

A IDENTIFICAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS¹

Jurandyr Carvalho Ferrari Leite

A Constituição Federal de 1988 em suas disposições transitórias estipulou o prazo para a demarcação de todas as terras indígenas no Brasil em cinco anos, prazo expirado, portanto, em 1993. Antes disso, em 1973 o Estatuto do Índio, já havia estabelecido o mesmo prazo, expirado em 1978. Passados tantos anos pode parecer estranho que o objeto deste texto seja aquela que é a fase inicial de todo processo de regularização de terras indígenas: a **identificação**. Fase administrativa, sob responsabilidade do órgão indigenista, esta é a primeira medida ordenada para a definição de uma terra indígena, na qual um grupo técnico (GT) é incumbido da tarefa de realizar estudos no sentido de preparar uma proposta de limites para uma determinada terra indígena.

Ao contrário do que possa parecer, um número significativo de terras ainda aguarda a visita de grupos técnicos para identificação. Segundo números da FUNAI (jun.97), apenas nos estados da Amazônia são 135 terras "sem providência". Este número pode ser em muito ampliado se pensarmos a situação do restante do país.²

Há no entanto diferenças significativas nas terras a serem "identificadas" ou "em identificação". Existem casos de terras a identificar pela primeira vez, seja por se tratar de terras onde os índios foram recentemente contatados, como no caso dos Zoé de Cuminapanema, seja por constarem como interditadas (algumas a mais de 10 anos) como Vale do Javari. Novas terras têm entrado no rol das áreas "a identificar" por reivindicações recentes feitas pelos próprios índios - antes desconsiderados como tal por uma política indigenista integracionista -, tentando recuperar ou regularizar seu território ou parte dele, numa tentativa de repor uma injustiça histórica. Este é, por exemplo, o caso de terras demarcadas no Rio Grande do Sul, extintas ou diminuídas por decreto (Serrinha, Nonoai ...), e também o caso de muitas terras de índios no Nordeste - região de mais antiga colonização no Brasil -, onde os aldeamentos foram extintos ainda no império e os índios dispersos ou desconsiderados como índios, e durante todo este século sequer colocados como objetos de assistência pelo SPI.

¹ Este texto parte inicial de um trabalho realizado junto à SETEC-PPTAL/FUNAI, que terá como resultado final, a preparação de um roteiro que permita informar e instruir o coordenador do GT na identificação de terras indígenas. A importância e alcance do trabalho de identificação e as características de um roteiro e sua pertinência foram as preocupações que nortearam o presente texto. O trabalho prevê ainda a realização de um seminário onde às questões aqui levantadas poderão ser redimensionadas e avaliadas, ou acrescentadas outras. (11.07.97)

² Há várias áreas "em identificação" (isto é com GT, aguardando a apresentação dos resultados ou com estes sendo avaliados no âmbito da DID/FUNAI). Não foi possível trabalhar dados sobre estas terras, senão em listas parciais, daí evitar aqui a apresentação de números neste momento.

Ainda que sem apresentar uma avaliação pormenorizada, é fato que a maioria dos casos de criação de GTs tem sido para proceder *reestudos, revisões, ou atualizações* de *propostas* de limites. Esta constatação é básica, porque pode alterar em muito a forma de trabalho dos GT, seus objetivos e a própria noção de "identificação".

Os casos de revisões têm ocorrido em situações específicas por conflitos surgidos após a proposta de limites - contestações dos próprios índios, ou situações geradas pela demora de definições das terras, falta de controle e vigilância, pressões sobre as áreas propostas -, mas a principal motivação para estes "reestudos" nestes últimos anos tem sido a mudança das regras por parte do governo federal e sua dinâmica de regularização.

Após a Constituição de 1988 por duas vezes atos governamentais fizeram "voltar" a situação de muitas áreas ao estágio inicial do processo por mudanças nas regras de identificação. O Decreto 22/91, primeira normatização após a CF de 1988, estabelecia em seu art. 3º que

Os trabalhos de identificação e delimitação de terras indígenas realizados anteriormente poderão ser considerados pelo órgão federal de assistência ao índio para efeito de demarcação desde que coerentes com os princípios estabelecidos neste Decreto e com a anuência do grupo indígena envolvido. (GM)

Para levar a cabo tal determinação a FUNAI criou uma Comissão Especial de Análise (CEA) que tinha o papel de avaliar, pedir novos estudos e emitir um parecer validando a proposta anterior, a ser publicada no DOU. A Portaria nº 398/FUNAI de 26.04.1991, que criou a CEA, listava 144 áreas ("entre outras") a serem avaliadas.³

O Decreto 1775/96, que substituiu o 22/91, retoma o mesmo princípio (e quase o mesmo texto) no mesmo Art.3º, excluindo-se a idéia de "anuência" do grupo indígena - que havia gerado uma espécie de "certificado" a ser assinado pelo grupo indígena dando anuência à proposta -, e substituindo a palavra *coerentes* por *compatíveis*. A época da assinatura do Decreto pouco mais de 120 terras estavam na situação de identificadas ou delimitadas sem demarcação física, ou seja nas situações estipuladas pelo Art. 3º. Não houve, contudo, a criação de uma nova comissão ou a determinação explícita de critérios para avaliar as compatibilidades, e isto gerou uma certa apreensão sobre os procedimentos que seriam adotados para este fim.

O impacto do Decreto 1775/96 foi maior do que o anterior no que diz respeito à identificação e seu papel, senão pelo texto em si, mas pelo entendimento que deste se fez a luz das posições e decisões políticas que o então ministro Nelson Jobim vinha assumindo. Esta situação estabeleceu a idéia corrente de que a re-visita às terras era mais do que necessária, dada a fragilidade das identificações anteriores e o "fantasma" do contraditório. O principal instrumento para pressionar tais revisões foi, sem dúvida, a Portaria MJ. nº14/96

³ O Decreto abria a possibilidade de revisão por parte do governo de todas as terras indígenas (art.11) independente da situação em que se encontrasse, gerando uma flagrante instabilidade (Oliveira & Leite, 1991).

do dia seguinte ao decreto, que estabelece normas para apresentação do relatório de identificação,

É neste sentido que devemos buscar a particularidade da atual situação do processo de regularização, em especial da fase de identificação de terras, comparando-se com a dinâmica anterior. Observar esta especificidade pode-nos ajudar a compreender melhor a identificação dentro do processo de regularização das terras indígenas.

Neste texto procurarei pensar a etapa de identificação destacando o novo perfil que vai se delineando a partir da definição de terra indígena na Constituição de 1988 e das recentes mudanças normativas, destacando em especial o peso e a dimensão que ocupa dentro da política de regularização.

Terras indígenas: base jurídica e condicionantes políticos

A fase de identificação é da maior importância para o processo de regularização das terras indígenas. Fase inicial do processo é a partir de seus resultados e da proposta de limites que aí é encaminhado que irá se pautar o processo. O poder decisório nesta etapa e da instância GT, é pequeno se comparado a etapas posteriores:

Apesar de estar subordinado hierarquicamente a outras esferas de decisão, a importância do GT não deve ser de modo algum subestimada, pois corresponde à primeira iniciativa ordenada do órgão no processo, constituindo numa investigação direta da situação, aproveitando de um contato específico e orientado com os próprios interessados. A sua força no processo decisório decorre justamente daí: que os dados sobre os quais outros discutem, decidem ou retificam as propostas apresentadas pelos GTs procedem em grande parte (senão em sua totalidade) do trabalho de campo desenvolvido por esse mesmo grupo. As suas marcas em termos de substrato etnográfico e de ideologia indigenista ficarão impressas em toda a discussão sobre o caso e se estenderão à própria realidade local (...), acompanhando e em certa medida condicionando todo o andamento burocrático do processo. (Oliveira & Almeida, 1989:21)

Até bem recentemente as medidas governamentais haviam atuado muito mais no sentido de controlar estas etapas posteriores, o que significou inúmeras paralizações e revisões nos processos administrativos abertos, *independente mesmo da qualidade dos relatórios e laudos apresentados*. Se levarmos em conta os processos judiciais que sobre as terras indígenas incidem ou podem incidir, questionando laudos, antiguidade da ocupação indígena, identidade indígena etc, chegaremos a conclusão que a importância da qualidade dos trabalhos de identificação vão além do processo político-administrativo de regularização das terras indígenas, até mesmo em termos da legalidade e legitimidade de uma área proposta.

A idéia geral que se tem hoje é de que a identificação de uma terra indígena seria uma espécie de "tradução" do território e/ou da territorialidade indígena e o próprio termo *identificação* nos leva a isto. É importante realçar, contudo, que a identificação de terras não teve sempre a mesma conotação e peso no processo, seja por parte do órgão

indigenista, seja pela legislação e normas vigentes. Não é possível tratar a identificação como uma "área de pesquisa da antropologia" no sentido acadêmico, onde os problemas apresentados nos laudos seriam exclusivamente de qualidade do produto final, ou de "objetividade científica" no qual a aplicação de um bom método ou de bom instrumental teórico-metodológico daria conta de resolver.

Oliveira em um dos primeiros textos de avaliação da sistemática de criação das terras indígenas no Brasil, parte do seguinte princípio: que a categoria terra indígena não é "*uma categoria ou uma descrição sociológica e sim uma categoria jurídica, definida pela Lei nº 6.001, de 10-12-1973, conhecida como Estatuto do Índio*" (1983:4) e a partir daí propõe que se procedesse a uma

(...) etnografia dos processos sociais envolvidos no estabelecimento das terras indígenas no Brasil. Desta forma o trabalho dirigirá sua atuação não para os códigos culturais específicos que definirão as necessidades e as reivindicações das populações nativas, mas para os processos jurídicos, administrativos e políticos pelos quais o Estado é levado a reconhecer determinados direitos dos índios sobre a terra.

Isto requer um levantamento das disposições legais sobre o assunto, bem como uma avaliação de suas implicações sociológicas; uma descrição das práticas administrativas e trâmites burocráticos pelos quais tais normas podem vir a ser aplicadas; uma consideração de como e em que medida tais direitos são concretizados efetivamente; uma tentativa de contextualização da política e da ação indigenista a outros processos sociais e econômicos e as políticas oficiais em curso no país. (1983:3-4)

Este ponto de partida é também fundamental para nós: a categoria "terra indígena" é historicamente oriunda do meio jurídico, e, mais especificamente, diz respeito à ação do Estado no trato com as populações indígenas e das terras por eles ocupadas ou a eles destinadas. É uma categoria nascida dentro de um processo de construção e domínio do espaço nacional e controle de uma população diferenciada. Como uma categoria jurídica em determinado momento passa a requerer um antropólogo para sua identificação? Não é interesse aqui proceder uma descrição e análise de como isto ocorreu e os diversos fatores que aí influíram, o que demandaria um estudo mais demorado e ampliado. Mas sendo oriunda de um ambiente político, a categoria terra indígena tem sido lida conforme os interesses políticos e paradigmas indigenistas de cada momento.⁴

Até meados da década de 70 não se pode dizer que existia propriamente uma "política de regularização de terras indígenas", embora desde o começo do século nos regimentos do SPI e na Constituição de 1934 constava a idéia de que "*será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados*", princípio que se manteve nas constituições posteriores. Embora se fale em *respeito a posse das terras habitadas e em demarcação de terras*, termos muito usados nos dias de hoje, a prática indigenista estava fundamentalmente voltada para a incorporação do índio à sociedade nacional, pensado dentro do paradigma evolucionista e de uma política civilizatória que tinha por objetivo transformar o índio em trabalhador nacional (não-índio).

⁴ Para uma análise histórica da identificação de terras indígenas ver Lima, 1989.

Este paradigma influiu diretamente no tamanho das terras a serem reservadas. Inspiradas nas idéias do positivismo ortodoxo, uma breve citação sobre as idéias de Rondon (presidente e referência sempre presente do SPI), especifica a idéia de demarcação de terras como instrumento da ação civilizadora, e dentro de uma mentalidade evolucionista. Em artigo publicado em planfeto do apostolado positivista diz entender a catequização como "*a incorporação do índio a nossa sociedade pela assimilação de nossa indústria, nossa arte, bem como adoção de nossos hábitos*". Naquele momento considera possível apenas que o governo proteja os índios, garantindo-lhes a "*efetividade da posse dos terrenos que habitam*".

Plantando e criando, deixarão pouco a pouco a vida nômade de caçadores, por terem junto às suas casas tudo que necessitam para se alimentar: e só retomarão os hábitos antigos episodicamente, mas não obrigados por nenhuma necessidade, tal como acontece aos civilizados.

Habitados assim a fixidez de residência, ficarão cada vez mais em condições de receber a nossa influência amistosa, a nossa proteção e os nossos conselhos. Ora por gosto, ora por simples imitação, se afeiçoarão aos nossos usos e costumes; e espontaneamente lhes nascerão as necessidades de vestuário e outras de que não prescindimos, e assim também se porão a coberto delas (in MENDES, 1910a: 23)

Fixá-lo significava, portanto, tirá-lo do estado fetichista que o caracterizava. Demarcar uma posse poderia assim ter este mesmo efeito, cercando os índios em pequenos limites. Demarcar seria compelir a que entrassem em relação produtiva com a terra.

Esta concepção, aliada a clara dificuldade de negociar terras com os Estados, explica em parte a exiguidade das terras demarcadas pelo Serviço de Proteção aos Índios, durante os mais de 50 anos de existência. A *proteção* não impediu, por exemplo, o arrendamento de terras dos índios pelo próprio órgão. Inversamente, a não demarcação de reservas não impedia a ação do órgão junto aos índios, inclusive com o estabelecimento de postos indígenas para a ação do SPI junto aos índios.

A Emenda Constitucional de 1969, altera significativamente o tratamento da questão indígena no plano constitucional, garantindo aos índios a posse permanente das terras por eles habitadas e reconhecendo o usufruto exclusivo das riquezas naturais e todas as utilidades nelas existentes. A lei de criação da FUNAI já estabelecia como uma de suas finalidades a "*garantia à posse permanente das terras que habitam*", o que não significou de imediato uma ação sistemática neste sentido. Durante toda primeira metade da década de 70 esteve o órgão indigenista, voltado somente à uma política de implementação de projetos econômicos de cunho integracionista e de ações de apoio à expansão sobre a Amazônia, especialmente com as frentes de atrações.

Em 1993 o Estatuto do Índio (Lei 6001 de 19.12.1973), irá caracterizar legalmente as terras indígenas (Título III) reconhecendo três categorias distintas: terras ocupadas ou habitadas, áreas reservadas e terras dominiais (art.17), e determinando que "*as terras indígenas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, serão administrativamente demarcadas, de acordo com o processo estabelecido em decreto*

executivo" (art.19) devendo a demarcação ser homologada pelo Presidente da República e inscrito no SPU.

Dois anos após esta lei o governo federal, através do Decreto 76.999/76, estabeleceu disposições sobre o processo administrativo de demarcação de terras indígenas. Internamente à FUNAI, havia já movimentos no sentido de normatizar a questão (Lima, 1989: 183-4), mas podemos tomar este decreto como o ponto inicial e fundador de uma *sistemática de regularização de terras indígenas* tal como a temos hoje. Até então, e mesmo depois do fim do SPI, as terras demarcadas haviam sido estabelecidas através de atos executivos (estaduais e, e depois de 67, federais), "reservando áreas de terra" aos índios sem a definição de um procedimento administrativo claro. A reserva de áreas para os índios estava até então intimamente ligada a ação indigenista (como um continente para a ação integracionista). Com o EI e o Decreto 76999/76, amplia-se o escopo da ação, ao pretender uma definição de todas as terras indígenas.⁵

O decreto determinava que no caso das *terras ocupadas* ou *habitadas*, seria realizado um reconhecimento prévio das áreas a serem demarcadas, por um antropólogo e um engenheiro ou agrimensor nomeados pelo Pres. da FUNAI.⁶ No relatório produzido por estes técnicos deveria contar a descrição de limites da área., "*atendidos a situação atual e o consenso histórico sobre a antiguidade da ocupação dos índios*", e seria submetido à aprovação do Presidente do órgão.⁷

Estava deste modo delineado a fase preliminar, depois chamada de identificação, que pouco mudou em sua essência: a nomeação de técnicos pelo presidente da FUNAI, para proceder um reconhecimento prévio da área (uma "visita" à área) e preparar uma proposta de limites com base na situação atual e no consenso histórico sobre a ocupação.

Os decretos posteriores ao 76.999/76, já na década de 80, alteraram substancialmente as instâncias de decisão sobre o processo, interpondo entre a elaboração da proposta e a demarcação instâncias de avaliação e decisão que diminuíam o poder de

⁵ Este processo deve ser entendido dentro de uma geopolítica para a região amazônica: um conjunto de ações governamentais no período que centralizava a política de terras na União, tal como a transferência para este nível das terras devolutas, sobreposições de territórios federais sobre os antigos estados, etc. que permitindo uma política mais integrada de expansão sobre a Amazônia. Neste sentido a definição das terras indígenas (e, e no mesmo sentido, a emissão certidões negativas pela FUNAI), pode ser equiparada e combinada a discriminatória de terras, esquadrihado e liberando espaços para a ocupação da região. (LEITE, 1993)

⁶ As terras ocupadas ou habitadas, i.é, onde existia índio mas não uma definição de área, não tinham uma definição de área, tal como as reservadas e dominiais, justificaria um reconhecimento prévio da área a ser demarcada, é para esta que se definem os procedimentos de "identificação". As reservadas e dominiais indígenas seriam demarcadas com base nas áreas já existentes e conhecidas. Os decretos posteriores (88.118/83 e 94.945/87) mantiveram esta distinção, embora em termos práticos não tenha havido durante este período, qualquer procedimetro de demarcação destas áreas como reserva ou de domínio. Já na década de 90, os decretos deixam de diferenciar estas categorias, estabelecendo a necessidade de identificação para todas as terras discriminadas no artigo 17 do EI.

⁷ A idéia de consenso histórico sobre a antiguidade da ocupação e situação atual consta do artigo 25 do EI, sobre as "terras ocupadas".

decisão da FUNAI e estabeleçam um controle do processo a partir dos órgãos de fundiário e de uma política de segurança.⁸

No que diz respeito à identificação, fase inicial do processo, podemos destacar, em primeiro lugar, que embora tenhamos alguns indícios de preocupação com *"as reais necessidades das comunidades indígenas, não só para a sua subsistência, mas também para o posterior desenvolvimento"*,⁹ e a indicação de um "antropólogo" para o grupo de trabalho, *este não estava voltado para uma investigação antropológica* da qual teria como resultado uma proposta de limites. Esta questão foi suficientemente tratada por Oliveira & Almeida, observando as limitações os impedimentos para a realização de um estudo de cunho antropológico. Destaca os autores que focalizando *"especificamente o trabalho do antropólogo nestes GTs destinados à identificação de terras indígenas, percebe-se a existência de pelo menos três fatores que concorrem para inibir o exercício competente de seu modo próprio de observação"*. O primeiro diz respeito a própria formação do "antropólogo da FUNAI", categoria funcional, que engloba profissionais de distintas formações muitas sequer próximas ou similares a uma formação regular em Antropologia (26-8). Um segundo fator, seria a inexistência de um sistema centralizado de arquivos e controle da documentação que permitisse ao servidor apropriar-se dos conhecimentos acumulados pelo órgão sobre um grupo étnico ou uma comunidade específica. E o terceiro limitador do trabalho propriamente antropológico estão nas normas de funcionamento desta equipe que a) atua com um limitado período de campo, que leva a caracterizar não como um *trabalho de campo*, mas como uma *visita de área*; b) inclui profissionais de outra formação com outros métodos de trabalho de campo, nem sempre afeitos aos ritmos e exigências da investigação antropológica; c) a relação circunstancial com o povo indígena e a área, que leva a uma falta de cumulatividade das visitas com um mesmo antropólogo identificando inúmeras áreas e d) a necessidade premente de conclusões e absolutizações.

A caracterização de uma terra como indígena acaba por ser apresentada nos relatórios de forma caricatural com compilações de textos de viajantes e etnógrafos, sem qualquer cuidado, que buscam mostrar o consenso histórico sobre a ocupação, querendo demonstrar sua "imemorialidade". Os relatórios supervalorizavam a parte histórica, e destinam a "situação atual" descrições de "marcas de ocupação". A representação que o grupo faz de seu território, a memória oral, a própria reflexão sobre as práticas indigenistas e suas conseqüências para o grupo não são sequer consideradas.¹⁰ Não podendo ser tomada como uma "antropologia" e dado os fatores limitadores da ação do antropólogo, o referencial que vem ocupar esta lacuna *"parece ser o indigenismo, que como um conjunto de saberes práticos e um discurso de efeitos ideológicos, [que] acaba por nivelar e*

⁸ Estas modificações devem ser vistas como um processo, formalizado nos decretos. Tomo aqui os decretos como bases para uma argumentação sem querer absolutizar seu peso, negando a importância dos processos sociais e políticos de sua construção, e sem detalhar aspectos que nos levaria a pensar em um "saber" que vai sendo produzido no órgão.

⁹ Portaria FUNAI 385/N de 23 de agosto de 1976 que determina normas para a delimitação de terras indígenas.

¹⁰ Para uma leitura sobre os relatórios de identificação ver LIMA, 1997.

homogeneizar o comportamento do antropólogo (e outros técnicos) com o do indigenista." (op.cit.)¹¹

Um segundo ponto a ser destacado, é que, se por um lado a designação de um "grupo técnico" levaria a pensar em uma instância neutra e técnica, despolitizando o processo de identificação e gerando relatórios com uma pretensa objetividade conforme destacam os autores acima citados; por outro lado é importante notar que os atos normativos estabeleceram o grupo como uma instância não propriamente antropológica, mas como um grupo formado por técnicos incumbido de preparar uma proposta de área. Por isto mesmo o controle sobre esta fase se deu pela inclusão de outros membros dentro do GT, que tem o papel nítido de interferir na produção de uma proposta de limites a partir de determinadas preocupações institucionais e políticas. O Decreto 94.945/87 é exemplar neste aspecto: ao definir a composição da equipe técnica ele estabelece não mais um "antropólogo" mas "antropólogo, sertanista ou indigenista da FUNAI", consagrando o saber prático, e inclui ainda (o que vinha acontecendo desde o início da década de 80) um técnico do Incra e um do órgão fundiário estadual (§2º). Mais do que isto o decreto prevê a inclusão de um outro componente no grupo com sentido nitidamente político:

Art.3º: Quando se tratar de terras ocupadas ou habitadas pelos indígenas, localizadas na faixa de fronteira, participará também da composição da equipe técnica prevista no parágrafo anterior, um representante da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Isto demonstra que a proposta surgida da identificação é produzida por um conjunto de fatores, não necessariamente técnicos e não fieis a um estudo específico do grupo indígena em questão, mas políticos. Os relatórios servem assim para dar uma expressão de legalidade numa decisão que é negociada e compostas por vários fatores, onde o trabalho de identificação a partir das características do grupo e sua utilização do território é apenas mais um dos componentes. Não se deve menosprezar a composição do grupo, considerando-o como algo meramente técnico ou qualificar suas deficiências apenas por falta de capacidade técnica.¹²

Por último, parece claro supor (embora uma demonstração seja difícil), que a estruturação do processo administrativo, tal como a criação de um grupo de trabalho para avaliar a proposta de limites (Dec. 88.118/83 e 94.945/87), estabelece, ainda que informalmente, no grupo técnico que vai preparar a proposta de área, um certo balizamento do trabalho, moldando a proposta de forma a *responder* determinadas exigências políticas

¹¹ É de se considerar uma ideologia que opõe indigenistas e antropólogos já dentro do SPI e também na FUNAI, com uma valorização pelo trabalho prático em detrimento às pesquisas acadêmicas. Busca-se a legitimidade de quem pode falar pelo e do índio. Talvez isto seja um importante aspecto para buscar a valorização de um certo tipo de trabalho de campo.

¹² Não estou aqui avaliando a qualidade dos relatórios e dos trabalhos, desconsiderando todos os trabalhos realizados. Trata-se de uma leitura feita a partir das normas, destacando os mecanismos para controlar mesmo a ação dos Gts e elaboração das propostas.

dos avaliadores. Como não levar em conta na hora de propor uma área as decisões de uma instância superior, que pode significar a paralização do processo?

Constituição de 1988: uma nova base

No ano anterior à promulgação da Constituição de 1988, o Governo Sarney procederia um realinhamento político que significaria um controle evidente da política fundiária nacional. É neste âmbito que se modifica também a política de terras indígenas, colocando um controle sobre o processo decisório com a participação direta do Conselho de Segurança Nacional e fechando o fluxo das informações que permitiriam controlar as decisões sobre as terras indígenas. Sob a idéia de que as terras indígenas eram muito extensas e que ameaçavam a segurança nacional, o governo sistematicamente impediu a criação de terras indígenas na fronteira, procedeu uma distinção entre "área" e "colônia indígena" que significava a alteração no tamanho destas.¹³

Pela primeira vez de forma sistemática os estudos de identificação de terra passam a ser questionados, devido o tamanho das terras. O CSN prepara então uma " ficha de coleta de dados" a ser aplicada na identificação das terras, que tem como unidade de coleta a aldeia e não a organização do grupo. Esta foi uma tentativa de implementar a idéia de definir a terra indígena apenas pela área ocupada. Questionava-se, neste momento, explicitamente o tamanho da terra Yanomami e o argumento sobre a "área de perambulação". É no embate sobre esta idéia restrita de ocupação, que significou a redução na extensão de várias terras, que foi sendo debatido e votado o texto constitucional.

A Constituição Federal de 1988, no entanto, mais do que simplesmente detalhar direitos indígenas já garantidos na constituição e na legislação anterior, estabeleceu uma nova base, sobre a qual deve-se hoje pensar a definição de uma terra indígena. Em primeiro lugar, pelo texto constitucional, fica descartada uma política assimilacionista e integracionista que acompanha toda a legislação anterior, inclusive aquela que cria a FUNAI e o próprio Estatuto do Índio, uma vez que *"são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, linguas, crenças e tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens."* O texto constitucional faz ainda dos *"índios, suas comunidades e organizações partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses"*, colocando em cheque o estatuto da tutela. É neste espírito que deve ser lido a questão da terra indígena: o de reconhecimento de uma sociedade, que tem seus usos, costumes e tradição e tem a terra como necessária a sua reprodução *enquanto índios*. Para não deixar dúvidas o § 1 do artigo 231 define o que são "terras tradicionalmente ocupadas", indo além da idéia de simples ocupação e de uma área econômica para a reprodução física do índio:

¹³ Para uma leitura sobre o novo indigenismo criado no período ver Oliveira, 1991, para os resultados desta política de terras ver Leite, 1990 e 1991.

§ 1º 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 ao seu bem-estar e as necessárias a sua preservação física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições

A Constituição estabelece, assim, uma nova base, sobre o qual deverá pautar-se a definição de uma terra indígena. E para definir-se qual a terra tradicionalmente ocupada segundo usos, costumes e tradições, torna-se necessário um estudo técnico qualificado, o do antropólogo.¹⁴

A normatização da identificação após a constituição de 1988

Os estudos de identificação às terras não seguiram de imediato os termos constitucionais. Em 4 de fevereiro de 1991 o Governo Collor, através do Decreto nº 22 alterou o processo administrativo de demarcação das *terras indígenas*, revogando os decretos 94.945 e 94.946 de 1997 e acabando com a distinção entre áreas e colônias indígenas, passando todas à categoria de terras indígenas (art.12). Este é o primeiro ato a tomar a nova carta como base. O seu art.2º estabelece que

"A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios será precedida de identificação por grupo técnico, que procederá aos estudos e levantamentos, a fim de atender ao disposto no § 1º do art. 231 da Constituição

§1 O grupo técnico será designado pelo órgão federal de assistência ao índio e composto por técnicos especializados do seu quadro funcional que, sob a coordenação do Antropólogo do próprio órgão de assistência ou de instituições científicas afins, realizará estudos etnohistóricos, sociológicos, cartográficos e fundiários necessários. (...)"

O Decreto inova ao colocar o "antropólogo" como coordenador do GT (embora isto acontecesse na prática a mais tempo) e ao abrir a possibilidades de que o antropólogo possa ser de fora da FUNAI, mas não fala propriamente em "estudos antropológicos", remetendo-se a estudos etnohistóricos, sociológicos, cartográficos e fundiários necessários.

A portaria FUNAI 239/91 (20/março), que estabelece normas para os trabalhos de identificação e delimitação, reforça a idéia de estudos etnohistóricos e sociológicos, e enumera oito itens, muitos dos quais segue a idéia de consenso histórico e situação atual conforme as sistemáticas anteriores, numa espécie de colagem de textos diversos sem produzir uma nova concepção, que embora extenso vale a pena reproduzir:

II. Os estudos etnohistóricos e sociológicos, precedidos de pesquisa documental e bibliográfica no nível de gabinete, serão realizados em campo observando os seguintes procedimentos:

1. pesquisa sobre o histórico da ocupação da terra indígena de acordo com a memória tribal;

¹⁴ "Para deduzir estes elementos e concretizar este conceito, isto é para dizer em cada caso concreto que terras são efetiva e tradicionalmente ocupadas por uma nação indígena determinada, deve-se utilizar instrumental científico e técnico que possa reconhecer os usos costumes e tradições, por meio de laudo pericial antropológico. Este fato concreto deve ser reconhecido pelo Poder Público." (Souza Filho, 1990)

2. *pesquisa sobre a existência de sítios arqueológicos, locais sagrados e de rituais e outros indícios de antiguidades da ocupação da área pelo grupo indígena, assim como sua inter-relação com a situação atual;*

3. *levantamento demográfico e distribuição espacial do grupo indígena considerando sua organização sócio-política, atividades culturais e econômicas*

4. *levantamento espacial da utilização econômica do território tribal, entendidas como tal as áreas de caça, pesca, de coleta, de agricultura e de outras atividades produtivas;*

5. *averiguação do intercâmbio sócio-econômico com outros grupos indígenas da região e com a sociedade envolvente;*

6. *avaliação das relações interétnicas; histórico da ocupação da área por não índios e de eventuais conflitos;*

7. *identificação e descrição dos limites da terra indígena, considerando distribuição espacial, os usos e costumes do grupo indígena, as terras imprescindíveis a preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar, assim como fatos e documentos históricos;*

8. *avaliação do relacionamento do grupo tribal com o Estado.*

Note que o primeiro e segundo item, usando o primeiro a memória tribal e o segundo marcas arqueológicas, buscam a antiguidade da ocupação, assim como o final do item 7 ao remeter a identificação e delimitação à fatos e documentos históricos. O item 7 é no mínimo estranho: o objetivo dos itens anteriores não é a identificação e delimitação de limites, ou apenas o 7 deve ser considerado para este fim? E porque remeter-se a fatos e documentos históricos, ao inspirar-se no texto constitucional? Pouco se caminha para um entendimento da organização do grupo e de sua territorialidade, listando-se tópicos isolados.

Mas são nas normas constantes do "Manual de Identificação de Terras Indígenas" aprovado pela Ordem de Serviço/SUAF 003/91, de 6 de maio, que a distância entre a identificação e de um estudo antropológico e mesmo das definições constitucionais fica mais nitido. O manual fala de aspectos gerais sobre a objetividade que o trabalho deve ter, e que este deve pautar-se em "*metodologia rigorosa*" e que "*deve-se, antes de tudo, ater-se a legislação, observando-se e analisando-se o texto constitucional, a Lei nº 6001/73, os termos do Decreto 22 de 04 de fevereiro de 1991 e os da Portaria PP 239/91, de 10 de março de 1991*". Mas ao descrever o conteúdo do trabalho final e o roteiro há um predomínio do levantamento histórico da ocupação: "*Do relatório constarão: introdução, históricos do grupo, ocupação e utilização da terra pelo grupo indígena e proposta de delimitação.*"

A este roteiro, que repete a prática (ou deveríamos falar *fórmula*) já vigente dentro do órgão em momentos anteriores, junta-se um outro aspecto já comentado acima, sobre os limites do trabalho do antropólogo e do saber prático, que me limito a citar:

Sabe-se que o tempo disponível in loco é bastante limitado. O conhecimento em profundidade sobre o grupo indígena demanda anos - daí os especialistas nesse ou naquele grupo -, enquanto que o técnico da FUNAI dispõe apenas de dias para a compreensão da sociedade objeto de seu trabalho. Mas conta com a vantagem da visão de conjunto do universo indígena no Brasil, com experiências anteriores.

Nos últimos anos, contudo, ainda sob a vigência do Decreto 22/91, a FUNAI passou indicar cada vez mais frequentemente para os GTs antropólogos formados para executar os trabalhos de identificação, que torna, em tese, dispensável algumas das indicações do manual

sobre a objetividade, o trabalho de campo, etc, pois fazem parte da própria formação básica do antropólogo.

O Decreto 1775/96 e a Portaria 14/96

O Decreto 1775/96 viria substituir o Decreto 22/91, com o argumento do então Ministro da Justiça de que este seria inconstitucional por não garantir o direito ao contraditório, e que sua não substituição poderia por em risco todas as terras definidas no período de sua vigência. Apesar dos argumentos contrários a esta opinião, o decreto foi assinado causando imediatamente uma reclassificação total das terras indígenas segundo suas etapas.

A principal alteração está sem dúvida na abertura do "contraditório", previsto em seu Art.2 § 8º, dando até noventa dias para os interessados manifestarem-se, em uma única oportunidade, após a publicação do resumo do relatório no DOU e D.O.da unidade federativa onde se localizar a área. Sobre a argumentação da ausência deste contraditório foram abertas à manifestações dos interessados os processos não concluídos. Estariam fora desta situação apenas as terras já homologadas ou reservadas com um dos registros - DPU ou CRI.

Outro aspecto fundamental é o papel atribuído ao Ministro da Justiça dentro do processo, que se reveste do papel de juiz das partes (proposta de área versus manifestação dos interessados). As manifestações viriam a fundamentar a decisão soberana do ministro, que continua no entanto sendo uma decisão política, podendo ele concordar ou não com cada um dos manifestantes ou do órgão indigenista. Mais do que uma simples modificação em termos do controle sobre a decisão em fases posteriores à identificação, esta alteração demonstrava desde logo uma exigência de maior acuidade à identificação da terra indígena, colocando-a no mesmo nível de argumento de possíveis interessados.

Mas vejamos o que mudou nos trabalhos de identificação, que nos interessa mais diretamente aqui. Estabelece o decreto:

Art.2º - A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios será fundamentada em trabalhos desenvolvidos por antropólogo de qualificação reconhecida, que elaborará, em prazo fixado pela portaria de nomeação baixada pelo titular do órgão federal de assistência ao índio, estudo antropológico de identificação.

§1º O órgão federal de assistência ao índio designará grupo técnico especializado, composto preferencialmente por servidores do quadro funcional, coordenado por antropólogo, com a finalidade de realizar estudos complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação

O decreto consagra a idéia de que a demarcação será fundamentada em *estudos antropológicos* de identificação realizado por *antropólogo de qualificação reconhecida*. Supera-se assim um dos problemas acima destacado como limitador na realização dos

trabalhos antropológicos, de qualificação profissional, estabelece também que estes estudos serão "antropológicos" e não mais etno-históricos e sociológicos.

Minutas do Decreto que circularam antes da sua assinatura, continham uma definição que parece ser uma ambigüidade do decreto: a expressão "*a demarcação ...será fundamentada*" era substituída por "*a demarcação... será precedida de trabalhos desenvolvidos por antropólogo*". Não há um vínculo direto no texto do decreto, entre o antropólogo de que trata o *caput* e o antropólogo coordenador do grupo técnico do §1º; nem tampouco uma explícita expressão que indique que estes trabalhos devam ser realizados ao mesmo tempo, isto é, que o estudo antropológico que fundamentará a demarcação será feito durante a realização dos *estudos complementares*. O procedimento que tem sido adotado é que os trabalhos sejam realizados conjuntamente. Não há, contudo, um impedimento a uma leitura distinta. A ida antecipada do antropólogo à campo poderia garantir, além de uma pesquisa mais fiel a metodologia antropológica, uma melhor definição das prioridades e necessidades de (quais) estudos complementares, e até uma preparação do grupo indígena para a chegada do grupo técnico.

Da minuta ao decreto houve uma outra substituição de termos: o "*laudo antropológico específico*" (minuta) por "*estudos antropológicos de identificação*" (decreto). A minuta estava circulando com uma lista de quesitos a serem atendidos nos trabalhos de identificação, que aproximavam os *trabalhos de identificação* de um *laudo pericial*. Embora esta lista de quesito tenha sido descartada do decreto, o Ministro Jobim, reproduziu-a inteiramente na Portaria 14/96 assinada um dia após o decreto.

A Portaria 14/96 "estabelece regras sobre a elaboração do relatório previsto no Decreto 1775/96 em seu art.2º § 6º, considerando que será a partir deste relatório que se baseará a Exposição de Motivos do Decreto de homologação da demarcação. Produz-se assim um controle e direcionamento à "elaboração" do trabalho de identificação, e isto é feito por uma leitura muito particular do texto constitucional. Tratando as "terras tradicionalmente ocupadas" como conceito, o ministro pretendeu objetivar o que seriam as *quatro situações*, que as *consustanciam, em conjunto e sem exclusão*:

... a saber (a) as áreas "por elas habitadas em caráter permanente", (b) as áreas "utilizadas para suas atividades produtivas", (c) as áreas "imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem estar", e (d) as áreas "necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos costumes e tradições"

Esta inclusão do termo *área* (não usado no termo constitucional e que pressupõe limites definidos) para cada um dos itens, leva-nos a pensar como se estes fossem necessariamente destacáveis e exclusivos para um grupo indígena. A leitura possível é que cada uma dessas situações caracterizaria uma área específica, e que deveria ser argumentada separadamente no relatório, a partir de alguns parâmetros pré-definidos pelo ministro (que constam do corpo da Portaria). Os parâmetros são contudo sempre externos ao próprio grupo indígena, de seus usos, costumes e tradições. Para compreender esta "visão antropológica", Barreto Filho fez recentemente uma leitura da portaria à luz dos despachos

recentes do ministro, demonstrando a visão reducionista da antropologia aí contida.¹⁵

É importante perguntar-se se tais quesitos são suficientes para abarcar todas as situações existentes de terras indígenas no país. Destaco aqui, como exemplo, as áreas objeto de revisões, retomando o início deste texto: qual o impacto da delimitação sobre o território do grupo indígena, já que esta foi realizada sem um estudo mais detalhado do grupo e sem a participação destes, tal como foram as muitas identificações até hoje? Quais as transformações que isto provocou na organização do próprio grupo? Quais as reivindicações surgidas após este território "imposto de fora"? Não seriam estas variáveis políticas fundamentais a compreensão do atual território indígena e igualmente legítimas, as perguntas no caso de revisões não serão mais específicas e direcionadas?

A leitura feita pelo ministro do texto constitucional que levou a preparar os "quesitos" para o relatório pode limitar uma leitura propriamente antropológica da terra. Fica assim um problema a ser enfrentado pelo antropólogo: sendo um documento normativo, pelo qual deve direcionar-se o trabalho do grupo técnico, este pode gerar problemas na elaboração do relatório. Se é de fato interessante melhorar os relatórios de identificação, exigindo-lhe objetividade nas respostas aos preceitos legais; e se o caminho é a definição de "quesitos" levantados a luz da legislação e do conhecimento das situações concretas, a inclusão de questões em uma portaria pode significar uma uniformização de situações bastante diversas. Ao antropólogo cabe responder todas as questões levantadas, talvez questionando quando necessário a pertinência dos quesitos a luz do conhecimento sobre os índios em estudo, tal como sugere Silva, 1994, para o caso de laudos antropológicos.

A adequação entre as leituras jurídicas do texto constitucional e o conhecimento antropológico é, não só necessária, como é algo que deve ser exercitado, considerando sobretudo a multiplicidade de situações concretas em que se encontram os grupos indígenas. Este é um desafio deste momento.

¹⁵ Para uma leitura mais detalhada neste sentido, sugiro a leitura de Barreto Filho, 1997.

Bibliografia citada

BARRETO FILHO, Henyo Trindade.

1997. "Jobim, o antropólogo; a Portaria 14/96 e os Despachos incendiários" (mimeo)

MENDES, Raimundo Teixeira.

1910 - "A civilização dos indígenas brasileiros e a política moderna". Rio de Janeiro, Apostolado Positivista do Brasil.

LEITE, Jurandyr C. Ferrari.

1990a - "Terras indígenas no Brasil: o Governo Sarney". Resenha & Debate, 1, Rio de Janeiro, jun.1990.

Ob - "1987-1990: redução das terras indígenas e paralisia de processos". In: PETI/CEDI, Terras indígenas no Brasil. S.Paulo CEDI. pp.5-10.

1993. "Projeto geopolítico e terras indígenas; dimensões territoriais da política indigenista". Rio de Janeiro, IGEO/UFRJ. (Projeto de dissertação)

LEITE, Jurandyr Carvalho F. & OLIVEIRA, João Pacheco de.

1991. "É possível acelerar a regularização das terras indígenas?" Resenha & Debate, 3, Rio de Janeiro, mar.1991.

LIMA, Antonio Carlos de Souza.

1989. "A identificação como categoria histórica" In: OLIVEIRA, J.P. (Org.) Os poderes e as terras dos índios. Rio de Janeiro, PPGAS-Museu Nacional, p.137-203. (Comunicações, 14)

1997. "Os relatórios antropológicos de identificação de terras indígenas da Fundação Nacional do Índio; Notas para um estudo da relação entre Antropologia e Indigenismo no Brasil, 1968-1985. Rio de Janeiro. Museu Nacional/UFRJ.

OLIVEIRA, João Pacheco de & ALMEIDA, Alfredo Wagner B.

1989. "Demarcação e reafirmação étnica: um ensaio sobre a FUNAI". In: OLIVEIRA, J.P. (Org.) Os poderes e as terras dos índios. Rio de Janeiro, PPGAS-Museu Nacional, p.13-112. (Comunicações, 14)

OLIVEIRA, João Pacheco de.

1990. "Segurança na Fronteira e Novo Indigenismo: Formas e linhagem do Projeto Calha Norte". In: _____ (org.), Projeto Calha Norte: Militares, Índios e Fronteiras. Rio de Janeiro, Ed.UFRJ, 1990, 15-33. (Antropologia & Indigenismo, 1)

OLIVEIRA, João Pacheco de.

1983. "Terras indígenas no Brasil: uma tentativa de abordagem sociológica". Boletim do Museu Nacional, 44. Rio de Janeiro, out-1983.

SILVA, Aracy Lopes da.

1994. "Há antropologia nos laudos antropológicos?" In: SILVA, O.S., LUZ, L. e HELM, C.M.V. A Perícia Antropológica em processos judiciais. Florianópolis, Ed.da UFSC.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés.

1990. "O processo de demarcação de terras indígenas: o poder público federal deve aplicar o artigo 231 da Constituição" In: PETI/CEDI, Terras indígenas no Brasil. S.Paulo CEDI. p.11.

ANEXO

Informe descritivo do processo de identificação*

A etapa de identificação de terras indígenas é realizada por iniciativa da FUNAI, sob acompanhamento da DID/DAF e tem seguido o seguinte procedimento¹⁶:

- Designação por portaria da presidência do órgão publicada na sessão 2 do DOU, de um grupo técnico que realizará estudos antropológicos, delimitação em planta e memorial descritivo, levantamento de ocupantes não índios com a aplicação do laudo de benfeitorias e, mais recentemente, levantamento ambiental. Para tais trabalhos tem sido indicado um antropólogo que será também o coordenador do grupo, um cartógrafo ou topógrafo, três técnicos agrícolas (FUNAI, INCRA e instituto de terras estadual) e um ambientalista (biólogo, eng. florestal...). Da portaria consta a área a ser identificada, e sua localização, o nome do antropólogo coordenador e dos outros componentes do grupo sua formação e vinculação institucional, e o prazo para a realização do trabalho de campo e para a entrega do relatório, prazo que tem sido expandido por portaria em caso de necessidade.
- O grupo se reunirá na sede da FUNAI ou próximo à terra a ser identificada, antes da ida a campo. A viagem a campo, tem sido realizada (conforme pode-se ver pela leitura das portarias que designam o GT) poucos dias após a publicação da portaria. Salvo informalmente (isto é no caso dos componentes já trabalharem com o grupo indígena) não há tempo para a realização de estudos preliminares pelo grupo técnico.
- Após a volta a campo, o GT tem um prazo para entrega do relatório final a ser apresentado pelo coordenador. Como o coordenador usará dados levantados pelos outros técnicos, o prazo dos demais tem sido menor. São produzidos então, o relatório do ambientalista, o de levantamento fundiário, a planta e memorial descritivo e um relatório antropológico que agrega também como coordenador informações básicas dos outros relatórios.
- Este relatório é encaminhado à DID, onde é avaliado e feito "resumos" visando a publicação no DOU e D.O. do estado em que está localizada a terra em estudo, que ocorre após avaliação também por parte do presidente da FUNAI.
- Publicado o relatório contendo já a proposta de delimitação, fica aberto o prazo para a manifestação de interessados. Estas manifestações e a avaliação do ministro, conforme consta do Decreto 1775/96 (art.2º), podem exigir que novas informações sejam prestadas, cujo teor e forma de respondê-las será avaliado pela própria FUNAI. Uma

* Apêndice ao texto: A identificação de terras indígenas. Jurandyr C.F.Leite.

¹⁶Tomo para estas informações como base a leitura das portarias que designam os grupos técnicos, a leitura de alguns relatórios e entrevistas realizadas com técnicos da FUNAI, não se trata de procedimentos normativos. Estes procedimentos podem variar um pouco de caso a caso.

vez que a área seja "declarada" por portaria ministerial pode-se considerar fechada a fase de identificação.