

---

# RESENHA & DEBATE

---

Nº 3

Março 1991

## **BRASIL NOVO", INDIGENISMO NOVO?**

*Em 4 de fevereiro foram assinados cinco decretos regulamentando a ação indigenista do governo federal nos assuntos relacionados à demarcação das terras indígenas, assistência de saúde às populações indígenas, proteção ao meio ambiente em terras indígenas, elaboração e execução de projetos visando assegurar a auto-sustentação dos povos indígenas e, por fim, educação indígena. Além destes, o Decreto nº 27191, atribui funções à Comissão Especial criada no início de janeiro, para propor revisões no Estatuto do Índio e da legislação correlata. Esta comissão estaria imbuída ainda da função de propor uma nova estrutura para o órgão federal de assistência ao Índio.*

*Tais medidas, como um desdobramento das atividades de um GT-Interministerial, constituído para definir a política indigenista do governo Collor, aparentemente trará alguma mudança na política indigenista com a institucionalização de novos parceiros mais instrumentalizados, sendo no conhecimento da realidade indígena, nos "serviços" a serem implementados.*

*Os decretos parecem, no entanto, caminhar em direções distintas: enquanto a política de saúde, educação, meio ambiente e "auto-sustentação" definem princípios que prevêm a participação de outros órgãos na elaboração e implementação de projetos específicos, a definição do processo de demarcação de terras indígenas, caminha para o lado oposto, fortalecendo o papel do órgão indigenista, muito provavelmente pelos interesses ali cristalizados nos últimos anos.*

*RESENHA & DEBATE procurou neste primeiro momento, analisar as medidas referentes ao processo demarcatório, sobre o qual temos dedicado vários trabalhos nos últimos anos. Em parte também por especificar com mais clareza as ações governamentais para a área, diferentemente dos outros decretos, definidos mais como princípios gerais do que de ação. Deixamos para os números seguintes, e para os desdobramentos daí decorrentes, uma análise mais apurada destes outros setores.*

# É Possível Acelerar a Regularização das Terras Indígenas?

IIIIII

*João Pacheco de Oliveira  
Jurandy C. F. Leite*

A recente regulamentação do processo demarcatório das terras indígenas não traz significativas alterações no modelo adotado desde a década de 70. Mantém, grosso modo, as fases do processo sob controle do órgão indigenista federal, alterando apenas a instância de decisão da proposta de limites. Se o modelo não foi significativamente alterado, o decreto aumenta de forma expressiva, pelo artifício da revisão, o número de terras que podem estar afetadas aos trabalhos de demarcação, aumentando o poder dos órgãos envolvidos sobre os limites das terras indígenas.

## III As terras passíveis de identificação

A publicação "Terras Indígenas no Brasil", CEDI/PETI, 1991, apresenta um total de 90 áreas "Sem Providência", o que representa 17,1% do total das terras indígenas no país. Seriam estas as terras que, de acordo com a ideologia implícita nas normas administrativas, estariam aguar-

dando identificação. Diferentemente de seu aspecto manifesto - o processo chamado de "regularização", suposto como progressivo e ordenado em uma sequência unilinear de fases - o acompanhamento e a análise continuada dos processos demarcatórios tem nos mostrado que os caminhos são tanto de ida quanto de volta, obedecendo a interesses os mais diversos para forçar ou retardar uma definição de limites.

O decreto de fevereiro institui a possibilidade de que todas as 526 terras venham a passar por uma nova identificação. A começar por aquelas que consideramos hoje identificadas ou delimitadas, perfazendo um total de 240 terras (45,62%). Sobre isto trata o Art.3º, que autoriza o órgão indigenista a reconhecer as identificações e delimitações anteriores. A expressão usada é que "poderão ser considerados" os trabalhos de identificação e delimitação realizados anteriormente, desde que de acordo com os princípios estabelecidos no decreto e com a anuência do grupo indígena. A suposição básica é, portanto, de que delimitações e identificações anteriores não são automaticamente reconhecidas. Apesar da menção à anuência do grupo indígena - que dá ao texto uma falsa impressão de participação indígena no processo - o que conta para o reconhecimento de atos anteriores é que estes se ajustem às normas atuais em vigor, isso segundo o entendimento do dirigente do órgão indigenista. Assim, pode de fato ocorrer o inverso, que o grupo indígena esteja de acordo com os limites propostos anteriormente, mas ele não precisará ser consultado caso os trabalhos anteriores não sejam avaliados pelo Presidente da FUNAI como ajustados à nova sistemática.

No caso de uma identificação an-

terior, será preciso que se definam critérios para que esta seja "considerada" válida, e daí enviada para avaliação do Ministro da Justiça. É de se perguntar que critério seria este, uma nova identificação?

Aquelas terras anteriormente delimitadas - que receberam algum tipo de documento que declara seus limites - estão sujeitas à revisão ou mesmo a um novo documento que reconheça como válidos esta declaração de limites por parte do órgão de assistência ao índio.

Se encarado desta forma o Art.3º cria um verdadeiro caos nas decisões até agora tomadas, ao colocar, além das terras sem identificação, mais 240 terras a serem "avaliadas"; visto de forma mais branda ele significa a possibilidade de ações arbitrárias de revisão sobre algumas áreas indígenas, o que não é menos grave.

O Art.11º amplia ainda mais a possibilidade de revisão, incluindo as áreas demarcadas e aprovadas pela legislação anterior, o que significa todas as áreas restantes, não incluídas no Art.3º. Este artigo é, de certo modo, legitimado pela possibilidade de revisão das áreas "insuficientes" de que trata o Art.7º. Mas é importante notar que se o Art.7º tem uma conotação positiva, permitindo a revisão de áreas que sejam insuficientes para os índios, o seu prazo de vigência é de um ano, o mesmo não ocorre com os Arts.3º e 11º, que não estipulam prazos para a revisão.

É muito pouco provável que a curto prazo o governo federal desconsidere as decisões anteriores. No entanto, a possibilidade de revisão permanece para além da ECO92, até que o decreto deixe de existir ou que todas as terras indígenas estejam enquadradas neste novo processo.

O novo decreto torna explícita a possibilidade de revisão de todas as

terras. Trata-se de um grave risco, inclusive pelos precedentes conhecidos. Basta lembrar o Decreto 98.894/90, da gestão Sarney, com relação à terra indígena Uru-eu-uau-uau.

Não se pode desconsiderar a possibilidade de ocorrer uma massa de revisões de áreas indígenas já em avançado estágio de regularização, em detrimento justamente das áreas sem providências ou de outras apenas identificadas. Mas o risco principal é que, com o acúmulo de demandas, o lado técnico do processo seja subestimado e avaliado como secundário face ao do domínio das pressões políticas. Se é verdade que possam haver erros na definição das terras indígenas, uma tal capacidade ampla de revisão abre espaço para atos arbitrários de redução visando interesses outros que não dos índios, ou mesmo da União. O locus institucional mais apropriado para que uma iniciativa de revisão se faça em consonância com os direitos constitucionais dos índios deve ser a Procuradoria Geral da República.

## III A identificação

Pelo decreto o órgão indigenista assume a iniciativa e coordenação do processo. Por iniciativa podemos ler a abertura do processo de demarcação, com a designação dos membros e do coordenador do Grupo Técnico, bem como a indicação dos casos a serem tratados, incluindo-se aí os processos a serem revistos.

O trabalho de identificação deverá ser realizado por Grupo Técnico composto por técnicos do órgão, coordenados por um "antropólogo". Sabe-se que a FUNAI opera com o termo "antropólogo" como uma simples categoria administrativa, não como uma indicação de formação científ-

fica especializada. Ou seja, para o órgão indigenista são antropólogos todos os servidores que o Presidente da Funai nomeou para a função de antropólogo, o que nada tem a ver diretamente com o título acadêmico de antropólogo ou com qualquer avaliação de conhecimentos ou experiências relativas à disciplina antropologia. O que representa portanto uma escassa garantia de correção dos estudos técnico-científicos a serem realizados para a definição das terras indígenas. Nessa direção o decreto chega a ser extremamente limitativo, pois entre as atribuições técnicas do GT não há menção a "estudos antropológicos" e sim a "estudos etno-históricos" (cuja função é de atestar ou negar que as terras são de "ocupação tradicional" dos índios). Há um evidente empobrecimento da atividade do antropólogo, sem qualquer destaque para a apreensão de elementos da cultura e organização social do povo indígena focalizado, cuja ausência inviabiliza que se compreenda a forma peculiar de apropriação do território pelo grupo indígena que nele habita. Nessa linha as necessidades culturais específicas, mencionadas explicitamente na Constituição Federal, dificilmente serão incorporadas em uma proposta de delimitação de território.

O texto prevê a participação de pessoas de fora do órgão indigenista, num exercício mais de retórica do que de abertura à participação. Assim garante a presença do índio em todas as fases do processo, sem discriminar formas pelas quais isso pode vir a ocorrer. Admite que o GT proceda a convite de especialista de fora do órgão, isso ocorrendo portanto facultativamente e fora da composição formal deste. Faculta ainda que no prazo de trinta dias após a criação do GT, as entidades civis que assim o desejarem, encaminhem as informações que julgarem convenientes.

Não há garantias de continuidade na participação destes agentes e, o que parece mais significativo, não há possibilidade de contestação dos resultados apresentados pelo Grupo Técnico, pois toda participação, além de tênue, se dá antes da conclusão dos trabalhos de identificação. Em suma, a iniciativa do órgão é garantida também na elaboração da proposta da terra a ser demarcada, realizada, quando necessária, apenas por seus técnicos.

### III A ilusão de transparência

O decreto estabelece que os resultados do GT serão apresentados em "relatório circunstanciado" ao órgão federal de assistência ao índio, "caracterizando a terra a ser demarcada". Uma vez que o relatório seja aprovado pelo titular do órgão, este o fará publicar no Diário Oficial, acompanhado das informações encaminhadas por terceiros.

A iniciativa de publicação dos relatórios de identificação e das propostas de áreas é fundamental à transparência das razões de governo que levaram à decisão desta fase do processo. Algumas pressuposições básicas - que não estão explicitadas no decreto - devem ser registradas, como a necessidade de publicação no DOU das portarias de constituição de GT de identificação (atualmente divulgadas somente pelo Boletim Administrativo da FUNAI, veículo interno ao órgão e cujo acesso é vedado aos não-funcionários), inclusive com todas as reformulações de membros, prazos, critérios para o exercício deste mandato.

A crítica de fundo, porém, é outra. Limitar a intenção de transparência aos relatórios aprovados significa escamotear ao conhecimento da sociedade civil fases cru-

ciais de tramitação do processo. É preciso que os interessados no processo (índios ou não) possam saber quais as razões que informaram a decisão de não aprovação e quais os parâmetros para reformulação da proposta do GT. Afinal a tomada de decisão do presidente da FUNAI se fará com base em discordância quanto a critérios e resultados técnicos (que, no caso de aprovação, supõe-se, foram coincidentes com os do GT, não sendo imprescindível portanto a sua explicitação) ou em razões de natureza política.

Em ambos os casos é fundamental que as razões da decisão sejam conhecidas, permitindo que o reexame do assunto seja acompanhado pelos interessados, inclusive com o fornecimento por terceiros de dados novos ora julgados como relevantes. O mesmo raciocínio deveria ser aplicado quanto à instância superior, isto é, a aprovação pelo Ministro da Justiça.

A questão não é tanto de reivindicar participação (ou de alimentar uma fugaz ilusão de que isto ocorra), mas sim de postular a transparência nos processos administrativos, restringindo a possibilidade de arbítrio do Poder Público, cujas ações devem ser justificadas pelas normas jurídico-administrativas existentes, pelo conhecimento técnico acumulado e por planos ou metas governamentais.

### III O modelo autoritário

Um assunto freqüente quando se discute o processo de demarcação das terras indígenas é a necessidade de agilização das decisões. A participação de muitos agentes governamentais no processo de avaliação e decisão é quase sempre vista como um entrave ao bom andamento do processo, não tanto pela quantidade de

pessoas envolvidas, mas pelos interesses não indígenas representados em outros setores do governo federal.

A fórmula encontrada, até mesmo por importantes críticos do indigenismo oficial, tem quase sempre privilegiado a idéia de que quanto mais concentrada no órgão indigenista mais rápida e coincidente com os interesses indígenas será esta decisão. De acordo com este raciocínio, quanto mais alto esteja situado o órgão indigenista na hierarquia administrativa, mais favorável para os índios será o seu desempenho. A reivindicação política, ritualmente repetida por gerações diferentes de indigenistas e antropólogos, acaba sendo a criação de uma Secretaria Especial ligada à Presidência da República. Em algumas versões este argumento pode vir a somar-se com um perigoso pragmatismo, que caso isso não seja possível considera já a simples indicação de um "indigenista autêntico" para a direção do órgão indigenista um grande "avanço".

É interessante registrar que não há qualquer suporte empírico para tais crenças ou para as estratégias decorrentes. Ao contrário os dados estatísticos e a análise sociológica apresentados por Oliveira, (1983:23), sugerem que os pontos de estrangulamento do processo de reconhecimento das terras indígenas sempre operaram com maior liberdade junto aos núcleos centrais do poder, onde as injunções técnicas são cristalizadas em uma proposta e a decisão atende mais nitidamente ao jogo de pressões políticas.

A crítica à falência da FUNAI, ou ainda a idéia de que o problema da terra indígena deva ser visto como envolvendo diferentes políticas governamentais e uma questão nacional, passam ao segundo plano, dada a organização conjuntamente desfavorável do Estado e, particularmente,



coloca-o como um expediente deste processo, sem confundí-lo com os outros atos.

### As fases do processo

#### 1. Identificação e Delimitação:

##### Criação de GT

**Objetivos:** realização de estudos etno-históricos, sociológico, cartográfico e fundiário necessários. Apresentação de relatório circunstanciado caracterizando a terra indígena a ser demarcada. **Composição:** designado pelo órgão indigenista, composto por técnicos do órgão e coordenado por um antropólogo.

##### Avaliação:

Titular do órgão indigenista.

##### Publicação:

DOU - Relatório e informações.

##### Avaliação:

Ministro da Justiça  
Julgando necessárias informações adicionais o ministro devolve o processo para o órgão indigenista para que informações adicionais sejam prestadas em 30 dias.

##### Aprovação:

Ministro da Justiça  
Se aprovado: declara os limites, através de portaria, e determina a demar-

cação da terra.

Se não aprovado: devolve para reexame no prazo de 30 dias.

#### 2. Demarcação:

Deverá ser feita com base na declaração de limites do Ministro (tradicionalmente ocupadas); ato executivo (reservas); ou título dominial (dominiais).

Paralelo ao processo de demarcação será processado o reassentamento dos ocupantes não-índios pelo órgão fundiário federal.

#### 3. Homologação da demarcação: Presidente da República

#### 4. Regularização

O órgão federal de assistência ao índio, promoverá o registro no Departamento de Patrimônio da União e no cartório imobiliário da comarca correspondente.

Jurandyr C.F.Leite

## RESENHA & DEBATE

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

Quinta da Boa Vista, s/n. - São Cristóvão  
20942 - Rio de Janeiro - RJ  
Tel: (021) 254 6695/ 284 9642

#### Coordenação PETI:

João Pacheco de Oliveira  
Antonio Carlos de Souza Lima

#### Edição:

Jurandyr Carvalho Ferrari Leite

#### Pesquisa:

Leonardo Ribeiro Carneiro da Cunha

#### Projeto gráfico:

Cecilia Leal - Marta Heilborn / (Conexão)

#### Apoio:

Fundação Ford