

# Povos indígenas, segurança nacional e a Assembleia Nacional Constituinte: as Forças Armadas e o capítulo dos índios da Constituição brasileira de 1988

*Indigenous peoples, national security and the Constitutional Assembly: The Military and the Chapter on Indians of the Brazilian Constitution of 1988*

Pádua Fernandes<sup>1</sup>

Recebido em 10/02/2016 e aceito em 13/03/2016.

**Resumo:** A ditadura militar brasileira cometeu diversas graves violações de direitos humanos contra os povos indígenas. No primeiro governo civil após o fim da ditadura, ocorreu a Assembleia Constituinte e os povos indígenas se mobilizaram para garantir seus direitos na nova Constituição. Este trabalho foi baseado em pesquisa documental e bibliográfica e busca explicar como o Conselho de Segurança Nacional acompanhou e buscou influenciar os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte no tocante ao capítulo dos povos indígenas. O artigo analisa documentos sigilosos do Conselho de Segurança Na-

---

1 Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Escreveu, entre outros livros, "Para que servem os direitos humanos?" (Coimbra: Angelus Novus, 2009). Foi pesquisador da Comissão Nacional da Verdade e da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo "Rubens Paiva". Atualmente trabalha na Comissão da Memória e Verdade da Prefeitura de São Paulo e é membro do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). E-mail: paduafernandes@gmail.com

cional que revelam a orientação do governo de impedir a adequada garantia dos direitos desses povos na Constituição, em especial ao uso e acesso a suas terras.

**Palavras-chave:** Direitos indígenas; segurança nacional; assembleia constituinte; terras indígenas.

**Abstract:** *The Brazilian military dictatorship committed several serious human rights violations against the indigenous peoples. In the first civilian government after the end of the dictatorship, the Constituent Assembly took place, and the indigenous peoples mobilized to ensure their rights in the new constitution. This work was based on documental and bibliographic research, and it seeks to explain how the National Security Council followed and sought to influence the work of the National Constituent Assembly regarding the chapter of indigenous peoples. The article analyzes the classified documents from the National Security Council that reveal the governmental orientation to prevent a proper guarantee of the constitutional rights of these peoples, in particular the use and access to their lands.*

**Keywords:** *Indigenous rights; national security; constituent assembly; indigenous lands.*

## INTRODUÇÃO: A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL E A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

A Comissão Nacional da Verdade (CNV) concentrou-se na ditadura militar e não logrou investigar todo o período que lhe foi determinado pela lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, que a criou. O artigo 1º dessa lei adotou o marco temporal de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, referindo-se ao artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que o previu para autorizar a concessão de anistia aos “atingidos, em decorrência de motivação

exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares” e outras medidas.

Como justificativa, a CNV afirmou que no período da ditadura militar identificou uma prática “disseminada em larga escala” de graves violações de direitos humanos, havendo no seu relatório apenas “referências, em consonância com o mandato legal, ao período democrático inaugurado com a Constituição de 1946” (BRASIL, CNV, 2014, vol. I: 41).

Essa explicação deixa significativamente de lado o período de 1985 a 1988, no entanto determinado na lei de criação da CNV. Trata-se de lacuna dupla, tanto na pesquisa quanto na justificativa, em relação ao começo de um governo que, embora chefiado por um civil (José Sarney, que havia presidido o partido de sustentação política da ditadura militar, a Aliança Renovadora Nacional – Arena), sofria tutela militar. O fato de um dos comissionários, José Paulo Cavalcanti Filho, ter sido ministro desse governo<sup>2</sup> talvez pudesse ter facilitado as pesquisas...

Para os povos indígenas, o cumprimento do marco temporal da CNV era fundamental, pois as graves violações de direitos humanos que sofreram antecedem em muito a ditadura militar e não se encerraram com o fim do mandato do General Figueiredo. Com efeito, o capítulo específico sobre esses povos foi bastante superior nesse aspecto a outras seções do relatório da CNV (assim como o foi o capítulo “Violações de direitos humanos dos camponeses”, ambos do volume II) e tratou do período anterior ao golpe de 1964, bem como do início do governo do presidente José Sarney.

No capítulo relativo aos pobres indígenas, por exemplo, trata-se do Projeto Calha Norte, que só veio a público em 1986 (BRASIL, CNV, 2014, vol. II: 205), do ataque à Terra Indígena (TI) Sucuriy em 1986 (BRASIL, CNV, 2014, vol. II: 210) e de como o Conselho de Segurança Nacional atuava restringindo a identificação de terras indígenas até 1990 (BRASIL, CNV, 2014, vol. II: 211).

---

2 Ele trabalhou como secretário-geral do Ministério da Justiça e chegou a ser ministro interino.

Uma questão não abordada no relatório, no entanto, é a de como as Forças Armadas acompanharam o processo de elaboração dos direitos dos povos indígenas na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), e tentaram impedir que o atual artigo 231 tivesse a conformação atual para que fosse mantida a política “integracionista” defendida pela doutrina de segurança nacional, ou seja, o horizonte do fim dos povos indígenas.

Este trabalho, de cunho exploratório, fruto de pesquisa documental e bibliográfica, busca levantar e analisar como o Conselho de Segurança Nacional acompanhou e buscou influenciar os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte no tocante ao capítulo dos povos indígenas.

## **1. AS GRAVES VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS CONTRA OS POVOS INDÍGENAS E AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS**

As graves violações de direitos humanos contra os povos indígenas ocorreram do sul ao norte do país, em todas as regiões. A CNV estimou o número de oito mil e trezentos e cinquenta mortos somente em relação a dez etnias. A ditadura militar praticou o crime de genocídio contra povos indígenas como os Waimiri-Atroari, analisada no relatório do Comitê da Verdade do Amazonas (2012), “o genocídio dos Avá-Canoeiro no Araguaia e os sucessivos massacres dos Cinta Larga no Mato Grosso” (CNV, 2014, vol. II: 201), esbulhos, remoções forçadas e incêndio de aldeias pelo INCRA (PARANÁ. COMISSÃO ESTADUAL DA VERDADE – PR, 2014: 671-679), bombardeio de tribos pelas Forças Armadas com uso de Napalm (SÃO PAULO. COMISSÃO DA VERDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO “RUBENS PAIVA”, 2015: 32-33), além da escravização, criação de cadeias clandestinas, proibição de falar a própria língua (um dos elementos do etnocídio<sup>3</sup>), estabele-

3 O etnocídio é o genocídio cultural, que não foi previsto na lei brasileira (lei nº 2889, de 1º de outubro de 1956) que tipificou o genocídio em decorrência da ratificação da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, de 1948. Deve-se lembrar que, na negociação desse tratado na Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil “se opôs” “à criminalização das políticas assimilacionistas de povos indígenas, as políticas destrutivas de

cimento de critérios de “indianidade”, tentativa de “emancipação” de povos indígenas, certidões negativas da existência desses povos para o licenciamento ilegal de atividades econômicas em suas terras etc.

A Funai foi uma criação da ditadura militar, com a finalidade de substituir o antigo SPI, que havia se tornado uma entidade de extermínio, como foi comprovado no chamado Relatório Figueiredo. Esse relatório foi o produto final de investigação do SPI determinada pelo Ministério do Interior em 1967, chefiado pelo general Afonso Augusto Albuquerque Lima, e dirigida pelo procurador Jáder de Figueiredo Correia. O relatório ficou pronto no ano seguinte; porém, meses depois viria o Ato Institucional nº 5 e ele sairia de circulação. Foi reencontrado apenas em 2012, não pela pesquisa acadêmica, que ficou muito a dever em todo o processo recente de construção social da justiça de transição, e sim pela pesquisa militante: Marcelo Zelic, do Tortura Nunca Mais-SP, encontrou-o no Museu do Índio. O achado contribuiu bastante para as pesquisas das comissões da verdade que se dedicaram aos povos indígenas.

Muitos desses crimes estão ligados a projetos desenvolvimentistas. No caso dos Waimiri-Atroari, temos, entre outros fatores, a abertura da BR-174 (a rodovia Manaus-Boa Vista), um dos elementos do projeto de “integração” da Amazônia.

O contato com os Waimiri-Atroari já havia sido tentado desde o início do século, mas não havia tido sucesso em razão da abundância de malocas indígenas em diferentes rios e da resistência dos índios à invasão de seu território. Assim, sabia-se que a abertura da BR-174 não seria uma tarefa fácil e deveria ter amplo apoio militar. Essa orientação, em que a Funai agia a reboque do Exército, fica clara no ofício no 42-E2-CONF, assinado pelo general de brigada Gentil Paes, em 1974, em que se lê:

Esse Cmdo., caso haja visitas dos índios, realiza pequenas demonstrações de força, mostrando aos mesmos os efeitos de uma rajada de metralhadora, de granadas defensivas e da destruição pelo uso de dinamite. (BRASIL. CNV, 2014, vol. II: 228)

---

suas culturas e a apropriadoras de seus recursos”, no que foi apoiado pelos outros Estados americanos e pelas potências coloniais europeias (CLAVERO, 2011: 82, tradução nossa).

O general Gentil Nogueira Paes é o 95º da lista da CNV de autores de graves violações de direitos humanos (BRASIL. CNV, 2014, vol. I, tomo II: 864).

A militarização desses projetos de colonização decorre da posição do desenvolvimentismo na doutrina de segurança nacional: o desenvolvimento traria mais “poder” ao país e, com isso, mais segurança (FERNANDES, 2013). A militarização da própria Funai foi um dos meios para que o Estado brasileiro se transformasse em um grande “esquadrão da morte”<sup>4</sup> contra os índios. Outras órgãos ou entidades estatais participavam disso, como o Conselho de Segurança Nacional e o Incra, que “não só era um invasor de terra indígena, como ladrão de madeiras”, segundo Sydney Possuelo, sertanista e presidente da Funai entre 1991 e 1993 (MILANEZ, 2015: 227).

A lista de crimes é grande, e a pesquisa já feita, ainda insuficiente: poucas comissões da verdade investigaram o tema, embora se trate do maior número de vítimas fatais da ditadura. Uma das recomendações do volume II do relatório da CNV foi justamente a “Instalação de uma Comissão Nacional Indígena da Verdade, exclusiva para o estudo das graves violações de direitos humanos contra os povos indígenas, visando aprofundar os casos não detalhados no presente estudo.” (CNV, 2014, vol. II: 247).

A doutrina de segurança nacional, tanto por seu perfil de adesão ao Ocidente cristão, que não podia aceitar a legitimidade das culturas indígenas, quanto por seu caráter desenvolvimentista, para que os índios eram um atraso ao progresso, era essencialmente etnocida, quando não racista.

Não é de se estranhar que exatamente em relação a estes corpos tenha ocorrido uma das condenações internacionais no Brasil durante a ditadura militar. Em 1980, na quarta edição do Tribunal Bertrand Russell (tribunal não governamental, hoje chamado de Tribunal dos

---

4 Segundo expressão usada por Antônio Iasi Júnior, secretário do CIMI, em 1977, em depoimento dado comissão parlamentar de inquérito da Câmara dos Deputados que apurava denúncias relativas à invasão de reservas indígenas (SÃO PAULO. COMISSÃO DA VERDADE “RUBENS PAIVA”, 2015: 3).

Povos), o Estado brasileiro foi condenado pelo crime de genocídio contra os povos indígenas:

Foram julgados os casos dos Nhambiquara, atingidos pela construção da BR-364 (Cuiabá-Porto Velho), financiada pelo Banco Mundial, e pelo bombardeio com *napalm*; dos índios do Rio Negro, explorados pelas missões dos Salesianos. Foram apresentados, mas não chegaram a ser objeto de julgamento, os casos dos Kaingang do Paraná, que haviam perdido a maior parte de sua reserva e cujo líder, Angelo Kretá, foi morto; e dos Ianomâmis, em Roraima, que tiveram o território invadido e estavam sendo mortos por garimpeiros.

O coronel Nobre da Veiga, comentando a decisão do Tribunal, afirmou que se eram “vagas e sem expressividade as acusações feitas à política indigenista brasileira”, razão pela qual ele nem poderia determinar sua investigação; questionado sobre a BR-364, teve a desfaçatez de alegar que “essa estrada em nada vai alterar a vida daqueles indígenas”. (SÃO PAULO. COMISSÃO DA VERDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO “RUBENS PAIVA”, 2015: 32-33)

Em 1981, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) divulgou parecer do Serviço Nacional de Informações (SNI) com instruções para impedir as iniciativas de organização dos povos indígenas (CUNHA, 2009: 259). Os movimentos indígenas eram encarados como potencial ameaça para a segurança nacional.

No governo de Sarney, as violações de direitos indígenas continuaram ocorrendo, como o licenciamento ilegal de atividades econômicas em áreas dos índios, o que foi feito, por exemplo, para a Hidrelétrica Pitinga, construída para atender as atividades de mineração no Estado do Amazonas:

[...] em 1985, funcionários da FUNAI ainda confirmaram a existência de índios isolados na mesma área. No entanto, naquele mesmo ano a Paranapanema já vinha construindo uma hidrelétrica no local, ou seja, no Rio Pitinga, cuja concessão foi outorgada pelo Presidente da República, José Sarney, em 25 de

fevereiro de 1986, portanto, a hidrelétrica já estava em construção antes da autorização. (COMITÊ DA VERDADE DO AMAZONAS, 2012: 27)

No entanto, no plano internacional, vivia-se um momento favorável. No final da década de 1970 a Comissão de Direitos Humanos da ONU passou a reunir-se com delegados indígenas e, em 1982, ela criou o Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas, e a participação de líderes indígenas nos encontros da ONU levou a novos instrumentos internacionais como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que substituiu a de número 107, de 1957, de caráter assimilacionista (NIEZEN, 2010: 118) e elaborada sem a presença de representantes dos povos indígenas, sem a proteção das “formas culturais e associativas indígenas permanentes e politicamente significativas” (ANAYA, 2005: 90, tradução nossa). Esta convenção da OIT era inconstitucional mesmo diante da Constituição de 1967, como escreveu José Afonso da Silva: “quando prevê a possibilidade do deslocamento dos indígenas, por motivo de segurança nacional (sempre a segurança nacional) ou no interesse do desenvolvimento econômico [...] porque isso infringe o direito de posse permanente” (SILVA, 1984: 5).

Tendo em vista a prevalência da segurança nacional sobre os direitos dos povos indígenas, não é de admirar que a Convenção 107 tivesse sido ratificada pela ditadura militar em 1965, e que a Convenção 169, que respeita a autonomia desses povos e determina, entre outros direitos e obrigações, a obrigatoriedade de consulta em caso de medidas legislativas e administrativas que os afetem, somente em 2002.

A ditadura militar tinha uma posição isolacionista em relação ao direito internacional dos direitos humanos. Na primeira Conferência Internacional das Organizações Não Governamentais sobre os Povos Indígenas, em setembro de 1981, em Genebra, organizada pelo Comitê Especial da ONU das ONG sobre Direitos Humanos, o governo brasileiro, convidado, deixou de enviar representante – a UNI, o CIMI, a Comissão Pró-Índio de São Paulo e a Comissão pela Criação do Parque Yanomami representaram o Brasil (PORANTIM, 1981).

Durante a Assembleia Constituinte, os movimentos estavam representados pela União das Nações Indígenas (UNI), com aliados como a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), a Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP), o CIMI articularam-se para que os direitos dos povos indígenas fossem assegurados pela nova Constituição e apresentaram proposta de emenda popular, a PE-40, apresentada com Associação Brasileira de Antropologia, a Coordenação Nacional dos Geólogos e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. O CIMI apresentou outra, a PE-39. O governo de Sarney, sob tutela militar, vigiou essa movimentação e tentou impedir, de acordo com os documentos sigilosos do Conselho de Segurança Nacional, que as reivindicações dos povos indígenas fossem constitucionalizadas.

A UNI coordenou em 1986 a realização de um “Programa Mínimo dos Direitos Indígenas na Constituinte” prevendo o “reconhecimento dos direitos territoriais dos povos indígenas como primeiros habitantes do Brasil”, a “demarcação e garantia das terras indígenas”, o “usufruto exclusivo, pelos povos indígenas, das riquezas naturais existentes no solo e subsolo dos seus territórios” e o “reconhecimento e respeito às organizações sociais e culturais dos povos indígenas com seus projetos de futuro, além as garantias de plena cidadania” (UNI, 1987). O primeiro ponto decorre da natureza dos direitos originários, que não são criados ou concedidos pela Constituição, mas antecedem o próprio Estado brasileiro. O Programa foi assinado por várias entidades, como a CPI-SP, o CIMI, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e a ABA, mas também o Movimento dos Sem Terra (MST) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que não eram indigenistas, mas, naquele momento histórico, apoiavam os povos indígenas como forma de oposição à ditadura.

É interessante ler o telegrama confidencial da Embaixada dos EUA para o Departamento de Estado daquele país, de julho de 1987, sobre as emendas populares; afirma-se que muitas delas eram “politicamente controvertidas” e seriam derrotadas no plenário da Constituinte, porém a aliança de organizações políticas “progressistas” poderia ter um efeito duradouro se a mobilização continuasse; ademais, o governo federal temia que elas marchassem até a Assembleia, o que poderia

desencadear medidas emergenciais de segurança em setembro ou outubro de 1987; a emenda do CIMI é destacada no telegrama como “Direito de mineração dos índios” (doc. IX), o que deveria ser o ponto mais sensível para as empresas dos EUA: poder explorar legalmente os recursos das terras indígenas.

O calendário da ANC atrasou enormemente e o texto não ficou pronto nessa altura, setembro ou outubro de 1987, e sim um ano depois.

## **2. A DISPUTA PELOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE**

A proposta da União das Nações Indígenas de que os povos indígenas pudessem apresentar à Constituinte uma “bancada própria”, com “representantes por região do Brasil”, não foi aceita (KRENAK, 2015: 103). Ademais, nenhum candidato indígena para a ANC foi eleito, nem mesmo Mario Juruna, o único representante indígena na história do Congresso brasileiro, que não conseguiu se reeleger. Por conseguinte, os movimentos indígenas tiveram que se articular com entidades que os apoiassem para conseguir influir no futuro texto constitucional.

O Conselho de Segurança Nacional acompanhou as articulações da sociedade civil com a Assembleia Constituinte, com um olhar vigilante especial para os movimentos sociais, incluindo o “Movimento dos Negros”, o “Movimento de Defesa dos Direitos da Mulher” e os “setores indigenistas”, como revela este documento secreto de 1986:

b. Além da Comissão presidida pelo professor Afonso Arinos, temos conhecimento, ainda, de estudos extra-oficiais sendo realizados e que estão sendo conduzidos por entidades diversas tais como: Ordem dos Advogados do Brasil, Partido dos Trabalhadores associado a Central Única dos Trabalhadores, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, setores indigenistas, entidades voltadas para a defesa do Movimento dos Negros, Movimento de Defesa dos Direitos da Mulher, a própria Câmara

dos Deputados (através de um grupo liderado pelo Deputado Alencar Furtado), etc.

c. Com o objetivo de atender ao convite formulado pelo Comitê encarregado de efetuar estudos que versavam sobre as Forças Armadas e a Segurança Nacional nos dispositivos da Constituição, os Ministros do Exército, da Marinha, da Aeronáutica e do Estado-Maior das FFAA constituíram uma Comissão Relativa aos Debates sobre a Assembleia Nacional Constituinte, que apresentaram ao referido comitê a posição das FFAA e CSN sobre as alterações admitidas na atual Constituição com vistas a uma Nova Constituição. A SG/CSN participou dos trabalhos dessa referida Comissão nos itens da Constituição que dizem respeito à Segurança Nacional (doc. I).

A Comissão Afonso Arinos entregou um anteprojeto de Constituição ao Presidente da República em setembro de 1986, que foi publicado no Diário Oficial de 26 de setembro de 1986. Os constituintes rejeitaram esse anteprojeto, que viram como intromissão do Poder Executivo (CEDI, 1991: 15).

Os índios continuavam a ser encarados pelas Forças Armadas, durante o governo Sarney, como ameaça à segurança nacional. O Projeto Calha Norte, de colonização das fronteiras (onde as Forças Armadas não desejavam a demarcação de TI) concebido no Conselho de Segurança Nacional nessa época, foi um exemplo. Ele seguia a velha orientação colonizadora e partia da noção de que os índios atentariam contra a integridade territorial do país, noção que é corroborada por este documento secreto do CSN:

Com o Projeto Calha-Norte, o atual governo busca a intensificação da presença brasileira e a ocupação efetiva da área ao norte dos Rios Amazonas e Solimões. Com este propósito, a estratégia estabelecida prioriza a faixa de fronteira, onde desencadeia ações imediatas. Outras ações, subsequentes, estão previstas para a área como um todo.

[...]

Cabe ainda aludir a [sic] existência de uma pequena e esparsa população de cerca de 10.000 índios Yanomami em um longo trecho de 900 Km de fronteira com a Venezuela, país que também registra a presença de alguns grupos indígenas da mesma etnia. Há bastante tempo observam-se pressões, tanto internas quanto externas, visando a constituição de um Estado Yanomami que englobaria porções dos territórios de ambos os países. Esta proposição, que pode estar relacionada a interesses econômicos externos, e potencialmente perigosa para a Segurança Nacional. A “área Yanomami” constitui objeto das já mencionadas ações imediatas do Projeto Calha Norte (doc. V).

Esse projeto de colonização das áreas de fronteira na Amazônia, ao norte dos rios Solimões e Amazonas, foi gestado a mando do então Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, General Bayma Denis, em 1985. Tratou-se de “assunto sigiloso, elaborado por um grupo reduzido”; a “opinião pública só tomou conhecimento da sua existência através de denúncias e críticas formuladas por integrantes do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) em outubro/86”, quinze meses após o General ter solicitado à presidência da república a autorização para criar o grupo de trabalho para planejamento do projeto (OLIVEIRA, 1990: 16).

Márcio Santilli denunciou na época que o Projeto Calha Norte era um exemplo da “intensificação da tutela militar” sobre a política indigenista, explorando as terras indígenas, numa “perspectiva assimilacionista” acoplada a uma “estratégia de isolamento e de segregação” (SANTILLI, 1991: 11). Com efeito, o propósito do Projeto não era de assegurar os direitos originários dos povos indígenas, mas tão somente de vigiar e colonizar as fronteiras. Em cinco de maio de 1987, na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da ANC, o antropólogo Eduardo Viveiros de Castro denunciou que a estranha relação entre os povos indígenas e o Estado “os colocava como objeto de atenção não da FUNAI, mas do Conselho de Segurança Nacional” (LOPES, 2011: 105).

Deve-se ressaltar o manifesto erro das Forças Armadas brasileiras nessa desconfiança sobre os índios, pois “os povos indígenas nun-

ca representaram nenhum tipo de problema para as fronteiras, foram colaboradores valiosíssimos das comissões demarcadoras” (RICÚPE-RO, 2009: 147).

Outro documento do CSN, de 1987, aponta para a mesma visão, ao tratar de problemas da “esfera psicossocial” da “expressão nacional” (trata-se do léxico da doutrina de segurança nacional): “Inadequação da Política Indigenista, em especial nas áreas limítrofes da Amazônia Legal;” e “Vulnerabilidade da população à atuação do Movimento Comunista Internacional e da Igreja Progressista” (doc. II).

No tocante à “igreja progressista”, sempre suspeita de comunismo pela comunidade de informações e vigilância, destacava-se o CIMI, que nasceu no governo Médici exatamente em reação contra o genocídio promovido pela ditadura militar. No entanto, ainda no governo de Sarney, os índios encontraram apoio além do que era concedido pelas organizações indigenistas; organizações e entidades que ficaram em oposição à ditadura e estavam em oposição ao governo Sarney também anunciaram concordância com as reivindicações desses povos. Foi o caso da Central Única dos Trabalhadores (CUT), cuja plataforma para a Constituição (que o CSN recolheu) incluía esta previsão: “É reconhecido [sic] aos povos indígenas a posse permanente e o usufruto exclusivo das terras por eles habitadas sedentariamente, ainda que não demarcadas” (CUT, 1987: 22).

Em 1987, as articulações da UNI e das organizações indigenistas estavam dando frutos. Em junho desse ano, o CSN apontou a necessidade, em documento confidencial de 26 de junho, de atuação dos Ministros Militares e do Secretário-Geral do próprio Conselho “junto à Comissão de Sistematização e principalmente junto à cúpula do PMDB, único caminho possível para modificar a tendência atual da Constituinte” para reverter as previsões propostas para o Conselho de Defesa, que alegadamente diminuiria as funções das Forças Armadas. Ademais, “[...] semelhante atuação também será necessária para reverter determinados aspectos relacionados como os temas “Índigenas, Energia Nuclear, etc, cujo tratamento no relatório da Comissão de Sistematização não responde aos mais altos interesses do País.” (doc. III).

Outro documento revela por que as reivindicações indígenas eram vistas como ameaçadoras à segurança nacional pelas Forças Armadas:

### 3) Indígenas

a) No Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização o tema é tratado nos Art 52, 100, 375 e no Cap VIII - Do Índio (Art 424 a 428) e é impositivo que seu conteúdo seja modificado, posto que contraria o espírito de integração preconizado pela política indigenista nacional além de conferir privilégios que contrariam a unidade nacional (nações indígenas, etnia) e a igualdade de direitos entre brasileiros (subsolo), etc.

b) A participação ativa de Constituintes ligados ao CIMI, do próprio Conselho Indigenista e a ausência de Parlamentares com conhecimento do tema tem tornado extremamente difícil a esta SG/ CSN reverter o quadro atual.

As modificações consideradas necessárias no texto do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, deverão ser concretizadas no momento presente. O insucesso nesta oportunidade acarretará maiores dificuldades no futuro (na fase de plenário) quando qualquer alteração de texto exigirá o apoio mínimo de 280 Constituintes (doc. IV).

O “espírito de integração”, isto é, um eufemismo para etnocídio, era, de fato, combatido pelos povos indígenas, que lutavam pela sua sobrevivência física e cultural (ambas necessariamente entrelaçadas) e para que o caráter efetivamente multicultural da sociedade brasileiro fosse reconhecido pela Constituição. Outro ponto importante era impedir o reconhecimento constitucional dos direitos originários a suas terras, para que as riquezas de seu “subsolo” fossem exploradas; no “nacional-desenvolvimentismo” da ditadura militar, isso significava a entrega das áreas indígenas para grupos estrangeiros – ele não era nem nacional, nem desenvolvimentista, mantendo o caráter colonial da inserção internacional do Brasil como exportador de *commodities*.

É interessante ver a retórica mais ou menos jurídica do CSN caracterizando os direitos originários como violação à “igualdade” entre os brasileiros, como se a relação entre os povos indígenas e a terra fosse

igual a que os demais brasileiros mantinham, o que é de uma ignorância antropológica impressionante, e mais lamentável ainda por se manifestar nas altas esferas das Forças Armadas, talvez equiparável à “ausência de Parlamentares com conhecimento do tema”, no que o documento estava quase correto, excetuando alguns constituintes, tendo em vista a tradicional ignorância científica e antropológica da classe política brasileira.

O documento, de 3 de agosto de 1987, sugeria “atuação junto ao relator da Comissão de Sistematização e, em especial, junto ao Presidente da ANC. Esta ação, por sua importância, deve ser conduzida a nível de Ministro e, em especial, a nível Presidente da República.” (doc. IV). É interessante citar os textos das emendas, para identificar que tipo de previsão o governo federal da época desejava para os povos indígenas.

Uma delas previa incluir entre os bens da União “as terras de posse imemorial onde se acham permanentemente localizados os índios”, em vez de “as terras ocupadas pelos índios”.

Justificava-se o acréscimo de “posse imemorial” e do trecho “onde se acham permanentemente localizados” para “melhor” caracterizar “a noção de espaço físico, facilitando a atuação do governo na proteção às comunidades indígenas, no que diz respeito à delimitação de suas terras, e evitando conflitos com a sociedade envolvente.”

A redação enfim adotada na Constituição de 1988 no inciso X do artigo 20 é muitíssimo menos restrita: “as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”. Ela não exige que os índios estejam imemorialmente localizados nas terras, o que poderia impedi-los de retornar a regiões de onde foram expulsos por grileiros ou pelo próprio Estado brasileiro, muito menos restringe à localização permanente, que restringe as formas de ocupação do espaço. No tocante à menção aos conflitos, a redação parece insinuar que os índios não formam sociedades, e que a previsão foi realizada para evitar “conflitos” no sentido de impedir reivindicações de terras pelos povos indígenas, ou de que os esbulhos que esses povos sofreram fossem resolvidos pela legitimação constitucional.

A outra emenda dizia respeito ao que seria o artigo 231 da Constituição de 1988:

Art. - São reconhecidos aos índios os direitos originários sobre as terras de posse imemorial onde se acham permanentemente localizados e destinadas à sua habitação efetiva, às suas atividades produtivas e as necessárias à sua preservação cultural segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 1º - As terras de que trata este artigo, nos termos que a lei federal determinar, são bens inalienáveis da União, que as demarcará.

§ 2º - Lei especial disporá sobre a exploração e o aproveitamento, das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica, em terras indígenas, bem como a proteção das instituições, bens, saúde e educação dos índios.

#### JUSTIFICATIVA

A Emenda se propõe, basicamente, a cumprir duas finalidades: uma de natureza circunstancial que atende a uma indiscutível exigência de se chegar a um texto da Nova Carta conciso e de caráter normativo; a outra, de natureza doutrinária [sic] visa a transferir à legislação ordinária a responsabilidade do tratamento às especificidades do assunto.

A questão indígena no Brasil, a exemplo de outras matérias que estão sendo discutidas na Assembleia Nacional Constituinte, adquiriu plena efervescência. Porém, o que é fundamental ressaltar, é a extrapolação para o campo político dos aspectos eminentemente técnicos e executivos que compõem a essência da questão indígena. Ora, estes aspectos, dada a sua natureza, longe de se constituírem matéria constitucional, alinham-se entre os assuntos que devam [sic] ser tratados em legislação especial. A tradição constitucional e legislativa brasileira respalda clara e insofismavelmente essa posição.

Por outro lado, o clima das discussões sobre a questão indígena na Assembleia Nacional Constituinte não tem favorecido ou beneficiado o aprofundamento da compreensão da problemáti-

ca. Ao contrário, tem propiciado radicalizações indesejáveis e desnecessárias, repito, dada a natureza técnica do problema. Na fase final do trabalho dos constituintes é de se esperar maior acirramento dos ânimos.

O texto proposto na Emenda permite transferir, sem nenhum prejuízo, o centro das discussões para as Casas Legislativas, em época oportuna, com mais propriedade e sem o risco de comprometer a futura legislação sobre os índios no Brasil que se pretente [sic] isenta e duradoura (doc. IV).

A estratégia desta ementa era de deslocar do texto constitucional para a legislação ordinária as garantias dos povos indígenas, o que por si só, já as enfraqueceria em termos de hierarquia das normas jurídicas. Prevalendo a estratégia do esvaziamento constitucional, a lei federal poderia dispor, sem exigir condições como o direito de consulta dos povos interessados, da exploração de suas terras.

Mesmo a inalienabilidade de suas terras recebia esta condição: “nos termos que a lei federal determinar”, o que reforçaria o perigo, considerando a criatividade do Congresso Nacional brasileiro em criar exceções, condições, ou simplesmente em não regulamentar direitos constitucionais previstos. Evitar a autoaplicabilidade dos direitos dos povos indígenas, além de atrasar ou impedir-lhes as eficácias formal e material, era uma forma astuta de violar a natureza originária desses direitos, isto é, o fato de eles serem anteriores ao Estado e decorrerem da presença histórica desses povos no continente.

Toda essa redução drástica dos direitos dos povos indígenas é fundamentada no caráter “técnico” da questão, que não estaria sendo compreendido nas discussões da Constituinte. Como de costume na retórica conservadora, o argumento da técnica serve para mascarar uma *política*, e contrária aos direitos humanos.

Note-se que a nulidade dos atos de alienação das terras indígenas desaparecia nesse texto para emenda, o que também atendia aos representantes do latifúndio, das mineradoras e madeireiras. A Constituinte vinha acolhendo essa nulidade, o que levou a crítica de parlamentares como Mozarildo Cavalcanti (PFL/RR), em 23 de julho

de 1987, na 109ª sessão: “Vai mais longe a proposta do projeto, Sr. Presidente, Srs. Constituintes. Ela pretende anular todos os atos, mesmo os já praticados juridicamente, que venham contrariar os pretensos direitos dos índios às suas terras.” (BRASIL. ANC. 1987-1988, Ano I, 103, 24 jul. 1987: 553).

No início de julho de 1987, foram apresentadas diversas emendas para abrir as terras indígenas à mineração privada, de “Osvaldo Aranha (PL-RJ), Nilson Gibson (PMDB-PE), Leur Lomanto (PFL-BA), José Lourenço (PFL-BA), Cunha Bueno (PDS-SP), Gastone Righi (PFL-SP) e Lourenço Batista (PFL-SE)”, e os membros da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, entre eles o antropólogo José Carlos Sabóia (PMDB-BA) identificaram o Conselho de Segurança Nacional, em razão do Projeto Calha Norte, como a origem do interesse nessas emendas (CEDI, 1991: 18).

As pressões para liberar a mineração vinham desde a ditadura militar. O governo Figueiredo, em medida explicitamente inconstitucional (feria o *caput* do artigo 198 da Constituição de 1967), havia tentado permitir a mineração em terras indígenas por meio do Decreto no. 88.985/1983, mas ele violava abertamente o *caput* do art. 198 da Constituição de 1967, tentando deturpar seu sentido legal (CUNHA, 1987: 98). Os documentos secretos confirmam o interesse do CSN nesse tipo de emenda, mas apontam para outra articulação.

### **3. RETROCESSO E DISPUTA NA CONSTITUINTE SOBRE OS DIREITOS INDÍGENAS**

Os documentos do CSN aconselhavam a pressão junto à alta cúpula do PMDB, antevendo que seria difícil mudar a redação do anteprojeto de Constituição no plenário da Constituinte. E não é que o deputado Bernardo Cabral (PMDB/AM), o relator, alterou o texto, desrespeitando o que havia sido acordado, e o anteprojeto ficou como o governo federal secretamente queria?

A própria noção de posse imemorial, a que o CSN era favorável, foi incorporada, o que acarretaria que “numerosas áreas atualmente ocupadas e/ou reivindicadas pelos povos nativos dificilmente lhes serão asseguradas pois nem todas são de posse ‘imemorial’ deles, que têm sido seguidas vezes deslocados, desde o descobrimento do Brasil” (PORANTIM, 1987).

O substitutivo havia feito a discussão retroceder em séculos. Seu horizonte era o do fim dos povos indígenas. O advogado do CIMI, Júlio Marcos Germany Gaiger, comentaria na Comissão de Sistematização ainda em 1987:

Juridicamente falando, o Substitutivo retroagiu ao regime de 1934, quanto às terras indígenas; involuiu para além de 1916, quanto à capacidade civil dos índios; e a 1554, quanto aos seus demais direitos, que foram reduzidos e alienados. Moralmente, involuiu-se muito mais, ao estabelecer que os índios “em adiantado estágio de aculturação” já não fazem mais jus a quaisquer dos direitos especiais consignados, mutiladamente, no Capítulo VIII do Título IX do Substitutivo. A perspectiva assim subjacente ao texto do Substitutivo é a de que os índios, enquanto tais, um dia fatalmente desaparecerão (BRASIL, ANC, 1987a: 561).

Houve reação da sociedade civil e de parte da classe política em reação à manobra. No entanto, alguns grandes veículos de comunicação divulgaram notícias anti-indígenas contra o capítulo que estava sendo gestado na Constituinte. O jornal O Estado de S. Paulo divulgou documentos falsos, começando uma campanha na imprensa contra o CIMI, que estaria em meio a uma conspiração internacional para que os índios entregassem as riquezas do subsolo a estrangeiros. Segundo a Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva”, tratou-se de um dos momentos em que esse jornal apoiou as políticas anti-indígenas do Estado brasileiro:

Havia o interesse da exploração mineral das terras indígenas, a que o Cimi se opunha. Em 9 de agosto de 1987, o Estado de S. Paulo publicou matéria, “A conspiração contra o Brasil”, acusando a organização de fazer parte de uma trama de aceitação

de soberania restrita para a entrega dos recursos minerais a empresas estrangeiras. A campanha prolongou-se até o dia 14. Aderiram a ela o *Correio Braziliense* e *O Globo*, mas não a *Folha de S. Paulo* e o *Jornal do Brasil*.

Segundo o advogado Paulo Guimarães, assessor jurídico do Cimi:

“O Estadão prestou-se a pressionar o Congresso contra uma política a favor dos povos indígenas que eles percebiam que iria conseguir passar na Constituinte. Era uma pressão inusitada. Havia articulação com parlamentares e uma proposta muito bem azeitada. Eles organizaram uma reação a partir de quem tinha dinheiro. Quem tinha dinheiro? O *lobby* das mineradoras. A começar pela Paranapanema, que tinha interesse direto nisso. E eles continuam sendo um dos principais grupos de pressão do Congresso Nacional. Na regulamentação da exploração mineral em terras indígenas, vamos ter que nos defrontar de novo com esse pessoal.”

A CPI sobre o assunto verificou que as informações publicadas pelo jornal eram falsas. É de lembrar que a Paranapanema logrou, ilegalmente e com a conivência da Funai, realizar mineração em terra indígena no governo de Figueiredo, em área dos Tenharim [...] (ESTADO DE SÃO PAULO. COMISSÃO DA VERDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO “RUBENS PAIVA”, 2015: 22).

Foi criada uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), que logo verificou as falsificações grosseiras dos documentos divulgados pelo jornal, o que foi denunciado na Constituinte. Por exemplo, Chagas Duarte (PFL/RR), em 10 de dezembro de 1987, na 174ª sessão da ANC, bem identificou os efeitos deletérios da campanha no tocante às previsões dos direitos dos índios:

[...] todas as acusações e ataques desferidos pelo jornal O Estado de S. Paulo contra a Igreja numa movimentada campanha realizada no mês de agosto passado, não passaram de alevisias infundadas e descabidas. E não estão sendo diversas as conclusões que está chegando a Comissão Parlamentar de Inquérito constituída no Congresso com a final dada de apurar os fatos

em toda sua extensão Até o presente, o referido órgão de imprensa não conseguiu comprovar as denúncias divulgadas com estardalhaço e que anteviam a existência de uma “conspiração” da maior gravidade contra o País. As matérias que encheram páginas e páginas daquele diário estampavam manchetes sensacionalistas do tipo “Nem só de índios vive o CIMI, “Índios – o caminho para os minérios”. “O CIMI e seus irmãos do estanho”, “O Evangelho do CIMI índio, ouro...”.

Na verdade, tratava-se de uma campanha com duplo objetivo: limitar, na Constituição, os direitos dos silvícolas nas terras por eles habitadas, inclusive o usufruto das riquezas naturais nelas existentes, e desmoralizar a Igreja, na tentativa de silenciar a sua voz que se ergue, corajosamente, na defesa de sobrevivência física e cultural do índio, da demarcação de suas terras e da exploração dos minérios que encerram apenas pelos povos nativos.

Essa posição da Igreja, Sr. Presidente, por certo, desagrada às empresas de mineração e contraria os interesses do capital internacional, o que explica a campanha difamatória que contra ela se move.

É forçoso reconhecer, entretanto, que esse insólito movimento dirigido contra a CNBB e o CIMI vem surtindo efeito. Tanto assim que se observa uma involução no tratamento constitucional da questão indígena nas várias fases do processo de elaboração da Carta Magna, ora em curso. (BRASIL. ANC, 1987-1988, Ano I, n. 158, 11 dez. 1987: 474-475)

A CPMI verificou rapidamente a falsidade da campanha do jornal, porém o CIMI, fazendo “importantes concessões”, apresentou proposta que permitia a mineração privada em terras indígenas (SANTILLI, 2001: 13). Em 4 de setembro de 1987, na 23ª Reunião extraordinária da Comissão de Sistematização, Ailton Krenak, coordenador da campanha dos índios na Constituinte, em histórico discurso sustentou a emenda popular da UNI, enquanto pintava o rosto de preto em

[...] defesa de nossa proposta numa manifestação de cultura com o significado de indignação – e que pode expressar tam-

bém luto – pelas insistentes agressões que o povo indígena tem indiretamente sofrido pela falsa polêmica que se estabeleceu em torno dos direitos fundamentais do povo indígena e que, embora não estejam sendo colocados diretamente contra o povo indígena, visam atingir gravemente os direitos fundamentais de nosso povo.

[...]

Os trabalhos que foram feitos até resultar no primeiro anteprojeto da Constituição significaram lançar uma luz na estupidez e no breu que tem sido a relação histórica do Estado com as necessidades indígenas. Avançou no sentido de avançar a perspectiva de um futuro para o povo indígena.

E, neste momento, insisto; eu havia optado mesmo por estar aqui e à semelhança da manifestação de luto pela perda seja de um parente, seja da solidariedade, seja de um amigo e, sobretudo, pela perda de um respeito que o nosso trabalho aqui dentro construído, o respeito que para com esta Casa e que pudemos identificar também nas pessoas que se sensibilizaram com essa questão. Queremos manifestar a nossa indignação com os ataques que estamos sofrendo e alertar esta Casa de que ainda somos os interlocutores dos Srs., e que não confundam uma eventual campanha e possíveis agressões ao povo indígena, com polêmicas que são construídas à nossa revelia. (BRASIL. ANC, 1987b: 557-558)

Essa fala teve repercussão internacional (KRENAK, 2015). No entanto, na Comissão de Sistematização, após séries de manobras protelatórias, não foram votados dois capítulos, que eram politicamente sensíveis: o da Comunicação (que envolvia as concessões de rádio e de televisão) e o dos Índios. Em 14 de novembro de 1987, na votação para decidir se haveria prorrogação dos trabalhos para votar as matérias faltantes, o resultado foi 49 a 43 contra a prorrogação, e constituintes de posição anti-indígena, como Sandra Cavalcanti, Gastone Righi e Jarbas Passsarinho, votaram contra, o que manteria o substitutivo de Bernardo Cabral. O deputado José Genoino viu nisso uma manobra do presidente da comissão, o deputado Fernando Henrique Cardoso (que, no entanto, votou favoravelmente à prorrogação), e a

falta de ética de Bernardo Cabral, que se opôs a que os constituintes terminassem a votação:

Primeiro: V. Ex.<sup>a</sup>, como Presidente – e já existe precedente na Comissão de Sistematização – poderia adiar por uma hora, independente de votar requerimento.

Em segundo lugar, lamento o voto favorável à não prorrogação do Sr. Constituinte Bernardo Cabral porque foi um voto de manter o texto do jeito que ele estava. O Sr. Relator Bernardo Cabral não podia dar esse voto e quero registrar esse lamento aqui, porque significa a manutenção do Substitutivo de S. Ex.<sup>a</sup> que poderia ter, pelo menos, se absterido (BRASIL, ANC, 1987b: 378).

O revés só pôde ser revertido no ano seguinte por causa do trabalho da UNI, das organizações indigenistas e da pressão do povo Kaiapó (CEDI, 1991: 27). Bernardo Cabral ainda fez mais alterações de redação, surpreendendo em julho de 1988 as entidades da campanha Índios na Constituinte (UNI, CEDI, CPI-SP e Inesc), restringindo a definição de terra indígena e excluindo o fundamental trecho “as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são destinadas à sua posse permanente”, o que gerou a necessidade de propor “novo lote de emendas, chamadas de ‘erro’ ou de ‘omissão’, para aprovação através do voto simbólico das lideranças partidárias” (CEDI, 1991: 29).

No entanto, como Krenak pôde falar em 1989, “Fomos para o Congresso mobilizando a opinião pública e com a participação intensa das lideranças indígenas no país inteiro, o que possibilitou a aprovação do nosso texto. Nada do que botamos em nosso texto foi suprimido.” (KRENAK, 2015: 103). Graças a essa mobilização, pode-se dizer que “a Constituição não criou um índio genérico, mas vinculado a uma organização social e cultural” (MARÉS, 2013: 29).

## 4. AMEAÇAS AOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS: NOVA CONSTITUIÇÃO, VELHAS DOCTRINAS

A tentativa de comprometer o capítulo dos direitos dos índios e o mencionado Projeto Calha Morte não foram acidentes; pode-se caracterizar que o governo Sarney, em termos políticos, como anti-índigena, pois foi, em larga escala, continuador das políticas (anti-) indigenistas da ditadura militar.

Os nomes dos presidentes da Funai que permaneceram mais tempo nesse governo confirmam o diagnóstico. De setembro de 1988 a março de 1990, o titular foi Romero Jucá (famigerado autor da PEC 215, o “AI-5 dos povos indígenas”<sup>5</sup>, que continua tramitando no Congresso Nacional), que levou a Fundação a sofrer intervenção do Tribunal de Contas da União por irregularidades financeiras, foi processado por autorizar a extração de madeira em terras indígenas, criou grupo de estudos sobre “aculturação”, isto é, uma tentativa de ressuscitar os critérios de “indianidade” que a ditadura tentou impor para retirar dos índios seus direitos específicos (ISA, 2015). De setembro de 1988 a março de 1990, a Funai foi presidida por Íris Pedro de Oliveira, que transferiu índios de suas terras em benefício de grileiros; ademais, “Sua nomeação confirmaria a vinculação da Funai aos desígnios do CSN. Denúncias da própria Funai indicam que utilizava-se [sic] das aeronaves do órgão para visitar uma fazenda de sua propriedade em Imperatriz (MA)” (ISA, 2015).

O governo de Sarney demarcou terras indígenas, porém o fez, segundo denunciou na época Paulo Santilli, no interesse das garantias jurídicas e territoriais dos negócios e empreendimentos limítrofes a essas terras: boa parte delas se encontrava “em posição muito próxima de grandes projetos de desenvolvimento”, e parte necessitava da

---

5 A PEC-215 visa transferir para o Congresso Nacional a competência para demarcação de terras indígenas, o que implicaria, entre outros efeitos danosos para os povos indígenas, que mais nenhuma demarcação seria realizada.

regularização como condição para empréstimos internacionais para a implantação de rodovias (SANTILLI, 1987: 21-22).

Esse governo também optou pela inconstitucionalidade por motivos de “segurança nacional” (em um dos momentos em que a Constituição de 1967, imposta pela ditadura militar, foi considerada perigosa pelas próprias Forças Armadas...) ao decidir não demarcar terras indígenas em fronteiras. O General Secretário-Geral do CSN, Rubens Bayma Denys, afirmou em encontro de autoridades com a Igreja Católica, em 26 de janeiro de 1987, que, apesar da ilegalidade da decisão, os índios não ofereciam “ocupação estável das fronteiras” e, para isso, era “necessário ‘limpar’ a faixa de fronteira de obstáculos” à implantação de grandes investimentos (HECK, 1996: 106). Os índios, portanto, eram considerados “sujeira” para o governo; a segurança nacional exigia limpeza étnica.

Incidente revelador foi a outorga da Medalha do Mérito Indigenista no dia 16 de dezembro de 1987. O constituinte Amaury Müller (PDT/RS) comentou o evento na 176ª. Sessão da ANC:

Para minha surpresa e perplexidade, dentre essas personalidades que teriam prestado relevantes e altruísticos serviços às comunidades indígenas estão o Governador nomeado de Brasília, José Aparecido de Oliveira, o Ministro da Justiça, Paulo Brosard de Souza Pinto, o Ministro da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, Aníbal Teixeira, o General Rubens Bayma Denys, Ministro-Chefe do Gabinete Militar, o Sr. Ronaldo Costa Couto, Ministro-Chefe do Gabinete Civil, o Sr. Ivan de Souza Mendes, Ministro-Chefe do Serviço Nacional de Informações, o Sr. General-de-Brigada Henrique Araújo, Diretor do Serviço Geográfico do Exército, o Sr. General-de-Brigada Luiz Antônio Rodrigues Mendes Ribeiro, Chefe do Gabinete da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, o Sr. Tenente-Brigadeiro do Ar Fred Dalia Hoffman, Chefe da Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Aeronáutica, o Sr. Romeu Tuma, Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal, e inúmeros funcionários nomeados que exercem cargos de confiança nas diversas superintendências da Funai espalhadas pelo País. Os primeiros, tanto quanto saiba, ja-

mais prestaram algum serviço relevante à Funai e, sobretudo, à causa do índio. E os últimos, simples funcionários detentores de cargos de confiança, se algum serviço prestaram à causa do índio, aos direitos do índio, o fizeram porque são pagos para isso. Apenas cumpriram o seu dever, a sua obrigação. Não vejo como banalizar uma comenda tão importante quanto esta, distribuindo-a a mancheias a quem quer que seja, independentemente de ter lutado a favor dos direitos do índio.

Por isto, Sr. Presidente, para encerrar, quero lamentar profundamente os desmandos, as sandices que estão sendo praticadas pela atual direção da Funai através do Presidente da Fundação Nacional do Índio, Sr. Romero Jucá Filho, um inimigo sabido dos índios (BRASIL, ANC. 1987-1988, Ano I, n. 160, 17 dez. 1987: 572).

Era impressionante que o antigo chefe do DOI-Codi/SP, Romeu Tuma, recebesse a honraria, bem como Ivan de Souza Mendes, apontado no relatório da CNV como parte da cadeia de comando do desaparecimento de Walkíria Afonso Costa e José Maurílio Patrício, militantes do PCdoB que participaram da Guerrilha do Araguaia (CNV, 2014, vol. III: 1726; no entanto, o General não está na lista da CNV dos autores de graves violações de direitos humanos).

No caso de Paulo Brossard, deve-se destacar o apoio à campanha d'O Estado de S. Paulo contra o CIMI para comprometer o capítulo dos índios na ANC (BALDUÍNO, 1987), e ter ignorado a denúncia de Egidio Schwade no tocante à mesma campanha, na qual o indigenista foi acusado de fomentar o ódio dos índios contra os brancos (SCHWADE, 2011).

A aprovação da Constituição de 1988 não alterou significativamente as políticas para os índios do governo de José Sarney, que nisso também revelou sua tutela militar. Márcio Santilli, já em novembro de 1988, pôde afirmar, no tocante aos direitos dos povos indígenas, que “o governo está mais disposto a provocar o questionamento judicial da Constituição do que a cumpri-la” (1991: 14).

Na formulação das políticas, a militarização continuava presente, e a ideologia das Forças Armadas era anti-índigena porque etnocida, ou “assimilacionista”, segundo eufemismo da época. Documentos do

CSN, que continuava a formular políticas indigenistas, submetidas ainda à doutrina de segurança nacional, mostram-no.

O documento secreto “Concepção estratégica governamental”, elenca, entre os “Objetivos Nacionais Atuais (ONA)”, a “Proteção das comunidades indígenas”. seria, de fato, algo novo? Não; a única ação correspondente para esse ONA era a “Continuidade das medidas de proteção e apoio às comunidades indígenas”, isto é, apesar da mudança de Constituição, e de todas as novidades que ela trouxe nessa matéria, ampliando os direitos desses povos, o governo deveria apenas manter o que já fazia (doc. VI).

Ademais, como já acontecia desde ao menos a década de 1960, a luta contra o racismo continuava sendo vista como subversiva. Dentre as “possibilidades do inimigo” na “guerra revolucionária”, o documento previa “Contar com o apoio de grupos étnicos minoritários”. Os movimentos de caráter étnico ou racial, durante a ditadura militar, eram vigiados pela suspeita de participarem da subversão contra o regime por meio da “guerra psicológica”, criticando o governo e criando ou acirrando conflitos sociais.

Em outro documento secreto, a Concepção governamental de segurança, em que se afirmava que, para a segurança, a “opção primeira deste governo é o Desenvolvimento Social” (doc. VII) previam-se como “Óbices à segurança, na expressão psicossocial”, a “inadequação da Política Indianista, em especial nas áreas limítrofes da Amazônia Legal”, a “atuação do Movimento Comunista Internacional (MCI)” e a “atuação da Igreja Progressista”. Não à toa, a atuação do CIMI em prol dos povos indígenas continuava a ser encarada como subversiva – e até a sigla lembrava a do fantasma da Guerra Fria, o MCI...

Telegrama confidencial da Embaixada dos EUA ao Departamento de Estado daquele país em novembro de 1988 destacou que, em reação à Constituição aprovada, a esquerda acusava a “evidência de uma falta de progresso real em atingir uma verdadeira democracia”, tendo em vista as pressões e as críticas dos militares à ANC e o “altamente visível papel dos militares” (doc. IX). No entanto, em relação aos direitos dos povos indígenas, as Forças Armadas não foram bem sucedi-

das em impor o que desejavam, embora os índios continuassem a ser vistos como inimigos, e não como cidadãos; ou cidadãos apenas na medida em que todo brasileiro poderia ser tratado como inimigo dentro dos parâmetros juridicamente frouxos, com tipos abertos, da doutrina de segurança nacional, estrangeira a qualquer forma jurídica que não fosse a do arbítrio.

Essa visão continua existindo, e não apenas no meio militar. No julgamento pelo STF do caso da TI Raposa Serra do Sol, em Roraima (PET 3388-RR, julgada em 19 de março de 2009), parte das Forças Armadas se opôs à demarcação contínua, mas também “atores políticos de esquerda e de direita (imbuídos de perspectivas desenvolvimentistas as mais canhestras e próximas daquele regime ditatorial dos anos 1960-1980)” (LIMA, 2015: 33). Também da esquerda que, no fim da ditadura militar, se aliou estrategicamente aos movimentos indígenas. Do campo da esquerda vieram os dos últimos presidentes, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, que retomaram projetos desenvolvimentistas da ditadura (como a Usina Hidrelétrica de Belo Monte), apesar da violação manifesta à legislação ambiental, aos direitos originários, internacionais e constitucionais dos índios. O atual “avanço sobre a Amazônia” “é uma versão atualizada da expansão que impulsionou o regime militar na década de 1970: o Estado promove grandes obras de infraestrutura para que o capital “nacional” desenvolva suas cadeias produtivas direcionadas para a exportação [...]” (ZIBECHI, 2012: 221).

## **À GUIA DE CONCLUSÃO: NOVAS ANTIGAS AMEAÇAS AOS DIREITOS INDÍGENAS**

O profundo etnocentrismo da doutrina de segurança nacional serviu para legitimar ideologicamente as iniciativas anti-indígenas das Forças Armadas durante o governo Sarney, tutelado pelos militares. Boa parte da política (anti-)indigenista era traçada pelo Conselho de Segurança Nacional, com propósitos incompatíveis com o reconhecimento e o prestígio dos direitos originários, preconizando até mesmo a limpeza étnica em áreas de fronteiras.

Os documentos sigilosos do CSN mostram como o capítulo dos índios era considerado um dos mais sensíveis pelos militares, e que eles buscaram influenciar os constituintes para que os direitos dos povos indígenas fossem com uma proteção inferior à da Constituição de 1934 (em verdade, formalmente inferior aos dos tempos coloniais), permitindo a exploração econômica de suas terras e lhes reduzindo a área, com a perspectiva do desaparecimento dos índios no Brasil.

Para tanto, o CSN achou melhor tentar influenciar a alta cúpula do PMDB, o que também se pode verificar nos documentos do CSN. Seja em razão da influência dos militares, seja por convicções próprias anti-indígenas, o relator da Constituinte, deputado Bernardo Cabral, de fato conduziu o processo para impedir que as conquistas da mobilização indígena fossem mantidas no texto consolidado.

A mobilização indígena conquistou êxito, porém. Durante os governos de Figueiredo e Sarney, os povos indígenas conseguiram encontrar aliados não apenas entre as organizações indigenistas, mas em outras, não necessariamente preocupadas com os direitos originários (como a CUT), mas que se opunham à ditadura e, por essa razão, tinham razões estratégicas para apoiar esses povos.

Essa aliança não perdurou após a constituinte, o que explica que a implementação de projetos anti-indígenas da ditadura militar (como a construção de barragens na Amazônia) esteja sendo conduzida, paradoxalmente, por governos que se originaram da esquerda (as gestões dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff).

Não é mais necessária uma ditadura para implementar esses projetos, apesar de suas múltiplas ilegalidades, e o Judiciário não necessita sofrer a intervenção por meio de atos institucionais e atos complementares para autorizar o dilaceramento do capítulo dos índios na Constituição de 1988, que foi conquistado após tanta mobilização contra interesses do Executivo e do Legislativo. Esses fatos testemunham uma cultura política não democrática e etnocêntrica, bem como uma cultura jurídica cínica em relação às leis, o que é matéria para outros estudos.

## REFERÊNCIAS

### DOCUMENTOS SIGILOSOS

Doc. I: BRASIL. CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL. Memória N° 027/1ª.SC/86. Assembleia Nacional Constituinte. 1986. BR DFANBSB N8.0.PSN, EST.430. Arquivo Nacional.

Doc. II: BRASIL. CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL Análise de conjuntura – síntese 1987.

Doc. III: BRASIL. CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL. Parecer N° 010/1ª.SC/87. “A Segurança Nacional e a Constituição”. 26 junho 1987. Documento confidencial. BR DFANBSB N8.0.PSN, EST.426. Arquivo Nacional.

Doc. IV: BRASIL. CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL. Memória N° 038/1ª SC/87 1. “Temas de interesse da SG/CSN na Constituinte”. 3 agosto 1987. Documento confidencial. BR DFANBSB N8.0.PSN, EST.430. Arquivo Nacional. Processo Político Assembleia Nacional Constituinte.

Doc. V: BRASIL. CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL. Concepção política governamental. Maio 1988. Documento secreto. BR DFANBSB N8.0.PSN, EST.8. Arquivo Nacional.

Doc. VI: BRASIL. CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL. Concepção estratégica governamental. s/d. BR DFANBSB N8.0.PSN, EST.14. Documento secreto. Arquivo Nacional.

Doc. VII: BRASIL. CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL. Concepção governamental de segurança. s/d. BR DFANBSB N8.0.PSN, EST.13. Documento secreto. Arquivo Nacional.

Doc. VIII: ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). EMBAIXADA DOS EUA NO BRASIL. Organizing Grass Roots Support for “Popular Amendments” to the Draft Constitution. Jul. 1987. Doc C18590987.

Documento confidencial. Disponível em <<https://foia.state.gov>>. Acesso em 10/01/2015.

Doc. IX: ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). EMBAIXADA DOS EUA NO BRASIL. Post Reporting Plan: Political and Economic Implications of Brazil's new Constitution. Nov. 1988. Doc C18591082. Documento confidencial. Disponível em <<https://foia.state.gov>>. Acesso em 10/01/2015.

## COMISSÕES DA VERDADE

BRASIL. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (CNV). *Relatório*. Brasília, 2014.

COMITÊ ESTADUAL DA VERDADE DO AMAZONAS. *O genocídio do Povo Waimir-Atroari*. Manaus, 2012. Disponível em <[http://www.dhnet.org.br/verdade/resistencia/a\\_pdf/r\\_cv\\_am\\_waimiri\\_atroari.pdf](http://www.dhnet.org.br/verdade/resistencia/a_pdf/r_cv_am_waimiri_atroari.pdf)>. Acesso em 11/01/2015.

PARANÁ. COMISSÃO ESTADUAL DA VERDADE – PR “Teresa Urban”. *Relatório da Comissão Estadual da Verdade – PR Teresa Urban*. 2014. Disponível em <<http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=3276>>. Acesso em 10/01/2016.

SÃO PAULO. COMISSÃO DA VERDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO “RUBENS PAIVA”. *Relatório*. Capítulo Violações aos direitos dos povos indígenas. 2015. Disponível em <[http://verdadeaberta.org/relatorio/tomo-i/downloads/I\\_Tomo\\_Parte\\_2\\_Violacoes-aos-direitos-dos-povos-indigenas.pdf](http://verdadeaberta.org/relatorio/tomo-i/downloads/I_Tomo_Parte_2_Violacoes-aos-direitos-dos-povos-indigenas.pdf)>. Acesso em 10/01/2016.

## BIBLIOGRÁFICAS

ANAYA, S. James. *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Trad. Luis Rodríguez-Piñero Royo. Madrid: Editorial Trotta, 2005.

BALDUÍNO, Dom Tomás. “A última guerra contra os índios”. In: *Porantim*. Brasília, ano X, n. 103, p. 10, nov. 1987.

BRASIL. ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (ANC). *Atas de Comissões*. Brasília: 1987a.

\_\_\_\_\_. ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (ANC). *Comissão de sistematização*. Brasília, 1987b.

\_\_\_\_\_. ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (ANC). *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, 1987-1988.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). *Plataforma dos trabalhadores para a Constituição*: Subsídio para a discussão. São Paulo: CUT, fev. 1987.

CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO INDIGENISTA (CEDI). *Povos indígenas no Brasil*: 1987-1990. São Paulo: CEDI, 1991.

CLAVERO, Bartolomé. *¿Hay genocidios cotidianos? y otras perplejidades sobre América Indígena*. Copenhage: IWGIA, 2011. Disponível em <<http://www.bartolomeclavero.net/wp-content/uploads/2014/08/genocidio-cotidiano.pdf>>. Acesso em 10/01/2016.

CUNHA, Manuela Carneiro da. *Os direitos do índio*: ensaios e documentos. São Paulo: Brasiliense, 1987.

\_\_\_\_\_. *Cultura com aspas e outros ensaios*. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

FERNANDES, Pádua. *Segurança nacional e os povos indígenas*: os documentos sigilosos da ditadura militar e a jurisprudência atual do STF. Trabalho apresentado no III Encontro Nacional de Antropologia do Direito (ENADIR), em 29 de agosto de 2013, na Universidade de São Paulo. Disponível em <<http://www.academia.edu/15312580/>>. Acesso em 10/01/2016.

HECK, Egon Dionisio. *Os índios e a caserna – Políticas indigenistas dos governos militares – 1964 a 1985*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciências políticas do Instituto de

Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1996.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Galeria dos presidentes da Funai*. 2015. Disponível em < <http://pib.socioambiental.org/pt/c/politicas-indigenistas/orgao-indigenista-oficial/galeria-dos-presidentes-da-funai> >. Acesso em 10/01/2016.

KRENAK, Ailton. *Ailton Krenak*. Rio de Janeiro: Azougue, Coleção Encontros, 2015.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. “Povos indígenas, antropologias & Estado no Brasil”. In: OLIVEIRA, Assis da Costa; BELTRÃO, Jane Felipe (org.) *Etnodesenvolvimento & Universidade: formação acadêmica para povos indígenas e comunidades tradicionais*. Belém: Editora Santa Cruz, p. 28-53, 2015.

LOPES, Danielle Bastos. O Movimento Indígena na Assembleia Nacional Constituinte (1984-1988). Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. São Gonçalo, 2011.

MARÉS, Carlos. “Os povos indígenas e o direito brasileiro”. In: MARÉS, Carlos; BERGOLD, Raul Cezar (org.) *Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI*. Curitiba: Letra da Lei, 2013.

MILANEZ, Felipe (org.) *Memórias sertanistas: Cem anos de indigenismo no Brasil*. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2015.

NIEZEN, Ronald. *Public Justice and the Anthropology of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

OLIVEIRA, João Pacheco de. *Projeto Calha Norte: Índios, Militares e Fronteiras*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1990.

PORANTIM. “Os maus espíritos no Palácio das Nações”. In: *Porantim*. Brasília, Ano IV, nº 33, p. 9, out. 1981.

\_\_\_\_\_. “Imemoriabilidade: uma derrota (!) na votação”. In: *Porantim*. Brasília. Ano X, n. 103, p. 7, nov. 1987.

RICÚPERO, Rubens. “Índios e capitalismo de faroeste. Entrevista de Rubens Ricúpero por Anselmo Assad e Renato Rovai”. In: MIRAS, Julia Trujillo et al (org.) *Makunaima grita: Terra Indígena Raposa Serra do Sol e os direitos constitucionais no Brasil*. Rio de Janeiro: Beco do Azogue, p. 147-152, 2009.

SANTILLI, Márcio. “Os direitos indígenas na Constituição brasileira”. In: CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO (CEDI). *Povos indígenas no Brasil 1987-1990*. São Paulo: CEDI, p. 11-14, 1991.

SANTILLI, Paulo. “Terra Indígena: Princípios constitucionais e arranjos institucionais”. In: CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO INDIGENISTA (CEDI). *Povos indígenas no Brasil 85/86*. São Paulo: CEDI, p. 19-22, 1987.

SCHWADE, Egydio. *ABIN, Agência Estado e os direitos indígenas*. CIMI. 6 julho 2011. Disponível em < <http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=1252> >. Acesso em 10/01/2016.

SILVA, José Afonso. “Auto-aplicabilidade do artigo 198 da Constituição Federal”. In: *Boletim Jurídico*. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, Ano I, nº 3, p. 3-9, abril 1984.

UNIÃO DAS NAÇÕES INDÍGENAS. “Programa Mínimo dos Direitos Indígenas na Constituinte”. In: CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO INDIGENISTA (CEDI). *Povos indígenas no Brasil 85/86*. São Paulo: CEDI, p. 9, 1987.

ZIBECHI, Raúl. *Brasil potência: Entre a integração regional e um novo imperialismo*. Trad. Carlos Walter Porto-Gonçalves. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.