

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL	
Data	
Cod.	H2D00059

TERRAS INDÍGENAS E CONSTITUINTE

- MAIO/1986 -

Antonio Carlos de Souza Lima
Lucy Paixão Linhares
Ligia Simonian.

TERRAS INDÍGENAS E CONSTITUINTE

O objetivo do texto que se segue é realizar um breve diagnóstico da situação atual das terras indígenas no Brasil, de seu processo de criação pelo Estado, e encaminhar as propostas mínimas, no que tange a este ponto, à discussão constitucional.

I. Por que discutir "terras indígenas" na Constituinte?

A pergunta acima talvez seja a primeira a surgir para aqueles que, sem tanta intimidade com a temática indígena, se proponham a pensá-la.

De fato a questão indígena tem assomado à consciência pública nacional sobretudo em momentos de crise, por vezes envolvendo conflitos de terra entre índios e brancos em regiões do interior dos estados brasileiros, sendo tomada como uma questão de menor importância tanto para os planos oficiais quanto para o grande público: afinal, tratar-se-ia de defender minorias que, todas juntas, somariam em torno de 200.000 indivíduos, a caminho "inexorável" da extinção enquanto modos de vida diferenciados daquele da sociedade brasileira. Isso justificaria, no máximo, a intervenção protecionista do Estado baseada num vago humanitarismo e em ideais de fundo romântico.

A partir de tais idéias se concebem esses povos como desamparados e incapazes de subsistirem, o que legitimaria um procedimento assimilacionista dos poderes públicos, isto é, ações que contribuíssem para sua paulatina dissolução como sociedades e culturas distintas da nossa, preservando-a tão somente na qualidade de indivíduos biológicos — o que seria muito, para alguns, diante da cruza com que a história brasileira os tratou.

Assim, embora tomada como bandeira política pelas organizações civis de apoio aos índios surgidas em torno de 1978, a luta pela demarcação das terras indígenas não implicou em avanços significativos do ponto de vista político. Naquela data o então Ministro do Interior, Maurício Rangel Reis, pretendia "por decreto" emancipar da tutela do Estado as comunidades indígenas que fossem consideradas como prontas para isso, isto implicando lançá-las às forças em disputa por suas terras em muito a elas superiores.

Reclamava-se, naquela hora, pelo cumprimento do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973), que previa um prazo de cinco anos para a regularização das terras de todos os povos indígenas no país. Lei produzida sob a pressão das acusações internacionais de genocídio, advindas da forma como o Brasil do "milagre" tratava as populações tribais em plena construção da rodovia Transamazônica, o Estatuto é mais um exemplo das leis feitas mais para dar satisfação à oposição do que para serem cumpridas: "bela" em sua forma, mas com todos os "ganchos" para ser burlada.

Afastado o fantasma da emancipação caiu a demarcação num relativo ostracismo para o campo político brasileiro, o qual vem, nos últimos anos, sendo rompido pela crescente movimentação dos povos indígenas em luta frente ao quadro ostensivo de concentração fundiária e de conflitos agrários.

Por outro lado, a própria reflexão intelectual tem avançado, demonstrando que, se ao invés de pensarmos em termos da população, utilizássemos o volume total das terras indígenas como indicador, a situação se transformaria, colocando a questão indígena na linha de frente dos problemas sociais a serem enfrentados: segundo o antropólogo João Pacheco de Oliveira Fº, em trabalho de 1983, "... tais áreas representariam entre 8,37% e 9,68% do estoque total de terras dos estabelecimentos produtivos do país". Considerando-se o quadro atual de

pressão sobre a terra, o fato não é nada desprezível.

Se estes são dados relevantes para a sociedade brasileira, o que dizer para as sociedades indígenas? O que para elas significa o acesso à terra? Ora, enquanto para os grupos dominantes da sociedade nacional a relação com a terra é per passada pela questão da propriedade privada, surgindo para o direito brasileiro sobretudo como terra habitada, efetivamente ocupada e explorada em limites definidos, logo como bem econômico e, principalmente, mercadoria, para os povos indígenas e la apresenta significados muito distintos.

Deixando de lado o caráter diferencial que a terra e seu uso tem também para os grupos camponeses, atendo-nos apenas aos grupos indígenas, o primeiro ponto a destacar seria a heterogeneidade das relações com a terra, tantas quantas forem tais sociedades já que só na visão do branco elas surgem como homogeneizadas sob a idéia genérica de índio.

Se Pataxó, Xavante, Makuxi e Tükuna são diferentes entre si, eles apresentam, porém, semelhanças, fruto de seu contraste com os brancos: para estes povos a terra não se constitui em mercadoria, não se acha discriminada em limites rigorosamente fechados, determinando-se assim formas de exploração econômica muito diferentes da nossa, sendo, para além do espaço onde obtém sua subsistência, um suporte fundamental para a manutenção de sua cultura e, logo, de sua sociedade, como diferentes da brasileira.

Antes que para plantar soja, explorar cassiterita, abrir estradas ou construir grandes hidrelétricas, a terra lhes serve de suporte e lugar à sua organização social que investe, através da mitologia, esse espaço específico por eles ocupado por vezes do valor de berço do mundo, dos índios e dos homens

e seus conflitos, ou que através da atividade econômica em suas formas comunitárias, põe em relação grupos internos à tribo por vezes distintos e antagônicos. Muitos outros poderiam ser os exemplos.

Não é, portanto, à toa que muitos grupos indígenas cuja autodesignação tribal havia sido abandonada, em função das pressões sofridas pela ação dos regionais — como é o caso, principalmente, de grupos do Nordeste, há mais tempo submetidos à dominação do colonizador —, retomam sua qualidade de se reconhecer e de serem reconhecidos como diferentes de brancos e de outros grupos indígenas, detentores de uma história própria (sua etnicidade, como a chama a Antropologia) ao mesmo tempo em que lutam por suas terras. É, assim, o acesso à terra e sua forma de exploração, a da existência dessas Sociedades enquanto indígenas.

Mas, apesar disso, de reconhecida a importância do tema para índios e brancos, porque levantá-lo num Congresso Constituinte?

Em primeiro lugar, pois nessa ocasião estará sendo formulada a Carta básica reguladora do estabelecimento dos poderes públicos, logo, das vias de relacionamento entre o Estado e a Sociedade, da qual decorrerá toda a legislação ordinária que, pelo caráter de Congresso Constituinte, poderá estar sendo formulada simultaneamente à própria Constituição.

Neste cenário estarão presentes forças sociais variadas, representadas de forma desigual, em luta por definições no texto constitucional que venham a beneficiá-las, campo onde estarão em jogo, sobretudo, formas mais/menos democráticas de participação política e no qual o Estado tem um papel destacado, ao ser investido de poderes variados.

Isto toca a questão das terras indígenas já que em

termos da atual legislação os povos indígenas não têm acesso à cidadania plena pois são considerados como relativamente incapazes, sendo o Estado seu tutor e protetor, cabendo-lhe o papel primordial na definição das terras a serem consideradas como indígenas, de sua extensão e localização possíveis, o que se reforça pela ideologia assimilacionista oficial expressa na visão dos índios como seres transitórios, a caminho de se inserirem na sociedade nacional enquanto cidadãos participantes das "benesses" das formas de propriedade e uso da terra nela vigentes.

Assim, a questão da demarcação das terras indígenas se coloca como um item a mais dentre aqueles referentes à participação democrática da sociedade no Estado, e necessariamente aparecerá de forma distinta para os diversos grupos sociais em disputa pela terra, sejam posseiros, grandes proprietários rurais, mineradores, etc.

Em segundo lugar, porque se coloca o problema da natureza do direito indígena à terra: se direito natural, advindo de sua condição de índio, escudado no fato de serem os primitivos donos do território brasileiro, do qual vêm sendo expoliados há mais de quatrocentos anos, preexiste a quaisquer atos administrativos do Estado, implicando na nulidade dos títulos de propriedade pendentes sobre as terras, logo inviabilizando qualquer pedido de indenização por parte de seus ocupantes não-índios; se fruto de uma reivindicação por parte dos índios, depende de uma ação do Estado no sentido de reconhecer sua validade.

Apesar da retórica no primeiro sentido, a realidade das forças sociais e, como se disse acima, a própria legislação fazem o prato pender no segundo sentido mesmo porque o problema demarcação de terras indígenas se coloca na medida da expansão capitalista Brasil, no bojo da qual não apenas índios, mas também a massa camponesa são expropriados das suas terras,

o que impõe ao Estado a responsabilidade de lhes salvaguardar os direitos.

Mais uma vez aqui, se encontra matéria à discussão constitucional, na medida da delimitação da competência do Estado quanto à questão.

Cabe, então, questionar como tem se dado o processo oficial de regularização das terras indígenas pelo Estado no Brasil.

II. A ação oficial de criação de terras indígenas no Brasil

Embora colocada, de uma forma ou de outra, na legislação brasileira desde a Lei nº 1318, de 1854, a tarefa de criação jurídica e demarcação das terras indígenas pelo Estado tem sido muito pouco cumprida.

Assim, o período de vigência do Serviço de Proteção aos Índios (1910-1967), percebido pela ideologia indigenista dominante como fase áurea da ação oficial junto aos povos indígenas, em que pontificavam Rondon e seus seguidores, poucas e pouco extensas foram as terras então demarcadas, durante um período em que a pressão sobre a terra era bem menor. Isto parece atender a um projeto de inserção dos povos indígenas na qualidade de trabalhadores assalariados no mercado regional de mão-de-obra.

Em termos mais recentes, a instituição da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), pela Lei nº 5.371, de 05 de dezembro de 1967, dá ensejo à constituição paulatina dos processos de regularização fundiária de terras indígenas, regulamentadas, primeiramente, por diversas portarias internas ao órgão e por decretos presidenciais.

De sua criação até 1983, a FUNAI foi a principal responsável pelos procedimentos administrativos de criação de terras, o que não significa ter sido esta sua preocupação principal ao longo deste período. De fato, tributária do vazio mais geral de uma política de terras indígenas a ser planejada e executada pelo Estado brasileiro, a FUNAI preocupou-se inicialmente sobretudo com a implementação de projetos econômicos em áreas de posse de grupos indígenas, transformando-se em administradora dos recursos extraídos a partir do patrimônio indígena (criação de gado, extração de madeira, exploração do artesanato, contratos de arrendamento, etc) de vulto até agora não avaliado.

Esta perspectiva, existente até hoje, foi matizada pela preocupação de caráter assistencial que se instaurou a partir de 1975, com a criação de diversos postos indígenas (unidades de ação local da FUNAI), percebidos também como forma de proteção à terra e seu usufruto para determinados grupos, conquanto date deste período (1975/79) as primeiras tentativas no sentido de estabelecimentos de uma sistemática para regularização fundiária.

Os programas anuais de demarcação e reforçamento de limites de áreas indígenas de 1981 e 1982 e a suposta determinação de resolver a questão com as mudanças que aconteceriam em 1983, tampouco significaram alterações substantivas na inexistência de uma determinação clara e de uma ação seqüenciada no sentido da resolução do problema.

Portanto, não seria exagero definirmos hoje a situação de grande parte dos grupos tribais brasileiros como dramática, do ponto de vista do controle que exercem sobre as terras que tradicionalmente habitam. Passados oito anos do prazo estabelecido pelo Estatuto do Índio para a Demarcação das Terras Indígenas, as estatísticas revelam um quadro assustador.

A morosidade na demarcação e demais providências no sentido da regularização das terras indígenas levou a um quadro de fato em que hoje, um número insignificante de áreas tem sua situação definida, isto implicando em dizer que estas terras têm sua demarcação homologada por Decreto do Presidente da República, e posterior Registro Imobiliário em cartório e no S.P.U..

Pareceria lógico pensar que uma vez demarcada a terra, o ato de homologação fosse uma consequência natural do processo de regularização. No entanto, as estatísticas nos revelam a distância entre um e outro estágio, um instrumento político eficaz num Estado dividido por contradições: ao mesmo tempo tutor dos interesses indígenas, portanto com a obrigação de defender suas terras, tangido pela lógica desenvolvimentista que o apressa no sentido da ocupação do interior do país, beneficiando facções políticas interessadas nessa expansão, o que muitas vezes torna incômoda a presença indígena.

Provavelmente tal contradição, aliada a uma crescente tensão social no campo, resultado das frentes de expansão em luta pela ocupação da terra, levaram a que em 1983 fosse modificada a sistemática de demarcação. Até então esta se processava inteiramente no âmbito da FUNAI, que, como dissemos, detinha poderes amplos na definição dos limites das Áreas, devendo apenas submeter suas propostas à Homologação do Presidente.

O Decreto nº 88.118 (de 23.02.83) transfere esses poderes para um Grupo Interministerial composto por representantes do Ministério do Interior e do Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários (MEAF), extinto com a Nova República, dando lugar ao Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrários (MIRAD), além do Conselho de Segurança Nacional, que, após decidirem sobre as propostas encaminhadas pela FUNAI as enviam para apreciação dos respectivos Ministros para aprovação e em vias finalmente à Presidência da República para Homologação.

O Quadro I ilustra esta sistemática ainda hoje vigente.

A burocratização que já se esboçava ao longo do período de predomínio da FUNAI se consubstanciou, assim, em agências distintas e em choque entre si, um dado a mais nesta situação de paralisia.

Como já foi dito, a intenção dessa mudança era compatibilizar as Diretrizes Gerais da Política Agrária, que objetivava eliminar a tensão social, com as pretensões das comunidades indígenas, preferencialmente sem alterar a estrutura agrária, isto significando manter intactos 288 milhões de hectares abrangidos por latifúndios.

As dificuldades na agilização do processo de regularização das terras indígenas surgem, assim, de todas as direções: ao nível do aparelho de Estado, ao nível regional, através das pressões de políticos e de grandes proprietários e do Conselho de Segurança Nacional (CSN).

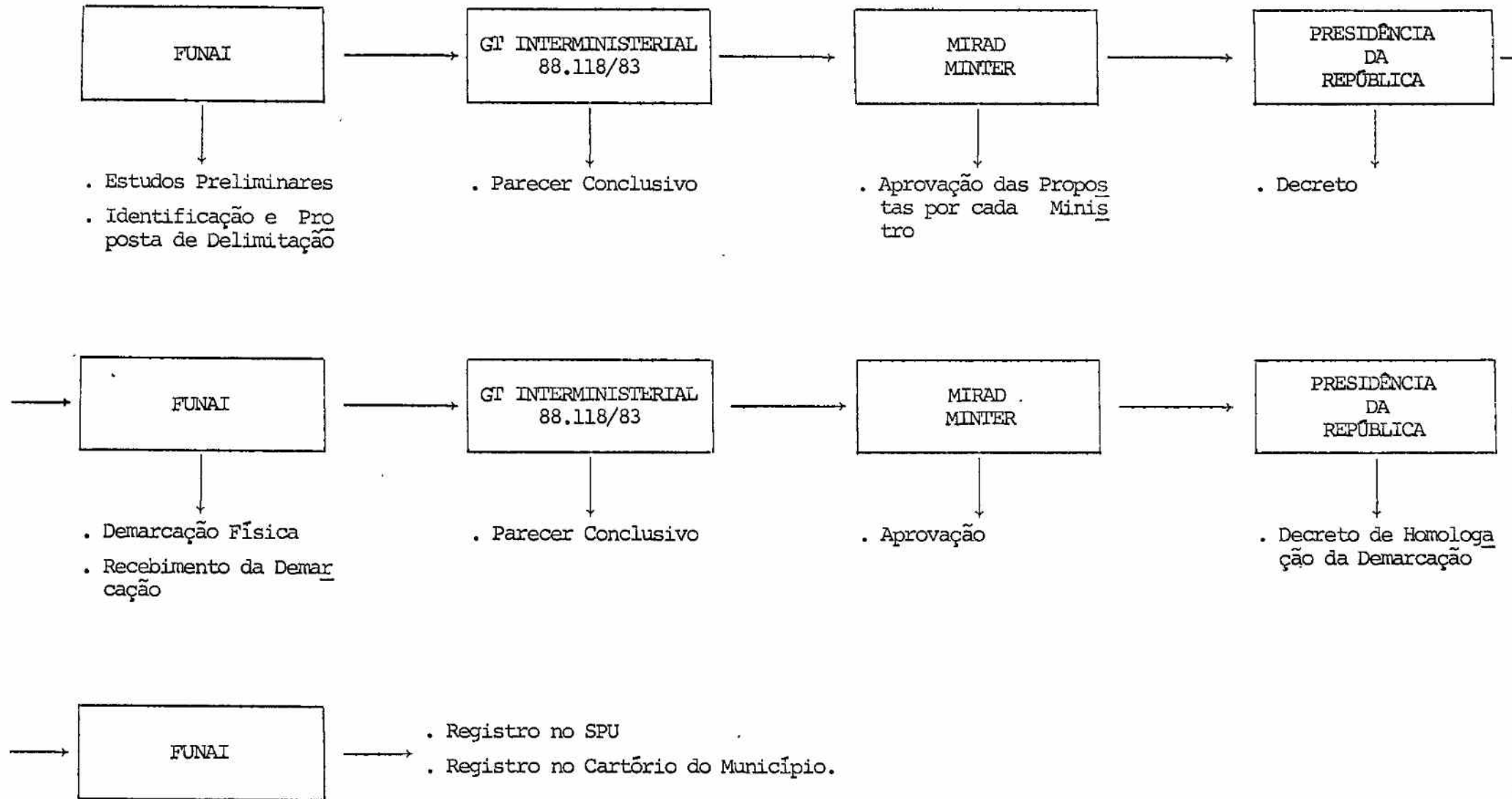
Nesta estagnação o órgão indigenista tem um papel de destaque quer enquanto foi a instância principal do processo, quer a partir do momento em que passou a ser encarregado de encaminhar as propostas de demarcação, responsável único pela tarefa de identificação das terras indígenas, pela qual estas, através de critérios históricos e antropológicos, são reconhecidas como de posse legítima dos grupos que as reivindicam.

De fato a FUNAI, à mercê de suas próprias crises internas, tem a fama e a prática de só agir sob pressão externa, em momentos em que graves conflitos explodem, numa ação emergencial e tamponadora: como um torniquete para uma hemorragia ela, por vezes, pode levar à gangrena.

Um bom exemplo da ineficiência da FUNAI é a ausência

QUADRO I

SISTEMÁTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE T.I.s SEGUNDO O DECRETO 88.118/83



quase absoluta de dados confiáveis. Para tomar só os dados referentes ao número de áreas homologadas, um mesmo documento da agência indigenista (Situação das Terras Indígenas/84) fornece duas cifras distintas para o dado: no "Quadro Resumo" que apresenta seriam 20; na "Representação Gráfica" seriam 39 fazendo 2.746.044 ha). Se tabularmos os dados expostos para cada estado da federação, encontraremos o número de 37 áreas homologadas num total de 2.745.670 ha.

O mesmo documento para 1985 não fornece dados gerais. Tabulando, no entanto, os expostos teremos 39 áreas homologadas, num total de 3.079.585 ha. Um outro documento ("Informe do Brasil. IX Congresso Indigenista Interamericano", 1985) fornece o número de 40 áreas homologadas. Como veremos abaixo, o órgão tutor desconhece as áreas homologadas em 1985.

Deste processo, seja na fase de pré-88.118/83, seja na que lhe é posterior, os grandes ausentes são os principais interessados, isto é, os povos indígenas implicados a cada e, por vezes, a populações camponesas forçadas pela pressão das frentes de expansão a invadir terras indígenas. Por vezes essa ausência e o autoritarismo que ela comporta são justificados pela ideologia indigenista dominante, como no caso dos grupos em primeiros contatos, na medida em que os vemos como desprovidos de um entendimento suficiente da sociedade brasileira para elegerem suas terras. Esquece-se é que tampouco os brancos "entendem" qualquer coisa de sociedades recentemente contactadas, pois em que pese a Antropologia e outros saberes, cada sociedade é uma em si. Pois, se desconhecimento há ele é de todos e não justifica o tratamento dado tradicionalmente, que sob a face do humanitarismo esconde a inserção desses povos num sistema inexorável de dominação.

O resultado de tudo isso é a morosidade com que se realiza todo o processo. Assim, de 14 processos de delimitação enviados em 1983 ao "grupo" (como é chamado o G.T. do Dec.

nº 88.118/83) só 9 receberam decretos; em 1984, dos 28 remetidos 5 foram decretados e, até maio de 1985, dos 5 mandados nenhum recebera decreto. Do total de 12 áreas remetidas para homologação, durante todo o período de sua vigência até maio de 1985, apesar de 12 pareceres do G.T., só 1 fora aprovado pela Presidência.

Isto chama a atenção para os pontos de inércia da sistemática, então localizados no próprio G.T., no CSN e na própria Presidência da República.

A considerar pelos dados mais recentes (37 áreas para delimitação aprovadas pelo G.T., no período de 05/86 a 04/86, num total de 10.002.612 ha; 13 para homologação para o mesmo período), os pontos básicos de estrangulamento do processo de definição e regularização das terras indígenas localizam-se na atuação do MINTER e na interferência reacesa do CSN, aos quais vem a se juntar o entendimento da Coordenadoria Jurídica do MINTER no sentido de não poderem ser regularizadas as áreas indígenas que se encontram sub-judice.

Trata-se, neste último caso, da mais nova tática dos invasores de terras indígenas: contestar judicialmente as propostas de limites das comunidades com vistas a sua regularização, colocando a Área sub-judice e impedindo o andamento dos processos. Essa paralisação do processo de regularização pode durar anos, enquanto durarem as querelas judiciais. É óbvio que este parece ser o mecanismo perfeito no sentido de impedir demarcações que não interessam a poderosos empresários, que têm meios de manter intermináveis ações na justiça. É ainda importante lembrar, tomando os dados do Quadro III, que os grandes beneficiados são estes, também seus maiores invasores, restando uma cifra reduzida nas mãos dos pequenos lavradores.

QUADRO III
 Imóveis declarados em Terras Indígenas

Tamanho da Área	Percentual no Total	Percentual da Área (declarada em ha)
- 50 ha	60,50%	0,85%
50/100 ha	27,17%	4,91%
+ 1000 ha	12,33%	94,24%

FONTE: Cadastro de Imóveis Rurais INCRA/SERPRO.

Obs: As propriedades com mais de 3000 ha acham-se inclusas nas com + de 1000 ha, perfazendo destas 5,32%, aglutinando 81,39% da área em ha.

Atualmente, pois, um grande número de processos espera no MINTER por encaminhamento de minutas de decretos, exposições de motivos ou mesmo a assinatura do Ministro. O CSN, por sua vez, através de uma ação paralela ao G.T., vem usando seu poder para modificar propostas já aprovadas, sobretudo, das áreas indígenas localizadas na faixa definida como de fronteira. A isto se junta o fato de que áreas já aprovadas tiveram seu processo de regularização paralisado por terem sido inseridas no rol das sub-judice.

III. Encaminhamentos possíveis

Diante de tal quadro alguns pontos surgem como fundamentais para o debate e a elaboração das propostas ao nível do forum constituinte.

Em primeiro lugar, na medida em que os tópicos relativos aos povos indígenas são parte dependente e necessariamente subordinada ao "feitio" mais geral do texto constitucional,

há que se lutar por uma Constituição que amplie os instrumentos jurídicos de controle da sociedade civil, notadamente dos seus segmentos dominados (nos quais podemos inserir parcialmente os povos indígenas), sobre o Estado, garantindo ao máximo sua participação democrática no poder.

Em segundo lugar, como a questão das terras indígenas acha-se submetida a pontos mais gerais relativos à questão indígena (a própria definição do ser índio ou a de comunidades indígenas, de sua nacionalidade e acesso à cidadania, bem como suas formas de representação frente ao Estado brasileiro), estes devem vir precisados no mesmo sentido de lhes garantir ao máximo a participação e controle sobre o acesso à terra.

Em terceiro lugar, no sentido de garantir e resguardar as terras indígenas elas devem ser consideradas inalienáveis e propriedade da União. Às comunidades indígenas deve caber a posse da terra e o usufruto e a exploração exclusiva das suas riquezas florestais, fluviais e lacustres, assim como das riquezas minerais existentes no subsolo.

Em quarto lugar, deve caber ao Ministério Público a defesa das terras indígenas e dos recursos naturais nelas e em seu subsolo existentes, resguardando-se às comunidades indígenas o direito de serem partes legítimas para acionar o poder judiciário, em defesa de suas terras e recursos naturais e os de seu subsolo.

Estes seriam pontos fundamentais, ao nível da Constituição, para o deslançamento de um processo de lutas por uma legislação ordinária que viabilize e dê seguimento à regularização fundiária das terras indígenas enquanto ação sistemática e seqüenciada.