

CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS INDÍGENAS: DESAFIOS AO DIREITO BRASILEIRO

Caroline Barbosa Contente Nogueira¹; Prof.Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas².

RESUMO

O trabalho proposto é resultado da Pesquisa de Iniciação Científica (PAIC/UEA/FAPEAM)³, no qual objetivamos analisar a possibilidade da criação municípios indígenas ou instâncias políticas específicas e diferenciadas no Brasil, buscando diálogo entre as legislações constitucionais dos países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) que tratem sobre estas instâncias políticas peculiares, correlacionando-os as legislações brasileiras e a autonomia dos Indígenas Amazônicos, abrangendo seus contextos jurídicos, políticos e sociais. Trabalharemos este assunto a partir da garantia constitucional dada pelo texto do art. 231 e art. 232 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que tratam do reconhecimento dos costumes, cultura e forma de organização social dos povos indígenas, correlato ao seu art. 1º, que traz a cláusula pétrea do Pacto Federativo, e ao art. 18, §4º, que discorre sobre a criação de municípios. Observamos ainda o Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira, com interessante aspecto sobre sua forma de gestão administrativa equilibrando a organização territorial, a gestão e o uso das terras indígenas, possibilitando aos seus índios a administração de seu espaço, conforme sua cultura. Buscamos por dispositivos legais dos países membros do TCA e encontramos nas Constituições do Peru, Equador, Bolívia e Colômbia dispositivos que outorgam autonomia política, administrativa e jurídica aos seus indígenas, dentro de seus limites legais, possibilitando a organização e gestão suas terras conforme seus valores. Finalizando, afirmando que temos um grande desafio ao nosso Direito na caminhada para efetivação dos direitos dos povos indígenas, desde a outorga deste há 20 anos, quando da promulgação da CF/88, e para isso, é necessário que haja relativização dos dogmas jurídicos, pluralizando o Direito Brasileiro, com o respeito às diferenças étnicas, sociais e culturais.

PALAVRAS-CHAVE: DIREITO; ÍNDIO; CONSTITUIÇÃO; MUNICÍPIO; AUTODETERMINAÇÃO.

¹ Bolsista do PAIC/FAPEAM/UEA. Graduanda em Direito pela Escola Superior de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Amazonas;

² Orientador do bolsista PAIC/FAPEAM/UEA. Professor Coordenador do Programa de Pós-graduação mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas.

³ Programa de Apoio à de Iniciação Científica financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado do Amazonas com convênio com a Universidade do Estado do Amazonas.

INTRODUÇÃO

Traremos ao debate acadêmico a problemática da criação de municípios indígenas ou entidades políticas diferenciadas, buscando, através dos dados bibliográficos colhidos nas legislações brasileira e dos países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica, mostrar a possibilidade de implementação desta figura política, bem como sua configuração política e administrativa.

Discutiremos esta necessidade/possibilidade de criação de município indígena no território amazônico ou entidade política semelhante, fundamentando-nos no texto constitucional do art. 231 da Carta Magna Brasileira de 1988, refletindo as garantias de reconhecimento da cultura, costumes, valores e organização social dos índios concomitantemente às redações dos arts. 1º e 18º, §4º também da Lei Maior, que relacionam a cláusula pétrea do Pacto Federativo Brasileiro e a criação de municípios, correlacionando-os às propostas legais existentes nos países membros do Tratado de Cooperação Amazônica.

No ensejo desta reflexão discutiremos as questões jurídicas, sociais e políticas da consolidação do texto constitucional e efetivação das garantias dadas aos povos indígenas brasileiros, observando as possibilidades legais da criação deste ente diverso dos previstos no sistema federativo brasileiro a fim de atender a realidade Amazônia Brasileira.

Partindo do multiculturalismo, do pluralismo jurídico e da interdisciplinaridade faremos a leitura das necessidades abordadas pelos teóricos sobre implementação de políticas públicas adequadas às populações indígenas amazônicas, em especial as dos aglomerados populacionais que estudaremos localizados na região do Alto Rio Negro, formando verdadeiras cidades com ausência de planejamento urbano que atendam suas necessidades fundamentais de qualidade de vida.

1. UMA BREVE ABORDAGEM SOBRE A FORMAÇÃO HISTÓRICA DA POPULAÇÃO INDÍGENA DO ALTO RIO NEGRO E UAUAPÉS

Historicamente temos um povo massacrado e subjugado pelos interesses mercantilistas de acúmulo de capital, quanto maior o contato das populações indígenas com a cultura trazida pelo colonizador europeu, maiores os desastres, os genocídios e a destruição dos territórios para transformá-lo em lucro.

Traremos aqui, discussões apontadas por Andrello⁴, que tratam da leitura histórica da região do Alto Rio Negro e Uauapés, falando desde as primeiras explorações de Portugal até o início do século XX, e o objetivo presente em todas as épocas foi o de expandir ou consolidar as fronteiras e fixar os índios em núcleos de colonização, utilizando como recurso econômico a mão-de-obra destes, com enfoque para as “tropas de resgate”, muito utilizadas na colonização para conquista de escravos indígenas, citando passagens sobre clérigos carmelitas que fundaram os primeiros núcleos de povoamento a fim de atrair indígenas para

⁴ ANDRELLO, Geraldo. **Cidade do Índio: transformações e cotidiano em Iauretê**. São Paulo: UNESP: ISA; Rio de Janeiro: NUTI, 2006.

catequizarem.

É de relevância citarmos tanto Diretório Pombalino quanto o período posterior, com suas medidas drásticas para com os índios, utilizando a política de descimentos, proibindo o uso da língua dos nativos, promovendo a integração destes com brancos através da miscigenação, entre outras atrocidades do império. Entre estas constatações históricas, temos outras como os conflitos entre brancos e índios, epidemias de doenças trazidas pelos europeus, o emprego da mão-de-obra indígena escrava, as políticas que tiraram estes povos de suas terras e trouxeram-nos aos aldeamentos para centralizar o controle dos mesmos, contribuíram por massacrar e diminuir substancialmente o número demográfico-populacional desta região amazônica.

Com a criação da Província do Amazonas, institucionaliza-se o programa de “civilização e catequese”, para atrair os chamados gentios às margens dos rios, afim de que fossem facilmente transferidos e engajados nos programas de serviço público da província. Porém, a nova Diretoria dos Índios muda o percurso de transferência, em vez de estabelecerem-se ao longo do curso dos rios, iriam para as cabeceiras dos principais, Rio Uaupés e Içana.

Um exemplo das transformações nos dados populacionais das etnias é citado pelo referido autor, que nos menciona listas de escravos feitos pelos descimentos, dentre eles os mais vistos, e os que abrangeriam um quarto do total eram os Boapé, Macu, Baniwa e Ariquema. Há listas de estudiosos da época que apresentavam os povos das regiões dos rios Negro e Uaupés, no primeiro foram citadas 33 etnias: Manao, Paraviana, Uaranacocena, Carahiahi, Baré, Passé, Cocuana, Aroaqui, Tacu, Cubeuana, Coeuana, Duanáis, Jurí, Japíuna, Jaruna, Juma, Mendó, Maquiritare, Puiteno, Pexuna, Termairarí, Yurimarí, Uauuana, Xamá e Xapuena, algumas décadas mais tarde só se encontrariam 22 destas 33 etnias citadas, em vista de descimentos de aldeamentos, seja pela extinção ou assimilação dos remanescentes de uma na outra. Atualmente são cinco empregadas ao longo do rio Negro e seus afluentes: Baré, Baniwa, Maku, Warekena e Cubeo(Ana). A configuração do Uaupés foi diferente, para o qual apontavam 25 etnônimos e hoje temos: Tariano, Tukano, Arapasso, Dessana, Pira-Tapuia, Wanao, Tuyuka, Miriti-Tapuia, Carapanã, Cubeo, Maku, Sussuarana, Tatu-Mira, Jurupari-Mira, Arara e Arara-Tapuia.

Andrello, ao longo de sua pesquisa histórica, aponta a hipótese sobre o surgimento de aldeamentos ao longo do alto Rio Negro e no baixo Uaupés, para estabelecer o diálogo entre a história vivida por estas populações e a atual configuração geográfica em que se encontram, e assim mostrar-nos que a realidade na qual vivem hoje os indígenas desta região vem sendo construída desde as primeiras políticas colonizadoras, e que estes povos passam até então pelas dificuldades acerca de condições urbanísticas dos aldeamentos.

2. COMENTÁRIOS SOBRE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E DIREITO INDÍGENA

Após longo período de disputas e guerras que extinguiram muitos destes povos, temos o período de negação, onde os indígenas eram excluídos do Estado e desconsiderados como pessoas de direito. Mais tarde, tentando reverter a exclusão, tenta-se a política integracionista, que diz respeitar os povos indígenas, mas os deixa em sua coletividade, apenas para oportunizá-los a serem indivíduos e cidadãos da sociedade tutelada pelo Estado.

Durante séculos, aos índios foi negado o seu reconhecimento como povo diferenciado, principalmente no que diz respeito à vida civil brasileira, pois as leis civilistas não continham nenhum instituto que pudesse comungar com as necessidades indígenas. O Estatuto do Índio (Lei 6.001/73) nasce em meio à ditadura militar, e nos traz uma forma regulamentar da tutela já prevista no Código Civil vigente, não acrescentando grandes contribuições à realidade dos povos indígenas, visto que apenas ratificou a lei civil que coloca os assuntos citados sob tutela do direito público. Outro ponto negativo deste estatuto foi sobre a questão das terras indígenas, pois ao reformular a emancipação do índio de sua cultura, também possibilita a devolução de suas terras à União⁵.

Com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, os direitos do índio foram consolidados e positivados e seus territórios foram reconhecidos. Segundo Souza Filho⁶, a Constituição “reconheceu aos índios o direito de ser índio e de manter-se como índio”, extraindo do art. 231 a garantia de organizar-se socialmente, de manter seus costumes, línguas, crenças, tradições e o direito originário a terra.

Já nas décadas seguinte o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 34/93, que sancionou o texto da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) - agência da Organização das Nações Unidas (ONU) - sobre os povos indígenas e tribais em países independentes, foi aprovado em 19/06/2002, e estabeleceu em nosso país as diretrizes do primeiro documento internacional que tratou de temas relevantes às populações tradicionais. Entre estes direitos temos o direito dos povos indígenas à terra e aos recursos naturais, à não-discriminação e a viverem e se desenvolverem de maneira diferenciada, segundo seus costumes.

3. A REALIDADE NAS CIDADES DE ÍNDIOS

É encontrada uma grande barreira na falta de políticas públicas que estruturassem o crescimento de suas populações, criando verdadeira cidades de índios na região Amazônica, sem projetos estruturais urbanos de infraestrutura, saneamento básico, água, saúde e educação em condições satisfatórias para o bom desenvolvimento destes povos, gerando insegurança aos seus direitos outrora afirmados pela Carta Magna.

Nestas terras indígenas os números populacionais chegam a quatro mil habitantes, como os povos Tikuna, dois mil habitantes como na região do Alto Rio Negro, com população multiétnica, e mais duas cidades crescem em Raposa Serra do Sol, em Roraima, na fronteira com Venezuela e Guianas.

A urbanização atinge-os com grandes problemas estruturais já citados, e, apesar disto, ainda vivem de forma tradicional, em coletividade e com poucos bens de consumo. Sem perspectivas imediatas de que a legislação brasileira trata soluções como forma de administração e organização destas cidades que nascem à margem da sociedade Estatal. Temos exemplo na América Latina de reconhecimento dos direitos indígenas mais como direito de povos, como a Bolívia, que trouxe em sua Constituição de 1995, a garantia de que

⁵ SOUZA FILHO, Carlos F. Marés. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba:Juruá Editora, 2006. p.103.

⁶ SOUZA FILHO, Carlos F. Marés.op. cit. p.107.

as autoridades étnicas de suas comunidades possam gerir e aplicar suas próprias normas junto ao seu povo⁷.

4. ANALISANDO AS CONSTITUIÇÕES DOS PAÍSES-MEMBROS DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988

Retomando objetivo inicial de nosso trabalho, no qual nos propusemos a identificar nas Constituições dos Países do Tratado de Cooperação Amazônica a previsão de Municípios Indígenas, correlacionando-os à autonomia das culturas indígenas amazônicas e as normas constitucionais, nos contextos jurídicos, políticos e sociais, traremos ao debate a análise de parte das legislações e da bibliografia referente ao assunto. Assim vemos nas citações das Constituições Políticas a seguir relacionadas, que tratam seus povos indígenas de forma diferenciada, dando possibilidades de se organizarem conforme as necessidades de gerir suas terras:

Constitución Política de República del Bolívia, 1995:

Artículo 1°. Clase de Estado y Forma de Gobierno

I. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida em República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.

Artículo 171°. Reconocimiento de derechos de pueblos indígenas

II. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.

III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado.

Constitución Política del Colômbia

Artículo 246. Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

⁷ SOUZA FILHO, Carlos F. Marés. **Multiculturalismo e direitos coletivos** in SANTOS, Boaventura de S. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p.102.

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

Gobernarse por autoridades propias.

Ejercer las competencias que les correspondan.

Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Participar en las rentas nacionales.

Constitución Política del Ecuador, 1998

Artículo 83. Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

De los gobiernos seccionales autónomos

Art. 228. Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Art. 241. La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán reguladas por la ley.

Constitución Política del Perú

Artículo 48°. Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley.

Artículo 89°. Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.

Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.

El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

Artículo 149°. Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

Artículo 191°. Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.

La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de

género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.

Nas constituições citadas acima, encontramos questões sobre soberania, territórios indígenas, municipalidades, descentralização, e preservação do pluralismo cultural e a diversidade étnica de cada região, dando importância aos povos indígenas e reconhecendo suas formas de organização e administração territorial, bem como suas autoridades e respectivas funções nas comunidades.

Da análise da Constituição Política Brasileira de 1988, citamos o seguinte artigo:

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

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.

Observamos assim, que falta-nos no Brasil, legislação que possa suprir estas lacunas do Estado perante seus povos diferenciados, por isso a necessidade de iniciar esta discussão, a fim de elencar e analisar os mecanismos legais utilizados pelos países membros do Tratado de Cooperação Amazônica, no tratamento dado aos seus povos indígenas, no que diz respeito ao reconhecimento de auto-organização e auto-gestão destes em seus territórios, e assim trabalharmos analiticamente as propostas de criação de município, ou ente político diferenciado, ou políticas públicas diferenciadas, que possam respeitar os valores étnicos indígenas.

Sabemos também que há pensamentos fortemente conservadores nesta questão no Brasil, pois levanta-se a bandeira da segurança jurídica da soberania nacional, em detrimento da consolidação dos direitos dos índios. Contudo, essa insegurança jurídica é falsa, pois não é o objetivo das populações nativas tornarem-se um Estado independente, e sim ver materializar-se o respeito e o reconhecimento de sua terra, sua cultura, seu conhecimento, enfim todos os seus direitos abraçados pela Constituição de 1988.

5. DA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS, ENTES POLÍTICOS DIFERENCIADOS OU POLÍTICAS PÚBLICAS ADEQUADAS ÀS CIDADES INDÍGENAS.

Iniciando uma reflexão acerca da solução para o problema abordado, temos algumas opções que trataremos neste trabalho, dentre elas a criação de um município, com população indígena e que se adequasse às realidades destes povos em relação à gestão, administração e funções políticas e jurídicas, ou um ente político diferenciado, trazendo em sua essência peculiaridades que atendam à complexidade social que são os povos tradicionais, ou ainda políticas públicas dentro dos contextos políticos em que já se encontram estas cidades de índios já citadas, porém modificando os pontos necessários para conformidade com as reais necessidades observadas nestes locais.

Em relação à criação de Municípios temos, portanto, no art. 18, § 4º, os requisitos para a criação de deste ente federativo. Porém, neste ponto há mais uma questão em debate, a lacuna perante a regulamentação legal para o dispositivo previsto no parágrafo 4º do referido artigo, visto que, após 20 anos da promulgação da Carta Magna, não há ainda a Lei Complementar Federal estipulando o período para elaboração de Lei Estadual que traga em seu escopo a criação de um novo município e ainda os Estudos de Viabilidade Municipal não possuem os parâmetros definidos. Contudo, há na Câmara dos Deputados, Projeto de Lei Complementar que trata da regularização do referido artigo, o PLP 293/2008, iniciado em maio de 2008, e enviado para apreciação no Senado Federal.

Quanto à entes políticos diferenciados, temos uma barreira maior que se trata do Princípio Federativo previsto no artigo 1º da Carta Magna, e portanto devendo ter maiores estudos acerca deste ente a fim de não ferir tal princípio tido como Cláusula Pétreia do Estado Brasileiro.

Em relação às políticas públicas diferenciadas temos uma possibilidade maior de consolidarmos alguns dos temas abordados neste artigo. Como exemplo de políticas públicas urbanísticas que já estão em execução, temos o Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira, do qual citaremos o terceiro dispositivo:

Art. 3º. São princípios do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira:

- I. Respeito aos direitos culturais e territoriais das comunidades indígenas e tradicionais;
- II. Cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade;
- III. Democratização do planejamento e gestão territorial.

Parágrafo 1º. Os usos, costumes e tradições das comunidades indígenas e tradicionais que vivem em São Gabriel da Cachoeira devem ser respeitados em virtude da importância da diversidade dos grupos étnicos que formam a sociedade local, cada qual com seus próprios valores culturais, relações socioambientais,

territorialidades e formas de organização coletiva.

Vemos neste ponto, a forma diferenciada de análise de gestão territorial, administrativa e política de um município, possibilitando a realização de políticas específicas e o atendimento das realidades vividas por estes conglomerados indígenas.

Porém, há necessidade de que a Constituição Brasileira traga maiores especificações e aprofundamento, no que diz respeito ao reconhecimento dos direitos dos índios, de seus costumes, valores sociais, identidade cultural, etc, como foi visto nas Constituições dos Países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica estudados neste trabalho, o reconhecimento e respeito das culturas tradicionais indígenas, inclusive de suas formas de gestão e lideranças políticas e jurídicas.

CONCLUSÃO

Temos um grande desafio ao Direito Brasileiro na caminhada de efetivação dos direitos dos povos indígenas. Já passamos por longo período de negação até o real reconhecimento na Constituição de 1988, hoje precisamos trazer ao cenário acadêmico as reflexões elencadas neste artigo, bem como as demais considerações feitas por teóricos, para assim ratificarmos e efetivarmos os direitos reconhecidos aos Índios na Lei Maior. Com a relativização dos dogmas jurídicos, encontraremos o pluralismo em nosso Direito, respeitando as diferenças e minorias, nos educando a conviver com as diversidades étnicas e culturais.

REFERÊNCIAS

ANDRELLO, Geraldo. **Cidade do Índio: transformações e cotidiano em Iauretê**. São Paulo: UNESP: ISA; Rio de Janeiro: NUTI, 2006.

DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho. **A Cidadania Ativa como novo conceito para reger as relações dialógicas entre as Sociedades Indígenas e o Estado Multicultural Brasileiro**. Hiléia, Revista de Direito Ambiental da Amazônia, n. 2, Manaus, 2004.

SOUZA FILHO, Carlos F. Marés. **Multiculturalismo e direitos coletivos** *in*

SANTOS, Boaventura de S. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SOUZA FILHO, Carlos F. Marés. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura do**

Direito. São Paulo: Alfa Omega, 1994.