

Proposta para a suspensão de ações judiciais incidentes sobre os processos administrativos para o reconhecimento de terras ocupadas por populações indígenas no Mato Grosso do Sul

Gilberto Azanha

Centro de Trabalho Indigenista – CTI

1) O contexto atual no Mato Grosso do Sul

Como é do conhecimento de todos, os procedimentos para a identificação de terras ocupadas por povos indígenas no Brasil é regulamentado pelo Decreto 1.775 do Governo Federal. Porém, as últimas tentativas da FUNAI em aplicar as normas consubstanciadas neste Decreto no Mato Grosso do Sul vêm sendo suspensas por ações interpostas junto à Justiça Federal e cujos autores são proprietários rurais. Alegam – e têm sido atendidos em suas alegações pelo Judiciário – que os procedimentos do Decreto 1.175 são unilaterais e que não permitem a “ampla defesa e o contraditório”, pois o GT da FUNAI efetua seus estudos sem “acompanhamento da parte interessada”, alegações estas amparadas em títulos de domínio concedidos pelo Estado do Mato Grosso. Nas entrelinhas destas ações, conforme sabemos, está a presunção da “indenização indireta”, ou seja, o que pretendem os proprietários é o pagamento da terra nua, além das benfeitorias tidas como “de boa fé” já consignadas na legislação. Em todas as manifestações públicas das lideranças ruralistas do estado do Mato Grosso do Sul elas não deixem de enfatizar que

não são contra a “ampliação” ou a “concessão” de terras para os índios; porém enfatizam que o “Governo” tem pagar o preço “justo” para estas terras. Juizes federais locais já se posicionaram no mesmo sentido, propondo inclusive uma “reforma na Constituição Federal” para amparar o pagamento da terra nua, proibida pelo artigo 231 da Constituição Federal (já que anula os títulos incidentes sobre as terras reconhecidas como indígenas). É isto o que está em jogo, enfim, nas ações judiciais em curso no MS: paralisa-se o processo administrativo até que apareça “alguém” para pagar a conta completa.

Por outro lado, a aquisição de terras por Estados federados para assentamento de grupos indígenas não é consenso nem no Ministério Público Federal e nem na Funai, porque crêem que esta iniciativa poria em risco a aplicabilidade do art. 231 da CF – na medida em que tornaria mais cômodo para o Executivo o processo de regularização das terras indígenas, evitando conflitos judiciais, *principalmente* nos Estados das regiões sul, sudeste e nordeste. O argumento é que correr-se-ia o risco da administração pública “congelar” a aplicação do artigo nº 231 da CF, pois haveria elementos suficientes em todos os casos para se demonstrar, antropológicamente, a tradicionalidade da ocupação indígena. Trata-se, nestes casos, de ***terras sem procedimento anterior consolidado de reconhecimento*** por parte do órgão federal responsável (a FUNAI), de modo que a crítica dos procuradores faz sentido: indenizar o valor da terra nua (reconhecendo a validade de títulos sobre terras de ocupação tradicional indígena ferindo, portanto, o dispositivo constitucional) não passaria de um procedimento cômodo, tanto para a FUNAI (que alega não dispor de recursos tanto técnicos como financeiros para a constituição de GTs), como para o Estado federado, que desta forma aliviaria a pressão política nas suas bases.

Esta polêmica alastrou-se ainda para outras situações, decorrentes agora de atos administrativos da FUNAI cuja finalidade é a *revisão de reservas indígenas já consolidadas* (muitas homologadas) visando atender a legítimas reivindicações das comunidades indígenas por mais espaço. Para essas situações, a FUNAI vem considerando a hipótese de aplicar o artigo 26 da Lei 6001 (que trata das terras *reservadas* por processo de desapropriação) – e novamente procuradores da 6ª Câmara do MPF intervieram, argumentando que o referido artigo somente poderia ser utilizado, no caso da revisão, para os casos de comunidades indígenas *deslocadas*, por qualquer razão, *do seu território original* e que, portanto, seria um contra-senso aplicar-se o dispositivo para terras *contíguas* às tradicionais já que *poderiam* ser reconhecidas como tais.

Aparentemente a FUNAI aceitou o argumento, pois, ao contrário da situação no RS (formalizada por meio de convênio entre o então governador petista e o presidente da FUNAI), até agora o órgão federal indigenista não aplicou o artigo 26 nos casos das revisões em curso. Contudo, é preciso assinalar que, entre as *possibilidades* e as *provas concretas*, situa-se a competência dos antropólogos coordenadores dos Grupos Técnicos em sustentar, segundo os parâmetros do artigo 231, a tradicionalidade da ocupação em áreas contíguas às atuais Reservas – todas elas concedidas pelos Estados a particulares há vinte, trinta, cinquenta ou mesmo setenta anos em alguns casos. E lembramos também que, ao contrário do extinto decreto nº 22, o decreto em vigência (o de nº 1.775) é omissivo quanto às terras já demarcadas e consideradas como insuficientes para a reprodução do grupo indígena “segundo seus usos, costumes e tradições”. Ou seja, restaria à FUNAI como

base legal para atuar nestes casos apenas o artigo 26 da Lei 6001, ainda vigente.

A tese então defendida pelos procuradores da 6ª Câmara da PGR é até correta na sua exegese; porém, a nosso juízo, esta interpretação pode dificultar a defesa dos interesses indígenas. Poderíamos contra-argumentar que, sendo uma determinada terra *conceitualmente* indígena (segundo a definição estabelecida pelo artigo 231 da CF), quando um Estado federado a adquire para ali assentar grupos indígenas (e passando automaticamente seu domínio para a União), não estaria de pronto reconhecendo seu erro e reparando uma ilegalidade (a *concessão de títulos de propriedade a terceiros em terra indígena*), abortando assim uma legítima (e cara) ação de desapropriação indireta contra aquele Estado por parte do detentor do título? Pois em casos onde os antropólogos podem demonstrar, com consistência técnica, a ocupação indígena sobre terrenos titulados, ***teria o Estado que efetuou a titulação que reparar o dano causado a terceiros, antecipando-se a abertura de ações judiciais que certamente paralisariam o processo administrativo.*** È justamente isso que vem ocorrendo no Mato Grosso do Sul.

2) As sugestões e suas justificativas

Só há um modo de pagar a terra nua sem caracterizar que se trata de indenização ou de um processo de desapropriação indireta: a Assembléia Legislativa deveria propor um projeto de lei que criasse um “Fundo de Compensação Fundiária”. Trata-se, portanto, de uma Lei que visa sanar erros passados, mediante um acordo entre o Estado e os detentores dos títulos. Não se trata de uma imposição do Executivo – como é o caso da desapropriação

por interesse social. A sua justificativa assim expressaria o reconhecimento de que o Estado concedeu títulos de propriedade sobre áreas da União ocupadas por indígenas porque as tratou como se devolutas fossem.

Os recursos deste Fundo seriam orçamentários, mas provido, sobretudo, por emendas de bancada ao Orçamento da União com rubrica específica para tanto (ou seja, carimbada como o título “fundo para a regularização fundiária de terras indígenas”, por exemplo).

É óbvio que tal proposta só seria factível se o Executivo se dispusesse a realizar um amplo acordo político envolvendo deputados estaduais, a bancada federal, lideranças representativas dos proprietários rurais e indígenas. O Governador teria que “pensar grande”, para além do seu mandato, na perspectiva de “pacificar” o Estado, oferecendo à sociedade, *com recursos da União*, uma alternativa jurídica e política de longa duração, capaz de por um fim aos conflitos envolvendo populações indígenas e proprietários rurais. O compromisso a ser obtido das entidades representativas dos proprietários rurais seria o de retirar as ações em curso para permitir a retomada, pelo Governo Federal, dos processos administrativos de regularização das terras indígenas.

O Fundo de Compensação Fundiária seria renovado anualmente em seus recursos com a reapresentação da mesma Emenda de Bancada para desta forma termos como implementar um cronograma das terras indígenas a serem priorizadas ano a ano, até esgotar-se por completo o processo de regularização fundiária no MS.

3) Etapas necessárias para implementação desta proposta

- Reunir um Grupo de Trabalho composto pelos seguintes entes: Procurador Geral do Estado do MS, Juiz Federal da 2ª Vara, Procurador Federal dos Direitos Difusos do MPF, um representante da Assembléia Legislativa, um representante da Coordenação Política do Governo e um representante da Diretoria Fundiária da FUNAI para discutir e preparar o Projeto de Lei para criação do Fundo;
- Convocar representantes da sociedade civil para audiências neste GT (OAB-MS, UFMS, UCDB, FAMASUL, CIMI, entre outros).
- A Coordenação Política do Governo ficaria com a responsabilidade de fazer os contatos políticos necessários para a composição e operação do GT, além de informar a bancada federal sobre a proposta e a evolução das discussões no âmbito do GT.
- Costurado jurídica e politicamente o Projeto de Lei, o Governador deveria reunir-se com a bancada federal do Estado para propor a Emenda ao Orçamento da União. Para tanto, deverá antes delegar poderes à sua Coordenação Política para discutir com a Diretoria Fundiária da FUNAI em Brasília quais terras indígenas seriam contempladas já pela Emenda do Orçamento para o próximo ano.

Brasília, março de 2003