

RELATÓRIO

O GT-INTERMINISTERIAL DO DECRETO 88.118/83

O decreto 88.118, de 23.02.1983, instituiu uma sistemática nova para a demarcação das áreas indígenas, substituindo dispositivo anterior, o decreto 76.999, de 08.01.1976. Este situava tal processo inteiramente no âmbito das atividades da FUNAI, sendo ao final submetido à homologação do Presidente da República.

A intenção explícita e formal dessa mudança, já manifestada na Exposição de Motivos Interministerial nº 003, de 07.02.1983, era promover um ajustamento e compatibilização entre as diretrizes Gerais da Política Agrária, consubstanciadas então pelos decretos nºs 87.457/82 e 87.700/82 (que criaram, respectivamente, o Programa Nacional de Política Fundiária, e as atribuições de Ministro Extraordinário para Assuntos Fundiários), e a atuação da FUNAI. Isto com o intuito de resguardar os direitos dos índios à posse e usufruto permanente das terras que ocupam ou que lhes são atribuídas (em conformidade com a Constituição Federal, art. 198 e a Lei nº 6.001).

Completo-se recentemente dois anos de vigência e funcionamento do GT-Interministerial criado por esse Decreto, tornando bastante oportuna e possível uma análise da eficácia dos procedimentos aí estabelecidos. Impõe-se como uma necessidade urgente localizar onde se situam os pontos de inércia e estrangulamento desse processo, tendo em vista a perspectiva de instituir uma outra sistemática, ajustada ao novo arcabouço político-legal. Tal necessidade se acentua com a redefinição, ora em curso, das diretivas, atribuições e modos de ação dos órgãos fundiários (criação de Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário, em substituição a estrutura anterior do MEAF; a definição institucional do INCRA no conjunto de órgãos fundiários; a elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária, prevendo ampla discussão social).

1. Durante esse período foram encaminhados pela FUNAI ao GT-Interministerial 50 processos. Objetivaram a criação de áreas indígenas mediante a delimitação por decreto presidencial, e 15 destinavam-se a homologar, igualmente por ato do Presidente da República, demarcações já realizadas. Dos processos de delimitação com tramitação regu

lar apenas 14 foram efetivamente concluídos, a resolução de 3 outros sendo imposta por outros canais e decorrente de seu caráter emergencial (a crise do Xingu, com a interdição da BR-080, e o aprisionamento de um avião, em maio de 84; o confronto iminente entre índios Apinayé e moradores de Tocantinópolis, com o início da demarcação pelos próprios índios e a interrupção do tráfego na rodovia Belém/Brasília). Quanto aos processos de homologação da demarcação, apenas um caso, relativo a uma área indígena muito reduzida (736ha) e bastante conflituada, foi de fato concluído.

O quadro abaixo destaca algumas variáveis, permitindo uma apreciação sintética dos resultados da atuação do GT-Interministerial. Face as finalidades com que foi constituído, de aprimorar as normas para demarcação das terras indígenas, o GT-Interministerial apresentou resultados assustadoramente baixos. As 12 áreas onde a delimitação foi concluída seguindo os procedimentos regulares totalizam uma extensão de 1,2 milhões de ha, correspondendo a tão somente 8% a da extensão total das áreas encaminhadas pela FUNAI ao GT-Interministerial. Em termos de homologação da demarcação, a única área concluída corresponde a 0,032% da extensão total do conjunto de áreas já demarcadas encaminhadas para homologação pela FUNAI.

Tais cifras deixam meridianamente clara a inoperância da sistemática instituída pelo Decreto 88.118/83, indicando a necessidade de sua revogação. Para a elaboração de novas normas para demarcação das terras indígenas e, no entanto, imprescindível diagnosticar com precisão os pontos críticos de estrangulamento existentes na sistemática anterior, bem como estimar a eficácia do processo demarcatório face as necessidades sociais existentes, de assegurar os direitos indígenas à terra onde habitam ou exploram com fins de subsistência e sobrevivência étnica.

2. Ao avaliar a atuação do GT-Interministerial nesses dois últimos anos sobressai com nitidez uma estagnação progressiva do ritmo das delimitações e homologações. Em uma comparação inicial, a extensão total das áreas delimitadas por Decreto em 1983 atinge a cifra de 655.556 ha, enquanto no ano seguinte fica em torno de 598.663 ha. Ocorre porém, que uma parte dessas delimitações corresponde a processos cuja entrada no GT se deu no ano anterior, estende portanto apenas concluindo sua trajetória institucional. Apenas 5 das 28 áreas remetidas ao GT para delimitação no ano de 84 receberam decretos presidenciais, somando 367.850 ha. Excluindo crises de grande porte que atraíram a atenção da opinião pública e das autoridades, tendo uma solução negociada em particular, ficam apenas três pequenas áreas totalizando tão

somente 42.850 ha para atestar da continuidade da sistemática do Decreto 88.118/83 nesse último ano. Ainda que isso aponte que não houve uma completa paralização das delimitações, fica claro que a tramitação regular conseguiu delimitar uma proporção praticamente desprezível (0,31%) da extensão total das propostas encaminhadas pela FUNAI ao GT.

Nesse contexto, a ausência de respostas institucionais, funcionou como um fator definitivo de insatisfação e um verdadeiro gerador de crises. Em tais casos eram aplicadas soluções casuísticas, mas que do ponto de vista dos interessados revelavam-se como melhores do que a sistemática estabelecida. As duas áreas obtidas no correr da crise institucional do Xingu (abril/maio de 84) somam juntas 325.000 ha, o que corresponde a mais de 7,5 vezes a extensão das áreas delimitadas segundo a rotina introduzida pelo Decreto 88.118. É importante ter presente que a falta de respostas institucionais é um estímulo ao agravamento das relações interétnicas nas regiões onde existem casos pendentes e um incentivo a adoção de formas mais radicais de luta por parte dos índios. É como se todos os canais de atendimento as suas demandas quanto a terra estivessem praticamente fechados, só podendo haver resposta com a intensificação do conflito.

Comparada não somente com as propostas encaminhadas pela FUNAI, mais com as necessidades reais dos grupos indígenas, quanto à regularização de sua posse, a insolvência da sistemática instituída pelo Decreto 88.118/83, torna-se ainda mais manifesta. Segundo indicações da FUNAI, as áreas indígenas identificadas no Brasil montam a 67,3 milhões de ha, a parte que já foi demarcada montando a 12,6 milhões. Os 51,9 milhões de ha, distribuídos em 159 áreas indígenas, representam com mais fidedignidade as demandas reais existentes (muito embora caiba ressaltar que existem áreas indígenas ainda não identificadas pela FUNAI, cuja mensuração não é possível por enquanto). Confrontado com isso, a extensão total das áreas delimitadas pelo GT do Decreto 88.118/83, em dois anos de atividade, é irrelevante, chegando a aproximadamente 2,4% da extensão total das terras identificadas pela FUNAI (isso incluindo até aqueles casos resolvidos através de crises). Tais cifras mostram a dramaticidade da situação dos grupos indígenas, imprensados em seus territórios pelas frentes de expansão, sem dispor de alternativas legais efetivas para a defesa das terras que habitam ou utilizam.

3. Esquemáticamente, é essa a dinâmica do processo de demarcação segundo o decreto 88.118/83. A FUNAI procede ao reconhecimento da área, com levantamentos chamados antropológicos e fundiários (para esse último, requisitando a colaboração de funcionários locais do

INCRA). Uma vez identificada, a área é remetida pela FUNAI ao GT-Interministerial para delimitação. Inicialmente o caso é estudado em separado pelos representantes do MINTER e do MEAF. Quando esses consideram concluída sua análise, tendo formado opinião sobre a matéria, notificam à FUNAI para que essa marque uma reunião para discussão daquele caso. Ao chegar a um acordo sobre os limites da área (algumas vezes isso exigindo retificações da proposta original, inclusive com novos levantamentos de campo), os componentes do GT firmam um parecer-conclusivo. Em seguida a proposta de delimitação é levada à aprovação dos Ministérios. Por fim é remetida à Presidência da República, juntamente com uma Exposição de Motivos Conjunta MINTER/MEAF e uma minuta de decreto, o qual uma vez assinado e publicado no D.O.U., encerra o processo de delimitação. Após haver sido concluída a demarcação física daquela área de acordo com os limites fixados no decreto presidencial, o caso retorna à consideração do GT, devendo seguir a tramitação anterior, com a emissão de parecer conclusivo, com a aprovação dos Ministros e por último o decreto presidencial de homologação da demarcação.

Ao decompor com intuítos analíticos uma tal sistemática de demarcação em suas fases constitutivas, (vide quadro abaixo), o observador pode perceber que a grande maioria das áreas encaminhadas ao GT-Interministerial não se encontram paralisadas em um ponto inicial de tramitação, com o caso ainda em consideração pelos membros do GT. Das 50 áreas encaminhadas para delimitação apenas 22 ficam nessa situação, não sendo esse o caso de qualquer um dos processos para homologação da demarcação. Na leitura desses dados é preciso ter presente que a inclusão com 9.149.108 ha da área indígena Yanomami nessa fase, a inflaciona fortemente. As demais 21 áreas em estado inicial de delimitação totalizam somente 4.361.380 ha.

O ponto de inércia desse processo reside, indiscutivelmente, no que sucede a fase intermediária. Em 11 casos (em um total de 50) os processos de delimitação receberam um parecer-conclusivo de GT, esbarrando em obstáculos posteriores para completar o seu percurso institucional. Assim o GT posicionou-se favoravelmente quanto a áreas que totalizam 3.492.207 ha, a que correspondem a mais de 3 vezes a extensão total das áreas que receberam decreto presidencial.

Esses dados revelam como são improcedentes as críticas ao GT que atribuem sua ineficácia a diversidade de órgãos e interesses que reúne, preconizando que a solução recomendada seria fazer cumprir todo (ou quase todo) o processo dentro de única instituição. A idéia de que o controle de todo o processo, racaindo sobre um mesmo órgão significaria uma simplificação, corresponde de fato a um raciocínio falacioso. O ponto de estrangulamento é, inicialmente, na aprovação indi

vidual dos Ministros (e em especial o do MEAF) e, mais adiante, na própria assinatura do decreto. Resultava isso claramente de um veto de natureza política, derivado de orientação e prioridades estabelecidas pelo C.S.N. e em grande parte compartilhadas pela Presidência da República. A rigor o embargo não procedia do MEAF na sua condição de organismo fundiário, mas da sua natureza singular naquela conjuntura institucional, onde o Ministro era o Secretário-Geral e a estrutura (inexistente) do Ministério tendia a identificar-se com a do C.S.N.

4. Acrescente-se a estes pontos de estrangulamento aqueles que podem ser detectados internamente ao âmbito de atuação da FUNAI. O fluxo de documentos interno à burocracia do órgão apresenta inúmeros entraves que refletem uma descontinuidade de ação que pode conduzir a novos conflitos. Nos casos das áreas indígenas Raimundão e Boqueirão localizadas no Território de Roraima, tem-se que os pareceres do DPI ao Presidente da FUNAI datam respectivamente de 10 de junho de 1983 a 17 de novembro de 1983, enquanto que as propostas ao GT-88.118/83 datam ambas de 12 de junho de 1984.

Nota-se também que há casos em que a data do levantamento fundiário dista por demais daquela da elaboração da proposta. No caso da Área Indígena Truaru esta separação data de dois anos.

Em decorrência, verifica-se casos de propostas aprovadas que acabam resultando em homologação de delimitações baseadas em dados gerais e levantamentos fundiários inteiramente defasados. Registra-se que as informações que constam do memorando remetido pela FUNAI, concernentes ao tópico intitulado "situação atual" (tal como previsto no artigo do decreto 88.118) datam de três ou mais anos anteriores, não contemplando, portanto, com a exatidão necessária, certas informações relativas aos seguintes aspectos:

- deslocamentos geográficos do grupo indígena em questão;
- aumento significativo de casos de invasões, notadamente em áreas de frente de expansão;
- alterações relevantes na densidade demográfica da área indígena a partir da incorporação de famílias de índios que anteriormente se achavam dispersas.

A inobservância do dado de atualização levou os grupos indígenas a reivindicarem ampliações de áreas cuja delimitação foi homologada. Um exemplo seria o dos Kaxina'wa do Rio Jordão.



5. O novo quadro institucional, dando uma estrutura inteiramente diversa aos órgãos do sistema fundiário, com a criação do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD), coloca novas perspectivas para a demarcação das terras indígenas.

Pensando a curto prazo, é tarefa urgente desentruar o funcionamento do GT-Interministerial, dando andamento às propostas encaminhadas pela FUNAI e já aprovadas pelos integrantes desse GT. Existem nessa situação 18 áreas indígenas aguardando delimitação e 11 na expectativa da homologação de demarcações já realizadas. Segue, em anexo, uma relação dessas áreas, que devem ser objeto prioritário de uma apreciação por parte do MIRAD, tendo em vista o cumprimento imediato das atribuições que lhe cabem nessa sistemática.

Para que isso possa ser realizado impõe-se que o MIRAD receba toda a documentação relativa ao funcionamento do GT-Interministerial, do Decreto 88.118 ainda em vigor do C.S.N., permitindo assim discriminar entre esses 29 processos quais os que dependem ainda da assinatura do Ministro do Interior, quais os que esperam a aprovação do Ministro encarregado da política fundiária, e por fim, os que aguardam tão somente o decreto presidencial. Para que o novo Ministério receba crédito da parte das lideranças indígenas, das entidades civis (científicas, confessionais e outras) e dos setores de opinião pública que acompanham a problemática indígena é necessário marcar a sua postura como muito diferente ao antigo MEAF. Um primeiro ponto onde isso pode ser feito é no próprio GT-Interministerial do Decreto 88.118, liberando e favorecendo o encaminhamento de processos já analisados e aprovados pelo GT, mas embargados pelo MEAF em função de critérios não mais utilizados pelo MIRAD.

Um segundo ponto, é garantir a continuidade da atuação do GT-Interministerial; recebendo novos processos para delimitação e para homologação da demarcação. Através da relação de funcionários cedidos pelo INCRA para a realização de levantamentos fundiários, fase final do processo de identificação, é possível listar o conjunto de áreas indígenas sobre as quais a FUNAI já possui informação suficiente e no entanto ainda não remeteu esse material a apreciação do GT do Decreto 88.118/83. Torna-se imperioso que se faça, de modo a tentar agilizar o processo de delimitação e de homologação da demarcação, ajustando-o mais as necessidades existentes, isso ainda durante a vigência do Decreto 88.118/83.

Um terceiro ponto em que o MIRAD pode contribuir positivamente a questão indígena e auxiliar no controle das invasões realizadas sobre territórios indígenas, promovendo um levantamento:

- a) das glebas pertencentes a projetos fundiários do INCRA que incidem em área indígena;
- b) dos imóveis rurais que, para o pagamento do Imposto Territorial Rural, se auto-declaram como situados dentro das terras indígenas. Outras modalidades de defesa das áreas indígenas podem ser estudadas, inclusive com a redefinição do sistema de cadastramento e com a adoção de outros critérios para o seu preenchimento. É urgente promover um inventário completo de todos esses casos, tendo em vista o cancelamento dessas glebas e dos registros em cadastro, nesse último caso sendo estudada a possibilidade de acaçãoamento de instrumentos penalizadores.

Um quarto e último ponto é a revogação do Decreto 88.118/83, com a elaboração de uma minuta de decreto onde seja delineada uma nova sistemática para a demarcação das terras indígenas. Enquanto os dois primeiros pontos constituem-se em medidas de circunstância e o terceiro uma proposta de execução em médio e curto prazo, a revisão das normas para delimitação e demarcação das áreas indígenas é algo que implica em definições político-institucionais maiores, bem como no reestudo das articulações INCRA/MIRAD e FUNAI/MINTER e em uma nova reestruturação interna do próprio INCRA/MIRAD para atender às atribuições constantes em tal proposta, consubstanciada em documento de trabalho elaborado pelo Grupo de Terras Indígenas, na qualidade de subsídios ao Plano Nacional de Reforma Agrária.

  
JOÃO PACHECO DE OLIVEIRA FILHO

  
ALFREDO WAGNER BERNO DE ALMEIDA

Brasília, 02 de maio de 1985

PROCESSO PARA DELIMITAÇÃO, REMETIDO AO GT-DEC. 88.118 NO ANO DE 1983

NOME	UF	SUPERFÍCIE	PARECER	DECRETO
POTIGUARA	PB	20.820	002/83	89.256/83
RIO GREGÓRIO	AC	92.000	003/83	89.257/83
RANCHO JACARÉ	MS	736	001/83	89.258/83
UTIARITI	MT	412.304	005/83	89.259/83
TIRECATINGA	MT	130.575	004/83	89.260/83
FUNIL	GO	10.620	-	-
BOM JESUS	RR	1.313	004/84	89.594/84
SERRA DA MOÇA	RR	12.500	005/84	89.593/84
TUBARÃO/LATUNDÊ	RO	118.000	-	-
ESTIVADINHO	MT	1.970	-	-
FIGUEIRAS	MT	10.000	-	-
FORMOSO	MT	12.000	-	-
KAXINAWÁ DO RIO JORDÃO	AC	92.000	030/84	90.645/84
KAXINAWÁ RIO HUMAITÁ	AC	125.000	031/84	90.644/84



PROCESSO PARÀ DELIMITAÇÃO, REMETIDO AO GT-DEC. 88.118 NO ANO DE 1984

9

NOME	UF	SUPERFÍCIE	PARECER	DECRETO
KATUKINA - KAXINAWÁ DE FEIJÓ	AM AC	17.750	002/84	89.488/84
PAQUIÇAMBA	PA	6.000	001/84	89.489/84
RIO DAS COBRAS	PR	19.100	008/84	90.744/84
CAPOTO	MT	186.000	006/84	89.643/84
APINAJÉ	GO	143.000	-	90.960/85
KOATINEMO	PA	288.600	-	-
BOQUEIRÃO	RR	13.950	018/84	-
ANTA	RR	2.550	017/84	-
RAIMUNDÃO	RR	4.300	020/84	-
TRUARU	RR	6.640	016/84	-
TABA-LASCADA	RR	7.000	019/84	-
BOCA DO ACRE	AC	26.167	025/84	-
COATA-LARANJAL	AM	805.000	024/84	-
NHAMUNDÁ-MAPUERA	AM PA	1.022.400	021/84	-
RIO BIÁ	AM	1.180.200	022/84	-
JACAMIN	RR	107.000	023/84	-

NOME	UF	SUPERFÍCIE	PARECER	DECRETO
JARINA/TXUCARRAMÃE FAIXA DE 15 km/MD. Xingü	MT	139.000	005-A/84	89.618/84
APURINÃ	AM	8.650	-	-
PARAKANÃ	PA	317.000	035/85	91.028/85
STº ANTONIO (TIKUNA)	AM	1.450	-	-
PIUM	RR	3.810	-	-
YANOMANI	AM RR	9.149.108	-	-
SÃO DOMINGOS	MT	5.474	-	-
KULINA DO RIO EIRO	AM	356.000	-	-
POYANAWÃ	AC	19.987	-	-
CAMPINAS/KATUKINA	AC	28.862	-	-
TOLDO CHIMBANGUE	SC	1.817	-	-
WAI-WAI	RR	330.000	-	-

PROCESSO PARA DELIMITAÇÃO , REMETIDO AO GT-DEC. 88.118 NO ANO DE 1985

11

NOME	UF	SUPERFÍCIE	PARECER	DECRETO
ZORÕ	MT	431.700	-	-
URU-EU-WAU-WAU	RO	1.888.000	-	-
WAIÃPI	AP	543.000	-	-
NUKINI	AL	30.900	-	-
KAXARARI	AL	127.540	-	-

PROCESSOS PARA HOMOLOGAÇÃO DE DEMARCAÇÃO - GT. DEC. 88.118

NOME	UF	SURPEFÍCIE	PARECER	DECRETO
RANCHO JACARÉ	MS	736	-	89.422
ERIKPATSA	MT	79.943	10/84	-
ROOSEVELT	(MT/RO)	233.055	9/84	-
PIMENTEL BARBOSA	MT	320.900	12/84	-
PIRAJUÍ	MS	2.121	26/84	-
SARARÉ	MT	67.149	28/84	-
ARARIBOIA	MA	413.587	27/84	-
PACAAS NOVA	RO	279.906	29/84	-
KARITIANA	RO	89.682	38/84	-
TIRECATINGA	MT	130.575	32/84	-
UTIARITI	MT	412.304	33/84	-
VALE DO GUAPORÉ	MT	242.593	34/84	-

PROCESSOS ENCAMINHADOS AO GT-DEC. 88.118

13

PROCESSOS	ANO	Nº	EXTENSÃO	EM CONSIDERAÇÃO			C/PARECER CONCLUSIVOS			C/DECRETO		
				Nº	EXTENSÃO	%	Nº	EXTENSÃO	%	Nº	EXTENSÃO	%
DELIMITAÇÃO	1983	14	1.039.838	5	152.590	14,6%	-	-	-	9	887.248	85,4%
	1984	28	14.200.815	12	10.336.758	72,7%	11	3.492.207	24,5%	5	371.850	12,3%
	1985	5	3.021.140	5	3.021.140	100%	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	50	18.261.893	22	13.510.488	79,3%	11	3.492.207	24,5%	14	1259.098	6,8%
HOMOLOGAÇÃO / DEMARCAÇÃO	-	12	2.272.551	-	-	-	11	2.271.815	99%	1	736	0,03%