

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL  
Data: / /  
Cod. I4D00105

1

## NATUREZA E SITUAÇÃO DA DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL

(Márcio Santilli, junho de 1998)

A demarcação das terras indígenas constitui a principal demanda histórica dos povos indígenas em relação ao Estado nacional. Tem sido, assim, a bandeira mais agitada e visível no que se refere à questão dos direitos indígenas, não apenas no Brasil.

Da mesma forma, a demarcação das terras é aspecto central das pressões feitas pelos principais adversários desses direitos. É o terreno dos conflitos entre interesses, das pendências, das contradições que marcam as relações entre povos indígenas e a sociedade-Estado envolvente.

É o tema mais visível na mídia, ao lado dos conflitos físicos, da ocorrência de crimes por e contra índios, geralmente relacionados, também, à luta pela terra. No entanto, é chocante a desinformação que envolve o assunto, a precariedade e o caráter errático das informações veiculadas. No senso comum, misturam-se a simpatia difusa da opinião pública (especialmente urbana) pela defesa de direitos indígenas e a assimilação de conceitos simplistas do tipo "há muita terra para pouco índio".

O que aqui se discutirá são as questões principais relacionadas às terras indígenas, sua natureza jurídica *sui generis*, os processos oficiais de reconhecimento, a situação atual dessas terras e as perspectivas colocadas de curto e médio prazo a seu respeito.

### **1. Natureza jurídica dos direitos territoriais indígenas.**

No Brasil, as terras indígenas não constituem propriedade dos índios. Elas são bens da União (do Estado nacional), com destinação específica e permanente para a posse e o usufruto exclusivo das comunidades ocupantes. Nos demais países americanos, onde há reconhecimento de direitos territoriais indígenas, os índios formalmente detêm o domínio e a posse das terras, o que, supostamente, os colocaria em melhor situação que a dos índios brasileiros, no sentido do reconhecimento pleno dos direitos territoriais.

Entretanto, aqui como nos demais países, as terras indígenas são inalienáveis, o que dilui consideravelmente a diferença entre domínio e posse permanente. A Constituição brasileira acrescenta: são também indisponíveis e os direitos sobre elas são imprescritíveis.

A atribuição à União do domínio das terras indígenas traz implícitas várias concepções consideravelmente cristalizadas na tradição jurídico-política que

envolve o assunto. Um pouco de afirmação formal do Estado, da sua soberania sobre essas terras, um pouco da lógica tutelar, de substituição pelo Estado do protagonismo indígena na defesa dos seus direitos, um pouco mais – na tradição – da idéia do vir a ser não indígena das políticas de assimilação, juridicamente enterradas pela Constituição de 88.

Ao reconhecer os direitos indígenas como permanentes – contra a tradição –, suprimindo e superando o preceito da “incorporação dos silvícolas à comunhão nacional”, a Constituição de 88 pode ter dado um nó no assunto: a propriedade da União sobre as terras obriga o Estado a preservá-las frente a terceiros interessados, não apenas pela obrigação de defender os índios, mas pela obrigação de defender o seu próprio patrimônio. Entre o intervencionismo excessivo que este status pode ensejar, e o necessário envolvimento do Estado na defesa das terras ocupadas por minorias étnicas com exíguo quantitativo populacional no contexto da sociedade nacional (no caso do Brasil), é discutível se o domínio da União sobre as terras indígenas constitui desvantagem comparativa frente aos demais povos do continente.

O domínio das terras reforça a obrigação da União na defesa dos direitos indígenas, pelo menos no plano formal. Restringe, também, a paranóia do Estado em relação à extensão destas terras, especialmente as situadas em regiões de fronteira. Não há, do ponto de vista formal, qualquer justificativa lícita para se supor que o reconhecimento das terras indígenas possa colocar em cheque a integridade do território nacional, já que a lei institui a propriedade da União sobre elas.

Evidentemente, alegações em contrário são suscitadas no calor do embate pelas demarcações. Porém, geralmente tem sido possível superá-las e já há 73 milhões de hectares em terras indígenas homologadas por decretos presidenciais, coisa rara ou inexistente nos demais países do continente, num contexto nacional em que os povos indígenas representam apenas 0,2% da população brasileira, com direitos virtuais a 12% do território (mais 28 milhões ainda por serem reconhecidos).

A Constituição brasileira afirma que os direitos territoriais indígenas são “originários”, pré-existentes em relação ao próprio Estado nacional e à sua ordem jurídica. Essa condição lhes dá grande força jurídica, que se sobrepõe – ou se coloca no mesmo nível, como preferem juristas mais conservadores – ao próprio direito de propriedade, embora eventualmente o Judiciário tome decisões em contrário.

A Constituição adota o conceito de “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”, que pode excluir outras terras indígenas, por exemplo as domaniais, que resultem de doação aos índios ou da compra direta por eles. Entretanto, a lei ordinária tem assegurado, uma vez reconhecidas, o mesmo status de proteção às demais terras indígenas. O conceito pode suscitar polêmicas quanto ao que seja “tradicionalmente ocupadas”, mas efetivamente tem sido possível aos índios

conquistar a demarcação de terras que não são de ocupação imemorial, mesmo em casos de etnias que já mantêm longo período de contato com a sociedade nacional, não confinando a interpretação da expressão a parâmetros cronológicos ou de (não) aculturação.

Vale registrar que a expressão “tradicionalmente” resultou de um acordo político no âmbito da Assembléia Constituinte, a partir do embate entre os conceitos de “terras ocupadas” e de “terras permanentemente ocupadas”. O primeiro, proposto por organizações de apoio aos índios, ensejava aos adversários dos seus direitos a perspectiva de ocupações por índios de terras não indígenas. O segundo, proposto pelos adversários, pressupunha a intenção de só reconhecer direitos territoriais indígenas por critérios de antiguidade, prejudicando os índios que foram expulsos de suas terras imemorais. “Tradicionalmente”, ou segundo a tradição indígena, introduziu o critério antropológico como referência, em lugar do critério cronológico.

A partir desse pressuposto conceitual, a Constituição avança uma notável definição dessas terras: “São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”.

Nesta definição estão contemplados, cumulativamente, quatro elementos constitutivos das terras indígenas. O critério de “permanência” ficou restrito e vinculado a um desses elementos, o da habitação, que continua sendo permanente quando esta muda de local. O critério geral que envolve e amarra os quatro elementos é o dos usos, costumes e tradições. No conceito constitucional, está garantida a possibilidade (a rigor, a obrigatoriedade) do amplo reconhecimento administrativo dos direitos territoriais indígenas.

Assim, não faz sentido o entendimento, freqüentemente reproduzido na mídia, de que o Estado nacional “doa” terras aos índios. Ele reconhece direitos originários de ocupação e a ele compete estabelecer administrativamente os limites físicos em que esses direitos são exercidos. Portanto, em princípio, não há terras indígenas grandes ou pequenas, há terras que são ou não são tradicionalmente ocupadas por índios, segundo o critério constitucional. Eventualmente, pode o Estado agregar áreas, por exemplo, na forma de compensação, às terras indígenas afetadas por projetos de infra-estrutura ou desenvolvimento. Mas, essencialmente, ou as terras são (caso em que devem ser oficialmente reconhecidas) ou não são indígenas. Juridicamente, o processo administrativo de reconhecimento das terras indígenas tem natureza declaratória: apenas explicita oficialmente os limites geográficos em que os direitos territoriais se exercem.

Evidentemente, as coisas não são bem assim no calor dos processos administrativos de reconhecimento. Há distorções de vários tipos, que resultam em desigualdades flagrantes, e que decorrem de vários fatores, como as

injunções político-conjunturais, a geopolítica da ocupação efetiva em cada caso, os critérios antropológicos adotados na identificação das terras. Mais adiante discutiremos o processo administrativo. Antes, porém, vale a pena considerar o que pode ser a perspectiva indígena sobre o seu território.

## 2. Territorialidades indígenas.

Para alguns, a afirmação da diversidade indígena pode soar folclórica ou virtualmente fadada à homogeneização. Não é o caso de aprofundar aqui a análise dos processos de assimilação ou aculturação, a hegemonia cultural da “civilização” sobre a indianidade, os processos contemporâneos chamados de globalização. Inegavelmente, o contato com a sociedade envolvente deflagra irreversivelmente a incorporação de elementos culturais (técnicos, econômicos, políticos) pelas sociedades indígenas. Paradoxalmente, o próprio processo hegemônico suscita a emergência de diversidades, manifestações frequentes e crescentes de identidades específicas, via os nacionalismos, os etnicismos, posturas religiosas, artísticas e políticas. *Mutatis mutandis*, da mesma forma que a democracia, como expressão da vontade política das majorias, pressupõe, para que seja efetiva, o reconhecimento e o respeito aos direitos de minorias.

A verdade é que, superada uma etapa histórica de maior adversidade, povos indígenas “reaparecem”, reassumem identidades étnicas que permaneceram por décadas ou séculos em regime de catacumba. Em alguns casos em que esses grupos perderam suas línguas e outros costumes, buscam recuperá-los. O avanço no reconhecimento dos direitos indígenas, inclusive e especialmente às terras, estimula muitos jovens indígenas a reassumirem o seu orgulho próprio e a reafirmarem a legitimidade de projetos próprios de futuro. Grupos étnicos que em outros tempos haviam sido considerados oficialmente extintos vivem, hoje, em territórios demarcados.

Temos hoje no Brasil 210 etnias diferentes. 170 línguas sendo faladas, de dois troncos principais e 36 famílias lingüísticas diferentes. Povos, línguas e culturas muito diferentes entre si, antagônicos no passado. Povos em diferentes estágios de conhecimento técnico, que, independentemente das influências do contato, em geral se identificam como “gente”, em oposição aos demais. Abismos de diferença histórica separam uns e outros povos, com repercussões nas relações posteriores de contato. Poucos países apresentam tamanha diversidade cultural.

Assim, também são muito diversas as concepções indígenas sobre o território. Há grupos que afirmam a exclusividade do seu território, talvez expressando uma concepção mais parecida com a nossa, que é calcada no direito de propriedade. A outros, a exclusividade não parece essencial, desde que a convivência não ameace a sua sobrevivência. Há os que ocupam com exclusividade determinada área e utilizam recursos naturais de outras áreas que também são utilizadas por outros grupos. E há os que dependem, para sua reprodução física e cultural, dos

casamentos com parceiros de outros grupos, o que supõe relações acumuladas de vizinhança e de visitação.

Há povos que se relacionam extensivamente com o território, e dependem de territórios relativamente mais extensos, ou "contínuos", para preservar as relações entre os seus grupos e aldeias, os seus caminhos e os seus critérios de perambulação. Outros, como os que vivem nos grandes rios, não dependem propriamente de terra contínua para a sua reprodução. Vivem mais das águas que propriamente das terras. Alguns se movem historicamente dentro de uma região determinada, manejando recursos naturais específicos, que consideram seus. Outros procuram "terras prometidas", movidos mais por um porvir cultural ou religioso que pela detenção da posse sobre recursos naturais determinados.

Também há diferenças profundas quanto ao uso que cada povo faz das terras e dos seus recursos. Há povos caçadores, que se deslocam por grandes áreas em busca de caça. Outros são principalmente agricultores, tendencialmente mais sedentarizados. Há os que vivem principalmente da pesca, para os quais rios e lagos têm importância capital. Os processos de ocupação também têm a ver com a dinâmica demográfica, traduzida no contexto das sociedades tribais através da criação de novas aldeias. E há os impactos da relação de contato, e da própria política indigenista, que promovem concentrações demográficas indígenas em função da maior facilidade para a prestação de assistência ou para as relações de intercâmbio.

Porém, não há grupo indígena que, tradicionalmente, estruture sua noção de territorialidade na forma de linhas imaginárias ou de coordenadas geográficas cartesianas. As referências são concretas: rios, serras, certos tipos de ecossistemas. Há limites mais ou menos tênues, mais ou menos traduzíveis geometricamente. Há lugares de ocupação antiga, aos quais se retorna em circunstâncias específicas, que os índios consideram seus não exatamente em termos físicos, mas se oporão à sua eventual degradação física por terceiros, pois perderiam o seu valor simbólico, religioso, cultural.

Diante das muitas concepções indígenas de territorialidade, são compreensíveis as dificuldades de identificação e de reconhecimento das terras indígenas pela sociedade-Estado nacional. Seja para os antropólogos, responsáveis pelos relatórios de identificação das terras, seja para os regionais, que disputam áreas indígenas, seja para os responsáveis pela política oficial de reconhecimento, que operam sob pressão e a partir de um considerável desconhecimento sobre esses povos, suas culturas, suas formas próprias de conceber o território.

O nosso grau de desconhecimento sobre índios chega a ser chocante, após 500 anos de colonização. Muitos povos e territórios são denominados pelo próprio órgão oficial de forma equivocada, por vezes até ofensiva. Por exemplo, Kaiapó ("macaco") é o nome que outros índios, inimigos, davam aos Mbengokrê. O indigenismo oficial "criou" um povo chamado Kaiapó, que hoje vive na Terra Indígena Kaiapó (e outras). Ou seja, não sabemos sequer os seus nomes. O tema

é tratado de forma banal nos currículos escolares. A sociedade brasileira, em geral, sequer sabe dos povos e das línguas existentes no Brasil. A idéia de que índios fatalmente deixarão de ser índios permeia o senso comum, apesar da simpatia genérica com suas causas, uma espécie de má consciência difusa da herança colonial. Neste contexto, não há que se surpreender com o caráter errático dos processos oficiais de reconhecimento dos territórios indígenas.

### **3. Descontinuidade política do processo demarcatório.**

Aos fatores da diversidade e do desconhecimento sobre ela, somam-se outros, ainda mais complexos. Historicamente, o processo administrativo de reconhecimento das terras indígenas dá-se na trilha tortuosa das pressões contrárias efetivadas por interesses econômicos e político-regionais, quando não os afetos à área militar, que determinam sua notável descontinuidade.

Nesse sentido, apesar da evolução positiva dos direitos legais dos índios, na medida em que se aprofunda o processo de ocupação do território nacional, aumenta o volume dos interesses econômicos de frentes de expansão que se opõem às demarcações. São fazendeiros, posseiros, garimpeiros e madeireiros, principalmente, que promovem o confronto cotidiano com grupos indígenas que vivem em áreas cujos recursos naturais são por eles cobiçados. Em geral, são projetos e políticas oficiais, deliberadas ou mal planejadas, que atiram contingentes crescentes sobre as terras indígenas e outras áreas ocupadas por populações tradicionais.

Por outro lado, mas no mesmo sentido, atuam corporações políticas regionais, que se fortalecem ao longo do tempo através da criação de Estados, municípios, unidades descentralizadas da administração federal, bancadas parlamentares (geralmente superdimensionadas pelos critérios de representação). Essa burocracia financia e é financiada pelo conjunto dos interesses econômicos regionais que, em muitas partes do Brasil, especialmente na Amazônia, são hegemônicos pelas frentes de expansão predatória.

Freqüentemente, entre a identificação dos limites de determinada terra indígena e o reconhecimento ministerial dos mesmos, ocorrem hiatos de anos, sem que se tenha que realizar, entre eles, qualquer estudo ou trabalho de campo. Veja-se o caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (RR), ocupada por mais de 12 mil índios de várias etnias, que teve a sua identificação concluída em 93, ainda no governo Collor, recebeu um despacho ministerial propondo a sua redução em dezembro de 96, que não foi implementado, permanecendo a indefinição de seus limites até hoje. São hiatos políticos, característicos da omissão histórica em relação aos direitos indígenas, criados pelo vácuo de decisões, que tardam em função de pressões de interesses contrários às demarcações. Por vezes, os hiatos se prolongam ao ponto de se agravarem significativamente as condições de ocupação da área em questão.

Historicamente, conjunturas políticas adversas predominam sobre as favoráveis à continuidade dos processos demarcatórios. Em geral, as demandas territoriais indígenas ficam represadas em determinado estágio do processo de reconhecimento, até que numa conjuntura favorável seguem adiante aos montes e aos trambolhões. Talvez seja mais adequado falar-se em hiatos de fertilidade do que em hiatos de obstrução.

Disso resulta que, a depender dos períodos históricos e conjunturas políticas específicas em que determinadas terras indígenas tiveram os seus limites definidos, varia o critério, o procedimento, a intenção e a extensão adotados. A grosso modo, o mapa das terras indígenas no Brasil revela, de forma flagrante, um quadro geral de terras indígenas diminutas na metade do território representada pelo Nordeste, Leste, Sudeste, Sul e Mato Grosso do Sul, enquanto na região amazônica se encontram territórios extensos, comparáveis ao tamanho de unidades federativas ou, mesmo, de outros países. 98% da extensão total das terras indígenas estão na Amazônia Legal, onde vivem menos de 2/3 da população indígena brasileira. No resto do país, mais de um terço da população indígena se acotovela em menos de 2% da extensão das terras. Além do que, fora da Amazônia, a proporção de terra indígena, mesmo demarcada, que permanece ocupada por não índios é muito maior.

Evidentemente, há exceções às contraditórias regras. Os Kadiwéu tiveram reconhecido um território amplo no Mato Grosso do Sul, como compensação pelo apoio que ofereceram ao Exército brasileiro na Guerra do Paraguai. Já os Mura, do Estado do Amazonas, apesar de constituírem um povo relativamente numeroso, ainda não tiveram identificada a maior parte das pequenas terras descontínuas que atualmente ocupam. Porém, a grosso modo, predomina a esquizofrenia das duas metades do Brasil. Mas há esquizofrenias e esquizofrenias...

#### **4. Esquizofrenia fundiária da União.**

Outra consideração importante envolve a análise comparativa dos atos referentes à destinação de terras praticados pelos diversos órgãos da União que têm interface com a questão fundiária, como o Incra, o Ibama, o Exército (e a própria Funai).

Freqüentemente, destinações distintas e incompatíveis são atribuídas às mesmas terras. Cada um destes órgãos executa políticas fundiárias que não se comunicam entre si, segundo determinações legais e atribuições administrativas próprias, através de dinâmicas de relação com as suas clientelas específicas e os seus respectivos movimentos sociais, de forma segmentada.

Por exemplo, há inúmeros assentamentos de reforma agrária que são executados dentro de áreas pertencentes a unidades de conservação ambiental e a terras indígenas. Há áreas destinadas por decretos presidenciais ao uso exclusivo das Forças Armadas que se situam dentro de terras indígenas também homologadas

por decretos presidenciais (apesar de esforços recentes das mesmas para transferir o seu domínio a outros órgãos). Recentemente, houve um caso caricatural com a decretação de uma Floresta Nacional parcialmente incidente sobre outra Floresta Nacional.

Neste último caso houve, na verdade, um erro decorrente da fragilidade do sistema de informações geográficas do Ibama. Porém, em geral, as superposições de destinações sobre as mesmas áreas decorrem de disputas corporativas entre os órgãos que, ou se negam a acompanhar os atos dos demais ou, deliberadamente, disputam pela afirmação das suas competências específicas sobre as mesmas. Da mesma forma, é extremamente difícil articular ações interinstitucionais conjuntas relativas à fiscalização ou à desintrusão de áreas legalmente protegidas, mesmo nos casos de superposições.

Os casos de superposições entre terras indígenas e unidades de conservação federais constituem um bom exemplo do que aqui referimos como esquizofrenia fundiária da União. Apenas no que se refere à Amazônia Legal, há 26 destas unidades (Parques Nacionais, Reservas Biológicas, Estações Ecológicas e Florestas Nacionais) superpostas (em parte ou no todo) a 21 terras indígenas, numa extensão total (superposta) de mais de 11,5 milhões de hectares, maior que o território da Bulgária. Sendo que há casos similares de superposição em outras regiões do país.

O caso específico das superposições entre terras indígenas e unidades de conservação ambiental suscita contradições delicadas do ponto de vista político, seja porque os adversários dos direitos indígenas e da preservação do meio ambiente são comuns, seja porque, em princípio, os índios têm demandas objetivas relativas à defesa das condições ambientais das suas terras e elas, por sua vez, têm grande relevância para qualquer estratégia consistente de proteção e de sustentabilidade no manejo dos recursos naturais em larga escala. Nestes casos, seria desejável e possível buscar soluções jurídicas e experiências concretas que possam compatibilizar os direitos indígenas à posse permanente das suas terras e ao usufruto exclusivo dos seus recursos, com a execução de uma política que combine o manejo com a conservação, garantindo a existência e o uso dos recursos naturais às futuras gerações.

A definição das terras indígenas inclui entre os seus elementos as “áreas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem estar”. No entanto, as figuras jurídicas das unidades de conservação, tal como definidas pela legislação vigente, são inadequadas às terras indígenas, pois não consideram os direitos indígenas às suas terras e aos seus recursos e foram aplicadas, nos casos de superposição existentes, de forma unilateral, desvinculada das estratégias e formas próprias com que os grupos afetados ocupam os seus territórios. Portanto, a compatibilização entre terras indígenas e unidades de conservação pressupõe a criação de uma nova figura jurídica de unidade de conservação apropriada à conservação de recursos naturais existentes em terras indígenas e à delimitação de áreas protegidas dentro destas

terras de acordo com a vontade e a forma de ocupação dos seus habitantes, no contexto de etno-zoneamentos específicos para cada terra em que se pretenda implementá-las.

Porém, as outras situações existentes de superposições, que envolvem assentamentos de colonização ou reforma agrária em terras indígenas, por exemplo, não são passíveis de compatibilização e representam violações inevitáveis dos direitos dos índios, além de promoverem conflitos entre estes e outros segmentos sociais.

Em suma, a cartografia oficial das terras públicas é caótica. E a tipologia das superposições se diversifica, na medida em que a análise incorporar os atos similares dos governos estaduais e municipais. A esquizofrenia é intrínseca a cada esfera administrativa e se desdobra na interface com as demais esferas. Ainda por cima, há a ação de interesses privados, como a dos latifundiários que grilam e titulam áreas que integram terras públicas protegidas, os interesses minerários que correm paralelos em função do regime jurídico distinto entre propriedade do solo e do subsolo, as autorizações de exploração florestal que incidem sobre áreas destinadas a outros fins, as obras públicas que se impõem sobre quaisquer outras áreas, e assim sucessivamente.

##### **5. Sistemática administrativa de demarcação.**

Como se vê, os processos formais de reconhecimento das terras indígenas não se dão no vazio ou no plano da mera abstração jurídica, mas no contexto de muitas dificuldades que se somam. Das territorialidades diversas ao desconhecimento sobre elas, das pressões políticas movidas por interesses contrários à esquizofrenia fundiária dos poderes públicos, a demarcação das terras indígenas se processa num contexto de autêntica corrida de obstáculos. O fato dos direitos territoriais indígenas serem reconhecidos como originários e dos procedimentos demarcatórios terem caráter jurídico meramente declaratório, não garantem um curso linear, que se limite ao fluxo de providências burocráticas e administrativas, aos processos de identificação e de demarcação das terras indígenas.

Historicamente, muitas foram as sistemáticas instituídas para o reconhecimento das terras indígenas. Desde o período colonial, atos oficiais destinaram terras à ocupação dos índios. No entanto, até muito recentemente, as políticas oficiais de destinação destas terras não se fundamentavam no reconhecimento de direitos, constituindo-se, antes, em processos de expropriação territorial. Terras, geralmente as de pior qualidade e em extensão diminuta, eram “reservadas” para a transferência de grupos indígenas, liberando suas terras tradicionais, com as suas riquezas naturais, aos processos de colonização e de ocupação do território. Assim, a figura das “reservas indígenas” se prestava à constituição de verdadeiros depósitos de índios, geralmente integrantes de etnias diversas e, por vezes, inimigas tradicionais, aos quais se impunha a convivência forçada.

Este modelo, se foi eficaz para o objetivo de liberar terras, não o foi para o fim de conformar uma situação estável na relação com os índios. Ao contrário, gerou inúmeros problemas que, em alguns casos, perduram até hoje. Conflitos crônicos se instalaram dentro das reservas, ocorreram processos brutais de descaracterização cultural, grupos inteiros fugiam para o mato ou buscavam retornar, a pé, para as suas regiões de origem. A partir do início deste século, as concepções oficiais passaram a considerar, crescentemente, a conveniência de não se transferir os grupos indígenas para regiões estranhas, mas mantê-los nas de origem, sem prejuízo de circunscrevê-los a áreas reduzidas em relação às ocupadas tradicionalmente. Até muito recentemente, a lógica do órgão indigenista oficial era a dos interesses do Estado, e não a do reconhecimento de direitos territoriais indígenas.

Se as políticas mudam, mais facilmente ainda mudam os ritos e procedimentos administrativos referentes às demarcações. Por exemplo, os "parques indígenas" (como o Parque do Xingu ou o do Tumucumaque), foram criados no início dos anos 60 através de decretos presidenciais. A sua criação não era precedida de trabalhos antropológicos, nem havia determinação no sentido de se demarcar fisicamente os seus limites. Decorria de sugestões de indigenistas, ou do órgão oficial, que eram acolhidas e implementadas pelo Presidente da República. A própria figura jurídica de "parque" foi emprestada dos parques nacionais, da legislação ambiental. Atualmente, o ato presidencial constitui a última etapa do processo demarcatório.

A cada mudança no rito administrativo, a tendência do órgão indigenista era a de refazer os procedimentos demarcatórios de terras cujos processos já haviam sido concluídos com base em sistemáticas anteriores. O Parque do Xingu, por exemplo, foi redemarcado fisicamente e homologado por novo decreto presidencial mais de 30 anos depois da sua criação. Do ponto de vista jurídico, pelo menos, nada há que possa obrigar o refazimento de demarcações, pois tendo sido concluídas nos termos da sistemática então vigente, constituem atos jurídicos perfeitos. Os atos anteriores já caracterizavam a declaração de limites, obrigação essencial do Estado no que se refere ao processo demarcatório. Somente nos últimos 10 anos, após a Constituição de 88, três ritos diferentes se sucederam, baseados nos decretos 94.945/87, 22/91 e 1775/96.

Assim, os bancos de terras indígenas contemplam um emaranhado de situações jurídicas distintas. Terras "reservadas" em tempos passados continuam nesta condição. Outras, de mesmo tipo e origem, foram submetidas a procedimentos posteriores que as transformaram em terras "homologadas". Os cálculos numéricos da situação jurídico-administrativa das terras indígenas são confusos, pois há muitos casos anômalos em relação à nomenclatura oficial atualmente vigente. Atribuem-se demarcações a determinados governos, mas governos posteriores voltam a contabilizar as mesmas demarcações, às quais se aplicaram novos ritos administrativos.

Outros problemas afetam os cálculos dos bancos de terras. O caso dos Yanomami é um bom exemplo. Tiveram suas terras demarcadas em 88 de forma ilegal e descontínua, resultando em 21 “ilhas” e numa grande redução da sua extensão total. Os atos de 88 abriram espaço para invasões garimpeiras e para uma situação de genocídio. Houve campanhas, denúncias e questionamentos judiciais contra os mesmos. Em 92, os decretos que criaram as “ilhas” foram revogados, o território Yanomami foi reconhecido e demarcado na sua extensão integral e contínua. Os cálculos de terras indígenas se alteraram, pois 21 terras indígenas, inventadas pelo governo de então, deixaram de existir. O número total de terras “homologadas” foi reduzido em 20, mas a solução foi correta em relação aos direitos indígenas e de avanço em relação ao processo demarcatório.

O rito demarcatório atualmente vigente, instituído pelo decreto 1775/96, contempla as seguintes etapas: (a) identificação da terra, procedida por um grupo de trabalho, instituído pela presidência da Funai, coordenado por um antropólogo, que resulta numa proposta de limites que é aprovada pela Funai, publicada no Diário Oficial e encaminhada à decisão do Ministro da Justiça; (b) abre-se prazo para eventuais contestações de terceiros interessados (“contraditório”), para a manifestação da Funai sobre elas e para a decisão do Ministro a respeito; (c) ocorre a decisão ministerial sobre os limites da terra, através de portaria declaratória, também objeto de publicação, que determina à Funai a demarcação física da terra; (d) a terra é demarcada através da colocação de placas e marcos e a abertura de picadas ao longo do seu perímetro; (e) homologação da demarcação física através de decreto presidencial, também publicado na imprensa oficial, com o qual se conclui o processo no plano administrativo.

Outras providências podem ou devem ocorrer. Antes que uma terra indígena seja identificada, pode ocorrer um ato de “interdição” ou de “restrição de uso” sobre determinada área sujeita a invasões e conflitos, de modo a evitá-los, até que seja possível se proceder à sua identificação. Geralmente, esse recurso se aplica às situações de ocorrência de índios isolados fora de terras indígenas já demarcadas. Em outra etapa, a decisão ministerial sobre os limites propostos pode ser precedida da solicitação de “novas diligências” à Funai. Este recurso se presta a complementar informações contidas no processo oficial de demarcação, ou a verificar a procedência de contestações havidas. Após a homologação presidencial, a Funai deve encaminhar a terra para registro no cartório da comarca pertinente e no Departamento de Patrimônio da União.

Portanto, o rito demarcatório vigente é de natureza complexa e, mesmo supondo-se a existência de vontade política do governo em demarcar e de recursos orçamentários disponíveis, leva meses ou anos para se concluir. E é no curso dos procedimentos demarcatórios que os conflitos tendem a se agravar em função da oposição de interesses contrariados que procuram impedi-los ou retardá-los.

## **6. Situação jurídica atual das terras indígenas.**

Apesar de tudo, o processo demarcatório avançou consideravelmente nos últimos sete anos. Neste período, triplicou o número total de terras com suas respectivas demarcações concluídas. Ou seja, fez-se o dobro do acumulado histórico anterior. Segue-se o quadro com o cômputo atual (01-06-98) da situação jurídico-administrativa das terras indígenas no Brasil, segundo o banco de dados do ISA, Instituto Socioambiental:

ETAPA DEMARCAÇÃO	DA	Nº TERRAS	DE	% DO TOTAL	EXTENSÃO (ha)
<b>NÃO IDENTIFICADAS</b>			<b>169</b>	<b>30,01</b>	<b>8.320.034</b>
a identificar interditadas)	(2		70		2.697.000
com restrição de uso			5		691.566
em identificação (5 interd.)			67		2.298.380
em revisão			27		2.633.088
<b>IDENTIFICADAS</b>			<b>16</b>	<b>2,84</b>	<b>12.876.310</b>
sujeitas a contestações			13		11.048.610
só pendentes de declaração			3		1.827.700
<b>DECLARADAS</b>			<b>61</b>	<b>10,66</b>	<b>7.768.756</b>
só declaradas			31		4.415.047
em demarcação			30		3.353.709
<b>CONCLUÍDAS</b>			<b>317</b>	<b>56,48</b>	<b>73.053.486</b>
reservadas			22		330.291
homologadas			63		25.641.339
homologadas e registradas			232		47.081.856
<b>TOTAL</b>			<b>563</b>	<b>100,00</b>	<b>102.018.586</b>

Não interessa aqui entrar em detalhes sobre as particularidades de cada subcategoria constante deste cômputo. O que importa é considerar que 56,5% do número total (563) de terras indígenas têm os seus processos demarcatórios concluídos (embora alguém possa decidir homologar outras terras de tipo "reservadas"). É provável que outros 10,6% venham a ser homologados até o final de 98 ou início de 99, elevando para dois terços do total das terras as que têm suas demarcações administrativas concluídas. Considerando o número de terras que já se encontram em processo de identificação, é provável que cerca de 80% das terras estejam definitivamente demarcadas até a virada do século.

Esses números podem ser analisados a partir de diferentes perspectivas. Se quisermos enfatizar as pendências, na perspectiva da intervenção política que visa

pressionar pelo avanço do processo demarcatório, podemos caracterizar a sua lentidão tendo em vista que, aos 500 anos de colonização, ainda haverá questões fundiárias em aberto, que o Estatuto do Índio, promulgado em 73, já determinava a conclusão do processo demarcatório no prazo de cinco anos, que o mesmo prazo foi renovado pela Constituição de 88, e que transcorridos 10 anos da sua promulgação, somente pouco mais da metade das terras estão efetivamente demarcadas.

Por outro lado, poderíamos também enfatizar o significativo avanço dos últimos sete anos e o volume considerável das providências em curso, além dos fatores que relativizam a omissão política quanto a determinadas pendências, como a impossibilidade real de finalizar um conjunto importante de demarcações em decorrência de decisões judiciais que determinam a paralisação de processos, ou a inviabilidade de se estabelecer prazos rígidos em relação à demarcação de terras ocupadas por índios isolados.

Nesse rumo, pode-se também acrescentar que, quanto à extensão das terras, os 56,5% representam, provavelmente, mais de 70% da extensão total de todas as terras, ressaltando-se a imprecisão dos números relativos à extensão total, pois a maior parte das terras a identificar ou em identificação não dispõem de referências de extensão e de limites, mesmo provisórios, já que não foram objeto de providências preliminares de interdição ou de restrição de uso a não índios.

## **7. Conclusões e perspectivas.**

A demarcação das terras indígenas constitui condição necessária, fundamental, para a sobrevivência física e cultural dos índios. Terra é vida para eles. A ocupação indígena da terra não se baseia nos nossos padrões de propriedade e de uso. Não são apenas um meio de produção. São o espaço em que se conformam diferentes modos de vida social, que não se pautam pela ocupação intensiva. Não é algo do que se possa desfazer em função de outras alternativas de vida. Terra indígena é terra para sempre.

Porém, a terra indígena tampouco é uma redoma, uma jaula de zoológico, onde se congelam exemplares exóticos de sociedades humanas. O contato das sociedades indígenas com a sociedade-Estado nacional instaura, a partir da diversidade cultural anteriormente dada, processos irreversíveis de dominação e de intercâmbio. Nenhuma sociedade indígena está parada no tempo, assim como nunca estiveram antes mesmo do primeiro contato com a chamada civilização. A incorporação de elementos culturais exógenos é própria de todas as sociedades.

Por maior que seja uma terra indígena, por melhor que seja a situação de fato em que se encontra, por mais generosos que sejam os seus recursos, por mais que o povo ocupante se orgulhe dos seus próprios modos de vida, uma vez estabelecido o contato, este povo estará diante de novas necessidades que não podem ser supridas pela economia tradicional que praticava antes do contato.

Vale lembrar que as frentes de contato organizadas pelo Estado nacional se utilizam do artifício dos varais de presentes para interessar povos arredios pela relação de contato. Facões, panelas, espelhos, tecidos, sal, açúcar e outros atrativos, são deixados estrategicamente na mata para que os índios os encontrem e para que se interessem em tê-los para sempre. Sem falar das "doenças de branco", desconhecidas das medicinas tradicionais indígenas, que, muitas vezes, chegam aos índios antes mesmo do primeiro colonizador, instaurando a necessidade de um novo medicamento e a dependência decorrente.

Ou generosas almas passarão a suprir as necessidades geradas pelas relações de contato, ou os índios buscarão supri-las pelos meios de que dispuserem, do saque ao comércio. Não é à toa que missões religiosas ou frentes econômicas predatórias se instalam entre os índios, provendo-lhes bens ou assistência. O Estado nacional nunca foi capaz de manter e diversificar os varais de presentes, ou os serviços básicos de assistência. Nem mesmo o Estado utópico poderia fazê-lo eternamente, muito menos o Estado neoliberal dos nossos tempos.

As sociedades indígenas podem se extinguir, como muitas que se foram, podem se degradar indefinidamente em relações perniciosas de contato, e muitas assim se encontram, podem se amoldar às várias formas de dependência, buscando vantagem comparativa frente à mera degradação, mas podem também optar por estratégias de geração de excedentes que lhes permitam, com maior grau de autonomia, desenvolver projetos de futuro baseados em relações de contato mais ativas e menos degradantes.

Considerando esta última alternativa, supostamente mais desejável, os povos indígenas necessitarão incorporar novas informações, conhecimentos e técnicas que lhes permitam gerar excedentes de forma sustentável. Não é por acaso que, superadas as agruras da luta pela demarcação das terras, os índios passem a demandar apoio para o enfrentamento das demandas de subsistência e de geração de excedentes econômicos, de conservação e de manejo dos seus recursos naturais. Na verdade, estas demandas já estão dadas antes mesmo da demarcação, mas assumem caráter de prioridade quando sua situação fundiária alcança maior estabilidade.

Assim, se há perspectiva de que o reconhecimento formal das terras indígenas siga adiante, se de fato pudermos iniciar o século que se aproxima com a superação da demanda histórica de demarcação, as bandeiras principais de luta para os povos indígenas serão outras. A demarcação das terras tenderá a se tornar secundária no cenário que se descortina.

Sempre haverá demanda por terra indígena. Mesmo quando vencidas as muitas pendências administrativas e judiciais ainda existentes, mesmo se e quando os grupos isolados estiverem em relações permanentes de contato, ainda haverá heranças e situações de conflito a superar. No entanto, a demanda de

demarcação estará cada vez mais circunscrita às pendências específicas, perdendo espaço como referência geral de luta para os povos indígenas.

A idéia de que há “muita terra para pouco índio” é apenas uma meia verdade. Como já vimos, há povos circunscritos a territórios diminutos em toda uma metade do Brasil, e há casos em que não se verifica sequer a relação de um hectare por índio, do que é um bom exemplo a situação fundiária dos povos Terena e Kaiowá do Mato Grosso do Sul.

Mesmo as extensas terras indígenas amazônicas não são desproporcionais às formas efetivas de ocupação do território na região. Dois terços da população amazônica vivem nas cidades. É exígua a população rural dos seus extensos municípios e é intensa, para os padrões demográficos regionais, a migração para os grandes centros urbanos. Em inúmeros municípios amazônicos a população indígena constitui maioria no contexto da população rural. E há vários casos em que constitui maioria da própria população municipal ou em que constitui praticamente a totalidade da população rural.

É lícito se supor que, nestes muitos casos, as terras indígenas devam, mesmo, ocupar maior extensão, ou se estenderem por municípios vizinhos. Mesmo desconsiderando-se os critérios antropológicos, as características extensivas da ocupação indígena da terra, é de toda justiça que as terras indígenas representem, como representam, cerca de 20% da extensão total da Amazônia Legal. A baixa densidade demográfica da Amazônia não urbana não explica 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, que é maior nesta região.

O processo demarcatório das terras indígenas não pode parar frente a estas alegações simplistas do excesso de terras, que até encontram amparo numa leitura linear da relação genérica entre 0,2% da população e 12% do território, mas que são suscitadas, na maioria das vezes, por pessoas, empresas ou corporações que têm interesses diretos nas riquezas existentes nestas terras.

A demarcação das terras indígenas estabelece fronteiras que não servem apenas ao reconhecimento dos direitos destes povos, mas a todo um processo de definições fundiárias, no sentido inverso da esquizofrenia ainda reinante, que bem poderia promover a regularização das terras públicas, o ordenamento dos processos de ocupação, a adequada implantação de obras públicas e a solução dos sérios e crônicos conflitos decorrentes da luta pela terra no Brasil.

É que as demarcações sigam adiante e se concluam, conquistando apoio crescente na grande maioria dos brasileiros que não alimenta cobiça sobre os recursos indígenas, que também enfrenta a luta pelos seus meios de vida, que simpatiza com a idéia de que os índios possam realizar seus projetos de futuro,

que gostaria de sentir orgulho por viver num país diverso, rico de gente, passível de soluções próprias. Que as futuras gerações de brasileiros possam se livrar do karma colonial e respirar o ar puro das florestas indígenas que perdurarem.

Márcio Santilli é coordenador do Programa Brasil Socioambiental do Instituto Socioambiental.

Endereço para correspondência: SCLN 210, Bloco C, sala 112 – Brasília-DF, cep 70.862-530. Telefone: (061) -349-5114, Fax: (061) 274-7608. E-mail: [isadf@tba.com.br](mailto:isadf@tba.com.br)