves@ipea.gov.br>.

Sandro Pereira Silva

Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

E-mail: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2868>

Este estudo buscou lançar luz sobre o arcabouço protetivo legal concedido às populações indígenas e sobre as disputas de interesse que ele vem desencadeando no Brasil, no intuito de contribuir tanto com a literatura que aborda o tema quanto para o debate atual sobre as políticas públicas para povos tradicionais. Os povos indígenas representam toda uma complexidade em termos de modos de vida e foram agentes importantes na construção da identidade brasileira. Segundo o Censo Demográfico de 2010, há no país em torno de 900 mil indígenas, representando 0,4% da população, e 728 Terras Indígenas (TIs), que se encontram em diferentes estágios do processo de demarcação pela Fundação Nacional do Índio (Funai).

A diversidade dos povos indígenas e o seu modo de vida favorável à manutenção dos ambientes naturais podem contribuir significativamente para uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável. No entanto, alguns dos principais normativos que dispõem sobre os direitos dos povos indígenas, inclusive aqueles que garantem o direito sobre as terras e à sua autodeterminação, dentre eles os arts. 231 e 232 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e o Estatuto do Índio, são objetos de disputas configuradas em propostas legislativas que intentam fragilizá-los.

Uma análise preliminar sobre o assunto indica certo padrão nas ações legislativas em curso que versam sobre os direitos indígenas. Elas não afrontam diretamente esses direitos, contestando sua razoabilidade, mas buscam minar alguns de seus elementos basilares, como a relação de posse e usufruto dessas populações com as terras que lhes são demarcadas. Com isso, tais investidas vão no sentido não de eliminar direitos já consolidados no arcabouço jurídico brasileiro, e sim de flexibilizá-los, abrindo brechas para seu desvirtuamento, na medida em que jogam a garantia prevista pela CF/1988 para o campo da disputa jurídica particular, em que há uma nítida assimetria de poder entre os interesses em jogo.

Pode-se destacar ao menos quatro dispositivos em tramitação que se enquadram nesse propósito: a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 215/2000, o Recurso Extraordinário nº 1.017.365/2017 e os Projetos de Lei (PLs) nº 490/2007 e nº 191/2020 (quadro 1).

Para elaborar esta pesquisa, foi realizada uma análise de conteúdo a partir das seguintes fontes: produção bibliográfica que aborda a temática; publicações em matérias jornalísticas, relatórios, documentários, leis, projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; e bases de dados gerais

(pesquisas domiciliares, censos, dados orçamentários, violência contra os povos indígenas etc.). As informações coletadas foram sistematizadas e organizadas de modo a apresentar um panorama geral da questão indígena no Brasil.

Ao final, pondera-se que as peças jurídicas analisadas tentam incluir alterações que confrontam a estrutura central do quadro protetivo vigente. Logo, as mudanças normativas requeridas poderão afetar o direito à posse da terra por esses povos – comprometendo toda a sua dinâmica particular de reprodução social – em áreas já demarcadas e em processo de reconhecimento e demarcação.

Tal cenário de ameaças é agravado por outros dois fatores. Primeiramente, destaca-se o enfraquecimento da defesa da questão indígena na agenda política do poder Executivo federal, em especial durante a gestão do presidente Jair Bolsonaro, entre 2019 e 2022, em que houve queda progressiva nos valores orçamentários para os programas de apoio à questão indígena, associado a uma fragilização operacional (ou mesmo um desvirtuamento institucional) da Funai, principal estrutura estatal nessa temática.

O segundo fator a ser destacado, diretamente imbricado ao anterior, refere-se ao acirramento de disputas por terras, invasões, grilagem e garimpo ilegal que têm gerado aumento da violência contra a população indígena no país. As consequências são calamitosas, pois, além de colocarem em risco milhares de indivíduos que vivem sob essas tradições, o que se verifica pelo aumento dos assassinatos de indígenas nos últimos anos, atentam contra uma diversidade sociocultural e ambiental inestimável, que exerce função importante na preservação de grandes extensões de floresta no país.

QUADRO 1

Síntese das propostas de mudança normativa em trâmite nos poderes Legislativo e Judiciário

Proposições normativas	Principais características
PEC nº 215	<ul style="list-style-type: none"> • Faculta ao Congresso Nacional demarcar e ratificar demarcações existentes; • Exclui o usufruto exclusivo das riquezas do solo, rios e lagos; • Impõe a impossibilidade de expansão das áreas; • Demarcação definitiva por meio de lei; • Possibilita a celebração de contratos de arrendamento e parcerias entre comunidades com grau elevado de integração com não indígenas; e • Estabelece a indenização em dinheiro para proprietários que estejam inseridos nesses perímetros.
Recurso Extraordinário STF 1.071.365/2017	<ul style="list-style-type: none"> • Interposto pela Funai relativo à reintegração de posse de área já reconhecida TI Ibirama LaKlãnõ de indígenas Xokleng, em Santa Catarina; • Parecer GMF-05/2017 generaliza as salvaguardas da Petição nº 3.388/2009; e • Repercussão geral.
PL nº 490/2007	<ul style="list-style-type: none"> • Marco temporal ou comprovação de renitente esbulho decorrente de conflito possessório; • Permanência de não indígenas em áreas cujo processo demarcatório encontra-se em curso; • Indenização de construções decorrentes de ocupação de boa-fé; • Vedada a ampliação de áreas demarcadas; • Enquadra as demarcações em curso aos seus normativos e anula aquelas que não atendem aos seus artigos; • Áreas reservadas pelo Estatuto do Índio poderão ser retomadas pela União; • Facultadas atividades agrossilvopastoris, inclusive com organismos geneticamente modificados (OGMs), e turísticas; • Contratos e cooperação com não indígenas; • Usufruto não abrange aproveitamento de recursos hídricos, potenciais energéticos e pesquisa e lavra de riquezas; e • O usufruto também não abrange garimpagem e fiação, a menos que tenha se obtido permissão.
PL nº 191/2020	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa e lavra para mineração, gás mineral e petróleo e aproveitamento de recursos hídricos para produção de energia elétrica; • Comunidades indígenas podem discordar, mas mediante pedido de autorização do Presidente ao Congresso Nacional, as atividades podem acontecer mesmo que as comunidades sejam contrárias; e • Reduz a participação dos povos indígenas no resultado das atividades econômicas permitidas e a área que esses povos têm direito.

Elaboração dos autores.