

CHRONIQUE DU GROUPE D'INFORMATION SUR LES AMÉRINDIENS

1. — BRÉSIL

LE DÉCRET 1775/96 : UNE NOUVELLE FORME DE SPOLIATION DES TERRITOIRES INDIGÈNES ?

Le Décret présidentiel n° 1775/96 :

Comme nous l'avons vu l'année dernière (*cf.* Buchillet, 1995 : 267-271), le gouvernement du Brésil s'apprêtait à modifier le Décret présidentiel n° 22/91 qui disposait sur la procédure administrative de démarcation des territoires indigènes sous prétexte de son inconstitutionnalité car il n'incluait pas la possibilité de manifestation formelle des intérêts privés qui s'estimaient lésés par la délimitation d'une terre indigène (principe de l'enquête contradictoire). L'argument du vice constitutionnel a été réfuté à plusieurs reprises par divers juristes brésiliens, par le Tribunal Suprême fédéral et par le Ministère publique fédéral. Toutefois, et malgré les protestations des entités indigénistes et indigènes, de personnalités et d'organisations de la société civile ainsi que les pressions internationales (ONG, Parlement européen, etc.), le Président de la République, Fernando Henrique Cardoso, profitant de la démobilisation consécutive à la période des fêtes de fin d'année et des vacances de la majorité des administrations du pays, signait le 8 janvier 1996 le Décret n° 1775.

Le Décret présidentiel n° 1775/96 ouvre la possibilité de contestation à toute personne physique, entreprise, État, municipale, sur les limites des terres indigènes dans un délai de 90 jours après la publication, dans le Journal Officiel de l'Union et dans celui des États concernés, de la proposition de délimitation d'une terre indigène accompagnée d'un résumé du rapport qui définit cette dernière. Ces contestations, qui doivent être présentées en une seule fois par les « intéressés », doivent comporter :

« toutes les preuves pertinentes, telles que titres de propriété, expertises, rapports, déclarations de témoins, photographies, cartes et autres, soit dans le but de requérir une indemnisation, soit dans celui de démontrer l'existence de vices, partiels ou totaux, dans le rapport publié » (art. 2, § 8).

Le Décret est, en outre, à effet rétroactif, c'est-à-dire qu'il ouvre la possibilité de contestation sur des terres à quelque étape de régularisation foncière qu'elles soient avant sa promulgation. Ainsi l'article 7 stipule-t-il que :



010025470

Fonds Documentaire IRD

Cote : Bx 25470 Ex : unq

« dans les démarcations en cours, encore non enregistrées au Département du Patrimoine de l'Union ou au Cadastre d'immeubles à la date de publication de ce Décret, les intéressés pourront se manifester (...) dans un délai de 90 jours (...) ».

Ainsi, seules les terres indigènes déjà enregistrées au Département du Patrimoine de l'Union et au Cadastre d'immeubles des régions concernées ne sont pas soumises à cette nouvelle réglementation. Comme on le sait, l'enregistrement constitue la dernière phase de régularisation foncière des territoires indigènes. Enfin, le nouveau Décret supprime la possibilité d'interdiction des aires indigènes occupées par les Indiens isolés, c'est-à-dire sans aucun contact avec la société nationale, pourtant établie par l'ancien Décret 22/91 et qui était une mesure destinée à les protéger au cours de la phase d'identification de leur territoire.

Le Décret 1775/96 est inconstitutionnel pour plusieurs raisons. En premier lieu, il considère comme motifs de contestation les titres de propriété existant sur les territoires indigènes. Or, selon la Constitution Fédérale de 1988 (art. 231, § 6), ceux-ci sont « nuls et nonavenus » et donc sans valeur juridique¹. En conséquence, « les intéressés », auxquels le nouveau Décret donne le droit de participer, depuis le début, au processus de démarcation des territoires indigènes, ne peuvent faire état de titres de propriété sur les terres indigènes. De même, ces derniers ne peuvent, en aucune manière, prouver des droits et servir de base à une demande d'indemnisation (Dallari, 1996). Pire encore, le Décret 1775/96 soumet la possession indigène des territoires ancestraux à la démarcation physique, ne la reconnaissant ainsi plus comme droit originaire des Indiens (c'est-à-dire antérieur à n'importe quel autre droit) pourtant garanti par l'article 231 du texte constitutionnel (AVA, 1996). Pour de nombreux indigénistes la promulgation d'un tel Décret signifie un recul dans la politique indigéniste du Brésil car

« il crée les conditions effectives pour la réduction des territoires indigènes, promouvoit une perte considérable en ressources humaines et financières, favorise l'aggravation des disputes foncières et stimule les invasions des territoires indigènes » (Silva, 1996).

Le 8 avril dernier, soit dans le délai légal de 90 jours requis pour la présentation des contestations sur des terres indigènes en cours de régularisation foncière (délimitées, démarquées et/ou homologuées) avant la promulgation du Décret présidentiel, la Fondation Nationale de l'Indien/FUNAI avait reçu plus de 1800 contestations de la part des États, des municipes, de particuliers ou d'un organe fédéral (CIMI, 1996b). Ces contestations, qui pouvaient affecter plusieurs fois une même terre indigène, visaient soit une demande d'indemnisation pour les investissements réalisés « de bonne foi » dans les territoires indigènes, soit questionnaient les limites de ces derniers en arguant de vices de forme dans le rapport de délimitation. De ces 1800 contestations, la FUNAI en a gardé 536 pour évaluation, écartant les autres pour inconsistance juridique ou anthropologique. En contradiction flagrante avec le Décret présidentiel, 25 d'entre elles remettaient ainsi en cause la démarcation de terres indigènes déjà enregistrées au Département du Patrimoine de l'Union, parmi elles la Terre Indigène Yanomami qui a fait l'objet de 5 contestations de la part de particuliers. D'autres, soumises par l'Institut brésilien de l'Environnement et des Ressources naturelles renouvelables/IBAMA, prétextaient la superposition de certains territoires indigènes avec des figures de

préservation environnementale pour s'opposer à leur délimitation. Or, le Décret n° 1775/96 ne prévoit pas la possibilité de contestation d'une terre indigène par les organes fédéraux. Le gouvernement de Rondônia inclut, quant à lui, dans sa liste de contestations des terres indigènes qu'il avait lui-même démarquées ou dont il avait expulsé les envahisseurs avec des fonds de la Banque Interaméricaine de Reconstruction et de Développement/BIRD. Enfin, d'autres contestations furent rejetées par la FUNAI car elles n'étaient accompagnées d'aucune preuve ou argument les justifiant, ou concernaient des terres indigènes dont la proposition de délimitation n'avait pas encore été publiée dans le Journal Officiel de l'Union ni dans celui de l'État concerné (ISA, 1996a).

La promulgation du Décret 1775/96 a parfois entraîné des situations absurdes, tragi-comiques. Ainsi, les orpailleurs, expulsés du territoire des Indiens Munduruku (État du Pará), qui a fait l'objet de 4 contestations de la part du municipe ou de particuliers, n'ont-ils pas hésité à présenter une demande d'indemnisation auprès du gouvernement fédéral pour les investissements faits dans la terre indigène ! (Munduruku, 1996).

Selon les termes du Décret, la FUNAI dispose de deux mois pour répondre aux contestations (art. 2, § 9). Le 10 juin dernier, l'actuel Président de la FUNAI, l'avocat Julio Germany Gaiger, remettait au Ministre de la Justice 536 réponses argumentées référentes aux contestations sur les terres indigènes qu'il n'avait pas écartées pour inconsistance anthropologique ou juridique². Il affirma, à cette occasion, qu'aucune n'avait été acceptée par l'organisme de défense des Indiens (CCPY, 1996a ; CIMI, 1996c). Selon le paragraphe 2 de l'article 10 du Décret 1775/96, le Ministre de la Justice dispose de 30 jours pour évaluer les réponses aux contestations effectuées par la FUNAI, la décision sur la démarcation des territoires indigènes lui revenant exclusivement. Au terme de son évaluation, il peut au choix a) établir, moyennant un arrêté ministériel, les limites de la terre indigène et déterminer sa démarcation ; b) prescrire toutes les mesures qu'il juge nécessaires et qui devront être réalisées dans un délai de 30 jours ; c) désapprouver l'identification et publier sa décision en indiquant en quoi elle ne répond pas au dispositif établi par le paragraphe 1 de l'article 231 de l'actuelle Constitution fédérale³.

Les terres indigènes déjà délimitées, démarquées et/ou homologuées n'ayant pas été contestées, devaient faire l'objet de mesures immédiates pour la reprise du processus de régularisation foncière. Ainsi, le 21 mai, le Journal Officiel publiait plusieurs arrêtés ministériels de délimitation de 17 terres indigènes. Parmi celles-ci, la Terre Indigène du haut Rio Negro de 8.150.000 ha, bloquée au Ministère de la Justice depuis mai 1992 en raison des pressions des militaires contraires à la démarcation des territoires indigènes en région frontalière. Le 23 mai, le gouvernement fédéral déterminait également l'homologation de 11 terres indigènes (ISA, 1996a).

Le 10 juillet, le Journal Officiel de l'Union publiait les rapports d'évaluation établis par le Ministre de la Justice relatifs aux terres indigènes ayant fait l'objet de contestations sous l'égide du Décret 1775/96. Nelson Jobim déterminait ainsi à la FUNAI qu'elle réalise « de nouvelles études » sur 8 terres indigènes en cours de démarcation (cf. tableau ci-contre).

UF	Terre indigène	Superficie	Ethnie
AC	Kampa do Rio Envira	247.200 ha	Kampa
AM	Raposa/Serra do Sol	1.678.800 ha	Makushi/Wapishana
AM	Evare I	548.177 ha	Tikuna
AM	Seruini Mariene	144.000 ha	Apurinã
MA	Krikati	146.000 ha	Krikati
MS	Sete Cerros	8.584 ha	Guarani-Kaiowá
PA	Apyterewa	980.000 ha	Parakanã
PA	Bau	1.850.000 ha	Kayapó

UF = Unité de Fédération ; AC = Acre ; AM = Amazonas ; MA = Maranhão ; MS = Mato Grosso do Sul ; PA = Pará.

Source : tableau établi d'après les données de l'ISA, 1996b et 1996c.

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler ici que c'est une action en inconstitutionnalité menée contre le Décret 22/91 par l'entreprise *Sattin Agropecuária Ltda* auprès du Tribunal Suprême Fédéral dans le but d'obtenir l'annulation de l'homologation de la Terre Indigène Sete Cerros qui avait été à l'origine de la promulgation du Décret 1775/96 (cf. Buchillet, 1995 : 268).

Selon les données de la FUNAI, 42 terres indigènes avaient été contestées quant à leurs limites et les documents avaient été acheminés au Ministre de la Justice pour évaluation (ISA, 1996c). On s'attendait donc à ce que le Ministre de la Justice publie le même jour dans le Journal Officiel de l'Union les arrêtés de délimitation et les décrets d'homologation des 34 terres restantes ayant fait l'objet de contestations sur leurs limites mais qu'il n'avait pas jugées comme conclusives. Il n'en est rien. Comme le note l'Instituto Sócioambiental/ISA (1996c), cela signifie que le Ministre de la Justice ne considère pas que la publication des arrêtés de délimitation et/ou des décrets d'homologation soit également soumise à cette règle des 30 jours. Ainsi, l'argument souvent utilisé par Nelson Jobim selon lequel le Décret 1775/96 a la vertu d'établir un terme légal « qui évite tout prorogation additionnelle des démarcations » n'a pas de raison d'être.

En outre, pour d'autres contestations jugées par lui comme non conclusives, le Ministre de la Justice établit encore un délai de 120 jours pour que les « intéressés » puissent faire une demande d'indemnisation pour des investissements faits de « bonne foi » dans les territoires indigènes dont le mérite sera jugé par la FUNAI, retardant, de la sorte, encore plus le processus de régularisation foncière de nombreuses terres indigènes (ISA, 1996c).

Invasion des terres des Indiens

On assiste depuis plusieurs mois à une augmentation des tensions et des conflits dans les territoires indigènes. La presse brésilienne s'est ainsi fait l'écho de la réactivation de 35 pistes d'atterrissage clandestines utilisées par 3000 chercheurs d'or brésiliens (CCPY, 1996b). On parle également de la présence de plus de 4000

orpailleurs vénézuéliens dans les terres des Yanomami au Brésil. Outre la dégradation environnementale, ces invasions entraînent de sérieux problèmes pour la santé de ces Indiens, en particulier, le paludisme et les parasitoses intestinales qui constituent des causes majeures de morbidité et de mortalité indiennes. Selon Carlos Zacquini, membre du conseil directeur de la Comissão Pró-Yanomami (ancienne Comissão pela Criação do Parque Yanomami/CCPY) la manière selon laquelle l'« opération Selva Livre » (expulsion des orpailleurs) est menée ne permettra jamais de résoudre les problèmes d'invasion du territoire indigène. En effet, les chercheurs d'or ne sont ni identifiés, ni emprisonnés et l'or extrait illégalement du territoire indigène ne leur est jamais confisqué. Rien ne s'oppose donc à leur retour. Selon lui également, les chercheurs d'or armés tentent d'intimider ceux qui prêtent assistance aux Indiens. Certains d'entre eux, pour gagner la sympathie de ces derniers, n'hésitent pas à leur offrir des armes, provoquant ainsi des conflits internes chez les Yanomami (CIMI, 1996a et 1996d ; CCPY, 1996b).

Selon l'évêque Don Aldo Mongiano, l'État de Roraima use de tous les moyens pour empêcher la démarcation de la réserve indigène Raposa/Serra do Sol. Au cours d'une entrevue avec la presse locale, le vice-gouverneur de l'État de Roraima, Airton Cascavel, déclara notamment que l'État allait recevoir une somme d'argent importante pour « inciter l'exploitation agro-péculaire » à l'intérieur de la réserve indigène. Cette dernière, identifiée par la FUNAI en 1993, a été contestée, comme on l'a vu, sur la base du Décret 1775/96 par le Gouverneur de l'État, le municipe, des personnes physiques et par des entreprises minières qui requièrent tous l'annulation de l'arrêté de délimitation ainsi que la révision des limites de la réserve indigène (CIMI, 1996a) et le Ministre de la Justice a sollicité, à la FUNAI, d'autres études sur la terre indigène.

Dans la Vallée du Javari, habitat de 12 ethnies dont 6 sans aucun contact avec la société nationale, l'exploitation illégale de bois provoque de sérieux conflits avec les Indiens. Bien qu'interdite par un décret ministériel, cette région a toujours fait l'objet d'une exploitation prédatrice et de la contrebande de bois. Selon une dénonciation du Conseil Indigéniste Missionnaire/CIMI et de la Coordination des Organisations Indigènes de l'Amazonie brésilienne/COIAB, l'appréhension, en mai dernier, de 21000 m³ de bois sur le haut Solimões a laissé sans solution de survie des milliers de familles cooptées par des entreprises de bois, des autorités et des politiciens qui appuient cette activité économique (*ibid.*).

Dans l'État du Mato Grosso do Sul, des petits paysans protestent contre l'augmentation, en décembre dernier, de la réserve Panambizinho, l'une des plus atteintes par les suicides des Indiens Guarani-Kaiowá. La réserve indigène est passée de 60 ha à 1240 ha. Le 29 mai, une manifestation de petits paysans revendiqua l'annulation de l'acte ministériel (CIMI, 1996a. et 1996b). Ailleurs, les Indiens Guarani-Kaiowá de Jaguapire sont sur le pied de guerre. Menacés de perdre les 1300 ha de leur réserve au profit d'un grand propriétaire terrien, les Indiens, qui ont réussi à faire suspendre temporairement la décision d'expulsion, menacent d'un suicide collectif s'ils sont expulsés de leur propre réserve⁴.

Conclusion

Il ne fait aucun doute que la promulgation du Décret 1775/96 a entraîné une augmentation des invasions des territoires indigènes ainsi que la réactivation, l'écllosion et/ou l'aggravation des conflits entre Indiens, petits paysans, propriétaires terriens, entreprises de bois ou minières et/ou orpailleurs. On peut, en outre, craindre qu'elle n'entrave ou ne retarde encore davantage la régularisation foncière de nombreux territoires indiens, celle-ci, en effet, étant soumise au paiement d'indemnités et/ou à la relocalisation des petits paysans et des propriétaires terriens. Or l'expérience prouve que l'Union fédérale réussit rarement à résoudre ces cas. Les territoires indigènes deviennent ainsi des otages du nouveau Décret présidentiel.

Paris, 15 juillet 1996

Dominique Buchillet

ORSTOM/Université de Paris X (UMR 116)

NOTES

1. Tout acte occasionnant la possession, l'occupation ou la propriété de non-Indiens sur les terres traditionnellement occupées par des Indiens est nul et non avenu : « Les actes qui auraient pour objet l'occupation, la propriété et la possession des terres auxquelles a trait cet article [art. 231, § 1, *cf. infra*] ou l'exploitation des richesses naturelles du sol, des cours d'eau et des lacs qui s'y trouvent, sont nuls et non avenus, ne produisant aucun effet légal, exception faite de ce qui concerne l'intérêt public de l'Union, selon ce que disposera une loi complémentaire, l'annulation et l'extinction de ces actes n'engendrant aucun droit à indemnisation ou à recours contre l'Union, excepté, selon les termes de la loi, les investissements découlant d'une occupation de bonne foi » (art. 231, § 6).

2. Avant d'être nommé à la Présidence de la FUNAI en mars dernier, Julio Germany Gaiger était, depuis 1991, assesseur législatif à la Chambre des Députés. Bien que s'étant montré opposé, au cours du processus de révision constitutionnelle, à la thèse de l'ex-député Nelson Jobim, actuel Ministre de la Justice, sur la nécessité du principe de l'enquête contradictoire dans la démarcation des territoires indigènes, il avait été convié par ce dernier à participer à la rédaction du substitutif du Décret 22/91. Selon Gaiger, l'on ne peut, sur le plan juridique, « attribuer à la procédure de démarcation une nature litigieuse qui exige le principe de l'enquête contradictoire. Seules des raisons politiques, ou, peut-être aussi, de conformité administrative, sont susceptibles d'exiger ce principe » (Gaiger, 1995). Il accepta l'invitation faite par N. Jobim, alléguant être en accord avec les prémisses politiques du nouveau décret, tout en étant en désaccord avec les prémisses juridiques.

3. L'article 231, § 1 de la Constitution fédérale définit les terres indiennes de la manière suivante : « Ce sont des terres traditionnellement occupées par les Indiens, celles qu'ils habitent de manière permanente, celles qu'ils utilisent pour leurs activités productives, celles qui sont indispensables à la préservation des ressources naturelles nécessaires à leur bien-être et celles qui sont indispensables à leur reproduction physique et culturelle selon leurs usages, coutumes et traditions ».

4. 192 Indiens Guarani-Kaiowá se sont suicidés par strangulation ou pendaison depuis une dizaine d'années, la majorité sont des adolescents. Les raisons fournies pour ces suicides par les indigénistes, les ethnologues ou la FUNAI sont, principalement, la surpopulation sur des terres extrêmement réduites, l'absence de solutions autres, des raisons liées à la mythologie et à la religion guarani. Sur ceci voir, en particulier, Coutinho Jr, 1995.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ASSOCIAÇÃO VIDA E AMBIENTE/AVA, 1996. — « Governo FHC não convence a ninguém : Decreto nº 1775 é prejudicial aos direitos indígenas ». *Boletim da AVA/The Rainforest Foundation*, ano 1, nº 3, abril, p.3.
- BUCHILLET, D., 1995. — « Les vieux démons de la politique indigéniste au Brésil ». *Journal de la Société des Américanistes*, 81 : 267-274.
- Comissão Pró-Yanomami/CCPY, 1996a. — « FUNAI rejeita avalanche de contestações a terras indígenas ». *Update 86*, São Paulo, CCPY, maio, p. 1.
- 1996b. — « FUNAI suspende vigilância e invasões recomeçam ». *Update 86*, São Paulo, CCPY, maio, p. 2.
- CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO/CIMI, 1996a. — « Crescem os conflitos em terras indígenas ». Brasília, CIMI, 05/06/96.
- 1996b. — « Possesiros protestam contra demarcação de área indígena ». *Informe*, Brasília, CIMI, nº 213, 06/06/96.
- 1996c. — « FUNAI entrega pareceres das contestações ». *Informe*, Brasília, CIMI, nº 214, 13/06/96.
- 1996d. — « Cresce invasão na área Yanomami ». *Informe*, Brasília, CIMI, nº 215, 20/0/96.
- COUTINHO JR. W., 1995. — *Suicídio indígena no Mato Grosso do Sul*. Brasília, FUNAI, novembro, ms. 32 p.
- DALLARI, D. de Abreu, 1996. — « Grileiros 10 x Índios 0 ». *Parabólicas*, São Paulo, Instituto Sócioambiental nº 15, ano 3, p. 11.
- GAIGER, J.M.G., 1995. — « O contraditório no procedimento de demarcação de terras indígenas ». Brasília, Câmara dos Deputados, 30/03/95.
- INSTITUTO SÓCIOAMBIENTAL/ISA, 1996a. — « Pérolas do decreto ». *Parabólicas*, São Paulo, Instituto Sócioambiental, nº 18, ano 3, maio, p. 8.
- 1996b. — *Acompanhamento de Procedimentos Administrativos de Demarcação de Terras Indígenas de acordo com o Decreto 1775 de 08 de janeiro de 1996*. São Paulo, Instituto Sócioambiental, 26/06/96.
- 1996c. — *Ministro Jobim manda rever 8 demarcações. Ainda não foram publicadas as portarias ministeriais referentes às terras com contestações rejeitadas*. São Paulo, Instituto Sócioambiental. Note du 12/07/96, 3 p.
- MUNDURUKU, D., 1996. — « A novela munduruku ». *Parabólicas*, São Paulo, Instituto Sócioambiental, ano 3, nº 8, p. 9.
- SILVA, M., 1996. — « Estado contra índios no país da contramão ». *Folha de São Paulo*, São Paulo, 01/04/96.

JOURNAL
DE LA
SOCIÉTÉ DES AMÉRICANISTES

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DE L'ACADÉMIE FRANÇAISE,
DU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
ET DE LA VILLE DE PARIS



TOME 82



AU SIÈGE DE LA SOCIÉTÉ
MUSÉE DE L'HOMME
PARIS

1996