

ANO V/1988 ISSN 0102-9479

# Humanidades

18

Exterior US\$ 9,50 (surface) US\$ 14,50 (air)



Olhares e Literaturas da América Latina

O CERCO AO ÍNDIO BRASILEIRO



QUESTÃO INDIGENA

# FRONTEIRAS DE PAPEL

## o reconhecimento oficial das terras indígenas

João Pacheco de Oliveira Fo.

Parece ser conveniente a desinformação sobre a realidade das terras indígenas no Brasil. O autor alinha os números oficiais, rebate os principais mitos e coloca a questão do uso indevido destas regiões. Para isso foi preciso remontar um quadro mais próximo da realidade a partir de diversas publicações esparsas e a checagem de dados através de colaboradores não ligados ao Estado. Uma avaliação preliminar que deve continuar ainda por muito tempo.

**E**ste artigo tem por finalidade responder a algumas perguntas bem simples mas fundamentais quanto às terras indígenas no Brasil: quantas são as terras reivindicadas e/ou controladas pelos grupos indígenas brasileiros? Quais os graus e modalidades de reconhecimento oficial que têm obtido tais demandas? Como se situam as terras indígenas quanto ao estoque total de terras do país e como podem obstaculizar programas de colonização e desenvolvimento agrário? Por fim, quais são as outras destinações que recebem estas terras, em contradição com a sua utilização pretendida pelos próprios índios?

A resposta a estas questões está fundamentada em uma extensa pesquisa que há quase dois anos vem desenvolvendo uma equipe de trabalho conjunta do Museu Nacional e do CEDI, levantando informações sobre a situação jurídico-administrativa e a ocupação de fato das terras habitadas por grupos indígenas brasileiros. Para isso temos utilizado tanto a documentação oficial existente, quanto temos recorrido a informações diversas, procedentes de uma ampla rede de colaboradores do programa "Povos Indígenas no Brasil", do CEDI, formada por indigenistas e sertanistas, antropólogos e missionários que, no desempenho de suas atividades profissionais, lidam diretamente com tais grupos.

A documentação oficial nunca esteve organizada de modo sistemático e acessível aos interessados, exceto durante curtos períodos na administração do órgão indigenista. O quadro de situação jurídica aqui apresentado foi inteiramente remontado a partir de publicações oficiais (Diário Oficial da União, Boletim Administrativo da Funai, Legislação, documentos diversos encontrados no Congresso Nacional e em ministérios relacionados), a sua constituição funcionando como um verdadeiro teste dos informes anuais divulgados pela Funai para outros órgãos governamentais e para as agências financiadoras. Os dados, obtidos de diferentes fontes e com gêneros e destinações específicas, foram reunidos e comparados através de uma avaliação criteriosa, complementada por informações provenientes da rede de colaboradores, sendo depurados e/ou explicitados os incontáveis equívocos verificados (que vão de erros no registro do território, população ou localização dos grupos, até grafias e formas múltiplas de referência a povos e grupos locais) e explicitadas as dúvidas e ambigüidades que por ora ainda não se conseguiu superar. A descrição da metodologia de trabalho adotada nessa pesquisa está apresentada na Nota Metodológica da listagem das terras.

A divulgação de parte do material assim coligido pretende fornecer à opinião pública um amplo subsídio de natureza factual e crítica, orientado de acordo com as preocupações de rigor científico e de produção de conhecimentos sobre a eficácia e a significação de uma política governamental. Apesar desses cuidados, o texto está escrito de forma didática, em um diálogo com um público amplo e diferenciado, apresentando um conjunto de informações e interpretações que supomos prescindam de um conhecimento anterior. A idéia de responder a questões específicas colocadas pelo senso comum e pelo bom senso da sociedade condiciona o estilo e o tom do texto, omitindo alusões a pontos que trabalhos de outros antropólogos e advogados discutem com maior profundidade.

## O QUE SÃO AS "TERRAS INDÍGENAS"?

Ao falar em terras indígenas estamos, antes de tudo, nos situando no bojo de uma definição jurídica, materializada na Constituição Federal em vigor (art. 4º parágr. 4º e art. 198), bem como em legislação específica (Lei 6.001/73, arts. 17 a 38). Trata-se do habitat de grupos que se reconhecem (e são reconhecidos pela sociedade) como mantendo um vínculo de continuidade com os primitivos moradores de nosso país. A noção de habitat aponta a necessidade de manutenção de um território, dentro do qual um grupo humano, atuando como um sujeito coletivo e uno, tenha meios para garantir a sua sobrevivência físico-cultural.

Para atingir tal *desideratum* as terras indígenas são enquadradas como bens sob o domínio da União, no intuito de colocar a sua defesa diretamente na esfera de atuação do Estado, considerando-a como questão de relevância e que deve inspirar cuidados especiais. Cabe ao Estado, ainda, promover o reconhecimento administrativo das terras dos índios, resguardando-lhes a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas ali existentes.

**C**ontudo, cabe frisar que o direito dos índios é originário e decorre de sua conexão sócio-cultural com povos pré-colombianos que aqui habitavam. Tal direito não procede do reconhecimento pelo Estado (nem é anulado pelo não reconhecimento), mas decorre do fato mesmo da sobrevivência atual dos grupos humanos que se identificam por tradições ancestrais e que se consideram como etnicamente diferenciados de outros segmentos da sociedade nacional.

Interpretações maldosas alegam que assim seria indígena todo território nacional. Não é isto, obviamente, que a lei pretende. Ainda que houvesse evidências da presença de povos indígenas em um passado remoto em todo e em algum ponto específico do território nacional, isso por si só não definiria o conjunto das terras indígenas (ou qualquer uma delas em particular). Para tanto, é condição necessária e suficiente a existência atual de uma coletividade que se identifica como indígena e que se reproduz regularmente dentro de um mesmo espaço físico. É para tais grupos humanos – os quais muitas vezes foram deslocados para locais distantes de seus territórios tradicionais, que raramente tiveram condições de sustentar – que a lei prescreve o direito sobre o seu habitat, cuja destinação exclusiva cabe ao Estado garantir. Promover a demarcação da terra indígena é tarefa da União, reconhecendo administrativamente o habitat de um grupo ou comunidade tribal, viabilizando a continuidade econômica e sócio-cultural daquela coletividade.

Nesse sentido é de se destacar o caráter humanitário e progressista da atual legislação indigenista brasileira, evitar que se repitam em pleno século XX a destruição física e cultural de povos inteiros, como ocorreu na África, na América Latina e no Oeste Americano. A postura da legislação brasileira, diferentemente de diversas elaborações procedentes de outros países e períodos históricos, sendo compatível com uma modernidade, caracterizada pela ampliação de valores democráticos, pela crítica ao racismo e às diversas formas de preconceito, pela consciência de que o mundo é uma aldeia global, que o desenvolvimento econômico deve se compatibilizar com fins sociais e a proteção ambiental.

## A SITUAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DAS TERRAS INDÍGENAS

Quantas são as terras indígenas existentes no país e em que medida o Estado, através do seu órgão indigenista, já procedeu ao seu reconhecimento? Tal é a questão que procuramos abordar em seguida, apoiando-nos em dados desta pesquisa.

A sistemática administrativa de reconhecimento das terras indígenas tem vari-

ado bastante ao longo do tempo, regulamentada por decretos, portarias e instruções normativas emanadas do SPI, Funai e de outras instâncias governamentais. Pode-se distinguir três tipos de terras indígenas, contrastantes por suas finalidades e natureza: a) as áreas de posse permanente dos índios, que constituem o seu habitat e cuja eficácia legal independe inclusive de ato demarcatório; b) as áreas reservadas pelo Estado para os índios, podendo constituir-se em reservas e parques (além de outras unidades não atualizadas, como o território federal indígena); c) as terras dominiais recebidas pelos índios em virtude de ações do direito civil, como a doação, compra e venda ou permuta. O primeiro tipo configura uma forma de ação posterior à Lei 6.001/73 e exclusivamente ativado pela Funai; o segundo, embora seja uma forma típica de ação do SPI, é igualmente atualizado em algumas situações pela Funai; o terceiro provém de termos de doação, principalmente anteriores à República. No primeiro tipo os títulos dominiais de brancos existentes dentro dessas terras são nulos de pleno direito e deveriam ser anulados por iniciativa do órgão tutor; no segundo, caberia o instrumento da desapropriação por utilidade pública.

Em termos da sucessão de fases que compõem o processo de reconhecimento das terras indígenas pelo Estado podem ser estabelecidos, de modo lógico, cinco graus (que por sua vez podem ser subdivididos e assim equiparados a modalidades concretas e historicamente datadas). Por ora não destacaremos as sub-fases, descrevendo esquematicamente o processo de demarcação por meio de cinco fases logicamente articuladas, mas conceitualmente distintas, que existem necessariamente em qualquer situação histórica (embora possam ser viabilizadas por desmembramento em diversas sub-fases, ou, ao contrário, pela associação de fases diferentes em um único ato administrativo)<sup>1</sup>

A condição inicial, a das terras não-identificadas, corresponde a um verdadeiro "ponto zero" do processo demarcatório, uma situação na qual o Estado ainda nada fez em termos positivos. Frequentemente, o que se sabe nessas circunstâncias é pouco mais do que uma localização muito precária, sendo usuais os casos de desconhecimento da origem étnica e lingüística, ou mesmo de completa ausência de dados quantitativos e qualitativos sobre a população e a extensão de terras ocupadas. Esta fase reagra as categorias "Sem providência" e "Em identificação" da listagem.



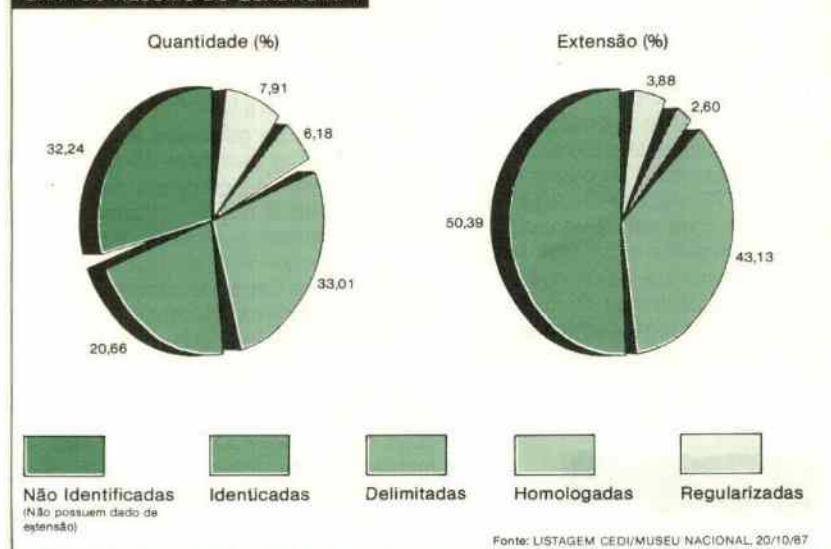
**PROCESSO DE RECONHECIMENTO DAS TERRAS INDÍGENAS PELO ESTADO BRASILEIRO**  
Número de terras, fase, extensão (ha) e população

| Fase do processo de demarcação | QTD        | %          | Extensão (ha)     | %          | População      | %          | Categorias da Listagem (Subfases) | QTD        | %          | Extensão (ha)     | %          | População      | %          |
|--------------------------------|------------|------------|-------------------|------------|----------------|------------|-----------------------------------|------------|------------|-------------------|------------|----------------|------------|
| Não Identificadas (1)          | 167        | 32,24      | 0                 | 0          | 10.245         | 4,8        | Sem Providência                   | 124        | 23,94      | 0                 | 0          | 4.490          | 2,10       |
|                                |            |            |                   |            |                |            | Em Identificação                  | 43         | 8,30       | 0                 | 0          | 5.755          | 2,70       |
| Identificadas (2)              | 107        | 20,66      | 37.520.703        | 50,39      | 67.290         | 31,54      | Identificada                      | 91         | 17,57      | 18.672.842        | 25,08      | 43.584         | 20,43      |
|                                |            |            |                   |            |                |            | Interditada                       | 16         | 3,09       | 18.847.861        | 25,31      | 23.706         | 11,11      |
|                                |            |            |                   |            |                |            | Delimitada                        | 83         | 16,02      | 18.577.707        | 24,95      | 49.178         | 23,05      |
| Delimitadas (3)                | 171        | 33,01      | 32.117.459        | 43,13      | 96.505         | 45,23      | Dominial Indígena                 | 06         | 1,16       | 21.903            | 0,03       | 3.641          | 1,71       |
|                                |            |            |                   |            |                |            | Reservada (s/Registro em CRI)     | 19         | 3,67       | 11.201.191        | 15,04      | 12.575         | 14,58      |
|                                |            |            |                   |            |                |            | Reservada/SPI (s/Registro em CRI) | 63         | 12,16      | 2.316.658         | 3,11       | 31.111         | 5,89       |
| Homologadas                    | 32         | 6,18       | 1.940.628         | 2,60       | 18.036         | 8,45       | Homologadas                       | 32         | 6,18       | 1.940.628         | 2,61       | 18.036         | 8,45       |
|                                |            |            |                   |            |                |            | Regularizada                      | 27         | 5,21       | 2.648.229         | 3,56       | 8.675          | 4,07       |
| Regularizadas (4)              | 41         | 7,91       | 2.887.359         | 3,88       | 21.76          | 9,98       | Reservada (c/Registro em CRI)     | 01         | 0,19       | 167.542           | 0,22       | 756            | 0,36       |
|                                |            |            |                   |            |                |            | Reservada/SPI (c/Registro em CRI) | 13         | 2,51       | 71.588            | 0,09       | 11.845         | 5,55       |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>518</b> | <b>100</b> | <b>74.466.149</b> | <b>100</b> | <b>213.352</b> | <b>100</b> | -                                 | <b>518</b> | <b>100</b> | <b>74.466.149</b> | <b>100</b> | <b>213.352</b> | <b>100</b> |

QUADRO 1

Fonte: Pesquisa CEDI/Museu Nacional, 20/10/87.

**GRÁFICO RESUMO DO QUADRO Nº 1**



**Notas do Quadro Nº 1:**

(1) Para 94 áreas ao todo, sendo 71 áreas sem providências e 23 em identificação não se dispõe de dados relativos à população.

(2) Para 8 áreas identificadas e 1 interditada não se dispõe de dados relativos à população. Três áreas identificadas não dispõem de dados para extensão.

(3) Para 3 áreas delimitadas, 2 reservadas s/registro em CRI e 2 áreas reservadas/SPI s/registro em CRI não se dispõe de dados relativos à população, isto é, para 7 áreas ao todo.

(4) Apenas sobre uma área regularizada não se dispõe de dados relativos à população.

A segunda condição é a das áreas que tiveram alguma forma primária de reconhecimento por parte da Funai, englobando atos administrativos que procedem a uma identificação preliminar (documentos avulsos, plantas e relatórios de Grupos de Trabalho da Funai), ou que definem e encaminham uma proposta de delimitação, ou ainda que estabelecem uma interdição (em caráter temporário) de uma dada área. O termo identificadas está empregado para designar esta fase, aglutinando as categorias "Identificada" e "Interditada" da listagem.

A fase seguinte é a da delimitação, que indica a existência de um ato administrativo, de valor reconhecido por lei ou decreto, que estabeleça os limites físicos de uma área e a reconheça como destinada aos índios. A delimitação, em diferentes momentos da história do indigenismo, ficou a cargo de autoridades diversas (presidente da Funai, ministros de Estado e presidente da República), implicando distintos diplomas legais (editais, portarias de delimitação, portarias interministeriais e decretos).

É com base no ato de delimitação que se procede à demarcação de uma área indígena, que vem colocar no terreno os limites topográficos anteriormente fixados. A demarcação corresponde à materialização de uma intenção legal, fazendo parte de um conjunto de dispositivos homologatórios pelo qual o Estado ratifica e retifica (uma vez que a demarcação física sempre acarreta certo reajuste nos limites e na superfície total) uma delimitação precedente. A competência de homologação é restrita à Presidência da República, sendo executada mediante decreto<sup>2</sup>. Há de fato situações (como o caso de áreas dominiais ou reservadas por decretos estaduais e federais e que tenham sido demarcadas fisicamente com registro posterior em Cartório de Imóveis) em que o ato homologatório é prescindível, uma vez que diplomas anteriormente concedidos já têm efeito legal equivalente.

A fase final, dita de regularização, compreende as ações de matrícula da terra indígena no Serviço de Patrimônio da União (SPU), e de registro nos cartórios locais de Registro de Imóveis. É somente após a conclusão dessas providências que a posse de uma terra por índios se torna tão documentada quanto os títulos dominiais dos brancos, com ampla aceitação e reconhecimento pelas autoridades estaduais e municipais.

O quadro 1 apresenta a situação atual do processo de reconhecimento das terras indígenas pelo Estado brasileiro, indicando para cada uma das cinco fases a quantidade de áreas, a extensão total des-

sas áreas e o volume de população indígena que abrigam. O quadro correlaciona essas fases com as categorias da listagem, fornecendo os dados globais, e os percentuais em relação a eles, dando uma idéia geral da população e das terras indígenas existentes no país.

Do quadro depreende-se o peso das pressões e ameaças que existem sobre o habitat dos grupos indígenas e que tornam extremamente vulnerável a sua continuidade sócio-cultural. É em virtude disto que ocorre uma ampla supremacia das fases iniciais do processo, aquelas onde a posse indígena é apenas um acontecimento de fato, sem o estabelecimento de maiores garantias administrativas. Do total, para 17% das terras indígenas no país não se dispõe de quaisquer dados de população, bem como para 33% não se dispõe do dado extensão.

Das 518 áreas inventariadas, 167, ou seja, um terço do número total, estão absolutamente sem qualquer proteção oficial da parte do órgão indigenista, a Funai, o tutor legal dos índios. Sobre essas terras paira um quase completo desconhecimento, inexistindo dados significativos sequer quanto ao contingente demográfico e ao território-base. Dentre estes índios, cuja existência se encontra gravemente ameaçada, destaca-se a presença de 37 dos chamados índios isolados, isto é, de grupos étnicos que não mantêm qualquer relação regular com a sociedade nacional.

Dos grupos indígenas de que a Funai já tomou conhecimento, mais da metade de suas terras (50,39% em extensão) permanece na etapa inicial do processo administrativo, isto é, são consideradas meramente identificadas. Em tais circunstâncias a existência e o caráter indígena dessas comunidades, bem como o reconhecimento de seu habitat, são questionados por autoridades municipais, estaduais e inclusive federais. A Polícia Federal – embora na lei de sua criação fique estipulada explicitamente a defesa do patrimônio indígena (item f do parágrafo 4º, do Decreto nº 73.332, de 19/12/1973) – não se desloca para uma área indígena para prevenir invasões e conflitos senão mediante o preenchimento de duas condições: a solicitação formal da Funai e a existência de um ato legal e administrativo que no mínimo proceda à delimitação da área. Em tal situação de posse precária estão próximo de 31,54% da população

indígena, fragilizados perante as investidas dos grupos econômicos e dos potentados locais.

Na condição de delimitadas, contando-se entre essas as áreas reservadas pelo antigo SPI e as dominiais havidas por escritura pública de doação ou por ato do imperador Pedro II, estão 171 áreas (ou 33,01% do número total de 518), abrangendo aproximadamente 43,13% da extensão das terras indígenas e acolhendo 45,23% da população global. Mais adiante se mostrarão as outras destinações que foram dadas a estas áreas, fora de seu uso, pelos próprios indígenas.

Nas etapas finais do processo, encontra-se um número ínfimo de áreas. As homologadas correspondem a 6,8% do número de áreas inventariadas, atendendo a 8,45% da população e totalizando somente 2,60% da extensão de terras indígenas.

Por sua vez as 41 áreas efetivamente regularizadas representam apenas 3,88% da extensão das terras indígenas e abrigam menos de um décimo do volume demográfico total.

Sintetizando, poderíamos dizer que tais números expressam claramente a baixa eficácia administrativa do órgão tutor no cumprimento das disposições legais e constitucionais quanto aos indígenas.

## AS AMEAÇAS SOBRE O HABITAT INDÍGENA

Os dados compilados pela Funai sobre as terras indígenas apresentam uma grave deformação: superdimensionam os fatos e valores concernentes ao processo formal de regularização (com as suas diferentes fases) e subestimam – quando não omitem inteiramente – os dados sobre a posse e o uso efetivo das terras pelos índios.

Em geral, os dados procedem de programações e de balanços anuais que a Funai realiza com a finalidade de sugerir a outros órgãos de governo e às agências financiadoras o seu bom desempenho administrativo. A preocupação maior desses trabalhos é a de ressaltar a magnitude das tarefas que cabem à Funai no sentido de maximizar as suas dotações orçamentárias. Cada administração destaca o quantum de terras identificadas, delimitadas ou demarcadas durante sua gestão, buscando apresentar cifras numéricas que a enquadrem como a mais eficiente possível. Neste jogo as preocupações com o rigor são abandonadas, e freqüentemente áreas são duplicadas, inflacionando-se o cômputo geral.

O mais grave, contudo, é que inexistente



qualquer levantamento oficial sobre as formas e graus de intrusão das terras indígenas, que são apresentadas como se fossem áreas inteiramente reservadas aos índios. Não há qualquer notícia sobre a presença de invasores (grileiros, posseiros e fazendas), sobre a construção de barragens e hidrelétricas, sobre a pesquisa e exploração mineral e os garimpos lá existentes, sobre as estradas e ferrovias que as cortam, etc.

No sentido de avaliar o vulto das ameaças de outras destinações dadas às terras indígenas, realizamos um levantamento inicial, de sentido exploratório e valor meramente indicativo, sobre atividades executadas e/ou projetadas por não-índios e em seu próprio interesse. Baseando-nos em diversas fontes existentes, registramos o número e a extensão de áreas indígenas utilizadas respectivamente para garimpagem por não-índios; onde existem atos ou solicitações de pesquisa de lavra de minério; onde haja presença ou ameaça de presença de unidades do complexo energético (hidrelétricas planejadas, construídas e em construção); e por onde passam ou estejam planejadas vias de transporte terrestre (estradas federais, estaduais e ferrovias). No quadro 2 coloca-se ainda a proporção da terra indígena (em termos de extensão) que cada uma dessas atividades intenta utilizar, indicando tam-



bém totalizações por fase do processo demarcatório.

A garimpagem é um bom exemplo de como o habitat indígena e os recursos naturais ali existentes têm sido muito pouco utilizados em benefício dos nativos, e sim de outros interesses ali implantados. Há registro de existência de garimpos não-indígenas em 22 áreas cujo total representa quase 30% (29,28% mais exatamente) das terras indígenas. Somente em uma parte desses casos (13 em 22) os índios mantêm alguma atividade de garimpagem por si próprios, no entanto isso ocorrendo sempre concomitantemente com a presença de garimpos não-indígenas, inclusive de alguns que também utilizam a mão-de-obra indígena.

A intervenção de empresas mineradoras dentro do habitat dos índios é outro fator alarmante. Quase 70% (ou, mais precisamente, 69,06%) das terras indígenas estão sofrendo alguma forma de injeção de empresas mineradoras, o que se conhece através de levantamento realizado pelo Grupo de Estudo CEDI/CONAGE dos requerimentos para pesquisa e exploração com alvarás de autorização de pesquisa, encaminhados ao DNPM e à Funai.

Constata-se que a maioria dessas solicitações afeta terras de povos indígenas nas primeiras fases de reconhecimento oficial, representando 78% das terras apenas identificadas pela Funai. A menor incidência ocorre nas áreas regularizadas, que apesar de representarem 57,70% do total das terras indígenas, mostra que a pressão sobre a utilização dessas terras por mineradoras é relativamente menor quando as áreas já avançaram no processo demarcatório e estão melhor documentadas já com registro em Cartórios de Imóveis municipais.

Os planejamentos energéticos frequentemente têm ignorado a existência de grupos indígenas em áreas onde estão programadas a construção de hidrelétricas e barragens, ou a passagem de linhas de transmissão. Existem hidrelétricas em construção que afetam 8 áreas indígenas, enquanto outras 4 já sofreram redução de sua área ou deslocamento de comunidades. As unidades energéticas existentes e as constantes em planejamentos governamentais afetam um total de 40 áreas indígenas, que por sua vez representam em termos de extensão quase 40% (ou mais exatamente 39,28% do universo total) das terras indígenas. Verifica-se aí, também, a tendência de que as terras regularizadas apresentem índices menores de utilização (atual ou futura) pelo sistema energético.

### REGISTRO DA PRESENÇA DE OUTRAS DESTINAÇÕES DA TERRA INDÍGENA

Número, extensão (ha) e proporção das terras, por forma de destinação e fase do processo de regularização.

| Fases do processo de demarcação | GARIMPOS  |                   |              | MINERAÇÃO |                   |              | HIDRELÉTRICAS |                   |              | ESTRADAS  |                   |              |
|---------------------------------|-----------|-------------------|--------------|-----------|-------------------|--------------|---------------|-------------------|--------------|-----------|-------------------|--------------|
|                                 | N.        | EXTENSÃO          | % TI         | N.        | EXTENSÃO          | % TI         | N.            | EXTENSÃO          | % TI         | N.        | EXTENSÃO          | % TI         |
| Não identificadas               | 1         | -                 | -            | 6         | -                 | -            | 2             | -                 | -            | 2         | -                 | -            |
| Identificadas                   | 7         | 12.542.115        | 33,43        | 27        | 29.298.906        | 78,09        | 12            | 13.432.808        | 35,80        | 21        | 24.608.378        | 65,59        |
| Delimitadas                     | 7         | 9.187.486         | 28,61        | 27        | 19.029.517        | 59,25        | 21            | 15.290.440        | 47,61        | 33        | 11.964.745        | 37,25        |
| Homologadas                     | 7         | 74.988            | 3,86         | 8         | 1.426.604         | 73,51        | 2             | 156.400           | 8,06         | 10        | 611.162           | 31,49        |
| Regularizadas                   | -         | -                 | -            | 11        | 1.669.629         | 57,83        | 3             | 367.232           | 12,71        | 7         | 368.288           | 12,75        |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>22</b> | <b>21.804.589</b> | <b>29,28</b> | <b>79</b> | <b>51.424.658</b> | <b>69,06</b> | <b>40</b>     | <b>29.246.880</b> | <b>39,28</b> | <b>73</b> | <b>37.552.573</b> | <b>50,43</b> |

QUADRO 2

Fontes: Pesquisa CEDI/Museu Nacional, 20/10/87.

Pesquisa CEDI/CONAGE, set. 1987.

Mapa Areas Indígenas e Grandes Projetos (CEDI/CIMI/IBASE/GhK), 1986.

Mapas Rodoviários, Ministério dos Transportes/DNER, por unidade da Federação, 1985/1986.

As estradas e ferrovias que cortam ou estão projetadas de modo a cortar as áreas indígenas também constituem um fator importantíssimo de redução de uso dessas em proveito dos próprios índios. As vias de transporte terrestre existentes e/ou projetadas, que pertencem à União ou aos estados, bem como as constantes de planos governamentais, atravessam 73 áreas indígenas cujo total em termos de extensão representa 50% (ou mais exatamente 50,43%) das terras indígenas.

Observa-se aí também que o grau de reconhecimento oficial das terras indígenas está inversamente relacionado à presença de estradas e ferrovias. Enquanto as áreas indígenas a serem atravessadas por rodovias atingem 65% da extensão total das terras identificadas, limitam-se a 12% das terras regularizadas. O que parece confirmar o fato – já registrado no caso das hidrelétricas e das empresas de mineração – de que as terras indígenas demarcadas e com registro em cartório são menos suscetíveis a pressões quanto à sua utilização por interesses estranhos aos índios.

A margem de utilização de terras indígenas em detrimento dos índios e em benefícios de outros interesses é assustadora. Em 167 áreas indígenas verifica-se alguma forma já viabilizada ou programada de utilização do habitat para outros fins. Isto corresponde a 1/3 do número de áreas e como extensão fica na ordem de 86,65% do total das terras indígenas. Cabe reiterar que aqui não estão computadas as invasões dos territórios indígenas por fazendas, posseiros, extratores, etc. Situação quase generalizada nas áreas indígenas e sobre a qual inexistem dados confiáveis sistematizados.

Vale destacar por último que há registro de dez grupos indígenas (Vide nºs 368, 378, 379, 396, 465, 478, 515 e 517 – áreas sem providência – 419 e 471, em identificação), cujo habitat está sendo ameaçado por garimpos, estradas e hidrelétricas, sem que a Funai disponha de informações substantivas ou já tenha realizado algo de concreto para evitar a sua destruição iminente.

## AS CRÍTICAS À POLÍTICA INDIGENISTA

No final da década de 70 surge um conjunto de críticas à política indigenista que se apóia em dados estatísticos e evita assumir uma postura antiindígena. São, em geral, argumentos de empresários, advogados, políticos e técnicos de órgãos públicos, cujos interesses profissionais colidiam com a atuação da Funai no



âmbito regional, contra a qual voltavam todo o seu questionamento. O fato básico de que partiam era a constatação de que os índios no Brasil são em número muito pequeno (avaliados em 150 mil, então) e que constituíam apenas 0,1% da população total. Ainda hoje atuantes, qualificam de absurdas e mal-intencionadas as ações da Funai no sentido de reservar grandes áreas para os índios, estabelecendo demarcações que nada têm a ver com as necessidades efetivas de grupos numericamente reduzidos. Reclamam que a imobilização de vastas dimensões de terras produtivas, que o Estado destina aos índios, vem a prejudicar seriamente o futuro desenvolvimento regional, restringindo o mercado de terras e ameaçando a expansão da fronteira agrícola. Outras razões econômicas podem ser aduzidas de acordo com a conjuntura econômico-política, como o risco de prejudicar as exportações ou a importância de priorizar a produção de alimentos para o mercado interno.

Antes disso, porém, caberia um breve registro. Tais críticas não deixaram de produzir algum resultado junto a importantes círculos governamentais, repercutindo em novas normas quanto ao processo demarcatório: a Exposição de Motivos 062/80, que prevê a indenização de benfeitorias de boa fé implantadas por não índios em áreas indígenas; o Decreto 88.118/83 que cria um Grupo de Trabalho Interministerial – Funai, MINTER e MEAF – para avaliar as propostas de delimitação de áreas indígenas elaboradas pela Funai; o Decreto 92.470, de 18/03/1986, que aprova novo Estatuto para a Funai, dispondo concomitantemente sobre a reestruturação do setor conexo, agora intitulado Superintendência de Assuntos Fundiários; e, por fim, os Decretos 94.945, de 23/09/1987 que reformula o próprio processo de regularização de terras indígenas, bem como redefine o Grupo de Trabalho Interministerial do Decreto 88.118, alocando sua presidência ao MINTER e prevendo a participação regular do Conselho de Segurança Nacional (CSN); e 94.946, da mesma data, que estabelece diferencialmente as figuras de área indígena e colônia indígena, a serem aplicadas às terras indígenas, em função de diferentes "graus de aculturação" a serem atribuídos pela Funai. Paralelamente a essas modificações legais, caberia destacar em especial a chamada rees-

truturação da Funai, ocorrida no ano de 1986, onde foram redefinidas todas as suas unidades administrativas e demitida ou transferida a maior parte de seu quadro técnico (sertanistas, antropólogos, engenheiros, indigenistas).

Certamente esse conjunto de fatores legais e administrativos alterou substancialmente a postura da Funai quanto à demarcação das terras indígenas. Em carta endereçada aos Srs. Constituintes, o atual presidente da Funai critica pesadamente as conseqüências da política de demarcações do órgão em gestões anteriores, e formula explicitamente que "em termos absolutos e relativos" a situação das terras indígenas apresenta "dados positivamente exagerados, que não se sustentam quando submetidos a uma análise abrangente mais séria". A seguir indica alguns dados numéricos, comparando as terras indígenas com a superfície de estados e países estrangeiros, o que remete o leitor, sem que a carta o diga com todas as letras, a uma indução simples: é absurdo destinar tanta terra a tão poucos índios. Um tema já bem conhecido, que dá um tom moderno ao que antes eram argumentos racistas, desenvolvido há menos de uma década por quem se contrapunha à tradição indigenista no Estado brasileiro.

Tais formulações dos inimigos da Funai e da Funai atual merecem, no entanto, ser discutidas detalhadamente, e uma vez que encampadas por alguns grupos econômicos têm obtido grande destaque pela imprensa e parecem cada vez mais condicionar a forma e a intensidade da política indigenista. É o que faremos a seguir, focalizando cada um de seus argumentos básicos: a) o aspecto demográfico; b) a improdutividade do índio; e c) a limitação do mercado de terras.

## MUITA TERRA E POUCO ÍNDIO?

Vejamos o primeiro ponto. Falar que a população indígena é numericamente irrelevante pode ter sentido em uma análise estatística que reduz a um conglomerado abstrato, homogêneo e contíguo, toda a população do país. Constitui, no entanto, um grande equívoco quando aplicado a níveis menos inclusivos de análise, onde se faz presente a heterogeneidade do país. Ao focalizar a presença indígena no âmbito de estados, microrregiões e municípios, confrontamo-nos com um quadro inteiramente diferente. A maioria dos povos indígenas hoje existentes conseguiu sobreviver na chamada Amazônia Legal, onde foi mais recente a penetração das frentes de expansão (agrícola, pastoril e extrativista, entre estas a mineradora).



Atualmente 48% da população indígena habitam na região Norte, perfazendo um total de 102.490 indivíduos, o que corresponde a três vezes a população rural de Roraima e 1,5 vezes a do Amapá (vide Censo Demográfico, IBGE, 1980).

**P**ensando em termos de unidade da Federação, verifica-se que em Roraima os índios perfazem 72% da população rural e no Amazonas chegam a quase 100%. É no âmbito das microrregiões e dos municípios que transparece mais nitidamente a presença indígena, que se concentra de modo privilegiado em certas áreas dos estados. Apenas para exemplificar com um caso, o dos índios Ticuna, as suas comunidades somam 23,8% da população rural do município de Benjamin Constant, 32% do município de Santo Antônio do Itá, 64,6% de São Paulo de Olivença e 75,5% de Amaturá. Existem

outros municípios, como os de Normandia e Alto Alegre (RR), ou São Gabriel da Cachoeira, Iauaretê e Tabatinga (AM), onde a população rural é maciçamente indígena.

No quadro 3 são indicados 30 municípios onde a presença indígena é especialmente destacada entre a população rural. Além de outras situações extremas – como Tabatinga (AM), Normandia (RR), São Gabriel da Cachoeira (AM) e Gomes Carneiro (MT) – cabe observar que existem 10 casos onde a população indígena excede os 20% da população rural do município, revelando-se assim como bastante significativa do ponto de vista do mercado de terras e de força de trabalho, além de virtualmente poder assumir expressão político-eleitoral. Tais cifras mostram quanto podem ser enganosas as inferências sobre a problemática indígena que transferem automaticamente ao âmbito de re-

giões e municípios o fato genérico da pequena significação demográfica (0,16%) da população indígena face ao total da população brasileira.

### A RELAÇÃO HAÍNDIO

O segundo ponto, o caráter extensivo e a relativa ineficácia da ocupação indígena tem alguns argumentos de desenvolvimento recente. O mais forte deles, de natureza numérica e pretensa objetividade, é a chamada relação hectares/índios, i.e., quantos hectares existem para cada índio. Há indícios de que esse critério provém de experiências dos militares em organismos voltados para a solução de conflitos fundiários (GETAT e MEAF/CSN), tendo sido recentemente incorporado pela Funai<sup>3</sup>.

Há que se ter cuidados especiais quando se conduz uma análise estatística focalizando pequenos grupos ou dados de natureza cultural e qualitativa, como é o caso, por exemplo, da avaliação do que constitui o habitat de um povo, que envolve critérios e variáveis específicas e dificilmente quantificáveis. Os fatores que um grupo étnico considera como básicos e necessários para integrar o seu território decorrem de coordenadas culturais e particulares, provenientes de seu sistema econômico, da sua forma de parentesco e organização social, de sua vida cerimonial e religiosa. Uniformizar todas essas variáveis através de um único indicador que associe genericamente um indivíduo a um dado montante de terra corresponde a um exercício inútil e perigoso de esquematismo, uma tentativa de criar uma ilusão de rigor que obscurece o avanço do conhecimento e remete a falsas direções.

Ademais, todo analista sabe que as conclusões atingidas em grandes grupos, com o uso de dados agregados, não são automaticamente transportáveis para pequenos grupos, onde necessariamente é preciso destacar propriedades e necessidades específicas.

Ainda que não leve em conta tais ressalvas, a apresentação de dados quantitativos sobre as terras indígenas deve ser realizada com os devidos cuidados técnicos para evitar ilações infundadas. Pretender confrontar a ocupação dos indígenas e dos "brancos", onde esta última seria medida através da relação entre população total e extensão geográfica de cada unidade da Federação, significa incorrer em erro crasso pela má escolha de indicadores sociais. Primeiro, a variável população inclui não somente os brancos que moram no meio rural, mas também os que residem nas grandes capitais, como

### COMPARAÇÃO ENTRE POPULAÇÃO INDÍGENA E POPULAÇÃO RURAL NO ÂMBITO DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS

| MUNICÍPIO              | UF | POPULAÇÃO RURAL | POPULAÇÃO INDÍGENA | % POP. INDÍG./ POP. MUNICÍPIO |
|------------------------|----|-----------------|--------------------|-------------------------------|
| Alto Alegre            | RR | 4.441(*)        | 961                | 21,64                         |
| Amambai                | MS | 27.501          | 4.576              | 16,64                         |
| Amarante               | MA | 14.364          | 2.899              | 20,18                         |
| Amaturá                | AM | 1.734           | 1.310              | 75,50                         |
| Aquidauana             | MS | 11.202          | 3.531              | 31,52                         |
| Aripuanã               | MT | 10.461          | 1.077              | 10,30                         |
| Barra do Garça         | MT | 14.760          | 3.316              | 22,47                         |
| Benjamin Constant      | AM | 7.522           | 1.780              | 23,80                         |
| Boa Vista              | RR | 24.970          | 4.199              | 16,82                         |
| Boça do Acre           | AM | 14.829          | 1.030              | 6,95                          |
| Bonfim                 | RR | 5.318 (*)       | 1.221              | 22,96                         |
| Caarapó                | MS | 12.600          | 1.770              | 14,05                         |
| Diamantino             | MT | 7.813           | 1.341              | 17,16                         |
| Dourados               | MS | 22.308          | 4.491              | 20,13                         |
| Feijó                  | AC | 15.515          | 1.672              | 10,78                         |
| Floresta               | PE | 24.202          | 3.582              | 14,80                         |
| Gal. Gomes Carneiro    | MT | 2.600           | 1.472              | 56,62                         |
| Grajaú                 | MA | 47.236          | 4.321              | 9,15                          |
| Itaituba               | PA | 18.186          | 4.105              | 22,57                         |
| Lábrea                 | AM | 14.071          | 1.544              | 10,97                         |
| Miranda                | MS | 14.858          | 3.382              | 22,76                         |
| Normandia              | RR | 9.908 (*)       | 9.186              | 92,71                         |
| Piauíni                | AM | 8.197           | 1.349              | 16,46                         |
| Sto. Antonio do Itá    | AM | 6.624           | 2.120              | 32,00                         |
| S. Paulo de Olivença   | AM | 8.203           | 5.300              | 64,60                         |
| S. Gabriel da Cach.    | AM | 15.759          | 14.220             | 90,23                         |
| Tabatinga              | AM | 1.224           | 5.000              | 80,30                         |
| Tapauá                 | AM | 14.797          | 1.657              | 11,20                         |
| Tarauacá               | AC | 15.250          | 1.844              | 12,09                         |
| V. Bela da S. Trindade | MT | 7.901           | 634                | 8,02                          |

#### QUADRO 3

(\*) Como inexistem dados atualizados para a população rural dos municípios, a fonte utilizada para a coluna intitulada "população rural" foi o Censo Demográfico de 1980, do IBGE. Para municípios criados posteriormente utilizou-se o Anuário Estatístico do Brasil, 1986, também do IBGE. Nestes casos, indicados por um asterisco, só se pôde obter dados sobre a população do município, como um todo, e não da população rural. Ademais as cifras correspondem a estimativas (e não efetivamente a pessoas pesquisadas) a partir de projeções dos dados contidos no Censo de 1980 (já citados).

São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre, e em um extenso repertório de cidades de porte grande, médio e pequeno nos diversos estados da União. Segundo, a variável superfície computa todo o espaço geográfico de cada unidade da Federação, englobando tanto o universo urbano/industrial quanto o meio rural. Não é lícito, do ponto de vista analítico, comparar a necessidade de terra de um grupo rural, qualquer que ele seja (indígena ou não), com outro de características urbanas. A significação que tem sido dada à relação ha/índio sugere ou um profundo desconhecimento de noções elementares de geografia humana e estatística, ou corresponde ao mau uso de supostos recursos técnicos com finalidade de truncar e deformar os fatos. A conclusão de uma análise que opera com tais indicadores só poderia ser uma obviedade – em todos os estados da Federação os brancos formam um grau de ocupação mais intenso do espaço do que o dos índios. Ou seja, um trabalhador industrial ou um empregado do setor terciário ocupa menos espaço físico do que um agricultor, ou pecuarista ou extrator! Como os índios participam do segundo, e não do primeiro grupo, a balança de uma comparação entre grupos "racialmente distintos" pesará sempre para um mesmo lado. Desse truísmo se pretende obter uma demonstração numérica do exagero das áreas indígenas. Note-se que aqui dados numéricos e a pretensa objetividade são necessários como efeito ideológico, pois os velhos preconceitos racistas rondam de fato a assepsia do experimento.

Se do ponto de vista de uma política governamental há necessidade de estabelecer critérios para normatização das ações, o caminho adotado até agora é inteiramente equivocado. Para refletir sobre a ocupação do meio rural existem outros indicadores melhores, delineados dentro de programas e órgãos governamentais voltados especificamente para a questão fundiária. Uma alternativa bem mais correta seria a de trabalhar com os dados provenientes do cadastramento de Imóveis Rurais realizado pelo INCRA, tomando certas variáveis globais, como a extensão total dessas unidades e o número total de pessoas ali efetivamente ocupadas (Vide quadro 4).

Apenas como exercício, se refizéssemos o quadro apresentado pela Funai, substituindo a superfície e a população total dos estados respectivamente pela área total e pelo número de pessoas ocupadas nos imóveis rurais chegaríamos a conclusões inteiramente contrastantes com aquelas extrapoladas pelo presidente da Funai.

Mesmo operando com um indicador extremamente perigoso como a relação ha/índio – que para ser utilizado como instrumento de análise de uma política governamental (indigenista) deveria ser bastante complexificado e refinado, de acordo com todas as ressalvas acima por nós indicadas –, os resultados mostram que em muitas unidades da Federação a média de ocupação por habitante de cada hectare de um imóvel rural é inclusive inferior à relação ha/índios verificada nas terras indígenas. O que mostra que, em todas as unidades da Federação acima indicadas, a acusação de que as terras indígenas são demasiado extensas face à sua pequena população é completamente falsa. Ao contrário de tudo que tem sido dito, as terras indígenas nesses estados são unidades menos extensas que os imóveis rurais e inclusive com melhor grau de utilização.

Por outro lado, mesmo em alguns estados da Amazônia Legal, onde a relação ha/índios sugeriria que as áreas de posse indígena fossem excessivamente grandes, a realidade é bem diversa daquela reportada exclusivamente por esse indicador. Como já observamos anteriormente, a supervalorização de dados sobre a situação jurídico-administrativa das terras indígenas pode levar a conclusões apressadas e extremamente equivocadas.

É justamente o que ocorre no caso do Amazonas, Pará, Roraima, Rondônia, Goiás, Mato Grosso e Maranhão. Se levarmos em conta que as múltiplas formas de utilização de terras indígenas em proveito de não-índios constituem sérias limitações à posse plena pelos indígenas do seu habitat, logo iremos perceber como o diagnóstico está invertido.

No quadro 5, indicamos o conjunto de áreas indígenas em cada um desses estados que se encontram efetivamente livre de qualquer modalidade de outra destinação das terras indígenas (garimpos não-indígenas, pesquisa e lavra por empresas mineradoras, incidência atual ou programada de hidrelétricas ou linhas de transmissão, rodovias estaduais e federais). Em todos os casos os índios têm posse integral de menos de 1/5 da extensão de suas terras, o maior índice registrando-se em Mato Grosso com 18,96% e o menor no Pará com apenas 2,29%.

Claro está, como já afirmamos antes, que a presença de invasores (pecuaristas, posseiros, extratores) não está aqui con-

tabilizada, o que reduziria ainda mais a real posse indígena.

## NÃO HÁ MAIS TERRA PARA OCUPAR?

O terceiro ponto é relativo ao alegado esgotamento de terras para a agricultura que a demarcação das áreas indígenas geraria. Retomando a análise das Estatísticas Cadastrais do INCRA para o ano de 1986, podemos constatar o engano que significa dizer que as terras indígenas prejudicam o desenvolvimento rural brasileiro.

De início cabe observar que o grau de ocupação do território brasileiro é muito diferenciado. No quadro 6, está indicado o grau relativo de ocupação de terras em cada unidade da Federação, baseando-se tal cálculo no mais simples indicador possível, o que registra a superfície e a área total ocupada pelos imóveis rurais dentro de cada estado.

Percebe-se a predominância de duas situações polarizadas, dos estados em alto/baixo grau de ocupação de suas terras. Entre os primeiros, pode-se incluir onze estados com mais de 90% de índice de ocupação, abrangendo São Paulo (99,9%), incluindo os estados da região Sul (SP, PR, SC e RS), do Nordeste (RN, PB, SE, AL e CE), e Leste (MG e ES). A mais alta taxa, a de São Paulo, com 99,9%, aponta para um mercado de terras plenamente constituído, onde muito pouco escapa às pretensões de domínio ou posse dos imóveis rurais. O menor grau de ocupação desse grupo registra-se no Rio Grande do Sul, com 90,64%. Na faixa de 80% de ocupação, por sua vez, situam-se os estados do Rio de Janeiro, Pernambuco e Maranhão.

### TERRAS INDÍGENAS SEM REGISTRO DE DESTINAÇÕES NÃO-INDÍGENAS: N., EXTENSÃO, % FACE ÀS TERRAS INDÍGENAS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

| U.F. | N.  | EXTENSÃO  | % TERRAS |
|------|-----|-----------|----------|
| AM   | 110 | 4.067.279 | 14,66    |
| GO   | —   | —         | —        |
| MA   | 9   | 249.583   | 12,77    |
| MT   | 28  | 2.079.148 | 18,96    |
| PA   | 12  | 342.766   | 2,29     |
| RO   | 13  | 416.502   | 10,28    |
| RR   | 5   | 391.588   | 4,58     |

Nota: Os dados sobre o número de terras são pouco significativos, incluindo 92 áreas não identificadas (AM=61, GO=4, MA=2, MT=8, PA=7, RO=10).

Fonte: Pesquisa CEDI/Museu Nacional. 20/10/87. QUADRO 5



ÁREA TOTAL DOS IMÓVEIS RURAIS, NÚMERO TOTAL DE PESSOAS OCUPADAS, TOTAL DE ÁREA INDÍGENA, RELAÇÃO HA/PESSOAS OCUPADAS E HA/ÍNDIO POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO E MACRORREGIÃO

| M-R                                  | U.F. | ÁREA TOTAL DOS IR's | N. DE PESSOAS OCUP. | RELAÇÃO ha/p. oc. | TOTAL DE AI's | POPULAÇÃO INDÍGENA | RELAÇÃO ha/Índio | *   |
|--------------------------------------|------|---------------------|---------------------|-------------------|---------------|--------------------|------------------|-----|
|                                      | AC   | 11.458.784          | 51.486              | 222,56            | 1.512.798     | 6.400              | 269,34           | +   |
|                                      | AP   | 478.454             | 14.186              | 33,73             | 1.008.349     | 3.025              | 333,34           | -   |
| N<br>O<br>R<br>T<br>E                | AM   | 37.820.144          | 161.513             | 234,16            | 28.190.262    | 55.864             | 504,62           | +   |
|                                      | PA   | 51.260.415          | 444.053             | 115,44            | 14.966.017    | 11.400             | 1.312,80         | +   |
|                                      | RR   | 4.764.205           | 26.478              | 179,95            | 8.547.311     | 21.762             | 392,76           | +   |
|                                      | RO   | 13.640.206          | 172.750             | 78,96             | 4.052.627     | 4.039              | 1.003,37         | +   |
| C<br>E<br>O<br>N<br>T<br>R<br>O<br>E | GO   | 65.029.843          | 732.506             | 88,78             | 2.211.067     | 4.021              | 549,88           | +   |
|                                      | MT   | 92.596.397          | 280.702             | 329,87            | 10.966.151    | 12.279             | 893,08           | +   |
|                                      | MS   | 38.345.363          | 276.082             | 138,89            | 601.122       | 24.482             | 24,55            | +   |
| N<br>O<br>R<br>D<br>E<br>S<br>T<br>E | AL   | 2.645.596           | 352.043             | 7,51              | 3.872         | 2.921              | 1,33             | -   |
|                                      | BA   | 57.820.145          | 161.513             | 32,25             | 97.869        | 7.928              | 12,34            | -   |
|                                      | CE   | 13.900.615          | 1.070.609           | 12,98             | 4.675         | 4.045              | 1,16             | -   |
|                                      | MA   | 26.703.096          | 57.427              | 46,49             | 1.954.508     | 11.042             | 177,01           | +   |
|                                      | PB   | 5.412.283           | 648.453             | 8,35              | 20.820        | 4.418              | 4,71             | -   |
|                                      | PE   | 8.143.543           | 869.816             | 9,36              | 60.415        | 14.933             | 4,05             | -   |
| N<br>O<br>R<br>D<br>E<br>S<br>T<br>E | PI   | 18.748.626          | 522.633             | 35,86             | -             | -                  | -                | --- |
|                                      | RN   | 5.111.553           | 311.231             | 16,42             | -             | -                  | -                | --- |
|                                      | SE   | 2.109.873           | 195.786             | 10,78             | 3.697         | 206                | 17,95            | +   |
| S<br>U<br>D<br>E<br>S<br>T<br>E      | ES   | 4.293.464           | 346.722             | 12,38             | 4.492         | 884                | 5,08             | -   |
|                                      | MG   | 54.328.660          | 2.337.793           | 23,24             | 65.357        | 4.853              | 13,47            | -   |
|                                      | RJ   | 3.907.054           | 257.857             | 15,15             | 760           | 34                 | 22,35            | +   |
|                                      | SP   | 24.769.653          | 1.469.914           | 16,85             | 9.186         | 1.096              | 8,38             | -   |
| S<br>U<br>L                          | PR   | 19.648.510          | 1.663.017           | 11,81             | 69.848        | 5.976              | 11,69            | -   |
|                                      | RS   | 25.577.124          | 1.640.402           | 15,59             | 82.676        | 8.541              | 9,69             | -   |
|                                      | SC   | 8.902.555           | 782.150             | 11,38             | 32.270        | 3.203              | 10,07            | -   |
| TOTAL                                | BR.  | 601.981.523         | 17.008.116          | 35,39             | 74.466.149    | 213.352            | 349,03           | ... |

QUADRO 4

(\*) O sinal (+) indica que a relação ha/Índio é significativamente maior que a ha/Pessoa Ocup., e o sinal (-) o inverso.  
Fonte: Estatísticas Cadastrais. INCRA/1986  
Pesquisa CEDI/Museu Nacional. 20/10/87.

No pólo oposto, situam-se justamente os estados onde se concentram a maioria da população e das terras indígenas, apontando nitidamente para a existência de uma ampla proporção de terras não abrangidas pelos imóveis rurais. Em Roraima (20,71%), no Amazonas (24,17%), no Amapá (34,12%), no Pará (41,07%) e em Rondônia (56,12%) percebe-se que o estoque de terras disponíveis ainda é bastante significativo. O único estado da região Norte onde isto não ocorre é o Acre, no qual a taxa de ocupação (75,09%) já se aproxima de outras áreas de colonização mais antiga.

Mas não são todas as áreas dos imóveis rurais que têm uma utilização efetiva. Para efeitos do cadastramento, os imóveis rurais têm sua área dividida em três categorias: a) a área aproveitável, dela excluídas as terras de Reserva Legal e as inaproveitáveis; b) a área explorada, que é aquela efetivamente usada em atividades agrícolas, pecuárias, extrativas ou granjeiras; c) a área aproveitável não explorada (ou seja, a-b). No quadro 7, apresentamos o



total da área aproveitável não explorada para cada unidade da Federação.

Sintetizando a discussão sobre a disponibilidade de terras para diferentes programas governamentais e para o desenvolvimento do meio rural, elaboramos um quadro-resumo que destaca especialmente os estados da Amazônia Legal, justamente onde se concentram a maioria da população e das terras indígenas. No quadro 8, são colocadas informações sobre três tipos de terras: as áreas não cadastradas pelo INCRA (e, portanto, não reivindicadas como imóveis rurais); os Imóveis Rurais, que também apresentam modos diferenciados de exploração; e as Terras Indígenas. A segunda categoria é subdividida em áreas aproveitáveis não exploradas (portanto parte dos imóveis rurais) e um tipo de imóvel rural, conceituado como "latifúndio" pelo item V do

artigo 4º da Lei 4.504, de 30/11/64. Todos os dados utilizados estão em cifras absolutas e para simplificar a comparação utilizamos como unidade o milhão de ha, com três dígitos de complementação.

A primeira categoria indica a disponibilidade de terra para possíveis programas oficiais de colonização, a segunda exibe duas alternativas diferentes, cada uma referida por uma subcategoria de interpretação quanto a programas de reforma agrária. As duas categorias não são de modo algum complementares, podendo se sobrepor na medida em que correspondem a seleções segundo critérios diversos (partes ou tipos de imóveis rurais).

Tais cifras deixam claro como o reconhecimento do habitat dos índios na Amazônia (e também as demarcações de terra no plano nacional) não constituem empecilho à aplicação de possíveis programas governamentais de colonização e reforma agrária.

No que concerne às terras não cadastradas, as terras indígenas representam percentuais bem pequenos para diversos estados amazônicos: no Amazonas correspondem a aproximadamente 24%; em Rondônia, a 38%; no Maranhão, a 21%; no Pará, a 20%; e no Amapá, a 10%. Essa proporção é um pouco mais alta para o Brasil como um todo, sendo estimada em 30%.

Na maioria dos estados da Amazônia, igualmente, as terras indígenas constituem áreas de extensão menor do que as terras aproveitáveis não exploradas dos imóveis rurais existentes. No Amapá as terras indígenas somam 1,008 milhões de ha, enquanto as áreas aproveitáveis não exploradas chegam a 1,399 milhões de ha, ou seja, as primeiras seriam equivalentes a 72% da extensão das segundas. No Acre, essa proporção corresponde a 55%; em Mato Grosso, a 37%; no Maranhão, a 15%; e em Goiás, a 12%. Em termos globais de Brasil as áreas produtivas não exploradas totalizam 184,951 milhões de ha, as terras indígenas representando o equivalente a 40% dessa total.

Refletindo a partir da outra subcategoria, a das terras ocupadas por latifúndios, as terras indígenas têm um peso bem pequeno para os estados da Amazônia. Aqueles onde as terras indígenas são mais expressivas são Amapá, com aproximadamente 23%, o Acre com 17%, Mato Grosso com 14%, o Maranhão com 9% e Goiás com apenas 5%. Mesmo abrangendo o Brasil como totalidade a proporção das terras indígenas face às áreas de latifúndio seria de somente 18%<sup>4</sup>.

## GRAU DE OCUPAÇÃO DE TERRAS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

| UNIDADE DA FEDERAÇÃO | SUPERFÍCIE             | TOTAL DA ÁREA OCUPADA POR IMÓVEIS RURAIS | GRAU DE OCUPAÇÃO RELATIVO: IR/SUP. % |
|----------------------|------------------------|--|--------------------------------------|
| ACRE                 | 15.258.900             | 11.458.794,5                             | 75,09                                |
| ALAGOAS              | 2.773.100              | 2.645.595,7                              | 95,40                                |
| AMAPÁ                | 14.027.600             | 4.786.954,5                              | 34,12                                |
| AMAZONAS             | 156.444.500            | 37.820.144,8                             | 24,17                                |
| BAHIA                | 56.102.600             | 57.845.793,2 (2)                         | + de 100                             |
| CEARÁ                | 14.801.600             | 13.900.614,9                             | 93,91                                |
| ESPIRITO SANTO       | 4.559.700              | 4.293.464,3                              | 94,16                                |
| GOIÁS                | 64.209.200             | 65.029.842,9 (2)                         | + de 100                             |
| MARANHÃO             | 32.866.300             | 26.703.096                               | 81,25                                |
| MATO GROSSO          | 88.100.100             | 92.156.397,9 (2)                         | + de 100                             |
| MATO GROSSO DO SUL   | 35.054.800             | 38.345.362,6 (2)                         | + de 100                             |
| MINAS GERAIS         | 58.717.200             | 54.328.660,1                             | 92,53                                |
| PARÁ                 | 124.804.200            | 51.260.415,7                             | 41,07                                |
| PARAÍBA              | 5.637.200              | 5.412.283                                | 96,01                                |
| PARANÁ               | 19.955.400             | 19.648.510,4                             | 98,46                                |
| PERNAMBUCO           | 9.828.100              | 8.143.543,6                              | 82,90                                |
| PIAUI                | 25.093.400             | 18.743.625,9                             | 74,70                                |
| RIO DE JANEIRO       | 4.426.800              | 3.907.053,8                              | 88,26                                |
| RIO GRANDE DO NORTE  | 5.301.500              | 5.111.553,1                              | 96,41                                |
| RIO GRANDE DO SUL    | 28.218.400             | 25.577.124,5                             | 90,64                                |
| RONDÔNIA             | 24.304.400             | 13.640.205,9                             | 56,12                                |
| RORAIMA              | 23.010.400             | 4.764.587,4                              | 20,71                                |
| SANTA CATARINA       | 9.598.500              | 8.902.555,1                              | 92,75                                |
| SÃO PAULO            | 24.789.800             | 24.769.635,5                             | 99,92                                |
| SERGIPE              | 2.199.400              | 2.109.873,2                              | 95,93                                |
| <b>TOTAL</b>         | <b>851.195.660 (1)</b> | <b>595.371.399,3</b>                     | <b>69,95</b>                         |

### QUADRO 8

Fonte: Estatísticas Cadastrais, INCRA/1986.

Notas: (1) Exclusivo Distrito Federal e Fernando de Noronha.

(2) Nestes estados os imóveis rurais reivindicam áreas cuja extensão é superior à superfície do estado. Isso é possível porque o Cadastro de Imóveis Rurais é elaborado com base nas informações do declarante, não em verificações e correções in loco. Essa anomalia resulta, portanto, de tentativas de legitimação de grilagens ou de títulos emitidos por diferentes fontes.

## CONCLUSÃO

Para finalizar este trabalho gostaríamos de retomar alguns pontos mais polêmicos e explicitar certas formulações que julgamos básicas e que foram discutidas e demonstradas no correr do texto. Trata-se de apresentar resultados parciais de uma pesquisa em andamento há quase dois anos, envolvendo equipes de trabalho referidas ao CEDI e ao Museu Nacional. Mas também a divulgação destes dados ocorre em um momento muito específico da história do país, com a elaboração de uma nova Carta Magna, e em uma conjuntura onde a política indigenista tem sofrido grandes transformações com a remodelação radical do aparato administrativo, de suas formas de ação e ideologia, bem como das normas relativas à definição das terras indígenas. Assim, esteve sempre presente neste texto, e deixa marcas evidentes na sua forma e nos argumentos que levanta, a preocupação em debater as tendências atuais e alternativas em discussão quanto à legislação indigenista brasileira, procurando avaliar suas diferentes implicações à luz do material reunido pela pesquisa acima citada.

1) A Constituição ainda em vigor tem, no que concerne aos índios, um aspecto bastante positivo: destaca o direito dos índios ao seu habitat, isto é, às terras e aos recursos naturais que possam assegurar a sua sobrevivência como grupo e garantir a sua continuidade sócio-cultural. A intenção não é de estabelecer medidas gerais de caráter assistencial e que possibilitem a consecução de direitos individuais, mas sim de dar um ponto final ao processo de extermínio dos grupos étnicos que, por sua forma de organização e por suas tradições, se reportam às características culturais dos povos pré-colombianos. A peça jurídica fundamental para isso é o artigo 198, cuja incorporação na nova Constituição é fundamental para dar ao Brasil uma política indigenista que seja contemporânea à consciência e aos problemas deste final de século XX, e não que decorra de pressupostos racistas e antidemocráticos peculiares ao tempo da expansão colonial.

2) A atuação do órgão indigenista, inclusive no que resguarda à competência exclusiva da Funai, tem sido extremamente lenta e ineficaz na preservação dos índios e do seu habitat. A Lei 6.001/73 dava cinco anos à Funai para promover a demarcação de todas as terras indígenas. Hoje, quase 10 anos após a conclusão desse prazo, existem efetivamente regularizadas somente 3,88% do total, per-



manecendo a grande maioria das áreas (50,39%) em uma delicada situação de somente identificadas pela Funai, o que corresponde a um verdadeiro "limbo administrativo" quanto à garantia dos seus direitos. Sabe-se da existência de 167 grupos ou segmentos tribais sem que a Funai tenha até agora sequer a capacidade de indicar o território que habitam. Esses casos, em torno de 37, são de índios isolados, que correm o risco de destruição imediata por contatos desastrosos com as frentes de expansão.

3) O órgão indigenista não tem tido um bom desempenho sequer no tocante à proteção das áreas identificadas e/ou delimitadas. Garimpos não indígenas, atividades de pesquisa e lavra por empresas mineradoras, implantação de hidrelétricas, passagem de estradas, entre outras, têm afetado seriamente o uso e posse

pelos indígenas do seu habitat. Apenas abrangendo as atividades acima mencionadas, 167 áreas são afetadas por uma ou mais das atividades acima mencionadas, o que corresponde aproximadamente a 33% das terras indígenas e 86,88% de sua extensão total. Sobre invasões procedentes de atividades agropecuárias e extrativistas inexistem dados concretos, mas as muitas indicações existentes permitem pensar que se trata de um fenômeno quase generalizado. Diante de tal quadro, falta legitimidade à Funai para fazer na defesa dos interesses indígenas.

4) A baixa significação da população indígena deve ser revista à luz de dados que a remetam a contextos regionais específicos. Tomando como local de análise o nível municipal em que o peso demográfico dos índios pode ser consideravelmente significativo, é possível perceber um quadro bastante distinto daquele construído através da confrontação entre populações indígenas e não-indígenas frente aos totais das unidades da Fe-

### ÁREA APROVEITÁVEL NÃO EXPLORADA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

| ESTADO              | ÁREA APROVEITÁVEL NÃO EXPLORADA | % DA ÁREA TOTAL |
|---------------------|---------------------------------|-----------------|
| ACRE                | 2.715.895,3                     | 23,70           |
| ALAGOAS             | 746.646,6                       | 28,22           |
| AMAZONAS            | 14.470.204,6                    | 38,26           |
| AMAPÁ               | 1.398.694,7                     | 29,22           |
| BAHIA               | 25.609.318,6                    | 44,27           |
| CEARÁ               | 5.610.224,0                     | 40,36           |
| ESPIRITO SANTO      | 868.268,3                       | 20,22           |
| GOIÁS               | 18.310.479,2                    | 28,16           |
| MARANHÃO            | 13.196.909,6                    | 49,42           |
| MATO GROSSO         | 29.442.638,4                    | 31,80           |
| MATO GROSSO DO SUL  | 6.827.927,3                     | 17,81           |
| MINAS GERAIS        | 11.676.258,7                    | 21,49           |
| PARÁ                | 17.128.304,4                    | 33,41           |
| PARAÍBA             | 1.643.627,2                     | 30,37           |
| PARANÁ              | 3.038.794,0                     | 15,47           |
| PERNAMBUCO          | 3.273.977,8                     | 40,20           |
| PIAUÍ               | 11.747.129,9                    | 62,67           |
| RIO DE JANEIRO      | 709.930,9                       | 18,17           |
| RIO GRANDE DO NORTE | 1.953.828,5                     | 38,22           |
| RIO GRANDE DO SUL   | 2.515.104,7                     | 9,83            |
| RONDÔNIA            | 4.022.758,0                     | 29,49           |
| RORAIMA             | 1.738.402,3                     | 36,49           |
| SANTA CATARINA      | 1.989.507,2                     | 22,35           |
| SÃO PAULO           | 3.554.294,2                     | 14,35           |
| SERGIPE             | 677.449,2                       | 32,11           |
| <b>TOTAL</b>        | <b>184.866.609,6</b>            | <b>30,72</b>    |

QUADRO 7

Fonte: Estatísticas Cadastrais, INCRA/1986.

deração ou do conjunto da população brasileira. É possível compreender, então, que a maior densidade populacional indígena acarrete maiores demandas por terra.

5) A discussão do aspecto quantitativo das terras indígenas tem sido conduzida de maneira muito apressada e superficial, com o uso equivocado de indicadores sociais, inferências infundadas e comparações históricas extemporâneas. A relação hectare/habitante – que é uma inversão da conhecida taxa de densidade demográfica – é aplicada a índios e brancos, para demonstrar a exorbitância das terras indígenas. Omite-se a existência da população urbana, voltada para atividades do setor terciário ou industrial. Utiliza-se a elevada relação ha/índio como um pretexto para evidenciar a extensão excessiva de terras indígenas e sugerir a sua reversão para outros fins. Para a maioria das unidades da Federação a relação ha/índio é muito mais favorável que a relação ha/pop. rural ocupada. Naquelas em que isto não ocorre verifica-se a presença de dois fatores que minimizam sua significação: 1) O alto grau de destinação das terras indígenas a outros interesses, dado fundamental a ser perseguido e ampliado em análises futuras; 2) a existência de grande proporção de terras da parte do Estado quanto à sua regularização, meramente interditas ou ainda somente identificadas. Frequentemente coexistem com grandes projetos, onde o impacto ambiental afeta nega-

tivamente as áreas indígenas, sugerindo a necessidade de maiores territórios, para preservar minimamente a qualidade do habitat indígena.

6) Reconhecer o habitat dos índios não coloca em risco, de maneira alguma, o desenvolvimento do meio rural. Contrariamente a algumas formulações vagas, as terras indígenas não obstaculizam a expansão das atividades agrícolas ou pecuárias, uma vez que é demonstrado que constituem parte menor do estoque de terras que poderia ser destinado a programas governamentais de colonização (aproximadamente 30%) e/ou de reforma agrária (estimados aproximadamente em 40% ou 18%, segundo suas diferentes modalidades). Os fatores impeditivos de avanço da agricultura brasileira são muito mais complexos, envolvendo variáveis econômicas e políticas de outra ordem. Atribuir ao índio tal poder e capacidade seria apenas um grande e artificial "imbroglio", construído na medida para atender interesses particulares e indeclináveis.

João Pacheco de Oliveira Fo. é antropólogo e professor do PPGAS-MN, além de coordenador do Projeto Est. das Terras Indígenas (PETI).

#### Notas

1. O que aqui se chama de subfases, na Listagem das Terras Indígenas no Brasil recebe o título de categorias, por sua vez subdivididas em outras tantas subcategorias (ver Nota Metodológica).

2. Utiliza-se aqui o termo delimitadas para designar as áreas na situação de delimitação descrita, o que abarca na listagem as cate-

gorias "Delimitada", "Dominial Indígena", "Reservada" e "Reservada/SPI" (as duas últimas, no caso de inexistir registro em cartório) e o de homologadas, que engloba a categoria de mesmo termo.

3. Esse fator foi pela primeira vez enunciado em 1986 pelo CSN em reuniões com representantes de entidades civis, sendo indicado como um critério possível para avaliar a razoabilidade da criação (ou não) de certas áreas indígenas (vide Folha de São Paulo, 31/10/86). Posteriormente, durante algumas sessões do Grupo de Trabalho Interministerial, onde eram apreciadas áreas indígenas situadas na faixa de fronteira, o representante do CSN reafirmou o crédito outorgado a este critério, exibindo um balanço da superfície e população de terras indígenas em cada estado da Federação, com cálculo da relação hectare/índio verificada em cada caso. Nos anexos à carta do presidente da Funai aos constituintes (em 25/09/87) o quadro das terras indígenas, com superfície, população e relação ha/índios, é juntado, para efeitos de comparação, com outro relativo às unidades da Federação, indicando superfície, população e relação ha/hab. (i.e., número de habitantes por hectare).

4. Para algumas unidades da Federação como o Amazonas, Roraima e Pará, é tão pequeno o grau de ocupação da superfície do estado por imóveis rurais que tanto as áreas aproveitáveis não exploradas quanto as áreas de latifúndio são de, relativamente, pequena monta, ficando em valores inferiores àqueles das terras indígenas. Tal é, em parte, o caso de Rondônia. Para essas unidades a disponibilidade básica de terras não cadastradas pelo INCRA, cuja proporção face às terras indígenas é significativa.

#### Resumen

#### TIERRAS INDÍGENAS: UNA EVALUACIÓN PRELIMINAR DE SU RECONOCIMIENTO OFICIAL...

Reconocer el habitat de los indios no arriesga de ninguna manera el desarrollo del medio rural. Contrariando ciertas formulaciones vagas, las tierras indígenas no obstaculizan la expansión de las actividades agrícolas o ganaderas ya que constituyen una pequeña parte de las tantas que podrían destinarse a los programas gubernamentales de colonización y/o de reforma agraria.

#### Abstract

#### INDIAN TERRITORIAL RESERVES: A PRELIMINARY ASSESSMENT OF THEIR OFFICIAL RECOGNITION AND OF OVERLAPPING DEMARCATIONS

Recognizing the habitat of Brazil's Indians in no way poses a threat to the development of the rural environment. Contrary to certain vague allegations, the Indian reserves do not stand in the way of the expansion of agricultural and ranching activities since they account for a small portion of the stock of lands that could be made available for government settlement and/or agrarian reform programmes.

### TERRAS NÃO CADASTRADAS, IMÓVEIS RURAIS E TERRAS INDÍGENAS NOS ESTADOS DA AMAZÔNIA LEGAL, EM MILHÕES DE HA

| U.F.              | TERRAS NÃO CADASTRADAS (INCRA) | IMÓVEIS RURAIS                  |                           | TERRAS INDÍGENAS |
|-------------------|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------|------------------|
|                   |                                | ÁREAS APROVEITÁVEIS NÃO EXPLOR. | LATIFÚNDIO (LEI 4.504/64) |                  |
| AC                | 3,800                          | 2,716                           | 8,900                     | 1,513            |
| AP                | 9,240                          | 1,399                           | 4,339                     | 1,008            |
| AM                | 118,624                        | 14,470                          | 32,465                    | 28,190           |
| GO                | -                              | 18,310                          | 43,328                    | 2,211            |
| MA                | 9,163                          | 13,197                          | 22,511                    | 1,966            |
| MT                | -                              | 29,443                          | 76,865                    | 10,966           |
| RO                | 10,664                         | 4,023                           | 9,278                     | 4,053            |
| RR                | 18,245                         | 1,738                           | 3,998                     | 8,547            |
| PA                | 73,543                         | 1,644                           | 37,243                    | 14,966           |
| TOTAL DESSAS UF's | 243,259                        | 86,940                          | 238,927                   | 73,420           |
| TOTAL DO BRASIL   | 255,824                        | 184,951                         | 413,516                   | 74,466           |

QUADRO 8

Fontes: Estatísticas Cadastrais, INCRA/1986. Pesquisa CEDI/Museu Nacional, 20/10/87.