

IV

Congresso Brasileiro de
Direito Socioambiental



Povos indígenas, quilombolas e ciganos no Brasil

**Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Caroline Barbosa Contente
Nogueira e Manuel Munhoz Caleiro (Coords.)**

diagramação do miolo **LETRA DA LEI**



Al. Pres. Taunay, 130. Batel. Curitiba-PR.
CEP 80.250-210 - Fone: (41) 3223-5302.
contato@arteeletra.com.br

P739

Povos indígenas, quilombolas e ciganos no Brasil / organização Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Caroline Barbosa Contente Nogueira e Manuel Munhoz Caleiro. – Curitiba : Letra da Lei, 2013.

315 p.

ISBN 978-85-61651-14-5

1. Direitos sociais - Brasil. I. Souza Filho, Carlos Frederico Marés de. II. Nogueira, Caroline Barbosa Contente. III. Caleiro, Manuel Munhoz. IV. Título.

CDU 349.39

CEPEDIS

Centro de Pesquisa e Extensão
em Direito Socioambiental

www.direitosocioambiental.org



SUMÁRIO

O CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL DE 2013	7
PREFÁCIO	11
OS SABERES POPULARES INTERGERACIONAL E O TRABALHO INFANTIL NA CATA DA MANGABA Acácia Gardênia Santos Lelis e Fábيا Carvalho Figueiredo	13
A COLONIALIDADE DO PODER E A DIFERENÇA COLONIAL VISTAS A PARTIR DO HISTÓRICO DOS POVOS CIGANOS NO BRASIL Alex Sandro da Silveira Filho	15
A DISCRIMINAÇÃO SOCIAL AOS CIGANOS E SUAS GARANTIAS LEGAIS BASEADO NO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA Sheila Lobão Molina e Jacqueline Meneses de Santana	23
A PERDA E A RECONQUISTA DO TERRITÓRIO AVÁ-GUARANI NO OESTE DO PARANÁ Raul Cezar Bergold e Caroline Barbosa Contente Nogueira	37
A RESPONSABILIDADE CIVIL DO DANO AMBIENTAL E A OMISSÃO DO ESTADO FRENTE AO PATRIMÔNIO CULTURAL DOS POVOS INDÍGENAS Carla Vladiane Alves Leite	57
AUTOTUTELA INDÍGENA: ATÉ QUE PONTO O PROTAGONISMO É DO ÍNDIO? Patrícia Louise Moraes e Elisa Assumpção Solinho	75
COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO BAIXO AMAZONAS: AVANÇOS E DESAFIOS Natasha Valente Lazzaretti	87
DIREITO E EFETIVIDADE: UM PARADOXO AINDA ATUAL NA QUESTÃO INDÍGENA Jessica Fernanda Jacinto de Oliveira	101

DIVERSIDADE CULTURAL: PROTEÇÃO E TUTELA NA ERA PÓS-MODERNA Ana Célia Querino	113
FUNDAMENTOS MORAIS DO CONFLITO DE BELO MONTE Rafael Gandur Giovanelli	131
“MULHERES DOS PANOS” MBYÁ-GUARANI Luiz Fernando Caldas Fagundes	145
O DIREITO ÀS TERRAS ANCESTRAIS: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE GUINE BISSAU E BRASIL Marceline Vaz e Juceline Gomes	165
O RECONHECIMENTO DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS URBANAS: UM ESTUDO DE CASO DO BAIRRO PATRIMÔNIO EM UBERLÂNDIA-MG Rodrigo Mendonça Lima e Rúbia Mara de Freitas	175
PATRIMÔNIO: UMA COMUNIDADE NEGRA ASSUMINDO SUA CONDIÇÃO DE QUILOMBO URBANO Guilherme Andrade de Paula	189
POLÍTICA AGRÍCOLA E POVOS INDÍGENAS NO BRASIL Flavia Donini Rossito	199
POVOS INDÍGENAS NAS FRONTEIRAS E A CONVENÇÃO 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO: ASPECTOS CRIMINAIS Edson Damas da Silveira e Serguei Aily Franco de Camargo	217
TERRAS DE QUILOMBOS: A DISCUSSÃO SOBRE A REGULARIZAÇÃO DA PROPRIEDADE QUILOMBOLA Camila Gabriele Alvisi	235
TRANSNACIONALIDADE DO POVO AVÁ-GUARANI NA TRÍPLICE FRONTEIRA ENTRE BRASIL, PARAGUAI E ARGENTINA: REFLEXOS NOS DIREITOS ASSISTENCIAIS Ana Paula Fernandes e Manuel Munhoz Caleiro	257
VERDADE E EXCLUSÃO: PRÁTICAS DISCURSIVAS NA PRODUÇÃO DE NORMAS SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE CONHECIMENTOS TRADICIONAIS E BIOTECNOLOGIA Mônica da Costa Pinto e Mônica Nazaré Picanço Dias Bonolo	279

POLÍTICA AGRÍCOLA E POVOS INDÍGENAS NO BRASIL

Flavia Donini Rossito⁷⁵

INTRODUÇÃO

Ao estudar a relação que o Direito e sua proteção jurídica possam ter com os povos indígenas é necessário destacar a sociodiversidade existente entre estes povos, ou seja, apesar de receberem uma nomenclatura comum por parte dos colonizadores, são povos diferentes entre si.

Os povos indígenas têm muitos interesses em comum, tais como o direito às terras tradicionalmente por eles ocupadas, o reconhecimento pelo Direito de suas organizações sociais e culturais, que as diferentes formas de lidar com a terra e com os recursos naturais sejam reconhecidos como forma de desenvolvimento entre outros interesses. Ainda assim, são povos diferentes entre si. O que existem no universo indígena, nos dizeres de Paul Little (2002, p. 2), são “as múltiplas sociedades indígenas”.

Cada etnia com suas particularidades, uns com mobilidade, outros que se dedicam à agricultura, povos com terras já demarcadas pelo Estado brasileiro, mas que sofrem com os conflitos na disputa de suas terras com os invasores, com obras de grande impacto ambiental em suas terras, a expansão das fronteiras agrícolas sobre suas terras, dentre tantos outros conflitos políticos e agrários que acometem os povos indígenas em geral.

Entretanto, toda essa diversidade sociocultural e fundiária entre os povos indígenas não deve servir como critério para a classificação em graus de integração à sociedade nacional, como fazia o Estatuto do Índio, Lei nº 6.001 de 1973, artigo 4º. Mas essa diversidade sociocultural deve ser levada em consideração na relação entre o Direito e os povos indígenas.

⁷⁵ Mestranda em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Escola Paulista de Direito. E-mail: flaviarossito@hotmail.com.

O presente artigo, em um primeiro momento, visa expor, em breves considerações, a relação dos povos indígenas com o Direito, a proteção jurídica conferida à posse coletiva das terras indígenas e o posicionamento do Supremo Tribunal Federal na demarcação das terras indígenas.

Destaca-se, também, o oportunismo do Poder Público em restringir a demarcação das terras indígenas já protegidas pela Constituição Federal de 1988, diante da pressão exercida pelos ruralistas que anseiam por mais terras para o desenvolvimento do agronegócio brasileiro.

Na segunda parte, o presente artigo se dedica a analisar a extensão da política agrícola aos povos indígenas pelo Estado brasileiro, como uma possibilidade de desenvolvimento sustentável no uso coletivo das terras demarcadas, em resposta à pressão demográfica interna nas sociedades indígenas e à escassez dos recursos naturais.

1 DIREITO E POVOS INDÍGENAS

A legislação brasileira, historicamente, muito pouco abordou sobre os interesses dos povos indígenas. Na ordem constitucional, a tímida referência a direitos conferidos aos povos indígenas foi somente em 1934, quando “o problema das terras indígenas recebeu uma atenção especial, de forma a compatibilizar-se com outras medidas protetoras, como a criação do SPI e o Código Civil de 1916” (ROCHA, 2005, p. 16).

O Código Civil de 1916 dedicou-se aos indígenas, ora denominados silvícolas, em seu artigo 6º, conferindo-lhes o status de relativamente incapaz, com o qual reforça a necessidade de tutela, primeiramente exercida pelo Serviço de Proteção ao Índio – SPI – criado em 1910 e posteriormente substituído em 1967 pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI.

A Convenção 107 da OIT, aprovada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 20, de 1965, e promulgada pelo Decreto nº 58.824, de 1966, fortemente pressionou para a edição da Lei nº 6.001 de 1973, denominada Estatuto do Índio, que surge em um momento de grande repressão política instituída pela ditadura militar no Brasil (ALBUQUERQUE, 2008, p. 226).

O Estatuto do Índio, logo em seu artigo 1º, deixou clara a intenção estatal daquele momento em integrar o índio, de forma harmoniosa e progressivamente, à comunhão nacional, o que reflete o momento histórico e político vivenciado pelo Brasil ditatorial que acreditava que até 1998 todos os índios já estariam extintos, uma vez completamente integrados à sociedade nacional (HECK; LOEBENS; CARVALHO, 2005).

Prova disso é o artigo 4º, do Estatuto do Índio, que incorporou em seu

texto a classificação em grau de integração dos indígenas na sociedade nacional em isolados, em vias de integração e integrados.

Os povos indígenas, insatisfeitos com o tratamento conferido a eles pelo Direito e pelo Estado, pressionaram a Constituinte de 1988 a fim de que o respeito às diferenças culturais e o direito a terra fossem inseridas no texto que se transformaria na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como pode ser observado nos ensinamentos a seguir:

Os povos indígenas conseguiram que a Constituição Federal de 1988 assegurasse seus direitos históricos à terra e o reconhecimento de suas organizações sociais. Constituíram variadas formas de articulação e organização para fazer avançar concretamente as conquistas legais (HECK; LOEBENS; CARVALHO, 2005).

A Constituição Federal de 1988 conferiu novo status aos povos indígenas, reconhecendo suas organizações sociais, a necessidade da proteção constitucional ao acesso às terras tradicionalmente por eles ocupadas e a diversidade cultural.

Dois artigos foram acrescentados no texto da Constituição Federal de 1988, artigos 231 e 232, além do artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, todos reconhecendo a legitimidade da proteção jurídica aos interesses culturais e às terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas.

Os artigos 231 e 232, da Constituição Federal de 1988, não atribuíram condição de incapaz e tutelado aos indígenas, nem estabeleceu qualquer grau de classificação de sua integração à sociedade brasileira, mas reconheceram sua organização social e cultural, bem como o direito as terras tradicionalmente por eles ocupadas.

Em 2002, o novo Código Civil, em consonância com os mandamentos constitucionais, não mais classificou os indígenas como pessoas relativamente incapazes, apenas informou em seu artigo 4º, parágrafo único, que a questão seria tratada em lei especial.

Já o Estatuto do Índio, Lei nº 6.001 de 1973, continua em vigor, mas a partir de uma leitura e interpretação conforme a Constituição Federal de 1988 (BONAVIDES, 2012, p. 534), é possível concluir que muitos de seus dispositivos não são mais aplicáveis ao caso concreto.

O artigo 232, da Constituição Federal de 1988, atribuiu ao indígena capacidade processual para defender seus interesses em juízo, o que reforça a nova visão para com o indígena como sujeito capaz perante o Estado brasileiro, podendo defender seus interesses sem a necessidade de tutela do órgão federal.

Em 2007, o Brasil votou a favor da aprovação da Declaração das Nações

Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas^{76*}. Apesar de a aprovação datar de 2007, muito pouco se tem discutido sobre a Declaração no Direito brasileiro. A maior polêmica fica por conta da autodeterminação dos povos indígenas diante da dificuldade de se entender e aceitar uma organização territorial diversa dentro do Estado-nação brasileiro, como se observa nos ensinamentos a seguir:

A existência de outros territórios dentro de um Estado-nação, sejam eles as autoproclamadas “nações” ou “nacionalidades”, ou territórios sociais como estamos analisando aqui, representa um desafio para a ideologia territorial do Estado, particularmente para sua noção de soberania. Esse ponto de vista representa uma das razões pela qual o Estado brasileiro teve e tem dificuldade em reconhecer os territórios sociais dos povos tradicionais como parte da sua problemática fundiária. Ao mesmo tempo, a hegemonia territorial do Estado-nação requer que os outros territórios que existem no seu seio sejam tratados na sua relação com este. (LITTLE, 2002, p. 6).

Para o Brasil, a dificuldade em reconhecer o território dos povos indígenas como questão inerente a sua política fundiária remonta à época de sua colonização, quando “o Novo Mundo foi pensado e dividido como um território vazio” (ARRUDA, 2005, p. 82).

O artigo 231, da Constituição Federal de 1988, conferiu aos indígenas o direito *às terras que tradicionalmente ocupam*. Não menciona o termo *territórios indígena*, possivelmente para evitar a formação de territórios independentes dentro do Estado brasileiro.

Tal preocupação não fica apenas no âmbito legislativo, como pode ser observada a posição do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Pet 3388 – RR, que envolveu a demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol:

5. AS TERRAS INDÍGENAS COMO PARTE ESSENCIAL DO TERRITÓRIO BRASILEIRO. 5.1. As “terras indígenas” versadas pela Constituição Federal de 1988 fazem parte de um território estatal-brasileiro sobre o qual incide, com exclusividade, o Direito nacional. E como tudo o mais que faz parte do domínio de qualquer das pessoas federadas brasileiras, são terras que se submetem unicamente ao primeiro dos princípios regentes das relações internacionais da República Federativa do Brasil: a soberania ou “independência nacional” (inciso I do art. 1º da CF). 5.2. Todas as “terras indígenas” são um bem público federal (inciso XI do art. 20 da CF), o que não significa dizer que o ato em si da demarcação extinga ou amesquinhe qualquer unidade federada. Primeiro, porque as unidades fe-

^{76*} O Centro de Informações das Nações Unidas – UNIC – e a Organização das Nações Unidas Para a Educação – UNESCO – editaram uma série de perguntas e respostas sobre a Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas com o fim de evitar distorções na leitura dos artigos da citada Declaração.

deradas pós-Constituição de 1988 já nascem com seu território jungido ao regime constitucional de preexistência dos direitos originários dos índios sobre as terras por eles “tradicionalmente ocupadas”. Segundo, porque a titularidade de bens não se confunde com o senhorio de um território político. Nenhuma terra indígena se eleva ao patamar de território político, assim como nenhuma etnia ou comunidade indígena se constitui em unidade federada. Cuida-se, cada etnia indígena, de realidade sócio-cultural, e não de natureza político-territorial. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, Pet 3388 / RR, Relator: Min. Carlos Britto, 2009).

O Supremo Tribunal Federal se manifestou no sentido de resguardar a soberania nacional e evitar a criação de novos territórios, reconhecendo o Direito nacional como o único vigente em relação às terras indígenas no Brasil. Trata-se de Estado pluriétnico e multicultural, mas toda organização étnica e territorial deverá se submeter ao Estado brasileiro e sua soberania quando dentro de seu território.

1.1 A PROTEÇÃO JURÍDICA CONFERIDA PELO DIREITO ÀS TERRAS INDÍGENAS

Dentre os efeitos sofridos pelos povos indígenas com a colonização do Brasil está a perda de seu espaço territorial. A política era de abrir espaço para a ocupação com o processo de colonização e reservar aos índios espaços cada vez menores (ARAÚJO, p.26, 2004). Das Missões Jesuíticas restaram as concentrações dos índios em pequenas aldeias (CUNHA, 2012, p. 75-76).

A criação de reservas no Brasil com a intervenção de órgãos tutelares passou por dois momentos históricos distintos. O primeiro dirigido pelo Serviço de Proteção ao Índio - SPI, de 1910 a 1967, cuja política era a demarcação de pequenas porções de terras aos indígenas, pois ao mesmo tempo em que assegurava a posse da terra pelos índios por meio da demarcação, abria caminho para a expansão da fronteira agrícola aos brancos (ROCHA, 2005, p. 20-22).

Um segundo momento, marcado pela substituição do SPI pela Fundação Nacional dos Índios - FUNAI, em 1967, é caracterizado pela demarcação de áreas maiores aos povos indígenas, conforme explica Leandro Rocha:

Com a criação da FUNAI em 1967, um novo padrão de terras foi, na prática, instaurado pelo Estado. A nova agência indigenista adota o padrão de grandes áreas, incorporando, de certa forma, as proposições de antropólogos no sentido de assegurar território e não simples terras parcelares, como na época do SPI. (2005, p. 23).

Caso emblemático que marcou essa nova fase foi a demarcação da reserva indígena Parque Nacional do Xingu, que apesar de seu processo de demarcação ter iniciado com o SPI, a efetiva demarcação ocorreu já sob a tutela da FUNAI (ROCHA, 2005, p. 22-23).

Com a Constituição de 1988, artigo 231, a demarcação de terras indígenas necessariamente deve considerar suas organizações sociais, o desenvolvimento físico e cultural. Citado artigo confere à União o dever de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, o que amarra a União a um segundo dever, consequente do primeiro, que é o de proteger as terras indígenas demarcadas.

Portanto, à União cabe a demarcação e a proteção das terras indígenas, de acordo com o preceito constitucional do artigo 231. Porém:

O reconhecimento legal não representa tudo. Como veremos, uma vez reconhecidas, as terras indígenas podem sofrer outras formas de pressão, como as invasões de não-índios, a degradação do meio ambiente, tanto dentro como em áreas próximas, ou ainda pressões demográficas internas, por causa do crescimento das populações indígenas beneficiárias daquelas terras. (ROCHA, 2005, p. 23).

Os povos indígenas, além de sofrerem com as constantes invasões dos não-índios em suas terras, hoje sofrem com questões de gestão das terras indígenas. As pressões demográficas internas, somadas à escassez dos recursos naturais, geram o desafio do desenvolvimento sustentável aos povos indígenas em suas terras.

O regime de aldeamento, historicamente imposto até mesmo para índios com mobilidade territorial, trouxe o sedentarismo e a necessidade de mudança nas tradições para o cultivo, manejo e exploração de suas terras.

As populações indígenas vêm crescendo e seus territórios já não possuem mais espaços para o desenvolvimento das atividades agrícolas, da caça e da pesca, do manejo florestal, de forma a atender às necessidades do grupo.

O artigo 231, da Constituição Federal de 1988, garantiu aos indígenas a posse coletiva de suas terras e teceu tratamento específico para as terras indígenas no Brasil.

As terras indígenas são bens da União, artigo 20, XI, da Constituição Federal de 1988. Porém, os povos indígenas têm a posse permanente das terras e o usufruto exclusivo dos recursos naturais.

Falar que as terras indígenas são bens da União e de posse permanente dos povos indígenas, significa, nos dizeres de José Afonso da Silva (2012, p. 858), que “cria-se aí uma propriedade vinculada ou propriedade reservada com o fim de garantir os direitos dos índios sobre elas”.

O § 1º, do artigo 231, da Constituição Federal de 1988, elegeu elementos

que compõem o conceito de terras indígenas, ou seja, terras indígenas são aquelas tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas em caráter permanente, terras que são imprescindíveis para o desenvolvimento físico, cultural e social dos povos indígenas, bem como aquelas utilizadas para suas atividades produtivas e necessárias para a preservação do meio ambiente em que vivem.

De acordo com José Afonso da Silva:

A base do conceito acha-se no art. 231, § 1º, fundado em quatro condições, todas necessárias e nenhuma suficientemente sozinha, a saber: 1) serem por eles habitadas em caráter permanente; 2) serem por eles utilizadas para suas atividades produtivas; 3) serem imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; 4) serem necessárias a sua reprodução física e cultural, tudo segundo seus usos, costumes e tradições... (SILVA, 2012, p. 859).

A posse permanente dos povos indígenas sobre suas terras não se confunde com a mera posse civil, de direito privado (SILVA, 2012, p.862). Também não se confunde com o território comum, que gera a posse agroecológica, exercida por parcela das populações tradicionais do Brasil (BENATTI, 2011, p. 106-108).

A posse permanente exercida pelos povos indígenas sobre suas terras tem caráter público, isto é, o bem pertence à União (Constituição Federal de 1988, artigo 20, XI), mas a posse e o usufruto dos recursos naturais são exclusivos dos povos indígenas.

A posse indígena tem sua base constitucional e legal no indigenato. As terras indígenas são de uso comunal, ou seja, são utilizadas de forma coletiva pela organização indígena em prol de todos. A posse comunal não pode ser exercida de forma individual pelos indígenas (BENATTI, 2011, p. 106-108).

Os povos indígenas tem a posse permanente de suas terras independentemente da demarcação (SILVA, 2012, p. 863). Trata-se de direito originário dos povos indígenas (OLIVEIRA, 1998, p. 45), tendo a demarcação apenas efeitos declaratórios do direito e não constitutivo (Brasil, Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, Pet 3388 / RR, Relator: Min. Carlos Britto, 2009).

O § 4º, do artigo 231, da Constituição Federal de 1988, confere à posse permanente das terras indígenas o caráter da inalienabilidade, da indisponibilidade e da imprescritibilidade.

1.2 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E AS CONDICIONANTES NA DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS RAPOSA SERRA DO SOL E PORTARIA Nº 303 DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

Em breves relatos históricos, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, foi editado o Decreto nº 1.775 de 1996, que permitia a revisão das terras indígenas já demarcadas no Brasil (ROCHA, 2005, p. 23-24). Assim nasce o processo de revisão da demarcação das terras indígenas Raposa Serra do Sol mediante a Petição nº 3.388 / RR.

O caso de revisão da demarcação das terras indígenas Raposa Serra do Sol, em Roraima, criou um precedente jurídico com o posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF, ao julgar a Petição nº 3.388/RR e estabelecer condições para a demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol.

No entanto, o processo em questão ainda não transitou em julgado, aguardando decisão do STF quanto aos embargos de declaração, o que indica que os efeitos da decisão ainda aguardam manifestação do próprio Tribunal.

A Advocacia Geral da União – AGU, em junho de 2012, editou a Portaria nº 303 com o objetivo de vincular suas próprias unidades institucionais, assim como os demais órgãos públicos federais da administração direta e indireta, à interpretação e atuação das salvaguardas referentes às terras indígenas.

A preocupação do Poder Executivo em ter acesso ilimitado às terras indígenas é tão clara ao ponto da própria AGU fixar os efeitos do julgamento da Petição nº 3.388 – RR, mediante o Parecer nº 153/2010/DENOR/CGU/AGU.

No julgamento da Petição nº 3.388 – RR, o STF elegeu condições para a demarcação das terras indígenas Raposa Serra do Sol. Dentre elas a permissão para o Estado realizar empreendimentos tais como usinas hidrelétricas e estradas, a construção de bases militares, a atuação das forças armadas da polícia federal nas terras demarcadas, tudo sem consulta prévia aos indígenas e à FUNAI, além de trazer várias restrições ao usufruto das terras pelos índios.

Uma das restrições feitas pelo STF e repetida pelo Parecer nº 303 da AGU é a vedação da ampliação das terras indígenas já demarcadas, ou seja, é possível revisar a demarcação, diminuí-la, mas uma vez feita a demarcação, esta não poderá ser ampliada.

Uma restrição à ampliação de terras demarcadas não permitiria, por exemplo, que durante uma revisão da demarcação ao perceber que os direitos dos indígenas incidiriam sobre uma área maior, ampliar a área ora erroneamente demarcada.

Bom, mas a Constituição Federal, artigo 231, garante aos índios o direito sobre as terras tradicionalmente por eles ocupadas, o que leva à conclusão pelo retrocesso da decisão do STF no caso Raposa Serra do Sol, ora repetida pelo Parecer nº 303 da AGU, em vedar a ampliação de áreas já demarcadas.

Como os embargos declaratórios da decisão da Petição nº 3.388 – RR ainda não foram apreciados pelo STF, esperara-se que este Tribunal, ao decidir sobre a extensão dos efeitos de sua decisão, considere a restrição à ampliação de terras já demarcadas um caso exclusivo para a Raposa Serra do Sol, devendo a questão ser apreciada caso a caso.

Quanto ao Parecer nº 303 da AGU, diante da insatisfação gerada entre os grupos indígenas, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI pediu diretamente à AGU que aguardasse uma consulta realizada entre indígenas sobre a aceitação das novas regras estabelecidas pela Portaria nº 303. Atendendo ao pedido da FUNAI, a AGU decidiu suspender o prazo de vacância da referida portaria para sessenta dias, por intermédio da edição de uma nova Portaria de nº 308.

No entanto, nos dias próximos ao fim da nova vacância estabelecida pela Portaria nº 308, a AGU editou uma nova Portaria de nº 415, revogando a Portaria nº 308. Na nova Portaria nº 415 a AGU determinou a entrada em vigor da Portaria nº 303 no dia seguinte ao julgamento dos embargos declaratórios da Petição nº 3.388 do STF. Isto significa que a AGU resolveu esperar a decisão final do STF quanto aos efeitos dos requisitos impostos ao caso Raposa Serra do Sol.

A intenção política de se estender as condições estabelecidas pelo STF no caso da demarcação das terras indígenas Raposa Serra do Sol a outras terras indígenas já demarcadas, pode ser avistada em grandes empreendimentos como o da construção da Usina hidrelétrica de Belo Monte, uma vez que legitimaria o empreendimento sem a necessidade da real consulta e opinião dos povos indígenas do Parque Nacional do Xingu. Boa parte dos conflitos que rondam a construção da Usina Hidrelétrica estaria aparentemente resolvida.

Tais decisões dos Poderes Executivos e Judiciário sobre a demarcação das terras indígenas geram reflexos diretos na diversidade fundiária brasileira. Ao ficar clara a preferência pelas atividades agropecuárias e empreendimentos econômicos, em detrimento dos direitos dos povos indígenas até mesmo dentro de suas terras já demarcadas.

O Poder Público contribui com a restrição do usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre os recursos naturais em suas terras ao cancelar empreendimentos de grande impacto ambiental que geram reflexos, diretos ou indiretos, nas terras indígenas, sem a consulta prévia destes povos.

E isso significa respeitar a garantia constitucional conferida aos povos indígenas em relação à posse permanente das terras por eles tradicionalmente ocupadas?

Na verdade não. É o interesse econômico acima de tudo. É a tentativa de impor a povos minoritários as escolhas de que “determinado povo colonizador” chama de progresso. Mas não seria retrocesso a melhor expressão?

A atuação do Poder Público e os efeitos dos precedentes jurídicos criados

pelo STF tem favorecido o aldeamento dos povos indígenas em pequenas porções de terras, o que dificulta o desenvolvimento físico e cultural destes povos. Surge o desafio aos povos indígenas ao desenvolvimento sustentável em pequenas porções de terra e diante da escassez dos recursos naturais.

2 POLÍTICA AGRÍCOLA E O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL AOS POVOS INDÍGENAS

Primeiramente, é preciso destacar que a possibilidade de participar da política agrícola nacional não retira dos povos indígenas a identidade indígena, mas apenas oferece a oportunidade deste povo participar da economia agrícola, de produzir para seu sustento e, ainda, de contribuir para o abastecimento do mercado interno.

O artigo 19 da Convenção 169 da OIT determina a inclusão dos povos indígenas e tribais no programa de política agrária de cada Estado, garantindo a esses povos condições equivalentes desfrutadas pelos demais setores da população.

A política agrária, com seu conteúdo discutido pelo Direito agrário brasileiro, nada mais é que manifestação da política pública, ou seja, é uma espécie de política pública. Política pública, por sua vez, levando em conta seus elementos jurídicos, foi conceituada por Maria Paula Dallari Bucci da seguinte forma:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (2006, p. 39).

A política pública como atuação governamental direcionada à solução de necessidades pública e privada pode assumir tipos diferentes, entre os quais se encontra a política setorial ou específica, em que se encaixa a política agrária (DIAS; MATOS, 2012, p. 40).

Para o agrarista argentino Antonino Carlos Vivanco (1967, p. 63-64) a política agrária nada mais é que a manifestação da própria política em geral. Tanto uma quanto a outra têm como objetivo final o bem estar de toda comunidade, da qual também faz parte a comunidade agrária. Ainda de acordo com seus ensina-

mentos, a política agrária pode ser dividida, quanto ao seu conteúdo, em política predial ou fundiária, política agrária *stricto sensu* e política agrícola.

Assim, quando o artigo 19 da Convenção 169 determina a extensão da política agrária de cada Estado, de forma equitativa, aos povos indígenas e tribais, está afirmando pela participação desses povos na política fundiária, na política agrária e na política agrícola de cada Estado.

A alínea “b”, do artigo 19, preocupou-se em determinar a extensão da política agrícola aos povos indígenas e tribais, ao estabelecer a aplicação dos meios necessários que esses povos precisam para se desenvolverem nas terras por eles já habitadas.

Apesar da extensão de toda a matéria que compõe a política agrária pela Convenção 169 da OIT aos povos indígenas e tribais, o presente tópico tem a intenção de analisar o planejamento, a elaboração e execução da política agrícola no Brasil em benefício dos povos indígenas.

No Brasil, a política agrícola e seus instrumentos de efetivação foram contemplados pela Lei nº 4.504 de 1964, que instituiu o Estatuto da Terra. Logo em seu Título I, Capítulo I, artigo 1º, § 2º, preocupou-se em trazer o conceito de política agrícola, retomando a matéria em seu Título III, Capítulo III, artigo 73 e seguintes, com o título Da Assistência e Proteção à Economia Rural.

A política agrícola também mereceu atenção da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 187, no qual traçou diretrizes gerais a serem observadas pelo Estado no momento do planejamento de sua política agrícola, deixando para a legislação infraconstitucional a função de detalhar o planejamento, a elaboração e a execução da política agrícola.

A Lei nº 8.171 de 1991 veio para regulamentar o artigo 187, da Constituição Federal de 1988. Além de traçar diretrizes para a política agrícola nacional, destacou, em seu artigo 2º, VI, a necessidade de se levar em conta no planejamento das políticas agrícolas a heterogeneidade da estrutura fundiária brasileira, bem como as diferentes formas culturais, sociais e econômicas no desenvolvimento da atividade agrícola.

2.1 INCLUSÃO DOS POVOS INDÍGENAS NO PLANEJAMENTO DA POLÍTICA AGRÍCOLA

Atualmente, no Brasil, a inclusão dos povos indígenas na política agrícola já ocorre no plano legislativo. A política agrícola, devido ao seu caráter de política pública, tem seu planejamento e elaboração inseridos no universo jurídico por meio de lei.

Exemplo da inclusão dos povos indígenas na política agrícola nacional é o artigo 3º, § 2º, V, da Lei nº 11.326 de 2006, lei que estabelece a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

A Lei nº 11.326 de 2006, ao estender os benefícios da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais aos povos indígenas, respeitou as especificidades e características particulares dos povos indígenas, ou seja, a posse comunal da terra, que é utilizada de forma coletiva e em benefício de todos.

A Lei nº 11.326 de 2006, em seu artigo 3º, § 1º, trouxe a possibilidade da aplicação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais em caso de uso coletivo das terras, desde que a fração ideal de cada um não ultrapasse quatro módulos fiscais.

Especificamente aos povos indígenas, a Lei nº 11.326 de 2006, artigo 3º, § 2º, V, estabeleceu os seguintes requisitos para a extensão da política agrícola, os quais devem ser preenchidos simultaneamente: 1) que os povos indígenas utilizem a mão-de-obra da própria organização familiar nas atividades econômicas de seus estabelecimentos ou empreendimentos; 2) que o percentual mínimo da renda familiar seja obtido do estabelecimento ou empreendimento familiar; 3) que o estabelecimento ou empreendimento seja dirigido pela organização familiar indígena.

Outro exemplo que atende a inclusão dos povos indígenas na política agrícola nacional é o da Lei nº 11.947 de 2009 que, em seu artigo 14, dispôs sobre a possibilidade de no mínimo trinta por cento dos recursos financeiros, repassados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para a compra de merenda escolar, serem destinados à compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e empreendimento familiar rural, preferencialmente das comunidades tradicionais indígenas, comunidades tradicionais quilombolas e dos assentamentos da reforma agrária.

No entanto, não basta incluir os povos indígenas no planejamento e elaboração da política agrícola, é preciso possibilitar a efetiva execução dessa política, o que depende da vontade política de todos os entes federativos.

O dever de participação dos entes federativos no planejamento e na execução das políticas agrícolas decorre do artigo 23, VIII, da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios no fomento da produção agropecuária e na organização do abastecimento alimentar.

2.2 INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA E POVOS INDÍGENAS

Para que uma política agrícola possa ser colocada em prática é preciso instrumentos, meios, que possibilitem efetivamente sua execução. Tanta importância dos instrumentos de efetivação da política agrícola que estes foram incorporados ao texto constitucional, repetindo o feito do legislador infraconstitucional do Estatuto da Terra de 1964.

Posteriores reproduções legislativas dos instrumentos de efetivação da política agrícola também foram trazidas pelo art. 4º, da Lei nº 8.171 de 1991, que regulamenta o artigo 187, da Constituição Federal de 1988, bem como pelo artigo 5º, da Lei nº 11.326 de 2006, que estende a Política Nacional da Agricultura Familiar aos povos indígenas.

São alguns dos instrumentos de efetivação da política agrícola: os instrumentos creditícios e fiscais; os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; o incentivo à pesquisa e à tecnologia; assistência técnica e extensão rural; o seguro agrícola; o cooperativismo; a eletrificação rural, a irrigação e as obras de infraestrutura; a habitação; produção e distribuição de sementes; agroindustrialização e beneficiamento dos produtos; educação, capacitação e profissionalização entre outros.

Em um primeiro momento poderia ser questionada a aplicação desses instrumentos aos povos indígenas no desenvolvimento de suas atividades agrícolas, uma vez que são instrumentos eleitos pelo Direito pertencente à outra cultura que não a indígena, ou mesmo diante da falta da tradição dos povos indígenas em lidar com tais instrumentos e com a participação na política agrícola.

No entanto, como se destacou no início do presente artigo é preciso lembrar que os povos indígenas são diferentes entre si. Algumas comunidades indígenas não possuem mais a livre mobilidade pelo território brasileiro, já se deparam com a escassez dos recursos naturais e não conseguem mais realizar atividades das quais dependem suas subsistências de acordo com suas tradições e costumes, como pode ser observado no seguinte estudo:

Alguns grupos ainda possuem faixas extensas de terras, mas cercadas por um ambiente totalmente modificado. Outros grupos perderam a maior parte de seus territórios, que se resumem a poucas ilhas de mata, extremamente vulneráveis. A vida, para a grande maioria dos grupos, é hoje mais sedentária, com um aumento sensível das atividades agrícolas. A caça torna-se mais escassa. A contínua derrubada de floresta virgem para a agricultura, em uma reserva demarcada, também coloca novos problemas. Antigamente, os índios, possuidores de imensos territórios, exploravam apenas parte dos recursos naturais disponíveis. Hoje estes recursos não se

apresentam mais como inesgotáveis. Neste caso, novas formas de relacionamento com o meio ambiente deverão ser pensadas e amplamente discutidas com as comunidades indígenas (VIDAL, 1994, 203-204)

Incluir os povos indígenas no planejamento e na elaboração das políticas agrícolas nacionais poderá recorrer em alternativa sustentável àqueles povos indígenas que hoje vivem em pequenas parcelas de terra, dedicando-se às atividades agrícolas.

Com o auxílio dos instrumentos de efetivação da política agrícola, os povos indígenas que se dedicam às atividades agrícolas poderão participar do planejamento da política agrícola que envolve as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais, nos termos do § 1º, do artigo 187, da Constituição Federal de 1988.

De acordo com Rinaldo Arruda:

Num movimento que se expande e se adensa, alguns povos indígenas vem fundando entidades e associações, elaborando projetos (econômicos, educacionais, políticos), participando do mercado como produtores e consumidores, tornando-se eleitos e políticos, ocupando cargos públicos, participando da máquina estatal. Portanto, assim como todas as sociedades, as indígenas também são mutantes e se, sociologicamente, suas dinâmicas sociais “internas” só se reproduzem como parte de um campo social mais amplo, o da situação de contato, as diferenças se matem no terreno da história cultural, manifestadas politicamente como identidade étnica. (ARRUDA, 2009, p. 99).

O fato é que cada vez mais os povos indígenas se veem forçados a buscar novas alternativas para o desenvolvimento, a subsistência e a manutenção do grupo em suas terras. A diferença hoje é que a partir da Constituição Federal de 1988 os povos indígenas poderão participar do mercado econômico, da política e do dia a dia da demais população brasileira, sem que isso represente uma ruptura com sua identidade indígena.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regime de aldeamento imposto aos povos indígenas com a colonização do Brasil, além de transformar a história desses povos, interferiu diretamente no desenvolvimento físico, social e cultural dos povos indígenas.

O uso coletivo das terras e dos recursos naturais pelos povos indígenas recebeu a proteção jurídica do Direito brasileiro, que perpetuou a posse permanente das terras pelos povos indígenas e o usufruto exclusivo dos recursos naturais

em suas terras. O Direito incorporou no instituto da posse o uso comunal do bem pelos povos indígenas.

O aldeamento e a criação de reservas indígenas separaram parcelas de terras para serem habitadas pelos indígenas. A Constituição Federal de 1988 criou o dever para a União de demarcar e proteger as terras indígenas.

Dentre os efeitos do aldeamento e da criação de reservas está a pressão demográfica interna que aumentam o número de indivíduos que dividem coletivamente o mesmo território. A escassez dos recursos naturais é fator que interfere no desenvolvimento físico, social e cultural dos povos indígenas.

O posicionamento jurídico do Supremo Tribunal Federal ao criar condicionantes para a demarcação das terras indígenas Raposa Serra do Sol favorece o aldeamento indígena, uma vez que entre as condicionantes consta a proibição de ampliação das terras indígenas que forem demarcadas.

Na atual situação política em que os ruralistas pressionam o Governo Federal para diminuir a demarcação e a proteção das terras indígenas, a Advocacia Geral da União, tentou, por meio de Portaria, estender as condicionantes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal na demarcação das terras indígenas Raposa Serra do Sol, para todas as terras indígenas.

No entanto, o próprio Supremo Tribunal Federal ainda não definiu quais os efeitos do julgamento, se será apenas para as terras indígenas Raposa Serra do Sol ou se criará um precedente aplicável a todos os casos de demarcação de terras indígenas no Brasil.

Diante das dificuldades encontradas pelos povos indígenas para se desenvolverem em suas terras, a proposta do presente artigo foi na aplicação da política agrícola e seus instrumentos de efetivação como alternativa de desenvolvimento sustentável aos povos indígenas que já se dedicam às atividades agrárias.

A possibilidade de participar da política agrícola nacional não lhes retira a identidade indígena, mas apenas oferece a oportunidade deste povo participar da economia agrícola, de produzir para seu sustento e contribuir para o abastecimento interno.

Os preceitos constitucionais e a legislação já incluíram os povos indígenas no planejamento e na elaboração das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, isto é, nas chamadas políticas agrícolas.

No entanto, o desafio para o Poder Público está em efetivar a execução das políticas agrícolas que possam beneficiar os povos indígenas que vivem em regime comunal de posse da terra.

Em nada adianta a proteção legal das terras indígenas, a inclusão no planejamento e na elaboração das políticas agrícolas se não houver vontade política para executar tais políticas em favor dos povos indígenas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ana Valéria. *Terras indígenas no Brasil: retrospectiva, avanços e desafios do processo de reconhecimento*. In: Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições. RICARDO, Fany (org.). São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. p. 26-36.

ARRUDA, Rinaldo. *Territórios indígenas no Brasil: aspectos jurídicos e socioculturais*. In: SALOMON, Marlon; SILVA, Joana Fernandes; ROCHA, Leandro Mendes (orgs.). *Processo de territorialização: entre a história e a antropologia*. Goiânia: UCG, 2005. p. 81-103.

BENATTI, José Heder. *Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais*. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (orgs.). *Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas*. Brasília: UNB, 2011. p. 93-113.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 27.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 502-540.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

CUNHA, Manuela Carneiro da. *Índios no Brasil: história, direitos e cidadania*. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas: perguntas e respostas. 2.ed. Rio de Janeiro: UNIC; Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001850/185079por.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2013.

HECK, Egon; LOEBENS, Francisco; CARVALHO, Priscila D. *Amazônia indígena: conquistas e desafios*. Estudos Avançados, São Paulo, v.19, n. 53, jan./abr. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142005000100015&script=sci_arttext. Acesso em: 13 ago. 2013.

- LIMA, Deborah; POZZOBON, Jorge. *Amazônia socioambiental: sustentabilidade ecológica e diversidade social*. Estudos avançados, São Paulo, v.19, n. 54, p. 45-76, maio/ago. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0103-40142005000200004&script=sci_arttext. Acesso em: 18 mar. 2013.
- LITTLE, Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: Por uma antropologia da territorialidade*. Série Antropologia, UNB, Brasília, n. 322, p. 1-32, 2002. Disponível em: <http://www.direito.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/PaulLittle.pdf> . Acesso em: 13 dez, 2012.
- OLIVEIRA, João Pacheco de. *Terras indígenas, economia de mercado e desenvolvimento rural*. In: OLIVEIRA, João Pacheco de (org.). *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998. p. 43-68.
- _____. *A desintração das terras indígenas: problemas e desafios atuais*. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (orgs.). *Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas*. Brasília: UNB, 2011. p. 183-203.
- ROCHA, Leandro Mendes. *O índio e a questão agrária no Brasil: novas leituras de velhos problemas*. In: SALOMON, Marlon; SILVA, Joana Fernandes; ROCHA, Leandro Mendes (orgs.). *Processo de territorialização: entre a história e a antropologia*. Goiânia: UCG, 2005. p. 11-31.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 35.ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 855-865.
- VERDUM, Ricardo. *Terras, territórios e a livre determinação territorial indígena*. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (orgs.). *Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas*. Brasília: UNB, 2011. p. 205-219.
- VIDAL, Lux Boelitz. *As terras indígenas no Brasil*. In: GRUPIONI, Luís Donisete Benzi (org.). *Índios no Brasil*. Brasília: MEC, 1994. p. 193-204.
- VILLARES, Luiz Fernando. *Direito e povos indígenas*. Curitiba: Juruá, 2009.
- VIVANCO, Antonino Carlos. *Teoría de derecho agrario*. La Plata: Ediciones Librería Jurídica, 1967. v. 1. p. 63 – 186

