

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 187, DE 2016

Acrescenta o §8º ao art. 231 da Constituição Federal de 1988, a fim de permitir às comunidades indígenas praticar atividades agropecuárias e florestais em suas terras, bem como, comercializar aquilo que foi produzido e gerenciar sua renda.

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO LUIZ COUTO

Trata-se, no presente caso, de exame da Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2016, no que concerne à sua admissibilidade ao sistema da Constituição da República.

Pela referida proposição, o art. 231 da Constituição da República é acrescido do seguinte § 8º:

“Art.231.....

§ 8º As comunidades indígenas podem, de forma direta e respeitada a legislação pertinente, exercer atividades agropecuárias e florestais nas terras mencionadas no §1º deste artigo, sendo autônomas para praticar os atos necessários à administração de seus bens e comercialização da produção.”

Os autores da PEC ora em exame, cujo primeiro signatário é o Deputado Vicentinho Junior, sustentam, em sua justificação, mesmo reconhecendo que a Constituição Federal de 1988 tenha buscado findar o paradigma integracionista e concretizar o paradigma de proteção, autonomia e respeito e aos povos indígenas, que ela “não trouxe de forma expressa a possibilidade das comunidades indígenas cultivar a terra e comercializar os frutos de seu trabalho”.

Argumentam ainda que, tal como está posto o texto constitucional, ele “é uma visão preconceituosa e ingênua, baseada em um desejo bucólico de voltarmos aos tempos do “bom selvagem”.

Os proponentes da Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2016, trazem ainda a informação que as “atividades agropecuárias e florestais em terras indígenas já são uma realidade, em diversas comunidades.

“Para se ter uma ideia— lê-se na justificção oferecida pelos proponentes da PEC nº 187, de 2016 – calcula-se que, na reserva indígena Raposa Serra do Sol, existe um rebanho de aproximadamente 38 mil cabeças de gado, sendo a comercialização da carne uma das principais fontes de renda na região. Da mesma forma, no Parque Indígena do Araguaia, no Estado de Tocantins, e em diversas outras comunidades. ”

Ditas essas palavras à guisa de introdução, passo à minha avaliação da admissibilidade da proposição.

De início, vale lembrar que a questão dos direitos sobre as terras indígenas, incluindo o usufruto, transformou-se, durante o processo constituinte, como bem assinala o insigne constitucionalista pátrio José Afonso da Silva (Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2012, p.889), “(...) no ponto central dos direitos constitucionais dos índios, pois para eles ela tem um valor de sobrevivência física e cultural. Não se ampararão seus direitos se não lhes assegurar a posse permanente e a riqueza das terras por eles tradicionalmente ocupadas, pois a disputa dessas terras e de sua riqueza – como lembra Manuella Carneiro da Cunha, constitui o núcleo da questão indígena, hoje, no Brasil. Por isso mesmo, esse foi um dos temas mais difíceis e controvertidos na elaboração da Constituição de 1988, (...)”.

Aliás, o tema do indigenato segue despertando discussões, disputas jurídicas e paixões inequívocas. Eis por que a análise da PEC 187/2016 merece de nossa parte todo o zelo constitucional, principalmente quanto à sua constitucionalidade, analisando-se a fundo se ofende ou não cláusulas pétreas da Constituição de 1988, que em seu art. 60, §4º, inciso IV, dispõe de modo inequívoco:

“Art. 60.....
 §4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

 IV- os direitos e garantais individuais. ”

Nesse sentido, o caput do art. 231 e o seu § 1º da Constituição são essenciais ao tema em discussão, eis por que os transcrevo:

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

§ 1º 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”.

O que ressalta do excerto de José Afonso da Silva e dos dispositivos citados é que são garantidos os direitos aos índios segundo o seu modo tradicional de ocupação. Evidentemente, eles podem incorporar elementos da contemporaneidade na reprodução de suas práticas, mas não podem fazê-lo de modo a pôr a pique os elementos da natureza que lhes asseguram as formas de reprodução de suas vidas segundo a sua tradição e a evolução dessa. A União a quem pertence essas terras tem o dever de, juntamente com as comunidades indígenas, por elas zelar.

Observe-se que houve uma mudança radical na forma de pensar a questão indígena na Constituição de 1988, superando-se o regime integracionista, que visava à assimilação, por parte dos indígenas, da cultura e modo de vida predominante no País, e instituindo-se um Estado pluriétnico e multicultural, que afasta qualquer tipo de etnocentrismo, conforme foi bem exposto na Nota Técnica nº 02/6ªCCR/MPF, que analisa a constitucionalidade da PEC 187/2016.

Assim, o conceito de “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” (ibidem), segundo José Afonso da Silva, baseia-se em quatro condições:

- 1) serem habitadas pelos silvícolas em caráter permanente;
- 2) serem por eles utilizadas para suas atividades produtivas;
- 3) serem imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar;

4) serem necessárias à sua reprodução física e cultural.

As atividades produtivas das comunidades indígenas estão, portanto, intimamente vinculadas à suas culturas e dependem em alto grau da natureza abundante e diversa que lhes configura o ambiente propício para a vida conforme as suas tradições. Desta forma, qualquer fragilização do conteúdo essencial de tal direito incorre em violação ao art. 60, § 4º, IV, da Constituição.

A liberação das atividades pecuárias nas reservas indígenas coloca em risco os ecossistemas necessários à reprodução de suas vidas e de suas respectivas culturas. O fato de que vêm ocorrendo explorações agropecuárias em reservas indígenas em proporções significativas, como citou o primeiro signatário da proposta de emenda à Constituição aqui analisada, o ilustre Deputado Vicentinho Junior (ao se referir na justificação da proposição à criação de gado vacum na Raposa do Sol e no Parque Indígena do Araguaia de maneira intensiva), não deve, a meu ver, levar à sua constitucionalização, mas deve, sim, fazer com que acendamos a luz de alerta para os riscos inerentes a tal tipo de exploração econômica em reservas indígenas e naturais, e fora dos padrões culturais das comunidades indígenas.

Nesse sentido, concordo com a Nota Técnica nº 02/6ªCCR/MPF, quando afirma que a PEC 187/2016 não traz qualquer avanço ou benefício aos povos indígenas, inclusive, a interação que se pretende alcançar já está plenamente garantida pelo texto vigente, no sentido de que a finalidade da demarcação é exatamente preservar a identidade do grupo e meios dignos de subsistência, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal, no mesmo caso Raposa Serra do Sol:

“No caso, os índios a desfrutar de um espaço fundiário que lhes assegure meios dignos de subsistência econômica para mais eficazmente poderem preservar sua identidade somática, linguística e cultural, razão de ser de sua incomparável originalidade. Depois disso, e tão persuasiva quanto progressivamente, experimentarem com a sociedade dita civilizada um tipo de interação que tanto signifique uma troca

de atenções e afetos quanto um receber e transmitir os mais valiosos conhecimentos e posturas de vida. Como num aparelho autoreverse, pois também eles, os Índios, tem o direito de nos catequizar um pouco (falemos assim). “

Por outro lado, não temos dúvidas em afirmar que a aprovação da Proposta dará margem a maiores pressões sobre as terras indígenas, pois, a sua exploração é objeto de desejo de terceiros, seja para a exploração de madeira, agropecuária ou mineral.

Quanto aos problemas citados na justificativa da PEC, da situação de miserabilidade, alcoolismo e alto número de suicídios, encontrados nas Terras Indígenas demarcadas, o que se tem visto, em regra, é que esses problemas têm ocorrido em maior grau exatamente nas comunidades indígenas onde houve maior interferência. O que poderá ser agravado com as medidas propostas pela PEC.

A Nota Técnica nº 02/6ªCCR/MPF, ainda ressalta que, *“reconhecendo-se a fundamentalidade dos direitos indígenas já mencionados, está absolutamente afastada a hipótese de qualquer mudança que possa reduzir a garantia, sob pena de violação ao princípio do não retrocesso, que, nos dizeres André de Carvalho Ramos, “é fruto dos seguintes dispositivos constitucionais: 1) Estado democrático de Direito (art. 1º, caput); 2) dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); 3) aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais (art. 5º, § 1º); 4) proteção da confiança e segurança jurídica (art. 1º, caput, e ainda art. 5º, XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada); e 5) cláusula pétreia prevista no art. 60, § 4º, IV.”*

Segundo o princípio do não retrocesso, não pode haver retrocesso em matéria de direitos humanos, reduzindo-se o âmbito de proteção e amplitude de tais garantias.

O dispositivo que se pretende implantar ainda prevê a autonomia das comunidades indígenas para eleger tais atividades, como a agropecuária, retirando de fato com esse passo – ou, no mínimo, dificultando, a possibilidade de a União intervir para garantir a preservação dos ambientes naturais importantes à reprodução da vida indígena. Ele conflita também, ao

inserir esse tipo de autonomia absoluta, com a obrigação constitucional do Ministério Público de defender os interesses e direitos dos índios.

Certamente, haverá aqui aqueles que entenderão que o Ministério Público, se aprovada a proposição ora discutida, nada deve fazer em tais casos, senão cancelar a eleição da agropecuária por determinada comunidade indígena, mesmo diante dos seus potenciais efeitos bem perniciosos.

Ora, o inciso V do art. 129 da Constituição da República, que confere o dever retro mencionado ao Parquet, foi inserto na Constituição da República em nome e em razão do instituto do indigenato, o qual deve ser protegido contra a agressividade da economia, tal como essa vige em nosso mundo pouco solidário. Não sejamos, portanto, impiedosos com aqueles que tanto contribuíram com sua alma, com seus costumes e com sua língua, presente em tantos de nossos toponímicos, para a formação da civilização brasileira, e que são pressionados pelo cerco inclemente de nossa civilização.

Ainda sobre a PEC, cabe lembrar que, como se trata de diploma que impõe medidas legislativa suscetíveis de afetar diretamente os povos indígenas, depende de consulta prévia, livre e informada, para que possam exercer o direito de escolha das suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento. A violação ao direito de consulta poderá acarretar responsabilidade jurídica internacional do Brasil, sobretudo porque espontaneamente ratificou a Convenção nº 169.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2016, oferece, portanto, riscos palmares à reprodução do modo de vida de nossas comunidades indígenas e aos seus direitos, reconhecidos pela Constituição da República, em seu art. 231.

Fica claro, portanto, que a Proposta de Emenda nº 187, de 2016, é inadmissível no sistema de nossa Constituição. Eis por que voto por sua inadmissibilidade.

Sala da Comissão, em 11 de abril de 2017.

Deputado **LUIZ ALBUQUERQUE COUTO**