

SÉRIE ANTROPOLOGIA

300

**AS TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL E A
“REGULARIZAÇÃO” DA IMPLANTAÇÃO DE
GRANDES USINAS HIDRELÉTRICAS E PROJETOS
DE MINERAÇÃO NA AMAZÔNIA**

Stephen Grant Baines

**Brasília
2001**

As Terras Indígenas no Brasil e a “regularização” da implantação de grandes usinas hidrelétricas e projetos de mineração na Amazônia¹

Stephen G. Baines²

Conforme a Constituição Federal do Brasil de 1988, a questão das terras indígenas toma precedência nos problemas fundiários no Brasil, considerando que em seu artigo 231 garante aos índios “os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”. Direitos que independem da existência ou não da demarcação ou qualquer reconhecimento formal das suas terras por parte do Estado. Os direitos dos índios são originários, decorrente da sua conexão sociocultural com povos pré-colombianos.

O artigo 17 da Lei nº 6.001 de 10 de dezembro de 1973, o Estatuto do Índio enumera três tipos de terra indígena:

- a) as terras dominiais recebidas pelos índios em virtude de ações do direito civil, como a doação, compra e venda ou permuta, em sua maioria provenientes de doações às comunidades indígenas feitas por órgãos públicos (féderais ou estaduais) ou particulares anteriores à República;
- b) As áreas reservadas pelo Estado para os índios, em parques e reservas indígenas;
- c) As áreas de posse permanente dos índios e cuja eficácia legal independe de ato demarcatório.

Os índios gozam pleno direito de propriedade somente sobre as poucas e reduzidas terras dominiais, enquanto a vasta maioria das terras indígenas no Brasil, classificadas como áreas reservadas e as de posse permanente constituem-se em bens inalienáveis da União, aos índios resguardando-se a posse permanente e o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades ali existentes conforme Lei 6.001, (arts. 32 e 22).

Rocha (1996:387) constata que no período do Serviço de Proteção aos Índios, entre 1910 e 1967, as diferentes Constituições (1934, artigo 129; 1937, artigo 154; 1946, artigo 216) estipulam que as terras tribais e seu usufruto pertencem de forma inalienável aos Índios, declarado que são “terras da União”.

Merece ser ressaltado que o referencial para a FUNAI, o órgão do governo encarregado de regularizar os territórios ocupados pelos índios, é a categoria “terra indígena” e não a categoria “sociedade indígena” usada mais na Antropologia. Como aponta João Pacheco de Oliveira, “terra indígena” não é uma categoria ou descrição sociológica, mas sim uma categoria jurídica, definida pela Lei no 6.001 (Oliveira, 1998a:18). Há situações em que várias sociedades indígenas ocupam uma só terra indígena, como o caso do Vale do Rio Javari, ou o Alto Rio Negro. Há muitas situações em que uma sociedade indígena ocupa uma terra indígena como no caso, para dar alguns exemplos, dos Waimiri-Atroari, dos Waiãpi, e dos Kadiweu. E há outras situações em que um grupo étnico ocupa várias terras indígenas como nos casos dos Xavante e os Kayapó.

A idéia do governo demarcar terras para os índios surgiu com o Serviço de Proteção aos Índios. Oliveira critica o mito popular de uma “idade de ouro” do indigenismo brasileiro, mostrando que embora o SPI tivesse demarcado 54 áreas indígenas, a extensão total dessas

¹ Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentado no Seminário: História da Terra e do Trabalho, no Mestrado em História das Sociedades Agrárias, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, em 20 de outubro de 2000, e outra versão foi divulgada em 01 de outubro de 2001 no sítio da Associação Brasileira de Reforma Agrária, www.abrarefaagraria.org.br

² Professor adjunto, Departamento de Antropologia, UnB; pesquisador do CNPq. stephen@unb.br

terras é de menos de 300 mil ha, perfazendo apenas 2,4% do total de terras indígenas demarcadas até o início dos anos 80 (Oliveira, 1998a:33). A ideologia do SPI visava uma pressuposta integração rápida dos índios na sociedade nacional, o que favorecia o estabelecimento de áreas reduzidas para os índios e a liberação das demais terras para ocupação pelos brancos. Acrescenta Oliveira que em muitas regiões do sul do país como em Mato Grosso do Sul, “as áreas estabelecidas pelo SPI são muito *menos uma reserva territorial* do que uma *reserva de mão-de-obra*, passando a ser uma característica dessas regiões formas temporárias de trabalho assalariado...” (Ibid:34).

Darcy Ribeiro (1979:137-148) e Antônio Carlos de Souza Lima (1995), mostram muito bem o objetivo do SPI de tentar transformar os índios em camponeses e localizá-los em núcleos agrícolas ao lado de sertanejos, explícito no próprio nome do Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais, desde sua criação em 1910 até 1914 quando se reconheceu a especificidade dos índios (Ribeiro, 1979:138; Lima, 1995). Entretanto, o Estatuto do Índio, de 1973, enfatiza de forma nítida o que João Pacheco de Oliveira chama “*a via camponesa* como modo privilegiado de integração das populações indígenas na sociedade brasileira. O direito dos grupos tribais de ter acesso à terra é reiteradamente afirmado” (1998a:19), ficando explicitado que se trata de “*garantir a terra como um meio de produção necessário (arts. 26, 27 e 28)*” (Ibid :19). Oliveira afirma que “a constituição de uma reserva faz com que a população indígena aí reunida possa cristalizar certas peculiaridades econômicas e sociais, favorecendo a reprodução de um novo tipo social: o *campesinato indígena*, com posse comunitária do meio básico de produção, a terra (Ibid:20). A singularidade desse campesinato indígena seria o controle coletivo sobre a terra e a subordinação direta ao Estado, sendo o índio tutelado pela FUNAI, e tendo , com as raras exceções das terras dominiais, somente o direito à posse permanente e usufruto exclusivo das suas terras que são de domínio da União.

Quando a FUNAI substituiu o SPI em 1967, época em que a ocupação da Amazônia por grandes empresas ainda estava incipiente, foi possível demarcar áreas grandes, como se pode ver no mapa produzido pela Diretoria de Assunto Fundiários (DAF) da FUNAI. Os prazos de cinco anos, dados pelo Estatuto do Índio de 1973 (Art. 65) para o Poder Executivo demarcar as terras indígenas ainda não demarcadas, e pela Constituição de 1988, não eram para ser cumpridos, considerando os poucos recursos disponibilizados pelo governo para regularização das terras indígenas. Entretanto, no período de 1988 a 2000, após a Constituição, foram demarcadas cerca de 70% do total das terras indígenas demarcadas em toda a história do Brasil, comparado com os 30% demarcadas entre 1910 e 1988.

Apesar do recente aumento grande na demarcação e regularização das terras indígenas, a grande maioria das terras indígenas tem a presença de não-indígenas dentro dos seus limites. Entretanto, não existe um levantamento sobre as formas e graus de invasão das terras indígenas (Oliveira,1998b:52). Estima-se que cerca de 85% das terras indígenas no Brasil são invadidas por não-indígenas (Indruinas, 2000). Conforme a Constituição, os títulos dominiais de brancos nas áreas de posse permanente são nulos de pleno direito e deveriam ser anulados por iniciativa do órgão tutor, e nas áreas reservadas pelo Estado caberia a desapropriação por utilidade pública (Oliveira, 1998b:47). Contudo, a FUNAI não dispõe de recursos para indenizar aquelas benfeitorias julgadas de boa fé, nem para deslocar os não índios das terras indígenas (Indriunas, 2000; Laraia, 2000).

O processo de “extrusão” ou retirada de pessoas não-indígenas de terras indígenas é uma das principais dificuldades enfrentadas pela FUNAI. Roque de Barros Laraia (2000)

afirma que há mais de 200 terras indígenas com populações não-índigenas, e que cerca de 90% da extensão total da Terra Indígena Paraguassu/Caramuru na Bahia está ocupada por não-índigenas. Indriunas menciona que a Terra Indígena Alto Rio Guamá, de 279 mil ha, reconhecida na década de 1940 e homologada em 1993, tem 60% do seu território invadido. A FUNAI não dispõe de estrutura para vigiar todas as terras indígenas, como a Terra Indígena do Vale do Javari de 8.519.000 ha de extensão, e não dispõe de dados confiáveis sobre o número de garimpeiros dentro do território dos Yanomami. Em 1º de outubro de 2000, Lima e Brasil (2000) divulgam uma proposta para a Polícia Federal e a FUNAI retirarem de 500 a 1.000 garimpeiros da reserva indígena dos Yanomami. Além disso, os funcionários da FUNAI não têm proteção do Estado. Segundo Laraia, a FUNAI tinha 2.560 funcionários (agosto de 2000), dos quais 400 ocupavam funções gratificadas, um número absolutamente insuficiente para vigiar mais de 570 terras indígenas que constituem aproximadamente 12% do território nacional.

Laraia, que chefiou a Diretoria de Assuntos Fundiários (DAF) da FUNAI durante cerca de nove meses em 1999-2000, acrescenta que muitos não-índios não estão dispostos a se retirarem das terras indígenas junto com o fato que a FUNAI não pode pagar as benfeitorias em todas as terras indígenas do país. Conforme Laraia, seriam necessários R\$200 milhões para pagar todas as benfeitorias em terras indígenas no Brasil, quando o orçamento anual da FUNAI é de R\$148 milhões dos quais R\$110 milhões são destinados ao pagamento dos seus funcionários ativos e inativos. No ano 2000 a FUNAI dispunha de um orçamento de apenas R\$4 milhões para a questão fundiária em todo o país, antes do corte orçamentário. O deputado Marcos Rolim, Presidente da Comissão de Direitos Humanos, comparando dotações previstas no orçamento da União para o ano de 2000, divulgou que “a demarcação de terras indígenas na região amazônica ... só receberá R\$1,5 milhão”, enquanto o Ministério da Defesa informou que R\$1,7 milhão de recursos públicos foram gastos com a operação das Forças Armadas na repressão violenta das manifestações pacíficas dos povos indígenas, negros e sem terra, nas comemorações dos 500 anos do Brasil na Bahia (Araújo, 2000).

O orçamento de R\$14,21 milhões em 2000 para terras indígenas, onde estão previstos gastos para identificação, demarcação e regularização fundiária é inferior à média orçamentária apresentada entre 1995 a 1999, que foi de R\$19,7 milhões/ano. Na proposta de orçamento para 2001, os recursos com terras indígenas apresentam um aumento de 222%, concentrado na ação de regularização fundiária. Objetiva a desintrusão de ocupações ilegais e o pagamento de indenizações a posseiros dentro das terras indígenas (Souza, 2000:5). A proposta de orçamento federal para povos indígenas em 2001 prevê 40% para administração e pessoal, 35% para saúde indígena, 18% para regularização fundiária, 3% para autosustentação econômica, 1% para fiscalização e proteção ambiental e apenas 1% para demarcação.

Oliveira, a partir de dados da FUNAI da segunda metade da década de 1980 chama atenção ao fato de que “a margem de utilização de terras indígenas em detrimento dos índios e em benefício de outros interesses é assustadora” (1998b:53), havendo “registros de existência de garimpos não indígenas em 22 áreas, que somadas representam quase 30% das terras indígenas; as unidades energéticas existentes e planejadas afetam quarenta áreas, que representam quase 40% das terras indígenas; estradas e ferrovias atravessam 73 áreas indígenas, correspondendo a 50% das terras indígenas; e a pressão das mineradoras abrange cerca de 70% da extensão total das áreas indígenas” (Ibid). Acrescenta Oliveira que verifica-se alguma forma já viabilizada ou programada de utilização do habitat por outros

fins na ordem de 86,65 do total da extensão das terras indígenas, sem computar as invasões por fazendas, posseiros, extratores etc, e que não existem dados confiáveis sistematizados. Entretanto, há indícios de que “as terras indígenas demarcadas e com registro em Cartório são menos suscetíveis a pressões quanto à sua utilização por interesses estranhos aos índios” (Ibid).

Oliveira divide o processo de reconhecimento de terras indígenas no Brasil numa sucessão de cinco fases, começando com a condição inicial das terras *não-identificadas*; as terras *identificadas*, termo que aglutina as sub-categorias “identificada” e “interditada”; seguido pela fase de *delimitação*, que indica a existência de um ato administrativo que estabeleça os limites físicos de uma área e a reconheça como destinada aos índios. A fase seguinte é a *demarcação*, com base no ato de delimitação, e homologação pelo Presidente da República, seguido pela *regularização*, que compreende as ações de matrícula da terra indígena no Serviço de Patrimônio da União (SPU) e de registro nos Cartórios locais de Registro de Imóveis (Oliveira, 1998b:47-48). Oliveira comenta que “É somente após a conclusão dessas providências que a posse de uma terra por índios se torna tão documentada quanto os títulos dominiais dos brancos, com ampla aceitação e reconhecimento pelas autoridades estaduais e municipais” (1998b:48).

A participação dos índios nos GTs da FUNAI, que envolvem processos técnicos e burocráticos que exigem especialistas, tem sido mais como mão-de-obra. Comenta Oliveira que “a prevalência destes procedimentos de inspiração burocrática, que neutralizam o potencial do grupo transformando os índios em espectadores do seu próprio destino, é colidente com a própria dinâmica do movimento indígena que, no presente, enceta atos de autodemarcação” (Oliveira, 1998c:114”).

Desde a publicação inicial do trabalho acima citado de Oliveira, o Decreto 1.775 foi introduzido pelo governo para possibilitar a contestação administrativa sobre as demarcações realizadas. O procedimento contraditório introduzido com este decreto que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, no Art 2º, item 8º, declara que desde o início do procedimento demarcatório até noventa dias após a publicação do resumo do relatório preparado pelo GT e baseado em estudo antropológico de identificação, no DOU e no DO da(s) unidade(s) federada(s) onde se localiza a área de demarcação, acompanhado de memorial descritivo e mapa da área, “poderão os Estados e municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados manifestar-se, apresentando ao órgão federal de assistência ao índio razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório”.

Em documento da FUNAI) que resume, a partir do Decreto no 1.775, de 08 de janeiro de 1996 (FUNAI, 1996), o processo jurídico-administrativo da demarcação de terras indígenas, distingue-se cinco fases. A primeira fase, de *identificação*, constitui a fase em que se inicia com a formação do grupo de técnicos (GT) de identificação e delimitação que após estudos e levantamento em campo elabora um relatório cujo resumo é publicado com prazo para contestações. A “demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” é “fundamentada em trabalhos desenvolvidos por antropólogo de qualificação reconhecida” (Decreto no. 1.775, art. 2º) e o grupo técnico constituído é “coordenado por antropólogo, com a finalidade de realizar estudos complementares de natureza etno-histórica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação” (Decreto no.

1.775, art. 2º, item 1º). Em outro documento da FUNAI, em 1ª versão³, afirma-se que o “antropólogo-coordenador deverá se reunir com técnicos da Departamento de Identificação e Delimitação [DID] da Diretoria de Assuntos Fundiários [DAF]⁴ da FUNAI antes do início dos trabalhos para pré-organizar o trabalho e a ida a campo (FUNAI, 1997) e, a partir daí, o antropólogo “terá um prazo [de 20 dias] para realizar estudos preliminares e apresentar um roteiro de trabalho de campo a ser apresentado à DID” (Ibid). O antropólogo “deverá procurar a viabilização da participação do grupo indígena no processo de identificação ... e apresentar-lhes as informações que se fizerem necessárias para o posicionamento dos índios frente aos procedimentos, argumentos e propostas” (Ibid) Após realizar seu trabalho de campo o antropólogo deveria comunicar à DID para providenciar a ida de outros técnicos para realizar os estudos complementares e de delimitação. Após a realização dos trabalhos o relatório final, cumprindo as exigências estipuladas na Portaria MJ 14/96, é de responsabilidade do antropólogo-coordenador do GT. O antropólogo deve “procurar traduzir” seu próprio discurso para os termos jurídicos. O GT normalmente inclui um cartógrafo e especialista em meio ambiente. Mesmo que o GT pode ser constituído de funcionários da FUNAI, a falta de funcionários freqüentemente obriga a FUNAI a contratar especialistas de fora do seu quadro.

Uma grande dificuldade nos processos de demarcação de terras indígenas tem sido de encontrar antropólogos com preparação para escrever laudos periciais. Ao mesmo tempo existem escritórios de advocacia especializados na contestação de reivindicações indígenas, além de haver alguns antropólogos dispostos a preparar laudos periciais na defesa de interesses anti-indígenas. Além disso, existe um forte movimento no Congresso para modificar a Constituição no que se trata de terras indígenas.

A segunda fase, de *declaração*, constitui a fase em que com base no parágrafo 1º do artigo 231 da Constituição de 1988 o Ministro da Justiça analisa a proposta da terra indígena elaborada pelo GT e aprovada pela FUNAI. O resumo do relatório é encaminhado ao Ministério da Justiça para análise juntamente com as contestações por ventura impetradas contra a área, para a deliberação do ministro da justiça, onde o consultoria jurídica decide se a terra é indígena ou não. A FUNAI tem um prazo de 90 dias para programar a resposta às contestações.

A terceira fase, de *demarcação*, com base na portaria declaratória de terra indígena, expedida pelo ministério da justiça, a terra indígena a demarcar é definida, é feita uma estimativa de custos e a demarcação é executada caso a FUNAI disponha dos recursos necessários. Nesta fase ocorre a demarcação física que inclui a abertura de uma picada de seis metros de largura em todas as linhas secas do perímetro da terra indígena e a colocação de marcos e placas da FUNAI indicando que é terra indígena. Na prática os marcos e placas são facilmente destruídos por invasores não-índios, mesmo que isto não muda o que está ploteado através de coordenados geográficos. No caso da Terra Indígena do Vale do Javari, a linha seca é de cerca de 1.500 km de comprimento, dificultando a abertura de uma picada de seis metros de largura.

Na quarta fase, de *homologação*, a demarcação da terra indígena é confirmada através da expedição de um decreto e as benfeitorias de boa fé são indenizadas, os ocupantes não-

³ Atualmente este documento está em discussão e foi reformulado pela FUNAI, ainda não havendo uma nova versão pronta para divulgação até setembro de 2001.

⁴ A Diretoria de Assunto Fundiários da FUNAI é dividida em Departamento de Identificação e Delimitação (DEID), Departamento de Demarcação (DED), Departamento Fundiário (DEF), e Documentação (DOC).

indígenas sendo reassentados. Existe acordo entre a FUNAI e o INCRA para reassentar os pequenos proprietário o que é dificilmente cumprido.

A quinta fase, de *registro*, constitui o registro da terra indígena no cartório imobiliário da comarca em que se localiza o imóvel e na secretaria de patrimônio da União. O documento da FUNAI ainda sugere uma fase final que seria a da *extrusão de não-índios*, através de ações que visam a retirada de ocupantes não-índios e na indenização das benfeitorias julgadas de boa fé, e no reassentamento pelo INCRA. A indenização de benfeitorias somente ocorre quando estas são julgadas de “boa fé” por uma comissão de sindicância da FUNAI criada para este fim, e quando o ocupante da terra comprova que não sabia que estava dentro de uma terra indígena.

Todo este processo pode ser sustado por uma ação judicial que pode durar muitos anos, como nos casos da Terra Indígena Baú dos Kayapó Mekragnoti , a Terra Indígena Paraguassu/Caramuru onde os Pataxó Hã-Hã-Hãe tem o processo demarcatório sustado desde 1982 por ação judicial, e a Terra Indígena Raposa/Serra do Sol em Roraima.

Laraia (2000) observa que um dos principais empecilhos à regularização de terras indígenas no Brasil é a falta de recursos financeiros, o que dificulta o deslocamento de funcionários para a demarcação de terras indígenas e limita a possibilidade de indenizações de benfeitorias de boa fé. Acrescenta Laraia que atualmente a FUNAI enfrenta duas situações distintas: por um lado a das terras indígenas compreendidas dentro da divisão administrativa da Amazônia Legal, e por outro lado a das terras indígenas no resto do Brasil. As terras indígenas dentro da Amazônia Legal estão recebendo financiamento para sua demarcação do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) que faz parte do programa maior, o Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), financiado pelo Grupo de 7 países mais ricos do mundo. O PPG7 nasceu de uma preocupação ambientalista internacional com a destruição das florestas tropicais e seu discurso versa sobre a importância das florestas tropicais “para o equilíbrio ecológico e climático de todo o planeta” (FUNAI, 2000), e de uma cooperação internacional orientada para a redução da taxa de desmatamento da Amazônia e para a otimização dos benefícios ambientais oferecidos pelas florestas tropicais. O PPG7 objetiva “apoiar projetos de educação ambiental, manejo de unidades de conservação, fortalecimento de instituições de pesquisa e proteção às terras indígenas” (Ibid).

O PPTAL foi planejado a partir de 1992 e implementado em 1996, sua conclusão sendo projetado inicialmente para o ano 2000. Funciona junto à presidência da FUNAI com objetivo de “garantir a demarcação e a proteção de 149 terras indígenas da Amazônia Legal, atuando em parceria com organizações indígenas e ONGs indigenistas” (Ibid). O PPTAL apóia o processo de regularização fundiária realizado pela Diretoria de Assuntos Fundiários da FUNAI, além de apoiar a participação de organizações indígenas na execução de projetos de acompanhamento de demarcação e de planos de vigilância de terras demarcadas e propostas para capacitação indígena. Parcerias foram desenvolvidas com dez organizações indígenas, incluindo o projeto Waiãpi, por meio de parceria entre a FUNAI, a GTZ, o Centro de Trabalho Indigenista (CTI) e o Conselho de Aldeias Waiãpi (APINA) (Mendes, 1999:17); o Conselho Indígena do Vale do Javari (CIVAJA), e a União das Nações Indígenas de Tefé (UNI/TEFE), em projetos de acompanhamento de demarcação; a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) em projeto de demarcação; a demarcação de cinco terras indígenas no Rio Negro por meio de uma parceria entre a FUNAI, o PNUD, o Instituto Socioambiental (ISA) e a Federação

das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), e em projeto de capacitação indígena. Parcerias foram desenvolvidas com ONGs de apoio à causa indígena como o CTI e o ISA.

O PPTAL recebe apoio financeiro e técnico de agências internacionais: o Banco Mundial, o Rain Forest Trust Fund, o Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), o Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), e o PNUD, e do governo brasileiro através da FUNAI, Ministério da Justiça e Ministério do Meio Ambiente, com orçamento total de aproximadamente US\$22 milhões, com a contrapartida do governo brasileiro de US\$2,2 milhões destinados às indenizações de benfeitorias de boa fé feitas por não-índios dentro das terras indígenas. As propostas têm que se ajustar às normas técnicas exigidas pelas agências financiadoras, reproduzindo as desigualdades entre os países doadores e o país receptor que corresponde à relação Norte-Sul. Já que os benfeitores impõem suas próprias exigências, os índios são colocados numa situação de dependência ao serem receptores, sua participação sendo exigida, porém subordinada à própria exigência e, a nível local, a um procedimento administrativo controlado por especialistas. Moreton-Robinson & Runciman (1990) revelam uma situação parecida no norte da Austrália, onde legislação indigenista, que tem como objetivo a concessão de poder aos indígenas, obriga-os a tomar decisões ao mesmo tempo que controla essas decisões, assim estabelecendo novas relações de dominação.

O discurso sobre o PPTAL, centrado na preservação do meio ambiente fundamenta-se na idéia de que os índios são os guardiões da natureza ou ecologistas naturais, o que não corresponde à situação de muitos povos indígenas atualmente, alguns dos quais recorrem aos recursos da floresta para manter novos padrões de vida, serviços de saúde, educação e acesso a novas tecnologias.

Enquanto, neste momento histórico, existem recursos para demarcar terras indígenas na Amazônia Legal, região onde a densidade demográfica ainda é baixa comparada ao resto do Brasil, a grande dificuldade enfrentada pela FUNAI é de conseguir financiamento para a regularização de terras indígenas fora desta região, onde há conflitos fundiários acirrados, como atualmente em algumas regiões do Mato Grosso do Sul. Oliveira (1998a:34) observa que “Várias demarcações realizadas pelo SPI são absolutamente ineficazes, se vistas como mecanismos para conter a atomização dos antigos territórios tribais e evitar a futura proletarização maciça” da população indígena. “Isto é mais flagrante em Mato Grosso do Sul, onde são constituídas 13 reservas que abrangem pouco mais de 31 mil ha, contando com população indígena numerosa” (Ibid). As terras indígenas fora da Amazônia são pequenas em extensão e freqüentemente em regiões de alta densidade demográfica onde a terra é muito valorizada. Dados atuais da FUNAI fornecidos por Laraia (2000) revelam que enquanto as terras indígenas constituem 21,4% da região Norte do Brasil, 21,9% do estado do Amazonas, e 8,1% da região Centro Oeste, no resto do país constituem apenas 1,4% da região Nordeste, 0,4% da região Sul, 0,1% da região Sudeste. Referindo-se ao Nordeste, Oliveira observa que “as extensões de terras pleiteadas são pequenas (em geral inferiores a 2.000 ha), correspondendo a fazendas de porte médio e jamais representando mais de 0,7% das terras do estado” (1999:18, nota 8)

Enquanto na região amazônica as benfeitorias são geralmente poucas decorrente do fato que grandes extensões de terras indígenas têm poucos ocupantes não-índios, em outras regiões do país há terras indígenas com populações grandes de invasores, e casos extremos onde a maior parte de uma terra indígena está ocupada por invasores. Comenta Oliveira “Se, na Amazônia, a mais grave ameaça é a invasão dos territórios indígenas e a degradação de seus recursos ambientais, no caso do Nordeste, o desafio à ação indigenista é

restabelecer os territórios indígenas, promovendo a retirada dos não-índios das áreas indígenas, *desnaturalizando* a ‘mistura’ como única via de sobrevivência e cidadania” (1999:18).

A partir de dados da FUNAI Oliveira derruba as críticas dirigidas à política indigenista que surgiram a partir do final da década de 1970, argumentos que são em geral “de empresários, advogados, políticos e técnicos de outros órgãos públicos, cujos interesses profissionais colidiam com a atuação da FUNAI no âmbito regional” (1998b:55). Ao argumento que são muitas terras para poucos índios, o que prejudica o desenvolvimento regional, Oliveira mostra que no âmbito de estados, microrregiões e municípios a presença indígena é maioria em alguns casos. Em Roraima “os índios perfazem 72% da população rural e no Amazonas chegam a quase 10%. Contudo, é no âmbito das microrregiões e dos municípios que transparece mais nitidamente a presença indígena, que se concentra de modo privilegiado em certas áreas dos estados” (Ibid:57). Oliveira cita exemplos como o dos Ticuna cujas comunidades somam 75,5% da população rural do município de Amaturá, e 80,3% de Tabatinga. Os Makuxi somam 92,7% da população rural de Normandia (RR), os índios do Rio Negro, de diversas etnias, constituem 90,2% da população no município de São Gabriel, e os Xavante somam 56,62% da população rural em Gomes Carneiro.

Oliveira observa que existem dez casos em que a população indígena excede os 20% da população rural dos municípios. Conclui “quanto podem ser enganosas as inferências sobre a problemática indígena que transferem automaticamente para o âmbito de regiões e municípios o fato genérico da pequena significação demográfica da população indígena em relação ao total da população nacional.

Quanto ao argumento que utiliza a relação ha/índio, isto é, quantos hectares existem para cada índio, para respaldar uma crítica ao caráter extensivo e a suposta ineficácia da ocupação indígena, após registrar a especificidade cultural da relação entre uma população indígena e seu território, Oliveira mostra que “em muitas unidades da federação a média de ocupação por habitante de cada hectare de um imóvel rural é *inclusive inferior* à relação ha/índios verificada nas terras indígenas. O que mostra que, em todas as unidades da federação acima indicadas, a acusação de que as terras indígenas são demasiado extensas em relação à sua pequena população, é completamente falsa” (1998b:61). Acrescenta, ainda, que “as terras indígenas nesses estados são unidades menos extensivas que os imóveis rurais e inclusive com melhor grau de utilização” (Ibid).

Ressalta Santilli, que “dois terços da população amazônica vivem nas cidades. É exígua a população rural de seus extensos municípios, e é intensa, para os padrões demográficos regionais, a migração para os grandes centros urbanos (Santilli, 1999:43). Acrescenta que a “baixa densidade demográfica da Amazônia não urbana explica não somente a extensão das terras indígenas, mas também a das unidades de conservação ambiental (muito maiores que as de outras regiões do país), a das áreas destinadas às Forças Armadas, a dos latifúndios e até a extensão dos módulos rurais para assentamentos de colonização e de reforma agrária” (Ibid). O fato dos povos indígenas representarem apenas 0,2% da população nacional e ter direitos virtuais a 12% do território (Santilli, 1999:25,43) - o que representa mais de 74.941.207 ha em cerca de 570 terras indígenas homologadas por decretos presidenciais até 2000, com mais de 28 milhões de ha em mais de 129 terras indígenas ainda por serem reconhecidos - tem que ser examinado a luz de outros dados.

Quanto ao argumento do esgotamento de terras para a agricultura que a demarcação das terras indígenas geraria, Oliveira constata o engano que significa dizer que as terras indígenas prejudicam o desenvolvimento rural brasileiro (1998b:63), mostrando que “na

maioria dos estados da Amazônia, as terras indígenas constituem áreas de extensão menor do que as terras aproveitáveis não exploradas dos imóveis rurais existentes” (1998b:66). Afirma que “Em termos globais de Brasil as áreas produtivas não exploradas totalizam 184,951 milhões de ha, as terras indígenas representando o equivalente a 40% desse total” (Ibid:67). Refletindo sobre a concentração fundiária no Brasil, Oliveira observa que “mesmo abrangendo o Brasil como totalidade, a proporção das terras indígenas face às áreas de latifúndio seria de somente 18%. Reconhecer as terras dos índios não coloca em risco, de maneira alguma, o desenvolvimento do meio rural. ... Os fatores impeditivos de avanço da agricultura brasileira são muito mais complexos, envolvendo variáveis econômicas e políticas de outra ordem” (Ibid:68). Ramos cita fontes que afirmam que os 307 maiores latifúndios do Brasil constituem uma área de aproximadamente a metade da área total das terras ocupadas por índios (1998:4).

Ao focalizar as terras indígenas dentro da questão agrária no Brasil, é necessário levar em consideração outros fatores como o crescimento demográfico global das populações indígenas. Apesar de alguns povos indígenas que têm pouco tempo de contato, ou contatos esporádicos, com a sociedade nacional estarem sofrendo depopulação em consequência de epidemias introduzidas, a população indígena total do país está num processo de pleno crescimento. De uma população que estava na casa dos milhões em 1500 (estimativas variam de 1 a 8,5 milhões para as terras baixas da América do Sul) foram reduzidos, no Brasil, a um ponto mais baixo na metade do século passado.

Conforme Darcy Ribeiro, a população indígena chegou ao seu ponto mais baixo na década de 1950 do século passado. Ribeiro estimava o montante da população indígena do Brasil em 1957 entre um mínimo de 68.100 e um máximo de 99.700 (1977:431). Os Suruí, que eram 40 em 1961 quando Laraia realizou pesquisas entre eles (Laraia, 2000) chegaram a 181 indivíduos em 1997, e a população dos Waimiri-Atroari que foi reduzida de talvez mais de 2000 no início do século XX a 332 em 1983 alcançou mais de 800 indivíduos até o ano de 2000. A recuperação demográfica de muitos povos indígenas é consequência de uma política de imunização por parte da FUNAI, e o fornecimento de um atendimento médico para combater doenças introduzidas para as quais formas tradicionais de medicina não ofereciam recursos. Além de um processo de imunização biológica dos sobreviventes das epidemias introduzidas, na sua maior parte, são populações jovens em idade reprodutiva que estão seguindo uma política de recuperação e revitalização das suas sociedades.

Embora não se sabe com exatidão o total da população indígena no Brasil, estimativas variavam entre 300 e 350 mil (Ricardo, 1996), incluindo as populações indígenas urbanas, pouco estudadas, e os povos emergentes que ainda não têm sido reconhecidos pelo Estado, ou que estão em processos de reconhecimento. Nos últimos anos este número vem crescendo muito rapidamente e provavelmente esteja bem acima de 350 mil. O rápido crescimento da população indígena nos últimos 50 anos resulta numa situação fundiária que está em mudança, com um constante crescimento do número de terras indígenas. A questão de direitos a terras indígenas em áreas urbanas é uma questão pouco abordada no Brasil, diferente da Austrália, onde comunidades aborígenes citadinas, de várias gerações, reivindicam terras em áreas urbanas a partir do conceito de “necessidades” (Sansom, 1985:67-94).

Muitas terras indígenas no sul do país são insuficientes em extensão para as populações em rápido crescimento o que está levando a reivindicações por parte de povos indígenas para a reintegração de terras tomadas deles no passado. No Centro Oeste do país, os Xavante, que eram aproximadamente 2.000 na década de 1960 e 4.500 em 1982 (Maybury-

Lewis,1984:43), ultrapassaram 7.100 pessoas em 1994. Atualmente vivem em terras indígenas demarcadas nas últimas três décadas, insuficientes para suas populações em rápido crescimento, e estão pedindo revisão dos limites para reincorporar áreas invadidas por fazendeiros.

Outro fator que contribui ao crescimento rápido da população indígena no Brasil é a reidentificação de muitas populações como índios tanto através da emergência de novas identidades como pela reinvenção de etnias já reconhecidas. Este processo se acelerou nos últimos 20 anos, sobretudo no Nordeste do Brasil (Oliveira, 1999:18), mas também em outra regiões, como os casos dos Tapuios do Carretão, Goiás (Silva, 1998) e dos Kaxixó na região de Pompeu e Martinho de Campos/MG que começaram a se identificar como índios a partir de 1987. Oliveira comenta que os povos indígenas do Nordeste “à diferença daqueles do sul do país, que se opuseram decididamente à penetração dos brancos e foram beneficiados com demarcações realizadas pelo SPI – apenas recentemente estão se mobilizando para retomar suas terras e reavivar a sua identidade étnica...” (1998a:30-31).

Para concluir, faz-se necessário examinar a questão das terras indígenas no Brasil dentro do contexto histórico macro de processos políticos neo-liberais a nível internacional. A abertura de economias nacionais para capitais externos especulativos, políticas de reforma e desmantelamento do estado, concentração de renda e especulação financeira a nível internacional, e a conseqüente contenção radical de recursos para questões sociais entre as quais se coloca a política indigenista governamental, acompanham concessões de “autonomia” às populações nativas para justificar a redução radical da participação dos estados nacionais. A privatização do indigenismo cresce com a atuação cada vez maior das ONGs indigenistas e ambientalistas, freqüentemente em parcerias com grandes empresas, agências multilaterais de empréstimo, e governos nacionais, fortalecendo as desigualdades internacionais e a oposição entre os países doadores e países receptores de programas indigenistas-ambientalistas, e desta maneira isentando os estados nacionais da sua responsabilidade para com os povos nativos.

A recente iniciativa por parte do governo brasileiro no sentido de acelerar a demarcação e a regularização das terras indígenas, sobretudo na região amazônica onde há grandes riquezas minerais e de biodiversidade, principalmente através do PPTAL, enquadra-se neste contexto global de facilitar os interesses de grandes empresas em terras indígenas em troca de programas assistencialistas. Neste sentido, a atuação do governo federal em apressar a regularização das terras indígenas na Amazônia tem como objetivo principal a “regularização” da implantação de grandes projetos de desenvolvimento regional que incidem e incidirão nelas.

Isto fica muito claro no caso da Terra Indígena Waimiri-Atroari. O Programa Waimiri-Atroari (FUNAI/ELETRONORTE), criado em 1987, é divulgado através de campanhas de propaganda a nível nacional e internacional como um caso exemplar de indigenismo apoiado por grandes empresas. Empresas mineradoras do Grupo Paranapanema abriram a mina de Pitinga, segundo a própria Paranapanema uma das maiores minas de estanho do mundo, numa área que foi posteriormente desmembrada da reserva indígena através de manipulações cartográficas (Baines, 1991a; 1991b; 1999). Simultaneamente, a Eletronorte construiu a Usina Hidrelétrica de Balbina, inundando uma área de cerca de 2.928,5 km² (Baines, 1996) que foi desapropriada da reserva original dos Waimiri-Atroari. Este exemplo revela “uma nova estratégia das grandes empresas de mineração em colaboração com o Estado – favorecer a demarcação e homologação da área indígena e exercer seu poder econômico para aliciar as novas lideranças indígenas, com a

convivência da FUNAI, para assinar acordos diretos entre as comunidades indígenas e as empresas, em nome de uma ‘autodeterminação indígena’” (Baines, 1993:239). Em junho de 1989, acordos foram assinados entre a Paranapanema e líderes Waimiri-Atroari. Contudo, foram anulados enquanto não houver legislação complementar para regulamentar a mineração em terras indígenas.

A Terra Indígena Waimiri-Atroari serviu como um precursor para o planejamento de estratégias para a implantação “regularizada” de grandes projetos de desenvolvimento regional em terras indígenas na Amazônia, tanto de mineração quanto de Usinas Hidrelétricas, e influenciou na própria formulação da Constituição em 1987, com forte lobby das empresas mineradoras lideradas pelo Grupo Paranapanema. Este lobby conseguiu, no texto constitucional, abrir a mineração em terras indígenas a empresas privadas. Na Constituição anterior, a mineração em terras indígenas foi restrita a empresas estatais e a minérios estratégicos, mesmo que muitas empresas privadas burlavam a Constituição. Conforme a Constituição de 1988, “O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei” (Art.231, 3º). Assim a regulamentação das questões de mineração e a implantação de Usinas Hidrelétricas foi remetida a legislação complementar posterior.

Desde a criação da primeira comissão governamental encarregada de preparar um anteprojeto de novo “Estatuto do Índio” em 1990, pressões por parte de grandes empresas mineradoras vêm dificultando a sua tramitação no Congresso. Antes da apresentação ao Congresso Nacional desse anteprojeto em 1991, o Núcleo de Direitos Indígenas (NDI) apresentou outro Projeto de Lei, e em 1992 o Conselho Indigenista Missionário apresentou a sua proposição. No final de 1992 o presidente da Câmara constituiu uma Comissão Especial para analisar estas proposições, aprovando em 1994 um substitutivo aos projetos de lei. Neste substitutivo, o tratamento dispensado ao tema da exploração mineral em terras indígenas resultou de uma “negociação realizada no DNPM, com a participação da FUNAI, do NDI, do Instituto Brasileiro de Mineração e da empresa Paranapanema” (Guimarães, 2000:8), e “não só atenta contra o texto constitucional, como não resguarda os interesses das comunidades e dos povos indígenas” (Ibid).

Em 1995 o governo não permitiu a tramitação do recurso e dos projetos de lei que dispõem sobre a nova legislação indigenista. Nesse mesmo período houve a edição do Decreto no. 1.775 de 6 de janeiro de 1996, que marca um refreio na demarcação de terras indígenas com exceção daquelas demarcações financiadas pelo PPTAL. Diante da não tramitação do novo Estatuto, organizações indígenas e indigenistas adotaram a estratégia de tentar fazer com que a matéria fosse remetida para o Senado. Em 2000, a liderança do governo encaminhou informalmente às lideranças parlamentares uma Proposta Alternativa do Executivo ao Substitutivo, um novo projeto de lei.

Pressões dentro do Congresso indicam uma tendência no sentido de efetivar a regularização das terras indígenas na região amazônica para facilitar a “regularização” dos interesses de grandes empresas mineradoras e de aproveitamento de recursos hídricos. As concessões, por parte do governo, de “autodeterminação” aos povos indígenas, junto com cortes em recursos para projetos sociais de saúde, educação e desenvolvimento comunitário, criam situações em que os índios terão poucas opções a não ser negociar diretamente com as grandes empresas que têm interesses econômicos em suas terras. A estratégia é de criar mecanismo que permitem que as empresas entrem em acordos diretos,

embora desmedidamente desiguais, com as lideranças indígenas, para fornecer indenizações e programas assistencialistas em troca da exploração predatória dos recursos naturais dos povos indígenas. Assim se pretende criar caminhos para a exploração dos recursos minerais e hídricos em terras indígenas “dentro da Lei”, respaldada numa retórica de autodeterminação indígena e que concilia também exigências ambientalistas para desenvolvimento “sustentável”.

Referência Bibliográficas

- Araújo M.M. – 2000 Repressão na festa dos 500 anos custa mais que proteção a testemunhas. *Porantim*, agosto de 2000, p.5.
- Baines, S.G. – 1991 Dispatch. The Waimiri-Atroari and the Paranapanema company. *Critique of Anthropology*, Vol.11(2):143-153.
- Baines, S.G. – 1991 Dispatch II. Anthropology and Commerce in Brazilian Amazonia. *Critique of Anthropology*, Vol.11(4):395-400.
- Baines, S.G. – 1993 O território dos Waimiri-Atroari e o indigenismo empresarial. *Ciências Sociais Hoje, 1993*, São Paulo: HUCITEC; ANPOCS, pp.219-243.
- Baines, S.G. – 1996 A usina hidrelétrica de Balbina e o deslocamento compulsório dos Waimiri-Atroari. In: Magalhães, S.B.; Britto, R. de C.; & Castro, E.R. de (orgs.) *Energia na Amazônia, Vol. II*, Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi; UFPA; Associação de Universidades Amazônicas, pp.747-759.
- Baines, S.G. – 1999 Waimiri-Atroari Resistance in the presence of na indigenist policy of ‘resistance’. *Critique of Anthropology*, Vol.19(3):211-226.
- FUNAI – 1996 Terras Indígenas Tradicionais – procedimento demarcatório (Decreto n° 1.775, de 08 de janeiro de 1996). mimo.
- FUNAI – 1997 Procedimentos para a Identificação de Terras Indígenas: Manual do Antropólogo – Coordenador. Proposta – 1ª versão 10/10/1997. mimo.
- FUNAI – 2000 *Participando do PPTAL: Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas na Amazônia Legal*.
- Guimarães, P.M. A tortuosa tramitação do Estatuto no Congresso. *Porantim*, agosto de 2000, pp.8-9.
- Indriunas, L. – 2000 85% das reservas são alvo de invasões: questão indígena – estimativa é aceita pela FUNAI e por ONGs; demarcação e registro das terras não protegem território. *Folha de São Paulo*, 13/08/2000, A10.
- Laraia, R. de B. – 2000 Terras Indígenas: 500 anos. Palestra apresentada em 23 de agosto de 2000 no Seminário do Departamento de Antropologia, UnB.
- Lima, A.C. de S. - 1995 *Um Grande Cerco de Paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Lima, A. de, & Brasil, K. – 2000 PF e Funai planejam tirar garimpeiros da reserva ianomâmi. *Folha de São Paulo*, 1º de outubro de 2000, A6.

- Marés de Souza Filho, C.F. – 1999a *O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito*. Curitiba: Juruá.
- Marés de Souza Filho, C.F. – 1999b As novas questões jurídicas nas relações dos Estados nacionais com os Índios. Texto preparado para o seminário Bases para uma nova política indigenista, realizado de 28 a 30 de junho no Rio de Janeiro, como promoção do Projeto Política Indigenista e Políticas Indígenas no Brasil (Museu Nacional/Fundação Ford).
- Maybury-Lewis, D. – 1984 *A Sociedade Xavante*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- Mendes, A.N. – 1999 A demarcação das terras indígenas no âmbito do PPTAL. In: Kasburg, C. & Gramkow, M.M. (orgs.) – 1999 *Demarcando terras indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília:FUNAI; PPTAL;GTZ, pp.15-19.
- Moreton-Robinson, A. & Runciman, C. – 1990 Land rights in Kakadu: self management or domination. *Journal for Social Justice Studies, Special Edition Series, Contemporary Race Relations*, Vol.3, pp.75-88.
- Oliveira, J.P. de – 1998a Redimensionando a questão indígena no Brasil: uma etnografia das terras indígenas. In: Oliveira, J.P. de (org.) *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra Capa, pp15-42.
- Oliveira, J.P. de – 1998b Terras indígenas, economia de mercado e desenvolvimento rural. In: Oliveira, J.P. de (org.) *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra Capa, pp.43-68.
- Oliveira, J.P. de – 1998c Demarcação e reafirmação étnica: um ensaio sobre a FUNAI. In: Oliveira, J.P. de (org.) *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra Capa, pp.69-123.
- Oliveira, J.P. de – 1999 Uma etnologia dos “índios misturados”? : situação colonial, territorialização e fluxos culturais. In: Oliveira, J.P. de (org.) *A Viagem de Volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste Brasileiro*. Rio de Janeiro: Contra Capa, pp.11-39.
- Ramos, A.R. – 1998 *Indigenism: ethnic politics in Brazil*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Ribeiro, D. – 1977 *Os Índios e a Civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno*. Petrópolis: Vozes.

- Ricardo, C. A. 1996 Apresentação: a sociodiversidade nativa contemporânea no Brasil. In: Ricardo, C. ^a (org.) *Povos Indígenas no Brasil: 1991-1995*. São Paulo: Instituto Socioambiental, pp. I a XII.
- Rocha, L. – 1996 La politique indigeniste au Bresil: 1930-1967. Tese defendida no IHEAL, Universidade de Paris III, Sorbonne Nouvelle.
- Sansom, B. – 1985 Aborigines, anthropologists and Leviathan. In: Dyck, N. (org.) *Indigenous Peoples and the Nation-State: 'Fourth World' politics in Canada, Australia and Norway*. St. John's, Newfoundland: ISER, Memorial University of Newfoundland, pp. 67-94.
- Santilli, M. – 1999 Natureza e situação da demarcação das terras indígenas no Brasil. In: Kasburg, C. & Gramkow, M.M. (orgs.) – 1999 *Demarcando terras indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília: FUNAI; PPTAL; GTZ, pp.23-44.
- Silva, C.T. de – 1998 "Parados, bobos, murchos e tristes, ou 'Caçadores de Onça'?: estudo sobre a situação histórica e a identificação étnica dos Tapuios do Carretão/GO", Dissertação de graduação, Departamento de Antropologia, UnB.
- Souza, H.M. de – 2000 Políticas públicas para povos indígenas: uma análise a partir do orçamento. Nota Técnica No. 038, Inesc, Brasília.