

**COMISSÃO EXTERNA DESTINADA A AVALIAR, *IN LOCO*, A SITUAÇÃO DA DEMARCAÇÃO EM ÁREA CONTÍNUA DA "RESERVA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL", NO ESTADO DE RORAIMA.**

**COMPLEMENTAÇÃO DE PARECER**

Considerando as sugestões apresentadas pelos ilustres Deputados integrantes desta Comissão Externa, bem como da bancada de Roraima, esta Relatoria apresenta uma nova versão do parecer, com fundamento no art. 57, XI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, onde são incorporadas algumas das idéias trazidas pelos nossos ilustres pares.

Nesta oportunidade, agradecemos penhoradamente aos senhores Deputados por suas sugestões, que muito enriqueceram e facilitaram o trabalho de elaboração deste trabalho.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 200 .

Deputado LINDBERG FARIAS  
Relator

**COMISSÃO EXTERNA DESTINADA A AVALIAR, *IN LOCO*, A  
SITUAÇÃO DA DEMARCAÇÃO EM ÁREA CONTÍNUA DA  
"RESERVA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL", NO ESTADO  
DE RORAIMA.**

# **RELATÓRIO**

Presidente: Deputado Moacir Micheletto

Relator: Deputado Lindberg Farias

## SUMÁRIO

COMPLEMENTAÇÃO DE PARECER .....	1
<b>SUMÁRIO .....</b>	<b>3</b>
<b>PARTE I: CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>4</b>
APRESENTAÇÃO .....	4
<b>RELAÇÃO DOS PARLAMENTARES MEMBROS DA COMISSÃO .....</b>	<b>5</b>
ROTEIRO DE ATIVIDADES DA COMISSÃO .....	6
INTRODUÇÃO .....	8
<b>PARTE II: CONFLITOS E INTERESSES EM QUESTÃO .....</b>	<b>11</b>
A. O ESTADO DE RORAIMA .....	12
B. CONFLITOS ÉTNICOS, FEDERATIVOS E SOCIAIS .....	15
1. Dados gerais .....	15
2. Ânimos acirrados .....	16
3. Índios X índios .....	18
4. Expulsão da população das áreas rurais .....	24
5. A questão federativa .....	25
C. A DEFESA NACIONAL .....	26
1. Zona de Conflito .....	27
2. Despovoamento .....	28
3. Resistência à presença do Estado e das Forças Armadas .....	29
4. Pressões sobre a Amazônia .....	32
<b>PARTE III: ANÁLISE DO PROCESSO DE DEMARCAÇÃO .....</b>	<b>44</b>
A. ANÁLISE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	44
1. Análise do Laudo Antropológico .....	45
2. Análise do Despacho n.º 80, do Ministério da Justiça, de 20 de dezembro de 1996 .....	50
3. Análise da Portaria de Identificação: Portaria n.º 820, do Ministério da Justiça, de 11 de dezembro de 1998 .....	51
B. OUTROS ASPECTOS RELATIVOS À DEMARCAÇÃO NOS MOLDES DA PORTARIA N.º 820, DE 1998 .....	53
1. Segurança Jurídica e Proteção da Confiança .....	53
2. Aspectos federativos .....	59
3. Oitiva do Conselho de Defesa Nacional .....	60
4. Demarcação de terras indígenas e proporcionalidade .....	62
5. Superposição de terras indígenas e parques nacionais .....	62
C. CONCLUSÃO DA PARTE III .....	64
<b>PARTE IV: CONCLUSÃO .....</b>	<b>66</b>

## **PARTE I: CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

### **Apresentação**

O presente relatório é produto da visita, *in loco*, à Área Indígena Raposa/Serra do Sol; das audiências públicas promovidas por esta Comissão; e do exame de documentos entregues pelas entidades e pessoas que participaram dos debates e audiências públicas prestando esclarecimentos sobre questões afetas à reserva.

Pretendeu-se avançar na solução dos problemas que chegaram ao conhecimento da Comissão. Durante os trabalhos, cuidou-se de ouvir todos os atores sociais envolvidos, não perdendo de vista o objetivo principal – o encaminhamento de propostas com vistas à solução dos conflitos locais.

Por isso, além da descrição das atividades desenvolvidas pela Comissão e da análise dos resultados da investigação realizada, são apresentadas sugestões com o objetivo de tentar superar o impasse em torno da demarcação das terras indígenas da região de Raposa/Serra do Sol, em Roraima.

## **RELAÇÃO DOS PARLAMENTARES MEMBROS DA COMISSÃO**

**Coordenador:** Moacir Micheletto (PMDB)

**Relator:** Lindberg Farias (PT)

### **TITULARES**

PT

Eduardo Valverde RO (Gab. 435-4)

Lindberg Farias RJ (Gab. 285-3)

PFL

José Rocha BA (Gab. 908-4)

Mussa Demes PI (Gab. 712-4)

PMDB

Asdrubal Bentes PA (Gab. 410-4)

Moacir Micheletto PR (Gab. 478-3)

PSDB

Nicias Ribeiro PA (Gab. 278-3)

Zenaldo Coutinho PA (Gab. 336-4)

PP

Luis Carlos Heinze RS (Gab. 526-4)

PTB

Jair Bolsonaro RJ (Gab. 482-3)

PL

Coronel Alves AP (Gab. 419-4)

PSB

Vaga cedida ao PC do B

PPS

Colbert Martins BA (Gab. 319-4)

PC do B

Perpétua de Almeida AC (Gab. 625-4)

Consultores legislativos: Alessandra Valéria S. Torres

Ednilton Andrade Pires

Luiz Almeida Miranda

Sérgio Fernandes Senna Pires

Newton Tavares Filho

Secretário: José Maria Aguiar de Castro

## **Roteiro de atividades da Comissão**

A Comissão Externa foi constituída por Ato da Presidência, no dia 05 de fevereiro de 2004. Teve sua primeira reunião ordinária no dia 10 de março de 2004, ocasião em que foi aprovado requerimento do Deputado Moacir Micheletto, no qual solicitava a definição de data para uma visita a região.

Nos dias 17 e 18 de março, uma comitiva composta por Deputados da Comissão Externa e da Bancada Federal de Roraima visitou a Área Indígena Raposa/Serra do Sol, ouvindo as comunidades e seus representantes.

A vistoria *in loco* foi realizada pelos seguintes deputados:

1 – Integrantes da Comissão Externa:

Moacir Micheletto (PMDB-PR), Lindberg Farias (PT-RJ), Eduardo Valverde (PT-RO), Asdrubal Bentes (PMDB-PA), Luis Carlos Heinze (PP-RS) e Colbert Martins (PPS-BA);

2 – Integrantes da bancada federal de Roraima:

Dr. Rodolfo Pereira (PDT), Maria Helena (PPS), Suely Campos (PP) e Alceste Almeida (PMDB).

O debate realizado na Assembléia Legislativa de Roraima contou com a participação dos deputados acima relacionados e dos seguintes:

1 – Deputados Federais:

Coronel Alves (PL-AP); Almir Sá (PL-RR) e Luciano Castro (PL-RR);

2 – Deputados Estaduais:

Mecias de Jesus (PL), Presidente da Assembléia; Vantam Praxedes (PRONA); Célio Wanderley (PSL); Airton Soligo (PPS); Eliseu Alves (PL); Pedro Estevam (PSDC); Chico das Verduras (PRP); Maria Luiza Campos (PAN); Marília Pinto (PSDB); Sebastião Portella (PL); e Gute Brasil (PSDB).

Também compareceram à Assembléia Legislativa:

Sr. Amazonas Brasil, Presidente do Instituto Histórico, Geográfico e Etnográfico de Roraima;

Sr. Silvestre Leocádio da Silva, representante da Sociedade de Defesa dos Índios Unidos de Roraima (SODIURR);

Sr. Fábio Antônio Pereira Lima, representante da Federação da Agricultura do Estado de Roraima (FAERR);

Sr. Paulo César Quartiero, Presidente da Associação dos Produtores de Arroz;

Sr. Ermilo Paludo, representante do Presidente da Cooperativa de Produção de Carne do Estado de Roraima;

Sra. Círia Maria Mota Bezerra, representante dos desapropriados rurais de Roraima;

Sr. Antônio Oneildo Ferreira, Presidente da OAB/Roraima;

Sr. José Luiz Zago, representante da Associação dos Criadores de Gado do Estado de Roraima;

Sr. Dirceu Vinhal, representante da Cooperativa Grão Norte;

Sr. José Novais, vice-prefeito de Uiramutã.

Na Câmara dos Deputados, em Brasília, foram realizadas – nos dias 9, 10, 16 e 17 de março de 2004 – outras quatro audiências públicas, em que foram ouvidos agentes públicos, antropólogos, representantes indígenas e do segmento produtivo de Roraima. Falarão à Comissão, na seguinte ordem:

Sr. Flamarion Portela, Governador do Estado de Roraima;

Sra. Maria Guiomar de Melo, antropóloga da FUNAI responsável pelo Laudo Antropológico da Área Indígena Raposa/Serra do Sol;

Sr. Carlos Borges, antropólogo, e Sr. Alcir Gursen de Miranda, ambos membros do Grupo Técnico Especializado (GTE) criado pelo Governo de Roraima para estudar a questão fundiária e indígena naquele Estado;

Sr. Silvestre Leocádio da Silva, representante da Sociedade de Defesa dos Índios Unidos do Norte de Roraima (SODIURR);

Dr. Mércio Pereira Gomes, Presidente da Fundação Nacional do Índio (FUNAI);

Sr. Júlio José de Souza, representante do Conselho Indígena de Roraima (CIR);

Sra. Florany Mota, Prefeita de Uiramutã/RR;

Sr. Saulo Ferreira Feitosa, representante da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB);

Dr. Daniel Gianluppi, engenheiro agrônomo, representando a Federação de Agricultura do Estado de Roraima;

Sr. Paulo César Justo Quartiero, Presidente da Associação dos Produtores de Arroz no Estado de Roraima;

Sr. Jonas Marcolino, Representante da Comunidade Indígena do Contão/RR;

Sr. Paulo Santilli, antropólogo da FUNAI.

## **Introdução**

Iniciado em 1977, o processo de demarcação da Área Indígena Raposa/Serra do Sol desde então mobiliza a população de Roraima. Após passar por sucessivas ampliações, a reserva foi declarada de posse permanente dos índios – com um total de 1.678.800 hectares – em 11 de dezembro de 1998, por força da Portaria nº 820 do Ministério da Justiça, assinada pelo então ministro Renan Calheiros.

Até agora, no entanto, o processo não se consumou, já que o assunto aguarda há mais de cinco anos uma deliberação da Presidência da República. Dois grupos de pressão digladiam-se em torno da questão.

O primeiro deles exige a homologação da demarcação nos termos definidos pela Portaria nº 820 do Ministério da Justiça, de 11 de dezembro de 1998, como defendem técnicos da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), algumas organizações não-governamentais (ONGs) nacionais e estrangeiras, setores da Igreja Católica e parte dos índios que ocupam a área.

Outra corrente reúne desde parcela dos indígenas que vivem na reserva até produtores rurais, empresários e praticamente toda a representação política do Estado. Esses, apoiados pelo Governo de Roraima, querem excluir da demarcação aproximadamente 10% da área identificada pela FUNAI, de modo a retirar dos limites da reserva não apenas rodovias, imóveis com domínio e posse anteriores a 1934, propriedades com títulos

definitivo e áreas urbanas, como também terras para expansão urbana e áreas produtoras ou potencialmente produtoras de arroz irrigado.

O debate adquiriu graves contornos no início deste ano, quando o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), acusou índios contrários à homologação de bloquearem estradas e seqüestrarem três missionários engajados na defesa da demarcação nos termos propostos pela FUNAI.

A tentativa de encontrar saídas para esse impasse foi o que inspirou esta Comissão Externa. Com o propósito de enfrentar o assunto de maneira desapaixonada, nenhum de seus integrantes foi eleito por Roraima, providência apoiada pela bancada federal do Estado, que jamais deixou de subsidiar a Comissão no fornecimento de informações e documentos.

Em visita a Roraima, a Comissão Externa teve a oportunidade de verificar *in loco* a situação da área e ouvir mais de 50 pessoas, entre índios contrários e favoráveis à homologação nos termos da Portaria n.º 820/MJ, de 1998, lideranças comunitárias, políticas e empresariais, técnicos e cidadãos, índios e não índios. Outros 11 atores envolvidos no debate do assunto prestaram depoimento em audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados.

Finalmente, a Comissão se debruçou sobre vasta documentação, concentrando-se na análise do material recolhido e, com freqüência, recorrendo a consultas às diversas fontes de informação disponíveis, para checagem de informações e aprofundamento dos estudos da matéria.

A viagem a Roraima foi especialmente útil para mostrar a extensão dos conflitos e a radicalização das posições das partes em confronto. Ficou claro que o assunto requer urgente ação desta Casa, que não pode se omitir diante de questão de tal gravidade.

Com efeito, elementos explosivos estão em jogo no debate sobre a Área Indígena Raposa/Serra do Sol. Entre eles, questões ligadas à soberania nacional, já que a demarcação inclui as fronteiras do Brasil com a Venezuela, numa faixa de aproximadamente 136 km, e a República Cooperativista da Guiana, cerca de 370 km; visões indígenas diferentes quanto à integração de suas comunidades à sociedade brasileira; o futuro da próspera rizicultura roraimense, que encontra nas terras abrangidas pela reserva, áreas

muito propícias à cultura do arroz; rico patrimônio da região em termos de biodiversidade, recursos naturais e hídricos e riquezas minerais; e a proximidade com zona de disputa territorial entre a Venezuela e a Guiana.

No curso deste exaustivo trabalho, este Relator procurou se guiar por alguns princípios.

O primeiro deles foi a determinação de conduzir a investigação de modo democrático. Daí o esforço para ouvir, com atenção e respeito, todos os principais atores em conflito.

O segundo, o desejo de garantir o exercício dos direitos indígenas, tal como previsto na Constituição Federal. O que impôs a necessidade de reconhecer a diversidade cultural dos índios e o seu direito não apenas à propriedade da terra que ocupam, mas também à preservação de sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições.

O terceiro foi a recusa em abordar a questão, inclusive no que diz respeito à interpretação da Constituição e do sistema jurídico vigente, sob a ótica exclusivamente indígena ou antropológica. Os fatos foram considerados em seus aspectos sócio-econômicos, históricos, fundiários, ambientais, político-institucionais, militares e estratégicos.

O quarto foi encarado como uma missão: canalizar nossas melhores energias para um empreendimento difícil, considerado o grau de acirramento dos ânimos – produzir um relatório ao mesmo tempo sensível aos problemas vividos pelas populações em conflito e sereno o bastante para contribuir com a construção de uma solução conciliadora.

## **PARTE II: CONFLITOS E INTERESSES EM QUESTÃO**

As informações colhidas pela Comissão Externa – por meio de vistoria *in loco* da área, oitiva das principais personalidades envolvidas e da análise de volumosa documentação – permitiram conhecer profundamente a região, investigando-se os mais diversos aspectos da crise que nela se instalou.

O trabalho mostrou a gravidade dos conflitos que a demarcação da Área Indígena Raposa/Serra do Sol suscita. Os riscos de conflagração são grandes, em razão do complexo conjunto de interesses em jogo e da pouca disposição das partes em choque de ceder, conciliar. As diferenças não se dão apenas entre índios e não-índios, mas também no interior da população indígena.

Parte dela identifica-se com as teses do Conselho Indígena de Roraima (CIR), que tem o apoio de diversas organizações não-governamentais (ONGs) e de setores da Igreja Católica. Essa corrente defende a demarcação nos moldes preconizados pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), com a retirada dos não-índios da reserva e a indenização pelas benfeitorias realizadas.

Em campo oposto, estão os índios que têm como portavozes três entidades: a Sociedade de Defesa dos Índios Unidos do Norte de Roraima (SODIURR), a Aliança de Integração e Desenvolvimento das Comunidades Indígenas de Roraima (ALIDCIR) e a Associação Regional Indígenas do Rio Kinô ao Monte Roraima (ARIKOM). Eles, a exemplo de expressiva parcela da população e das lideranças políticas e empresariais de Roraima, defendem a exclusão de aproximadamente 10% da área a demarcar, de modo a facilitar o desenvolvimento da região e sua integração com a sociedade nacional.

Não se trata de um mero debate de idéias. Ele mobiliza as paixões próprias de quem lá reside e trabalha e ali pretende realizar seus projetos de vida, inclusive no plano material.

Outros ingredientes imprimem contornos ainda mais graves ao tema. Entre eles, deve-se destacar a questão da soberania e defesa nacional. A área em litígio chega até a fronteira brasileira, nas divisas

internacionais com a Venezuela e a Guiana. Sua baixíssima densidade demográfica, elevado valor estratégico e grande potencial para exploração econômica constituem verdadeiro convite para ações de narcotraficantes, contrabandistas e outras práticas ilícitas ou lesivas aos interesses nacionais. Isto coloca em risco o controle nacional sobre a área e a sobrevivência e segurança da população local, sobretudo dos diversos povos indígenas.

Completam o quadro encontrado pela Comissão as peculiaridades de Roraima, um Estado às voltas com sérios problemas fundiários, que tem no cultivo do arroz uma das bases de sua frágil economia. Ocorre que a maioria das fazendas – entre elas, as mais produtivas – ficam exatamente na Área Indígena Raposa/Serra do Sol, região muito propícia à rizicultura. Mobilizados contra a homologação da reserva nos termos defendidos pela FUNAI, os produtores rurais, muitos com títulos de propriedade reconhecidos, não aceitam deixar a terra que ocupam.

Foi esse cenário conflituoso e preocupante que a Comissão encontrou.

## **A. O Estado de Roraima**

A Comissão constatou a extrema gravidade dos problemas sócio-econômicos enfrentados por Roraima, Estado que completou 15 anos de existência em outubro de 2003. O antigo Território Federal adquiriu independência política, mas ainda busca autonomia no plano econômico e financeiro.

É bastante elevado o grau de dependência do Estado e seus 15 Municípios em relação às transferências federais. Da soma das receitas estaduais, 80% correspondem a recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Nos Municípios, a dependência é ainda maior: 95% dos recursos advêm do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Para piorar a situação, o Estado viveu nas últimas décadas um processo de declínio das atividades produtivas, ao mesmo tempo em que experimentou expressivo salto populacional.

É verdade que a densidade demográfica ainda é baixa, situando-se em média em 1,44 habitante por km<sup>2</sup>, enquanto a média nacional é de 19,94 brasileiros por km<sup>2</sup> (IBGE, Censo de 2000). Mas, segundo o IBGE, o número de residentes passou de 17.834, em 1950, para 324.397 em 2000.

Nesse período, portanto, a população roraimense aumentou 18 vezes. Somente entre 1996 e 2000, o total de habitantes cresceu 31,2 % (IBGE, 2001), provocando forte pressão social, em razão da demanda por habitação, saúde, educação, empregos e lazer.

O fenômeno decorreu, sobretudo, da intensificação dos fluxos migratórios, originários principalmente da região Nordeste e inspirados, em especial a partir dos anos 70, pelo sonho de ganhos fáceis com a mineração.

Desde o início da década de 90, porém, o garimpo tornou-se uma atividade virtualmente clandestina e de baixíssimo peso econômico, e essa população composta basicamente por migrantes se debate com dificuldades crescentes. Concentrada na zona urbana, ela teve em 2003 uma renda *per capita* estimada em apenas R\$ 3.417,00, ou seja, pouco mais da metade da média nacional (IBGE/Governo do Estado de Roraima, 2004).

A atividade pecuária, antes próspera, ficou praticamente estagnada nas últimas três décadas e meia, situação gerada principalmente pelo dificuldade enfrentada pelos pecuaristas para obter titulação da terra. Ao mesmo tempo, o enxugamento da estrutura governamental provocou a elevação do desemprego nos anos mais recentes. Apenas de 2001 para 2002, o total de pessoas ocupadas em Roraima caiu 8,58%.

Apesar de seu forte potencial exportador, favorecido tanto pelas zonas de fronteiras com a Venezuela e a República Cooperativista da Guiana quanto pela proximidade com importantes mercados consumidores domésticos, como a cidade de Manaus, Roraima responde por apenas 0,01% das exportações nacionais, apurou o Grupo Técnico Especializado de Estudos das Áreas Indígenas (GTE), criado pelo Governo do Estado pela Lei nº 372, de 22 de maio de 2003.

A negativa performance econômica e social deve-se, em grande parte, ao peculiar perfil fundiário e institucional de Roraima. As terras do antigo Território Federal ainda não foram transferidas para o Estado. O resultado é a ausência de áreas com titulação, o que inibe os investimentos privados. É uma situação curiosa. Empresários e produtores rurais temem pôr seu dinheiro em terras que não tenham a titularidade garantida. Paralelamente, o poder público, por meio de instituições oficiais de crédito e organismos de desenvolvimento, exige a legalização da propriedade, transformando-a em obstáculo para a concessão de financiamento.

Outro fator de constrangimento é a quantidade de terras disponíveis para atividade econômica. As áreas indígenas representam nada menos que 46,17% do território estadual, conforme dado do IBAMA citado em relatório pelo GTE/RR.

Segundo estudos da EMBRAPA, realizados em 1997, e de dados preliminares obtidos por meio do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), em fase de conclusão, existem como áreas remanescentes em Roraima, 7.477.753 hectares, sendo 2.014.141 ha de savanas ou lavrados – campos abertos sem árvore nem arbusto – e 5.463.612 ha de florestas, incluindo nestes totais as áreas já tituladas e aquelas destinadas aos projetos de colonização. Considerando a legislação ambiental em vigor, somente 1.579.361 ha – algo em torno de 7,2% da área total do Estado – estão efetivamente disponíveis para a exploração agropecuária, o que compromete o abastecimento da população e prejudica as relações de troca com outros Estados.

Tudo isso explica por que, de 1995 a 2000, o setor produtivo privado de Roraima decresceu. Sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) estadual caiu de 67,39% para 42,53%.

Os problemas econômicos, fundiários, sociais e institucionais se expressam de forma particularmente conflituosa e complexa dentro da área compreendida pela Área Indígena Raposa/Serra do Sol.

A região é vista pelos agricultores e pelo próprio Governo do Estado como uma das áreas estratégicas para alavancar a problemática economia roraimense. Os lavrados existentes na reserva, junto com as condições climáticas predominantes e os recursos hídricos disponíveis, são muito propícios à cultura do arroz, uma das principais bases da economia estadual, respondendo por quase 60% da produção agrícola local e por 10,25% do PIB de Roraima.

O plantio de arroz irrigado na área é facilitado pela possibilidade de colher pelo menos duas safras por ano, algo impraticável em outras regiões do Estado. Ali, já se contabilizou uma produtividade de até 7 toneladas de arroz por cada hectare de cultivo irrigado, enquanto a média nacional não passa de 5 toneladas por hectare.

Vale observar ainda que, segundo as autoridades locais, as terras irrigadas atualmente em produção dentro da “Reserva Indígena

Raposa Serra do Sol” correspondem a apenas 12 mil ha – 0,7% da área total da reserva identificada pela FUNAI.

## B. Conflitos étnicos, federativos e sociais

### 1. Dados gerais

A batalha travada em torno da Área Indígena Raposa/Serra do Sol é, também, uma guerra de informações.

Não há indicações absolutamente confiáveis, por exemplo, sobre o número de pessoas que vivem na área. A Comissão recebeu do próprio Conselho Indígena de Roraima (CIR) informações divergentes a esse respeito.

Censo realizado pela entidade aponta a existência de 12.254 índios na reserva, distribuídos em 159 comunidades. Mas Gregório, tuxaua (chefe indígena) coordenador da região das Serras, disse à comissão que a população total é de 14.760 indígenas.

Há outra discrepância. Conforme o levantamento do CIR, contestado por outras entidades, mais de 7 mil índios viveriam nas 73 comunidades das Serras Maturuca. Eles residiriam no município de Uiramutã, que, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tem menos de 5 mil habitantes. Apesar da dificuldade natural de levantar dados estatísticos numa região tão extensa quanto remota, a divergência de números é significativa.

Em depoimento à Comissão, Círia Maria Mota Bezerra, representante dos desapropriados de terras indígenas de Roraima, disse que a demarcação proposta pela FUNAI retiraria cerca de 2 mil não-índios das terras que hoje ocupam. Mas o dado parece exagerado. Pouco antes, afinal, ela própria havia afirmado que cerca de 200 famílias correm o risco de expropriação na área Raposa/Serra do Sol.

Os registros da FUNAI indicam um número ainda menor. O presidente do órgão, Mércio Pereira Gomes, informou à Comissão que 204 pessoas tinham fazendas na reserva, das quais 140 já foram retiradas.

A demarcação, tal como proposta pela FUNAI, abrangerá as etnias “Macuxi”, “Taurepang”, “Ingarikó” e “Patamona”, grupos de filiação lingüística Carib, e “Wapixana”, de filiação lingüística Arawak.

Também há relatos sobre a presença na região de um grupo isolado, de outra etnia, que viveria aos pés do Monte Caburai, na extremidade norte da reserva.<sup>1</sup>

A área identificada pela FUNAI para demarcação, em 1992, soma 1.678.800 hectares.

## 2. Ânimos acirrados

No início deste ano, dois episódios deram a medida do nível de excitação causado pelo debate sobre a demarcação da Área Indígena Raposa/Serra do Sol.

Em janeiro, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) acusou líderes indígenas contrários à homologação de seqüestrar três missionários e mantê-los como reféns, por dois dias e meio, na maloca do Contão, a Oeste da área. Em fevereiro, solicitou a intervenção da Procuradoria da República para garantir o direito de trânsito das delegações convidadas para a 33<sup>a</sup>. Assembléia dos Tuxauas de Roraima. Reagiu ao bloqueio de estradas, feito a partir da comunidade do Contão para impedir o acesso até Maturuca, onde o encontro se realizou.

Nos debates da Comissão Externa, ficaram evidentes as possibilidades de os conflitos se acirrarem após a demarcação, exigindo-se uma ampla negociação, a fim de que as divergências sejam pontualmente resolvidas. Aqui, inclusive, cabe uma grave advertência: não encontrar rapidamente uma solução que possibilite pacificar a área trará elevados riscos de ocorrência de confrontamentos violentos na disputa por terras na região.

As manifestações das lideranças indígenas, além de revelarem opiniões conflitantes, indicam a iminência de choques entre grupos que se posicionam a favor ou contra a homologação nos moldes estabelecidos pela FUNAI. Entre elas, uma certeza comum: a de que a homologação será decisiva para o destino das comunidades.

As faixas encontradas pela Comissão ao chegar na sede do município de Uiramutã dão uma idéia do grau de exaltação dos ânimos:

“Não às ONGs!”

---

<sup>1</sup> LAURIOLA, Vincenzo. “Ecologia global contra diversidade cultural? Conservação da natureza e povos indígenas no Brasil. O Monte Roraima entre Parque Nacional e terra indígena Raposa/Serra do Sol”, *in Ambiente & Sociedade*, volume 5 nº 2/ vol. 6 nº 1, Campinas, 2003.

“CIR e Diocese prega confronto entre índios.”

(Conforme original)

Em audiência pública com produtores rurais, na Fazenda Depósito, a Comissão ouviu do agricultor Luiz Afonso Faccio um veemente protesto contra a proliferação de malocas indígenas. O fenômeno é confirmado pelo relatório do GTE criado pelo Governo do Estado de Roraima. Ele mostrou que havia cinco malocas na área em 1932. Em 1989, eram apenas dez. Daí em diante, esse número não parou de crescer, até atingir o total de 159 hoje proclamado pelo CIR.

A ação seria estimulada por ONGs ligadas ao CIR com o objetivo de ocupar áreas mais extensas, em geral localizadas onde há reservas minerais, para forçar a demarcação de maior quantidade de terras como reservas indígenas. Ao condenar essa prática, o agricultor afirmou:

*“Estamos aqui pedindo esmola para trabalhar. Onde está a democracia do País? Aqui quem manda são os ongueiros, estrangeiros safados, enquanto nós estamos trabalhando para alimentar nossa família.”*

*“Nós não vamos sair daqui. Nossos filhos e os filhos de nossos filhos estarão aqui, mesmo que para isso derramem sangue.”*

Foco constante de críticas de políticos, empresários e membros da comunidade, a FUNAI é acusada de dificultar a pacificação da região. Em debate promovido pela Comissão Externa na Assembléia Legislativa de Roraima, o Deputado Estadual Gute Brasil relatou a situação dos arrozeiros que têm título definitivo obtido pelo INCRA.

Ele conta que após o laudo da FUNAI de 1979, mesmo ampliando-se as terras abrangidas pela reserva, a área hoje responsável pela produção de arroz estava totalmente fora dos seus limites. Assim foi até 1984, período no qual foram expedidos vários títulos definitivos, depois de a FUNAI ter afirmado que aquelas terras não eram indígenas. Agora, completou o Deputado, esses produtores são chamados de invasores.

O presidente da FUNAI, Mércio Pereira Gomes, abordou o assunto de maneira bastante diferente durante audiência pública realizada pela Comissão, em Brasília, no último dia 16 de março.

*“Os arrozeiros, pela demonstração do presidente da*

*Associação dos Produtores de Arroz de Roraima, entraram depois que o processo de demarcação foi feito, depois de a área ser reconhecida como indígena. É um escândalo alguém chegar aqui e fazer uma explanação sobre arrozais que estão dentro de uma área que já é reconhecida como indígena. É inacreditável que alguém esteja fazendo explanações de expansão econômica de seus interesses dentro de uma área que já pertence a outro grupo. Isso é inacreditável. Em relação aos arrozeiros, é isso que queria dizer."*

### 3. Índios X índios

Os conflitos entre os fazendeiros não-índios, todos contrários à demarcação defendida pela FUNAI, e os grupos indígenas que reivindicam sua homologação são apenas parte do problema.

A questão coloca em lados opostos, e de modo bastante radicalizado, os próprios índios. A divisão se dá, principalmente, entre os macuxis. Aqueles contrários à homologação querem se livrar da tutela da FUNAI e reivindicam liberdade para promover o desenvolvimento da região. Identificados com o projeto dos setores produtivos e dos representantes políticos estaduais, eles já se consideram integrados à sociedade brasileira. E querem tirar Roraima da situação de marginalidade econômica em que vive, usufruindo assim dos benefícios de um progresso hoje dificultado pelo quadro fundiário e institucional do Estado. Também fazem pesadas acusações contra as ONGs e o CIR.

Muitos são casados ou têm relações de amizade com não-índios. Os depoimentos colhidos em Roraima pela Comissão Externa oferecem ricas amostras do que eles pensam. Para preservar em sua inteireza a estrutura lingüística das pessoas ouvidas, tais relatos foram reproduzidos neste relatório com absoluta fidelidade, inclusive sem correção de eventuais erros de português:

Danilo (índio macuxi) – Membro da Comunidade do Flexal

*"O pessoal do CIR vive destruindo tudo, coloca os índios para brigar com os garimpeiros, fazendeiros e agora está colocando para brigar com os próprios índios, familiares."*

**Amazonas (macuxi) – Tuxaua (chefe indígena)**

*“A FUNAI na região não tem projeto, só proíbe, não desenvolve nenhum projeto de sustentabilidade para as comunidades.*

*A FUNAI impede o desenvolvimento. Até a construção de escolas é embargada. Nós precisamos de conforto também, e queremos pagar por isso. Queremos a tecnologia e o conforto, também somos seres humanos.*

*“Feijão não é cultura indígena, mas nós queremos a tecnologia que não é só para branco é para nós também.”*

Na comunidade do Flexal, em Uiramutã, índios e não-índios falaram com orgulho dos produtos locais, como o feijão Flexal, produzido organicamente em escala comercial, o artesanato indígena e o milho, mandioca e graviola, estes produzidos em menor escala.

A homologação foi apontada pelos índios como um grave problema social para aqueles que constituíram família com não-índios, tendo em vista que estes últimos serão expulsos da área.

Assim como na Comunidade Raposa, no Flexal observa-se a esperança do desenvolvimento trazido pelo município, baseado em projetos que financiem atividades produtivas e tragam o apoio do governo para os projetos com enfoque sustentável, que envolvam as comunidades indígenas.

Manifestaram-se nos seguintes termos:

**Altevir de Souza – Ex-tuxaua**

Afirmou que a homologação em área contínua “trará fome e miséria para o Estado de Roraima e para o País”. Falou do anseio da comunidade por desenvolvimento na área de saúde e educação, além do desenvolvimento agropecuário.

*“Nós precisamos de desenvolvimento na nossa comunidade, na área de agricultura e pecuária, junto aos fazendeiros e produtores. Queremos desenvolver não só na agricultura e pecuária, mas também na educação e saúde.*

*Queremos demarcação em ilha a todos, índios e não-índios, pois sabemos que essa terra foi dada por Deus para todos se desenvolverem em paz, comunhão e*

*harmonia."*

Getúlio Barbosa –Tuxaua do Flexal

*"Nós do Flexal, do município de Uiramutã, não concordamos com área única. Somos brasileiros, queremos viver em paz com todos os brasileiros, os que vivem no município de Uiramutã. Os que não são índios são brasileiros também, nasceram aqui.*

*Nós temos todos os documentos como os brasileiros, não queremos viver isolados.*

*Os nossos companheiros que estão ligados ao CIR corre o mundo todo como nosso representante, é mentira!*

*Nós queremos continuar trabalhando, não queremos viver isolados, como bichos, a FUNAI proíbe muito as coisas."*

Dona Cristina – Membro da Comunidade Flexal

*"O pessoal do CIR é manipulado pelas ONGs, eles andam de carro novo enquanto nós nos desgastamos indo a pé para as reuniões. O Jaci (líder do CIR) está vendendo nossas terras para as ONGs e ganhando muito dinheiro, e querem nos vender como animais."*

Abreu Barbosa - Tuxaua do Flexal

Afirmou que há inconsistência nos números apresentados em Maturuca – localidade próxima à Guiana, que reúne a maior comunidade ligada ao CIR – acerca da população indígena, dizendo ser mentira a existência de 3.145 índios a favor da homologação.

Demonstrou sentimento de revolta e afronta em relação aos padres estrangeiros e denunciou que alguns índios estão sendo comprados pelo CIR. A iminência de conflitos com a demarcação em área contínua foi outro ponto levantado no seu inflamado discurso.

Na outra trincheira, os índios favoráveis à homologação reclamam da demora para a conclusão do processo de demarcação da área, iniciado em 1977. Alegam que a proliferação de malocas se deve ao caráter nômade dos macuxis. E dizem que o território reivindicado para a reserva é fundamental para preservar sua cultura e organização social autônoma, possibilitando garantir a integridade das terras para futuras gerações.

Em suas manifestações, os tuxauas e demais membros das comunidades da região “Serras Maturuca” expressaram seu anseio pela demarcação em área contínua. Falaram também do progresso econômico e social que têm obtido. Seus alvos são os fazendeiros, empresários e políticos do Estado, além do Exército.

Gregório – Tuxaua Coordenador da Região das Serras

Falou do anseio da comunidade pela homologação em área contínua para trabalhar e se desenvolver.

Segundo ele, a população da área a demarcar conta com 78 professores indígenas e 240 agentes de saúde, além de um rebanho de 27 mil cabeças de gado, sendo 15 mil cabeças nas Serras Maturuca.

Orlando Pereira – Tuxaua da Aldeia Uiramutã

Apontou as diferenças culturais entre índios e brancos como motivadora do não desenvolvimento da comunidade indígena, que se encontra acuada tanto pela presença das vilas, onde os índios encontram bebidas alcoólicas, quanto pelo pelotão militar dentro da área indígena.

*“Nossa cultura, nossos costumes são muito diferentes dos brancos, nós sente muito nesse momento. Nunca nos deixou desenvolver. Tem gente que fala que os índios não tem capacidade. Nós tem capacidade sim, queremos desenvolver, nós nunca tivemos oportunidade de trabalhar juntos, as comunidades indígenas.*

*Lá em Uiramutã vende bebida alcoólica... Os militares estão dentro da maloca, causando problema.*

*Dentro da sua casa acredito que os Deputados não gostam que entre estranhos e vão mexendo em tudo. Assim é o índio com a sua terra.”*

Ernestina Afonso de Souza – Moradora do Maturuca

Relatou o sofrimento da comunidade com a protelação sucessiva da homologação. Disse que a extensão de terra propiciada pela homologação em área contínua é fundamental, pois a população indígena está crescendo e as crianças precisarão ter a sua terra.

Apontou a capacidade dos indígenas em desenvolverem o Estado de Roraima, e ressaltou sua rotina nômade, que justificaria a

homologação nos moldes definidos pela FUNAI e sujeitos à homologação pelo presidente da República.

*“Já basta de estudo, já sofremos muito. Queremos logo a homologação em área contínua.*

*Nós, povos indígenas, estão aumentando, se multiplicando, nossas crianças precisarão ter a sua terra.*

*Nós somos capazes de desenvolver o Estado de Roraima sim, não fazemos isso agora porque somos impedidos, atrapalhados pelos invasores.*

*Nós andamos de um lugar para outro, vamos pescar lá no Surumu, Raposa, por isso ela tem que ser contínua. Não queremos ser ladrões, roubar no quintal dos outros.”*

#### Anízio – Tuxaua da Região da Serra

Historiou a criação do Conselho Indígena de Roraima (CIR), manifestando a autonomia de pensamento da comunidade e repudiando a distribuição de cestas básicas para indígenas. Manifestou, ainda, o desejo de ver a homologação ocorrer rapidamente.

*“Em 1943 foi fundada a Vila do Mutum. Em 26 de abril de 1977 teve uma reunião no Maturuca para organizar. Nós vivíamos massacrados, discriminados, não tem idéia, temos cabeça para pensar, não para usar boné de político....Não tem ninguém colocando nada na cabeça da gente. Deus deu para cada um uma inteligência conforme sua capacidade.*

*Estou nessa luta há 30 anos... Nós somos dessa terra. Nascemos aqui e precisamos dela. Para onde nós vamos se não for em área contínua.*

*Não queremos viver de cesta básica, não somos aleijados, temos consciência, queremos plantar, produzir....Queremos nossa terra para trabalhar.*

*Nós não somos radicais contra branco nenhum. Aprendi do branco a ter gado, trabalhar para ter dinheiro. O que nós queremos é resolver logo a homologação.*

*Os brancos só ficam bons em época de eleição. Não queremos essa discriminação. Nós respeitamos e queremos respeito.”*

Elínia Maria de Souza – Coordenadora Regional das Mulheres da Região da Serra

Relatou o trabalho feito por 250 mulheres com o objetivo de resgatar a cultura indígena, ameaçada pelos não-índios que invadiram suas terras. Demonstrou tristeza com a situação atual vivida pela comunidade e com a escolha, por parte da Comissão, de maior número de comunidades a favor da demarcação em ilhas.

*“Nós queremos nossa terra homologada sem arrozeiro, garimpeiro, sem a vila. Nós já choramos muito, muito sangue foi derramado....Antes do município da vila nós éramos unidos, agora os políticos fazem nossos parentes ficarem contra nós”*

Edila S. Sampaio (Índia) – Agente de Saúde

Mencionou a existência de 224 agentes de saúde, 44 microscopistas, 64 postos de saúde, 48 radiofonias e 09 pólos base. Questionou a colocação daqueles que afirmam que os índios ficarão isolados caso haja homologação em área contínua, defendendo-a.

*“Queremos a homologação para viver livre de doenças contagiosas que existem agora na maloca. Não queremos prostituição, arrozeiros e fazendeiros...”*

*Onde está escrito na Constituição Federal que se for homologado os índios ficarão isolados?”*

Ivaldo André – Tuxaua de Maturuca

Apresentou os dados do censo realizado pelas comunidades em conjunto com o CIR e reafirmou a necessidade de homologação em área contínua, em vista da prática pesqueira pelas comunidades das regiões Maturuca e Raposa em rios localizados nas regiões do Surumu e Baixo Cotingo.

Finalmente, é preciso fazer referência às circunstâncias especiais que envolvem os ingarikós. Já em 1988, um grupo de trabalho constituído para realizar “estudos e levantamento fundiário e cartorial com vistas a demarcação e a definição das atividades a serem incrementadas pelo Projeto Calha Norte na região Raposa/Serra do Sol”, concluiu:

*“Os Ingarikós desejam uma área contínua, somente por eles habitada, sem nenhuma vinculação com terras*

*Makuxi ou Wapixana.”*

Isso posto, o Grupo de Trabalho Interministerial, por meio do Parecer nº 220, datado de 24 de maio de 1989, propôs a demarcação da Área Indígena Ingarikó com 90 mil hectares. Assim sendo, essa proposta de identificação e demarcação foi aprovada em junho do mesmo ano, pela Portaria nº 354.

Para o GTE/RR, a área ocupada pelos ingarikós é bem caracterizada e destacada das outras terras ocupadas pelos indígenas, manifestando-se nos seguintes termos:

*“...Na região da Serra do Sol existem somente índios Ingaricó, não há miscigenação com índios Macuxi, com Wapixana ou com Taurepang e nem com não-índios São indígenas que souberam definir e proteger sua gente, seus costumes e tradições e sua área.”*

O GTE apontou a confirmação da vontade dos Ingarikó feita por equipe de pesquisa da Universidade Federal de Roraima, em julho de 1993, e pela CPI da FUNAI, realizada por esta Casa, em setembro de 1999.

No entanto, o laudo antropológico feito pela FUNAI em 1992 desconsidera os aspectos que distinguem os ingarikós, incluindo a gleba de 90.000 hectares por eles pleiteada na demarcação contínua da Área Indígena Raposa/Serra do Sol.

#### **4. Expulsão da população das áreas rurais**

Outro problema levantado durante os trabalhos da Comissão diz respeito à exclusão dos habitantes que se organizaram nos moldes da sociedade nacional, no meio rural e urbano. Entre eles, há índios e não-índios, devendo-se realçar o direito que lhes é assegurado pela Constituição Federal de optar pela sua integração cultural.

O próprio Laudo Antropológico da FUNAI constata, de forma enfática, que na área são praticadas atividades tipicamente oriundas de outras culturas. Entre as etnias indígenas existentes na região, consolidaram-se aglomerados urbanos e as atividades agro-pastoris, que foram assimiladas pelos índios e que, hoje, são imprescindíveis para a sua sobrevivência.

Feita a demarcação nos moldes propostos pela Portaria n.º 820/MJ, de 1998, toda a população não-índia, seja no meio rural ou urbano, seria excluída da reserva, por determinação do § 2º do art. 231 da Constituição,

segundo o qual “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.”

Como se viu, índios e descendentes miscigenados temem a expulsão de seus parentes e dos não-índios, que seriam obrigadas a tomar o mesmo destino de outros que se refugiaram na periferia das cidades.

Corre-se o risco, nesse caso, de agravamento das mazelas próprias do processo de êxodo rural. De fato, as dificuldades econômicas e sociais de Roraima aumentaram com o acentuado crescimento da população urbana ocorrido nos últimos anos. De 1991 a 2000, ela cresceu 39,48%, segundo informou à Comissão o Governador do Estado, Flamarion Portela.

## 5. A questão federativa

Como já vimos, Roraima está longe de desempenhar plenamente – nos campos fundiário, econômico, fiscal e político-institucional – o papel esperado de um Estado da Federação. Mas os aspectos federativos dos conflitos em questão vão além.

Se o Presidente da República homologar o decreto de demarcação nos termos definidos pela FUNAI, deixará de existir um município inteiro: Uiramutã, cujas terras ficam integralmente dentro da Área Indígena Raposa/Serra do Sol.

Com uma população de 4.742 habitantes, conforme os resultados do último censo do IBGE, o município foi criado pela Lei nº 98, de 17 de outubro de 1995.

A despeito da polêmica, a Comissão pôde constatar que a criação do município expressou a vontade da grande maioria da população local, composta majoritariamente por índios. Cerca de dois terços dos 1.727 eleitores então cadastrados ali participaram do plebiscito para emancipação da antiga vila de Uiramutã. Mais de 90% deles votaram a favor da constituição do município, que foi reconhecida expressamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2003.

Embora pobre e com baixíssima densidade demográfica (0,59 habitante por km<sup>2</sup>), Uiramutã possui três postos de saúde; agência bancária; serviço postal; várias escolas indígenas (muitas, inclusive,

vinculadas ao CIR), onde os alunos estudam tanto o português como o macuxi e o ingarikó; e um promissor programa de agricultura familiar, implementado em conjunto com o governo federal, que ajudou o município a conquistar o Prêmio Mário Covas de Município Empreendedor.

Outros dois municípios têm áreas sobrepostas às da reserva: Normandia, ao Sul, cuja ocupação remonta a 1904; e Pacaraima, a Oeste. Nesses casos, as sedes municipais – compreendendo toda a zona urbana – ficam fora das terras indígenas.

Mas o problema é mais grave no Município de Uiramutã. A União Federal não pode desrespeitar a autonomia municipal, nem pode um ente federado simplesmente riscar do mapa outro ente federado.

### **C. A defesa nacional**

Os trabalhos da Comissão Externa demonstram que a questão da defesa nacional tem sido negligenciada no debate sobre a situação de reservas indígenas em faixas de fronteira.

Órgãos de inteligência do governo, inclusive das Forças Armadas, têm apontado que se mantida a demarcação nos moldes da Portaria n.º 820, de 1998, poderá trazer problemas à segurança do País.

Na oportuna observação do jornal *O Estado de S. Paulo*, publicada no editorial “Em causa a segurança nacional”, edição de 22.01.2004, p. A3, “não são só os setores de inteligência do governo e militares que vêem nessa questão um risco à segurança nacional. Também setores acadêmicos revelam a mesma preocupação. O coordenador do Núcleo de Análise Interdisciplinar de Políticas e Estratégias (Naippe) da USP, Braz Araújo, e o pesquisador Geraldo Lesbat Cavagnari, do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp, sustentam que a demarcação da área indígena de Roraima em terras contínuas vai pôr em risco a segurança das fronteiras brasileiras. ‘Não existe outro país que permita que alguém ou um grupo tenha soberania na faixa de fronteira’, argumenta Cavagnari, enquanto Araújo diz que ‘o Brasil vem fazendo demarcação de terras indígenas sem visão estratégica clara, apenas atendendo a demandas demagógicas’. E o cientista da USP salienta, em matéria publicada ontem neste jornal, o que nos parece o aspecto mais grave na questão, ao lembrar que a região amazônica não está apenas em solo

brasileiro e que há ‘contenciosos territoriais entre países da região’.”<sup>2</sup>

Vale ressaltar que o Conselho de Defesa Nacional não foi ouvido quanto à demarcação, malgrado possuir competência constitucional para propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança nacional e opinar sobre seu uso efetivo, especialmente em faixa de fronteira. Ao invés, a FUNAI tem prevalecido no processo demarcatório da área indígena Raposa Serra do Sol, sem que outras instituições interessadas tenham tido a voz necessária. Portanto cabe afirmar que a FUNAI não tem condições políticas de avaliar se a criação de uma reserva indígena em uma determinada zona de fronteira atenta contra os interesses nacionais ou não.

Vários fatos investigados pela Comissão levam à conclusão de que a região compreendida pela Área Indígena Raposa/Serra do Sol enfrenta problemas que poderão se constituir, futuramente, em riscos à soberania nacional, à segurança das populações índias e não índias.

## 1. Zona de Conflito

Além dos conflitos internos, já descritos, a reserva é contígua a uma região de disputa entre a Venezuela e a Guiana.

A disputa teve início em 1840, com a publicação de um mapa pela Inglaterra, delimitando as terras da antiga colônia britânica da Guiana. A Venezuela protestou, reclamando a área entre a foz do rio Orinoco e rio Essequibo. O contencioso foi decidido por um tribunal arbitral internacional em 1899, concedendo mais de 90% das terras disputadas à Guiana Inglesa. Contudo, no início dos anos 1960 as hostilidades ressurgiram. Em 1969, os índios macuxis e wapixanas se rebelaram contra o governo da Guiana, com o ostensivo apoio da Venezuela. Embora o movimento tenha sido abafado, forças venezuelanas entraram no território e resgataram os rebeldes e suas famílias, abrigando-os na cidade de Santa Elena, criada especialmente para lhes conceder asilo político. Apenas em 1970 os governos da Venezuela, Grã-Bretanha e Guiana assinaram um protocolo declarando moratória de doze anos sobre a disputa. Entretanto, em 1981, a Venezuela anunciou que não renovaria o acordo.

Há registros históricos mais antigos sobre conflitos e disputas na região amazônica. O Amapá, por exemplo, era conhecido como

---

<sup>2</sup> Estado de S. Paulo. “Em causa a segurança nacional”. Editorial. 22.01.2004, p. A3.

região do Contestado. Hernâni Donato, no *Dicionário das Batalhas Brasileiras*, registra incursões de holandeses e espanhóis, entre esses corsários e piratas na Amazônia a partir de 1609. Em 1697, comerciantes e aventureiros da Guiana Francesa se aventuraram na região, sendo a questão dirimida em 1713 com a assinatura do Tratado de Utrecht, que fixou o Rio Oiapoque entre a Guiana Francesa e o Brasil. Entre 1723 e 1727, novas ameaças vindas de comerciantes holandeses provocaram a morte de muitos índios na região, mas terminou com a derrota dos invasores.

Em 1698, tropas francesas realizaram incursões no Amapá, destruindo várias fortificações. Em 1796, novas investidas ocorreram nessa região. No período de 1808 a 1817, metade do Amapá foi retirado do Brasil, então colônia portuguesa, e entregue à França pelo Tratado de Amiens, assinado em 27/03/1802. Em 1895, as ações de guerra se ampliaram, só sendo dirimidas pelo tratado em 01/12/1900.

Mesmo que esses conflitos aqui narrados façam parte da história, mostram que a região é alvo de cobiça, instabilidade e que deve merecer atenção especial por parte do Estado brasileiro e das Forças Armadas.

## 2. Despovoamento

A baixa densidade populacional na região de Raposa/Serra do Sol é um fator adicional de preocupação. Se a densidade média registrada na totalidade do Estado de Roraima não passa de 1,44 habitante/Km<sup>2</sup>, nas áreas de fronteira a situação é particularmente crítica. A exclusão do município de Uiramutã das terras abrangidas pela reserva agravará o problema.

O vazio demográfico, conjugado com o acirramento dos conflitos indígenas e fundiários, pode favorecer a prática de atividades ilegais nas zonas de fronteira, tornando-as mais vulneráveis interna e externamente.

O que explica a ênfase dos comandantes militares brasileiros na chamada vivificação das fronteiras. Ou seja, sua ocupação humana, com os objetivos de consolidar a presença brasileira em áreas estratégicas do território nacional, facilitar o combate a ilícitos nacionais e transnacionais e promover a dignidade das populações locais.

É importante destacar que a Política de Defesa Nacional,

aprovada em 1996, prevê a atuação das Forças Armadas nessa região, em conformidade com as seguintes diretrizes:

- Contribuirativamente para o fortalecimento, a expansão e a solidificação da integração regional;
- Priorizar ações para desenvolver e vivificar a faixa de fronteira, em especial nas regiões Norte e Centro-Oeste; e
- Aprimorar o sistema de vigilância, controle e defesa das fronteiras.

### **3. Resistência à presença do Estado e das Forças Armadas**

Por estar a pretendida área Raposa/Serra do Sol em região de fronteira, sujeita a atividades como garimpo ilegal, contrabando, narcotráfico e biopirataria, é fundamental que as Forças Armadas e a Polícia Federal tenham ampla liberdade de atuação na região.

Autoridades ligadas à defesa nacional, entre elas alguns militares que comandaram tropas na Região Amazônica, dão conta da dificuldade em transitar pelas áreas de proteção ambiental e pelas reservas indígenas. O ponto levantado pelos setores ligados aos órgãos de segurança do Estado é que, depois de realizado um processo de demarcação, existe um questionamento quanto à legalidade da realização de patrulhamento e ao estabelecimento de unidades no interior dessas regiões.

Acerca desse aspecto a Constituição Federal confere às Forças Armadas a seguinte missão:

***“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”*** (grifo nosso)

Com a mesma clareza, a Lei Complementar n.º 97, de

1999, também detalha esse mister. Fica claro que não pode haver uma área do território nacional que seja excluída da necessária proteção.

Quanto à Polícia Federal, a Constituição lhe assinala a competência para policiar as fronteiras do País, reprimir infrações que tenham repercussão internacional, bem como o contrabando e o descaminho (CF, art. 144, § 1º, III).

Chegou ao conhecimento desta Comissão que, em algumas oportunidades, os segmentos mais radicais da proteção aos indígenas se utilizam do termo “nação indígena”, com a finalidade de intimidar a atuação das forças de segurança no interior de áreas demarcadas, como se fosse um território interdito ao patrulhamento ou à realização de operações.

É oportuno esclarecer que a utilização do termo “nação indígena” é inócuia, pois a Constituição Federal não deixa dúvida de que a terra tradicionalmente ocupada pelos indígenas é bem da União, conforme o inciso XI, do art. 20 da Carta Magna. Esse território não deixa de fazer parte do território nacional e o Estado brasileiro não perde a sua capacidade de atuar, por meio dos seus diversos órgãos, no interior de qualquer reserva indígena.

No entanto, é necessário garantir a tranqüilidade do trabalho e a presença dos meios de defesa nacional por questões preventivas, pois, em grande parte, essas áreas se encontram localizadas nos limites com outros países.

Além disso, também sob o ponto de vista preventivo, demarcar as terras indígenas significa garantir o respeito aos direitos dessa minoria, evitando que a opinião pública mundial questione a capacidade do Brasil em bem gerir esse assunto de forma adequada.

Apesar da clareza com que a Constituição Federal trata esse tema, algumas organizações não-governamentais articulam ações com o objetivo de impedir o acesso das forças de segurança ao interior da área indígena. A Comissão Externa constatou que a oposição sistemática do CIR à ação das Forças Armadas – a ponto de ajuizar ação judicial para tentar, sem êxito, evitar a instalação de um pelotão do Exército no município de Uiramutã – constitui um entrave às atividades de defesa nacional, não obstante a liberdade de trânsito garantida às Forças Armadas e à Polícia Federal pelo Decreto nº 4.412, de 2002, para movimentação de suas tropas em áreas indígenas.

Apesar de ser manifestamente impertinente, essa

articulação, realizada por algumas organizações não-governamentais, pode atrasar uma determinada operação, militar ou policial, o suficiente para torná-la ineficaz, o que não é desejável, nem pela ótica da defesa nacional, nem pela da segurança pública.

Adicionalmente, a FUNAI tem, baseando-se numa interpretação equivocada de suas atribuições administrativas, expedido “autorizações” para a Polícia Federal e as Forças Armadas entrarem em terras indígenas, embaraçando o exercício das funções constitucionais desses órgãos. Não obstante a FUNAI exercer “o poder de polícia nas áreas indígenas e nas matérias atinentes à proteção dos índios”,<sup>3</sup> tal atribuição não alcança o exercício de polícia judiciária, de repressão ao crime e de defesa de fronteiras. Essas atividades hão de ser executadas pela Polícia Federal e pelas Forças Armadas, em coordenação com a FUNAI – e nunca sob sua autorização.

Na verdade, a referida Fundação vêm exorbitando de suas funções tão claramente que chegou ao ponto de enviar a esta Comissão Externa uma “autorização” para entrada na futura terra indígena Raposa/Serra do Sol. Cabe lembrar que o Congresso Nacional é um dos Poderes da República e instância representativa máxima da Nação, possuindo competência constitucional para fiscalizar os atos do Poder Executivo (CF, art. 49, X). O Congresso Nacional ou qualquer de suas Casas não dependem, portanto, de autorização de órgão administrativo subordinado ao Ministério da Justiça para desenvolver suas atividades constitucionais.

Merece registro que no recente episódio do assassinato de 29 garimpeiros na Terra Indígena Roosevelt, em Rondônia, a Polícia Federal teve de esperar por oito dias pela autorização da FUNAI para entrar naquela reserva, prejudicando o trabalho daquele órgão na identificação dos culpados e o resgate dos corpos. O ocorrido revela a fragilidade da presença das forças policiais em áreas indígenas, e enfatiza a premente necessidade de reformulação da prática do policiamento e da atuação das Forças Armadas naquelas terras, para que não se repitam mais massacres dessa natureza e não se incremente ainda mais o conflito em reservas indígenas no Brasil.

Esta Comissão Externa entende que, apesar da clareza legislativa na garantia do livre trânsito das forças militares e policiais para a proteção da integridade do território nacional e o combate de ilícitos na faixa de

---

<sup>3</sup> Lei n.º 5.371, de 5 de dezembro de 1967, art. 1º, VII.

fronteira, deve-se considerar garantias adicionais que facilitem aos militares e aos órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Carta Magna o cumprimento integral de suas missões constitucionais. Não deve restar dúvida de que, garantidos os direitos constitucionais aos indígenas brasileiros, os órgãos do Estado devem ter plenas condições de intervir, oportunamente, sem qualquer impedimento, no sentido de prevenir e coibir a ocorrência de delitos transnacionais no interior da reserva Raposa Serra do Sol e de outras regiões demarcadas.

#### **4. Pressões sobre a Amazônia**

Segundo levantamento feito pelo Instituto de Terras e Colonização de Roraima, baseado em informações de diferentes órgãos públicos federais, a Área Indígena Raposa/Serra do Sol é rica em diamante, molibdênio e minerais radioativos.

Não se conhece a exata dimensão das reservas e seus teores, mas mapa preparado pelo Instituto aponta a presença na Raposa/Serra do Sol de ouro, ametista, cobre, caulim, barita, diatomito e zinco. Conforme o GTE/RR, a Companhia Brasileira de Recursos Minerais (CPRM) teria ainda encontrado na região titânio, calcário e nióbio, além de indícios de ocorrência de urânio e tório (GTE/RR, “Área Indígena Raposa/Serra do Sol: visão regional”, p. 142).

(MAPA RECURSOS MINERAIS)

Mas a Raposa/Serra do Sol possui outros recursos estratégicos. Seus principais rios – Cotingo, Surumu, Maú e Itacutu – apresentam significativo volume de água, mesmo durante a época de seca. Possui rico e variado patrimônio natural, onde predominam três tipos de vegetação. Na área de planícies localizada ao extremo sul, ocorrem os lavrados, campos quase totalmente descobertos. A região central tem predomínio de outro tipo de lavrado, também conhecido como savana estépica, que apresenta importante vegetação arbustiva.

Ao extremo norte da reserva, situa-se o Parque Nacional do Monte Roraima, com 116.000 ha, criado em região de floresta tropical pelo então presidente José Sarney por meio do Decreto nº 97.887, de 28 de junho de 1989. Considerada uma das mais belas paisagens da Amazônia brasileira, o parque tem fauna e flora diversificadas e abundantes.

Constituindo o maior banco genético do planeta e contando com um quinto da disponibilidade de água e 1/3 das florestas tropicais do mundo, além de riquezas incalculáveis no subsolo, a Amazônia representa um potencial estratégico que tende a assumir ainda maior importância no futuro.

Particularmente preocupante é o fato, largamente reconhecido entre autoridades e pesquisadores da Amazônia, de estrangeiros – desde estudiosos pagos por convênios internacionais a militantes de ONGs, passando pelos departamentos de pesquisa de poderosas indústrias de medicamentos e de cosméticos dos países centrais – acumularem atualmente informações sobre a região e suas riquezas desconhecidas até mesmo por brasileiros. O problema da pirataria hoje retorna em nova dimensão. São as plantas, animais e espécies raras de fauna e da flora cobiçados pelos laboratórios e multinacionais das indústrias farmacêuticas e de cosméticos interessadas em controlar matérias-primas do banco biogenético da região.

O general Luiz Gonzaga Schroeder Lessa, ex-comandante militar da Amazônia e atual presidente do Clube Militar, em palestra à esta Comissão Externa na cidade de Pacaraima, em Roraima, demonstrou desconforto com a presença de pesquisadores da Nasa na equipe responsável por levantamentos ambientais feitos através de monitoramento por satélite. Esses estudos, destinados a controlar as queimadas e a investigar dados sobre ventos e outros fenômenos ambientais, fazem parte do Programa

Piloto do G7 para a Proteção da Floresta Tropical do Brasil (PPG7), que é financiado pelo G7, pela União Européia e pelo Governo da Holanda e implementada por várias instituições – entre as quais, o Ministério do Meio Ambiente, a FUNAI e ONGs.

Durante o Seminário “Política de Defesa para o Século XXI”, promovido pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, entre 20 e 21 de agosto de 2002, o general Lessa, ao abordar o tema “A Amazônia e as Fronteiras Norte e Noroeste”, afirmou:

*“A definição de uma política de defesa para as fronteiras norte e noroeste da Amazônia não pode ignorar alguns aspectos geográficos e políticos. Em superfície terrestre, a região é a vigésima; em água doce, a quinta. Atualmente, a falta de água doce é problema crítico no mundo – e cada vez mais o será. Nos próximos dez, quinze anos, possivelmente não teremos água suficiente para atender metade da população mundial... Temos água à vontade e várias outras coisas, entre elas o maior banco genético do mundo.*

*Justamente por termos toda essa riqueza, somos vulneráveis. Peço aos senhores que vejam essa vulnerabilidade com os olhos voltados para o futuro. É essa perspectiva que nos preocupa.*

*Abordando rapidamente o panorama internacional: o fim da Guerra Fria fez nascer nova ordem mundial; a queda do Muro de Berlim sujeitou-nos e vem-nos sujeitando a várias obrigações; e, por fim, uma forte característica da nova ordem mundial, que é a globalização.*

*A partir dos acontecimentos de 11 de setembro, essa nova ordem mundial passou por grandes mudanças. Outras ainda vão surgir. Já estão com as sementes lançadas. A nova ordem mundial implica que o princípio da soberania e da autodeterminação passe a ser considerado paulatinamente. Tenham isso em mente, levando em consideração o tamanho deste País.*

*Atualmente, a preocupação da política internacional é com os interesses coletivos da humanidade. Quais são eles? Proteção aos direitos humanos, preservação do meio ambiente, combate ao crime organizado e ao narcotráfico e controle e proliferação de áreas de destruição...*

*São temas atualíssimos, estão hoje na ordem do dia de todos os jornais do mundo. Na Amazônia, encontra-se boa parte desses interesses: direitos humanos, particularmente quanto à população indígena; preservação do meio ambiente, aspectos que todos conhecemos; crime organizado na fronteira e na intrafronteira, problema muito sério para nós. Ademais, princípio basilar de nossa diplomacia, a não-intervenção começa a ser posta de lado paulatinamente.*

*Sem querermos ser videntes, o que poderíamos dizer em relação aos próximos dez, quinze anos? Intervenções militares para proteção do meio ambiente seguramente vão acontecer. Intervenções armadas crescentes sem o patrocínio da ONU já vêm ocorrendo e vão continuar a ocorrer cada vez mais. Uma intervenção armada sob o patrocínio da ONU, decidida pelo Conselho de Segurança, é palatável, mas, se for decidida pelo canal que regula a convivência entre os povos, temos de ficar preocupados.*

*Há bem pouco tempo, o Secretário de Defesa norte-americano, Donald Rumsfeld, disse que, neste mundo globalizado, quando se combate o terrorismo, as fronteiras não devem se consideradas com rigidez.”*

O pronunciamento, apesar de referir-se ao terrorismo, vem na seqüência de um conjunto de declarações feitas por Chefes de Estado ou importantes líderes políticos das nações mais desenvolvidas do mundo. Vejamos:

*“Ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é deles, mas de todos nós.”*

(Al Gore, ex-vice-presidente dos Estados Unidos, em 1989)

*“O Brasil precisa aceitar uma soberania relativa sobre a Amazônia.”*

(François Mitterrand, 1989, então Presidente da França)

*“O Brasil deve delegar parte de seus direitos sobre a Amazônia aos organismos internacionais competentes.”*

(Mikhail Gorbachev, 1992, Presidente da extinta União Soviética)

*“As nações desenvolvidas devem estender o*

*domínio da lei ao que é comum de todos no mundo. As campanhas ecologistas internacionais sobre a região amazônica estão deixando a fase propagandística para dar início a uma fase operativa, que pode, definitivamente, ensejar intervenções militares diretas sobre a região.”*

(John Major, 1992, então Primeiro Ministro do Reino Unido)

A doutrina Bush, aplicada pelo governo norte-americano após os atentados de 11 de setembro de 2001, é um novo alerta para os brasileiros interessados na preservação da integridade da Amazônia e do território nacional. A pretexto de enfrentar o terrorismo internacional e a violação dos direitos humanos, o governo norte-americano invadiu o Iraque. No episódio, chamou atenção o fato de o país atacado possuir a segunda maior reserva de petróleo do mundo.

No já citado seminário realizado nesta Casa, o então Ministro da Defesa, Geraldo Quintão, assim se pronunciou:

*“Uma das vulnerabilidades apresentadas pelo Brasil refere-se à Amazônia brasileira. Existem analistas que contemplam a possibilidade de intervenção armada na região, protagonizada por alguma potência desenvolvida, respaldada ou não por consenso multilateral...”*

*Neste caso, a melhor postura a adotar é a da persuasão e do convencimento, a fim de impedir, por meio de uma ativa diplomacia preventiva, a formação, nos principais centros de decisão, de consensos contrários aos nossos interesses...”*

*Contudo, também é preciso contar com um aparato defensivo suficientemente apto a explicitar a mensagem de que uma ação militar contra o Brasil não seria conduzida a custo zero.”*

O brigadeiro e ministro do Superior Tribunal Militar Sérgio Xavier Ferolla, alerta:

*“... o princípio da soberania acompanha a evolução histórica, já não se limita à questão geográfica dos limites territoriais que, no passado, produziram as denominadas ‘políticas de fronteiras’, militares ou diplomáticas.”*

*Tem-se atualmente como certo que a soberania implica uma visão sócio-econômica, científica e*

*tecnológica, política e cultural, que tenha como ponto de partida o interesse nacional e como objetivo a permanente consolidação do país e sua continuidade histórica.”*

O professor Paulo Fagundes Vizentino, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, também pensa nessa direção:

*“o deslocamento do foco de preocupações sobre a Amazônia para a questão de segurança depende de um recorte capaz de analisar alguns elementos orientadores...*

*Mas, subjacente à noção de segurança, a Amazônia representa uma questão nacional. Há décadas de preocupações e antecipação sobre seu valor para o futuro do Brasil e um reconhecimento da importância dessa região para a nação.”*

O General Gleuber Vieira, ex-comandante do Exército, também partilha dessas preocupações.

*“Mas costumo dizer, e ratifico, sempre com abordagem profissional: não me parece inteligente termos abordagem emocional sobre problemas que surgem na Amazônia. Nós, brasileiros, sabemos o que queremos e o que fazer com ela. Assim, cabe a nós, enfrentarmos essa tarefa, sem ficarmos em posição passiva e, sim, adotando atitude pró-ativa com relação à Amazônia.”*

Não é, no entanto, a possibilidade de uma intervenção estrangeira, nossa maior preocupação. A Comissão constatou que o grande motivo de inquietação entre estudiosos do assunto, preocupados com a soberania brasileira na região, é a demarcação de reservas indígenas em faixa de fronteira em áreas contíguas à áreas indígenas de outros países. É o caso da reserva ianomami, que compreende mais de 9,6 milhões de hectares no Brasil e outros 8,3 milhões de hectares na Venezuela. Área maior que a de Portugal e Uruguai juntos, o território ianomâmi guarda uma das mais ricas reservas minerais do planeta.

(MAPA RORAIMA)

Deve-se observar que as maiores jazidas conhecidas de nióbio do mundo encontram-se nessa reserva. O metal é hoje considerado de alto valor estratégico. Mais leve que o alumínio, quando adicionado ao aço, sua resistência é muito superior à de chapas blindadas de aço cromo-niquelado, o que explica o grande interesse da indústria bélica por esse mineral. Ele é usado na construção de cosmonaves e satélites, por ser resistente ao frio cósmico e ao impacto de pequenos meteoritos, além de ser um grande condutor: um arame com a espessura de um fio de cabelo tem a mesma condutividade de um cabo de cobre de uma polegada.<sup>4</sup>

A pergunta é: não poderiam essas terras ser algum dia reivindicadas para uma nação ianomami, independente do Brasil e da Venezuela?

O princípio da autodeterminação dos povos é reconhecido no direito internacional. É previsto, dentre outros instrumentos, no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas – acordo do qual o Brasil é signatário. É relevante o fato de que a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, em redação pelas Nações Unidas, reconhece expressamente a esses povos o direito à autodeterminação.

O texto, recolhido no website oficial das Nações Unidas, enfatiza em seus considerandos a “necessidade de desmilitarização das terras e territórios dos povos indígenas” (*Emphasizing the need for demilitarization of the lands and territories of indigenous peoples*). O artigo terceiro da Declaração reconhece aos povos indígenas o direito à auto-determinação, bem como o direito de determinar livremente seu *status* político buscar seu desenvolvimento econômico, social e cultural. (*Indigenous peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development*).

Outrossim, há ONGs que trabalham abertamente nesse sentido. Como exemplo, cite-se o *International Indian Treaty Council*, que congrega nações indígenas das Américas e do Pacífico, com sede em San Francisco, Califórnia, e que tem como missão declarada “trabalhar pela soberania e autodeterminação dos povos indígenas” (*The International Indian Treaty Council (IITC) is an organization of Indigenous Peoples from North,*

---

<sup>4</sup> (PRIMAVESI, Ana. *Agroecologia – Ecosfera, Tecnosfera e Agricultura*. Nobel

*Central, South America and the Pacific working for the Sovereignty and Self-Determination of Indigenous Peoples and the recognition and protection of Indigenous Rights, Traditional Cultures and Sacred Lands").<sup>5</sup>*

Outro exemplo é a *Pan-Tribal Confederacy of Indigenous Tribal Nations*, sediada em Barbados, que reclama para os povos indígenas a soberania sobre a zona de conflito entre Guiana e Venezuela, contígua à área Raposa/Serra do Sol.<sup>6</sup> Diz a Confederação:

*“De qualquer maneira, tanto Guiana como Venezuela estão fechando os olhos para a realidade da disputa; a terra em questão não pertence a nenhum dos dois – pertence às 9 nações ameríndias tribais que foram encontradas morando ali 500 anos atrás. (...) Os ameríndios são os verdadeiros proprietários não apenas da Guiana, mas do hemisfério ocidental inteiro.”*

Vale ressaltar que a área contígua à Raposa/Serra do Sol nos territórios da Guiana e Venezuela é habitada por índios das mesmas etnias encontradas no território brasileiro.

O alerta contra a internacionalização da Amazônia se encontra na mais autorizada doutrina. Paulo Bonavides, um dos mais importantes constitucionalistas do Brasil, adverte veementemente contra a “ocupação dissimulada da Amazônia acobertada pela proteção das reservas indígenas”. A eloquência do pronunciamento merece transcrição integral:

*“Não é sem razão que a demarcação das reservas indígenas, ocorrendo mediante sub-reptícia pressão internacional, em verdade não corresponde aos interesses do nosso índio, mas aos desígnios predatórios da cobiça imperialista, empenhada já na ocupação dissimulada do espaço amazônico e na preparação e proclamação da independência das tribos indígenas como nações encravadas em nosso próprio território, do qual se desmembrariam. Essa demarcação desde muito deixou de ser uma questão de proteção ao silvícola para se converter numa grave ameaça à integridade nacional.”*

*A esse respeito o mais alarmante nos vem dos Estados Unidos onde, na Câmara dos Representantes, se legisla já, com ambigüidades sobre proteção dos povos*

---

<sup>5</sup> International Indian Treaty Council. “Our Mission”. In <http://www.treatycouncil.org/home.htm>, acesso em 29.03.2004.

<sup>6</sup> Pan-Tribal Confederacy of Indigenous Tribal Nations. “*The reality of the Venezuela-Guyana border dispute*”. In <http://www.pantribalconfederacy.com/confederacy/reality.php>, acesso em 29.03.2004.

*indígenas do Terceiro Mundo!*

*Com efeito, em 22 de março de 1991, o deputado Benjamin A. Gilman, de Nova York, apresentou àquela Casa um projeto legislativo que oficialmente se intitula 'lei para proteger os povos indígenas do mundo inteiro'.*

*Só o título vale para demonstrar a sem-cerimônia, a arrogância e a falta de autoridade com que esse parlamentar estrangeiro, deslembrado do extermínio de seus moicanos e peles vermelhas, intenta invadir na questão indígena a competência dos parlamentos das nações em desenvolvimento ou subdesenvolvidas.*

*O 'International Indigenous Peoples Protection Act of 1991' tramita por distintas comissões daquela Câmara e determina ao Secretário de Estado e ao Diretor da Agência Internacional para o Desenvolvimento que subordinem a política externa dos Estados Unidos a essa esdrúxula proteção e sobrevivência cultural dos povos indígenas do mundo inteiro.*

*Suspeita-se que seja o primeiro grande passo legal e preparatório para legitimar depois, interna e externamente, intervenções como aquelas que ontem desmembraram no istmo da América Central o Panamá da Colômbia, e fizeram nascer a república de Noriega, ou anexaram o Texas à União Americana, a expensas do México.*

*Não é de espantar, portanto, se amanhã os missionários estrangeiros da Amazônia, até mesmo com a cumplicidade das Nações Unidas, proclamarem na reserva indígena, que cresce de tamanho a cada ano e já tem a superfície de um país da extensão de Portugal, uma república ianomâmi, menos para proteger o índio do que para preservar interesses das superpotências.*

*Incalculáveis riquezas jazem na selva amazônica e a proteção da cultura indígena trouxe a presença de cavaleiros que se adestram para segurar as rédeas de um novo e estranho Cavalo de Tróia.*

*O que parece à primeira vista apreensão infundada ou mero pesadelo de Cassandas nacionalistas, bem cedo, se não atalharmos o mal pela raiz, mediante vivência efetiva nas fronteiras do Norte e Oeste, se tornará um fato consumado e uma tragédia, e como todas as tragédias, algo irremediável. A consciência da nacionalidade, picada de remorso, não saberia depois*

*explicar às gerações futuras com honra e dignidade tanta omissão e descaso. O assalto à soberania está pois em curso. É hora de pensar no Brasil!”<sup>7</sup>*

Ives Gandra da Silva Martins, outro jurista de relevo, manifesta-se no mesmo sentido:

*“Por outro lado, as organizações internacionais – e a matéria já tem sido denunciada – procuram tratar o território como indígena, mais do que brasileiro, razão pela qual, em eventual internacionalização da Amazônia para imposição da política externa, os verdadeiros titulares da terra seriam os indígenas e não os brasileiros.*

*Dissociando os indígenas do povo brasileiro e suas terras do Estado brasileiro, tais organizações pretendem tornar o problema indígena do Brasil um problema de preservação dos costumes primitivos, que é dever da humanidade, tornando mais fácil, à evidência, a exploração de dez por cento do território nacional, reservado aos duzentos e cinqüenta mil remanescentes da população indígena – propugnando por acordos convenientes a tais grupos mais do que a interesses do País.”<sup>8</sup>*

É preciso ter cautela. Não se pode descartar a possibilidade de enfrentarmos pressões autonomistas sobre o território brasileiro no futuro. Ainda que muitos considerem essa hipótese remota, cabe a pergunta: que instituições devem ser chamadas a discutir questões que envolvem decisões estratégicas sobre segurança, integridade do território e das riquezas nacionais? Certamente, não basta a oitiva da FUNAI. É imperativo consultar as instituições encarregadas da defesa nacional – em especial, o Conselho de Defesa Nacional – sempre que a demarcação de terras indígenas envolver, como é o caso, áreas de fronteira.

Além disso, no caso da Área Indígena Raposa/Serra do Sol, esta Comissão avalia que, por ser uma zona de conflito; pela preocupação com o despovoamento na região, que se agravaría com a extinção do município de Uiramutã, contrariando a política de vivificação de fronteiras; pela oposição sistemática feita por algumas ONGs à presença das Forças Armadas; e pelo delicado contexto em que se coloca hoje a questão da defesa da

<sup>7</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do País Constitucional ao País Neocolonial (A Derrubada da Constituição e a Recolonização pelo Golpe de Estado Institucional)*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 183-184.

<sup>8</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva e BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. Vol. 8. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 1.046.

Amazônia; a prudência recomenda a exclusão dos limites da reserva de uma faixa de segurança de 15 km, a partir da linha de fronteira.

A criação dessa faixa não representa risco de remoção da população indígena que lá vive, preservando seus direitos de nela permanecer.

## **PARTE III: ANÁLISE DO PROCESSO DE DEMARCAÇÃO**

### **A. Análise do processo administrativo**

O processo administrativo de demarcação da Área Indígena Raposa/Serra do Sol é composto de uma série de atos encadeados, seguindo o rito estabelecido pelo Decreto n.º 1.775, de 8 de janeiro de 1996. Nele se destacam como elementos essenciais o Laudo Antropológico que informou os motivos para a edição da portaria de identificação, bem como a fase do contraditório administrativo, concluída com o Despacho n.º 80, do Ministério da Justiça, de 20 de dezembro de 1996 (D.O.U. 24/12/1996, Seção I, p. 28282), e a Portaria de Identificação n.º 820, do Ministério da Justiça, de 11 de dezembro de 1998 (D.O.U. 14 de dezembro de 1998, Seção I, p. 4), que delimitou a terra indígena e ordenou sua demarcação.

Esse processo tem como objetivo munir a Administração de fatos objetivos que permitam determinar qual área satisfaz os requisitos constitucionais para a demarcação. Caracteriza-se por dar oportunidade ao pronunciamento do órgão de tutela dos interesses indígenas, como também à Administração Pública tanto federal como estadual e municipal, entidades da sociedade civil, membros da comunidade científica e às partes interessadas. Forma-se com isso um amplo quadro factual, técnico, jurídico e valorativo, que deve expor e analisar minuciosamente a ocorrência dos pressupostos constitucionais do art. 231, e dá necessariamente fundamento à portaria de identificação. Nesse contexto, a demarcação de área indígena é ato discricionário complexo, circunscrito entretanto aos fatos e motivos extraídos das fases do procedimento administrativo pertinente.

A Comissão Especial examinou todo o processo de demarcação, a fim de fazer um juízo sobre os elementos que o compõem, em todas as fases de sua tramitação. As conclusões desse processo estão expostas a seguir.

## 1. Análise do Laudo Antropológico

O Laudo Antropológico apresenta-se dividido em 9 itens: 1 - Introdução; 2 - História do Contato; 3 - Atividades Sócio-Econômicas; 4 - Situação Atual; 5 – Conselho Indígena de Roraima; 5.1 – Análise da Situação Fundiária da Área Indígena Raposa/Serra do Sol com base em levantamento realizado de agosto a dezembro de 1991 (CIR); 6 – Proposta de Demarcação da Área Indígena; 7 – Parecer Antropológico, Paulo Brando Santilli; 7 – Parecer Jurídico, Felisberto Assunção Damasceno; 9 – Bibliografia.

A finalidade precípua do Laudo Antropológico é transportar para o plano objetivo a vontade manifesta no texto constitucional e na legislação infraconstitucional. Neste sentido, o Laudo Antropológico deve, obrigatoriamente, fundar-se numa relação de pertinência lógica, enunciando os motivos que determinaram as suas conclusões. É necessário que seja demonstrada a adequação dos pressupostos legais e dos pressupostos de fato com o objeto. Nesse contexto, o exame atento do Laudo permite levantar os questionamentos expostos a seguir.

Pode-se constatar que a participação do Conselho Indígena de Roraima - CIR e do Conselho Indigenista Missionário - CIMI foi decisiva na elaboração do Laudo. Com efeito, a análise da situação fundiária da Raposa/Serra do Sol foi baseada em levantamento realizado pelo Conselho Indígena de Roraima - CIR. O texto chega mesmo a declarar que “foi visando ampliar seu campo de atuação política e defender sua terra, que o CIR encaminhou ao GT a pesquisa sobre a situação fundiária da AI RAPOSA/SERRA DO SOL.” Outrossim, o parecer jurídico do Laudo foi escrito pelo advogado Sr. Felisberto Assunção Damaceno, membro do CIMI.

A elaboração de peças centrais do Laudo Antropológico por essas entidades compromete a isenção do trabalho, em prejuízo da impensoalidade da atuação da Administração Pública. Tais organizações não governamentais têm atuação aguerrida na causa indígena, tendo o CIR criticado duramente o governo federal pelo que considera “obstáculos criados pelo Decreto n.º 1775” e a “complexificação e alongamento do processo administrativo” de demarcação, notadamente quanto à oitiva do Conselho de Defesa Nacional. As críticas recaem também sobre a bancada estadual de Roraima no Congresso, que alegadamente usa “a Raposa/Serra do Sol como moeda de barganha política no Congresso Nacional”, sobre o governo estadual e setores das Forças Armadas, que tentariam “a todo custo criar entraves para

impedir a homologação da área contínua”, e sobre plantadores de arroz, fazendeiros e empresários locais, que alegadamente praticam “atos violentos numa campanha de terror contra a homologação da Raposa/Serra do Sol”. O CIR anuncia em seu *website* que irá denunciar o País perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos - OEA “por violação aos direitos e garantias dos povos macuxi, wapichana, ingarikó, taurepang e patamona, habitantes ancestrais da terra indígena Raposa/Serra do Sol”.<sup>9</sup>

Cumpre lembrar que “a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”.<sup>10</sup> Nesse sentido é o espírito do Decreto n.º 1.775/96, quando abre oportunidade para a oitiva de entidades civis, membros da comunidade científica, outros órgãos públicos, órgãos pertinentes das unidades federadas e demais interessados em vários momentos do processo demarcatório. Tal cautela da legislação prende-se ao fato de que, não obstante o objetivo seja garantir aos índios a posse e usufruto das terras que eles tradicionalmente ocupam, há outros valores a serem observados na identificação de uma reserva indígena. Deles são exemplos o respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada – garantias constitucionais protegidas como cláusula pétreia (CF, art. 60, § 4º, IV) – e o impedimento que a União indiretamente ponha em risco a existência de um Estado-membro, ao atingir gravemente sua sustentabilidade econômica.

Resta também violado o princípio da razoabilidade na atuação da Administração, que veda a escolha de “medida desproporcionada, excessiva em relação ao que se deseja alcançar”. Na escolha dentre as várias medidas possíveis, é assente que o administrador deve agir “afastado de seus próprios *standards* ou ideologias, portanto dentro de critérios de razoabilidade geral”.<sup>11</sup>

Registre-se que a possível parcialidade da Administração

---

<sup>9</sup> Conselho Indígena de Roraima. “*Raposa Serra do Sol: avanços e impasses burocráticos*”. [http://www.cir.org.br/raposa\\_legal.asp](http://www.cir.org.br/raposa_legal.asp), acesso em 25.03.2004. “*Advogada indígena vai denunciar Estado brasileiro à Comissão Interamericana de Direitos Indígenas*”. [http://www.cir.org.br/noticias\\_040323.asp](http://www.cir.org.br/noticias_040323.asp), acesso em 25.03.2004. “*Conselho Indigenista da FUNAI protesta contra o descaminho na tramitação de processos de homologação de terras indígenas*”. [http://www.cir.org.br/noticias\\_030424\\_carta.asp](http://www.cir.org.br/noticias_030424_carta.asp), acesso em 25.03.2004.

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 5a. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1995, p. 64.  
<sup>11</sup> FIGUEIREDO, Lucia Valle, *apud* DI PIETRO, *op. cit.*, p. 72

no processo de demarcação de terras indígenas já foi objeto de consideração no Superior Tribunal de Justiça. Os Ministros César Rocha, José de Jesus Filho e Peçanha Martins expressaram em votos seu inconformismo com os atuais lineamentos do processo demarcatório, onde a União, entidade a quem pertencem as terras indígenas, é “parte e juiz do seu próprio interesse” – procurando inclusive anular administrativamente títulos que gozam de presunção legal de validade. Esses Ministros defendem a necessidade de se discutir eventuais pretensões demarcatórias da União perante o Poder Judiciário, em ação discriminatória. Transcreve-se, à guisa de exemplo, a manifestação do Min. Peçanha Martins no MS n.º 4.821-DF, sobre a alegada nulidade de títulos de propriedade expedidos pelo INCRA em área posteriormente pretendida pela FUNAI:

*“Serão nulos os títulos e respectivos registros, inclusive os originais expedidos pelo Estado do Maranhão? Diz a FUNAI que sim, porque as terras seriam de posse permanente indígena. Pode, porém a própria união, que é a proprietária da terra indígena, declarar, por um de seus órgãos, a posse permanente indígena? Penso que não. O contrário seria admitir pudesse a União ser parte e juiz do seu próprio interesse.*

*(...) Como se constata, o Estatuto do Índio, como não podia deixar de ser, submete ao Poder Judiciário a solução dos litígios que envolvam as terras indígenas, mormente a posse delas. E não poderia deixar de ser assim num estado de direito democrático. A União, volto a dizer, não poderá ser parte e juiz da causa. Estou hoje convencido que tem razão o eminente Min. José de Jesus quando aponta a necessidade de ação discriminatória para identificar a propriedade das chamadas terras indígenas que estejam ocupadas por terceiros.”<sup>12</sup>*

Também no Mandado de Segurança n.º 1.835-DF, os Ministros César Rocha e José de Jesus Filho repudiam a interpretação segundo a qual títulos regularmente expedidos – muitos deles seculares – possam ser infirmados diante de “um mero relatório de um técnico da FUNAI”. “Como fica o direito de propriedade nas mãos de um técnico da FUNAI, que é altamente suspeito?”, indaga o Ministro José de Jesus Filho, advertindo para a necessidade de as pretensões dominiais da União serem discutidas em ação

---

<sup>12</sup> Min. Peçanha Martins, voto no MS n.º 4.821-DF, D.J. 10/06/2002, citando voto no Mandado de Segurança n.º 1.984-DF.

discriminatória, perante um terceiro desinteressado – o Judiciário.<sup>13</sup>

As considerações acima reproduzidas valem aqui como nota de cautela, a inspirar correções futuras na condução administrativa do processo de demarcação de terras indígenas e mesmo na disciplina legal da matéria. Isto porque, insista-se, não cabe à União atuar para beneficiar interesses específicos, ao arrepio dos princípios da impessoalidade e da razoabilidade da Administração (CF, art. 37, *caput*).

Ainda quanto ao Laudo Antropológico, a seqüência cronológica de contatos descrita no item “Historia do Contato” somente reforça a tese de que a região experimentou desde o Século XVII um processo histórico de interação cultural, e reforça a falha do Laudo em comprovar mais detalhadamente o atendimento aos requisitos do art. 231 da Constituição.

No item “Atividades Sócio-econômicas”, deve-se destacar a falta da delimitação das áreas utilizadas pelos índios para suas atividades. Trata-se de uma extensão territorial de grandes proporções, onde existem fazendas seculares, tituladas antes mesmo da existência do Território de Roraima, áreas urbanas e rurais destinadas a atividades agrícolas e pastoris. A Constituição define as terras indígenas tradicionalmente ocupadas pelos índios e cumpre ao Laudo identificá-las. Perquirindo quais espaços territoriais preenchem os requisitos estabelecidos, o Laudo é falho ao não delimitá-las, promovendo o deslinde das terras ocupadas pelos não-índios.

Na “Proposta de Demarcação de Área Indígena”, redigida em apenas três páginas, o que deveria ser uma proposta reduz-se à reprodução cronológica do processo de reconhecimento das terras indígenas. Chama atenção o fato de que historicamente as delimitações das áreas foram evoluindo, partindo do reconhecimento da existência de várias etnias que ocupavam áreas específicas, para a constituição de uma colônia indígena – que é “área destinada à exploração agropecuária, administrada pelo órgão de assistência ao índio, *onde convivam tribos aculturadas e membros da comunidade nacional*” (art. 29 do Estatuto do Índio) – e, posteriormente, para uma área única e contínua.

O item “Parecer Jurídico”, em que pese o mérito acadêmico, pode ser utilizado para qualquer demarcação, visto que dá ênfase aos aspectos jurídicos específicos apenas da legislação indígena, e parte da

---

<sup>13</sup> Mandado de Segurança n.º 1.835-DF, relator Min. Garcia Vieira, D.J. 24/05/1993.

premissa de que “as posses primárias são as indígenas, e os índios os primeiros ocupantes” – o que levaria a concluir que todas as terras brasileiras seriam, por direito, indígenas. Tal conclusão deve ser repelida, especialmente porque, na lição de Konrad Hesse, “a constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica. Ela não pode ser separada da realidade concreta de seu tempo. A pretensão de eficácia da Constituição somente pode ser realizada se se levar em conta essa realidade”.<sup>14</sup>

Ademais, ensinam-nos os exegetas do direito que os mandamentos constitucionais são harmônicos entre si, de tal forma que uma norma não se sobrepõe a outra. Mas têm a sua vigência e aplicação delimitadas pelas demais. A proteção constitucional implícita no art. 231 não exclui outros direitos garantidos pela Constituição.

A “Conclusão” do Laudo Antropológico limita-se a corroborar a demarcação de 1.678.800 hectares, sem fundamentar-se em atos e fatos que lhe possam dar a chancela da credibilidade.

Em conclusão, a par de garantir o cumprimento da proteção constitucional às comunidades indígenas, questiona-se se o processo administrativo foi instruído com informações confiáveis, que tenham suporte na realidade social e econômica da área a ser demarcada. Há substanciais indícios de que o Laudo não contou com a necessária isenção.

Uma leitura isenta do Laudo Antropológico permite constatar que a presença da sociedade nacional naquela região é inquestionável e que o processo histórico da interação entre etnias, raças e culturas é uma realidade incontestável. Os aglomerados urbanos, cidades, vilas, posses e fazendas centenárias ali existentes, e a presença das atividades agropastoris, comprovam a presença do não-índio e uma intensa miscigenação. A Administração não pode ignorar esta realidade. Dessa forma, a demarcação da área como deseja a FUNAI não tem apoio na realidade social da região, fazendo-se necessária a ampliação do debate sobre os aspectos que envolvem essa complexa questão.

Vale registrar que o Deputado Luciano Castro apresentou a esta Comissão Externa denúncia afirmando que 75% das assinaturas nos abaixo-assinados que deram origem ao processo de demarcação da área indígena Raposa/Serra do Sol são grosseiramente falsificadas. O Deputado,

---

<sup>14</sup> HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1991, p. 24.

naquela ocasião, solicitou que a matéria fosse encaminhada ao Ministério Pùblico Federal, para a adoção das providências legais cabíveis.

## **2. Análise do Despacho n.º 80, do Ministério da Justiça, de 20 de dezembro de 1996**

O Despacho em epígrafe constitui a decisão sobre as contestações administrativas da área pretendida para demarcação, prevista no art. 2º, § 8º do Decreto n.º 1.775/96. Tal oportunidade é concedida pelo Decreto n.º 1.775/96 aos Estados e Municípios em que se localize as terras sob demarcação e demais interessados, em respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa (CF, art. 5º, LIV e LV). Observe-se que a necessidade de obediência a esses princípios no processo administrativo de demarcação já foi afirmada expressamente pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça.<sup>15</sup>

A contestação administrativa destina-se a informar a Administração sobre eventuais obstáculos à pretensão demarcatória, sejam eles jurídicos ou factuais. Cumpre ao administrador considerar outros direitos e valores igualmente tutelados pela ordem jurídica, tais como a soberania, autonomia federativa, segurança nacional, proteção da propriedade, dentre outros, na definição de quais terras se consideram indígenas. Adicionalmente, o domínio e usufruto de terras indígenas está condicionado ao relevante interesse público, nos expressos termos do § 6º do art. 231. Do mesmo modo, cumpre conhecer de argüições de falhas nos fatos apresentados pelo Laudo Antropológico, trazidas ao conhecimento da Administração por meio do contraditório. Todos esses elementos devem ser objeto de consideração pelo administrador.

Em resposta às contestações oferecidas no processo de demarcação da área indígena Raposa/Serra do Sol, foi editado o Despacho n.º 80, do Ministério da Justiça, de 20 de dezembro de 1996 (D.O.U. 24/12/1996, Seção I, p. 28282). Após extensa análise, o referido ato ordena *expressamente* o refazimento das linhas divisórias sul, leste e oeste da área delimitada, com o objetivo de excluir: (a) as áreas tituladas pelo INCRA que menciona; (b) a Fazenda Guanabara, cuja “posse privada antiquíssima” foi reconhecida em sentença judicial transitada em julgado, tendo sido ali excluído o domínio da União; (c) as sedes dos Municípios de Normandia e Uiramutã, bem assim as

---

<sup>15</sup> Vide, dentre outros, STF MS 21649-MS, (D.J. 15/12/2000) e STJ MS 4.819-DF (D.J. 06/04/1998).

vilas de Surumu, Água Fria, Socó e Mutum; (d) as vias públicas e respectivas faixas de domínio público, que existem na área indígena.

O Despacho fundamenta-se em duas conclusões. A primeira delas é a de que tais áreas “*não se incluem nos pressupostos constitucionais elencados no art. 231, § 1º*” (grifo nosso), visto que “(a) não são habitados exclusivamente por indígenas; (b) não são utilizadas, nem utilizáveis, para atividades produtivas indígenas; (c) não são imprescindíveis para preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem estar, posto que tal requisito é atendido por outros espaços; e (d) não são necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”. A segunda conclusão é a de que há “interesse público em preservar núcleos populacionais não indígenas, já consolidados, ou em resguardar situações jurídicas estabelecidas pelo próprio Poder Público Federal.”

Vale observar que, quanto às propriedades tituladas, o Despacho n.º 80/96 aponta ainda que o Levantamento Antropológico “*não contém fundamento específico algum que demonstre ser essa parte da área indispensável à preservação indígena*” (grifo nosso). A área em questão não era pretendida pela FUNAI até 1993, tendo sido incluída em uma ampliação posterior da reserva Raposa/Serra do Sol.

Ao final dessa análise e de detalhada fundamentação, o Ministro da Justiça julga “improcedentes, nos termos acima [isto é, ressalvadas as áreas excluídas, acima mencionadas], as contestações oferecidas”, e determina à FUNAI o refazimento das linhas divisórias da área indígena. Cumpre registrar aqui uma impropriedade de linguagem, pois do mérito do Despacho vê-se que as contestações referentes às áreas excluídas foram na verdade providas – tanto assim que se ordena sua exclusão da reserva.

### **3. Análise da Portaria de Identificação: Portaria n.º 820, do Ministério da Justiça, de 11 de dezembro de 1998**

A portaria de identificação destina-se a declarar os limites da terra indígena e determinar sua demarcação (Decreto n.º 1.775/96, art. 2º, § 10). No caso da área Raposa/Serra do Sol, foi editada com essa finalidade a Portaria n.º 820, do Ministério da Justiça, de 11 de dezembro de 1998, publicada no Diário Oficial da União em 14 de dezembro de 1998.

Da leitura do texto, sobressai o fato de que a Portaria em

questão ignorou a conclusão do Despacho n.º 80/96, violando o art. 2º, § 8º do Decreto n.º 1775, de 1996. Louvando-se em manifestação do Consultor Jurídico daquela Pasta, o Ministro da Justiça declara os limites da área indígena Raposa/Serra do Sol na forma proposta pelo Laudo Antropológico de 1992. A Portaria n.º 820/98 contraria frontalmente o Despacho n.º 80/96, que acatou as contestações de áreas, e, com ampla fundamentação, decidiu pela exclusão dos aglomerados urbanos, vilas, sedes municipais, rodovias e propriedades particulares. Isso ocorreu não obstante o fato de que a Portaria n.º 820/98 adotou expressamente as conclusões da fase de contestação administrativa em seus considerandos. Tal procedimento é ilegal, e sujeita a Portaria em tela à anulação pela Administração e ao controle pelo Judiciário. Com efeito, a contestação administrativa é procedimento obrigatório no processo de demarcação, e ignorar seu resultado oficial – ou dele extrair consequência oposta ao decidido – viola frontalmente o art. 2º, § 8º do Decreto n.º 1775, de 1996.

Adicionalmente, a Portaria n.º 820/98 afronta o art. 2º, § 10, III, do Decreto 1.775/96. Esse dispositivo ordena que a identificação seja desaprovada e que os autos voltem ao órgão federal de assistência ao índio, caso os requisitos para caracterização da terra como indígena não sejam atendidos. Ora, esse é exatamente o teor do Despacho n.º 80/96 – as áreas ali excluídas não preenchem os requisitos do art. 231, § 1º da Constituição Federal. A Administração, entretanto, não desaprova a identificação, e com isso incorre em mais uma ilegalidade.

Na oportuna observação de Celso Antônio Bandeira de Mello, o administrador “não pode extrair consequências incompatíveis com o princípio de direito aplicado”. Fazendo-o, “o ato será nulo por violação de legalidade”, que sujeita o ato ao controle jurisdicional.<sup>16</sup> Ademais, Hely Lopes Meirelles aponta que os motivos enunciados pela Administração para a prática de um ato passam a ser vinculantes, ainda que se trate de ato discricionário.<sup>17</sup> Havendo decisão da Administração quanto às contestações das partes interessadas, expressa no Despacho n.º 80/96, cabe ao poder público, na portaria de identificação, ater-se às razões apontadas no referido despacho ministerial, para que não se extraiam consequências incompatíveis com as

---

<sup>16</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 5<sup>a</sup>. ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 467.

<sup>17</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25a. ed. Atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 186.

razões enunciadas pela Administração. Não foi isso, entretanto, o que ocorreu, pelo que a Portaria n.º 820/98 acha-se eivada de ilegalidade e deve ser anulada pela Administração.

Finalmente, mas não menos importante, a referida Portaria afronta o art. 5º, LV da Constituição Federal ao ignorar o resultado do contraditório que constitui fase necessária no processo demarcatório. A necessidade da observância do contraditório e da ampla defesa na demarcação de terras indígenas é expressamente afirmada pelo Superior Tribunal de Justiça no Mandado de Segurança n.º 4.819-DF, *verbis*:

**“ADMINISTRATIVO. PROCESSO  
ADMINISTRATIVO DE DEMARCAÇÃO DE TERRA  
INDÍGENA. RIGOROSA OBSERVÂNCIA DOS  
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO  
E DA AMPLA DEFESA: NECESSIDADE. PRECEDENTE  
DO STJ. SEGURANÇA CONCEDIDA.**

*I – Por força do art. 5º, LV, da CF/88, os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa devem ser rigorosamente observados nos processos administrativos de demarcação de área indígena.*

*II – Precedente da Seção de Direito Público do STJ:  
MS n. 4.802/DF.*

*III – Segurança concedida.”<sup>18</sup>*

Conclui-se, portanto, pela inconstitucionalidade e ilegalidade da Portaria n.º 820/98.

## **B. Outros aspectos relativos à demarcação nos moldes da Portaria n.º 820, de 1998**

### **1. Segurança Jurídica e Proteção da Confiança**

A atual delimitação da reserva trouxe prejuízos para a segurança jurídica na região, violando direitos adquiridos e a autoridade da coisa julgada (Constituição Federal, art. 5º, XXXVI). A área da reserva inclui fazendas regularmente tituladas pelo INCRA, ou cujo domínio foi assegurado em sentença judicial transitada em julgado. A delicada situação fundiária da Raposa/Serra do Sol envolve ainda a ocupação lícita de terras por não-índios

---

<sup>18</sup> Mandado de Segurança n.º 4.819-DF. Relator (designado) Min. Adhemar Maciel. D.J. 06/04/1998.

que remonta a meados do século XIX, conforme destacado pelo Ministro Maurício Corrêa na ADI 1512/RR.<sup>19</sup> O Ministro aponta que a Lei n.º 601, de 1850, regulamentada pelo Decreto n.º 1818, de 1854, deu legitimização à posse dos que ali detêm a terra, bem assim que títulos de propriedade foram legitimamente expedidos pelo Estado do Amazonas quando a área ainda estava sob sua jurisdição (período anterior a 1943). Esses proprietários, entretanto, viram-se surpreendidos pela inclusão de suas terras na área pretendida pela FUNAI, em flagrante violação de direitos adquiridos e da coisa julgada.

É necessário dar uma nova conformação à reserva indígena Raposa/Serra do Sol para atender aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança. Tais princípios, na lição de Gomes Canotilho, são elementos constitutivos do Estado de Direito (CF, art. 1º), e impõem a “(1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos atos do poder [público]; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos de seus próprios actos”. As consequências mais importantes dos referidos princípios na ordem constitucional são, ainda conforme Canotilho: a irretroatividade dos atos normativos, a inalterabilidade da coisa julgada e a “tendencial estabilidade dos casos decididos através de actos administrativos constitutivos de direito”. Cria-se, dessa forma, um ambiente de “estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito”, que permite ao indivíduo “conduzir, planificar e conformar autónoma e responsávelmente a sua vida”.<sup>20</sup>

Em obediência aos citados princípios, é imperativo que se assegure proteção à ocupação ancestral pelos não-índios, como também aos atos de reconhecimento de domínio efetuados pelo poder público e à coisa julgada, sob pena de se violar gravemente direitos e situações jurídicas constituídos de boa fé, sob a chancela da Administração.

A questão já foi enfrentada pelo Judiciário, e o Superior Tribunal de Justiça já ordenou a exclusão de glebas comprovadamente sob domínio privado de áreas pretendidas como indígenas.

No Mandado de Segurança n.º 4.821-DF, o STJ julgou ilegal a inclusão, em terras indígenas, de glebas declaradas de interesse social

---

<sup>19</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.512/RR, Relator Min. Maurício Corrêa, D.J. 08/01/2003, p. 99.

<sup>20</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. 3.ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998, p. 252.

para fins de reforma agrária por decreto do Presidente da República, em Altamira – PA. O Ministro relator, Peçanha Martins, entendeu naquela ocasião que as inúmeras famílias assentadas pelo INCRA havia dez anos não poderiam ser desapossadas. O relator rejeitou, em voto vencedor, a nulidade dos títulos de domínio regularmente expedidos pelo INCRA, invocando uma interpretação sistemática do art. 231 conjugado com disposições constitucionais “assecuratórias do direito de propriedade; do devido processo legal; do contraditório e da ampla defesa”.<sup>21</sup>

No Mandado de Segurança n.º 4.810-DF, o STJ decidiu expressamente pelo respeito à posse e ao domínio dos particulares, afirmando na ementa que:

*“na demarcação de terras indígenas hão de ser respeitados a posse e o domínio dos particulares, este, se o título estiver devidamente registrado e remontando à data anterior à Carta Política de 1934, e aquela, (posse) para efeito de indenização, em procedimento judicial adequado (ou, amigavelmente, pelas vias administrativas)”.<sup>22</sup>*

A instabilidade jurídica causada pela demarcação de terras indígenas foi também deplorada por Ministros do STJ em seus votos. Sobressai aqui a exortação do Ministro Peçanha Martins no Mandado de Segurança n.º 4.802, trazido à Comissão Externa pelo Deputado Asdrúbal Bentes em seu voto em separado:

*O EXMO. SR. MINISTRO PEÇANHA MARTINS: Senhor presidente, sou um escravo da lei. Admito que a lei possa dizer que os registros de vigário são nulos e possa anular títulos de propriedade a partir de determinados princípios que a coletividade imponha. E a realidade nesse país é que, antecedendo a todos os índios aqui estavam. Não se discute, mas vive o país sob o império de lei fundamental, criadora de direitos às pessoas e de regras para fazê-los respeitados. Não vejo como possa se afastar esses direitos por um mero ato do Poder Executivo lastreado em parecer de comissão, seja ela composta de quem quer que seja, criada pelo estado e que estará, então, decidindo em seu próprio benefício. Admito o ato administrativo da demarcação; mas a simples demarcação não poderá significar a negativa da*

---

<sup>21</sup> MS n.º 4.821-DF, *cit.*

<sup>22</sup> Mandado de Segurança n.º 4.810-DF, relator Min. Demócrito Reinaldo, D.J. 04/08/1997.

*posse do cidadão. Está se inutilizando títulos de propriedade. Eu próprio julguei mandado de segurança em que se impedia que os proprietários e posseiros, homens que implantaram uma fazenda com cerca de oito mil reses, com igrejas, com escolas com vários hectares de cana-de-açúcar, entrassem sequer na fazenda, porque se houvera declarado, por decreto que se tratava de terra indígena. Por incrível que pareça, essa fazenda foi implantada com vultosos financiamentos do Banco do Brasil e do nordeste, ouvidos o INCRA e o IBAMA. Tais atos parecem ferem a constituição (art.5º, incisos XXII, XXXV, LIV e LV) e rasgam as leis deste País e entendo que o mandado de segurança, hoje uma ação consagrada como remédio constitucional, é adequado a se impedir este abuso. Por isso é que, no caso, continuo achando que esses decretos, tanto o velho quanto o novo, contêm erros fundamentais que o maculam de inconstitucionalidades, razão por que acompanho o voto do Sr. Ministro José Delgado.”*

No mesmo sentido, transcrevemos o voto do Ministro Cesar Asfor Rocha no MS n.º 1.856-DF, apresentado igualmente pelo Deputado Asdrubal Bentes:

*“É certo que o art. 231 da CF reconhece aos índios ‘os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens’.*

*Todavia, para que tal demarcação ocorra, é indispensável a constatação de um pressuposto, qual seja a ocupação tradicional, vale dizer, a posse reconhecida, a habitação localizada e permanente dos silvícolas.*

*É preciso pois, que a posse seja presente e tradicional, já que, se assim não fosse, todo o território nacional poderia ser demarcado por ter sido certa época todo de ocupação indígena”.*

*... Por outro lado, tendo sempre em conta que o writ visa a desconstituir um ato que já deu a gleba em referência - reprise - se uma vez mais - como sendo tradicionalmente de ocupação indígena, estou em que, para ser feita tal afirmação para se chegar a tal conclusão, de repercussões gravíssimas, pois atinge em cheio o sagrado e consagrado direito de propriedade, teria a Funai - órgão informados de que resultou o ato em apreciação - que trazer elementos*

*absolutamente convincentes no referente a tal assertiva.*

*Ou esse argumento se impõe ou estariam a fragilizar o direito de propriedade, a desimportantizar os registros públicos imobiliários, base em que se sustenta aquele direito de propriedade, e invertendo o ônus da prova.*

*Não, não foi e não é esse certamente o custo que pretendeu impor o legislador constitucional para proteger e preservar a civilização indígena remanescente, por mais sensível que tenha sido, como foi e como também sou, a tão delicada questão e sobre a qual todos devemos devotar as nossas maiores preocupações.*

*... Ademais, poder-se-á, até, pairar dúvida quanto a que parte da gleba dos impetrantes está contida a terra já declarada como de posse indígena tradicional; mas, com convicção pode- se dizer que é induvidoso que não é tradicionalmente indígena a posse de toda a gleba já declarada como tal.”<sup>23</sup>*

Nesse contexto, sobressai a admoestação do Ministro Maurício Corrêa na ADI n.º 1.512-RR, para quem a Administração deverá tomar providências acautelatórias para que a homologação da reserva Raposa/Serra do Sol não fira direitos e “não deixe ao oblívio e ao relento os chamados civilizados que possam se encontrar no pleno direito, uso e gozo dessas propriedades que lá possuem, e que herdaram muitos deles, de seus pais, avós e tataravós”.<sup>24</sup>

Outrossim, vale lembrar que a Constituição Federal constitui um sistema normativo, não cabendo interpretar o § 1º do art. 231 isoladamente, como único fundamento constitucional para a demarcação da reserva Raposa/Serra do Sol, e das terras indígenas em geral. Impõe-se a observância do princípio da unidade da Constituição, segundo o qual, na definição de Inocêncio Mártires Coelho, “as normas constitucionais devem ser consideradas não como normas isoladas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de regras e princípios”.<sup>25</sup> O conteúdo do art. 231 deve ser compatibilizado com outros dispositivos constitucionais (e.g. soberania, art. 1º, I; segurança nacional, art. 91, § 1º; autonomia federativa, art.

<sup>23</sup> Mandado de Segurança n.º 1.856-DF, relator para o acórdão Min. Milton Luiz Pereira. D.J. 23/08/1993.

<sup>24</sup> ADI n.º 1.512-RR, *cit.*

<sup>25</sup> COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 91.

18; devido processo legal, art. 5º, LIV; garantia da propriedade, art. 5º, XXII), e princípios gerais da ordem jurídica (e.g. proteção da boa fé nos atos jurídicos), de forma a que se atinja um equilíbrio entre os direitos das partes envolvidas.

Nesse sentido a manifestação do Ministro Peçanha Martins no MS n.º 4.821-DF, *verbis*:

*"Tratam-se [o art. 231 e seus parágrafos] de disposições constitucionais protetoras dos direitos dos índios, queridas e louvadas por todos os brasileiros. Mas, como todas as regras constitucionais, devem ser interpretadas no conjunto das demais disposições contidas na Carta Magna.*

*Assim, não poderão ser analisadas e aplicadas em desacordo com as regras inseridas no art. 5º e incisos XXII, LIV e LV, asseguratórias do direito de propriedade; do devido processo legal; do contraditório e da ampla defesa.<sup>26</sup>*

Assim também a manifestação do Ministro Milton Pereira, em seu voto no Mandado de Segurança n.º 1.835-DF:

*"Frente à realidade estampada no art. 231, C.F., irretorquivelmente, devem ser cumpridos os princípios destinados ao relacionamento com as nações indígenas, mas de modo a não semear a discórdia ou o desajuste social ou, com o sacrifício da cidadania, a duras lidas, semeada pela Constituição Federal.*

*De avante, por esses caminhos, se existe prazo para a demarcação, por si, projetando que preexiste um bem jurídico relacionado a terceiro e, portanto, também merecedor da tutela da ordem legal, devem ser compatibilizados os direitos concorrentes, até que sejam separadas as 'terras indígenas', para o efeito da exclusividade do domínio da União e do usufruto dos índios, pois,*

*'se não se respeitam os direitos individuais do homem, não haverá necessidade de proclamar os direitos das minorias' (Alessandro Pizzorusso – in 'Le Minoranze', p. 77 – n.106)."*

O aparente conflito entre as citadas disposições

---

<sup>26</sup> Mandado de Segurança n.º 4.821-DF, Relator Min. Peçanha Martins, D.J. 10/06/2002.

constitucionais há de ser resolvido utilizando-se a ponderação de princípios e normas – processo em que o intérprete “não escolhe entre este ou aquele”, mas “apenas atribui mais peso a um [princípio ou norma] do que a outro, *em função da circunstância do caso, num juízo de ponderação (...)*”.<sup>27</sup> É necessário garantir que a reserva Raposa/Serra do Sol dê cumprimento ao dever constitucional de proteção aos indígenas, mas igualmente que não fiquem desamparados os brasileiros que de boa fé ocuparam o extremo Norte do País com a sanção do poder público.

## 2. Aspectos federativos

A supressão do Município de Uiramutã, como consequência da Portaria n.º 820/98, tem repercussões federativas que não podem ser desconsideradas. Tal unidade federada é autônoma, nos termos do art. 18 da Constituição Federal. Sua criação obedeceu regular processo constitucional, que envolve inclusive consulta plebiscitária às populações interessadas, seguida da eleição dos representantes locais. Esse processo democrático confere legitimidade ao novo município e exprime a intangível autonomia federativa de auto-organização dos Estados e Municípios, que não pode ser afrontada pela União.

O regime federativo certamente deve ser considerado na demarcação da Raposa/Serra do Sol. Novamente, sobressai a ponderação de princípios como método de solução de conflitos entre valores constitucionais. Nesse sentido a manifestação de Helder Girão Barreto, juiz federal em Roraima com vasta experiência na matéria e autor de obra sobre direitos indígenas na Constituição:

“O problema se agudiza ainda mais quando se superpõem a identificação e demarcação das terras indígenas com a autonomia dos Estados-membros para criarem e instalarem Municípios ou o Exército Brasileiro pretenda edificar instalações militares em áreas pretendidas ou tidas como indígenas.

A solução desses conflitos passa, a nosso ver, pela aposta no diálogo e no processo de entendimento, em primeiro lugar; e, depois, pela ponderação dos interesses em conflito. O certo é que a própria Constituição Federal dispõe de mecanismos de ajuste aptos à solução desses

---

<sup>27</sup> *Idem*, p. 97 (grifos nossos).

*conflitos [e.g. a ‘ponderação de interesses’, o ‘princípio da razoabilidade’ e o ‘controle da constitucionalidade’] e, a nosso sentir, depositou a grave missão de manejá-los à Justiça Federal’.<sup>28</sup>*

Vale destacar que a impugnação da instalação do Município de Uiramutã, por se tratar de área indígena, foi rejeitada no Supremo Tribunal na citada ADI 1512/RR.<sup>29</sup> Nessa decisão o Tribunal expressamente aponta incertezas quanto aos requisitos para que se declare a área indígena nos termos do art. 231 da Constituição. Particularmente, o voto do relator, Ministro Maurício Corrêa, considera “de extrema violência” que se anule a vontade política da população local antes do completo deslinde das controvérsias sobre a ocupação indígena daquela área. O Ministro deixa ao Poder Executivo a solução do impasse, ante a competência deste para delimitar e constituir reservas indígenas. Caberá então ao Ministro da Justiça e ao Presidente da República atender à exortação do Supremo Tribunal Federal, para evitar as consequências danosas da demarcação como atualmente proposta na Portaria n.º 820/98.

### **3. Oitiva do Conselho de Defesa Nacional**

A situação da área Raposa/Serra do Sol em faixa de fronteira inspira cautela. Conforme dispõe o art. 20, § 2º da Constituição Federal, a faixa de fronteira “é considerada fundamental para defesa do território nacional”. Trata-se de área de vasta extensão, escassamente povoada e contígua a zona de disputa de fronteiras entre Venezuela e Guiana. A criação da reserva indígena Raposa/Serra do Sol gerou inquietação nas Forças Armadas, que lhe criticaram a exagerada extensão, temendo pela segurança nacional, conforme se vê no Despacho n.º 80/96. De fato, merece atenção o entendimento, com suporte crescente na comunidade internacional, de que nações indígenas poderiam reivindicar independência em foros internacionais, amparadas pelo direito à autodeterminação dos povos reconhecido, dentre outros instrumentos, no art. 1º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas. Presentemente, as Nações Unidas preparam a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, cujo projeto

---

<sup>28</sup> BARRETO, Helder Girão. *Direitos Indígenas: Vetores Constitucionais*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 107 e 108.

<sup>29</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.512/RR, Relator Min. Maurício Corrêa, D.J. 08/01/2003, p. 99.

reconhece expressamente a esses povos o direito à autodeterminação.<sup>30</sup>

O reconhecimento de que é possível a criação de reserva indígena em zona de fronteira, por dupla afetação constitucional, não afasta a necessidade de cautela. O Decreto n.º 80/96, fundado em manifestação do Ministério Público Federal, expressamente reconhece a possibilidade de coexistência de reservas indígenas em zona de fronteira. Entretanto, cabe apontar que ONGs ligadas à causa indígena tem procurado causar entraves à ação das Forças Armadas na região, inclusive ajuizando uma ação contra a instalação do 6º Pelotão Especial de Fronteira (PEF) no Uiramutã. O relator do feito no TRF da 1ª Região, Desembargador Daniel Paes Ribeiro, suspendeu a liminar que inicialmente impediu a construção do quartel, sob o fundamento de que “em caso de conflito, deveria ser priorizado o interesse maior de todo o povo brasileiro à defesa das fronteiras e à segurança nacional”.<sup>31</sup> Recomenda portanto a prudência que seja mantida, dentro do possível, a presença de não-índios na região, assegurando a ocupação produtiva e a integração daquela área ao território nacional.

Nesse contexto, é imperativo que a criação da reserva Raposa/Serra do Sol seja precedida de manifestação do Conselho de Defesa Nacional, tendo em vista a competência desse órgão para manifestar-se sobre assuntos ligados à segurança nacional. A participação do Conselho é particularmente importante no processo demarcatório da reserva indígena Raposa/Serra do Sol, porque cabe a ele propor critérios e condições de utilização das áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira, bem como propor iniciativas necessárias à garantir a independência nacional (CF, art. 91, § 1º, III e VI).

Cabem aqui as considerações expendidas em item anterior quanto ao princípio da unidade da Constituição. A aplicação do art. 231 não reina suprema sobre toda a Constituição, como valor absoluto. É antes condicionada ao atendimento de outras normas e princípios constitucionais, sendo que a soberania nacional é alçada ao *status* de fundamento da

---

<sup>30</sup> Uma exposição sobre esse projeto pode ser encontrado no *website* das Nações Unidas, em <http://www.unhchr.ch/html/racism/indileaflet5.doc>. Vale lembrar que o Brasil é signatário do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas desde 23 de janeiro de 1992.

<sup>31</sup> Tribunal Regional Federal. Agravo de Instrumento n.º 2001.01.00.004195-0. *In* DJ. 31.08.2001, republicado em 22.04.2002.

República no art. 1º da Carta de 1988. Cabe dar a ele, no caso, o destaque que ordena a Constituição Federal. Assim sendo, mostra-se inarredável a necessidade de manifestação do Conselho de Defesa Nacional.

#### **4. Demarcação de terras indígenas e proporcionalidade**

A demarcação da terra indígena Raposa/Serra do Sol viola o princípio da proporcionalidade ao impor restrição excessiva e injustificada aos direitos individuais de não-índios e dos entes federados interessados, reservando para as comunidades indígenas área de extensão desmedida. Miguel Reale, jurista de autoridade incontestável, aponta que a proporcionalidade é requisito necessário à demarcação das terras indígenas, e que a identificação de imensas glebas de terra com essa finalidade contraria o espírito da Constituição. Para o autor, a demarcação de terras indígenas com tais dimensões constitui verdadeiramente um “locupletamento ilícito [da União] em detrimento do patrimônio territorial dos Estados ou dos particulares que tenham sobre elas títulos de domínio e posse, tudo isso com menosprezo de milhões de brasileiros sem terra”.<sup>32</sup>

O prof. Reale qualifica de “absurdo” e “abusiva” a criação de reservas com milhões de hectares, repudiando que sejam atribuídos aos índios “colossais vazios ou enclaves territoriais por eles não ocupados, entre uns e outros aldeamentos”, com base apenas na definição dos antropólogos da FUNAI.

Tais demarcações são inconstitucionais, prossegue o autor, porque expandem equivocadamente o conceito de terras habitadas “em caráter permanente” previsto no art. 231 da Constituição Federal, violando o direito dos Estados-membros e “de centenas de proprietários, com atentado às forças produtivas da abandonada região”. Com efeito, a demarcação há de ser feita “em função de cada *habitat* efetivo”, demarcando-se “tantas ‘reservas’ quantas imprescindíveis à vida normal dos indígenas”, vedada a união, em “colossais perímetros”, de comunidades indígenas separadas por imensos espaços.

#### **5. Superposição de terras indígenas e parques nacionais**

A criação da terra indígena Raposa/Serra do Sol nos

---

<sup>32</sup> REALE, Miguel. “Ainda o mito do índio”, in *O Estado de São Paulo*, 10.07.1992.

moldes propostos pela Portaria n.º 820/98 importará na extinção do Parque Nacional do Monte Roraima. O referido parque foi criado pelo Decreto n.º 97.887, de 28 de junho de 1989, com o objetivo de “proteger amostras dos ecossistemas da Serra Pacaraima, assegurando a preservação de sua flora, fauna e demais recursos naturais, características geológicas, geomorfológicas e cênicas, proporcionando oportunidades controladas para visitação, educação e pesquisa científica”. Sua inclusão na terra indígena Raposa/Serra do Sol cria duas incompatibilidades relativas à destinação e ao usufruto dos recursos naturais da área em questão.

Primeiramente, os parques nacionais são bens de uso comum do povo, enquanto as terras indígenas são de posse e usufruto exclusivo dos indígenas. Com efeito, o art. 225 da Constituição Federal atribui ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a natureza de *bem de uso comum do povo*. Nesse espírito, o art. 11 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000 dispõe que os parques nacionais tem como objetivo básico a “preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica”, sendo possível neles realizar pesquisas científicas e “desenvolver atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico”. Suas áreas são “*de posse e domínio públicos*”, sujeitas a visitação pública dentro de normas previstas no plano de manejo elaboradas pelo IBAMA (Lei n.º 9.985/00, art. 11, § 1º).

De outro lado, o art. 231 da Constituição atribui expressamente aos indígenas a “posse permanente” e o “usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos” existentes em suas terras. Disso decorre que apenas os indígenas poderão utilizar os recursos naturais ali contidos, pois tais áreas são *bens públicos da União de uso especial*.

Em segundo lugar, a exploração dos recursos naturais é permitida em terras indígenas, ainda que sob autorização do Congresso Nacional (CF, art. 231, § 3º), mas não é permitida nos parques nacionais, conforme o art. 11 da citada Lei n.º 9.985, de 2000. Os parques nacionais são santuários ecológicos, e a exploração dos recursos naturais neles existentes não é permitida, a fim de assegurar a sua preservação para as presentes e futuras gerações. Caso o parque nacional do Monte Roraima seja incluído na futura terra indígena, não haverá impedimento legal para que os índios exerçam, por exemplo, atividades de garimpagem ou de extração de madeira em área onde o próprio poder público entendeu ser relevante a preservação de

um ecossistema singular no Brasil. Nesse sentido a manifestação de Júlio Gaiger, ex-presidente da FUNAI, para quem a vedação de exploração dos recursos naturais que incide sobre parques nacionais gera “incompatibilidade com o usufruto que os índios devem ter sobre as riquezas de suas terras”.<sup>33</sup>

Vê-se, portanto, que a superposição do Parque Nacional do Monte Roraima e da terra indígena Raposa Serra do Sol cria incompatibilidades insolúveis entre as finalidades e usufrutuários de um e outro, o que torna impossível sua superposição. A exclusão da área do parque nacional da futura terra indígena é medida que se impõe, para que não se danifique um patrimônio ecológico que pertence a todo o povo brasileiro.

### C. Conclusão da Parte III

Os trabalhos desta Comissão mostraram que o processo de demarcação da área indígena Raposa/Serra do Sol foi desenvolvido de forma irregular, contendo ilegalidades e inconstitucionalidades.

A elaboração de peças centrais do Laudo Antropológico por entidades ligadas à defesa dos direitos indígenas compromete a sua isenção, em prejuízo dos princípios da impessoalidade e da razoabilidade da atuação da Administração Pública.

Outrossim, o Laudo não comprova com o devido detalhamento e profundidade o atendimento aos requisitos do art. 231 da Constituição, como expressamente reconhecido no Despacho n.º 80/96, do Ministério da Justiça.

Há contradição insolúvel entre a decisão das contestações administrativas à área pretendida, expressa no Despacho n.º 80/96, e a Portaria de Identificação n.º 820/98, ambos do Ministério da Justiça. A exclusão de áreas que não se caracterizam como indígenas ordenada pelo Despacho não foi efetuada pela Portaria, em violação ao art. 2º, § 8º e § 10, III, do Decreto n.º 1.775, de 1996, e em contradição com os motivos declarados pela Administração no procedimento administrativo de demarcação. Tal procedimento sujeita a Portaria à anulação pela Administração, e ao controle pelo Poder Judiciário.

---

<sup>33</sup> GAIGER, Júlio M. G. *Direitos Indígenas na Constituição de 1988 e Outros Ensaios*. Brasília: CIMI, 1989, p.20.

Considerando as falhas havidas no processo demarcatório, a Portaria n.º 820/98 inclui em área indígena terras que não atendem aos requisitos do art. 231 da Constituição Federal. A Portaria é, portanto, inconstitucional.

A atual delimitação da área indígena Raposa/Serra do Sol trouxe prejuízos para a segurança jurídica na região, violando direitos adquiridos e a autoridade da coisa julgada, em flagrante inconstitucionalidade.

A supressão do Município de Uiramutã, como consequência da Portaria n.º 820/98, viola a autonomia de ente federado criado segundo regular processo constitucional, legitimado mediante consulta plebiscitária às populações interessadas.

Sendo a Constituição Federal um sistema normativo, é equívoco interpretar seu art. 231 isoladamente, como único fundamento constitucional para a demarcação da reserva Raposa/Serra do Sol, e das terras indígenas em geral. O conteúdo do art. 231 deve ser compatibilizado com outros dispositivos constitucionais (e.g. soberania, art. 1º, I; segurança nacional, art. 91, § 1º; autonomia federativa, art. 18; devido processo legal, art. 5º, LIV; garantia da propriedade, art. 5º, XXII), e princípios gerais da ordem jurídica (e.g. proteção da boa fé nos atos jurídicos), de forma a que se atinja um equilíbrio entre os direitos das partes envolvidas.

A situação da área Raposa/Serra do Sol em faixa de fronteira recomenda a oitiva do Conselho de Defesa Nacional, nos termos do art. 91, § 1º, III, da Constituição Federal.

A criação da terra indígena Raposa/Serra do Sol e do Parque Nacional nos moldes propostos pela Portaria n.º 820/98 importará na extinção do Parque Nacional do Monte Roraima. O usufruto exclusivo dos indígenas e a possibilidade de exploração dos recursos naturais em terras indígenas conflita com os objetivos e a natureza do citado Parque Nacional, que é área de uso comum do povo destinada à preservação de recursos naturais, nos termos do art. 225 da Constituição Federal e da Lei n.º 9.985, de 2000.

É certo que o interesse de proteção das comunidades indígenas há de ser respeitado, nos moldes do art. 231 da Constituição Federal. Cumpre entretanto lembrar que a Constituição é patrimônio de todos

os brasileiros. A proteção que ela oferece vai muito além do citado artigo, e suas disposições alcançam cada grupo, cada etnia e cada cidadão, para que, na proteção de cada um, o bem coletivo se realize. Sendo a Carta Magna uma unidade normativa, cabe interpretar a proteção ao interesse das comunidades indígenas de forma a não prejudicar – no caso, gravemente – interesses legítimos e igualmente tutelados pelo texto constitucional. Caberá ao Poder Executivo da União, ente competente para a solução da controvérsia aqui exposta, ter sabedoria para concretizar esse objetivo.

## **PARTE IV: CONCLUSÃO**

Os trabalhos desta Comissão Externa permitem concluir que a localização da futura reserva indígena Raposa/Serra do Sol em área de fronteira, contígua a zona em disputa por países vizinhos, levanta questões relativas à segurança nacional e à repressão de ilícitos que merecem a mais imediata atenção do poder público.

Sua demarcação nos moldes da Portaria n.º 820/MJ, de 1998, poderá causar grandes danos à ordem social e à sustentabilidade econômica do Estado de Roraima. Serão prejudicadas ainda a harmonia e a convivência pacífica das tribos indígenas que se procura proteger, e destas com os não-índios que comprovadamente habitam a região há pelo menos 150 anos.

Há igualmente consequências federativas graves, sobre as quais já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal, recomendando cautela na salvaguarda da vontade democrática das populações locais e respeito aos direitos de não-índios.

O processo administrativo de demarcação acha-se eivado de vícios, cujas consequências atingem diretamente a segurança jurídica de moradores da região e violam garantias constitucionais da mais alta hierarquia.

A criação da referida reserva indígena ameaça também o Parque Nacional do Monte Roraima, singular patrimônio ecológico destinado ao usufruto de todos os brasileiros.

Nesse contexto, todas as circunstâncias recomendam extrema prudência na demarcação da área indígena Raposa/Serra do Sol.

É certo que o interesse de proteção das comunidades indígenas há de ser respeitado, nos moldes do art. 231 da Constituição Federal. Cumpre entretanto lembrar que a Constituição é patrimônio de todos os brasileiros. A proteção que ela oferece vai muito além do citado artigo, e suas disposições alcançam cada grupo, cada etnia e cada cidadão, para que, na proteção de cada um, o bem coletivo se realize. Sendo a Carta Magna uma unidade normativa, cabe interpretar a proteção ao interesse das comunidades indígenas de forma a não prejudicar – como no caso, gravemente – interesses legítimos e igualmente tutelados pelo texto constitucional. Caberá ao governo da União, ente competente para a solução da controvérsia aqui exposta, ter sabedoria para concretizar esse objetivo.

Ante todo o exposto, entendemos absolutamente necessária nova identificação das terras destinadas à reserva indígena Raposa/Serra do Sol, dela retirando as áreas cujo aproveitamento é fundamental para a economia do Estado e aquelas que reconhecidamente não atendem os requisitos do art. 231 da Constituição Federal.

Entendemos também fundamental retirar uma faixa de 15km ao longo da fronteira do Brasil com a Guiana e a Venezuela, aí incluído o Município de Uiramutã, demais vilas e estradas. Isto se fará com vistas à preservação da paz social e à garantia da segurança nacional e da ordem constitucional no Estado de Roraima.

Outrossim, é imprescindível convocar a reunião do Conselho de Defesa Nacional, para que este debata em profundidade e se pronuncie sobre a questão, que envolve a segurança nacional em zona de fronteira, nos termos do art. 91, § 1º, III.

Assim sendo, preparamos Indicação a ser enviada ao Poder Executivo, anexa a este Relatório, sugerindo a adoção das providências acima mencionadas.

No que se refere a providências no âmbito da competência do Congresso Nacional, é imperativo e urgente regulamentar o arts. 20, § 2º e 231, §§ 3º e 6º da Constituição Federal, com vistas a disciplinar questões relativas à faixa de fronteira, bem como à exploração de recursos naturais e à prevalência do relevante interesse público da União em terras indígenas.

Outrossim, esta Comissão entende que é chegado o momento de participar de forma mais intensa do processo demarcatório, e uma das formas mais eficazes de se alcançar tal intuito é aprovar legislação que, substituindo o hoje vigente Decreto n.º 1.775, de 8 de janeiro de 1996, venha a estabelecer um procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas mais justo e razoável, atendendo a todos os atores envolvidos de forma equânime e respeitando os sagrados princípios constitucionais que regem a matéria.

Com vistas a restabelecer o Congresso Nacional como palco adequado para as discussões que possuem repercussão no princípio federativo, entendemos imperativo inserir a participação do Congresso no bojo dos processos demarcatórios, assim como ocorre, *verbi gratia*, nas indicações para Diretores do Banco Central, de Agências Reguladoras, membros de Tribunais Superiores, dentre outros.

Finalmente, agradecemos penhoradamente aos membros desta Comissão Externa, especialmente aos Deputados Perpétua Almeida, Eduardo Valverde, Asdrubal Bentes, Maria Helena e Rodolfo Pereira, que apresentaram propostas escritas, como também aos Deputados e Deputadas aqui presentes, pelas valiosas sugestões oferecidas, que muito enriqueceram os trabalhos desta Comissão Externa e desta Relatoria. A todos, o nosso muito obrigado.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2004.

Deputado LINDBERG FARIAS  
Relator