

MEDIDA PROVISÓRIA N.º 870, DE 1.º DE JANEIRO DE 2019

Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

EMENDA MODIFICATIVA

Art. 1º - Suprima-se o inciso XIV do art. 21 da MPV 870/2019:

“Art. 21.....

.....:

XIV - reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais e quilombolas” (NR).

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 reconheceu 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.*”. Para cumprir esta importante competência constitucional, o artigo 19, da Lei nº 6.001/1973, determinou que as terras indígenas serão administrativamente demarcadas por iniciativa e orientação do órgão federal de assistência ao índio. Decretos que regulamentam o processo administrativo de demarcação de terras indígenas sucedem-se desde 1976, sempre mantidas a iniciativa e a orientação da Funai, inclusive no vigente Decreto nº 1.775, de 1996. Não há dúvida que os dispositivos legais mencionados formam o arcabouço jurídico de tutela dos direitos fundamentais das comunidades indígenas, a garantir a possibilidade do exercício dos direitos de cidadania por esse segmento social.

O Supremo Tribunal Federal reconhece a dimensão existencial do direito à terra para os povos indígenas, bem como sua importância para



assegurar sua sobrevivência física e cultural. No julgamento do caso Raposa Serra do Sol, o Ministro Menezes Direito reconheceu: *“não há índio sem terra. A relação com o solo é marca característica da essência indígena, pois tudo o que ele é, é na terra e com a terra. Daí a importância do solo para a garantia dos seus direitos, todos ligados de uma maneira ou de outra à terra. É o que se extrai do corpo do art. 231 da Constituição”*¹. No mesmo sentido, o STF já proclamou que *“emerge claramente do texto constitucional que a questão da terra representa o aspecto fundamental dos direitos e das prerrogativas constitucionais assegurados aos índios, pois estes, sem a possibilidade de acesso às terras indígenas, expõem-se ao risco gravíssimo da desintegração cultural, da perda de sua identidade étnica, da dissolução de seus vínculos históricos, sociais e antropológicos e da erosão de sua própria percepção e consciência como povo (...)”*².

A competência da FUNAI para identificar, demarcar e registrar terras indígenas densifica direito de cidadania dos povos indígenas às suas terras, assim, tais competências não podem ser suprimidas por medida provisória em razão do limite material previsto no artigo 62, I, a, que veda a edição de medida provisória sobre matéria relativa a cidadania.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) é responsável pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor³. Essas prioridades não possuem qualquer relação com as competências que lhe foram atribuídas pela MP nº 870, notadamente no que se refere à Amazônia Legal e às Terras Indígenas. Ambos os temas necessitam de conhecimentos que foram acumulados por outros Ministérios e por outras entidades da Administração Pública, os quais não estão vinculados ao MAPA.

A reforma ministerial esquitejou as competências que pertenciam ao Ministério da Justiça e à FUNAI, a despeito de tais órgãos possuírem quadros técnicos especializados e multidisciplinares, cuja atuação intersetorial e integrada foi concebida justamente para melhor atender aos

¹ Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Petição nº 3.388/RR. Trecho do voto-vista: Ministro Carlos Alberto Menezes Direito. DJe: 01.07.2010.

² Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Recurso Extraordinário nº 183.188/MS. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 14.02.1997.

³ Informação Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>>.



comandos do artigo 225 e 231 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Colocar importantes competências, que dimanam diretamente dos direitos fundamentais previstos na CRFB, nas mãos de um Ministério que não tem vocação técnica e que está voltado ao fomento do agronegócio fere o princípio da eficiência (artigo 37 da CRFB) e irá, inevitavelmente, conferir proteção deficiente a tão elevados direitos. Além disso, a medida configura evidente retrocesso social, e faz com que conquistas já alcançadas no plano da realização de direitos fundamentais retrocedam ou possam ser exterminadas.

Ademais, do ponto de vista da ordem constitucional brasileira e da racionalidade administrativa, não há amparo para que políticas fundamentais relacionadas às terras indígenas sejam alocadas no MAPA. Transferir essas as competências ao Mapa é orientar-se pela visão de que terras de uso coletivo, cujo objetivo é garantir a dignidade existencial de seus povos e de suas culturas diferenciadas, possam submeter-se à exploração econômica privada, sobrepondo-se às políticas que atendem aos interesses públicos.

A inclusão das atribuições supramencionadas ao MAPA terá impacto no atendimento prestado aos povos indígenas, visto que os processos de demarcação têm caráter intersetorial entre várias áreas da FUNAI. Afinal, não haverá garantia do direito às terras tradicionalmente ocupadas sem que existam, no âmbito do Estado, estruturas aptas e qualificadas para efetivar a adequada tutela das terras indígenas, bens da União por expressa determinação do artigo 20, XI da CRFB.

Por fim, a supressão dos dispositivos em tela, justifica-se tendo em vista que são atribuições que tem como detentoras órgãos da administração pública federal com especialidade na área indígena, atendendo assim, ao princípio da especialidade que rege a administração pública. Tal princípio reflete a ideia de descentralização administrativa, em que se criam entidades para o desempenho de finalidades específicas. Decorre, ademais, dos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. Basta lembrar que a Constituição Federal exige edição de lei específica para a criação ou autorização de criação das entidades da Administração Indireta (art. 37, XIX), apresentando, nestes casos, as finalidades específicas da



entidade, vedando, por conseguinte, o exercício de atividades diversas daquelas previstas em lei, sob pena de nulidade do ato e punição dos responsáveis. Neste sentido, a Funai desempenha atividade com extrema especialidade técnica, o que corrobora o entendimento de vedação do exercício de tais atividades pelo MAPA.

De se ver, ademais, que os processos administrativos de demarcação de terras indígenas são justamente os que mais sofrem pressões de grupos políticos majoritários. Esses grupos, historicamente, capitaneiam propostas de alterações legislativas para retirar direitos dos índios, bem como fomentam ideologias contrárias à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que inclua em seu patamar mínimo de dignidade e cidadania os direitos das minorias étnicas. Com efeito, o agronegócio assume posição de destaque entre estes grupos, o que pode ser facilmente comprovado por intermédio das reiteradas manifestações públicas da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), presidida, até o ano passado, pela atual Ministra da Agricultura e, também, pelas manifestações da União Democrática Ruralista (UDR), liderada pelo atual Secretário de Assuntos Fundiários do MAPA. Evidente, nesse contexto político, que as terras indígenas estarão submetidas a juízo político de setores majoritários que são, pública e notoriamente, contrários ao reconhecimento e concretização dos direitos territoriais dos índios. Também são os partidos políticos e empresários ligados ao agronegócio que lideram a propositura de ações judiciais contra a União e as comunidades indígenas para anular processos administrativos de demarcação de terras, à exemplo da atuação da atual Secretaria-adjunta de Assuntos Fundiários do MAPA. Há, portanto, evidente conflito de interesses, que atenta contra os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

A transferência das competências sobre terras indígenas ao MAPA viola o devido processo legislativo e o princípio democrático. Isso, porque a Convenção nº 169 da OIT, norma com *status* de supralegalidade, internalizada pelo ordenamento jurídico brasileiro, impôs ao Estado o dever de realizar consulta livre, prévia e informada aos povos interessados, cada vez que sejam previstas **medidas legislativas** ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. O artigo 19 da Declaração das Nações Unidas sobre os



Direitos dos Povos Indígenas determina, também, que os Estados “*celebrarão consultas e cooperação de boa-fé, com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas para obter seu **consentimento** prévio, livre e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem*”. A consulta visa, justamente, evitar que o reconhecimento e a fruição dos direitos fundamentais das minorias étnicas possam ser mitigados, relativizados, exterminados ou açodadamente modificados por deliberação político-majoritária, sem qualquer possibilidade de participação dos sujeitos de direito no processo de deliberação legislativa. No mais, não há relevância e urgência em modificar, sem consulta e participação, uma estrutura administrativa que, há mais de vinte e cinco anos, é a principal responsável em viabilizar a fruição dos direitos fundamentais à terra dos povos indígenas brasileiros.

Sala da Coordenação de Comissões Mistas, 06 de fevereiro de 2019.

RUBENS PEREIRA JÚNIOR

Deputado Federal

