

A DEMARCAÇÃO DE ÁREAS INDÍGENAS: POSSIBILIDADES E PERSPECTIVAS

CEDI - P. I. B.
DATA 31 / 12 / 88
COD. C1D00005

João Pacheco de Oliveira

Eu gostaria de iniciar a minha exposição frisando duas afirmações aparentemente contraditórias e que alguns talvez creiam configurar um paradoxo: as terras indígenas não são algo irrelevante ou inexpressivo do ponto de vista econômico e por isso mesmo só podem ser demarcadas por um Estado democrático, que seja sensível aos movimentos e aos reclamos da sociedade.

Contrariamente às ilusões do antigo indigenismo, que se alimentou, da natureza paternalista do antigo Estado Colonial, as terras indígenas não representam uma gota d'água face ao sistema econômico, e mais precisamente ao estoque de terras produtivas existentes no país. Segundo projeções feitas a partir das terras indígenas já identificadas pela FUNAI, essas correspondem a aproximadamente 8,3% do total das terras cadastradas pelo INCRA como efetivamente produtivas.

É difícil subestimar a importância desses dados, e acreditar que o problema das terras indígenas possa ser resolvido por uma política de força em um Estado autoritário. Apesar de possuir muitos e destacados militares em seus quadros, o SPI não o conseguiu, limitando-se a demarcar uma parcela ínfima (2,4%) e a empreender algumas pacificações classificadas como notáveis. Observar os últimos anos de política indigenista brasileira permite ver isso com clareza: o volume de demarcações conduzidas durante a gestão do Gen. Ismarth de Oliveira, corresponde em termos de FUNAI ao período Geisel. Esse avanço das demarcações esbarrou na oposição de tantos setores poderosos econômica e politicamente, que levou a uma sucessão de 5 mandatários do órgão em um único período de governo. Com isso foi reduzido progressivamente o ritmo das demarcações, que de 3,4 milhões de ha em 1979 passou a 1 milhão em 1981, chegando até a cifra de apenas 89 mil ha em 1980.

Ao início de 1983, um decreto retirou à FUNAI a sua responsabilidade exclusiva nesse processo, alocando-a dentro de um Grupo de Trabalho Interministerial, composto ainda por representantes do MEAF e do MINTER, enquadrando assim a

\* Comunicação apresentada ao Simpósio Índios e Estado, Brasília nov. 1984

questão das terras indígenas dentro de uma política agrária centralizadora elaborada isoladamente pelo Conselho de Segurança Nacional. Com as novas normas estabelecidas, a regularização das terras indígenas tornou-se ainda mais lenta, chegando quase a uma paralisação total. De todos os processos encaminhados em 1983 pela FUNAI a esse GT apenas 5 áreas totalizando 655 mil ha, foram parcialmente resolvidos com a expedição de um decreto que considerou tais áreas como de posse permanente dos indígenas. Em 1984, essas cifras são ainda menores, totalizando tão somente 6 pequenas Áreas Indígenas com uma superfície de 362 mil ha. Quando em 1981, se falou que o Exército, juntamente com a FUNAI, demarcaria as terras indígenas, alguns ainda crédulos no velho indigenismo, acreditaram que agora, à sombra das esferas maiores do poder, a demarcação das terras "sairá mesmo". Completo engano! Um Estado centralizador e imune à pressão da sociedade não atende a argumentos lógicos ou humanísticos senão em doses homeopáticas e sob forte pressão dos diretamente interessados.

É pelo contexto político maior que agora se esboça que a demarcação das terras indígenas aparece como uma possibilidade real. Mas se o momento histórico cria essas virtualidades, as suas raízes efetivas devem ser buscadas em dois fatores relacionados mais especificamente no campo de debate indigenista. Em primeiro lugar, à luta indígena que trouxe para conhecimento da opinião pública a dramática situação do índio, não só os seus ímpetos e necessidades, mas também mostrando a violência da dominação a que estão submetidos e a irracionalidade e o descaso das autoridades de diferentes escalões. Os brasileiros de diferentes idades e condições sociais - padecendo ainda de uma cidadania limitada - se habituaram a ver com simpatia esse confronto cotidiano dos líderes indígenas com a língua portuguesa, os costumes e os preconceitos do branco, a indiferença das autoridades, a crueldade dos jagunços. E viram com espanto e revolta os dirigentes e os intelectuais máximos desses povos, como Marçal de Souza ou Angelo Cretan, serem assassinados impunemente, com os mandantes do crime sendo apontados regionalmente sem que qualquer punição legal lhes fosse imposta.

O segundo fator foi o surgimento de uma nova consciência sobre a questão indígena. O lema de demarcação das terras indígenas - propagados aos mais diversos cantos do país pelas entidades de apoio aos índios, antropólogos, missionários

e indigenistas transformou-se em uma bandeira política de força e legitimidade incontestáveis. Paralelamente ao crescimento do movimento indígena, essa reivindicação penetrou dentro de cada aldeia e se manifestou em suas lutas cotidianas.

Impôs-se igualmente a setores que lhe eram mais refratários, enquanto os próprios administradores do órgão tutor procuraram assimilá-la. Um ex-presidente da FUNAI chegou a colocá-la como prioridade máxima de sua administração, conseguindo no entanto realizar muito pouco nesse sentido. Os empresários em áreas de expansão econômica geralmente dirigem à FUNAI as suas críticas, preferindo argumentar que os índios são por ela iludidos em suas reivindicações. Mais recentemente, grupos significativos de empresários bem como vultosos empreendimentos econômicos internacionais oferecem-se para financiar a demarcação das terras indígenas, pois vêem nos conflitos aí registrados uma ameaça às suas atividades econômicas, prejudicando o fluxo de financiamento e pessoas, impedindo a plena regularização de um mercado de terras na região. Parece que a esses setores a instabilidade econômica e o custo político de se verem envolvidos publicamente em um desgastante e imprevisível litígio com índios tem criado uma pré-disposição nova a não se contrapor - e inversamente exigir a rápida regularização das terras indígenas.

A demarcação de terras indígenas aparece desse modo como um verdadeiro imperativo, de consciência nacional, partilhado por muitos setores da sociedade que aspiram uma democratização crescente das estruturas estatais. É hora portanto de discutir e aprofundar melhor o significado dessa bandeira de luta, tentando formular sugestões que viabilizem a sua concretização.

De início é necessário exigir de um futuro governo um compromisso explícito de que o processo de demarcação das terras indígenas será retomado em um ritmo compatível com a urgência da situação e o rápido avanço das fronteiras econômicas. Nesse sentido uma tarefa prioritária seria a revogação do decreto nº .88.118 de 23.02.1983, voltando outra vez a caber à FUNAI, como tutor oficial do índio, a iniciativa e a responsabilidade de promover a criação, interdição e demarcação das áreas indígenas. Não se trata de maneira alguma de restaurar pura e simplesmente uma prática anterior, como se essa fosse justa e adequada, mas de conceber novos procedimentos para a demarcação das terras indígenas. É fundamental reformular as normas, práticas e critérios adiciona

dos nesse processo, de modo a ajustá-los às necessidades e aos reclamos dos índios, bem como à nova consciência pública sobre a problemática indígena e as determinações do momento político.

É nessa linha de raciocínio que, buscando contribuir para a definição desses objetivos, indico algumas diretrizes políticas básicas que deveriam ser seguidas:

1. A definição e identificação de uma área indígena não pode continuar a ser feita exclusivamente por técnicos da FUNAI. É imprescindível que o Grupo de Trabalho que assuma essas tarefas incorpore em sua composição pessoas/equipes/instituições que detenham um conhecimento ou experiência significativa sobre esse grupo étnico. Dessa maneira a ação demarcatória poderia mobilizar os diversos especialistas (antropólogos, sociólogos, linguistas e historiadores) beneficiando-se das informações e de análises existentes, bem como reunindo e debatendo toda experiência acumulada por diversos indigenistas e missionários que viveram (ou ainda vivem) aquela situação interétnica.
2. É absolutamente fundamental para dar legitimidade e eficácia a esse GT que seja prevista a participação de um ou mais representantes indígenas, de modo a expressar a unidade ou diversidade de ponto(s) de vista(s) e os interesses daquela comunidade.
3. Todas as decisões tomadas devem ser comunicadas, submetidas e sancionadas pela comunidade indígena que será por ela diretamente afetada.

4. Sob a justificativa de defender e/ou atualizar os direitos indígenas não é possível reproduzir atitudes autoritárias, resquícios de um Estado de arbítrio, que em geral incide precisamente sobre os setores econômica e politicamente mais desprovidos de poder da população rural brasileira (como são os posseiros, camponeses de diversos tipos e trabalhadores rurais). É necessário que os índios que tenham um envolvimento direto com a questão sejam ouvidos pelo GT, que levante criteriosamente os interesses aí investidos e que considere igualmente (e avalie) as soluções por esses apresentadas para as questões.
5. Permitir o livre acesso dos interessados, às decisões tomadas por esse GT, facilitando o desempenho dos profissionais encarregados de manter informada a opinião pública.
6. Em casos onde a ação demarcatória parece deparar-se com conflitos mais acirrados ou onde as posições existentes conduzem a um impasse, que esse GT seja assessorado e acompanhado por representantes de organismos da sociedade civil altamente conceituados, seja pela integridade de suas posições no tocante à aplicação da lei (caso da OAB), seja por seu saber especializado (como a ABA).
7. Que a esse GT seja reconhecida a autonomia financeira e operacional para que em caso de inexistência de recursos específicos provenientes do órgão tute

lar, possa captar recursos de outras fontes governamentais ou não governamentais (inclusive de organismos internacionais voltados para a defesa das minorias étnicas), de modo a não retardar o processo demarcatório, conduzindo-o no entanto conforme todas as normas técnicas e as recomendações legais estabelecidas.

8. É fundamental ter em vista que todas essas alterações da prática administrativa não podem ser conduzidas unicamente como iniciativas do Poder Executivo, ou isoladamente como alteração de instruções normativas internas ao organismo tutor dos Índios. Devem ao contrário ser incorporadas a uma lei regular específica que estabeleça as normas para demarcação das terras indígenas, decorrendo isso de um processo amplo de discussão no Congresso Nacional entre os representantes dos diversos setores da sociedade brasileira.

Gostaria por fim de sublinhar que ao tratar de demarcação das terras indígenas, estou considerando esse processo em sua amplitude, isto é, em sua significação política de garantir aos Índios o acesso aos recursos naturais indispensáveis à sua preservação e continuidade enquanto povo. Isso exige pensar não somente na regularização formal da situação das terras indígenas, mas em considerá-las como suporte e pré-condição da reprodução do fato étnico. Além da demarcação é necessário realizar um levantamento das invasões ou interferências que limitam o controle dos Índios sobre as suas terras (estejam essas demarcadas ou não), bem como através de procedimentos análogos aos já descritos, promover o desintrusamento das áreas indígenas, tarefa diante da qual o Estado Autoritário tem se mostrado omissivo ou paradoxalmente sem força suficiente (vide caso das terras indígenas nas áreas de abrangência dos Projetos Carajás e Polonoroeste). Paralelamente caberia estudar normas administrativas de controle periódico da presença de brancos nas áreas indígenas, evitando no nascedouro que surgissem novos casos de invasão, que reeditassem os problemas do intrusamento.