

# LIDERANÇAS INDÍGENAS E O DECRETO Nº 1.775/96 (1988-1996)<sup>1</sup>

## *INDIGENOUS LEADERS AND DECREE NO. 1.775/96 (1988-1996)*

*Poliene Soares dos Santos Bicalho\**

### **Resumo:**

O objetivo deste artigo é refletir sobre os discursos e os posicionamentos das organizações e lideranças indígenas diante das novas determinações do Governo quanto à demarcação de suas terras, e o corolário deste embate entre grupos étnicos e Estado quanto aos direitos indígenas pós-Constituição de 1988. Pretende-se observar, conhecer e analisar as relações tensas estabelecidas entre Estado e Etnias indígenas no Brasil no tocante à problemática da terra e dos direitos indígenas à mesma. Como metodologia, primordialmente, recorreu-se à análise das fontes documentais registradas no Dossiê *Golpe Contra Direitos Indígenas*, elaborado pelo Conselho

Indigenista Missionário (CIMI) em janeiro de 1996; especialmente o Decreto Nº 1.775, assinado pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso e o ministro da Justiça Nelson Jobim, em contraposição ao Decreto Nº 22/1991, assinado pelo Presidente da República Fernando Collor de Mello.

**Palavras-Chave:** Discursos; Lideranças Indígenas; Estado.

### **Abstract:**

The objective of this article is to reflect on the speeches and positions of organizations and indigenous leaders on the new Government's determinations regarding the demarcation of their lands, and the corollary of

\* Professora de História do Brasil I e III da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Atualmente leciona a disciplina História Contemporânea I na UnUCSEH-Anápolis e exerce a função de Coordenadora Stricto Sensu da UEG. Doutora em História Social pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: poliene.soares@hotmail.com.

<sup>1</sup> Este artigo resultou do relatório do Projeto de Pesquisa de mesmo título, *Lideranças Indígenas e o Decreto Nº 1775/96 (1988-1996)*, desenvolvido por mim na Universidade Estadual de Goiás (UEG), entre os anos de 2010 e 2011.

this clash between ethnic groups and indigenous rights as State post-1988 constitution. The aim is to observe, understand and analyze the strained relations established between the state and indigenous ethnic groups in Brazil with regard to land issues and indigenous rights thereto. As a methodology, primarily appealed to the analysis of documentary sources recorded in Brief Coup Against Indigenous Rights,

*“– As leis são uma invenção” – ao que fui obrigado a concordar, apesar de ser invenção formalmente criada e com legitimidade presumida, ainda que raras vezes comprovada. – “Então os brancos que inventem outra lei que defenda os direitos dos índios”, arrematou Paiaré, sem dar margem para novas explicações. Diálogo entre o líder indígena Paiaré e Carlos Frederico Marés de Sousa Filho (2009, p. 24).*

O ano era o de 1996, o governo o do presidente Fernando Henrique Cardoso e o ministro da Justiça o senhor Nelson Jobim. No âmbito estatal, como bem demonstrou na epígrafe acima o líder indígena Paiaré, uma nova lei foi *inventada*, o Decreto Nº 1.775/1996. Contudo, mesmo mediante infinitas manifestações

preparado by the Indigenous Missionary Council (CIMI) in January 1996; especially Decree No. 1775, signed by President Fernando Henrique Cardoso and Justice Minister Nelson Jobim, as opposed to Decree No. 22/1991, signed by President Fernando Collor de Mello.

**Key-words:** Speeches, Indigenous Leaders, State.

contrárias, de várias lideranças indígenas e de setores da sociedade civil organizada, o decreto vingou.

Infelizmente esta não foi uma lei inventada para defender os direitos dos povos indígenas do Brasil, pois o citado Decreto, entre outros aspectos, legitimava o *princípio do contraditório* àqueles que, por diferentes motivos, resolvessem contestar o direito indígena à posse permanente e ao usufruto de terras em processo de demarcação, como determina a Constituição Federal da República de 1988, nos seus artigos 231 e 232.

Os anos imediatamente posteriores à aprovação da Constituição de 1988 foram marcantes no sentido de que se pode falar em uma mudança de paradigma

quanto ao reconhecimento dos direitos indígenas e as relações estabelecidas entre Estado e Etnias. A partir de então, uma série de organizações indígenas surgiram em diferentes cantos do país, defendendo interesses étnicos em caráter local, regional e nacional. Em nível nacional, a principal organização indígena em atuação era o Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil (CAPOIB), criado em 1992.<sup>2</sup>

O objetivo principal deste Conselho era defender os interesses e os direitos indígenas diante das determinações e mudanças apresentadas pelos órgãos oficiais do Governo. Para Libertad Borges Bittencourt, o CAPOIB “não conseguiu consolidar-se como articulador nacional” (2007, p. 158.), reduzindo o seu campo de atuação nos primeiros anos do século XXI. Contudo, um dos momentos mais importantes da atuação do mesmo ocorreu durante as contestações referentes ao Decreto Nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, que trata dos novos procedimentos administrativos a serem adotados para a demarcação das terras indígenas.

<sup>2</sup> Algumas das discussões aqui esposadas foram originalmente pensadas ao logo da produção da minha tese de doutoramento, ver BICALHO (2010).

A análise do contexto que perpassa os anos de 1988 a 1996 foi o objetivo maior desse estudo, período no qual houve ampla atuação do Movimento Indígena no Brasil em torno da luta pelos direitos à cidadania e à diferença – entendida como direitos coletivos dos povos –; o reconhecimento dos mesmos no plano jurídico, como se pode observar na Constituição de 1988; e a permanente movimentação social contrária às contínuas ameaças a estes direitos, aqui evidenciada na luta das lideranças indígenas frente aos desmandos do novo Decreto que atenderia, entre outros aspectos, os interesses de latifundiários, garimpeiros e invasores, prejudicando os interesses indígenas.

Para pensar as relações entre Estado e Etnias indígenas no contexto da assinatura do Decreto Nº 1.775/96, assim como a atuação das lideranças indígenas diante do mesmo, recorreu-se ao método hermenêutico/interpretativo a fim de se analisar criticamente o material disponível para a pesquisa. O Dossiê *Decreto 1.775/96 Golpe contra os Direitos Indígenas*, elaborado pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), contém um rico acervo de fontes: cópias do Decreto Nº 1.775/96 e do Decreto Nº 22/1991; cartas abertas de diversas organizações indígenas contrárias ao De-

creto, como a da Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME), de 12 de janeiro de 1996; Notas à Imprensa, como a do Conselho Indígena de Roraima (CIR), de 11 janeiro de 1996; e vários recortes de jornais que tratam do assunto entre os anos de 1995 e 1996.

Do confronto das diferentes informações, buscou-se interpretar e compreender os fatos e posicionamentos, por meio da reinterpretação da tradição, como sugere Paul Ricoeur (1989, p. 49). Para complementar as informações do Dossiê, novas pesquisas foram realizadas no Arquivo Nacional-Secção de Brasília/DF e no Arquivo do CIMI-Brasília. Nestes respectivos arquivos foram identificados vários documentos sobre a questão indígena e, no último, um bom número de exemplares do Jornal *O Porantim* do período em pauta.

A discussão teórica e metodológica que embasou esta pesquisa pautou-se nas contribuições da nova história política e da história social, partindo do princípio de que as mudanças políticas e sociais – ao se pensar a temática indígena nas circunstâncias aqui apresentadas – não acontecem isoladamente, pois sugere uma conjuntura em que

as forças inerentes ao Estado e à Sociedade são interdependentes.

## O DECRETO DO MEDO E AS LIDERANÇAS: POSIÇÕES ANTAGÔNICAS

Antes de delinear as considerações e resultados alcançados com esta pesquisa, faz-se necessário, *a priori*, traçar algumas pontuações gerais sobre o que se entende por terras indígenas no Brasil e como é feita, a partir da legislação brasileira, a demarcação das mesmas. Como bem demonstrou a antropóloga Alcida Rita Ramos, “a terra é muito mais do que simples meio de subsistência” para os indígenas, “ela representa o suporte da vida social e está diretamente ligada ao sistema de crenças e conhecimento. Não é apenas um recurso natural, mas – e tão importante quanto este – um recurso sociocultural.” (1986, p. 13)

Nesta mesma direção, a Constituição de 1988 reconhece e reafirma o que já estava pré-determinado em legislações brasileiras anteriores<sup>3</sup> quanto ao direito

<sup>3</sup> Uma das primeiras legislações luso-brasileiras que reconhece o direito indígena às terras que tradicionalmente ocupam é o Alvará Régio de 1º de abril de 1680, no qual se pautou José Afonso da Silva e João Mendes Júnior para pensar a teoria do Indigenato, reconhecido e reafirmado na

que os indígenas têm às terras que tradicionalmente ocupam desde os tempos pré-colombianos.

Art. 231. São **reconhecidos** aos **índios** sua **organização social, costumes, línguas, crenças e tradições**, e os **direitos originários** sobre as **terras que tradicionalmente ocupam**, competindo à **União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens**.

§ 1º - 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**.

---

Constituição de 1988: "... E para que os ditos Gentios, que assim decerem, e os mais, que há de presente, melhor se **conservem** nas **Aldeias**: hey por bem que **senhores** de suas **fazendas**, como o são no **Sertão, sem lhe poderem ser tomadas, nem** sobre ellas se lhe **fazer moléstia**. E o Governador com parecer dos ditos Religiosos assinará aos que descerem do Sertão, lugares convenientes para neles lavrarem, e cultivarem, e **não** poderão ser **mudados** dos ditos **lugares contra sua vontade, nem serão obrigados a pagar foro, ou tributo algum das ditas terras**, que ainda estejam dados em Sesmarias e pessoas particulares, porque na concessão destas se reserva sempre o prejuízo de terceiro, e muito mais se entende, e quero que se entenda ser **reservado** o prejuízo, e **direito** aos **Índios, primários e naturais senhores delas**." Parágrafo 4º do ALVARÁ RÉGIO DE 1º DE ABRIL DE 1680. (CARNEIRO DA CUNHA, 1987, p. 59. Grifos meus)

§ 2º - As **terras tradicionalmente ocupadas** pelos **índios destinam-se** a sua **posse permanente**, cabendo-lhes o **usufruto** exclusivo das **riquezas** do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 4º - As **terras** de que trata este artigo são **inalienáveis e indisponíveis**, e os **direitos** sobre elas, **imprescritíveis**.

§ 6º - São **nulos e extintos, não** produzindo **efeitos jurídicos**, os **atos** que tenham por **objeto a ocupação**, o **domínio** e a **posse** das **terras** a que se refere o artigo... (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2002. p. 132. Grifos meus)

A Lei 6.001 de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto do Índio), que desde a promulgação da Constituição atual deveria ser revista, enfrenta no Congresso Nacional vários contratempos políticos que impedem à conclusão dos trabalhos do Novo Estatuto. Mediante este quadro, o antigo Estatuto permanece em vigor, e também deve ser considerando no concernente às terras indígenas.

Art. 19. As **terras indígenas**, por iniciativa e sob orientação do **órgão federal de assistência aos índios**, serão **administrativamente demarcadas, de acordo com o processo estabelecido em decreto do Poder Executivo**.

§ 2º **Contra a demarcação** processada nos termos deste artigo **não caberá** a concessão de **interdito possessório**, facultado aos **interessados** contra ela recorrer à **ação petítória ou à demarcatória**.

Art. 22. Cabe aos **índios** ou **silvícolas** a **posse permanente** das **terras** que habitam e o **direito ao usufruto exclusivo** das **riquezas naturais** e de **todas as utilidades** naquelas **terras** existentes.

Art. 23. Considera-se **posse** do índio ou **silvícola** a **ocupação efetiva da terra**, que, de acordo com os **usos, costumes e tradições tribais**, detém e onde habita ou exerce atividade **indispensável** à sua **subsistência** ou **economicamente útil**.

Art. 25. O **reconhecimento** do **direito** dos **índios** e **grupos tribais** à **posse permanente** das **terras** por eles habitadas, nos termos do artigo 198, da Constituição Federal, **independentemente de sua demarcação**, e será assegurado pelo **órgão federal de assistência**

**aos silvícolas**, atendendo à situação atual e ao **consenso histórico** sobre a **antiguidade da ocupação**, sem prejuízo das medidas cabíveis que, na omissão ou erro do referido órgão, tomar qualquer dos Poderes da República.

Art. 63. Nenhuma medida judicial será concedida liminarmente em **causas** que **envolvam interesse** de **silvícolas** ou do **Patrimônio Indígena**, sem prévia audiência da **União e do órgão de proteção ao índio**. (LEI 6.001, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1973 *apud* CARNEIRO DA CUNHA, 1987. p. 216-230. Grifos meus)

No entanto, as duas legislações mais detidamente consideradas aqui, por ser objeto desta pesquisa, são os decretos N° 22/91 e o N° 1.775/96. Antes, porém, é importante observar algumas considerações sobre o conceito de demarcação de terras indígenas. Para Marés de Souza Filho, “a demarcação de terras indígenas somente é necessária para sua própria proteção física”, mas mesmo que não haja demarcação, é imprescindível, como prevê a Constituição, “protegê-las juridicamente.” (2009. p. 148)

Neste sentido, o fato de os indígenas estarem na terra – viver e reproduzir-se cultural, econômica e

socialmente nela – já é critério para se identificar ali uma terra indígena tradicionalmente ocupada. Deste modo, entende-se que “a demarcação é ato secundário para a certificação das terras indígenas”, não passando de simples procedimento legal, “um ato administrativo que constitui a terra indígena, mas é mero ato de reconhecimento, de natureza declaratória” (MARÉS SOUZA FILHO, 2009, p. 148-149). Esta assertiva está evidenciada no artigo 231, parágrafos 1º e 2º da Constituição Federal; e no artigo 25 do Estatuto do Índio, conforme citação acima.

No plano oficial, a partir do determinado juridicamente pelas leis estatais, a demarcação se dá em quatro momentos importantes. A *identificação* é o primeiro estágio do processo de demarcação de uma terra indígena. Neste momento, o trabalho de um grupo técnico específico é realizado e os resultados são publicados pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI). De acordo com o Decreto 1.775/1996, são reservados 90 dias para que as pessoas que se sintam lesadas possam contestar a terra em questão – eis aqui o *princípio do contraditório*.

O segundo estágio é o da *demarcação física*, período longo e oneroso de mais noventa dias, em que a

demarcação propriamente dita é feita, quando também deve ser realizado o reassentamento dos não índios que ocupam a terra. O terceiro estágio é o da *homologação da área indígena*, por meio de decreto presidencial, quando o registro final da mesma como propriedade da União deve ocorrer no cartório da comarca onde se encontra localizada. Por fim, tem-se a *regularização fundiária*, com “a completa desintrusão das áreas da presença de ocupantes não-índios...” (SOCIEDADES INDÍGENAS E A AÇÃO DO GOVERNO, 1996, p. 17)

O Decreto Nº 22/91 entrou em vigor durante o governo do presidente Fernando Collor de Melo, em 4 fevereiro de 1991, e “Dispõe sobre o processo administrativo das terras indígenas e dá outras providências”, em consonância com decretos anteriores, como o Decreto Nº 76.999, de 8 de janeiro de 1976, o Decreto Nº 94.945 de 23 de setembro de 1987 e o Decreto Nº 88.118 de 23 de fevereiro de 1983. O teor destes documentos legais, embora não coincidissem plenamente, não se distinguia por completo, havendo muitas similitudes entre eles.

Especificamente sobre o Decreto Nº 22/91, Carlos Alberto Ricardo e Frederico Marés de Souza Filho,

em artigo intitulado *Decreto do medo*, admitem que o mesmo “tinha imperfeições e seguramente não atendia às reivindicações indígenas” (RICARDO, 1996, p. 3), mas, se comparado ao Decreto Nº 1775 de 8 de janeiro de 1996, assinado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, pelas mãos do Ministro da Justiça Nelson Jobim, o pior ainda esta por vir.

No primeiro caso, previa-se que a demarcação se fizesse de acordo com o que determina a Constituição de 1988 e o Estatuto do Índio, observando a avaliação da terra tradicionalmente ocupada por um grupo técnico, coordenado pelo órgão indigenista (FUNAI); com a participação do grupo indígena envolvido durante todo o processo; após conclusão dos trabalhos, um relatório seria apresentado à FUNAI, sendo que antes deste momento seria aberto um prazo de trinta dias para que órgãos públicos federais, estaduais e municipais pudessem prestar “informações sobre a área objeto de estudo”; configurada a demarcação, a mesma deveria ser publicada no Diário Oficial da União; logo após, o processo de demarcação era encaminhado ao Ministro da Justiça que, se julgasse necessário, poderia pedir “informações adicionais” a serem prestadas no prazo de até trinta dias; em caso de não aprovação,

o Ministro da Justiça pediria reexame, a ser atendido no prazo de mais trinta dias.

Em linhas gerais, o Decreto Nº 22/96 previa cuidados especiais com as terras onde se identificassem índios isolados; deliberava sobre a demarcação das áreas reservadas e, após a homologação da terra pelo Presidente da República, assinalava como “facultativo ao órgão federal de assistência ao índio proceder à revisão das terras indígenas aprovadas ou demarcadas com base na legislação anterior.” (DECRETO Nº 22 DE 4 DE FEVEREIRO DE 1991 *in* DOSSIÊ *Decreto 1.775/96*, 1996, p. 9-10)

Em artigo publicado nos jornais *Folha de São e Porantim*, Gilney Viana e Marta Suplicy, à época deputados federais do Partido dos Trabalhadores e membros da Comissão de Meio Ambiente e Minorias e da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, afirmam que o decreto Nº 22/91 “tornou-se um divisor de águas na questão indígena. Querer modificá-lo a esta altura, quando estamos às vésperas de uma manifestação do Supremo sobre sua constitucionalidade, é servir aos interesses dos que nunca aceitaram a consagração dos direitos indígenas na Constituição de 1988.” (VIANA & SUPLICY, 1995, p. 6)



Já o Decreto Nº 1.775/96 trouxe a novidade da publicação do relatório dos trabalhos de identificação e delimitação da terra a ser demarcada não apenas no Diário Oficial da União, mas também do Diário Oficial da unidade federativa onde se localiza a área demarcada; assim como:

§ 8º **Desde o início do procedimento demarcatório até noventa dias** após a publicação que trata o parágrafo anterior, **poderão os estados e municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados manifestar-se**, apresentando no órgão federal de assistência ao índio razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, **para fins de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório de que trata o parágrafo anterior.**

§ 9º Nos sessenta dias subseqüentes ao encerramento do prazo de que trata o parágrafo anterior, o órgão federal de assistência ao índio encaminhará o respectivo procedimento ao Ministro de Estado da Justiça, juntamente com pareceres relativos às razões e provas apresentadas. (ATOS DO PODER EXECUTIVO *in* DOSSIÊ *Decreto 1.775/96*, 1996, p. 7)

Para justificar este novo Decreto, os seus idealizadores alegaram que o Decreto Nº 22/91 era inconstitucional por, entre outros motivos, “não admitir o contraditório previsto no artigo 5º da Constituição” (VIANA & SUPPLY, 1995, p. 6) assegurado a todos; e por, de acordo com o previsto no artigo 25 do Ato das Disposições Gerais Transitórias (ADCT), terem sido extintas “todas as delegações para que o Poder Executivo deliberasse sobre matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional” (ANTUNES, 1996, p. 111).

Todavia, o jurista Antônio de Bessa Antunes considera a alegação de inconstitucionalidade do Decreto Nº 22/91 não procedente, e defende a “constitucionalidade integral” do mesmo. Os argumentos apresentados são diversos, e os mais importantes são os seguintes: primeiro, a demarcação da terra indígena é mera formalidade, já que detêm o direito às mesmas pelo simples fato de viverem e de se reproduzirem culturalmente nelas, o que está legitimado pela “tendência moderna” que assegura aos indígenas do Brasil e a diferentes grupos étnicos do mundo todo “os seus direitos originários as terras que tradicionalmente ocupam.” (1996, p. 117)

Seguindo a linha argumentativa de Antunes, sobre a provável inconstitucionalidade do Decreto N° 22/91, mediante a crítica de que o mesmo dispõe sobre “bens de domínio da União e que, na forma do artigo 48, V da Constituição da República Federativa do Brasil, tal atribuição pertence ao Congresso Nacional e não ao Poder Executivo”, o respeitável jurista nesta matéria do direito indigenista ressaltou que cabe ao Congresso Nacional

...dispor sobre *todas* as matérias da competência da União. Ora, ao se admitir a tese de que o Decreto n° 22/91 é inconstitucional pois dispôs sobre matéria de competência do Congresso Nacional, implicitamente, estaríamos admitindo a tese de que a Constituição de 1988 extinguiu o Poder Regulamentar do Poder Executivo e mais, que nenhum Decreto ou Decreto-lei foi recepcionado pela atual Constituição Federal. O que é, evidentemente, absurdo. (ANTUNES, 1996, p. 112)

Para fins de reafirmação do argumento apresentado, Antunes retornou aos textos das Constituições de 1891, 1946, 1967, assim como ao da Lei 6.001/1973 (Estatuto do Índio), que são unânimes em delegar ao Congresso Nacional, *com a sanção do Presidente da República*<sup>4</sup>, a atribuição de deliberar sobre bens de do-

<sup>4</sup> Grifos meus.

mínio da União, como as terras indígenas, por exemplo. Esta configuração legal foi quase que fielmente reproduzida na Constituição de 1988<sup>5</sup>.

Sobre a alegação de que o Decreto N° 22/91 teria ferido o *princípio do contraditório* e da ampla defesa, como prevê o artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal<sup>6</sup>, Antunes argumenta que o ato de a demarcação das terras indígenas refere-se a “mero *procedimento administrativo*, não se trata de matéria penal ou administrativo disciplinar”, ou seja, o princípio da “ampla revisão judicial” só se aplica aos casos de processos administrativos e/ou penais predispostos à violação de direitos. (ANTUNES, 1996, p. 120)

Se a demarcação das terras indígenas é uma mera

<sup>5</sup> Art. 48. **Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52,** dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: V – limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e **bens do domínio da União.** In: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2002, p. 47-48. (Grifos meus)

<sup>6</sup> Art. 5º **Todos são iguais perante a lei,** sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos: **LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ele inerentes.** In: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2002, p. 17-18. (Grifos meus)

formalidade legal, no âmbito do Estado brasileiro, de um direito reconhecido pela posse imemorial de povos pré-colombianos às terras que tradicionalmente ocupam; se a demarcação não é critério determinante para que uma terra seja ou não indígena, devendo ser primordialmente considerado, para tanto, o fato de estes povos viverem e se reproduzirem culturalmente no território; e, ainda, sendo as terras indígenas “inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis”, além de “nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objetivo a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo” (Art. 231, § 1º, 4º e 6º da CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2002, p. 132), confirma-se que o *princípio do contraditório* não se aplica às terras em questão.

Para as lideranças indígenas e as entidades de apoio, como o CIMI, as alegações e as intenções do Estado com estas modificações na legislação indigenista se explicavam por outros motivos. Vários jornais da época publicaram que há muito o Ministro da Justiça, o senhor Nelson Jobim, havia demonstrado interesse em alterar a legislação sobre a demarcação das terras indígenas, desde os tempos em que advogou a

pedido do governador do Pará, o senhor Jader Barbalho, “contestando terras indígenas desse Estado.” (CARNEIRO DA CUNHA, 1996, p. 3)

Márcio Santilli, que presidiu a FUNAI por seis meses – justamente no período de tensão entre Estado e Etnias devido à assinatura do novo Decreto, e que se demitiu do cargo sob pressão de entidades de apoio e lideranças indígenas contrárias ao mesmo (FOLHA DE SÃO PAULO, 1996, s/p) – afirmou, mais tarde, que a motivação maior para a “modificação da sistemática foi pessoal do ministro Jobim” (RICARDO, 1996, p. 48), que muito antes de ser ministro já havia manifestando-se favorável à matéria.

Não tendo conseguido êxito em 1993, pois o Supremo Tribunal Federal (STF) não deu ganho de causa ao então advogado Nelson Jobim, já que a tese da inconstitucionalidade do Decreto N° 22/91 não convenceu o Supremo; como Ministro da Justiça em 1996, Jobim retornaria ao seu intento, com a forte convicção de que desta vez o STF acataria a sua tese.

Para o Conselho de Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (CAPOIB), assim como para o CIMI e demais entidades de apoio, e para a ampla maioria das populações indígenas do País, inconstitucional era o

Decreto Nº 1.775/96, por todas as razões já aqui apontadas, como se pode observar nesta opinião de algumas lideranças, manifestada em 10 de julho de 1996:

... o Governo atende as pressões internas das forças políticas e econômicas que lhe dá sustentação, inclusive no Congresso Nacional, e administra as pressões externas favoráveis à demarcação das terras dos povos indígenas e à preservação ambiental. Dessa forma, de acordo com as pressões políticas que recebe, (o governo federal) atende a um ou a outro grupo, numa verdadeira gangorra genocida. (PORANTIM, 1996, p. 3)

Sobre a inconstitucionalidade do novo Decreto, outro renomado jurista e professor, Dalmo Dallari, em depoimento concedido a Iêda Cavalcante, apontou “que este decreto é inconstitucional por agredir a Constituição... por permitir a anexação de títulos dominiais sobre áreas indígenas na contestação da demarcação. A Constituição considera nulos estes títulos.” (CAVALCANTE in JORNAL PORANTIM, 1996, p. 4)

A aprovação deste novo Decreto revogou o Decreto Nº 22 e o Decreto Nº 608 de 20 de julho de 1992, e estas modificações beneficiariam – mediante a “instituição do contraditório” no Decreto Nº 1.775

–, segundo as organizações indígenas e indigenistas da época, “os invasores de áreas indígenas além da revisão destas áreas” (DOSSIÊ *Decreto 1.775/96*, 1996, p. 11). O *princípio do contraditório*, que permite que terras indígenas em fase final de demarcação sejam contestadas por terceiros, encontra-se realçado nos parágrafos 8º e 9º do Art. 2º do Decreto, como se demonstrou acima.

Estas cláusulas do Decreto foram recebidas com desconfiança e temor por representantes do Movimento Indígena do Brasil à época, em especial pelo CAPOIB; e pelas organizações indigenistas atuantes, como o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e a Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI/SP). Várias notas de repúdio ao Decreto vieram a público, denunciando os atos do Governo como inconstitucionais e anti-indígenas. Mais uma vez o protagonismo indígena tornou-se notável nas diversas notas e cartas de repúdio das organizações indígenas que circularam no cenário político daquele momento.

Em nota de repúdio, o CAPOIB declarou que o Decreto sancionado em 8 de janeiro de 1996 “retrocedeu politicamente e invalidou todas as demarcações de terras que não estão registradas” (DOSSIÊ *Decreto*

1.775/96, 1996, p. 33). Os estados da federação, municípios e demais pessoas passariam a ter direito de reivindicar para si terras indígenas em fase de demarcação e as que haviam sido demarcadas antes de o Decreto entrar em vigor. Isto tornava as terras indígenas mais acessíveis aos interesses do mercado e vulneráveis às invasões, já reincidentes.

Em carta aberta de 10 de janeiro de 1996, os caciques dos Povos Tapeba e Tremembé, Francisco Alves Teixeira e Francisco Marcos do Nascimento, declararam: “Nós não consegue entender porque os nossos direitos não tem mais valor e quem decide o nosso direito é os empresários, os latifundiários, os políticos, os que querem tomar as nossas terras...” (DOSSIÊ *Decreto 1.775/96*, 1996, p. 22). Enquanto a Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME), em carta aberta às autoridades e à população brasileira, enxergou nas novas medidas adotadas pelo Governo um meio de intimidação do Movimento Indígena e o desejo de “garantir a defesa de invasores de nossas terras.” (DOSSIÊ *Decreto 1.775/96*, 1996, p. 30).

Em Nota à Imprensa, o Conselho Indígena de Roraima (CIR) demonstrou preocupação com a “pos-

sibilidade de contestação administrativa 14 terras (sic), inclusive duas demarcadas e duas homologadas” (DOSSIÊ *Decreto 1.775/96*, 1996, p. 25), já que o *princípio do contraditório* presente no novo Decreto “seria retroativo a todas as demarcações de terras que não estivessem registradas: pelo novo decreto, cerca de 160 áreas, inclusive muitas já homologadas pelo presidente da República, estariam passíveis de revisão.” (CARNEIRO DA CUNHA, 1996, p. 3)

As entidades internacionais que colaboraram com investimentos financeiros pró-demarcação de terras indígenas, e participaram da 13ª reunião do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas (GTIP) da Organização das Nações Unidas (ONU), entenderam que a alteração do Decreto Nº 22/91 contradizia a Constituição de 1988 e constituía “grave humilhação aos direitos humanos dos povos indígenas no Brasil” (DOSSIÊ *Decreto 1.775/96*, 1996, p. 27). Entre as entidades que assinaram o documento estavam: *IWGIA/Suíça*; *Comité de Soutien aus Indiens des Amériques/França*; e o *Indigenous Peoples Centre for Information, Research, and Documentation (doCip)/Suíça*.

As mobilizações do CAPOIB foram impactantes no sentido de sensibilizar o Governo para que o mes-

mo revogasse o novo Decreto. No dia 28 de março de 1996, em frente ao Palácio do Planalto, aconteceu o encerramento da Mobilização Nacional contra o Decreto Nº 1.775/96. No mês seguinte, entre os dias 24 e 28 de abril, a campanha pró-revogação do novo Decreto contou com o apoio de “representantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, do CIMI e da CPI/SP; que reuniu 308 lideranças de 78 povos, representando cerca de 50 organizações indígenas de todas as regiões do país.” (JORNAL PORANTIM, 1996, p. 5)

Embora compartilhada com importantes organizações de apoio, as mobilizações contrárias ao novo Decreto foram protagonizadas pelo CAPOIB e as mais de 100 organizações que ele congregava. O temor do Movimento Indígena organizado se justificava diante da possibilidade de o novo Decreto ampliar as invasões e prolongar ainda mais a longa duração dos processos demarcatórios das terras indígenas, já que, com o *princípio do contraditório*, os direitos originários dos índios às suas terras – conforme prevê a Constituição de 1988 – ficavam parcialmente ameaçados.

Felizmente, com o passar do tempo e o esfriamento das tensões causadas pelo anúncio da assinatura do Decreto Nº 1.775/96, que permanece em vigor,

as consequências danosas do mesmo foram menores do que as esperadas pelas lideranças indígenas, suas organizações e as entidades de apoio. Conforme descreve Mário Santilli, “a quase totalidade das contestações havidas foram rejeitadas” (*In*: RICARDO, 2000, p. 163), os processos em curso prosseguiram e ainda houve um avanço significativo das demarcações.

Esta visão menos pessimista de Márcio Santilli já havia sido demonstrada em outro momento, quando reconheceu, em entrevista a Carlos Alberto Ricardo, que o “Decreto é um fato concreto”, tendo o Presidente da República “um objetivo muito claro de consolidar as áreas que estão envolvidas no processo do contraditório” (RICARDO, 1996, p. 48). Este quadro deu ao presidente Fernando Henrique Cardoso, apesar da atribulada relação do Estado com as Etnias indígenas durante o seu governo, um saldo positivo ao final, pois o mesmo “tornou-se campeão das demarcações, com o maior número de decretos homologatórios e a maior extensão já demarcada por um presidente na história do Brasil”, ao menos até o final do seu mandato. (SANTILLI *in* RICARDO, 2000, p. 163)

Contudo, não se pode perder de vista o fato de que estes resultados satisfatórios quanto às demarcações,

subsequentes àqueles conturbados anos de mudanças na legislação que regulamentava as terras indígenas, não é expressão de uma realidade sem conflitos. Ao contrário, representa a expressiva capacidade de mobilização e de luta social indígena contra os reais desmandos que o novo Decreto anunciou à política de demarcações no Brasil. Os jornais e publicações diversas do período evidenciam a ampla organização e atuação do Movimento e das lideranças indígenas da época.

Em publicação de o *Porantim* de dezembro de 1996, Jovino Sales Kaingang apresentou algumas dessas formas de resistência ao Decreto através da ampla mobilização do Movimento Indígena no Brasil:

A mobilização indígena em Brasília, ocorrida em março e coordenada pelo Capoib reuniu mais de 300 lideranças de todo o país... evitaram que os efeitos desastrosos do Decreto 1775/96 fossem consolidados a favor dos interesses contrários à demarcação... A área Toldo Pinhal, em Santa Catarina, foi recuperada pelos Kaingang, Guarani e Xokleng. Trata-se de uma terra tradicional dos Kaingang que há dois anos está com a portaria de demarcação assinada pelo ministro da Justiça. Durante o movimento dos índios, foram

feitos reféns quatro servidores federais responsáveis pela solução da questão... Após quatro dias, em 27 de outubro, os reféns foram liberados depois de garantir aos índios que dentro de 30 dias, no máximo, o Inkra reassentaria os colonos ocupantes de sua área em outro lugar. (KAINGANG, 1996, p. 5)

A apresentação desta realidade evidencia que, embora reconhecidos pela Lei maior da Nação, os direitos indígenas permaneceram constantemente ameaçados durante toda década de 1990, assim como também nesta primeira década do século XXI. Neste contexto, nota-se também que há uma importante atuação do movimento e das lideranças indígenas quanto à defesa destes direitos, e a terra foi e ainda é um dos principais percalços no processo de reconhecimento e respeito destes direitos garantidos.

A situação de impasse entre Estado e Etnias indígenas, ampliada pelo Decreto Nº 1.775/96, tornou relevante o desenvolvimento desta pesquisa, uma vez que se buscou ampliar as informações e os conhecimentos referentes à problemática indígena contemporânea no Brasil. Para tanto, imiscuiu-se na tensa relação entre Estado e Etnias indígenas a partir de um tema bastante delicado: o direito indígena às suas terras; e fazendo-o

sob o viés da percepção e da atuação das lideranças indígenas – o que qualifica os resultados desta pesquisa como inovadores e promissores para o conhecimento e a divulgação do processo de reelaboração e reescrita de uma nova história indígena no Brasil.

### ALGUMAS CONSIDERAÇÕES...

É recorrente, na história do Brasil e de outras realidades nacionais que advieram de situações coloniais, a apropriação pelo poder de setores das elites políticas e econômicas – que normalmente representam as duas faces de uma mesma moeda – da própria Lei, por meio de emendas e decretos, para obtenção de favores que visam os interesses não da maioria, mas à vontade da maioria, ou seja, os desejos particulares e individuais de poucos.

Estes setores dominantes costumam fazer uma verdadeira balbúrdia com a Lei Maior do País. E o mais incrível disso tudo é como o próprio discurso/texto da Carta Magna abre todos os precedentes para que isso ocorra. Os decretos e emendas, legitimados pela Constituição Federal da República, acabam por atender aos interesses particulares de grupos dominantes, ainda que temporariamente – pois estes se

articulam enquanto permanecem à frente ou paralelamente àqueles que estão no poder, tendo chegado ao mesmo pelo caminho do jogo democrático –; enquanto os direitos coletivos dos povos indígenas, garantidos pela Constituição em pauta (Arts. 321 e 232, principalmente) são atropelados, violados e ignorados. O líder indígena Paiaré é quem tem razão, a Lei é mesmo uma invenção do *branco* para atender seus próprios interesses.

A esperança no jogo democrático em processo no Brasil não deve, porém, fragilizar-se diante desses fatos, ao contrário, precisa se fortalecer, pois da mesma maneira que se pode “emendar” a Lei para atender aos interesses de grupos privados, também se pode “emendá-la” para atender aos interesses de grupos e coletividades maiores, como os povos indígenas, por exemplo. O jogo democrático no qual vivemos garante isso desde que haja as condições e o preparo para se inserir no mesmo.

É nesse instante que a educação, a formação e a informação passam a ter sentido pleno e intransferível, e a história da movimentação social indígena – especialmente a história recente do Movimento Indígena no Brasil – tem demonstrado que estes povos já



perceberam isso. Não é à toa que uma das principais bandeiras de luta desse Movimento é a Educação Indígena de qualidade e diferenciada.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. A Demarcação das Terras Indígenas e a Constitucionalidade do Decreto nº 22/91. *Revista da Procuradoria Geral da República*, n. 8, jan/jun, 1996. São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1996, p. 111, 112, 117 e 120.

BICALHO, Poliene Soares dos Santos. *Protagonismo Indígena no Brasil: Movimento, Cidadania e Direitos (1970-2009)*. Brasília, Tese (Doutorado). Programada de Pós-Graduação em História (PPGH/UnB), 2010.

BITTENCOURT, Libertad Borges. *A formação de um campo político na América Latina: as organizações indígenas no Brasil*. Goiânia: Editora da UFG, 2007.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. - Boa-Fé e terras indígenas - . *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, terça-feira, abr., 1996, Opinião 1, p. 3.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. *Os Direitos do Índio: Ensaio e documentos*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

CAVALCANTE, Iêda. Cresce repúdio ao Decreto 1775/96. *Porantim*, Ano XVIII, Nº 186, Jun/jul., 1996. Brasília: CIMI, 1996, p. 4.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 35/2001 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. - Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

DOSSIÊ *Decreto 1.775/96. Golpe contra os Direitos Indígenas*. Brasília-DF, Janeiro/96. Elaborado por Porantim e Setor de Documentação Dossiê *Decreto 1.775/96. Golpe contra os Direitos Indígenas*. Brasília-DF, Janeiro/96. Elaborado por Porantim e Setor de Documentação.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. Presidente da FUNAI pede demissão, Sucursal de Brasília, mar., 1996, s/p.

JORNAL PORANTIM. Povos indígenas não aceitam redução de suas terras. Ano XVIII, Nº 186, Jun/jul. Brasília: CIMI. 1996, p. 3 e 5.

KAINGANG, Jovelino Sales. Árduas lutas frente ao Estado. *Porantim*. Ano XVII, Nº 191, Dezembro. Brasília: CIMI, 1996, p. 5.

MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. *O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito*. 1. ed. (ano 1998), 6 reimpressão. Curitiba: Juruá, 2009.

RAMOS, Alcida Rita Ramos. *Sociedades Indígenas*. São Paulo: Ed. Ática, 1986.

RICARDO, Carlos Alberto (Editor). A FUNAI é uma morta-viva que continuará pairando sobre a política indigenista até que haja alternativas consistentes (Entrevista com Márcio Santilli). In: *Povos Indígenas no Brasil:1991-1995*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1996, p. 48.

RICARDO, Carlos Alberto (Editor). *Povos Indígenas no Brasil: 1996-2000*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000.

RICARDO, Carlos Alberto (Editor). *Povos Indígenas no Brasil:1991-1995*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1996.

RICARDO, Carlos Alberto. MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. Decreto do Medo. *Folha de São Paulo*, seção Tendências e Debates, São Paulo, fev., 1996, p. 3.

RICARDO, Fany Pantaleoni. □ Situação Jurídico-Administrativa das Terras Indígenas no Brasil (em 30/06/1997) □. In: RICARDO, Fany Pantaleoni. SANTILLI, Márcio. (Orgs.) *Terras Indígenas no Brasil. Um balanço da Era Jobim*. Documentos do ISA, nº 03. São Paulo: ISA, 1997.

RICOEUR, Paul. *O Conflito das Interpretações*. Ensaios de Hermenêutica. Porto-Portugal: Rés-Editora, 1989.

SANTILLI, Márcio. Demarcação das Terras Indígenas: uma luz no fim do túnel? RICARDO, Carlos Alberto (Editor). *Povos Indígenas no Brasil: 1996-2000*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000, p. 163.

SOCIEDADES INDÍGENAS E A AÇÃO DO GOVERNO. Brasília-DF. 1996. Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Justiça; Fundação Nacional do Índio, 1996, p. 17.

VIANA, Gilney. SUPPLY, Marta. Nova ameaça aos povos indígenas. *Folha de São Paulo*, seção Tendências e Debates, São Paulo, 20 de junho de 1995 / *Po-rantim*, N°175, jun, Brasília: CIMI. 1995, p. 6.

*Artigo recebido em: 21/11/2012*

*Aprovado para publicação em: 28/12/2012*