

# Os índios e o novo Congresso Nacional

Adriana Ramos

A Constituinte de 1988 foi um grande momento para a discussão dos temas relacionados aos povos indígenas no Congresso Nacional. A nova Constituição Federal é um marco para os direitos indígenas no Brasil. Seu capítulo VIII, deixando para trás a perspectiva de que os índios desapareceriam, assegurou-lhes o direito à terra e à diferença.

Com os avanços constitucionais, veio a necessidade de revisão da legislação ordinária. Novos temas foram incluídos no debate jurídico relativo aos índios. Desde então, inúmeros projetos de lei têm sido apresentados pelo Executivo e por deputados e senadores, buscando regulamentar dispositivos constitucionais e adequar a legislação aos termos da nova Carta<sup>1</sup>. É o caso especificamente do Projeto de Lei 2.057, de 1991, de autoria, entre outros, do então deputado Aloísio Mercadante, que visa a instituir o Estatuto das Sociedades Indígenas. A proposta tem como objetivo adequar a Lei 6.001, o Estatuto do Índio, aos novos princípios introduzidos pela Constituição Federal. Diversas versões do texto já foram produzidas e levadas à discussão em diferentes situações, sem que fosse viável um consenso. É fato que há discordâncias entre grupos e lideranças indígenas, especialmente no que tange à questão da tutela, mas o estatuto esbarrou também no conservadorismo dos parlamentares, que via de regra tem impedido o avanço de diversas proposições de interesse dos povos indígenas.

Impressiona no Congresso Nacional, entretanto, o conjunto de proposições que visam a alterar ou regulamentar o capítulo dos índios da Constituição Federal, com o claro objetivo de usurpar os direitos indígenas. As propostas de emenda constitucional alterando o artigo 231 somam cinco no Senado Federal e 16 na Câmara dos Deputados. A maioria delas propõe limitar a extensão de cada estado passível de ser reconhecida como terra indígena ou estabelece como

<sup>1</sup> Ver, neste volume, o texto de Sérgio Leitão e Ana Valéria Araújo (p. 23-33).

competência do Congresso a demarcação das áreas. Todas guardam em si um questionamento de fundo sobre o direito à terra e a intenção de incluir o Congresso como instância reguladora dos procedimentos de reconhecimento previstos na Constituição. A mais recente, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 38, de autoria do senador Mozarildo Cavalcanti (PFL-RR), inclui os dois dispositivos. A proposta original limita em 30% a área de cada unidade da federação passível de ser reconhecida como terra indígena ou unidade de conservação. O relator da matéria, senador Amir Lando (PMDB-RO), “aumentou” esse limite para 50%. Além disso, prevê que a homologação das terras indígenas seja feita pelo Senado Federal. A discussão dessa proposta de emenda constitucional evidencia um padrão de atuação da bancada amazônica do Congresso no que tange aos assuntos indígenas.

As propostas têm quase sempre a mesma origem: parlamentares amazônicos, em sua maioria francamente contrários aos interesses indígenas, que se alternam na apresentação das proposições. Essa tropa de choque encontra em Roraima sua maior base e ocupa com frequência as tribunas da Câmara e do Senado para discorrer sobre suas teses anti-indígenas. Exemplo disso foi o discurso proferido pelo mesmo senador Mozarildo Cavalcanti no plenário do Senado em 25 de março de 2002. Ao citar a criação de uma secretaria do Índio no estado de Roraima como proposta concreta “de levar ao índio uma nova visão para que se integre à sociedade pelo caminho de sua valorização pessoal”, o senador deixou claro sob qual perspectiva pensa a questão indígena. Embora a Constituição tenha superado a lógica da integração, para o parlamentar essa ainda é a base que norteia o assunto. No que tange à questão territorial, as reações são ainda mais explícitas. No mesmo discurso, o senador se refere às demarcações de terras indígenas como “um seqüestro feito pela União, em relação aos estados, de imensas áreas para destinar ‘aos índios’”.

Não se pode negar que a falta de assistência aos povos indígenas e a inadimplência do governo com a política indigenista têm sido a tônica dos últimos governos, o que é reiteradamente utilizado como argumento pelos parlamentares para justificar a necessidade de dar aos índios alternativas econômicas. As proposições para a superação desses desafios, entretanto, não podem esquecer os preceitos constitucionais afirmados no artigo 231. Ocorre que a maioria dos parlamentares insiste em deturpar os objetivos dos constituintes. A confusão é flagrante especialmente quando se trata do parágrafo primeiro do artigo 231:

São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades

produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

O senador Jonas Pinheiro (PFL-MT), por exemplo, ao comentar o processo de revisão dos limites das terras indígenas Areões e Pimentel Barbosa, de ocupação Xavante, no estado do Mato Grosso, afirma:

Há ainda que se atentar para o fato de que a ocupação dessa região circunvizinha às reservas Areões e Pimentel Barbosa, feita por pequenos e médios produtores rurais, teve sua origem em projeto de colonização implantado no início dos anos 1970, e que toda a área tem cadeia dominial perfeita, originada em títulos expedidos pelo próprio estado de Mato Grosso em meados deste século, o que já a descaracteriza como terra tradicionalmente ocupada pelos índios.

O que se vê é uma enorme contradição entre um discurso padrão de garantia dos direitos indígenas e indicativos claros do não-reconhecimento desses direitos, além de uma forte dose de preconceito, evidenciada em menções que estabelecem uma ordem de prioridade na qual os povos indígenas estão em posição hierárquica inferior, tendo seus interesses secundarizados em detrimento de outros. O próprio Jonas Pinheiro deixa isso claro no mesmo discurso, feito em dezembro de 2000:

Há de se ter redobrado cuidado com uma decisão dessas, se a eventual ampliação de áreas de reservas indígenas desalojar outros moradores ou provocar desarmonia entre gente que vive em paz, como acontece naquela região, e gerar conflitos que venham a prejudicar as atividades econômicas daquela grande região do leste do estado de Mato Grosso, tão bem ocupada por imigrantes de toda parte do país.

São recorrentes no Congresso Nacional manifestações como essa, e poucos os parlamentares que dominam o tema de forma a poder contrapor-se a tais argumentos. A senadora Marina Silva (PT-AC) é uma das poucas que pode ser considerada defensora da questão indígena no Congresso. A maior parte dos parlamentares não tem opinião formada ou desconhece as questões envolvidas nos conflitos inerentes à questão indígena. Tal fato contribui para um aspecto curioso das posições do Congresso em relação ao tema: o fato de não haver, à exceção dos flagrantemente contrários aos interesses indígenas, uniformidade na

votação das matérias relativas aos índios. Em outras palavras, o *lobby* indígena tem sido conjuntural, não sendo possível estabelecer relações tão evidentes entre partidos e/ou ideologias e os interesses indígenas. A chamada bancada ruralista é um bom exemplo. Formada por proprietários de terra e agropecuaristas, fortaleceu seu espaço de articulação no período 1995-2002, constituindo um dos grupos de interesse com maior poder dentro do Congresso. Como boa parte dos conflitos relacionados à temática indígena se refere à questão fundiária, os chamados ruralistas compõem com as forças anti-indígenas. A unificação do voto, entretanto, ocorre somente nas proposições que possam afetar seu nicho de mercado. Nas outras votações, cada deputado é tacitamente liberado para seguir ou não as indicações das lideranças partidárias (Vigna de Oliveira s/d). É nesse caso que se encaixa o deputado Luciano Pizzatto, relator do projeto de lei do Estatuto das Sociedades Indígenas, que, no trato da matéria, tem tido uma postura adequada, apesar de ser membro da bancada ruralista.

A renovação do Congresso Nacional nas eleições de outubro de 2002 pode surtir efeito positivo para os povos indígenas no Brasil, embora nenhum dos dois candidatos indígenas à Câmara Federal em 2002 (José Adalberto Macuxi, de Roraima, e Evilásio Caroba Fulni-ô, de Pernambuco) tenha sido eleito.

A redução em mais de 30%<sup>2</sup> da bancada ruralista é um indicador positivo de que os maiores grupos antagonicos aos interesses indígenas saíram abalados da disputa eleitoral. Tal perspectiva é animadora diante do quadro recorrente de ameaças aos direitos indígenas que a legislatura 1998-2002 enfrentou. A eleição de alguns representantes ligados aos movimentos socioambientais da Amazônia é outro indicador favorável para o futuro próximo.

Até hoje o único representante indígena em Brasília foi o Cacique Xavante Mário Juruna, eleito deputado federal pelo PDT do Rio de Janeiro em 1982. Desde então, algumas lideranças têm tentado, sem sucesso, assegurar uma representação indígena no Congresso. No âmbito municipal, os índios têm sido mais bem-sucedidos. Na eleição de 2000, oitenta indígenas foram eleitos, entre vereadores e prefeitos. Propostas que visam a tratar dessa representação indígena no parlamento também já estiveram em pauta no Congresso. É o caso da Proposta de Emenda à Constituição n. 146, de 1999, de autoria do deputado

<sup>2</sup> Segundo levantamento do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

federal Antônio Feijão, que altera o artigo 45 da Constituição e cria “vaga de deputado federal específica às comunidades indígenas”. A justificativa é aperfeiçoar o modelo da representação política prevista na Constituição de 1988, reconhecendo a “especificidade dos interesses das sociedades indígenas e sua peculiar organização social”. Contudo, a despeito dos argumentos apresentados na justificação da proposta, entre eles o de que “o incremento da diversidade étnica na Câmara dos Deputados corresponde a um imperativo natural da própria sociedade, na contradição dialética e no posterior equilíbrio das forças históricas de nossa Nação”, a redação da PEC é dúbia. O parágrafo que seria incluído no artigo 45 estabelece que “as sociedades indígenas elegerão um deputado indígena de conformidade com os critérios e condições estabelecidos na forma da lei”. Dessa forma, é possível interpretar a proposta como uma restrição à eleição de mais de um representante indígena para a Câmara Federal. A PEC foi rejeitada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, sob o argumento de que “não são os indígenas os únicos representantes de um grupo social com cultura diversa da maioria do povo brasileiro”.

O recente debate sobre políticas afirmativas para minorias também suscitou a apresentação de um projeto de lei, de autoria do senador Tião Viana (PT-AC), que prevê a aplicação de cota mínima de 1% para os índios brasileiro no preenchimento de cargos da administração pública, no acesso a vagas de nível superior de instituições públicas e privadas e na concessão de bolsas para o ensino superior. A proposta estabelece um prazo de vinte anos para a aplicação da cota, e justifica: “Espera-se que o prazo fixado seja suficiente para igualar as oportunidades, por meio da oferta de condições de desenvolvimento idênticas a todos, independentemente de raça, cor ou etnia”.

Há diversas proposições em tramitação que visam a regular o uso de recursos naturais em terras indígenas. O tema mais recorrente é a regulamentação da mineração em terras indígenas. Já foram apresentados cerca de dez projetos sobre o tema na Câmara dos Deputados. Todos têm em comum estabelecer as regras sob a ótica do interesse comercial. Como são várias propostas versando sobre o mesmo tema, encontram-se apensadas ao projeto de lei do senador Romero Jucá (PSDB-RR), que já foi aprovado pelo Senado Federal e aguarda votação na Câmara. A história da tramitação desse projeto é emblemática. Sob os auspícios do governo Fernando Henrique Cardoso, do qual o autor da proposta é líder no Senado, o projeto de lei foi aprovado nessa Casa sob um acordo informal para que discussões aprofundadas

e emendas fossem feitas na Câmara dos Deputados. Contrariando o acordo, entretanto, a Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional da Câmara não acatou sequer as emendas apresentadas pelo deputado Salomão Cruz (PFL-RR), reconhecidamente favorável à mineração em terras indígenas, o que configurou o interesse em aprová-la imediatamente, na tentativa de evitar que retornasse ao Senado, como acontece quando um projeto recebe emendas na Câmara. A matéria só teve adiada sua aprovação na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias por intervenção de organizações indígenas e indigenistas, assim como do Ministério Público Federal.

Outro projeto de lei de interesse indígena que tramita no Congresso Nacional é o que regula o acesso aos recursos genéticos. De autoria da senadora Marina Silva, a primeira proposta previa mecanismos para assegurar os direitos indígenas e a proteção ao conhecimento tradicional. O governo federal, entretanto, apresentou outro projeto menos abrangente, além de ter publicado uma medida provisória sobre o tema que ganhou prioridade na tramitação.

Nos últimos anos, poucas propostas de interesse indígena foram aprovadas. A mais importante delas foi a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabelece no Brasil as diretrizes internacionais de garantia dos direitos dos povos indígenas à terra e aos recursos naturais, à não-discriminação e a viverem e se desenvolverem de maneira diferenciada, segundo seus costumes. O projeto de decreto legislativo que sancionou o texto da Convenção tramitou durante nove anos no Congresso.

Recentemente, foi aprovado o projeto de lei do deputado Sérgio Arouca, que assegura atendimento de saúde aos índios pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Na prática, todavia, a proposta não significou muito, principalmente depois que o Executivo Federal transferiu a responsabilidade do atendimento de saúde indígena para a Fundação Nacional de Saúde.