

# RESENHA & DEBATE

Textos, 1

Fevereiro 1993

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL	
data	/ /
cod	I3D00025

## QUANTAS SÃO AS TERRAS INDÍGENAS ?

### O monitoramento e as listagens de terras indígenas

Jurandyr Carvalho Ferrari Leite

A iniciativa de trabalhar as terras indígenas dentro de uma perspectiva sociológica, considerando os processos jurídicos-administrativos e políticos para sua definição, possibilitou a observação de dinâmicas que transcendiam e explicavam por fatores menos antropológicos e mais políticos a situação da regularização da grande maioria das terras. A partir desta perspectiva foi possível notar, por exemplo, o afinilamento no processo de regularização das terras indígenas, que deixavam grande parte destas nas fases iniciais do processo e um número gradativamente menor para as fases <sup>posterior</sup> anteriores, expressão das prioridades e forma de agir do órgão indigenista (Oliveira, 1983). Também a relativização da quantidade de terras dos índios – e o enfrentamento da questão "muita terra para pouco índio", levantada explicitamente durante a Constituinte –, foi tratada confrontando-a com a situação de regularização das terras indígenas que frequentemente excluem as áreas mais extensas, com a dispersão populacional existente em diferentes regiões brasileiras e a situação de fato das terras, intrusadas e destinadas a outras ocupações que não dos índios (Oliveira, 1987).

As análises da dinâmica das demarcações através das transformações ocorridas durante um determinado período de tempo, permitiu, por sua vez, perceber formas de agir e regiões prioritárias para a ação governamental e, conseqüentemente, analisar sua "eficiência" (Leite, 1990 e 1991).

Elaborados a partir de tendências verificadas em dados agregados, estes trabalhos passaram a contar com um importante instrumento para a elaboração da "Listagem de Terras Indígenas PETI/CEDI" e os cálculos daí decorrentes. Este permitiu análises periódicas dos dados agregados e da própria dinâmica de regularização e teve também seu efeito político permitindo o acompanhamento dos processos e um controle maior da ação governamental. Este formato de lista foi consagrado em ambas as funções, e outras listas foram produzidas por parte do Estado (FUNAI; CSN; Anuário Estatístico, 1992/IBGE...), muitas vezes acompanhando argumentos políticos divergentes entre si.

Hoje pode-se questionar a *eficiência* da listagem para se contrapor aos dados estatísticos oficiais, já que as diferenças encontradas entre as listagens poderiam corresponder não mais do que a *desatualizações* ou *erros*, já que não se tem nestes instrumentos diferenças de forma significativa. Assim a função de "desvendar" através da listagem a situação das terras indígenas e, indiretamente, a direção da ação governamental no setor, parece ter chegado a um limite.

Este texto procura discutir o acompanhamento/monitoramento das terras indígenas e avançar na própria conceituação destas, tomando como ponto de partida a avaliação da "Listagem das terras indígenas PETI/CEDI". Vale ressaltar que me sinto bastante a vontade para avaliar e fazer as críticas a este instrumento já que desde o início participei direta e intensamente da sua elaboração e manutenção. Não se trata, portanto, de uma avaliação descompromissada ou "vinda de fora" como poderá parecer em alguns momentos. Pode ser vista como uma tentativa de, não só questionar o instrumento existente, mas de incorporar novas questões surgidas no percurso. Com isto, embora analisando o caso específico da Listagem PETI/CEDI (que me parece ainda hoje a mais bem acabada), estarei tratando de problemas relativos às outras "listas e números" de terras indígenas, buscando alternativas a um monitoramento da situação das terras indígenas e da ação do Estado frente a estas.

## A "Listagem das Terras Indígenas" e seus limites

Desenvolvida no primeiro ano (1986) do Projeto Estudo sobre Terras Indígenas no Brasil, pelas equipes do PETI/Museu Nacional e Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI), a *Listagem das terras indígenas PETI/CEDI* foi montada sobre uma base bastante simples, com informações quase que referenciais sobre as terras indíge-

nas. No seu formato básico limita-se ao nome da terra, situação jurídica, povo/população, extensão e localização (UF/município).

Na primeira edição de Terras indígenas no Brasil (CEDI/Museu Nacional, 1987), onde foi publicado a listagem, eram expostos "limites" quanto ao produto que era naquele momento apresentado. Em primeiro lugar ressaltava-se *"os limites de uma lista, que não possibilita a apresentação de todos os dados acumulados e de situações mais específicas, porém constituindo-se em ponto de partida fundamental para investigações posteriores"* (Apresentação, p.2).

Outro aspecto seria o caráter dinâmico da listagem *"que impõe mudanças contínuas, seja com a aquisição de documentos do qual não tínhamos conhecimento quando do seu fechamento provisório, seja por acontecimentos mais recentes que implicam constantes atualizações"* (*idem*). Por último, na "Nota metodológica", ao falar do quase inevitável inventário das terras indígenas quando se prepara uma listagem:

*"não há como evitar a pergunta – e os totais – de quanta terra têm os índios, quantas são e quantos são os índios. Há sempre preocupações quanto às interpretações que podem surgir a partir deste tipo de produto. Para um simples arrolamento de quais são as terras indígenas, é sempre necessário que se leve em conta a situação jurídica, assim, a extensão de cada área. Se estes são os dados mais primários, contudo não são suficientes para demonstrar a 'situação das terras indígenas', que ficaria reduzida ao seu aspecto formal. Mas ainda assim, considerando apenas o processo de demarcação e deixando de lado as várias formas de intrusão e conflitos, não teríamos um demonstrativo significativo da 'situação jurídica'. Corre-se o risco, numa leitura estática, de tomar os dados como uma espécie de 'o que já foi feito' e 'o que precisa ser feito', desconsiderando o jogo político existente na definição das terras indígenas o que, como já foi mencionado, tem implicado em inúmeras marchas e contramarchas"*

Estes limites eram expressos como forma de atenuar dois problemas: primeiro, o de uma leitura que superestimasse e consagrasse os dados existentes na listagem, ao apresentar situações jurídicas que nem sempre representavam a situação de fato da área. Em segundo lugar, o caráter estático do instrumento *listagem*, que correria o risco de imaginar-se um cálculo do tipo: o que falta ser feito para a regularização das terras indígenas. Tratava-se, no entanto, de um questionamento teórico que procurava destacar as ausências, mais do que questionar a validade e a importância – inquestionável naquele momento – da listagem. E na realidade estes problemas não foram encarados como obstáculo para uma segunda edição no mesmo formato (1991), o que reforça

a importância (em que medida simbólica, poderíamos questionar) que assumiu no meios indigenistas.<sup>1</sup>

No entanto, a listagem apresenta hoje limites e problemas muito mais graves do que aqueles expressos anteriormente, que podem colocar em dúvida sua validade em termos analíticos e políticos ao trabalhar com uma pauta (implícita) que não permite uma visão ampla (ou sociológica) das terras indígenas e análise de sua situação, em sintonia com os problemas detectados durante este tempo de acompanhamento e do atual momento político na relação Estado-terra indígena.

### "Reatualizando" o problema

A idéia que acompanha grande parte dos argumentos e análises, de que o governo é inoperante na definição das terras indígenas, retardando o processo ou deixando sem providências muitas delas, parecer não ter hoje o mesmo impacto.<sup>2</sup> Durante o governo Sarney e Collor mais de 100 terras foram homologadas, elevando para quase 3/5 as terras com algum diploma de reconhecimento legal (delimitadas e homologadas). A situação não é hoje claramente de um *funil*, onde um número menor de áreas estão nas posições iniciais do processo. Ao menos não é possível ler nos cálculos esta situação de forma imediata, de modo que a própria eficiência da apresentação dos dados podem ser questionadas.

A leitura feita na publicação *Terras indígenas no Brasil* por Oliveira (1987), citada acima, parece válida ainda hoje, mas dificilmente seria possível ir muito além nos argumentos, seguindo a mesma trilha com os dados disponíveis.

Ao avaliar as alterações ocorridas durante períodos (Leite, 1990 e 1991), outros problemas com relação à listagem ficaram ainda mais claros. De início a listagem não contemplava uma "memória" de forma que fosse possível acompanhar as alterações ocorridas durante um período, exigindo que se realizasse um trabalho paralelo para isto. Mas o principal esforço destes textos foram o de "desmistificar" os números gerados em listas e cálculos de terras e hectares. Isto porque a leitura destes números, seja apresentada nas demonstrações de eficiência da estatística oficial, seja comparando-se as alterações nas listagens de terras de 1987 e 1991, dava uma falsa visão da ação sobre as terras. Neste sentido o trabalho foi feito *a partir* da listagem e não com os dados por ela fornecido.

Para o limite deste texto basta dizer que, apesar da exclusão de cerca de 15% das terras constantes na lista de 1987, o total de terras

aumentou (de 518 para 526), por desmembramentos ou novas inclusões. O total de hectares cresceu na mesma proporção, apesar da redução em cerca de 70% da extensão das terras que passaram à homologadas no período.<sup>3</sup> O problema maior era de comparar estas alterações, intensas mas pouco visíveis numa leitura simples do tipo: "Quantas e qual a extensão total das terras indígenas no Brasil?", já que havia um efeito de *compensação* de números que fazia crer que as alterações foram ao final pequenas.

O problema maior é, esta uma primeira conclusão, a **intensa mobilidade do objeto que se procurava analisar: terra indígena.**<sup>4</sup> A constatação clara era que estava em comparação universos diferentes e que o mais difícil na análise parecia ser dar conta daquilo pelo qual a listagem não tinha controle, que era precisamente o universo de terras acompanhadas. Isto significa que além da listagem não ter sido preparada para apresentar as alterações ocorridas num momento (a falta de "memória"), tais alterações afetavam muitas vezes o próprio objeto que se estava acompanhando, que era a "terra indígena".

### Terra indígena, objeto inacabado

O categoria *terra indígena*, como destaca Oliveira (1983:4), 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*". Esta lei não só enumerou e definiu os tipos de terras – áreas de domínio, áreas reservadas e terras tão somente habitadas e ocupadas pelos silvícolas (art.17) –, como também a forma de sua regularização, cujas normas deveriam ser definidas em decreto do Poder Executivo (art.19). A terra indígena é, portanto, uma categoria para ser operacionalizável administrativamente no sentido de definir-se fisicamente *áreas* para os diversos grupos indígenas.

Conforme a Constituição de 1988 (e antes a de 1967), o direito dos índios às terras que ocupam, preexiste a sua regularização, tendo este o direito a posse e usufruto dos recursos naturais. Definidas como terras de propriedade da União, são inalienáveis e indisponíveis. A definição das terras indígenas e sua demarcação é definida na lei já citada como um atributo exclusivo do Estado e, mais precisamente, do poder executivo, responsável também por normatizar os procedimentos para seu reconhecimento. A categoria terra indígena faz parte de um conjunto de regras que procuram definir formas de regularização e proteção de terras ocupadas pelos índios.

Oliveira, propunha 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)

Tal proposta de uma "abordagem sociológica" das terras indígenas e, mais especificamente, dos processos sociais envolvidos no seu estabelecimento, aparece como preocupação na "Nota metodológica" na 2.ed. da listagem (PETI/CEDI, 1990) quando é destacado que o acompanhamento que resulta na lista não é "trabalho de colecionador que agrega informações cada vez que lhes chega a mão", porque as

*"terras indígenas não são objetos acabados, mas são construídos por uma combinação de definições jurídicas, pressões setoriais, interpretações científicas, planos governamentais etc, muitas vezes distante daquela terra habitada e necessária à sobrevivência física e cultural do grupo indígena e a despeito dos preceitos constitucionais. Por isto mesmo são objetos de um 'reconhecimento formal' que por mais técnico, desenvolve-se na esfera governamental sujeita a várias pressões. São frequentes os vai-véns, as definições e redefinições, como se tratasse de um direito provisório, sobre o qual o Estado vai refazendo suas contas, realimentando a burocracia e garantindo a prerrogativa de concessionário, via de regra confinando os índios em áreas progressivamente diminuídas. Estas situações nem sempre são traduzidas na sua complexidade em uma listagem ou inventário"*

Esta preocupação aponta que o processo de regularização das terras indígenas não é uma simples operacionalização de uma categoria formal ao nível administrativo, mas que a forma com que se desenvolve, os resultados que produz, o ritmo dos processo, e mesmo a "concepção" de terra, é fruto de variáveis sociais e políticas. A terra indígena, portanto, não é uma objeto acabado. Isto tornaria o processo de construção da listagem mais do que um trabalho de "coleccionador", exi-

gindo-se permanentemente a escolha <sup>5</sup> do melhor dado a ser usado a cada momento, dada a característica tópica da listagem.

Isto significaria que, embora o objeto seja bastante complexo e amplo, o formato *lista* levaria sempre a substituição de dados por atualização ou erro, produzindo um conjunto mutável, embora aparentemente uniforme de terras indígenas.

Na realidade, isto decorre menos do formato lista do que da ausência de uma definição de terra indígena que permita incorporar aspectos de sua "natureza sociológica", por assim dizer. Quando afirmo que não há definição de terra indígena, não estou pensando, portanto, naquela definição formal e/ou jurídica usadas genericamente. A definição jurídico-formal de terra indígena como processo político-administrativo de definição de limites, embora seja fundamental na categorização de terras, não é suficiente para "uma abordagem sociológica", seja na análise de ocorrências localizadas (conflitos, intrusamentos, reivindicações etc.), seja das variáveis políticas mais amplas envolvidas na criação das terras. Existe um evidente descompasso: enquanto se destaca que este não é um "processo meramente técnico-administrativo", propondo-se uma sociologia deste processo, isto parece não ter reflexo na categorização de terra indígena. A falta desta deixa *terra indígena* como um dado *a priori*, onde a única definição (não explícita e por relação) é oferecida pela sua categorização dentro do processo de regularização (situação jurídica) e pela extensão da área. No caso de uma listagem de terras indígenas a definição é fundamental visto que esta é a unidade ordenadora e básica dos dados, estando todos eles referidos a esta: povos indígenas na terra, população indígena na terra, sit.jurídica da terra, localização da terras etc. A unidade da listagem fica ligada quase que automaticamente ao processo de regularização e aos limites territoriais em jogo no momento. Com isto temos um conjunto pouco consistente, que é alterado conforme as alterações exercidas pelo executivo.

Os exemplos de alterações de propostas que alteram o universo de terras na listagem são inúmeros e os problemas e necessidade de "escolhas" se multiplicam. Alguns exemplos:

- TI Yanomami: tratada em 1987 como área única, aparece na listagem de 1990 como 19 áreas homologadas com redução de 70% do território original, fazendo crescer o número de terras no computo geral (+18) e reduzindo a quantidade de terra em hectares (-7%). Hoje, novamente, uma só área.
- Alto Rio Negro: semelhante ao caso Yanomami, desmembramento das áreas e redução em cerca de 70% do território;
- Alto Rio Guamá: esta é um escolha difícil, o território origi-

nalmente reservado sofreu algumas pequenas alterações e demarcada, até ser desmembrado em duas colônias indígenas descontínuas (Canindé e Tembé-guamá), com redução significativa do território. Recentemente a área total demarcada fisicamente, anterior ao desmembramento, foi interditada.

- Estrela da Paz e várias outras áreas: demarcada com extensão muito diferente daquela declarada de ocupação (delimitada), o pedido de homologação segue a demarcação física.

Os exemplos poderiam se multiplicar se levássemos em conta todos os desmembramentos, duplicações de situações jurídicas, diferenças entre delimitações e demarcação, propostas distintas para terras apenas "identificadas" (portanto sem área definida), áreas de acréscimos, reivindicações, áreas na justiça etc. Os exemplos não são também específico a uma ou outra região, eliminando-se uma possível vinculação disto à fluidez da fronteira, pode-se buscar casos no Sul, Nordeste, etc. que encheriam várias páginas.

Esta situação explica a necessidade constante de relativização dos dados e cálculos oriundos da listagem, em especial quando se procura compreender as alterações ocorridas durante um certo período: **o inventário de terras tem mudado conforme as alterações ocorridas no processo administrativo de seu reconhecimento formal e escolhas vitoriosas a cada momento.** Esta mobilidade da "terra indígena" e, conseqüentemente, da listagem serve muito mais como objeto de análise que questione a linearidade do processo de regularização de terras do que instrumento eficaz de análise e acompanhamento da situação das terras indígenas.

Esta intensa vinculação do objeto ao processo oficial, especialmente quando se trata de adotar nas análises quantidade e extensões de terras, é contraditório com a idéia de uma abordagem sociológica. Um acompanhamento que permita observar, de um lado, o processo político-administrativo e a ação do Estado e, de outro lado, uma avaliação das terras indígena, deveria começar por questionar dois aspectos que me parecem fundamentais: primeiro, uma clara definição do que é importante que se observe em um acompanhamento das terras indígenas e, segundo, uma definição de terra indígena que considere o jogo político e conflitos (nacional e local) para sua constituição. Sobre estes dois aspectos falei a seguir.

## O que "acompanhar"?

Agregada à listagem como guia de referência (dados referenciais sobre as terras), ficou cada vez mais forte a idéia de que este é um "instrumento para o acompanhamento da situação das terras indígenas", tornando-se um dos seus objetivos principais. Vimos, contudo, que a listagem assume dificuldades para apresentar a situação das terras indígenas, e não só pelo seu caráter tópico, em si uma vantagem para análises de políticas e tendências. Mais do que isto, este instrumento, dada a construção frágil de seu principal objeto, acaba por acompanhar principalmente as decisões governamentais, reproduzindo os passos do processo, indiretamente legitimando-o...

Esta idéia de acompanhamento da situação das terras indígenas e da ação governamental sobre elas, procurando compreender a dinâmica e motivação desta ação, é bastante difusa e imperfeita. Não há, como no caso de terra indígena, uma definição explícita do que se quer acompanhar e quais os elementos necessários a serem observados para levar a cabo tal empreendimento. O principal problema decorrentes daí é a falta de definição de itens específicos ao acompanhamento, de modo que se saiba quais os aspectos estão sendo observado e com que sentido, estabelecendo desde logo algumas possíveis relações entre os dados aglutinados.

Como vimos anteriormente o processo de regularização das terras indígenas não é um processo meramente técnico-administrativo, envolvendo uma grande quantidade de variáveis, o acompanhamento da situação das terras deveria levar em conta tais variáveis sob pena de reduzir ao seu aspecto formal. O acompanhamento eficiente depende de uma definição do que se quer acompanhar e, conseqüentemente, depende que se eleja o que é fundamental a este acompanhamento.<sup>6</sup>

Deve-se desde o início separar, metodologicamente e em termos de pauta, o que é específico ao processo de regularização "oficial" de aspectos que caracterizariam o que se tem chamado de "situação da terra": situação fundiária, invasões, outras destinações, reivindicações etc. A eficiência deste será tanto maior quanto mais nítidos e explícitos forem os tópicos que o compõem. Há uma clara relação entre os dois itens, de modo que entender o processo de definição da terra indígena é fundamental para que se compreenda sua situação de fato e vice-versa. Mas em termos de dinâmica são itens bastante específicos.

O acompanhamento dos processos de regularização, como vimos, leva a que se trabalhe com um universo específico de casos que são aqueles das propostas surgidas no processo administrativo das terras in-

dígenas. Em si apresenta tópicos que lhes são próprios como a extensão proposta, localização, situação do processo, situação da demarcação física. Se ampliarmos tomando o processo de regularização da terra como uma ação governamental a ser *avaliada*, e sem pretender aqui compor uma proposta, teríamos que observar se há processo administrativo aberto, em que situação está, fontes de recursos, interesses governamentais na região, órgão envolvidos etc.

Outros itens devem ser listados se a referência é a situação da terra indígena, uma vez que há vários aspectos que não se reduzem a pauta governamental como invasões, reivindicações, conflitos, ações judiciais etc. Neste caso o universo de terras não seria o mesmo, já que deveríamos considerar que o processo de definição de uma área considerada como terra indígena é um processo conflituoso, no qual o processo administrativo é uma das arenas nesta disputa. Mesmo uma área "definida" frequentemente não tem uma situação uniforme, contado com áreas internas invadidas, com pendências judiciais etc. que seria prudente considerar.

A combinação destes dois tópicos permitiria avaliar o impacto de uma ação governamental (inclusive e principalmente uma definição de território) sobre uma "terra indígena" (considerando seus vários aspectos), o que até hoje não foi possível por uma confusão que leva-nos a falar indiscriminadamente do processo administrativo de demarcação da terra como a própria "terra indígena".

### Acompanhamento *versus* monitoramento

Tenho até o momento usado o termo **acompanhamento** bastante genericamente, comumente usado também nos textos que tratam da listagem. Há, no entanto, outro termo usado em algumas situações que poderíamos sugerir um acompanhamento distinto: refiro-me ao termo **monitoramento das terras indígenas**.

Curiosamente a idéia de acompanhar está associada a "andar ao lado de", que o formato usado pela listagem tem reforçado ao reproduzir as alterações executadas pelo governo federal. O termo monitoramento, que pode ser usado como acompanhar, tem contudo sentido mais amplo de observar, checar, regular, controlar um processo, desenvolvimentos ou condições de um determinado objeto. Pressupõe, portanto, um instrumento ou procedimento que seja capaz de atuar controladamente para este fim.

Usado para a nossa situação, isto implica, por exemplo, desenvolver uma forma de acompanhar os processos de terra e ações governa-

mental, observando as medidas tomadas a cada momento, e, além disto, checar estas informações junto ao conjunto de dados e dizer o que esta significa para aquela terra. Não é, portanto, uma simples diferença de termos para designar formas de agir semelhantes, mas implica, isto sim, formas de controle da informação bastante diferenciados. Para um instrumento do tipo listagem deveríamos pensar em tópicos/itens apenas para o monitoramento das novas ações e dos novos dados obtidos.

Isto significaria um salto no formato da listagem transformando os dados produzidos em revelador do tipo de ação empreendido pelo governo, por exemplo. Não se trata apenas de dizer, hoje, que tipo de ação foi tomada mas (uma vez determinando o que se quer acompanhar) observar se isto está de acordo com as reivindicações existentes, se há irregularidades, ou se não há ação em que instância o processo da terra está parado e porque. Em dados agregados talvez fosse possível dizer, por exemplo, "foram homologadas um número  $x$  de áreas no período, sendo que tantas significaram redução da proposta anterior".

### A terra indígena como uma *situação*

Pelo que vimos até o momento, ao confundirmos terra indígena com processos administrativos corremos o risco de reproduzir um dos lados de um campo de disputas: o da ação governamental. Este procedimento leva frequentemente a mudanças no número de terras e extensão destas, dadas as propostas diferenciadas, desmembramentos, reduções etc. que caracterizam os processos administrativos. A redução da listagem de terras aos processos administrativos não permite avaliar seu impacto sobre as terras indígenas e a forma de agir do Estado, e tampouco permite uma avaliação situação da terra, pois ela está (enquanto objeto) constantemente em mudança.

Mas como definir a terra indígena? Ou ao menos como chegar à uma definição instrumental e operacionalizável ao monitoramento das terras indígenas no Brasil?

De início não se pode confundir terra indígena com "territorialidade" de um grupo étnico, no sentido genérico em que é usado de território habitado por um determinado grupo social, e investigado a partir de sua lógica interna de organização social. Embora este discurso seja algumas vezes resgatado para se argumentar sobre algumas terras e o próprio processo preveja um levantamento para se identificar a área ocupada (imemorialmente!) pelos índios. Defini-la como território exigiria, além de uma ampla discussão teórica e técnica sobre o assunto,

que se procedesse a estudos locais e argumentos específicos para converter um determinado território em território indígena, fazendo frente à outros "argumentos técnicos" no mesmo sentido. O custo de um procedimento deste tipo seria bastante alto, e ainda assim deveríamos tratá-lo como apenas um dos aspectos que envolvem a definição da terra indígena enquanto objeto social e político.

A terra indígena em disputa muitas vezes não respeita a lógica da territorialidade de um grupo, criando situações onde, por exemplo, aldeias e grupos tenham áreas independente porém contíguas, e assim às reivindique apesar da proximidade e parentesco com outras aldeias fora daquela área. A dinâmica de criação das terras indígenas envolvem um grande número de variáveis, incluindo aí a estratégia de luta dos índios por uma determinada área.<sup>7</sup>

Terra indígena é, antes de tudo e formalmente, uma área de terra definida, dentro de um processo administrativo, como indígena (ainda que não demarcada), mas esta é construída (e legitimada) por um processo social e político muitas vezes conflituoso. Não seria oportuno isolar propostas e conflitos (oficiais ou não) que fazem parte deste processo, sob o risco de não se ter mapeado os diversos aspectos que estão envolvidos na definição de uma terra. **A terra a ser "acompanhada" deveria refletir esta múltipla relação que indica as possibilidades e limites de sua construção.** Neste sentido deveríamos pensar terra indígena como uma "situação", que deve ser razoavelmente documentada e explicada.

"Situação" é usado aqui para caracterizar um conjunto de circunstâncias que mantêm relações entre si, seja por origem comum, reivindicações, disputas etc. Isto permitiria pensar em uma unidade formada de muitos aspectos (circunstanciais ou não). Tratando terra como um conjunto disposto de uma certa maneira, poderia levar-nos a falar, em muitos casos, de mais de uma situação jurídica em uma mesma terra. "Situação" não deve ser confundido com "situação jurídica" e, menos ainda, com "conjunto de situações" que remete a um somatório de situações (p.ex.: área proposta + área reivindicada + área invadida). Uma área proposta pode ter parte invadida, parte não habitada, e pode também não considerar outras áreas por isto mesmo, a terra deve refletir as possibilidades e limites de sua construção, portanto, deve considerar não só áreas distintas numa mesma terra, como também diferenças internas a mesma área.

Poderíamos pensar como "situação" a citada Terra Indígena Yanomami como uma situação, onde incidem várias propostas de terras e reivindicações e que em determinado momento teve apenas cerca de

30% reconhecido em 19 áreas descontínuas homologadas, e a criação de 3 reservas garimpeiras ao final do governo Sarney. Posteriormente esta área foi novamente delimitada com a área de 9 milhões de hectares. Fazem parte desta "situação" ainda os Parques Nacionais, a área reivindicadas por índios e não índios, o processo que corre na Procuradoria Geral da República, a definição de uma área de proteção por parte do governo venezuelano contígua a ela etc.

Também deveria ser considerada uma situação a AI Alto Rio Guamá, no Pará. a área foi, como já descrevi anteriormente, reservada em 1945 pelo governo do estado, delimitada como duas colônias descontínuas em fins da década de 80 e posteriormente interditada com a área anteriormente reservada e demarcada.<sup>8</sup>

Outro exemplo seria de áreas de acréscimos, como de Areões, que na listagem é apresentada como três áreas e que, no entanto, não fazem mais do que agregar áreas não incluída na área principal (muitas vezes sem incluir novas aldeias).

Como definir cada uma das terras indígenas? Parece bastante óbvio que a definição de um universo de terras deveria ser resultado de uma análise específica de cada situação, sendo que os limites deve ser dado pelo que se quer observar, de modo a tornar o trabalho executável. Aqui apresento dois outros exemplos que me parecem sugestivos por envolver áreas "não-índigenas" na construção do acompanhamento da terra dos índios e que leva-nos a pensar os possíveis recortes na construção do objeto: a recente proposta do GT criado pela FUNAI para redefinição de limites da AI Kambiwá em Pernambuco sugere que seja tentado um acordo com a SEMAM no sentido de permitir aos índio o uso da Reserva Biológica da Serra Negra (local de referência cultural do grupo) para a prática de rituais em determinada época do ano. Não é proposto que esta venha a fazer parte da área a ser delimitada. O acompanhamento da reserva, seu uso, situação de intrusão passa a ser importante. Obviamente uma lista deveria ser capaz de diferenciar área delimitada e área reivindicada para uso.

Em um outro extremo do país temos o caso de Nonoai, que teve a área reservada em 1910 reduzida na década de 1940 com a criação de uma reserva florestal pelo governo do estado do Rio Grande do Sul. Posteriormente parte desta reserva florestal foi loteada (Seção Planalto), no entanto esta área nunca deixou de ser uma referência e objeto de reivindicações dos Kaingang de Nonoai. Na década de 1980 a FUNAI chegou a propor a AI Kaingang do Rio da Várzea, que representava uma grande parte da reserva florestal, até que o ano passado (1992) milhares de índios de Nonoai ocuparam a área, onde estão até

hoje. Numa listagem apoiada somente nos encaminhamentos processuais a tendência seria de tratar Kaingang do Rio da Várzea e Nonoai como duas terras, e não como duas "propostas".

Acompanhar casos como estes significa, a possibilidade de observar as potenciais áreas de conflito dentro de uma mesma terra, e desdobramento possíveis. É sem dúvida um trabalho de construção permanente que, no entanto, permitiria evitar as multiplicações conforme as diversas propostas existentes. Concordamos que é fundamental acompanhar os processos, mas é preciso observar em que contexto este se insere.

## Questões finais

A definição de um objeto a ser monitorado, levando-se em conta a diversidade que o conforma, permite que se olhe mais criticamente os números sobre as terras indígenas no Brasil. Se é importante que se tenha os números de terras *em processo* e a extensão destas, para um monitoramento é importante criar condições na qual se possa ficar claro qual o seu significado, seja em termos das terras dos índios, seja do próprio processo social que envolve o reconhecimento da terra indígena.

Sem dúvida as críticas e sugestões apresentadas aqui não são suficientes, em parte por considerar que este esforço depende de um trabalho combinado de muitos agentes. A proposta de ampliação da idéia de monitoramento não visa apenas um questionamento para uma *nova* listagem de terras, que permita obter dados agregados nacionalmente, mas de acompanhamento também de casos, situações específicas e regionais, nos quais poderia-se chegar a um maior detalhamento e retornos mais significativos. Isto explica que a ênfase deste texto no *monitoramento* e na *definição* das terras indígenas, deixando de lado outros aspectos e detalhamentos, que dependem do universo a ser acompanhado de do pessoal envolvido. Passo a algumas pequenas questões sempre presentes.

A listagem é um instrumento, em si, ineficaz?

Podemos voltar, agora, a questão dos limites de um lista, colocado na primeira e segunda versão da listagem de terras indígenas. De fato uma lista, pelo seu caráter tópico tem sempre a obrigatoriedade de categorizar as informações, nem sempre espelhando a complexidade das situações. Ora este não é um problema de listas, mas do próprio exer-

cício de buscar uniformizar situações aparentemente distintas em itens e categorias definidas buscando perceber tendências.

Este instrumento deve ser pensado, não como capaz de aglutinar dados amplos sobre situações específicas, mas como capaz de aglutinar e acompanhar tópicos muito bem definidos, e categorizá-los para que possam servir para interpretações mais globais. Pode ser, inclusive, acoplado a um banco de dados mais amplo que aglutine documentos e informações que permitam retrabalhar e checar informações em caso de dúvidas ou se se quiser uma quantidade de dados maior. Mas a utilidade de se ter de forma tópica um conjunto de dados referenciais e categorias criadas a partir de dados mais amplos, é de fato a agilidade, fundamental a qualquer monitoramento.

Além disso a categorização de dados pode servir a análises mais amplas (sociológicas e políticas) de fenômenos que ocorrem em terras indígenas, observando recorrência e cruzando dados. É como se a lista fosse um questionário permanentemente atualizado, em que as informações adquiridas fazem sentido dentro de um conjunto de informações já existente.<sup>9</sup>

As críticas aqui não pretendem mostrar a impossibilidade de trabalhar com *listas* mais ou menos eficientes, mas a forma de montá-las eficientes para objetivos previamente definidos e permanentemente questionados.

### O monitoramento termina com o fim das demarcações?

Um dos aspectos característicos de todo acompanhamento da situação de terras indígenas, e neste incluímos a Listagem CEDI/PETI, é o de se computar o que foi feito e o que falta ser feito para regularização das terras indígenas. Esta característica baseia-se sobre uma idéia do processo de regularização linear, onde algumas fases vão dando lugar a outra. Isto não é real, e já o observamos. Mas poderíamos contrapor a esta observação a uma outra avaliação, a de que a elaboração da listagem cobriu um vazio existente sobre a situação das terras indígenas e seu universo e que os problemas apresentados neste texto incidem sobre um número determinado de terras, podendo, talvez, serem tratados como *exceção*.

Seria de fato exceção? Se tomarmos a história de definição das terras indígenas, podemos perceber que estão em constantes mudanças, mesmo aquelas já definidas e regularizadas. Confira, por exemplo, as áreas do Rio Grande do Sul e Paraná, para não falarmos nos exemplos

já citados. Mais do que isto estas revisões são autorizadas pelo mesmo Estado, como recentemente fez genericamente o Decreto 22/91 que regulamentou o processo de demarcação das terras indígenas (Cf. Leite & Oliveira, 1991). O executivo tem agido sem qualquer controle para proceder as revisões das terras, tendo o poder de criar e "descriar" áreas.

Talvez isto fosse suficiente para justificar que o monitoramento não acaba com a definição das terras. Mas devemos considerar ainda que, para além da definição formal das terras não temos, e em especial na Amazônia, sequer um indicativo de que as fontes mesmo das revisões (que são as grandes políticas de desenvolvimento e as frentes de expansão, e a permeabilidade do Estado a interesses contrários a definição das terras indígenas) estejam, por assim dizer, "controlada".

Uma vez que estes processos não são exceções, parece sem sentido imaginar-se que o desgaste da listagem se dá em função da eficiência eventual da ação governamental em demarcar ou não as terras indígenas.

#### Uma questão aberta: pauta política *versus* tipo de acompanhamento

Um dos problemas que inspiram este texto é o da pauta política sobre a terra indígena e a relação desta com o tipo de acompanhamento (e instrumento para isto) que pode ser desenvolvido. Esta pauta, a despeito dos problemas variados encontrados em terra indígena e das constantes revisões, tem privilegiado a reivindicação da eficiência do Estado e agilização do processo demarcatório, e neste sentido a listagem desenvolvida até o momento espelha este "momento político".

Ao se perguntar qual seria a forma de monitorar a ação do Estado e o fluxo do processo, seria preciso trazer consigo novas questões: além de exigir agilidade e conclusão dos processos – quando expira o prazo constitucional para todas as demarcações – não deveríamos considerar a falta de compromisso por parte dos governos e a falta de um controle democrático pela sociedade civil, para garantir que não seja este um processo inacabado pelas constantes (re-)visões da terra indígena?

Janeiro de 1993.

## Notas

1. Na 2.ed. novamente trata-se de relativizar o instrumento listagem no que diz respeito à permitir considerações mais abrangentes relativa ao grupo e terra (é um guia), e ao dizer que "*o simples 'computo' não consegue representar a situação real das terras indígenas e mesmo a situação de demarcação de cada uma*", usada igualmente mais como advertência (contra-indicação) do que como (re-)definidor da listagem.
2. Em que se pese o atraso no cumprimento do prazo constitucional de 5 anos para a demarcação de todas as terras indígenas, que expira em outubro deste ano.
3. As principais alterações no quadro geral das terras indígenas estão analisadas no texto de abertura da 2.ed. de **Terras Indígenas no Brasil** (Leite, 1991), onde procurei observar as principais tendências das ações desenvolvidas pelo governo no período 1987-91. Foi, entretanto, pouco avaliado o caso das terras "Sem providência" que saíram da listagem (os 15% citados). Na realidade este dado aponta para a necessidade de um aperfeiçoamento no cheque às fontes e para que se trate estas como um universo de "terra" distinto, dado aos problemas de localização das informações apresentadas (e não propriamente por estar "sem providência" oficial). Muitas vezes, e o acompanhamento já o mostrou, são incluídas outras "terras" que não passam de aldeias, parte de uma terra já incluída, áreas de acréscimo etc., que não deveriam constar como uma nova terra. Em outros as informações não são comprováveis.  
Agradeço ao Ivson Ferreira pela leitura do texto e aos comentários e sugestões como esta, feitas quando o texto já estava praticamente montado, mas que serviram para que ficasse mais claro os limites dos argumentos aqui usados. Um texto com o título que tem, não poderia desconsiderar ou destratar o dado acima que altera os números e dificulta o acompanhamento da situação das terras indígenas.
4. Na realidade, estas alterações de limites são mais visíveis em determinadas regiões e época, embora potencialmente todas as áreas estejam sujeitas a elas ou as condições para que ocorram venha sendo gestada anteriormente (as vezes pelo simples "abandono"). Observar os motivos destas revisões e quais as áreas estariam *em pauta* a cada momento é tema suficiente para outros estudos.
5. Não são claros, contudo, os critérios a serem observados no caso de dados divergentes sobre as terras.
6. É preciso de antemão lembrar que o acompanhamento das terras indígenas vistas globalmente difere muito do acompanhamento de um único caso, pois para aquele o detalhamento não é tão importante quanto tópicos mais gerais, recorrências e processos comuns.
7. Embora na fase inicial do processo de regularização – *a identificação* – esteja previsto um "levantamento antropológico", não se pode dizer que haja uma ampla discussão entre os antropólogos sobre os critérios técnicos e metodológicos para sua realização. Há uma idéia vaga que tende a uma "tradução" do espaço ocupado pelo grupo em uma proposta de limites, que seria realizado por um "antropólogo" portando os conhecimentos desta disciplina, muitas vezes tratado

como a *territorialidade do grupo*.

A noção de territorialidade em Becker, 1990 (:20 e 97), sugere um direção distinta. Esta aparece na Amazônia quando a "*terra adquire valor como mercadoria e os atores disputam sua apropriação definindo seus territórios*", seria, portanto, uma territorialidade "ativa", criada pelos agentes na disputa pela terra. Deste modo poderíamos considerar várias territorialidades em disputa.

8. Este caso é interessante pois é uma área contígua à AI Alto Turiaçu e Awá definidas mais recentemente, com grupos comuns (não é possível esclarecer qual seriam as relações entre eles, dada a falta de informação), que talvez pudesse sugerir uma "territorialidade" dos grupos, mas no qual é muito difícil pensá-las como terras comuns dada a diferenças de processos e reivindicações.
9. No caso da listagem de terras indígenas isto se aplica muito bem, por exemplo na categorização da situação jurídica das terras indígenas, onde a referência ao último documento frequentemente invalida decisões tomadas anteriormente, seja com relação a terra como um todo, seja em parte dela. Para superar esta situação deveríamos criar categorias novas que indique o que significa as medidas: reestudos, paralizações, parcialmente reconhecida, atualização de processos etc.

#### Referências Bibliográficas

BECKER, Bertha K.

1990 - *Amazônia*. São Paulo, Ática.

LEITE, Jurandyr Carvalho F.

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

1990b - "1987-1990: redução das terras indígenas e paralisação de processos". In: PETI/CEDI, op.cit., p.5-10

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.

OLIVEIRA, João Pacheco de.

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

1987 - "Terras indígenas: uma avaliação preliminar de seu reconhecimento oficial e de outras destinações sobrepostas" In: CEDI/Museu Nacional. *Terras indígenas no Brasil*. São Paulo, CEDI, 1987, p.7-32.

PETI/CEDI.

1987 - *Terras indígenas no Brasil*. São Paulo, CEDI.

1990 - *Terras indígenas no Brasil*. 2ed.rev.atual. São Paulo, CEDI.

---

---

## RESENHA & DEBATE

---

---

*Boletim produzido a partir do PETI - Projeto Estudo sobre Terras Indígenas no Brasil - PPGAS/Museu Nacional/UFRJ, cuja proposta principal é refletir sobre as ações do Estado face aos povos indígenas em território brasileiro.*

*A série Resenha & Debate – Textos, que inicia-se com este número, tem o objetivo de facilitar a divulgação e debate de textos avulsos, que, pelo seu caráter mais geral, possam servir de apoio a reflexão.*

*As correções são de responsabilidade do autor.*

### Correspondências

PETI/PPGAS/Museu Nacional  
Quinta da Boa Vista, s/nº - São Cristóvão  
20942 - Rio de Janeiro - RJ  
Tel: (021) 254.6695/ 284.9642