

---

# RESENHA & DEBATE

---

Textos, 2

Maio 1993

## TRÊS MODELOS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NO RECONHECIMENTO DAS TERRAS INDÍGENAS: democratização, remilitarização e reflexos da UNCED

João Pacheco de Oliveira

### 1. 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 direitos 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, transi-

ta 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 mantêm-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 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;<sup>1</sup> 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 intervêm neste processo, tornando o ritmo 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 ritmo 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 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.

## 2. O processo político e a tendência ao afunilamento

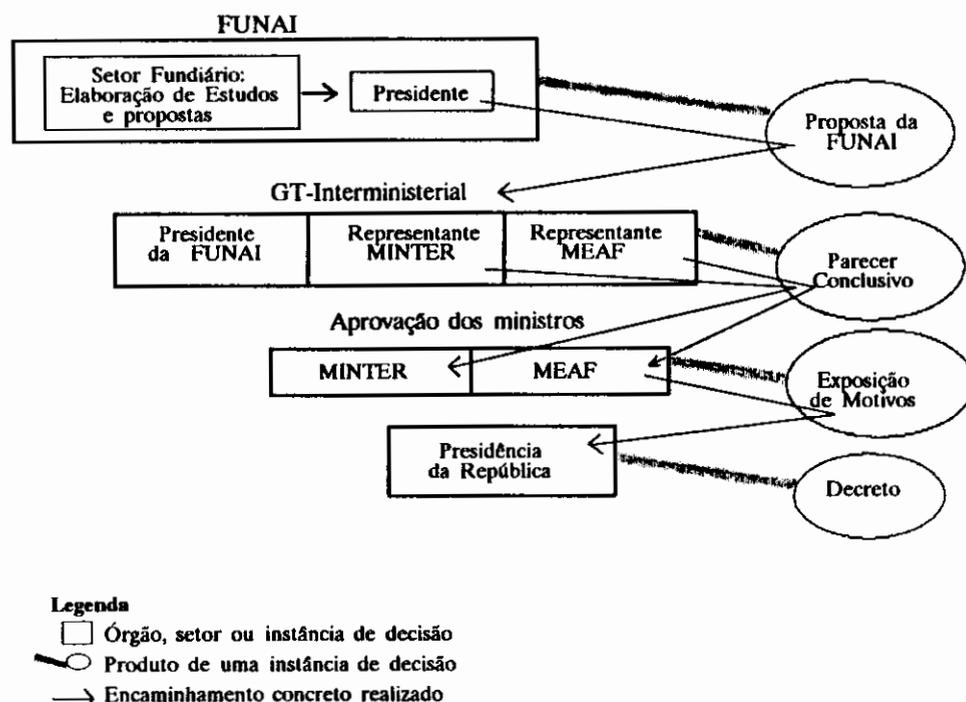
Na primeira análise sistemática de dados sobre terras indígenas já falávamos no *afunilamento* que caracteriza a intervenção do Estado neste setor, uma vez que a maior parte das *áreas indígenas* (o que representava 27,8 milhões de hectares, correspondendo a 68% da extensão das terras então reivindicadas), 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.<sup>2</sup> Em termos do número de terras indígenas reivindicadas em todo o país esta *tendência ao afunilamento* não é 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 início 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 nas principais sedes regionais). Baseando-se também em argumentos de natureza estratégica (a existência de focos 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**



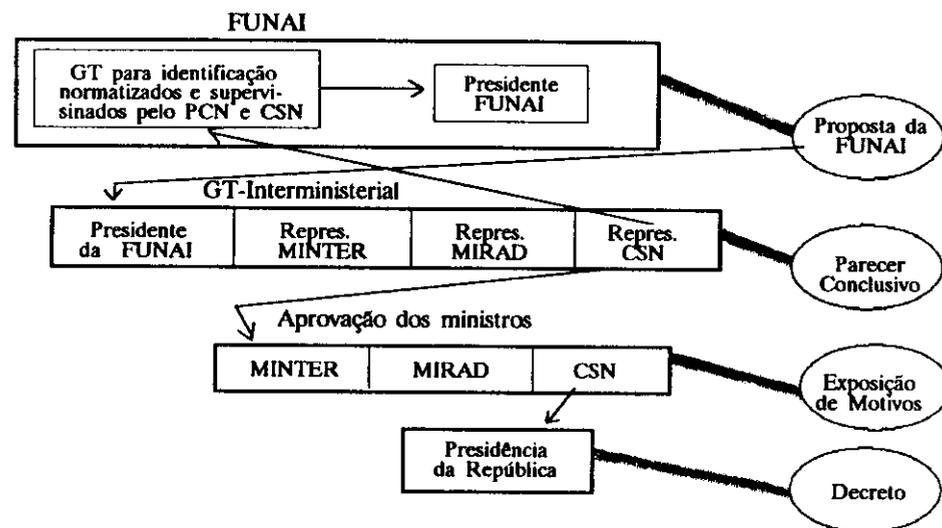
Neste contexto os próprios dados sobre as terras indígenas constituíam um monopólio do órgão indigenista e do MEAF, podendo ser "peneirados" em função da pressão política daqueles que tinham seus interesses contrariados pelas demandas indígenas. Em 1981 com o intuito de responder às críticas dos antropólogos 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 demonstram 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 explícita nos planos de desenvolvimento da 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 ex-

ploração 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.

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



\* ver legenda pag.4

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, 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.

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 Polícia 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.

### 3. 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 FUNAI e indicado para o cargo o sertanista Sidney Possuelo, numa tentativa de mudar a imagem de ineficácia e conivência que o órgão indigenista tinha perante a imprensa e a opinião pública (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 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).

#### 4. 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 Mundial, 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 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 na atual gestão Possuelo 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.

#### Posfácio

Em 19 de maio, o sertanista Sidney Possuelo foi exonerado por ordem direta do Presidente da República. A versão oficial diz que os termos de sua carta de demissão – onde protestava contra o "loteamento político" de cargos de segundo escalão nas Administrações Regionais da FUNAI – foram julgados "inaceitáveis". Em solidariedade aos ocupantes de posições de direção, inclusive o indicado para substituí-lo, indigenista Claudio Romero, pediram imediatamente demissão, recusada pelo Ministro da Justiça. Há grande preocupação quanto a mudança na atuação da FUNAI, uma vez que surgiram pressões políticas e de militares quanto ao reconhecimento de grandes áreas indígenas na Amazônia (Rio Negro, Raposa/Serra do Sol, Vale do Javari). Aliás, o ato de exoneração ocorreu no dia seguinte a uma reunião com os ministros militares, onde o soldo, o reequipamento da tropa e a reto-

## **RESENHA & DEBATE**

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

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

*As correções são de responsabilidade do autor.*

*João Pacheco de Oliveira, antropólogo, é professor do PPGAS/Museu Nacional e coordenador do PETI.*

### **PETI**

Projeto Estudo sobre Terras Indígenas no Brasil

PPGAS/Museu Nacional

Quinta da Boa Vista, s/nº - São Cristóvão

20942-040 - Rio de Janeiro - RJ

Tel: (021) 254.6695/ 284.9642