
RESENHA & DEBATE

Nº 1

Junho 1990

EDITORIAL

RESENHA & DEBATE é uma publicação trimestral produzida a partir do PETI - Projeto Estudo sobre Terras Indígenas no Brasil (Museu Nacional/UFRJ) cuja proposta é refletir sobre as ações do Estado brasileiro face aos povos indígenas. Tem como ponto de partida a documentação compulsada acerca das diferentes políticas governamentais que condicionam a regularização e o uso das terras dos índios, reunida à resenha qualificada de dados divulgados pela imprensa diária.

Seu intento é fortalecer a discussão em torno do problema indígena hoje, fazendo-a mais freqüente e sistemática. Distingue-se de publicações periódicas e noticiosas na área por trabalhar a partir das informações obtidas, interpretando-as de modo a fornecer subsídios às iniciativas e entidades envolvidas na defesa dos interesses indígenas. RESENHA & DEBATE quer atuar como espaço de questionamento e interação para este amplo espectro de agentes que se defronta com antagonistas poderosos e multifacetados cuja força apenas se intensificou e legalizou após a dita Nova República.

O PETI leva, pois, a um público maior, seus instrumentos de trabalho diários, passos necessários na construção do que temos chamado de conhecimento técnico sobre a questão indígena no Brasil, elementos para uma ação transformadora e para o preparo de soluções alternativas exequíveis sob outros quadros políticos.

RESENHA & DEBATE traz em seu número inicial um questionamento minucioso aos atos de um governo que, no período de 1985/89, se alardeou como o de maior eficácia no trato da situação fundiária indígena, propondo a revisão dessa mágica dos números capaz de engendrar as falácias sob as quais se ocultam os reais objetivos do poder. Esta é sem dúvida a condição básica para se começar a delinear a "cara nova" do Brasil sob o período Collor. Espelho deste novo transe da vida nacional, vem a público com um atraso ponderável, fruto das dificuldades de produção, operação e financiamento com que nos defrontamos.

Hoje mais do que nunca, o crescimento e a maior acuidade dessa tentativa dependem diretamente do retorno recebido de seu público leitor, com o qual se tenciona estabelecer constante diálogo e debate.

■■■■■■■■■■

Terras Indígenas no Brasil: o Governo Sarney

■■■■

Jurandyr C.F. Leite

Dois meses antes de deixar o governo, durante o programa "Conversa ao pé do rádio", o Presidente José Sarney anunciava que o problema dos Yanomami estava resolvido com a criação de reservas garimpeiras e destacava a posição assumida pelo seu governo em relação ao "problema indígena":

(...) Basta dizer que desde a criação do Serviço de Proteção ao Índio, em 1910, até 1984 foram demarcadas 91 áreas indígenas e que durante o meu governo, nestes 5 anos do governo Sarney, nós demarcamos 163 áreas. Enfrentamos o problema e ninguém mais do que eu tem sensibilidade para a causa indígena. Nestes 5 anos os números são estes: em números de hectares nós vamos verificar que durante o meu governo nós demarcamos 33 milhões de hectares. (Gazeta Mercantil, 27/29 de janeiro de 1990. "Resolvemos os problemas dos ianomamis com os garimpeiros, diz Sarney")

Como este discurso, um número razoável de propagandas veiculadas pelo rádio e televisão, pronunciamentos e panfletos procurou, desde o início de seu governo, mostrar os feitos e a preocupação com a questão, constantemente comparando número de "áreas indígenas demarcadas" durante os últimos cinco anos e os 75 anos anteriores, desde a criação do SPI.

Não há, portanto, como avaliar o que foi o governo Sarney na regularização das terras indígenas no Brasil sem enfrentar os números que sustentam esta imagem de eficácia no trato dos problemas indígenas. Desde logo poderíamos balizar este trabalho com as seguintes perguntas: teria de fato o Governo Sarney demarcado tantas áreas como proclama? E o número apresentado é significativo? E, indo um pouco mais longe, como foram feitas as demarcações e quais terras foram priorizadas? Teria o governo superado as ineficiências, descaso, má-fé, e deixado de lado o "agir por crises"? Os números apresentados por Sarney seriam indicativos de que uma nova sistemática foi implantada, tornando-se mais factível a realização das demarcações de todas as terras indígenas no prazo (re)estipulado pela Constituição de 1988 - cinco anos?

■■■■

Números oficiais e terras indígenas: um casamento duvidoso

Há, é bem verdade, problemas em se estabelecer comparações puras e simples de dados quantitativos nas ações dos governos, embora para períodos muito próximos no tempo seja este um bom indicador. Seria necessário levar em conta além dos números relativos às demarcações, outros como os relativos ao aumento significativo de projetos governamentais de grande porte e impacto (hidrelétricas, estradas, colonização etc.) e a expansão da fronteira agrícola, para que, então, pudéssemos entender a extensão e gravidade do problema da terra indígena tal qual este se apresenta de tempo em tempo.

O próprio conceito de "terra indígena" e o do que deve ser "demarcado" fo-

ram sendo transformados, obrigando-nos muitas vezes a comparar situações originárias de sistemáticas bastante diferenciadas, como é, na prática, a conversão para as etapas atuais do processo demarcatório de áreas reservadas por decretos estaduais durante o período do SPI.

A definição do que vem a ser "terra indígena" está longe de ser um simples processo de reconhecimento da área ocupada e necessária à subsistência étnica dos grupos indígenas. Constitui-se, de fato, em objeto de disputa política nos planos nacional e regional, afetas aos interesses de Estado formulados como políticas públicas (planos, projetos etc.) cuja execução só pode ser entendida à luz das articulações de forças localmente estabelecidas. (LIMA, 1989)

Devemos levar em conta, ainda, que o uso de dados estatísticos para se demonstrar a situação das terras indígenas (mesmo que somente a situação jurídica de reconhecimento) pode ser parcial e descontextualizado não criando a imagem real da situação das terras ao suprimir dados sobre as formas de invasões, conflitos, e mais do que isto, transformando-se em um perigoso instrumento político contra os índios. Um folheto publicado pela FUNAI em 1987, em comemoração aos 20 anos da instituição, serve como exemplo. Depois de destacar que "foram demarcados 15,5 milhões de hectares (...), mais do que havia sido feito nos 75 anos anteriores", estabelece a seguinte comparação:

O total demarcado no Governo Sarney corresponde à soma dos territórios do Rio de Janeiro, Distrito Federal, Alagoas, Sergipe e Paraíba. Hoje os índios têm garantidos 27 milhões de hectares, uma área onde cabem - somados - países europeus como a Albânia, a Bélgica, a Suíça, a Holanda, a Dinamarca e a Hungria.

Mas isto ainda não é o bastante. O

objetivo da Funai é garantir aos índios todas as suas terras. (Folheto "FUNAI 20 anos", 1987)

Afora uma suposta eficiência do governo no trato com as populações nativas, a comparação com unidades federativas brasileiras ou países estrangeiros de pequena extensão territorial, signo de maior desenvolvimento econômico e densidade populacional em menor superfície, deixa engatilhada e subentendida a discussão sobre a grande quantidade de terras de posse indígena no Brasil. Este argumento viria a ser usado no mesmo ano (1987) em carta endereçada aos constituintes, pelo então presidente da FUNAI, Romero Jucá Filho. Nela a mesma comparação é revisitada para argumentar-se que a quantidade de terras indígenas é exagerada, em especial se compararmos com outros países como os EUA, ou observamos a relação índio/hectares no nosso próprio país (OLIVEIRA, 1987 e 1990)

■■■■

A Magia dos números e seus sortilégios: como "demarcar" 163 áreas em 5 anos.

Se os dados estatísticos são usados de forma parcial, a sua construção é fonte de maiores preocupações. Em primeiro lugar, os números apresentados não fazem referência a documentos públicos (isto é publicados no DOU), e sem nada que os comprove fica difícil um acompanhamento ou avaliação destes.

O problema torna-se mais grave ao observarmos os números para os últimos 5 anos, no discurso supracitado do Pres. Sarney: foram demarcadas 163 áreas indígenas, com um total de 33 milhões de hectares. Embora processando

um monitoramento permanente das ações governamentais neste plano (Listagem das Terras Indígenas. PETI/CEDI), chegar a estes números é uma tarefa praticamente impossível. Além da falta de informações sobre as fases não-publicizadas, como dito acima, de fato o problema maior é conceitual: o quer dizer ter demarcado 163 áreas?

O tratamento que temos colocado pelo acompanhamento das terras indígenas, é o de considerar diferenciadas as etapas administrativas - que seriam aquelas relacionadas ao levantamento, preparação da proposta, medição e demarcação da área por firma competente -, daquelas que consagrariam algum tipo de reconhecimento formal por decisão documentada da esfera competente: portaria ou decreto declarando de ocupação (delimitando) uma posse indígena, um decreto homologatório da demarcação física, ou ainda reservando área de terras para grupo(s) indígena(s). São etapas complementares, mas de peso diferenciado no reconhecimento formal da terra.

Apresentando de forma simplificada e para que se tenha mais claro o uso que se faz das categorias, podemos dizer que atualmente um processo regular de reconhecimento das terras indígenas começa com o levantamento antropológico e fundiário da terra em questão (fase identificação), donde sairá uma proposta de limites aproximados para a área identificada como indígena. Após preparação pela FUNAI, a proposta é submetida a um grupo de trabalho interministerial (Dec. 88.118/83 e 94.945/87) e, se neste *forum* obtiver um parecer favorável e aprovo dos ministros responsáveis, receberá o primeiro ato público de reconhecimento que é a emissão de uma portaria interministerial (até 1987 um decreto presidencial) que delimita uma área de terra aos índios e de-

termina que se realize a demarcação física da mesma.

A demarcação física é realizada sob orientação da FUNAI, geralmente contratando uma firma para tal serviço. Este será o primeiro trabalho de medição e colocação de marcos nos limites da área sugerida dentro do processo administrativo de regularização. Mas o processo não terá terminado até que a demarcação realizada seja novamente apreciada pelo GT-Interministerial e enviada para o Presidente da República para a homologação por decreto, estando então em condições de receber os registros em cartório e no Serviço do Patrimônio da União, estando então regularizada.

Quando o governo fala de "demarcações", e isto é um expediente característico para fazer crescer os números, fala-se das demarcações administrativas somadas a atos de reconhecimento formal (delimitação e homologação). Isto cria dificuldades em acompanhar e verificar os totais citados, já que as demarcações não implicam na publicação dos resultados.

O ato de demarcação (administrativa/física) de áreas indígenas tem sido superestimado em sua importância, mesmo por agentes que atuam fora do Estado. A demarcação enquanto etapa do processo de regularização, isto é, a medição e marcação física dos limites da área, isoladamente tem pouco valor, pois não reconhece formalmente os limites da área ou a posse dos índios sobre ela. É claro, no entanto, que em termos locais este ato pode significar a concretização para os grupos sociais envolvidos dos direitos por eles adquiridos. Inversamente a não participação do grupo nas etapas básicas do processo faz da demarcação um ato técnico, externo ao grupo, perdendo sua importância social.

Deste modo e para efeito das ava-

| Fases | DELIMITAÇÃO | | DEMARCAÇÃO | | HOMOLOGAÇÃO | |
|-------|-------------|------------|------------|------------|-------------|------------|
| | Ano | Nº | Extensão | Nº | Extensão | Nº |
| 1985 | 7 | 5.727.294 | 21 | 8.292.513 | 2 | 310.013 |
| 1986 | 18 | 651.967 | 3 | 388.799 | 6 | 1.507.922 |
| 1987 | 7 | 2.840.368 | 29 | 4.834.670 | 11 | 189.781 |
| 1988 | 26 | 3.053.599 | 8 | 405.497 | -- | --- |
| 1989 | 15 | 2.944.472 | 23 | 2.762.375 | 28 | 8.214.805 |
| 1990 | -- | --- | -- | --- | 19 | 3.120.916 |
| Total | 73 | 15.217.700 | 84 | 16.683.854 | 66 | 13.343.433 |

Fontes: Documentos oficiais - Arquivo PETI.

CT nº 102/SUAF/90 (para as demarcações)

liações dos dados apresentados pelo Governo Sarney, desde logo devemos considerar como distintos os atos de delimitação (declaração de ocupação), a demarcação (administrativa ou física) e a homologação desta demarcação. Não se trata de fazer o caminho inverso, procurando esvaziar os dados, mas diferenciar o que é administrativo e o que é jurídico-formal, fases diferentes do processo que implicam relações, ações e poder diferentes sobre a terra, como a indenização de benfeitorias, retirada de ocupantes, registro em cartório etc.

III Para além do "pé do rádio"

Os números analisados abaixo privilegiam sobretudo três etapas: de um lado, delimitações e homologações de demarcação, por se tratarem de atos decisórios de reconhecimento (ainda que em níveis diferenciados) dos quais participam ministros e Presidência da República, tratando-se, portanto, de ato de vontade política, índice fundamental para medirmos as ações do governo. E de outro lado, as demarcações físicas/administrativas, dada a importância atribuída a esta e já discutida acima. (1)

III Quadro 1 Atos de delimitação, demarcação e homologação - Gov. Sarney Número de terras e extensão por ano

O Quadro 1 mostra os atos de delimitação, demarcação e homologação e não as terras indígenas envolvidas no período. Um somatório puro e simples, nos daria apenas a quantidade de atos realizados. Mas, em se tratando de etapas sequenciais no processo, deixa-nos a possibilidade de observar o fluxo de terras através das três etapas. Mais do que isto, permite acompanhar não só quais as ações no período, mas qual o ritmo que se imprimiu na solução de cada terra indígena. (2)

Observando os números do Quadro 1, nota-se que, de março de 1985 até o final do ano de 1987, foram realizadas 53 demarcações de terras indígenas, representando 63,1% do total de terras demarcadas no período Sarney, ou 81% (13,5 milhões) da extensão total das demarcações físicas.

No entanto, destas 53 áreas demarcadas na primeira metade do governo Sarney, apenas quatro tiveram sua demarcação posteriormente homologada. Isto implica que apenas 7,5% das terras demarcadas no período passaram para a fase seguinte do processo (ver quadro 2). É curioso notar que destas quatro terras, que representam 27,8% da extensão total das demarcadas no período, duas eram antigas reservas indígenas (Serra Morena e Irantxe), que dispensariam homologação por terem sido reconhecidas de forma dis-

Quadro 2
Situação jurídica atual das terras indígenas demarcadas pelo Governo Sarney
Nº de terras/ ano de demarcação

| Ano | Homolog. | Delimit. | Identif. | Reserva. | Total | % ano |
|---------|----------|----------|----------|----------|-------|-------|
| 1985 | 1 | 17 | 1 | 2 | 21 | 25.0 |
| 1986 | 1 | 1 | 1 | -- | 3 | 3.6 |
| 1987 | 2 | 25 | 2 | -- | 29 | 34.5 |
| 1988 | -- | 3 | 5 | -- | 8 | 9.5 |
| 1989 | 22 | 1 | -- | -- | 23 | 27.4 |
| Total | 26 | 47 | 9 | 2 | 84 | 100.0 |
| % total | 30.9 | 56.0 | 10.7 | 2.4 | 100.0 | |

Fontes: Documentos oficiais - Arquivo PETI.
CT nº 102/SUAF/90 (para as demarcações)

tinta às terras de ocupação (art. 34 do Estatuto do Índio). As outras duas, Waimiri-Atroari e Nhamundá-Mapuera, são áreas que sofrem o impacto da construção das Usinas Hidroelétricas de Balbina e Cachoeira Portela respectivamente, de cujo financiamento consta a exigência de demarcação das áreas.

Durante o ano de 1988 não houve qualquer homologação. No ano seguinte, 1989, o quadro se inverte: das 23 áreas demarcadas, 22 foram homologadas, sendo a única excessão a AI Funil com aproximadamente 16.000 ha.

É provável que, por terem sido concluídas mais recentemente, algumas áreas do Alto Rio Negro não foram incluídas na relação de demarcadas apresentadas pela FUNAI, excessão feita à de Pari Cachoeira cuja demarcação correu separadamente. Isto não altera substancialmente o quadro acima, pois todas foram homologadas faltando poucos dias para que Sarney completasse seu mandato (Decretos 99.094 a 99.104, de 09.03.90).

A característica mais marcante destas áreas demarcadas e homologadas a partir de 1989, é que estão circunscritas à região do Calha Norte (Alto Rio Negro e Yanomami). Dezenove fazem parte da área Yanomami delimitada em 84 e as demais pertencem às seis antigas terras do

Alto Rio Negro (Taracuaá, Içana-Xiê, Içana-Aiari, Cubate, Pari-Cachoeira e Yauaretê), nas duas situações houveram desdobramentos de áreas e sensível redução do território originalmente delimitado ou pro-posto.

Voltaremos a estes casos mais abaixo. Aqui é importante destacar que, *enquanto fase do processo*, o número de áreas que, tendo sido demarcadas fisicamente, tiveram esta demarcação reconhecida formalmente (homologada) por decreto é bastante reduzido, excessão feita a 1989. O Quadro 3 resume a situação.

Das 58 terras que "esperam homologação", nove são apenas identificadas, isto é, não foram sequer aprovadas as propostas de limites com a emissão de uma portaria interministerial. Isto significa que 10% do total das terras demarcadas, não têm um documento público que reconheça seus limites. Esta atitude, reforça ainda mais o que foi dito anteriormente sobre esta fase do processo: a demarcação física representa uma etapa administrativa necessária dentro do processo de regularização fundiária da terra indígena, mas seu uso pode ser uma forma de "calar" as reivindicações locais, até mesmo pela importância atribuída a ela.

Esta evidência de que os processos das terras indígenas em sua maioria fica-

| Ano | Demarcadas | Esperando homologação | |
|-------|------------|-----------------------|---------------------|
| 1985 | 21 | 20 (95%) | 8.148.677 ha (98%) |
| 1986 | 3 | 2 (66%) | 343.244 ha (88%) |
| 1987 | 29 | 27 (93%) | 1.199.238 ha (25%) |
| 1988 | 8 | 8 (100%) | 405.497 ha (100%) |
| 1989 | 23 | 1 (4%) | 16.000 ha (1%) |
| Total | 84 | 58 (69%) | 10.112.656 ha (61%) |

Fontes: Documentos oficiais - Arquivo PETI.
CT nº 102/SUAF/90 (para as demarcações)

ram estacionados, de forma que as terras demarcadas antes de 1988 em sua maioria não foram homologadas, é confirmada também quando observamos o caminho um pouco mais longo que vai da delimitação à homologação. Apenas uma das 32 áreas declaradas de ocupação durante o governo Sarney até 1988 foi posteriormente demarcada e homologada (Waimiri-Atroari).

Por outro lado, das 41 terras delimitadas durante os anos de 1988 e 1989, 28 foram posteriormente demarcadas e homologadas (não se levando em conta, para efeito dos cálculos, os desdobramentos havidos durante a demarcação).

Além do fluxo das áreas, algumas características das terras homologadas e delimitadas no período, devem ser destacadas, procurando avançar na interpretação dos números do Gov. Sarney (Quadro 1).

Quase metade das áreas homologadas (30) durante o período Sarney, foram delimitadas e demarcadas antes do Governo Sarney. Mas ainda assim este índice é bastante significativo: 66 homologações durante os últimos cinco anos, quase o dobro dos 35 decretos de homologação existentes anteriormente. Contudo, é bom que se diga que não há referências a qualquer homologação por decreto anterior a 1981, sendo mais comum a criação

Quadro 3
Situação atual das terras demarcadas no período Sarney

de reservas indígenas tanto durante a existência do SPI como no início da FUNAI.

Observando com mais atenção as características destas 66 terras homologadas, notamos que 11 eram antigas reservas indígenas, que a rigor dispensariam o ato homologatório por se tratar de procedimento distinto de reconhecimento de terra indígena. Algumas fogem à lógica do processo quando confrontadas com as informações da própria FUNAI: Santana, Araribóia e Pq. Aripuanã constam da relação do órgão como "áreas aviventadas durante o Governo Sarney" (CT nº 021/SUAF/90). Aviventada, significa que os marcos da antiga demarcação foram refeitos, colocados novamente a mostra. Não teria sentido, do ponto de vista de um processo regular, homologar uma aviventação de área já reservada por decreto.

Além destas foram homologadas as seguintes áreas já reservadas: Xerente, Umutina, Kraolândia, Serra Morena, Irantxe, e, ainda, Carretão e Mãe Maria estas duas com alterações de limites. Também entre as terras delimitadas e demarcadas encontramos casos de antigas reservas sendo revisitadas.

Qual seria a intenção de homologar áreas de antigas reservas? Atualizar a área conforme a mudança das sistemáticas? Ainda que existindo problemas de intrusão ou conflitos na área, não pare-

cc ser esta a melhor solução, que abre margem a revisões permanentes, legitimando outras invasões e acontecimentos ocorridos entre a criação da reserva e a re-demarcação. Revisões/reduções das áreas definidas para os grupos indígenas são permanentes e características da política indigenista brasileira, e podem ser acompanhadas em muitos casos. Durante o governo Sarney isto foi uma constante, multiplicando-se os exemplos: Évare I e II, reduzidas na delimitação por pressão da CSN/SADEN por encontrarem-se em área de fronteira; Yanomami, Alto Rio Negro, e outras onde a proposta inicial foi substituída pela criação de pequenas áreas indígenas envoltas em Florestas Nacionais; Urueu-uau-uau, que através do Dec. nº 98894/90 o Pres. José Sarney revogou o decreto 91.416/85, que delimitava a área já demarcada, e pediu a revisão desta, o que foi feito poucos dias depois com a FUNAI interditando apenas 80% da área original etc.

Um caso exemplar é o da AI Pankararu, que teve a demarcação realizada em 1940 pelo Serviço de Proteção ao Índio homologada em 1987. Uma área inferior à reivindicada pelo grupo, o que indica uma forma de pressão sobre este para desistir da reivindicação: um caso em que a homologação pode servir as avessas.

Constam, ainda, entre as áreas homologadas e delimitadas, sete cujo mérito não deveríamos atribuir ao governo federal, objeto desta avaliação, embora seja deste o ato formal. Trata-se das áreas guarani definidas e demarcadas por iniciativa do governo do Estado de São Paulo (gestão Franco Montoro). Elas estão incluídas entre as 11 homologadas e 14 delimitadas em 1987 (cada área recebeu um decreto ao mesmo tempo delimitando e homologando a área), com extensão total de pouco mais de 5.000 ha.

III A mudança de sistemática e a "eficiência" dos últimos anos

Pode-se ver, pelo apresentado até aqui, claramente dois períodos que se fazem representar nos dados sobre o processo, deixando a impressão de que o governo ficou mais eficiente nos últimos dois anos, levando a cabo as áreas que se comprometeu a regularizar. A seguir procuraremos avaliar esta mudança.

Durante o início da Nova República, o Grupo de Trabalho Interministerial ("Grupão") criado a partir do Dec. 88118/83, pareceu imprimir maior dinâmica nas decisões, o que de certo modo ajudava a organizar e deixar mais explícito o processo de regularização das terras indígenas.

A criação deste GT, em 1983, para avaliação das propostas de terras indígenas, transformou a FUNAI de responsável quase único em parceiro de outros órgãos governamentais. Até o final do Gov. Figueiredo este se transformara em um *forum* mais de resistência do que de avaliação, impedindo o avanço dos processos que ali chegavam, o que era traduzido pelos que acompanhavam o problema como uma "burocratização do processo":

Durante quase dois anos, de abril de 1983 a fevereiro de 1985, o GT-Interministerial evidenciou um baixo rendimento na tarefa de delimitar terras indígenas. Nesse Interim foram viabilizadas apenas 15 das 62 propostas encaminhadas pela FUNAI, correspondendo a somente 1,3 milhões de ha. (ou seja, 6,3% dos 20,5 milhões de ha. que totalizavam as áreas propostas).(...)

Neste contexto de ausência de respostas institucionais funciona como um fator definidor da insatisfação e como um verdadeiro gerador de crises. (BRASIL. MIRAD. Coordenadoria de Terras Indígenas, 1986:01-02)

| Período | DELIMITAÇÃO | | DEMARCAÇÃO | |
|-----------------------|-------------|---------------|------------|-----------|
| | Nº | Extensão | Nº | Extensão |
| 04/83 a 02/85 (MEAF) | 14 | 1.259.098 ha. | 1 | 736 |
| 05/85 a 04/86 (MIRAD) | 37 | 10.002.612 | 13 | 2.531.534 |

Fonte: Quadro extraído da Informação Técnica nº 65 ("Balanço sintético das Atividades") da Coordenadoria de Terras Indígenas do MIRAD. 30.04.86.

O relatório de um ano de trabalhos da Coordenadoria de Terras Indígenas do MIRAD apontava na ocasião o esforço que vinham empreendendo para "restaurar a credibilidade dos índios na eficácia dos mecanismos institucionais existentes". E, de fato, o Quadro 4 mostra que maior dinâmica vinha sendo conseguida, se comparada com os anos anteriores.

O próprio documento, no entanto, aponta para o fato de que, se o "GT-Interministerial não pode ser mais caracterizado como ponto de estrangulamento do processo administrativo de criação de terras indígenas", das 50 áreas aprovadas pelo GT apenas 12 foram decretadas e a maioria não teve parecer conclusivo ratificado pelos Ministros do Interior e Reforma Agrária. A tendência foi, realmente, piorar.

A composição de forças montada por Tancredo Neves e herdada por J. Sarney começava a ser minada, com a gradativa ascensão de políticos e pessoas ligadas à "Velha" República. Paralelo a isso nota-se que há um *realinhamento* na ação do Conselho de Segurança Nacional (CSN), e o aumento gradativo da participação deste nas instâncias de decisão da política indigenista.

III Quadro 4 Áreas apreciadas pelo GT-Interministerial

O resultado mais imediato desta atuação foram os vetos sistemáticos de todas as demarcações de terras indígenas localizadas na faixa de fronteira, mostrando que em momento algum eles deixaram de atuar dentro desta arena. Com isto ficou paralisada desde o primeiro momento, a definição de áreas como as Évare I e II, Alto Rio Negro, Alto Rio Purus dentre outras. O documento da CTI/MIRAD em 1986, apresenta isto ao explicitar a razão de algumas propostas não terem sido discutidas pelo GT-Interministerial com um lacônico "CSN - Faixa de Fronteira".

A nova política indigenista que foi se gestando tem raízes sólidas no CSN. A explicitação desta política pode ser encontrada nos estudos que avaliam a oportunidade de implantação do Projeto Calha Norte. De forma bastante clara, dois problemas principais são destacados em relação às terras indígenas: por um lado, a localização de reservas indígenas em áreas coincidentemente ricas em minérios, onde a questão principal é, segundo Oliveira, o paradoxo entre a existência de grandes riquezas e a impossibilidade de explorá-las. Por outro lado, critica-se a excessiva extensão das terras indígenas, para a qual é proposto que se interrompa "especialmente na Faixa de

Fronteira", o processo de demarcar territórios indígenas e iniciar a "verdadeira política indigenista de integrar os silvícolas, progressiva e harmoniosamente, à comunidade nacional". (OLIVEIRA, 1990)

Em 23.09.89 dois decretos alterando o processo de regularização das terras indígenas, concretizam parte destas preocupações. Em um deles (94.945) a estrutura do GT-Interministerial é alterada com a inclusão do Conselho de Segurança Nacional como órgão regular, e dos institutos estaduais de terra de unidades da Federação que tenham processos em pauta, estes passando a ter voz e voto. Além disso, a coordenação do GT passa ao MINTER, ficando a FUNAI colocada como simples membro. O Decreto 94.946/87, estabelece uma distinção a ser aplicada às terras de posse imemorial, apoiada sobre o grau de aculturação dos índios em questão: *colônia indígena* para os índios aculturados e *área indígena* para os índios não aculturados (OLIVEIRA, 1990).

Este novo quadro-institucional criado exerce uma alteração vertical na política de regularização de terras, e uma das consequências é o fechamento do acesso às atividades desenvolvidas e aos foruns de decisão. Reforça-se a falta de informação sobre as decisões e sobre as ações referentes às áreas em processo.

Mais do que isto: modifica-se a idéia de área a ser demarcada, além de priorizar a faixa de fronteira amazônica, deixando praticamente abandonadas as outras regiões do país. Introduce-se no levantamento preliminar (fase identificação) uma "ficha de dados", que tem como característica principal a fragmentação das informações acerca do grupo indígena, ao privilegiar a idéia de ocupação (defendida por Romero Jucá em carta aos constituintes). A unidade principal de informações para definir-se a proposta de área passa a

ser a aldeia e não o grupo étnico.

É de fato neste quadro geral que podemos entender o número de "demarcações" e a "eficiência" dos últimos dois anos. O período que vai de meados de 1987 a meados 1988, funciona em grande medida como uma preparação para a implantação das medidas contempladas pelos Decretos 94.945 e 94.946/87, citados acima. Neste período, excetuando-se as áreas guarani em São Paulo, apenas quatro áreas são homologadas e no ano seguinte não foi assinado qualquer decreto de homologação.

Um fato que chamou muita atenção foi a interdição, nos últimos cinco meses de 1987, de 46 áreas, e outras 17 seguem o mesmo caminho, durante 1988. Uma exceção para o número reduzido de áreas interditadas em outros períodos. Destas 63 interdições, 28 estão localizadas no Acre ou em municípios amazonenses que divisam com aquele estado (Lábrea, Pauini e Boca do Acre), região contemplada pelo PMACI.

Deste lote de 63 terras interditadas, apenas sete foram delimitadas: três delas com reduções de área (Évare I e II, e Awá) e outras três foram transformadas em colônias. Outras correm no GT-Interministerial com proposta de redução que contemplam a criação de Florestas Nacionais.

Pensado dentro do processo de demarcação, a interdição é um ato inócuo, já que estabelece uma garantia de defesa temporária sobre um determinado território sem confirmá-lo como indígena. O argumento contido nas portarias para interdição variou de "para estudo e definição da área" a "garantia da vida e bem estar dos índios", com direito a errata substituindo os casos de "estudo" para "garantia da vida" (vide Port. PP 3754/FUNAI/87). Um exemplo recente de que a interdição é

um ato que incide sobre uma determinada área sem defini-la: o Decreto 98.865, de 23/1/90, atribui à FUNAI o dever de interditar a terra dos Kayapó (Menkranotire), nos limites "provisoriamente levantados".

Em alguns casos a interdição pode ser um importante instrumento para evitar conflitos, invasões etc., mas o uso indiscriminado que se deu naquele momento, faz com que a vejamos como expediente um jogo de cena e uma saída para as pressões políticas. Não por outra razão a maioria das terras interditadas estariam na região do PMACI, cujas liberações de recursos internacionais para a construção da BR-364 dependem da definição das terras indígenas.

Um dado explicativo da motivação dos atos e da nova sistemática estabelecida pode ser visto, ainda, observando-se quais áreas (e em que região) foram privilegiadas. O total de terras indígenas que constam do Quadro 1, isto é, que passaram por pelo menos uma das três etapas ali citadas (demarcação, delimitação e homologação), é de 149 terras. Destas apenas 34 passaram pelas três fases, isto é, foram delimitadas, demarcadas e homologadas durante o governo Sarney, sendo que isto aconteceu justamente nos dois últimos anos de governo (excessão feita à Waimiri-Atroari).

São estas 33 áreas que engordam as estatísticas de 1988/89 das áreas delimitadas (33/41) e homologadas (33/47). As áreas restantes representam basicamente reduções nas delimitações (Évare e Awá) ou antigas reservas, como tratado acima.

Todas as 33 áreas, ricas em minérios, estão localizadas na região do Calha Norte, e na faixa de fronteira: dezenove foram criadas a partir do território Yanomami, o que significou a redução da área delimitada de 9.149.000 ha para 2.224.845

RESENHA & DEBATE nº 1

ha.. As outras 14 áreas homologadas fazem parte das seis antigas Als do Alto Rio Negro, que durante algum tempo chegou a ser considerada uma proposta de área contínua pela FUNAI (três delas delimitadas). Neste último caso a redução foi de 6.423.000 ha das delimitações anteriores para 2.600.449 de áreas demarcadas.

Apenas nestes dois casos o que eram oito áreas indígenas foram transformadas em 33 e o território total foi reduzido de 15.572.000 ha. para 4.827.449 ha. Isto quer dizer que enquanto o número de terras cresceu em três vezes a área total originária foi dividida por três.

III Sarney e seu legado: redução das áreas e do ritmo das demarcações

Os dados apresentados deixam poucas margens às dúvidas: ao mesmo tempo que muitas áreas estiveram em pauta sendo identificadas, interditadas, encaminhadas ao GT-Interministerial para avaliação etc., muito pouco ou quase nada se avançou no sentido da regularização das terras indígenas no Brasil. Poucas terras estiveram tramitando até sua regularização (o que não quer dizer fim dos problemas, vide o grave caso dos Yanomami).

Ficou demonstrado, além disto, que a vontade de solucionar a regularização das terras indígenas incidiu sobre poucas regiões. Aliás, neste caso a vontade política esteve distante das motivações da lei da defesa dos direitos indígenas a posse dos territórios que habitam, respondendo a interesses militares, políticos e a grupos de mineradoras.

Procurou-se, através da demarcação de algumas áreas indígenas, a liberação das terras para atender aqueles interesses. Com isto as terras mais visadas fo-

ram desmembradas, reavaliadas e significativamente reduzidas. Por aí podemos entender a atuação privilegiada sobre algumas áreas do Calha Norte e áreas de fronteira.

O governo Sarney não chega, portanto, a ser uma excessão, a não ser pela organização que tais interesses impuseram nos foruns de decisão, paralisando e remodelando propostas, demonstrando que vontade e força política não faltaram à consecução dos objetivos primordiais dos grupos de interesse voltados para a questão fundiária e mineral, hegemônicos no plano do Estado brasileiro, capazes de gerir quadros e definir instrumentos legais, grupos que não têm conhecido senão a continuidade no exercício do poder. Trilhar seus caminhos pode ser apenas um dos instrumentos na averiguação da face real do "Brasil Novo" que se anuncia.

■■■ Notas

1. Os quadros foram montados com as portarias e decretos coletados pelo PETI, no acompanhamento do Diário Oficial da União dos últimos 5 anos. Os números relativos às demarcações físicas foram recolhidos e agrupados a partir da "Relação de Terras Indígenas demarcadas no Governo Sarney", preparada pela SUAF/FUNAI a pedido da equipe de transição do

Gov. Collor (CT.Nº 021/SUAF/90). Este é, ao que parece, o único documento oficial que discrimina as terras demarcadas, a extensão de cada uma delas e o ano da demarcação, e apenas o total da áreas demarcadas.

2. Contudo, convém ressaltar, se o acompanhamento destas três etapas parece-me suficiente para observar o *desempenho* do governo, não é para os "pontos de estrangulamento" do processo como um todo, o que exigiria informações mais amplas.

■■■ Bibliografia citada

BRASIL. MIRAD, Coordenadoria de Terras Indígenas.

1986 - "Balanço Sintético das Atividades".

LIMA, Antonio Carlos de Souza.

1989 - "A identificação como categoria histórica". in OLIVEIRA, João Pacheco (org). "Os Poderes e as terras dos índios", Comunicações, Rio de Janeiro, PPGAS, 14.

OLIVEIRA, João Pacheco de.

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

1990 - "Segurança das fronteiras e o novo indigenismo: formas e linhagens do Projeto Calha Norte". *Antropologia & Indigenismo*, Rio de Janeiro, Ed. UFRJ/PETI, 1.

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

Projeto gráfico:

Cecilia Leal - Marta Heilborn / (Conexão)

Apoio:

Fundação Ford

Publicado em Novembro/1990