



# **OS CONTRATOS AGRÁRIOS E AS ATIVIDADES AGRÍCOLAS DE LARGA ESCALA EM TERRAS INDÍGENAS: ASPECTOS JURÍDICOS E PRÁTICOS**

Lucas Azevedo de Carvalho  
Consultor Legislativo da Área VI  
Direito Agrário e Política Fundiária

**ESTUDO TÉCNICO**

**JANEIRO DE 2019**

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2019 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>4</b>
<b>1. O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS EM TERRAS INDÍGENAS</b> .....	<b>5</b>
1.1. A FUNÇÃO DE UMA TERRA INDÍGENA.....	5
1.2. A OCUPAÇÃO “TRADICIONAL” E O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS.....	8
<b>2. AS ATIVIDADES AGRÁRIAS DE LARGA ESCALA EM TERRAS INDÍGENAS</b> .....	<b>11</b>
2.1. O ORDENAMENTO JURÍDICO VIGENTE: VISÃO GERAL.....	11
2.2. OBSTÁCULOS AO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES AGRÁRIAS DE LARGA ESCALA EM TERRAS INDÍGENAS.....	13
a) Vedação ao uso de transgênicos: art. 1º, Lei nº 11.460/07 .....	13
b) Dificuldades na obtenção do crédito rural .....	14
<b>3. A CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS AGRÁRIOS PARA FINS DE PRODUÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS</b> .....	<b>16</b>
<b>4. AS ATIVIDADES AGRÁRIAS DE LARGA ESCALA EM TERRAS INDÍGENAS: RISCOS E PRECAUÇÕES</b> .....	<b>21</b>
4.1. AUMENTO DAS DIVERGÊNCIAS INTERNAS E MÁ DISTRIBUIÇÃO DOS LUCROS .....	22
4.2. AUMENTO DA PRESSÃO POR DEMARCAÇÕES EM DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	23
4.3. CUMPRIMENTO DO CÓDIGO FLORESTAL.....	24
4.4. DESMATAMENTO .....	25
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	<b>29</b>

## INTRODUÇÃO

---

A questão indígena no Brasil, passadas três décadas da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, continua a demandar crescente atenção do Estado e da sociedade, tanto pelos trágicos conflitos agrários que ainda surgem da disputa pela terra, quanto pelas condições desumanas nas quais ainda vive boa parte das comunidades.

Apesar de inegável a necessidade de atuação estatal e engajamento social na garantia de dignidade às comunidades indígenas, a forma pela qual se deve buscar essa dignidade tem sido objeto dos mais controversos debates, campo das mais variadas e opostas opiniões. No centro da controvérsia, uma questão tem ganhado destaque: o uso econômico, mais precisamente, o exercício de atividades agrícolas de larga escala em terras indígenas e a celebração dos “contratos agrários” para tal.

A importância do tema, assim como a disparidade dos interesses envolvidos, parece lógica: (1) o agronegócio é uma das principais atividades econômicas do País<sup>1</sup>; (2) as áreas indígenas, hoje, ocupam, aproximadamente, 117 milhões de hectares<sup>2</sup> (algo em torno de 14 por cento do território nacional); (3) os indígenas estão entre os grupos com os piores índices socioeconômicos do Brasil (por exemplo, há uma inaceitável taxa de mortalidade infantil, e, em pleno séc. XXI, crianças indígenas ainda morrem devido à diarreia<sup>3</sup> e à anemia endêmica<sup>4</sup>).

Nesse contexto, para alguns, a saída para a situação indigna dos indígenas passa pela produção agrícola de larga escala em suas terras, o que

---

<sup>1</sup> SILVA, Odilson Ribeiro: Exportações do agronegócio garantiram superávit da balança comercial. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 15/5/2018, disponível em <http://www.agricultura.gov.br/noticias/exportacoes-do-agro-garantiram-superavit-da-balanca-comercial>, acesso em 10/1/2019.

<sup>2</sup> Existem divergências nos números, sendo utilizado aquele constante no sítio eletrônico da Funai (disponível em <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>, acesso em 7/1/2019).

<sup>3</sup> PADILHA, Lindomar: Sem assistência crianças indígenas seguem morrendo por diarreia no acre, disponível em <http://lindomarpadilha.blogspot.com.br/2014/09/sem-assistencia-criancas-indigenas.html>, acesso em 23/08/2016.

<sup>4</sup> SCHINCARIOL, Isabela: Pesquisa apresenta panorama da saúde indígena no Brasil, disponível em <http://www.fiocruz.br/omsambiental/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=289&sid=13>, acesso em 23/08/2016.

geraria benefícios econômicos para todo o País<sup>5</sup>. Já para outros, a atividade seria uma forma de domínio e desrespeito a esses grupos, arrefecendo seus traços culturais e prejudicando o meio ambiente<sup>6</sup>.

Diante do polarizado panorama, este trabalho tem o objetivo de identificar o tratamento da matéria no ordenamento jurídico vigente (aquilo que é permitido, proibido e o que, por ser juridicamente controverso, carece de regulamentação), bem como de trazer ideias passíveis de incentivar o debate e nortear futura normatização da atividade.

Para tal, o trabalho foi estruturado em cinco partes: no próximo tópico, será abordado, de uma forma geral, o exercício de atividades econômicas em terras indígenas; no seguinte, de forma mais específica, será abordado o exercício de atividades agrícolas de larga escala, sua licitude e seus obstáculos; em um terceiro momento, será tratada a questão dos “contratos agrários” para produção em terras indígenas; posteriormente, serão levantadas algumas preocupações com a realização da atividade, bem como apontadas medidas que poderiam ser adotadas para mitigar riscos de sua eventual regulamentação. Ao final, a conclusão trará a síntese do conteúdo tratado.

## **1. O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS EM TERRAS INDÍGENAS**

---

### **1.1. A FUNÇÃO DE UMA TERRA INDÍGENA**

Entendemos que, de uma forma geral, são aplicáveis aos indígenas as mesmas restrições de uso aplicáveis aos não indígenas, salvo expressa previsão legal ou constitucional. Não é justo, muito menos jurídico, o discurso que visa vincular a demarcação de terras indígenas à proteção

---

<sup>5</sup> BLECHER, Bruno: Índios Paresi plantam soja em Mato Grosso. Globo Rural, 4/1/2019, disponível em [https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2019/01/indigenas-reivindicam-direito-de-plantar-graos-em-mato-grosso.html?fbclid=IwAR1uOpeB8eYeg-CfFTm2OSkx32jm95OxfjyKp\\_MsNqaRAnamnLFAW5c6Q](https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2019/01/indigenas-reivindicam-direito-de-plantar-graos-em-mato-grosso.html?fbclid=IwAR1uOpeB8eYeg-CfFTm2OSkx32jm95OxfjyKp_MsNqaRAnamnLFAW5c6Q), acesso em 7/1/2019.

<sup>6</sup> TAJRA, Alex: Ideia de Bolsonaro de explorar terras indígenas preocupa estudiosos. UOL, 06/01/2019, disponível em <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/01/06/ideia-de-bolsonaro-de-explorar-terras-indigenas-preocupa-estudiosos.htm?cmpid=copiaecola>, acesso em 8/1/2019.

ambiental<sup>7</sup>, argumentando ser necessária a demarcação para que se atinjam níveis adequados de preservação. A demarcação de Terra Indígena é um direito do índio, a preservação ambiental é um dever de todos.

É verdade que, em razão de suas especificidades culturais, alguns indígenas (não todos<sup>8</sup>) possuem uma convivência mais harmônica com o ambiente que os circunda, o que pode resultar em maior preservação. Contudo, caso o indígena opte por ter meios de vida mais ligados ao capital, não se pode impor, por mera ideologia, que ele deixe de exercer qualquer atividade econômica em sua terra.

Isso porque a Terra Indígena é um direito, não é uma imposição preservacionista, como pode ser, por exemplo, uma Unidade de Conservação. Por certo, não desconhecemos os estudos a indicarem que as áreas indígenas estão, em âmbito mundial, mais preservadas do que aquelas sob a posse de não índios<sup>9</sup>. Contudo, por mais que tenha relação com a realidade a afirmação da Relatora Especial das Nações Unidas para os Povos Indígenas, segundo a qual a demarcação de áreas tem sido “uma das formas mais efetivas de salvar as florestas e a biodiversidade remanescentes do planeta”<sup>10</sup>, acreditamos não ser esse um argumento que possa servir para retirar do indígena sua liberdade de

---

<sup>7</sup> Essa é a ideia presente, por exemplo, no Programa de Capacitação em Proteção Territorial da Fundação Nacional do Índio, segundo o qual em “*áreas mais suscetíveis ao desmatamento, a demarcação e proteção de terras indígenas pelo governo conseguiu conter o avanço da fronteira desenvolvimentista, tanto pela ação direta das populações indígenas nos conflitos locais, quanto pela proteção garantida pela demarcação*” – grifos nossos (FUNAI: Programa de Capacitação em Proteção Territorial, 2015, p. 91).

<sup>8</sup> A título de exemplo, cite-se o inquérito aberto pela Política Federal para investigar o conluio entre indígenas e não indígenas para a exploração ilegal da madeira (MADEIRO, Carlos: PF desmonta quadrilha formada por políticos, índios e policiais que cobrava por extração ilegal de madeira no MA. **Uol**, 20/12/2012, disponível em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/12/20/pf-desmonta-quadrilha-formada-por-politicos-indios-e-policiais-que-cobrava-por-extracao-ilegal-de-madeira-no-ma.htm?cmpid=copiaecola>, acesso em 09/1/2019). É verdade, não conseguimos checar os resultados da investigação. Mesmo assim, a notícia, dentre tantas outras em sentido semelhante, é exemplificativa de que alguns indígenas, talvez por necessidade, talvez por ganância, não têm adotado práticas harmônicas com o ambiente que os circunda.

<sup>9</sup> Para Relatora Especial das Nações Unidas Para os Povos Indígenas, “as florestas prosperam quando os povos indígenas permanecem em suas terras e têm direitos legalmente reconhecidos para gerenciá-las e protegê-las” (GONZALES, Amelia: Relatora da ONU prova, em estudo, que indígenas são guardiões das florestas. **GI**, 18/7/2018, disponível em <https://g1.globo.com/natureza/blog/nova-etica-social/post/relatora-da-onu-prova-em-estudo-que-indigenas-sao-guardioes-das-florestas.ghtml>, acesso em 14/1/2019).

<sup>10</sup> GOMES, Karina: Medidas sobre demarcações indígenas são racistas. **BOL**, 5/1/2019, Disponível em <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2019/01/05/medidas-sobre-demarcacoes-indigenas-sao-racistas-diz-relatora-da-onu.htm>, acesso em 14/1/2019.

escolha, confundindo a função de sua terra com a função de áreas criadas especificamente para fins de preservação<sup>11</sup>.

A função primordial de uma Terra Indígena é garantir dignidade ao índio, não é, como dito por alguns, a “conservação e uso racional dos recursos”<sup>12</sup>. Em outras palavras, a preservação pode ser consequência da demarcação, jamais sua causa. Pensar de forma diversa é contribuir para uma deturpada visão “rousseana” ou “avatariana” do indígena, que torna oculta uma enorme heterogeneidade presente nesses grupos, escondendo, sob o manto do maniqueísmo simplista, as mais diversas identidades.

A própria Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho deixa claro:

#### Artigo 3º

1. Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação. As disposições desta Convenção serão aplicadas sem discriminação aos homens e mulheres desses povos. (...)

#### Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas

---

<sup>11</sup> Estudo Publicado afirma que, em âmbito mundial, as áreas indígenas estão consideravelmente mais preservadas que as não indígenas e que a criação de Unidades de Conservação tem forçado os indígenas a permanecerem em espaços restritos, em prejuízo a eles e às florestas (TAULI – CORPUZ, Victoria: Corned by Protected Areas. Disponível em <https://www.corneredbypas.com>, acesso em 14/1/2019).

<sup>12</sup> FERREIRA, Leandro Valle et al: O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas. Estud. av. vol.19 no.53 São Paulo Jan./Apr. 2005.

regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria. (...)

Em síntese, vincular o objetivo da gestão de terras indígenas à preservação ambiental é continuar incorrendo no mesmo erro de 500 anos atrás: desrespeitar o indígena, sua própria vontade, sua capacidade e seu direito de escolha. O índio é cidadão brasileiro, possuindo todas as garantias fundamentais previstas em nossa Carta Magna. São “iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (art. 5º, *caput*, CF/88), bem como são livres para “o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão” (art. 5º, XIII, CF/88). Também não estão obrigados “a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF/88). Assim, possuem o direito de, por escolha, trabalhar a terra e dela retirar proveitos. Tudo isso, tendo respeitadas suas especificidades culturais (art. 231, CF/88), sua “liberdade de consciência e de crença” (art. 5º, VI, CF/88).

Diante do exposto, a nosso ver, qualquer limitação ao uso econômico de uma Terra Indígena deve estar especificamente prevista em legítima norma, não podendo advir de meras paixões ideológicas, pois a função primordial da demarcação é garantir a dignidade, tendo o índio também o direito de fazer tudo aquilo que não lhe é proibido por lei (art. 5º, II, CF/88).

## 1.2.A OCUPAÇÃO “TRADICIONAL” E O EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS

A Constituição Federal de 1988 traz, em seu art. 231, o direito dos indígenas à demarcação das terras que “tradicionalmente ocupam”. Para alguns, o termo “tradicional” indicaria a forma de uso da terra, impedindo que nela sejam exercidas atividades “ao modo de produção capitalista”.<sup>13</sup>

A nosso ver, referida visão encontra-se equivocada, está presa a um romantismo arcaico e representa uma gritante contradição.

Em primeiro lugar, a expressão “tradicionalmente ocupadas”, por sua própria literalidade, parece indicar as terras habitadas historicamente pelos

---

<sup>13</sup> BRITO, Adam Luiz Claudino de; BARBOSA, Erivaldo Moreira: A gestão ambiental das terras indígenas e de seus recursos naturais: fundamentos jurídicos, limites e desafios. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.12, n.24, p.97-123, Julho/Dezembro de 2015, p. 103.



indígenas, independentemente da forma da ocupação. Não sem razão, o art. 231, §1º, CF/88<sup>14</sup>, as define como as terras “habitadas em caráter permanente”, acrescidas daquelas necessárias à reprodução física e cultural do grupo.

Assim, a tentativa de vedar atividades do regime “capitalista” em terras indígenas não possui guarida na Carta Magna, sendo fruto de um apego ideológico não condizente com os princípios que regem a República Federativa do Brasil, tais como a liberdade, a livre iniciativa e o respeito aos povos indígenas.

Raciocínio inverso seria condenatório e desumano, na medida em que obrigaria os indígenas a viverem apartados dos demais membros da sociedade, ainda que desejem maior interação. A imposição de terceiros não respaldada em norma jurídica, por mais bem-intencionada que seja, não passa de mera arbitrariedade não condizente com os princípios basilares de qualquer Estado Democrático de Direito: a legalidade e a liberdade.

Ademais, se observarmos com maior vagar, o raciocínio contrário ao aqui defendido representa uma gritante incoerência: ao mesmo tempo em que se busca vedar atividades “capitalistas” nas terras indígenas, são demarcadas áreas nas quais não há qualquer possibilidade de sobrevivência nos chamados moldes “tradicionais”. Em outras palavras, foram demarcadas áreas, principalmente na região Sul do País, onde não há sequer vegetação nativa para que se tenha a mínima possibilidade de sobrevivência sem que se dependa do auxílio do Estado, da esmola de terceiros ou do exercício de atividades econômicas.

Nesse sentido, destacamos o posicionamento do Cacique Eliseu Garcia, da comunidade indígena Votouro, no Rio Grande do Sul, segundo o qual não haveria mais como viver da coleta de frutas, da caça e da pesca, *“uma vez que os índios aprenderam a comer o arroz, o feijão, o pão, as carnes bovinas, suínas e de frango e que os alimentos que compunham os hábitos alimentares dos índios não mais existem, pelo menos em quantidade suficiente para*

---

<sup>14</sup> “São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.”

*alimentá-los*<sup>15</sup>. Para corroborar o raciocínio, destacamos crítica apresentada pela CPI Funai e Inca 2 ao Relatório de Identificação e Delimitação da Terra Indígena de Mato Castelhana:

*Desde o início da leitura do Resumo do Relatório de Identificação e Delimitação da Terra Indígena de Mato Castelhana verifica-se que o relatório é genérico em sua fundamentação, tecendo considerações superficiais sobre a história e hábitos da etnia Kaingang, referindo-se apenas de modo superficial à comunidade indígena que foi objeto de seu estudo, não se atendo às condições reais à invasão da Faixa de Domínio da BR 285 no Município de Mato Castelhana.*

*Por exemplo, afirma que a “dieta ideal” para os indígenas Kaingang é a caça e que vivem da agricultura de subsistência e da coleta, destacando como espécie procurada o palmito. Sem sentido tais afirmações, não encontrando respaldo na realidade, pois é rara a caça na região amplamente povoada. O palmito, além disso, é produto inexistente na região do planalto gaúcho.*

*Não satisfeita a antropóloga com essas afirmações, diz que os indígenas se alimentam de “larvas de insetos” e que “chegam a perambular oito quilômetros por dia em busca de alimentos”. Certamente os próprios indígenas reagiriam de forma indignada ou divertida se soubesse dessas afirmações.*

*Tais absurdos desqualificam completamente o trabalho que se quer crer científico. A verdade é que a comunidade de Mato Castelhana sobrevive do fornecimento público de cestas básicas, de auxílios como bolsa família, moram na faixa de domínio da BR 285, em residências construídas pela FUNAI em áreas irregulares, vários possuem veículos, antenas parabólicas, telefones celulares.<sup>16</sup>*

É possível perceber que o discurso segundo o qual seria vedado aos indígenas o exercício de atividades “econômicas” em suas terras torna alguns grupos reféns da própria demarcação: ao mesmo tempo em que há impossibilidade fática de se exercer atividades ditas “tradicionais”, haveria o impedimento de retirar o sustento da terra por meio de atividades “econômicas”. Nesse distorcido raciocínio da condição indígena, restariam eles condenados a viver eternamente na miséria, dependentes do Estado e detentores dos piores índices sociais do País.

---

<sup>15</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. CPI Funai e Inca 2: Relatório Final, p. 265.

<sup>16</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. CPI Funai e Inca 2: Relatório Final, p. 295.

Para manter a coerência, se fosse constitucional a proibição de que grupos indígenas, por opção, tivessem meios de vida mais “capitalistas”, as terras indígenas somente deveriam ter sido demarcadas para aqueles que habitassem áreas abundantes em recursos naturais e vivessem por meio de atividades extrativistas, da caça e da pesca. Obviamente, não é o que foi feito e nem é o que se deve fazer. Cada comunidade deve ser respeitada em suas especificidades, independentemente da maior ou menor interação com o restante da sociedade. Assim, cabe ao indígena a opção de laborar nos moldes tipicamente “capitalistas”, de ter renda, de estudar em universidades e exercer tantas outras atividades, em suas terras ou fora delas. Cabe ao Estado, diante da opção adotada, corroborar o exercício da dignidade.

## **2. AS ATIVIDADES AGRÁRIAS DE LARGA ESCALA EM TERRAS INDÍGENAS**

---

### **2.1. O ORDENAMENTO JURÍDICO VIGENTE: VISÃO GERAL**

*"sentimentos pessoais do funcionário somente ele os deve exercitar às custas de seu patrimônio e nas coisas que disserem respeito a sua vida de cidadão, na esfera doméstica"<sup>17</sup>.*

Tema que muito tem sido debatido ultimamente é o plantio de larga escala no interior de terras indígenas. Enquanto alguns alegam ser uma saída para que o indígena deixe de ter os piores índices socioeconômicos do País, gerando renda e desenvolvimento econômico<sup>18</sup>, outros sustentam que a permissão para o plantio de larga escala acarretaria uma pressão sobre as terras e uma relativização da identidade cultural indígena, em prejuízo desses grupos minoritários<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> NORONHA, Edgard Magalhães de: Direito Penal, Ed. Saraiva, 1971, Vol. IV, pág. 316.

<sup>18</sup> BLECHER, Bruno: Índios Paresi plantam soja em Mato Grosso. Globo Rural, 4/1/2019, disponível em [https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2019/01/indigenas-reivindicam-direito-de-plantar-graos-em-mato-grosso.html?fbclid=IwAR1uOpeB8eYeg-CfFTm2OSkx32jm95OxfjyKp\\_MsNqaRAnamnLFAW5c6Q](https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2019/01/indigenas-reivindicam-direito-de-plantar-graos-em-mato-grosso.html?fbclid=IwAR1uOpeB8eYeg-CfFTm2OSkx32jm95OxfjyKp_MsNqaRAnamnLFAW5c6Q), acesso em 7/1/2019.

<sup>19</sup> TAJRA, Alex: Ideia de Bolsonaro de explorar terras indígenas preocupa estudiosos. UOL, 06/01/2019, disponível em <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/01/06/ideia-de-bolsonaro-de-explorar-terras-indigenas-preocupa-estudiosos.htm?cmpid=copiaecola>, acesso em 8/1/2019.

Particularmente, entendemos que a opção por um viés ou outro deve caber ao indígena, pois sua terra é direito seu e tem como função garantir-lhe a dignidade. Por isso, tendo em vista a autonomia de sua vontade e diante de sua liberdade, cabe ao indígena escolher os meios de vida que irá adotar, não sendo aceitável que terceiros lhes imponham vontade própria, os subjugando e retirando-lhes a efetiva dignidade.

Contudo, almejar que matéria tão controversa se torne consensual, que um polo convença o outro da primazia de seus argumentos, representa uma ingenuidade contrária à natureza dos valores envolvidos, à diversidade de nossa sociedade e à heterogeneidade dos diversos grupos indígenas existentes no País. Por isso, é imprescindível que a solução da problemática passe pelo princípio basilar de qualquer Estado Democrático de Direito: o princípio da legalidade<sup>20</sup>. É a legalidade que irá garantir ao cidadão o exercício de sua autonomia frente aos desejos arbitrários de terceiros. É a legalidade que irá traçar os limites legítimos de convivência em uma sociedade tão diversificada, uniformizando a ação do Estado e impedindo que a visão ideológica de cada um dos seus agentes gere uma situação de inaceitável insegurança. É, enfim, por meio do princípio da legalidade que o Estado poderá traçar o limite para escolhas individuais ou coletivas, independentemente das paixões e vaidades de cada um.

Dessa forma, as limitações de uso em uma Terra Indígena, para além ou para além do determinado aos demais cidadãos, devem estar previstas no ordenamento jurídico, sob pena de representarem imposição meramente ideológica, logo, desprovida de legalidade.

Nesse sentido, a afirmação já proferida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, no sentido de que “não existe previsão legal para o exercício da agricultura mecanizada de larga escala em Terras Indígenas<sup>21</sup>”, apesar de verídica, jamais poderá significar vedação ao

---

<sup>20</sup> No âmbito privado, o princípio da legalidade determina que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF/88). Já no âmbito público, o princípio determina que o administrador se atenha ao que determina a lei, deixando suas paixões e vontades próprias de lado.

<sup>21</sup> ANJOS, Ana Beatriz. Índio quer Soja. Uol, 3/4/2018, disponível em <https://www.uol/noticias/especiais/indio-quer-soja.htm>, acesso em 3/1/2019.

plantio. É verdade, não há “autorização” para as atividades agrícolas de larga escala em Terra Indígena. Contudo, essa autorização é completamente desnecessária, visto que, no âmbito privado, a “ausência de previsão legal” não indica “proibição”, mas sim “permissão”<sup>22</sup>.

Dessa forma, em tese, não há vedação legal para o plantio de larga escala em terras indígenas, razão pela qual os agentes públicos, por mais que tenham posição pessoal contrária ao exercício da atividade, não podem, de maneira geral, proibi-la. Por outro lado, como será visto nos próximos tópicos, existem obstáculos normativos e práticos que devem ser considerados na análise da problemática.

## 2.2. OBSTÁCULOS AO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES AGRÁRIAS DE LARGA ESCALA EM TERRAS INDÍGENAS

Apesar de, como dito no tópico anterior, inexistir uma proibição geral para as atividades agrícolas de larga em terras indígenas, existem alguns obstáculos normativos e práticos para que a atividade ocorra.

### *a) Vedação ao uso de transgênicos: art. 1º, Lei nº 11.460/07*

Um robusto obstáculo normativo ao plantio agrícola de larga escala em terras indígenas encontra-se no art. 1º da Lei nº 11.460/2007:

Art. 1º Ficam vedados a pesquisa e o cultivo de organismos geneticamente modificados nas terras indígenas e áreas de unidades de conservação, exceto nas Áreas de Proteção Ambiental.

Ora, em sendo o cultivo de larga escala feito basicamente com organismos geneticamente modificados, a vedação à presença destes em terras indígenas praticamente impede a atividade.

---

<sup>22</sup> Observe que a Constituição Federal estabeleceu restrições expressas ao uso de uma Terra Indígena, dentre as quais não se encontram as atividades agrícolas de larga escala (a título de exemplo, arts. 231, §3º e 175, §1º, CF/88).

Dessa forma, o art. 1º da Lei nº 11.460/2007 representa um importante fundamento jurídico utilizado pelo Ibama para coibir a prática<sup>23</sup>. A título de exemplo, é noticiado que a entidade multou produtores e associações indígenas em R\$2,7 milhões, bem como embargou cerca de 7,5 mil hectares de área na qual havia o plantio com sementes transgênicas<sup>24</sup>.

*b) Dificuldades na obtenção do crédito rural*

Sob o aspecto normativo, não há, em tese, a vedação de concessão de crédito para o cultivo agrícola pelo indígena em suas terras, mas há dificuldades de acesso que devem ser consideradas.

Em primeiro lugar, destaca-se a impossibilidade de se dar a terra como garantia ao empréstimo. Explicando melhor, tem-se que, como as Terras Indígenas continuam sendo propriedade da União (art. 20, XI, da CF/88), representando bens inalienáveis e indisponíveis (art. 231, §4º, da CF/88). A instituição financeira jamais poderia tê-la para si ou aliená-la a fim de solver um empréstimo não quitado. Dessa feita, em inexistindo a garantia, na prática, o empréstimo para atividades agrícolas de larga escala resta obstaculizado.

Outro ponto é que as comunidades indígenas não representam, em si, entidades personificadas capazes de tomar empréstimos em nome de todos os seus membros. O cacique, por exemplo, sob o aspecto jurídico, não reúne as condições para que seja o tomador em nome de todos. Dessa forma, a constituição de uma cooperativa seria um caminho interessante para o acesso ao crédito, mas, por razões diversas, essa não é uma prática ainda muito difundida nas comunidades indígenas (está sendo adotada, por exemplo, pelos índios da Etnia Paresí, que já há alguns anos se dedicam ao plantio de larga escala)<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Ibama combate plantio de transgênicos em Terras Indígenas no oeste de MT. Ibama, 08/06/2018, disponível em <https://www.ibama.gov.br/noticias/436-2018/1486-ibama-combate-plantio-de-transgenicos-em-terras-indigenas-no-oeste-de-mt>, acesso em 2/1/2019.

<sup>24</sup> VALENT, Rubens: Terras indígenas foram invadidas com soja transgênica, conclui Ibama. Folha de São Paulo, 8/6/2018, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2018/06/terras-indigenas-foram-invadidas-com-soja-transgenica-conclui-ibama.shtml>, acesso em 2/1/2019.

<sup>25</sup> PEREIRA, José: Índios plantam e vendem soja há 15 anos em MT com mão de obra própria e capacitada e recebem elogio do presidente da Funai. G1, 11/11/2018, disponível em

Por fim, destacamos que, apesar de a legislação não vedar o empréstimo de maior monta, acaba por corroborar a ideia de que não cabe ao indígena o plantio de larga escala, visto que faz equiparações expressas deste com os “agricultores familiares”, com os “pescadores artesanais” e com os “extrativistas” (a título de exemplo, arts. 45, parágrafo único, 48, §1º, e 49, todos da Lei nº 8.171/91, que “dispõe sobre a política agrícola”).

Assim, as normas acabam refletindo aquele estereótipo segundo o qual os indígenas representam um grupo de “bons selvagens”, a viver exclusivamente de atividades de subsistência, tais como a caça, a pesca e o extrativismo. Esse imaginário, que pode ser verdadeiro para algumas comunidades, não o é para todas, mas está presente no seio populacional e, ainda que de forma indireta, na própria legislação.

Por essas razões, o acesso ao crédito para os indígenas, na prática, é bastante restrito. No ano de 2018, por exemplo, é informada pelo Banco Central<sup>26</sup> a realização de 188 contratos de crédito rural a indígenas, em um montante total de R\$1.268.001. Esse valor é irrisório se considerarmos a totalidade dos contratos, em número de 1.840.172, representando um montante de R\$182.417.904.920<sup>27</sup>.

Dessa forma, uma saída para a produção sem a tomada do empréstimo estaria na celebração da “parceria agrícola”. Porém, como será visto no tópico a seguir, esta tem sido questionada, exigindo-se uma regulamentação que, atualmente, inexistente.

---

<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2018/11/11/indios-plantam-e-vendem-soja-ha-15-anos-em-mt-com-mao-de-obra-propria-e-capacitada-e-recebem-elogio-do-presidente-da-funai.ghtml>, acesso em 3/1/2019.

<sup>26</sup> BANCO Central do Brasil: quantidade e valor dos contratos por tipo de beneficiário, disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/reportmicrrural?path=conteudo%2FMDCR%2FReports%2FqvcTipoBeneficiarioRelat.rdl&nome=Quantidade%20e%20Valor%20dos%20Contratos%20por%20Tipo%20de%20Benefici%C3%A1rio&exibeparametros=true&botoesExportar=true>, acesso em 10/1/2019.

<sup>27</sup> É possível que empréstimos concedidos a cooperativas ou a outras entidades formadas por indígenas não constem desses números. Isso porque as rubricas utilizadas para a categorização pelo Banco Central são distintas (por exemplo, uma para os empréstimos destinados a “cooperativa de produção agropecuária na condição de produtor rural - (MCR 5-1-2-A)” e outra para os empréstimos concedidos ao “silvícola/indígena (MCR 1-4-3”).

### 3. A CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS AGRÁRIOS PARA FINS DE PRODUÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS

---

Uma alternativa para a produção sem acesso ao crédito de instituições financeiras seria a atração de produtores privados por meio dos contratos agrários. Contudo, essa prática tem sofrido objeções.

Algumas dessas objeções se consubstanciam no receio de que os contratos agrários venham a atrair os indígenas para o “capital”, retirando-lhes os meios “tradicionais” de vida<sup>28</sup>. A nosso ver, essas razões são ilegítimas, na medida em que, ainda que fossem verdadeiras, representariam a imposição de vontade de um cidadão sobre o outro. O índio, como dito, tem voz, é cidadão e tem o direito de optar pelos meios de vida que entender pertinentes. Ademais, acreditamos possa ser a condição de miséria do índio mais prejudicial à manutenção de sua identidade do que seria a renda obtida: por mais que o dinheiro possa corromper, a miséria mata.

Por outro lado, outra parcela das objeções aos contratos agrários entre indígenas e não indígenas encontra argumentos no campo do Direito, fora do espaço estritamente ideológico, merecendo uma análise mais pormenorizada.

Sob o aspecto jurídico, aqueles que são contrários à realização desses contratos se sustentam no art. 231, §2º, da Carta Magna, que diz caber aos indígenas o “usufruto exclusivo” de suas terras. Em razão do termo “exclusivo”, defendem que restaria vedada a transmissão da posse a terceiros<sup>29</sup>, ainda que de forma parcial. Ademais, ressaltam o art. 231, §6º, da Constituição, segundo o qual “são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras”. Assim, como

---

<sup>28</sup> A título de exemplo, Carlos Nobre afirma que “o arrendamento da terra é como tirar todo o conhecimento tradicional que estes povos têm, toda a tradição que têm no resguardo da floresta” (TAJRA, Alex: Ideia de Bolsonaro de explorar terras indígenas preocupa estudiosos. UOL, 06/01/2019, disponível em <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/01/06/ideia-de-bolsonaro-de-explorar-terras-indigenas-preocupa-estudiosos.htm?cmpid=copiaecola>, acesso em 8/1/2019).

<sup>29</sup> MAISONNAVE, Fabiano: Temos de mudar ideia de que impedimos desenvolvimento, diz deputada indígena. Folha de São Paulo, 7/1/2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/temos-de-mudar-ideia-de-que-impedimos-desenvolvimento-diz-deputada-indigena.shtml>, acesso em 11/1/2019.



os contratos agrários “típicos” (“arrendamento” e “parceria”) acarretam a transferência do uso e gozo do bem imóvel ao terceiro arrendatário (art. 92, §1º, Estatuto da Terra - Lei nº 4.504/1964), sustentam a impossibilidade de celebração desses contratos, visto que gerariam o enriquecimento ilícito dos não indígenas que viessem a usufruir do solo localizado em terra demarcada para os índios<sup>30</sup>.

O raciocínio é reforçado pelo art. 18 do Estatuto do Índio, que veda expressamente o “arrendamento” em terras indígenas, proibição essa referendada pelo Supremo Tribunal Federal no paradigmático caso Raposa/Serra do Sol (Pet. 3388/RR), cuja condicionante de número 14 praticamente repetiu os dizeres do citado dispositivo legal, estabelecendo que: “as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico, que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena”. Um outro ponto a se observar é que o art. 94 do Estatuto da Terra veda o “arrendamento ou a parceria na exploração de terras de propriedade pública”, ressalvadas as exceções trazidas pelo parágrafo único do dispositivo.

Diante do exposto, tem-se uma vedação expressa à celebração do “arredamento” e contundentes argumentos normativos contrários à realização da “parceria”. Assim, apesar de já ocupar cerca de 3 milhões de hectares, a prática tem sido, de uma forma geral, considerada ilegal pela Fundação Nacional do Índio<sup>31</sup>.

Essa ilegalidade é, como dito, expressa para o “arrendamento” e argumentável normativamente para a “parceria”. Contudo, em nosso entender, a ilicitude é restrita aos contratos tipicamente previstos no Estatuto da Terra, não impedindo a celebração de contratos “atípicos” que busquem a “cooperação” para o uso do solo.

---

<sup>30</sup> MPF cobra fiscalização contra exploração da Terra Indígena Nonoai (RS) por não indígenas. MPF, 01/02/2018, disponível em <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-cobra-fiscalizacao-contras-exploracao-da-terra-indigena-nonoai-rs-por-nao-indigenas>, acesso em 3/1/2019.

<sup>31</sup> ARRENDAMENTO ilegal de terras indígenas compromete 3,1 milhões de hectares. Agência Estado, 09/12/2018, disponível em [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/12/09/internas\\_economia,724196/arrendamento-ilegal-de-terras-indigenas-compromete-3-1-milhoes-de-hect.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/12/09/internas_economia,724196/arrendamento-ilegal-de-terras-indigenas-compromete-3-1-milhoes-de-hect.shtml), acesso em 9/1/2019.

É preciso ter em mente que o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) apresenta dois contratos agrários “típicos”, a “parceria” e o “arrendamento”, contratos esses cujas cláusulas principais já estão previstas na lei e não admitem sejam negociadas de forma diversa pelas partes. Essas normas foram criadas em um contexto econômico completamente distinto do atual: àquela época, não se imaginava que o arrendatário poderia vir a ser o polo “mais forte” da relação contratual, surgindo a “tipicidade” para limitar os poderes do proprietário<sup>32</sup>. Assim, a “parceria” e o “arrendamento”, nos moldes tipificados pela Lei nº 4.504/1964, cumprem a função de proteger o arrendatário, impedindo que o proprietário estabeleça cláusulas que desrespeitem um mínimo garantido pela legislação.

No caso dos indígenas, ao contrário da ideia existente no Estatuto da Terra, tem-se que eles, apesar de “donos” da área (entre aspas, pois trata-se de propriedade da União), são, na maioria das vezes, o polo “mais fraco” na relação contratual, visto a carência de renda e *know-how* para a produção em larga escala. Dessa forma, não faria mesmo sentido que se aplicasse o Estatuto da Terra nas relações entre indígenas e não indígenas, protegendo o polo com maiores condições de barganha.

Por outro lado, a nosso ver, não há qualquer impedimento legal para que sejam celebrados contratos “atípicos” estabelecendo “cooperação” entre indígenas e não indígenas para o uso do solo. Em um paralelo, não seria proibido que o indígena, por exemplo, contratasse uma empresa para construção de um poço artesiano em sua terra. Da mesma forma, não seria ilícito que o indígena contratasse um engenheiro para a execução de uma obra em sua terra. Também não seria proibido que o indígena solicitasse um empréstimo bancário para a compra de um veículo, para a abertura de um comércio ou para estudar. Assim, não é proibido que o indígena contrate o “auxílio” de terceiros, mediante

---

<sup>32</sup> “(...) *na origem, o proprietário da terra era quem administrava a empresa agrária no contrato de parceria e, atualmente, arrendatário e parceiro outorgado podem não ser trabalhadores, mas grandes empresas administradoras da atividade agrária. De modo que, consideramos é preferível dizer apenas que a intenção da lei foi proteger arrendatários e parceiros outorgados dos abusos cometidos até então pelos proprietários das terras, assim como garantir à terra e a continuidade da empresa agrária.*” (PERES, Tatiana Bonatti: *Direito Agrário: Direito de preferência legal e convencional*. São Paulo: Almedina, 2016, p. 14).

crédito ou cooperação técnica, para que possa exercer o plantio agrícola de larga escala em suas terras.

Não sem razão, e tendo em vista a necessidade de melhoria das condições de vida dos povos indígenas, há a sinalização de aceitação, pela própria Funai e pelo Ministério Público Federal, de “parcerias” entre indígenas e não indígenas para o cultivo agrícola. Contudo, apesar de serem popularmente nominadas “parcerias”, não se trata do contrato típico definido no Estatuto da Terra. Pelo contrário, possuem diversas cláusulas não tipificadas na Lei, para que se busque a proteção do indígena e a manutenção de sua autonomia sobre a terra (intenção oposta daquela existente na Lei nº 4.504/1964).

Contudo, essa aceitação tem sido condicionada a um caráter de “transitoriedade”, estipulando-se um termo final para a “cooperação”<sup>33</sup>, sob o argumento de que ela somente seria justificável por determinado período, para que a comunidade indígena tenha acesso aos recursos e adquira o *know-how* necessário ao plantio por conta própria<sup>34</sup>. Essa medida obteve respaldo no judiciário:

*As terras indígenas, propriedade da União e destinadas à posse permanente dos silvícolas, a quem cabe o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, é insuscetível de exploração, mediante contrato de arrendamento, por produtores rurais não-indígenas, por disposição expressa do art. 18 do Estatuto do Índio (Lei 6.001/73). Na Terra Indígena Xapecó, situação irregular perdurou por muito tempo, com sistema de arrendamento das terras para produtores rurais não-indígenas, organizado pelas lideranças indígenas. Em torno desses arrendamentos se estabeleceu uma extensa rede de interesses, com base na renda que o sistema gerava e que era distribuída entre diversos setores, ainda que de forma muito desigual. Esses contratos eram formulados em termos tais que produziam enorme desequilíbrio na distribuição dos resultados da exploração da Terra Indígena, concentrando os frutos dessa exploração nas mãos da liderança indígena e de alguns poucos indígenas mais próximos à liderança, e que detinham glebas*

---

<sup>33</sup> A título de exemplo cite-se o “Termo de Ajustamento de Conduta” firmado nos autos do Inquérito Civil 1.33.002.000450/2013-17.

<sup>34</sup> ARRENDAMENTO ilegal de terras indígenas compromete 3,1 milhões de hectares. Estadão, 09/12/2018, disponível em [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/12/09/interinas\\_economia,1011793/arrendamento-ilegal-de-terras-indigenas-compromete-3-1-milhoes-de-hect.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/12/09/interinas_economia,1011793/arrendamento-ilegal-de-terras-indigenas-compromete-3-1-milhoes-de-hect.shtml), acesso em 3/1/2018.

*mecanizáveis. Tudo isso acontecia sem qualquer intervenção da FUNAI ou da União. A apreciação contextualizada dos fatos que envolvem esta ação civil pública torna justificável e louvável a atuação do MPF, ao promover um regime de transição, revelando-se ter sido a solução mais adequada para o caso. As condicionantes impostas no TAC e no acordo firmado entre as lideranças indígenas e os produtores rurais não-indígenas deram contornos especiais à relação jurídica mantida entre comunidade indígena e produtores rurais nesse período de transição. Os antigos contratos de arrendamento e de parceria agrícola foram extintos, por manifesta ilegalidade. Na nova relação que se estabelece, existe a mediação necessária da FUNAI e do MPF, e a participação dos indígenas nos resultados da produção foi significativamente majorada e mais bem distribuída, destinada à coletividade, e dirigida para a constituição de um plano de desenvolvimento autônomo para Terra Indígena Xapecó. Além de evitar uma ruptura abrupta, que seria traumática para parcela considerável da população local que, mal ou bem, depende dos resultados daquela produção, a solução se mostrou como a via possível para que se criassem as condições necessárias para a superação da situação de irregularidade e de distorções que há muito se estabelecera. A transição para um modelo de desenvolvimento independente da comunidade indígena, que prescindia da intervenção de terceiros mediante os questionados arrendamentos, está em curso, com a consolidação da cooperativa indígena e a aquisição de maquinário com os recursos obtidos com a produção agrícola pelo regime de transição. Apelações desprovidas<sup>35</sup>.*

A nosso ver, essa “transitoriedade” obrigatória não condiz com a liberdade, autonomia e legalidade basilares a um Estado Democrático de Direito: se o indígena é cidadão brasileiro, qualquer restrição a sua liberdade de escolha deve estar prevista em legítima norma jurídica.

Pelas razões expostas, acreditamos que, mesmo diante do ordenamento jurídico vigente, já existe a possibilidade de contratos que busquem a “cooperação” de não indígenas para o cultivo agrícola nas terras indígenas, pois, como dito, não é necessária previsão legal para permitir uma atividade, bastando a ausência de proibição (no caso, a proibição é restrita aos contratos tipicamente previstos no Estatuto da Terra, não abrangendo contratos atípicos que não acarretem a transferência integral do usufruto indígena).

---

<sup>35</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região TRF-4 - Apelação Cível: AC 5002762-52.2015.4.04.7202 SC 5002762-52.2015.4.04.7202

Por outro lado, tendo em vista ser a legislação passível de interpretação das mais diversas formas, entendemos que a ausência de proibição não tem sido suficiente para a segurança jurídica no que se refere à prática, sendo salutar previsão normativa que a regule.

Por fim, observamos que, em eventual regulamentação da matéria, deve-se assegurar garantias mínimas aos indígenas, de modo a que não ocorra desrespeito ao uso de suas terras, sendo interessante a participação da Funai nesse processo. A título de exemplo, poder-se-ia pensar, entre outras, em cláusulas que estipulem a obrigatoriedade: (a) da aceitação da atividade mediante deliberação da comunidade; (b) da divisão dos frutos, gerando benefícios para toda a comunidade; (c) da capacitação dos indígenas para que possam trabalhar na lavoura; (d) do registro do contrato junto à Fundação Nacional do Índio. Para que a burocracia não emperre a atividade, é possível pensar em diminuição das exigências no caso de, por exemplo, não ultrapassarem as áreas plantadas o montante de 4 “módulos fiscais”<sup>36</sup>.

Ademais, para fins de evitar confusão entre os contratos a serem firmados entre indígenas e não indígenas e os contratos agrários típicos (“parceria” e “arrendamento” nos moldes previstos pelo Estatuto da Terra), sugere-se que a normativa nomine diferentemente a espécie contratual que passará a regulamentar (a título de exemplo, pode-se pensar em contrato de “cooperação agrícola”).

#### **4. AS ATIVIDADES AGRÁRIAS DE LARGA ESCALA EM TERRAS INDÍGENAS: RISCOS E PRECAUÇÕES**

---

Como temos defendido ao longo deste trabalho, acreditamos que cabe à comunidade indígena optar pelos meios de vida que entender pertinentes, sejam mais voltados ao “capital”, sejam mais voltados a atividades de subsistência ou “tradicionais”. Por óbvio, não cabe a terceiros a imposição de suas vontades próprias. Por isso, refutamos as críticas consubstanciadas no fato de que o plantio de larga escala poderá levar ao arrefecimento da cultura

---

<sup>36</sup> Parâmetro utilizado para denominação do “pequeno agricultor”, com a diferença de que, no Código Florestal, por exemplo, é utilizado o tamanho da propriedade, não o da área plantada (art. 3º, parágrafo único, Lei nº12.651/2012).

indígena, mediante a chegada do “capital”. Para nós, o mais importante é a dignidade e a liberdade, não o desejo ideológico de terceiros segundo os quais as comunidades “tradicionais” devem restar apartadas da sociedade na qual vivemos (que, por bem, é capitalista). Essa é uma escolha que cabe aos índios. Por mais que a chegada da renda possa trazer alterações na dinâmica da comunidade, é preciso ter em mente que a falta dela pode trazer consequências devastadoras, principalmente em um ambiente onde os recursos naturais já são escassos<sup>37</sup>. Se o dinheiro pode corromper, a miséria desumaniza e mata.

Contudo, entendemos que algumas preocupações são legítimas, razão pela qual, além de apontá-las, passamos a apresentar algumas medidas utilizáveis para mitigação de eventuais impactos da regulamentação da atividade.

#### 4.1. AUMENTO DAS DIVERGÊNCIAS INTERNAS E MÁ DISTRIBUIÇÃO DOS LUCROS

Não são incomuns denúncias de que a exploração de atividades econômicas em comunidades indígenas tem gerado benefícios para alguns membros em detrimento dos demais, aumentando a desigualdade e deixando de garantir condições dignas de sobrevivência a todos<sup>38</sup>. Ademais, a própria prática em si pode gerar divergências, sendo vista com desconfiança por alguns membros da comunidade<sup>39</sup>. Em complemento, há notícias de que divergências internas entre indígenas levam à expulsão de membros da comunidade, passando estes a pleitear a demarcação de outras áreas<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Segundo o General Heleno, atual Ministro de Segurança Institucional da Presidência da República, a cidadania poderá fazer com que os indígenas preservem com “muito mais gosto” suas especificidades culturais (CENTRAL News entrevista o General Heleno. GNews, 2/1/2019).

<sup>38</sup> A título de exemplo: CARVALHO, Jailton de: Os caciques do diamante. O Globo, 05/05/2002, disponível em [https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo\\_noticia/4431\\_20090909\\_0916\\_03 .pdf](https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/4431_20090909_0916_03.pdf), acesso em 9/1/2019.

<sup>39</sup> Para um indígena da TI Utiariti, que exerce o plantio de larga escala, a soja trouxe divisão, pois “o povo ficou muito individual, olhando só para o que é dele” (Impactos da soja sobre Terras Indígenas no estado do Mato Grosso. Repórter Brasil, 07/2017, disponível em [https://reporterbrasil.org.br/documentos/indigenas\\_soja\\_MT.pdf](https://reporterbrasil.org.br/documentos/indigenas_soja_MT.pdf), acesso em 9/1/2019).

<sup>40</sup> A título de exemplo, “denúncia” levada por um agricultor à CPI Funai e Incra: “*afirmou que com apoio da FUNAI e de ONGs muitos indígenas que se encontram dentro de áreas já homologadas saem para promover invasões, o que ocorre em razão de disputas internas e divergências com a liderança. Inclusive, seu imóvel rural foi invadido por indígenas que vieram da aldeia limítrofe (“Terra Indígena Sassoró”), mediante apoio concedido pelo CIMI e FUNAI, visando a estratégica*

Assim, existe uma preocupação no sentido de que o aumento da renda mediante a “cooperação” agrícola possa não garantir vida digna a todos os membros da comunidade, bem como possa levar ao crescimento da disputa entre lideranças e o aumento pela pressão de indígenas dissidentes para a demarcação de novas áreas.

Dessa forma, a nosso ver, a regulamentação da “cooperação” agrícola deve vir acompanhada de mecanismos que garantam a gestão do lucro em benefício de todos, impedindo com que o capital seja retido em mãos de alguns em detrimento dos demais. Ademais, a participação da Funai é importante para mediação de conflitos e pode ser um importante instrumento para que a “cooperação agrícola” seja utilizada da melhor forma possível, rendendo frutos para toda a comunidade.

#### 4.2. AUMENTO DA PRESSÃO POR DEMARCAÇÕES EM DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

É possível que a lucratividade do uso econômico em terras indígenas faça aumentar a pressão por demarcações em desrespeito ao que determina a Constituição, na medida em que não é necessário muito esforço para compreender as atratividades e tentações advindas do capital. Ademais, há um risco de que essa demanda pela demarcação de novas áreas seja patrocinada por produtores rurais não indígenas, que verão na demarcação uma oportunidade de plantio sem que para tal tenham que adquirir ou arrendar terras<sup>41</sup>.

Por isso, a nosso ver, a medida deve vir acompanhada do cumprimento do estipulado pelo Supremo Tribunal Federal no paradigmático caso Raposa/Serra do Sol, principalmente naquilo que se refere ao “marco

---

*consolidação da ocupação ilegal*” (BRASIL. Câmara dos Deputados. CPI Funai e Incra 2, Relatório Final, p. 2775).

<sup>41</sup> A título de exemplo, note-se denúncia de que um “agricultor falido, após perder suas terras para os credores, por volta do ano de 2002, ‘combinara’ a invasão delas com os indígenas e com os Caciques (...), de modo a obter o reconhecimento da área invadida como terra indígena e, depois disso, arrendá-las dos indígenas, retomando, assim, a exploração econômica das mesmas” (BRASIL. Câmara dos Deputados. CPI Funai e Incra 2, Relatório Final, pág. 270/271).

temporal”<sup>42</sup> e que diz respeito à vedação da ampliação de terras indígenas já demarcadas. Do contrário, uma medida que visa à sustentabilidade socioeconômica das terras indígenas poderá acarretar o aumento do conflito agrário no País e da insegurança dele advinda.

#### 4.3. CUMPRIMENTO DO CÓDIGO FLORESTAL

Por razões de ordem socioeconômica, as restrições de uso impostas pela legislação são menores em áreas menores. Nesse sentido, o Código Florestal traz uma série de “concessões” à “pequena propriedade”, bem como estabelece algumas restrições de forma gradativa ao tamanho da terra<sup>43</sup>. Presume-se que os cidadãos que ocupem menores porções tenham menores condições de recuperar determinada área ou de se absterem de utilizá-la<sup>44</sup>.

No que se refere aos indígenas, o art.3º, parágrafo único, da Lei nº 12.651/12<sup>45</sup>, equipara, para fins de cumprimento do Código Florestal, suas terras às dos chamados “pequenos agricultores”. Assim, independentemente do tamanho ou da forma de utilização da área indígena, ela receberá o mesmo

---

<sup>42</sup> “I – o marco temporal da ocupação. Aqui é preciso ver que a nossa Lei Maior trabalhou com data certa: a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) como insubstituível referencial para o reconhecimento, aos índios, “dos direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam”. Terras que tradicionalmente ocupam, atente-se, e não aquelas que venham a ocupar. Tampouco as terras já ocupadas em outras épocas, mas sem continuidade suficiente para alcançar o marco objetivo do dia 5 de outubro de 1988. Marco objetivo que reflete o decidido propósito constitucional de colocar uma pá de cal nas intermináveis discussões sobre qualquer outra referência temporal de ocupação da área indígena. Mesmo que essa referência estivesse grafada em Constituição anterior. É exprimir: a data de verificação do fato em si da ocupação fundiária é o dia 5 de outubro de 1988, e nenhum outro.” (BRASIL. STF, Pet. 3388/RR).

<sup>43</sup> A título de exemplo, quanto maior a propriedade, maior a faixa de recomposição das Áreas de Preservação Permanente ao longo dos cursos d’água (art. 61-A, Lei nº 12.651/12).

<sup>44</sup> Em outra oportunidade, assim afirmamos: “o critério da diferenciação de tratamento baseado no tamanho da propriedade ou na caracterização como familiar é criticável do ponto de vista ambiental (pois a proteção ao meio ambiente independe desses fatores). Do ponto de vista ecológico, melhor seria que o critério adotado fosse o do impacto ambiental das atividades exercidas, sendo beneficiadas as menos impactantes. No entanto, o critério do porte da propriedade é aceitável diante das facetas sociais e econômicas de um desenvolvimento sustentável na medida em que privilegia os que, de forma presumida, são menos favorecidos” (CARVALHO, Lucas Azevedo de: O novo Código Florestal comentado, artigo por artigo. Curitiba: Juruá, 2013, p. 172).

<sup>45</sup> “Para os fins desta Lei, estende-se o tratamento dispensado aos imóveis a que se refere o inciso V deste artigo às propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, bem como às terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território.”



tratamento diferenciado, menos rigoroso, dispensado aos “pequenos” e “familiares”.

A equiparação faz sentido diante de comunidades indígenas que exerçam atividades menos impactantes, tais como a coleta e o manejo. Contudo, a nosso ver, a adoção da agricultura de larga escala deveria vir acompanhada da imposição de restrições de uso semelhantes às aplicáveis aos não indígenas. Isso porque a todo direito corresponde um dever, a todo dever, uma responsabilidade. Proporcionar ao indígena a dignidade e a verdadeira cidadania deve significar respeito a suas especificidades culturais e a suas opções de vida, mas não pode significar “privilégio”. Assim, diante de uma mesma situação, plantio agrícola de larga escala, devem ser aplicadas semelhantes normas. Por exemplo, os conhecidos índios “Paresí” exercem o plantio em área de 10 mil hectares<sup>46</sup>, não sendo razoável que deixassem de cumprir as normas do Código Florestal que seriam cumpridas pelos não indígenas no exercício da mesma atividade<sup>47</sup>.

Por isso, acreditamos que a regulamentação do plantio de larga escala, mediante “cooperação” ou não com não indígenas, deve vir acompanhada de alteração do Código Florestal para que aos indígenas que optem pela prática sejam aplicadas restrições semelhantes às aplicáveis aos não indígenas (podendo variar, por exemplo, de acordo com a área plantada e com o número de unidades familiares existentes na comunidade).

#### 4.4. DESMATAMENTO

Como dito, um dos mais difundidos argumentos para que se vete a atividade agrícola de larga escala em terras indígenas é consubstanciado em

---

<sup>46</sup> BLECHER, Bruno: Índios Paresi plantam soja em Mato Grosso. Globo Rural, 04/01/2019, disponível em [https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2019/01/indigenas-reivindicam-direito-de-plantar-graos-em-mato-grosso.html?fbclid=IwAR1uOpeB8eYeg-CfFTm2OSkx32jm95OxfjyKp\\_MsNqaRAnamnLFAW5c6Q](https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2019/01/indigenas-reivindicam-direito-de-plantar-graos-em-mato-grosso.html?fbclid=IwAR1uOpeB8eYeg-CfFTm2OSkx32jm95OxfjyKp_MsNqaRAnamnLFAW5c6Q), acesso em 7/1/2019.

<sup>47</sup> Na prática, segundo noticiado, os Paresí, por vontade própria, tem adotado medidas protetivas para além das previstas no Código Florestal (BLECHER, Bruno: Índios Paresi plantam soja em Mato Grosso. Globo Rural, 04/01/2019, disponível em [https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2019/01/indigenas-reivindicam-direito-de-plantar-graos-em-mato-grosso.html?fbclid=IwAR1uOpeB8eYeg-CfFTm2OSkx32jm95OxfjyKp\\_MsNqaRAnamnLFAW5c6Q](https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2019/01/indigenas-reivindicam-direito-de-plantar-graos-em-mato-grosso.html?fbclid=IwAR1uOpeB8eYeg-CfFTm2OSkx32jm95OxfjyKp_MsNqaRAnamnLFAW5c6Q), acesso em 14/1/2019).

questões ecológicas, tais como o desmatamento e o aquecimento global<sup>48</sup>. Esse argumento, em nosso entender, demonstra uma gritante contradição e desrespeito aos povos indígenas, na medida em que desconsidera seu direito de escolha e a principal função de suas terras, que é garantir-lhes dignidade. A terra é direito do índio, a preservação, dever de todos.

Contudo, por mais que, à primeira vista, possa parecer contraditório, nesse tópico defendemos que a regulamentação das atividades agrícolas de larga escala em terras indígenas deve vir acompanhada de maiores restrições à conversão da vegetação nativa nessas áreas. Isso porque: (1) os laudos antropológicos demarcatórios, via de regra, não consideraram as atividades de larga escala para delimitação da área; (2) é aconselhável a conciliação de interesses opostos em um Estado Democrático; (3) deve-se ter em mente o princípio da precaução em matéria ambiental.

No que se refere aos laudos antropológicos, tem-se que grande parte deles<sup>49</sup> desconsiderou, para a delimitação da área a ser demarcada, o exercício de atividades agrícolas de larga escala pela comunidade indígena.

Nesse diapasão, observemos que as áreas indígenas são delineadas, visto o disposto no art. 231, §1º, de forma a abarcar “toda a extensão de terra necessária à manutenção e preservação das particularidades culturais de cada grupo”<sup>50</sup>. Assim, se o laudo antropológico desconsidera a atividade agrícola de larga escala como atividade produtiva e se prende a atividades de “subsistência”, irá levar à delimitação de uma área maior para a reprodução sociocultural da comunidade<sup>51</sup>, pois, em tese, é preciso mais terra para se viver

---

<sup>48</sup> TAJRA, Alex: Ideia de Bolsonaro de explorar terras indígenas preocupa estudiosos. UOL, 06/01/2019, disponível em <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/01/06/ideia-de-bolsonaro-de-explorar-terras-indigenas-preocupa-estudiosos.htm?cmpid=copiaecola>, acesso em 7/1/2019.

<sup>49</sup> Por óbvio, o subscritor deste trabalho não teve acesso a todos os laudos antropológicos utilizados para demarcações de áreas indígenas no Brasil, sendo a afirmação realizada mediante amostragem.

<sup>50</sup> Trecho dos memoriais apresentados pela União na Pet. 3388/RR e transcritos no acórdão decisório proferido pelo Supremo Tribunal Federal.

<sup>51</sup> É claro, a hipótese segundo a qual a área será delimitada a menor se considerada a atividade agrícola de larga escala é advinda de um raciocínio lógico: maior produtividade leva a uma menor necessidade de terras. Porém, a depender do caso concreto, estudos mais aprofundados poderão chegar a conclusões diversas, considerados fatores outros.

da caça do que para se viver do plantio da soja, por exemplo<sup>52</sup>. A título ilustrativo, cite-se que um dos motivos para a demarcação, de forma contínua, de 1,7 milhão de hectares na Raposa/Serra do Sol se encontra justamente na adoção de modelo agrícola diferenciado daquele tido como de alta produtividade<sup>53</sup>:

*Outro aspecto de relevo é que a produção agrícola na reserva é realizada segundo o modelo de revezamento das áreas de plantação. De tempos em tempos, os índios abandonam as áreas de plantio, reiniciando a lavoura em novas terras. Após um certo período, retornam aos terrenos abandonados, e lá reiniciam a atividade agrícola.<sup>54</sup>*

Observemos que não é desconhecida a possibilidade de que a comunidade indígena venha a praticar a agricultura de larga escala ao mesmo tempo em que mantém, por exemplo, atividades extrativistas. O que afirmamos é que, se aquela parcela da vegetação nativa foi considerada como de “ocupação tradicional” por viabilizar atividades de “subsistência”, não seria razoável que ela fosse, em momento posterior, convertida para o plantio de larga escala.

Em outras palavras, a adoção do cultivo de larga escala pode fazer com que haja uma lógica para a delimitação da área e outra para o uso: enquanto a demarcação se baseou em meios de vida “tradicionais”, o uso passa a ser, ainda que de forma parcial, de alta produtividade. Dessa forma, parcela da área demarcada passa a não mais encontrar guarida nas especificidades culturais que serviram de base à sua caracterização como indígena. Assim, a vegetação nativa existente nessa área “plus”, que somente foi delineada como indígena por ser considerada imprescindível ao exercício dos meios “tradicionais”, não deveria, agora, ser convertida para o plantio de larga escala,

---

<sup>52</sup> Para exemplificar, citamos trecho de uma perícia antropológica: “nesse período, a população (índios Terena) era bem menor que a atual, mas exercia um tipo de ocupação mais próxima do modo de vida dito tradicional, entendendo-se por isto, uma forma de ocupação em que as atividades de caça, pesca e coleta desempenhavam maior participação na vida econômica, e, como se sabe por meio das descrições históricas e etnográficas, elas necessitam de um espaço bem mais amplo do que, por exemplo, as atividades exclusivamente agrícolas e pastoris.” (OLIVEIRA, Jorge Eremites de; PEREIRA, Levi Marques: TERRA INDÍGENA BURITI: perícia antropológica, arqueológica e histórica sobre uma terra terena na Serra de Maracaju, Mato Grosso do Sul. Ed. UFGD, 2012, p. 145).

<sup>53</sup> Observa-se que outros fatores, tais como a realização de rituais pelos indígenas na área, foram levados em consideração para a demarcação de forma contínua.

<sup>54</sup> Trecho dos memoriais apresentados pela União Pet. 3388/RR e transcritos no acórdão decisório proferido pelo Supremo Tribunal Federal.

sob pena de tornar contraditório todo o sistema constitucional, segundo o qual a área deve ser delimitada proporcionalmente às necessidades de cada grupo.

Por isso, como, após a demarcação, não é possível que se altere o tamanho da área<sup>55</sup>, é razoável que se estabeleça um limite diferenciado à conversão da vegetação nativa. Ou seja, não sendo cabível que se alterem os limites da Terra Indígena, deverá ser modificada a parcela utilizável para atividades de larga escala, respeitando o mandamento constitucional segundo o qual o tamanho da área será proporcional aos meios de vida da comunidade (art. 231, §1º, CF/88)<sup>56</sup>.

Em continuidade, um segundo argumento para que haja um limite diferenciado à conversão de vegetação nativa em terras indígenas está no fato de que este pode ser um ponto conciliatório entre as diversas opiniões a respeito do tema. Ainda que discordemos daqueles que justificam a vedação à exploração de atividades econômicas em terras indígenas com base em raciocínios “ecológicos”, tem-se que não se pode desconsiderar uma preocupação legítima: a de que a regulamentação da matéria venha a causar o aumento da pressão sobre áreas preservadas.

Por essas razões, considerando também o princípio da precaução em matéria ambiental, seria razoável a adoção de um prazo no qual seria vedada, ou limitada em maior grau, a conversão da vegetação nativa para o exercício da atividade agrícola de larga escala. A título de exemplo, seria prudente a alteração do Código Florestal para que a conversão da vegetação em terras indígenas somente seja passível de autorização nos casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, a exemplo do que ocorre para as Áreas de Preservação Permanente (art. 8º, Lei nº 12.651/2012). Essa proibição pode ser feita por um determinado prazo, renovável via decreto pelo Presidente da República, para que, passados alguns anos e conhecidos os

---

<sup>55</sup> É considerada inconstitucional a ampliação ou a redução de uma terra indígena, em respeito ao ato jurídico perfeito e ao posicionamento do STF na Pet. 3388/RR.

<sup>56</sup> Observemos que o raciocínio aqui esposado não seria aplicável para reservas indígenas delimitadas com base em outros critérios, nem para as terras nas quais já se encontra um montante populacional elevado, como no caso da Reserva Indígena de Dourados, que, demarcada em 1917, abriga 15 mil habitantes, de duas etnias, em um espaço de 3 mil hectares (RESERVA Indígena Dourados. Terras Indígenas no Brasil. Disponível em <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3656>, acesso em 9/1/2019).

impactos da regulamentação das atividades agrárias de larga escala em terras indígenas, seja adotada decisão definitiva.

## 5. CONCLUSÃO

---

Diante do exposto, concluímos:

1. As divergências existentes no que se refere às atividades econômicas, mais precisamente ao plantio de larga escala em terras indígenas e à celebração dos “contratos agrários” para tal, devem ser dirimidas mediante o princípio basilar de um Estado de Direito: a legalidade.
  - a. O índio, assim como a qualquer cidadão brasileiro, não está “obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF/88).
  - b. Os agentes públicos somente devem agir dentro do que lhes determina a lei, não podendo, por mais bem-intencionados que estejam, exigir onde a lei não exige ou permitir quando a lei proíbe.
  
2. Não existe proibição ao uso econômico da Terra Indígena:
  - a. A função primordial de uma Terra Indígena é garantir dignidade ao índio, não é garantir a preservação de recursos naturais (Terra Indígena é direito, não imposição preservacionista, como o são as Unidades de Preservação).
  - b. Qualquer restrição ao uso da Terra Indígena que não resulte de própria opção da comunidade ou que não esteja prevista em legítima norma jurídica representa imposição arbitrária, visto que fruto de posicionamento meramente ideológico.
  - c. Se fosse proibido o exercício de atividades consideradas não “tradicionais” em terras indígenas, não seria possível a demarcação em áreas nas quais já houve a conversão da vegetação nativa e, por isso, não há possibilidade fática de sobrevivência sem que se exerça atividades “econômicas”.

3. Não existe proibição ao plantio de larga escala em terras indígenas, mas existem obstáculos normativos e práticos.
  - a. O art. 1º da Lei nº 11.460/07 veda o cultivo de transgênicos em terras indígenas.
  - b. Existem dificuldades para obtenção de crédito agrícola: (1) não se pode dar a terra em garantia; (2) para a tomada de empréstimos não individuais seria necessária a formação de uma cooperativa, visto não ser a comunidade indígena uma entidade juridicamente personificada para tal finalidade; (3) a legislação, por mais que não vede a concessão do crédito, acaba por refletir o estereótipo popular segundo o qual o indígena seria equiparado a “extrativistas”, “artesanais” ou “familiares”, não exercendo, assim, atividades de larga escala.
  
4. É lícita a realização de contratos agrários “atípicos” que visem a “cooperação” entre indígenas e não indígenas na realização do plantio agrícola.
  - a. Existem vedações expressas ao “arrendamento” (art. 18, Estatuto do Índio, e condicionante 14 estipulada pelo Supremo Tribunal Federal na Pet. 3388/RR – Raposa/Serra do Sol) e argumentos contrários à “parceria”.
  - b. As objeções à realização do contrato de “parceria” entre indígenas e não indígenas somente seriam justificáveis se fosse tomado o modelo tipicamente previsto no Estatuto da Terra, visto que, por ter sido estipulado em 1964, segue a lógica de proteção ao arrendatário.
  - c. Não há vedação, de forma geral, à realização de contratos agrários atípicos para “cooperação” entre indígenas e não indígenas no uso do solo. Esses contratos estão sendo chamados de “parceria”,

mas, para evitar confusões interpretativas, deveriam ser nominados contratos de “cooperação agrícola”.

- d. O usufruto exclusivo do indígena sobre sua terra (art. 231, CF/88), a nosso ver, não impede que sejam celebrados, por opção, contratos para que terceiros cooperem na produção agrícola, desde que não seja retirado dos indígenas o direito sobre o bem.
  - e. É salutar que a “cooperação” agrícola contenha cláusulas de proteção à comunidade indígena, hoje considerada o polo “mais fraco” da relação contratual. A título exemplificativo, sugere-se que sejam previstas disposições que obriguem: (a) a aceitação da atividade mediante deliberação da comunidade; (b) a divisão dos frutos, gerando benefícios a todos; (c) a capacitação dos indígenas para que trabalhem na lavoura; (d) o registro do contrato junto à Fundação Nacional do Índio. É possível, também, para que a burocracia não emperre a atividade, escalonar as exigências de acordo com o tamanho da área cultivada.
5. O plantio de larga escala em terras indígenas traz preocupações que devem ser consideradas em eventual regulamentação da atividade:
- a. A chegada de renda pode acarretar aumento das divergências internas e a má distribuição de lucros, sendo salutar que: (1) a atividade somente seja exercida quando aceita pela comunidade, mediante seus meios de solução de conflitos; (2) haja mecanismos de distribuição ou compartilhamento dos valores obtidos.
  - b. Com o sucesso da atividade, pode haver o aumento da pressão por demarcações em desrespeito ao que determina à Constituição, inclusive com suporte de produtores rurais não indígenas. Assim, em prol da segurança jurídica e no campo, é salutar que a regulamentação da medida venha acompanhada pelo cumprimento daquilo que foi estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal no caso Raposa/Serra do Sol e reiterado pelo Parecer 0001/2017 da Advocacia Geral da União (principalmente no que se

refere ao “marco temporal” e à proibição de ampliação de terras indígenas já demarcadas).

- c. Com a adoção da atividade, deve haver mudança no Código Florestal, para que as comunidades indígenas que exerçam o plantio de larga escala em áreas maiores não recebam as “benesses” concedidas aos “pequenos”, “familiares” e “tradicionais” (art. 3º, parágrafo único, Lei nº 12.651/12). Assim, em se exercendo as mesmas atividades, serão aplicáveis as mesmas regras.
- d. Com a regulamentação da atividade, seria salutar que fossem estabelecidas maiores restrições para a conversão de vegetação nativa em áreas indígenas. Isso porque a maioria das demarcações se basearam em laudos antropológicos que desconsideraram o plantio agrícola de larga escala. Assim, parte da vegetação nativa foi considerada como pertencente à Terra Indígena justamente por ser essencial às chamadas práticas “tradicionais”, tais como a caça e o extrativismo. Por essa razão, a conversão posterior dessa vegetação para fins do plantio de larga escala tornaria o sistema contraditório (em franco desrespeito ao disposto no art. 231, §1º, da Carta Magna, segundo o qual a delimitação será proporcional às necessidades indígenas, em acordo com seus meios de vida). Ademais, a maior restrição aqui defendida seria forma de conciliação dos interesses envolvidos e estaria condizente com o princípio da precaução em matéria ambiental. Por isso, sugere-se a alteração do Código Florestal para que a conversão da vegetação em terras indígenas somente seja passível de autorização nos casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, a exemplo do que ocorre para as Áreas de Preservação Permanente (art. 8º, Lei nº 12.651/2012). Essa proibição pode ser feita por um determinado prazo, renovável via decreto pelo Presidente da República, para que, futuramente, diante do maior conhecimento sobre os impactos da atividade, se possa tomar decisão definitiva.



6. Este estudo não representa uma defesa do exercício das atividades agrárias de larga escala em terras indígenas, mas, sim, do direito dos povos indígenas de optarem pelo mesmo. Em nosso íntimo, gostaríamos de ver as áreas indígenas intactas. Contudo, temos a consciência de que essa decisão não cabe a nós, mas, sim, aos cidadãos brasileiros para os quais essas áreas foram demarcadas.

Consultoria Legislativa, em 15 de janeiro de 2019.

LUCAS AZEVEDO DE CARVALHO  
Consultor Legislativo

2019-52