
RESENHA & DEBATE

N° 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, senão 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?

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 afetas aos trabalhos de demarcação, aumentando o poder dos órgãos envolvidos sobre os limites das terras indígenas.

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.

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 cientí-

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 para o exercício da função de relator, o que na prática é impossível. Assim garante-se a imparcialidade do estudo em todas as fases do processo, sem discriminar formas pelas quais isso pode vir a ocorrer. Admite que o GT seja formado por técnicos de nível médio e superior, o que é uma limitação de nível técnico. A composição do GT deste órgão é tal que no prazo de 15 dias após a criação do GT, as entidades envolvidas não possam apresentar, encaminhadas 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 do GT, do relatório circunstanciado, das informações encaminhadas por terceiros, do acesso da FUNAI, vedado inclusive aos não-funcionários), inclusive em todas as reformulações e em todas as etapas do processo.

A crítica à falta de transparência e à 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.

Um assunto fundamental que não é discutido é a necessidade de transparência das decisões. A participação de muitos agentes governamentais no processo de avaliação e decisão é quase sempre vista como um entrave ao bom andamento da proposta, 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 operam com maior liberdade junto aos núcleos centrais do poder, onde as repartições técnicas são organizadas 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 conjunturalmente desfavorável do Estado e, particularmente,

do governo. Trata-se de evitar o mal maior. O debate fica empobrecido e politicamente ingênuo, restrito à discussão de órgãos e de brechas favoráveis na conjuntura. É o caso da polêmica sobre a transferência da FUNAI para a Secretaria do Meio Ambiente, dada a presença favorável do ecologista José Lutzemberger.

O ponto crucial no entanto é outro, e diz respeito às formas de controle da sociedade, assim como dos diretamente afetados nos processos de decisão. É neste sentido que o Decreto nº 22/91 coloca em prática o mesmo modelo autoritário que tem caracterizado as decisões sobre as terras indígenas desde a década de 70, desenvolvido no nicho institucional dos governos militares. A ação demarcatória é assumida como ato exclusivamente técnico, realizado pela equipe de servidores do órgão indigenista. A adequação entre o domínio da técnica e o da investigação científica não é jamais postulada como algo intrínseco ao processo decisório, mas como uma mera "concessão" a receber subsídios da sociedade civil. Baseado na suposta autoridade técnica justifica-se a exclusão dos atores legítimos (primordial-

mente os índios) do espaço político das decisões. E, por fim, a palavra final fica com o dirigente do órgão indigenista e com o Ministro da Justiça (cargos preenchidos por escolha política do Presidente da República, que nada tem a ver com critérios ou competência técnica), que tomam sua decisão de forma individual.

Sem a necessidade de considerar critérios técnicos ou de prestar contas à sociedade, a decisão passa a ser sigilosa, truncada e manipulada. E aí não importa os órgãos e as hierarquias envolvidas: o que define a posição a ser tomada é o grupo mais influente nas esferas de decisão. As decisões e critérios não são institucionalizados, favorecendo o acesso clientelístico, sem previsão clara e permanente da participação de determinados grupos, gerando, conseqüentemente, desconhecimento e descontrole.

OLIVEIRA, João Pacheco.

1983 - "Terras Indígenas no Brasil: uma tentativa de abordagem sociológica", in Boletim do Museu Nacional nº 44, Rio de Janeiro.

■■■■■■■■■■ LENDO O DECRETO Nº 22/91 ■■■■■■■■■■

"Dispõe sobre o processo administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências"

III Órgãos, instâncias e instituições envolvidas

Órgão federal de assistência ao índio - O decreto estabelece a iniciativa e orientação do processo ao "órgão federal de assistência ao índio", evitando-se o nome da FUNAI dada as propostas atuais de reformulação do órgão (Art.1). A este caberá a designação de um Grupo Técnico (GT), que se encarregará da

identificação da área, formado preferencialmente por técnicos do próprio órgão (Art.2). A normatização da sistemática a ser adotada pelo GT é também de sua iniciativa. (Art. 13) Caberá ainda ao titular do órgão a aprovação do relatório e proposta de limites para a terra indígena e posterior envio para publicação destes documentos no Diário Oficial e para avaliação do Ministro da Justiça (Art.2). Embora não explícito, é função do órgão a de-

marcação da terras indígenas, já que este pode firmar convênio com o órgão fundiário federal para reassentamento de ocupantes não-índios (Art.4).

É facultado ao órgão a "revisão das terras indígenas aprovadas ou demarcadas com base na legislação anterior" (Art. 11). Deverá o órgão indigenista proceder a revisão no prazo de um ano das terras "consideradas insuficientes para a sobrevivência física e cultural dos grupos indígenas" (Art.7) e considerar válidos os trabalhos de identificação e delimitação realizados anteriormente, com a anuência dos grupos indígenas (Art.3).

O órgão indigenista, solicitar ao Ministro da Justiça interdição provisória de terras indígenas, visando o exercício do poder de polícia (Art.8). E, finalmente, a iniciativa de promover os registros no Departamento do Patrimônio da União (DPU) e no cartório imobiliário da comarca (Art.10).

Ministro da Justiça - Já antevedendo a vinculação do órgão federal de assistência ao índio ao Ministério da Justiça, como já ocorre hoje com a FUNAI, o decreto estabelece co-responsabilidade pela demarcação administrativa à este ministério, ou antes, ao seu titular, o Ministro da Justiça. À ele caberá avaliar, após o titular do órgão indigenista, o relatório e proposta de limites da terra indígena a ser demarcada. Num primeiro momento a avaliação deve se dar quanto à suficiência dos dados apresentados (Art.2, par.8º), e, caso suficiente, julgá-lo aprovado ou não (parags. 9º e 10º). Se aprovado o Ministro da Justiça deverá declarar, através de portaria, os limites da terra indígena e determinar sua demarcação.

O ministro poderá determinar a interdição de terra indígena (Art.8).

Por último, é função do Ministro fazer publicar um plano de demarcação das terras indígenas, com vistas ao cumprimento do prazo constitucional de 5 anos - outubro de 1993 - para a demarcação de todas as terras (Art. 14).

Órgão fundiário federal - poderá realizar conjuntamente com o órgão indigenista - e por iniciativa deste, responsável pela convocação -

os trabalhos de levantamento fundiário (Art.2, par. 2). Além disso será de sua responsabilidade, podendo para tanto firmar convênio com (no decreto está "como") o órgão indigenista, o reassentamento dos ocupantes não-índios, dando prioridades àqueles cadastrados pelo Grupo Técnico (Art.4)

Presidência da República - homologação da demarcação (Art. 9).

Outros participantes eventuais - órgãos públicos federais, estaduais e municipais "devem" prestar informações sobre a área em estudo, junto ao Grupo Técnico (Art.2, par. 5º). Órgãos fundiários estaduais podem ser convocados para o GT (Art.2, par.2º).

Membros da comunidade científica ou especialistas no grupo indígena podem ser convocados pelo Grupo Técnico para participar dos trabalhos de identificação (Art.2, par.4º). É facultado às entidades civis prestar informações ao GT, no prazo de 30 dias após a constituição deste (Art.2, par.5º).

Índios - "o grupo indígena envolvido participará do processo em todas as suas fases" (Art.2. par.3º). Deverá dar "anuência" para que o órgão indigenista considere válidas as identificações e delimitações anteriores.

A Interdição: ato provisório

O decreto estabelece a possibilidade da "interdição provisória das terras onde se constate a presença de índios isolados, ou de outras em que a interdição se faça necessária, para a preservação da integridade dos índios e dos respectivos territórios". Esta interdição visará o exercício do "poder de polícia (...) e vigorá por prazo determinado, prorrogável" (Art.8). Esta decisão institucionaliza a interdição, usada indiscriminadamente em anos anteriores, com fundamentação duvidosa (para além do poder de polícia), e com função de "engordar números" (Cf. LEITE, Jurandyr. "Interdição: um ato político" in Resenha & Debate, 2, setembro de 1990). Sua inclusão em um decreto destinado à definir o processo demarcatório,

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