Acervo ISA

Beto

CEDI - P.I.B.
DATA 15/12/93
COD 14D00123

AS ESTATÍSTICAS SOBRE TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL:
Uma Avaliação Crítica

João Pacheco de Oliveira *

---

*. Antropólogo do Museu Nacional/UFRJ.
Coordenador do PETI/Projeto Estudo sobre Terras Indígenas.

Acervo ISA

AS ESTATÍSTICAS SOBRE TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL: Uma Avaliação Crítica

João Pacheco de Oliveira

1. A Questão Indígena no Brasil

Os estudos sobre os aspectos demográficos e fundiários da população indígena no Brasil não podem ser desvinculados da elaboração de ideologias indigenistas e dos variados interesses econômico-sociais que foram privilegiados em cada conjuntura histórica. Estatísticas sociais constituem-se em destacados instrumentos da ciência de governar, sendo alimentadas e interpretadas sempre pelos que pretendem intervir sobre as formas de atuação do Estado. São utilizadas como indicadores que permitem construir na consciência da opinião pública (especialmente na parcela mais intelectualizada desta) uma imagem sobre os grandes problemas sociais da nação, de modo explícito (ou subreptício) trazendo consigo um diagnóstico e oferecendo um conjunto de soluções.

Assim ocorreu no Brasil desde a formação de um órgão indigenista específico – o Serviço de Proteção aos Índios/SPI, criado em 1911, e substituído em 1967 pela Fundação Nacional do Índio/ FUNAI. O positivismo, corrente filosófico-política a que estiveram filiados os militares e intelectuais que levaram à Proclamação da República, idealizou o lugar do índio na Nação Brasileira e definiu as normas administrativas pelas quais esse deveria ser tratado. Foi a chamada doutrina da proteção fraternal ao silvícola, sistematizada, divulgada e colocada em prática pelo engenheiro-militar Candido Mariano da

Acervo ISA

Silva Rondon, primeiro dirigente do SPI. Rondon criticou ferozmente as práticas de extermínio bem como de uma assimilação dirigida e acelerada (como faziam algumas missões religiosas), defendendo ao contrário um tratamento humanitário aos silvícolas, que lhes permitisse no curso de algumas gerações ascender dos "princípios fetichistas" ao "pensamento científico". Em uma perspectiva geopolítica, os índios eram pensados como os guardiães das fronteiras políticas da nação, pois, embora fossem os habitantes dos rincões mais afastados do país, eram conceituados como "os primeiros brasileiros" e viviam sob uma tutela direta do Estado.

Em uma clara relação de continuidade com as concepções administrativas do antigo SPI, o antropólogo Darcy Ribeiro formulou na década de 50 os princípios da ideologia indigenista brasileira. A análise política que sustentava o discurso indigenista minimizava a significação política e econômica dos interesses que colidiam com os dos índios, referindo-os a formas de dominação retrógradas e sem conexão com os pólos modernos responsáveis pelo dinamismo recente da economia brasileira. É o que afirmava Darcy Ribeiro:

> "... *em nossos dias, as compulsões de ordem ecológica, econômica, cultural e outras, que pesam sobre as populações tribais e as condenam ao extermínio, já não são condições de sobrevivência da sociedade nacional, mas abusos despóticos de interesses locais, freqüentemente de natureza puramente mercantil, que não teriam condição de atuar, uma vez denunciados e postos sob vigilância dos órgãos governamentais e da opinião pública esclarecida*" (1970: 196).

Diversamente dos estudiosos atuais das fronteiras de expansão, que destacam sua articulação e compatibilidade com uma certa modalidade de desenvolvimento capitalista, Ribeiro persiste em ver os

Acervo ISA

interesses ali cristalizados como secundários ou como meros resíduos de modos superados de produção. Contraposto a isso, o Estado – por sua suposta natureza moderna, por sua compatibilidade com os interesses econômicos dominantes, por sua permeabilidade à pressão da sociedade – era figurado como capaz de uma intervenção racional e protetora. No mapa político do indigenismo brasileiro não eram os pólos mais modernos e dinâmicos da economia que possuíam interesses antagônicos aos dos indígenas, havendo portanto uma contradição mais de natureza ideológica entre os defensores das elites locais e a garantia da sobrevivência dos índios.

No contexto da ideologia indigenista são muito limitados os dados sobre a população indígena brasileira. Apoiando-se em material administrativo do SPI, Ribeiro (1957) fez uma estimativa quanto ao contingente total (180 mil), observando ironicamente – para enfatizar a irracionalidade e truculência dos setores econômicos que se lhes opunham – que se fossem reunidos os índios de todas as partes do Brasil não seriam suficientes para lotar o estádio de futebol do Maracanã! Dados quantitativos sobre as terras ocupadas ou reivindicadas atualmente por índios também não são apresentados. Os dados fornecidos inversamente chamam atenção para o passado e para os males gerados pela dominação colonial, confrontando-se as estimativas relativas ao período do descobrimento (5 milhões) e a cifra atual (180 mil), bem como sendo indicado o número de tribos desaparecidas nos últimos 50 anos.

O enquadramento anterior do problema indígena concebia o Estado como relativamente distanciado dos processos de expansão da fronteira econômica, que não seriam por ele engendrados, nem corresponderiam aos interesses econômicos dominantes. Diz Darcy Ribeiro (1970: 203):

Acervo ISA

"O SPI tem de atuar entre estas duas forças, o governo central, que representa interesses só longinquamente vinculados às fronteiras de expansão, onde se chocam índios e não-índios e que, por isso, apenas o apóia, e os governos locais que, como expressão de interesses econômicos em choque com os índios, opõem ao SPI toda sorte de dificuldades".

É por este viés ideológico, inclusive, que o SPI era visto como um instrumento de uma política de ocupação das fronteiras e dos chamados vazios interiores, onde o índio, devidamente nacionalizado, e o funcionário-indigenista (muitas vezes um militar) seriam os agentes avançados da legalidade e dos interesses nacionais.

Tal modo de refletir sobre a questão indígena revela-se particularmente inadequado no momento atual, onde a expansão das fronteiras econômicas está definida em diversas políticas setoriais (energética, mineral, transportes e comunicação, de colonização, extrativista etc.), cuja execução mobiliza poderosos organismos governamentais e afeta empreendimentos onde estão presentes vultosos capitais nacionais e estrangeiros. Pensar o problema indígena nessa conjuntura exige um aprofundamento das soluções legais e administrativas, pois em muitos casos o conflito mais direto dos grupos indígenas é com iniciativas oficiais, que decorreram de metas e prioridades de políticas públicas, em que o Estado intervem seja como executor, patrocinador ou simplesmente por aprovação ou omissão.

Assim o modo anterior de pensar a questão indígena foi radicalmente questionado na última década. Em um trabalho datado de 1983, observávamos que a importância do problema indígena não podia ser dimensionada isoladamente por um índice demográfico (0,01% de população brasileira), mas sim em termos do seu impacto sobre o estoque de terras livre e agricultáveis, bem como sobre os

Acervo ISA

escassos e estratégicos recursos naturais ali existentes. A importância da questão indígena, já dissemos em várias ocasiões, não pode ser medida por uma simples referência ao seu pequeno contingente populacional (aproximadamente 215.000) nem expressa pela minguada cifra de 0,02% da população brasileira. Ao indicador demográfico é preciso acrescentar os dados econômicos, políticos e ideológicos, sob pena de incorrer em erro grosseiro com sérias conseqüências práticas. De acordo com dados recentes (PETI/Museu Nacional, 1992), as terras indígenas montam a 88,8 milhões de hectares, o que corresponde a quase 10% do território nacional, ou 14,8% do total de imóveis rurais cadastrados pelo organismo fundiário, o INCRA.

Ampliando as formulações de Oliveira (1983 e 1992) para o plano da América Latina, cabe sublinhar que a especificidade do problema indígena no Brasil não passa apenas pela sua pequena expressão demográfica (hoje 0,02% da população brasileira, fato que faz com que os recenseamentos oficiais realizados a cada década ignorassem totalmente a existência de índios), mas pela complexa combinação entre pequeno volume demográfico e controle de extensos territórios. É a associação desses fatores contrastantes, que faz da política e da legislação indigenista brasileira um ponto de confluência de programas fundiários, energéticos, minerais, ambientais, de crescimento econômico, de políticas migratórias, de relações internacionais e de questões estratégicas. É nesse contexto que deve ser analisada a atuação do órgão indigenista oficial, o surgimento de organizações indígenas e de entidades indigenistas, bem como a própria violência das relações interétnicas nas regiões distantes das capitais, onde ocorreriam casos recentes de chacinas de grandes proporções (Ticuna, em 1988, Yanomami, em 1993).

O primeiro levantamento sobre as terras indígenas ocorreu

Acervo ISA

em 1981. Pressionado por uma campanha puxada por antropólogos, missionários e líderes indígenas, produzindo debates e mobilizações em diversas capitais do Brasil, o então Presidente da FUNAI, coronel Nobre da Veiga, contratou uma empresa de publicidade para preparar um livro propagandístico ricamente ilustrado (Faria, 1981). Os dados sobre a infraestrutura assistencial da FUNAI, bem como sobre o volume de terras já demarcadas, pretendiam mostrar como totalmente infundadas as críticas à ineficácia do órgão tutelar veiculadas pela imprensa.

Mais tarde, em 1987, durante o processo de elaboração da nova constituição brasileira (promulgada em 05.10.1988), novamente a FUNAI voltou a fazer uso de suas estatísticas sobre a extensão das terras indígenas, argumentando que muitas das áreas propostas eram superiores em dimensão a diversos países europeus e estados da federação densamente habitados. O resultado dessa análise apontaria a necessidade de minimização dos direitos territoriais indígenas, de um lado com a supressão da nulidade de direitos de posse ou propriedade incidente sobre terras habitadas por índios, de outro lado com a distinção entre índios aculturados e não-aculturados, cabendo apenas a estes últimos o reconhecimento de um território e uma assistência oficial específicas.

A FUNAI omitiu-se inteiramente da fase mais democrática dos trabalhos da constituinte, que foram realizados no âmbito das sub-comissões, com a participação de órgãos públicos, movimentos populares e estudiosos dos assuntos focalizados. As propostas das diversas sub-comissões foram sistematizadas por um relator, deputado Bernardo Cabral (do Amazonas), depois Ministro da Justiça (1990) no Governo Collor. Foi nesta fase que a FUNAI veio a intervir, apresentando suas estatísticas em carta aberta e vídeo fornecido aos par-

Acervo ISA

lamentares, conseguindo fazer reverter todo o trabalho das sub-comissões. Na votação em plenário contudo as alterações propostas pelo relator foram derrotadas, mantendo-se ao final diretrizes bastante avançadas, cristalizadas em um capítulo específico (intitulado "Dos Índios" – vide Anexo I). [1]

Foi nessa conjuntura que PETI/CEDI iniciaram a divulgação regular de listagens das terras indígenas, Oliveira (1987) produzindo uma crítica metodológica das falácias contidas nos dados e nas suas interpretações realizadas pela FUNAI. A partir de então as estatísticas oficiais passaram a ter um monitoramento independente, realizado por uma equipe de pesquisadores vinculada à universidades, centros de pesquisa e organizações não governamentais. Tais dados – coletados com maior rigor e analisados com critérios científicos – foram rapidamente absorvidos pela opinião pública e pelas próprias organizações indígenas, sendo instituídos enquanto parâmetros face aos quais era cobrada e avaliada a eficácia da atuação indigenista.

A conseqüência do rompimento do monopólio oficial de informação sobre as terras indígenas teve conseqüências notáveis para permitir a viabilização de direitos territoriais dos índios. Para se ter uma expressão disso basta comparar os dados da FUNAI/1981 com os de PETI/1992: enquanto as primeiras estatísticas oficiais falavam apenas em 308 áreas indígenas e uma extensão total de 40,9 milhões de hectares, os dados atuais apontam um volume de terras mais que duas vezes maior (88,8 milhões de hectares) e uma relação de 504

---

1. Atualmente está sendo iniciado um processo de revisão constitucional, onde os interesses conservadores propõe-se a alterar várias conquistas sociais da constituição de 88 (Direitos Individuais, Índios, Meio Ambiente), a maioria dessas inclusive ainda não normatizadas por legislação complementar. Quanto aos direitos indígenas o contexto atual é bem diverso: embora entidades indigenistas e organizações indígenas tenham se manifestado contrariamente à modificação desse capítulo – posição que é a mesma da FUNAI, que como se verá mais adiante nesse texto, passou por uma reformulaçÃo nos anos de

Acervo ISA

áreas indígenas. Torna-se evidente portanto que era intenção do órgão indigenista – ainda que apenas propagandística – regularizar uma parte muito limitada das terras indígenas, deixando a margem de qualquer cadastramento uma demanda indígena ignorada, que hoje podemos estimar em 196 áreas indígenas e um montante de 48 milhões de hectares reivindicados pelos povos indígenas.

2. Os Parâmetros Legais e Administrativos

Os direitos dos mais de 180 povos e 215.000 índios às terras que habitam podem ser reconhecidos por três diferentes vias legais. A primeira hipótese é que uma terra indígena pode estar titulada como qualquer outra propriedade particular, sua aquisição resultando de um ato comum de compra e venda ou doação. Esta é a chamada *terra dominial indígena.*

A segunda possibilidade é de que o poder público proceda a uma desapropriação de terras sob o domínio de particulares e as destine, mediante a criação de uma *reserva,* para os índios.

A terceira é que o Estado, através do órgão indigenista, reconheça uma parcela de terra como de posse imemorial dos índios, criando por um ato administrativo uma *área indígena* e tornando nulos os *títulos* particulares de propriedade porventura incidentes sobre ela. Neste caso o entendimento jurídico é de que tal terra teria sido objeto de *ocupação tradicional* pelos índios, a titulação sendo obtida por meios incorretos e mediante transações que não configuram direi-

---

91 e 92 – há uma enorme pressão contrária de parlamentares do bloco amazônico, militares e setores empresariais. Para uma avaliação do perfil conservador dos congressistas nessa matéria vide Anexo II – Pesquisa do Jornal Folha de São Paulo).

Acervo ISA
tos legítimos.

Passando das possibilidades legais à realidade das ações administrativas, o que se verifica é que a possibilidade que conta efetivamente é a terceira, as duas primeiras sendo de mínima significação. Segundo um levantamento bastante detalhado (CEDI/PETI, 1990) só 3,42% do total das terras indígenas são *dominiais,* enquanto apenas 15,78% são de terras *reservadas.* A grande maioria das terras (80,8%), portanto, transita na terceira alternativa. Se ao invés de considerarmos o número de terras indígenas, focalizarmos a sua extensão, as cifras serão ainda mais contrastantes. Da extensão total das terras reivindicadas pelos índios somente 0,1% e 9,34% podem ser enquadradas respectivamente como *dominiais* e *reservadas,* a tramitação como *áreas indígenas* envolvendo portanto 90,56%.

Diferentemente das terras *dominiais* e *reservadas,* as *áreas indígenas* só instituem direitos de posse e usufruto permanente, mas mantêem-se juridicamente como de *domínio da União* (isto é, constituem-se em propriedade do Estado, embora estejam destinadas aos índios no contexto de um ato administrativo). Como pela legislação brasileira, os índios são *tutelados* pelo órgão indigenista oficial (FUNAI), o controle pelo Estado acaba por estender-se até mesmo ao gerenciamento de todas as terras e recursos naturais referentes aos índios. É a chamada gestão do *patrimônio indígena,* que inviabiliza o exercício pleno da propriedade tribal pelos índios, ainda que estes habitem em terras *dominiais* ou *reservadas.*

Assim cabe ao órgão indigenista (FUNAI) garantir o acesso e a posse da terra pelos índios promovendo a criação de *áreas indígenas.* Para isto existe uma sistemática administrativa que intenta proceder ao reconhecimento das terras tradicionais dos índios mediante três fases: a *identificação,* em que um grupo de trabalho da

Acervo ISA

FUNAI procede a um estudo de campo com vistas à elaboração de uma proposta que defina qual é o território de posse imemorial dos índios; a *delimitação,* que corresponde ao momento em que a proposta resultante do grupo de trabalho venha a ser ratificada ou modificada por ato administrativo de uma autoridade competente; [2] com base na delimitação, a FUNAI realiza a demarcação daquela área, que deve voltar à sanção presidencial para a *homologação,* que ocorre mediante um decreto, permitindo posteriormente que tal área venha a ser cadastrada entre os bens do Estado (isto é, no Serviço de Patrimônio da União) e também nos cartórios locais.

Vários fatores de natureza política intervêem neste processo, tornando o rítmo de reconhecimento dos direitos indígenas mais ou menos lento de acordo com as conveniências estabelecidas pelo núcleo dirigente da máquina do Estado. O órgão indigenista não tem status ministerial, ficando assim diretamente subordinado ao titular de um ministério e seus tecnocratas. A escolha de um presidente da FUNAI mais ou menos receptivo às demandas dos índios, a concessão de um orçamento maior ou menor para sua atuação, o controle mais ou menos restritivo exercido pela tecnocracia podem igualmente variar.

Tudo isto se reflete no rítmo das atividades realizadas. A formação de um grupo de trabalho para iniciar os estudos para *identificação* de uma área indígena depende diretamente de um ato do Presidente da FUNAI (portanto de uma prioridade por ele estabelecida) e indiretamente de recursos financeiros para a viagem e da disponibilidade de técnicos para isto indicados (dos 4.500 funcionários

---

2. Nas décadas de 70 e 80 houve modificações na forma e na instância de que emanava tal reconhecimento, variando de simples portaria do Presidente da Funai até decreto do Presidente da República.

Acervo ISA

atuais da FUNAI, apenas uns 20 – os que são rotulados em termos funcionais como antropólogos – é que estariam capacitados para tal tarefa). Para que o processo continue as autoridades envolvidas no ato de delimitação precisam concordar com a proposta de *delimitação,* resistindo assim às pressões de interesses contrários aos dos índios. A demarcação por sua vez implica em custos bastante elevados, disputados como recursos escassos por diversas áreas da FUNAI.

3. O Processo Político e a Tendência ao Afunilamento

Na primeira análise sistemática de dados sobre terras indígenas já falávamos no **afunilamento** que caracteriza a intervenção do Estado neste setor, uma vez que a maior parte das *áreas indígenas* (o que representava 27,8 milhões de hectares, correspondendo a 68% da extensão das terras então reivindicadas), encontrava-se na parte inicial do processo de reconhecimento, estando apenas identificadas, enquanto somente 13,1 milhões de ha, correspondendo a 32%, já estavam efetivamente demarcadas (Oliveira, 1983: 606).

A **tendência ao afunilamento** no processo de reconhecimento das terras indígenas pelo Estado Brasileiro se torna ainda mais flagrante nos dados bem mais sistemáticos e confiáveis elaborados em 1987 pelo PETI/CEDI. [3] Em termos do número de terras indígenas reivindicadas em todo o país esta **tendência ao afunilamento** não é

---

3. Em suas estatísticas a FUNAI sempre opera com a classificação das terras indígenas em *identificadas* e *demarcadas,* estando tal divisão articulada com as tarefas que o órgão deve cumprir no processo de criação de áreas indígenas. Diversamente em seus trabalhos a equipe PETI/CEDI optou por substituir a categorização de *demarcadas* por outras categorias que expressam efetivamente mudança na situação jurídica da área indígena, como ocorre com a *delimitação* e a *homologação,* correspondendo a *demarcação* tão somente a uma concretização no espaço físico dos direitos territoriais já criados pelo

Acervo ISA

tão nítida, pois 107 estavam apenas *identificadas,* 171 estavam *delimitadas* e 73 *homologadas.* Mas em termos da extensão das terras reivindicadas a tendência ao afunilamento se torna absolutamente clara: 50,3% (ou 37,5 milhões de ha) estão apenas na condição de terras *identificadas,* 43,1% (ou 32,1 milhões de ha) estavam *delimitadas,* e somente 6,4% (ou 4,7 milhões de ha) estavam efetivamente *homologadas.*

A comparação dos dados estatísticos (1981, 1983, 1987, 1990 e 1992) sobre as terras indígenas, é utilizada como instrumento que permite compreender as conjunturas políticas e as diferentes prioridades estabelecidas a nível de políticas governamentais. Assim por exemplo o perfil de afunilamento do processo de tomada de decisões relativas à criação de *áreas indígenas* corresponde a dois momentos (1981 e 1987) em que os assuntos indígenas eram considerados como de interesse da "segurança nacional" e portanto estavam na esfera de injunção (direta ou mediatizada) dos militares.

No final da década de 70 e no inicio dos anos 80, com a chamada "abertura democrática" (que incluiu a anistia e retorno ao país dos opositores do regime militar instalado em 1964, a livre formação de novos partidos políticos, uma relativa autonomia do judiciário e o fortalecimento das entidades da sociedade civil), o órgão indigenista caminhou justamente em sentido contrário ao da Nação, acolhendo em funções de direção inúmeros militares aposentados (a FUNAI chegou a ter 36 coronéis no escritório central em Brasília e

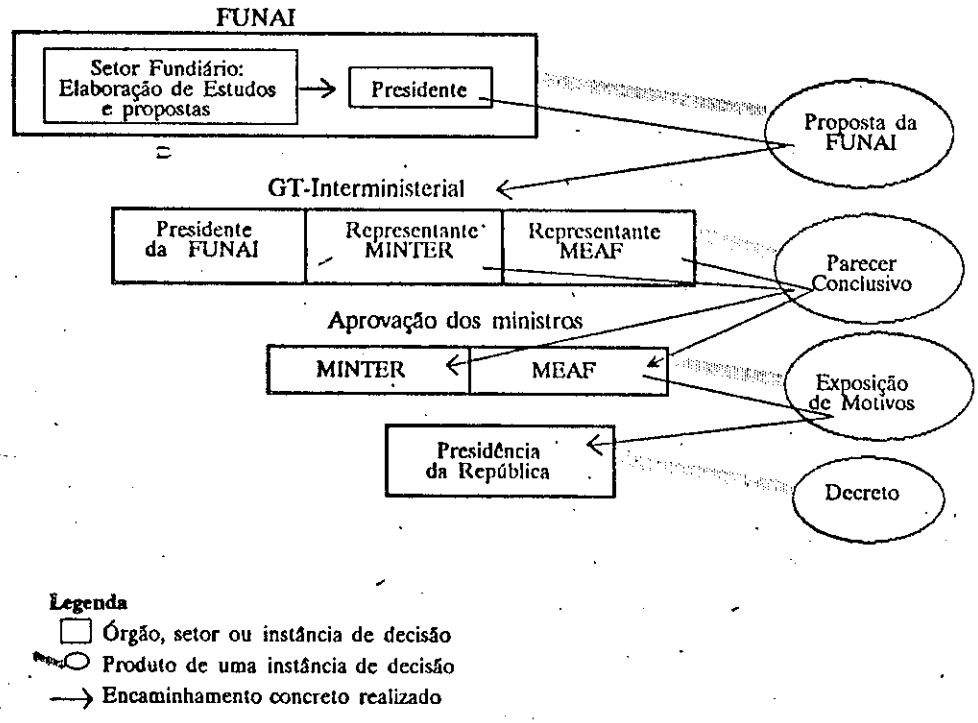
---

ato administrativo de *delimitação* (cuja vigência só depende de sua publicação automática no Diário Oficial da União), direitos estes que serão confirmados e/ou corrigidos através do ato administrativo final de *homologação* (que também deve ser publicado no Diário Oficial da União). Além da mudança na situação jurídica, cabe mencionar que o controle sobre as *delimitações* e *homologações* pode ocorrer com bastante segurança, enquanto as *demarcações* são apenas fatos administrativos internos à FUNAI, tornando-se difícil o seu controle e verificação por iniciativas que não sejam do próprio

Acervo ISA

nas principais sédes regionais). Baseando-se também em argumentos de natureza estratégica (a existência de fócos de tensão social e de conflito nas áreas rurais), os militares do Conselho de Segurança Nacional (CSN) mantiveram integral controle sobre a política fundiária, para isso chegando a criar o Ministério Especial de Assuntos Fundiários (MEAF), ao qual inclusive o processo de reconhecimento das terras indígenas acabou por subordinar-se.

Sistemática de reconhecimento das Terras Indígenas
Período 83/84



órgão. Os dados sobre as *demarcações* fornecidos pela FUNAI não são rigorosos e atendem prioritariamente a fins propagandísticos, incluindo também simples aviventação de picadas ou recolocação de marcos, contando também como concluídas demarcações que estão finalizadas em termos técnicos com o fechamento de perímetro, mas que na realidade estão interrompidas pois não foram aceitas pelos índios ou foram paralisadas por injunção dos regionais.

Acervo ISA

Neste contexto os próprios dados sobre as terras indígenas constituiam um monopólio do órgão indigenista e do MEAF, podendo ser planejados em função da presença política daqueles que detinham os interesses contrariados pelas demandas indígenas. Em 1981 com o intuito de responder às críticas dos antropólogos e do CIMI, a FUNAI divulgou alguns dados sobre sua atuação no campo da assistência e na demarcação de terras (Faria, 1981:24). Tais estatísticas demostram que nos cadastros da FUNAI apenas existiam informações sobre 256 *áreas indígenas,* totalizando 41 milhões de hectares. O último levantamento realizado pelo PETI/CEDI e divulgado em 1992 antes da UNCED, aponta a existência de 416 *áreas indígenas* em vias de reconhecimento, com uma extensão total de 88,8 milhões de ha, isto sem contar 88 casos de terras ainda não identificadas. A confrontação entre estas duas ordens de grandeza deixa claro que em períodos anteriores FUNAI e MEAF dimensionaram as terras indígenas em valores propositalmente minimizados face às demandas reais dos índios. Com o monitoramento das terras indígenas sendo feito de modo independente destes organismos, tais demandas vieram a tornar-se cadastradas e computadas, fortalecendo a argumentação das entidades indigenistas e das organizações indígenas.

O outro contexto político em que se evidencia o **afunilamento** dos processos sobre terras indígenas é o período de 1986-1989, onde uma das prioridades do governo Sarney, primeiro presidente civil no Brasil pós-64, passa a ser um programa de natureza militar e estratégica, o Projeto Calha Norte (PCN), que restabelece a tutela militar sobre a Amazônia (ou seja, 14% do território nacional). Além de inúmeras instalações militares (quartéis, aeroportos, campos de pouso, navios de patrulhamento, etc), o PCN deslocava a ênfase da ocupação agrícola (muito explicita nos planos de desenvolvimento da

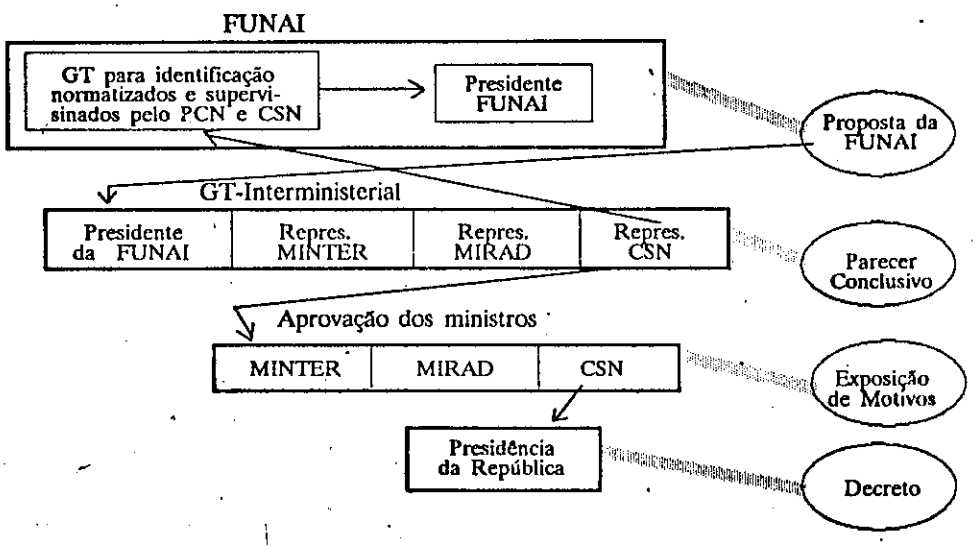
Acervo ISA

década de 70, especialmente com a construção de grandes eixos rodoviários e a transferência para colônias agrícolas dos camponeses sem terra do nordeste) para outras atividades mais de acordo com a "vocação natural da Amazônia", isto é, principalmente a extração mineral e a atividade madeireira.

Para cumprir suas finalidades o PCN supunha uma remilitarização da questão indígena (embora não necessariamente que a FUNAI viesse a ter quadros militares nos cargos explícitos de direção), que passava pelo estabelecimento de novos princípios e critérios no que tange ao reconhecimento das terras indígenas (ver Quadro 2). Este foi o chamado "novo indigenismo", que se caracterizava por impedir a criação de áreas tidas como "excessivamente grandes" (a relação numérica índios por ha era usada para demonstrar os "exageros" praticados pela FUNAI anteriormente), por só admitir a possibilidade de *áreas indígenas* em casos de "índios não aculturados" (para os militares do CSN mesmo na Amazônia esse seria o caso apenas dos Yanomami) e por criar a figura de *colônia indígena,* que era conjugada com a atualização da categoria de *floresta nacional* (extremamente nociva, pois que muito mais de exploração do que de proteção) já existente na legislação ambiental, impondo aos índios a fragmentação de seus territórios em pequenas *colônias* circundadas por *florestas nacionais* cujo acesso era igualmente franqueado às empresas madeireiras e mineradoras.

Acervo ISA

Sistemática de reconhecimento das Terras Indígenas
Período 87/88/89



O governo Collor de Mello, iniciado em março/90, trouxe mudanças na reestruturação do Estado marcadas por um ensejo de modernização, embora montado em alianças com os setores conservadores. Conforme preconizado em um documento – *Brasil Ano 2000: Subsídios para a Reforma e Modernização do Estado* – da Escola Superior de Guerra (ESG), de cuja feitura participara o Chefe da Casa Civil do novo governo, procedeu-se à transferência da FUNAI do Ministério do Interior (que foi extinto) para o âmbito do Ministério da Justiça. Uma nova formatação foi dada ao antigo CSN, com a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), mais voltada para outras prioridades e que passou a interferir muito menos que o antigo CSN na gestão dos assuntos indígenas. O grupo dirigente da FUNAI já havia internalizado os procedimentos administrativos anteriores, o processo de criação de *áreas indígenas* tendo ficado quase totalmente paralisado.

Acervo ISA

Como os canais de decisão política estavam bloqueados, o trabalho dos técnicos da FUNAI se desenvolveu em duas direções. De um lado procurando regularizar áreas já delimitadas e demarcadas (isto fez subir o número de homologações de 73 em 1987 para 196 em 1990, em termos de extensão passando de 4,7 para 27,2 milhões de ha). De outro procedendo a estudos para identificação de novas *áreas indígenas* (o número de terras sem identificação reduziu-se de 167 para 90 no mesmo período, o aumento em termos de extensão das áreas identificadas sendo de 4,2 milhões de ha).

Embora o Presidente Collor tenha visitado a área Yanomami e mandado dinamitar as pistas de acesso dos garimpeiros, nada de concreto ocorreu em seu primeiro ano de governo. Bem mais adiante Collor revogou a criação das 17 áreas isoladas e determinou um prazo de 6 meses para a retirada dos garimpeiros. A FUNAI e a Policia Federal continuaram a atuar sem pressa e sem maior empenho, sugerindo que estas seriam movimentações para agradar ao público externo e que não teriam maiores repercussões práticas.

4. A Mudança no Padrão de Afunilamento

Dois fatos no entanto mudaram a vontade política do governo: a pressão exercida pelas entidades ambientalistas e de direitos humanos, especialmente durante a viagem de Collor aos Estados Unidos e em outros fóruns internacionais, enfatizando a situação dramática dos Yanomami; a perspectiva de o Brasil, como país anfitrião da UNCED em junho/92 vir a tornar-se o grande vilão, com o debate sobre o genocídio dos Yanomami e outros crimes ambientais.

Ante tais perspectivas foi exonerado o antigo Presidente da

Acervo ISA

FUNAI e indicado para o cargo o sertanista Sidney Possuello, numa tentativa de mudar a imagem de ineficácia e conivência que o órgão indigenista tinha perante a imprensa e a opinião publica (inclusive internacional). Para evitar entraves burocráticos Collor promoveu reuniões setoriais dos ministérios diretamente envolvidos no assunto, com a sua presença forçando mais agilidade na tomada de decisões. Foram assinadas 46 portarias interministeriais de reconhecimento de áreas indígenas entre o final de 91 e junho/92, totalizando 14,5 milhões de ha *delimitados*. O resultado mais expressivo foi no entanto a aprovação da área Yanomami com 9,4 milhões de ha, totalmente demarcada e homologada antes da UNCED.

O levantamento mais recente (PETI/CEDI, 1992) já aponta para um novo perfil no processo de tomada de decisões do Estado no que concerne às terras indígenas. Em relação ao número de terras, verificamos que inversamente a faixa mais extensa (59,6%) é a das *homologadas* (248 em 416 casos), seguida pelas apenas *identificadas* (89, correspondendo a 21,4%), a menor faixa sendo aquela das *delimitadas* (79 casos, correspondendo a 19%. Em relação à extensão das terras indígenas reivindicadas, constata-se igualmente a inversão do padrão de afunilamento verificado em 1983 e 1987. As terras *homologadas* também constituem maioria (são 52,3% do total, equivalendo a 46,4 milhões de ha), a faixa seguinte sendo a das *identificadas* (28,7%, que equivalem a 25,5 milhões de ha), vindo por ultimo as *delimitadas* (19%, que equivalem a 16,9 milhões de ha).

O atual modelo indigenista opera em um campo político absolutamente diferenciado daquele do "novo indigenismo", imposto pelo Projeto Calha Norte. Apoiando-se em sua visibilidade no plano das relações internacionais e dos acordos firmados pelo país, a Funai tem ocupado todos os espaços que lhe são dados pela mídia inclusive

Acervo ISA

internacional,aproveitando todas as manifestações que lhe possam dar um respaldo externo. A nova administração da FUNAI mudou de antagonistas, procurando ouvir e estabelecer convênios com diversas entidades não governamentais. Tem conseguido assim uma relativa autonomia frente as pressões políticas adversas e também face às estratégias políticas e ao variado espectro de alianças do atual governo Itamar Franco. Os seus mais fortes inimigos hoje são os governadores dos estados do norte (sobretudo Amazonas e Roraima), que não aceitam o reconhecimento de grandes áreas indígenas, alegando tratar-se de uma pressão internacional espúria para apossar-se da Amazônia. Repetem agora os argumentos utilizados pelo CSN, de um lado buscando notoriedade política, de outro expressando os interesses de grupos empresariais de menor envergadura e associados à exploração de madeira e a formas rudimentares de extração mineral (como os garimpos).

5. Problemas e Perspectiva

Apesar de uma imagem favorável do atual modelo de atuação indigenista, existem alguns importantes pontos de estrangulamento que devem ser mencionados. Primeiro, a grave situação de penúria enfrentada pela FUNAI, com a ausência de recursos tanto para promover a demarcação de 79 *áreas delimitadas,* totalizando mais de 16 milhões de ha, quanto para proceder os estudos de *identificação* de 88 terras indígenas, até o momento virtualmente desconhecidas pelo órgão indigenista. Com as magras previsões de recursos no orçamento público para 1993, a alternativa para a FUNAI têm sido buscar diretamente o suporte de agências financeiras internacionais (Banco Mun-

Acervo ISA

dial, Grupo dos 7, Comunidade Econômica Européia, etc). Até o momento os resultados concretos destas demandas ainda continuam a ser aguardados, enquanto o prazo constitucional para demarcação das terras indígenas se encerra em outubro/93.

Está prevista para este ano ainda a revisão constitucional. Dada a composição conservadora do Congresso há grande temor quanto a reformulações substanciais no capítulo referentes aos direitos dos índios, especialmente no aspecto de fazer passar pelo Poder Legislativo o processo de criação de *áreas indígenas,* bem como a introdução de mudanças no sentido de flexibilizar as condições para o exercício da mineração. Por certo todos esses sinais negativos ainda serão objeto de pressões e contra-pressões, mas a impressão dominante é que já será um grande ganho a simples manutenção do texto legal anterior.

Segundo, falar de **uma Política Indigenista Brasileira,** como algo que possua um caráter unitário e integrado, é embarcar em uma mera ilusão retórica. Não existe uma política indigenista, algo que mantenha uma continuidade de valores ou de pessoas e que se preserve apesar das oscilações de conjunturas políticas. Na melhor das hipóteses o que se pode apreender são **diferentes modelos de intervenção do Estado face à questão indígena** (e em especial face ao reconhecimento de seus territórios), cada um deles operando segundo uma lógica própria, envolvendo alianças políticas e articulações institucionais bastante diferenciadas.

Neste quadro de instabilidade, a acumulação de **uma experiência indigenista** têm ocorrido, por mais paradoxal que seja, muito mais a nível das organizações não governamentais que desenvolvem trabalhos locais, do que propriamente no plano administrativo, via atuação da FUNAI. Quaisquer tentativas para fortalecer isoladamente

Acervo ISA

o órgão indigenista, ou ampliar os seus poderes para tutelar os índios, por mais bem intencionadas que possam vir a ser, certamente terão resultados contraproducentes. Ao contrário nas duas últimas gestões da FUNAI têm surgido algumas iniciativas interessantes (que envolvem desde demarcação de terras até programas de saúde), associando a FUNAI com organizações não governamentais que desenvolvem trabalhos em escala local (a Fundação Mata Virgem, a CCPY, o CTI, o Centro Maguta, etc), cabendo a estas a elaboração técnica de projetos e a mobilização dos recursos necessários. As perspectivas para o futuro devem apoiar-se justamente no fortalecimento das próprias organizações indígenas e das entidades indigenistas que lhes fornecem suporte mais imediato.

Referências Bibliográficas

CEDI/PETI.

1990 - Terras Indígenas no Brasil. 2ª ed. São Paulo.

FARIAS, Gustavo.

1981 - A verdade sobre o Índio. Guaviru. RJ.

LEITE, Jurandyr Carvalho Ferrari.

1990 - "Terras Indígenas no Brasil: O Governo José Sarney". **Resenha & Debate** nº 1: 2-12. PETI, RJ.

1990 - "Espetáculo, Paralisia ou Realinhamento Institucional?: A Política Indigenista sob os primeiros anos do Governo Collor de Mello". **Resenha & Debate** nº 2 : 2-8. PETI, RJ.

Acervo ISA

OLIVEIRA, João Pacheco de.

1983 - "Terras Indígenas no Brasil: Uma tentativa de abordagem sociológica". **América Indígena.** Vol. XCIII (3). México.

1987 - "Terras Indígenas no Brasil: Uma avaliação preliminar do seu reconhecimento oficial e de outras destinações sobrepostas". **Terras Indígenas no Brasil.** CEDI/PETI - Museu Nacional. São Paulo.

1989 - "Apresentação" in **Os Poderes e as Terras dos Índios.** Comunicações nº 14. PPGAS. UFRJ.

1990 - "Segurança das Fronteiras e o Novo Indigenismo: Formas e Linhagem do Projeto Calha Norte". In **Militares, Índios e Fronteiras.** Rio de Janeiro. UFRJ.

1992 - Remilitarização, modernização e ambientalismo. In **Revista Políticas Governamentais.** Vol. VIII - nº 80.

1992 - "O Problema Indígena no Amazonas". In: **Temas e Problemas da Pesquisa em Ciências Sociais.** Sérgio Miceli (organizador). IDESP, São Paulo.

RIBEIRO, Darcy.

1970 - **Os Índios e a Civilização.** Vozes. Petrópolis, Rio de Janeiro.

Acervo ISA

Quadro comparativo da situação das terras indígenas

Situação	1987			1990			1992		
jurídica	Nº	Exts.	%	Nº	Exts.	%	Nº	Exts.	%
Identificada	107	37,5	50,3	147	41,7	52,7	89	25,5	28,7
Delimitada	171	32,1	43,1	93	10,2	12,9	79	16,9	19,0
Homologada	73	4,7	6,4	196	27,2	34,4	248	46,4	52,3
Total	351	74,3	---	436	79,1	---	416	88,8	---
Sem identificação	167	---	---	90	---	---	88	----	---

Nota: A extensão está colocada em milhões de hectares.

Acervo ISA

Folha de S. Paulo, 04/10/93, 1-5

Congresso quer diminuir reservas indíge

Editoria de Arte/Folha Imagem

CONGRESSO QUER DIMINUIR ÁREAS INDÍGENAS

O sr. acha que as áreas indígenas devem ser diminuídas, mantidas ou ampliadas?

Resposta estimulada e única, em %

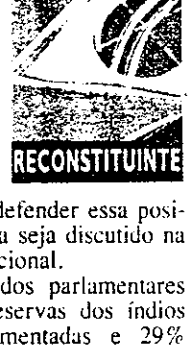
	REGIÃO				TOTAL
	SUDESTE	SUL	NORDESTE	NORTE/ CENTRO-OESTE	
Devem ser diminuídas	43	53	44	52	47
Devem ser mantidas	37	31	30	17	29
Devem ser ampliadas	2	-	1	2	1
Querem discutir caso a caso	4	3	9	8	7
Dimensões devem ser redimensionadas em função da população indígena	2	2	5	12	5
Outras propostas	1	5	5	6	4
Não sabe	10	6	6	3	7

NO PTB, 72% dos parlamentares querem diminuir as áreas indígenas

ENTRE OS PETISTAS, 90% são favoráveis à ampliação das reservas

PSDB ESTÁ DIVIDIDO 37% do partido quer ampliar as áreas. O mesmo número quer diminuir

AMÉRICO MARTINS
Da Redação



A maioria dos parlamentares do Congresso Nacional quer diminuir a extensão das áreas indígenas. Segundo pesquisa do Datafolha, 47% dos congressistas vão defender essa posição caso o tema seja discutido na revisão constitucional.

Apenas .1% dos parlamentares acha que as reservas dos índios devem ser aumentadas e 29% querem mantê-las nas atuais dimensões. Duas butras propostas não conseguiram grande apoio: 7% acreditam que cada caso deve ser discutido separadamente e 5% pretendem redimensionar as áreas de acordo com a população indígena do local.

A Constituição determina, no artigo 67 das disposições transitórias, que a União deve acabar de demarcar essas terras até o próximo dia 5 de outubro. O próprio ministro da Justiça, Maurício Corrêa, já disse que isso é impossível. Na revisão, vários lobbies devem atuar para alterá-lo.

A diminuição das reservas é defendida pelos governos do Estado da Amazônia, de Roraima e do Pará e pelos garimpeiros. O argumento principal é de que há muita terra para pouco índio.

Existem no país 521 áreas indígenas, que ocupam 10,53% do território nacional. Vivem no Brasil cerca de 250 mil índios (0,3% da população). Antropólogos e entidades como a Funai (Fundação Nacional do Índio) dizem que as reservas têm o tamanho necessário para evitar a aculturação forçada. Além disso, os indígenas teriam um direito histórico sobre as terras que ocupam.

O governador de Roraima, Ottomar Pinto, se diz "francamente favorável" à diminuição dessas áreas. Ele diz também que elas não deveriam ocupar zonas de fronteira, como ocorre em seu Estado —ao oeste fica a reserva ianomâmi e a nordeste fica Raposa/Serra do Sol, que ainda não foi demarcada.

Dinarte Nobre Madeiro, presidente da Funai, afirma que a entidade vai procurar os parlamentares para "sensibilizá-los" sobre os problemas dos índios. Segundo ele, "os congressistas vão perceber até que eles têm poucas terras" em relação ao que necessitariam de fato. Esse lobbie já começou: há poucas semanas 400 líderes indígenas estiveram no Congresso. Eles apresentaram um documento pedindo que os direitos que conquistaram em 1988

fossem manti

"O brasile tamanho", a peiro José A acha que os mesmo tirar a devem "esta dades" sobre tino defende Congresso t definir que l marcados. H be ao Ministé

A pesquisa o Sul é a r adeptos da d (53%), segui te/Centro-Oe zam as maior Entre os parti defensor da s o PTB o m

Como foi feita a pe

Da Redação

A pesquisa Datafolha feita junto aos congressistas foi realizada entre os dias 15 e 27 de setembro.

Foram ouvidos 436 parlamentares (75% do conjunto do Congresso Nacional), sendo 383 deputados federais (76% do total) e 53 senadores (65% do total). A Câmara é composta por 503 deputados e o Senado Federal tem 81 senadores.

As entrevistas com os parlamentares foram realizadas por telefone e também nas dependências do Congresso, em Brasília.

O Datafolha pesquisou a posição dos parlamentares em relação aos principais

temas que tidos e po na revis que com quarta-feira

A direçã exercida Antonio Mendes e que tem Mauro Fr Emilia de F tica Renata M

A coorde sas de opini bilidade de tios Chamu assistente n sobre a re nal Magda Ri

O process esteve a c Rodrigues.

Acervo ISA

trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.
§ 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.
§ 3º O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:
I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;
II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;
III - garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola;
IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;
V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;
VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;
VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins.
§ 4º A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.
§ 5º A adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros.
§ 6º Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.
§ 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.
■ **Art. 228.** São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.
■ **Art. 229.** Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.
■ **Art. 230.** A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.
§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.
§ 2º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

CAPÍTULO VIII

Dos Índios

■ **Art. 231.** São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que

tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.
§ 1º 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 a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.
§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se à sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.
§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.
§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.
§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.
§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.
§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, §§ 3º e 4º.
■ **Art. 232.** Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.