

D 450

RESENHA & DEBATE

N° 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 frequente 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 falsácias 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 aprova 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 (Taracúá, Içana-Xiê, Içana-Aiari, Cubate, Pari-Cachocira e Yauaretê), nas duas situações houveram desdobramentos de áreas e sensível redução do ter-ritório 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-

ce 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 conseqüências 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. Introduz-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 excessão 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

ha.. As outras 14 áreas homologadas fazem parte das seis antigas AIs 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.

||| 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

RESENHA & DEBATE

Nº 2

Setembro 1990

EDITORIAL

Os temas tratados neste Resenha & Debate 2, antecedem as propostas finais do GT-Interministerial criado pelo governo Collor para rever a política indigenista. O debate gerado pela apresentação desta proposta, somado às conseqüências advindas da substituição do Ministro da Justiça e do fim do período eleitoral, deverá tornar mais explícitos as alianças e os interesses em disputa neste setor do governo. Mas será, sobretudo através das políticas doravante formalizadas que se poderá ver emergir - tanto no plano das definições efetivas quanto no do discurso - uma face distinta do governo Collor.

Não se pode, contudo, menosprezar as alterações (e não-alterações) ocorridas até o momento, já que representam uma fase de realinhamento político com conseqüências na estrutura pela qual os grupos atuam e se fazem representar. Resenha & Debate procurou, neste número, trabalhar com a preocupação central voltada para o novo arranjo político-institucional, que poderá determinar as possibilidades de efetivação das políticas governamentais para a população indígena no Brasil.

Este primeiro balanço indica que será necessário um "remepeamento" e um acompanhamento sistemático sobre amplos aspectos das políticas públicas. Mesmo porque os centros de elaboração, decisão e implementação de políticas afetas aos índios estão, com muita freqüência, fora dos órgãos aos quais se atribui esta função, desviando nossa atenção mais especializada. Este é o caso das políticas de saúde, energia, mineração e desenvolvimento nas áreas de fronteira agrícola, dentre outras.

Afora tais esferas de programação e suas possíveis novidades sob o atual governo, é importante dar curso ao conhecimento da ação de velhos interlocutores para a cena indígena e que, a julgar pelas ações implementadas quanto à reforma administrativa, acham-se tão presentes quanto antes: ainda que com alterações, os militares ligados à área de segurança nacional continuam "dando o tom".

Avançar no conhecimento sobre tais questões é projeto tão atual e importante quanto antes, já que para além da mídia e do espetáculo não têm havido discontinuidades no exercício autoritário do poder pelo governo.

XXXXXXXXXXXX

Espetáculo, Paralisia ou Realinhamento Institucional? A Política Indigenista sob os primeiros meses do Governo Collor de Mello.

IIIIII

Jurandyr C. F. Leite

Alardeada como um instrumento de "modernização" do Estado, a reforma administrativa do governo Collor - redução dos quadros de pessoal, privatização, reordenação dos órgãos públicos etc. -, angariou simpatias de grande parte da imprensa e cunhou as críticas como vindas do atraso e do corporativismo.

Para entendermos as implicações desta reforma na política indigenista, será preciso fugir um pouco a essas posições apaixonadas. Deveríamos considerar, de início, que uma alteração institucional, tem o poder de sacudir as diversas instâncias de decisão e implementação, desmobilizando grupos e interesses políticos incrustados nestes órgãos, em contrapartida fortalecendo outros. O governo Collor foi hábil neste intento, preparando o espaço para os seus quadros (não necessariamente novos) e criando um clima de perplexidade via imprensa, desmobilizando inclusive

as entidades da sociedade civil.

Este cenário procurou apontar para uma transformação na estrutura de poder e alguns chegaram mesmo a ver af um verdadeiro desmantelamento do poder dos militares na vida política brasileira. Para a política indigenista isto teria uma repercussão imediata, com o fim da SADEN e as formas de decisão estabelecidas.

No entanto, nas esferas mais diretas da política indigenista, tais mudanças não parecem ter significado de imediato um realinhamento de grupos políticos. Isto pode ser um indicativo de que não houveram de antemão grupos suficientemente fortes frente ao poder central para fazer valer sua vontade, ou então que se conseguiu sustar mudanças mais significativas. Mas, sobretudo, fica-se com a impressão de um certo desprestígio do setor indigenista no novo governo: não houve nos primeiros meses qualquer movimentação para o estabelecimento de uma política de governo para o setor e até mesmo para escolha de um presidente da FUNAI. Todo discurso sobre o problema indígena no Brasil, durante o período, resumiu-se sobre uma única situação, a dos Yanomami.

Mesmo a mudança da FUNAI para o Ministério da Justiça foi, em parte, justificada por este fato sem que fosse definido um plano de ação mais amplo.

Fica-se, portanto, entre uma grande mudança que afetaria a política indigenista positivamente, e um relativo abandono do setor, alimentado nas pressões pelo vazio institucional que se instaura.

Se é verdade que as modificações nos órgãos sugerem uma mudança nos grupos de interesse nesta esfera, não se pode afirmar (por uma generalidade de difícil confirmação) que estes interesses não sejam capazes de se "adaptar" ao novo modelo institucional, tal como ocorreu no início da Nova República, mesmo porque

não parece haver incompatibilidades explícitas com o novo governo. A possibilidade de realinhamento confirma-se na própria presença de alguns conhecidos colaboradores da política indigenista do governo Sarney na estrutura Collor. Apenas para citar alguns casos colhidos pela imprensa, basta lembrar que durante os cinco primeiros meses do governo Collor, a presidência da FUNAI foi ocupada interinamente pelo Coronel da reserva Airton Gomes Alcântara. Até substituir Íris Pedro de Oliveira, às vésperas da posse de Collor, o Cel. Airton ocupava a Superintendência Geral, segundo cargo na hierarquia da FUNAI. O próprio Íris Pedro assumiu o cargo de diretor de administração no recém-criado Ministério da Agricultura e Reforma Agrária.

Em 18 de agosto é nomeado para a presidência da FUNAI Cantídio Guerreiro, ex-sargento da Aeronáutica. Antes fora assessor de Romero Jucá e Íris Pedro na presidência do órgão, administrador regional em Rondônia e chefe do Departamento Médico. Para assumir a FUNAI, Cantídio deixou o cargo de assessor especial do governador do Amapá nomeado por Collor.

Outro exemplo é o de Renato Leoni, indicado para o Grupo de Trabalho criado para rever a política indigenista pela Ministra Margarida Procopio, da Ação Social. Leoni é participante antigo (desde antes da Nova República) do GT criado pelo Decreto 88.118/83, como representante do extinto MINTER.

Não se pretende afirmar que não tenham ocorrido alterações significativas para a política indigenista, sobretudo se levarmos em conta que o centro de poder na elaboração e implementação de políticas públicas relacionadas aos índios frequentemente não encontra seu eixo principal nos órgãos onde legalmente se atribui

competência para tal. Dada a extensão assumida pelo Plano Collor, as alterações administrativas tiveram repercussão imediata ao nível institucional e processual, não estritamente político como se viu acima.

A reestruturação dos ministérios e secretarias de Estado extingue o Ministério do Interior, sendo que a maior parte dos órgãos a ele ligados foram transferidos para a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SUDENE, SUDAM, SUFRAMA).

Desde a sua criação, este ministério assumiu um perfil marcadamente desenvolvimentista, abarcando entidades encarregadas de implementar projetos de desenvolvimento regional e de apoio à expansão sobre a Amazônia. A presença da FUNAI neste ministério e a ação desenvolvida por ela apontavam para este perfil, como foram o apoio a planos de expansão sobre a Amazônia, elaboração de projetos de desenvolvimento econômico para as comunidades indígenas etc.

Esta posição desenvolvimentista, francamente dominante no início da década de 70, não deixou de ser um dos traços principais do órgão nos momentos posteriores, mas deixou de modo gradativo de ter destaque. A década de 80 trouxe a público problemas envolvendo os territórios indígenas, sua exploração e controle. Um dos motivos principais foi a implantação intensiva de projetos de grande porte (POLONOROESTE, Carajás, PMACI etc.), dos quais passa a constar a destinação de verbas para assistência e demarcação das terras para índios, uma exigência dos financiadores externos dos projetos, mais do que uma posição inerente a seus centros de implementação.

Procurou-se criar uma imagem positiva das ações governamentais, agora privilegiando as terras dos índios, com campanhas do tipo: "Índio é terra, não dá

para separar". Esta mudança de eixo significou, em contrapartida, um maior controle sobre o processo de regularização de terras indígenas por parte do governo e, em especial, do setor militar, devido à extensão das terras, interesses e riquezas envolvidos. Durante a ditadura este controle era difuso e afetava as ações do órgão como um todo, de certo modo este maior controle é também uma otimização da presença militar no Estado, atuando em áreas bem definidas e eficazmente.

A transferência da FUNAI para o Ministério da Justiça, coloca-a em um ambiente institucional bastante distinto, isto significando dizer pareceres, preocupações e procedimentos diferenciados.

O Decreto 99.180/90, assinado por Collor, que alterou a estrutura administrativa, coloca como uma das atribuições do Ministério da Justiça os "índios" (Art. 82, VIII), e subordina a FUNAI a este ministério. Os argumentos públicos para esta mudança (únicas citações sobre os índios em todo o decreto), não indicam uma nova postura para a política indigenista: "o índio é uma questão de cidadania", ou ainda a facilidade de retirar os garimpeiros das áreas indígenas, trabalhando juntamente com Departamento de Polícia Federal, ligado ao mesmo ministério - uma redução à questão Yanomami. Não há nestas declarações um perfil que seja de política para os índios, mesmo porque não dão conta de variados aspectos da situação indígena. No entanto, tais argumentos vão de encontro aos apelos da opinião pública (inclusive internacional) neste sentido. O que criou a aparência de que o governo quer de fato resolver os problemas das populações indígenas, pelo cumprimento da lei, objeto primeiro do Ministério da Justiça.

A FUNAI se transferiu de um ministério marcadamente desenvolvimentista para outro que faz crer nas intenções legalistas do governo face ao problema indígena.

Deve-se notar, porém, que a FUNAI passou a ocupar uma esfera onde o ministro foi elevado, pelo próprio Presidente da República, à condição de negociador político do governo (em especial com o Congresso). O escolhido, Deputado Bernardo Cabral, pode ter sido determinante para viabilizar a inclusão dos índios sob sua responsabilidade. Cabral, os assuntos indígenas e os militares têm vários contatos anteriores, bastando lembrar sua posição na Assembleia Nacional Constituinte como relator alterando e invertendo o conteúdo dos artigos preparados pela Comissão de Ordem Social, e assumindo posições bastante próximas às defendidas pelo Presidente da FUNAI (e pelo CSN) em carta enviada aos constituintes.

A reforma administrativa afetou ainda outros espaços institucionais relacionados à execução da política indigenista. Conforme previsto no Art. 3º do Decreto 94.945/87, o GT encarregado de avaliar as propostas de áreas indígenas, seria composto, dentre outros, de dois membros do Ministério do Interior, "um dos quais designado pelo ministro como coordenador do Grupo", um membro do MIRAD e um do Conselho de Segurança Nacional.

Os três órgãos foram extintos e não houve transferência de atribuições pa-

ra outras agências. O resultado prático é que, se anteriormente não tínhamos sequer notícias precisas sobre as datas das reuniões do GT-Interministerial e quais os processos avaliados, hoje os processos estão paralisados e sem regulação. Há sempre a possibilidade de que um ato direto do Presidente da República, como prevê a legislação (Lei 6001/73, art. 25/26), possa aparecer, sobretudo aos ambientalistas internacionais, como sua vontade política para resolver a situação das terras, reconhecendo uma área ou outra.

III Ações práticas

Embora tenha havido uma interrupção no processo de reconhecimento das terras indígenas, devemos destacar algumas iniciativas neste balanço dos seis meses de governo Collor.

A nível da Presidência da República houve um claro privilégio, louvável pela gravidade, à questão Yanomami. É fato, porém, que as decisões anteriores do Supremo Tribunal Federal e as pressões externas - mais importantes face à Conferência Mundial do Meio Ambiente, em 1992 - explicam a ênfase conferida. Mas a constatação é que muito pouco se tem avançado no sentido de impedir o garimpo de atuar em área indígena, e conter o genocídio. Este assunto tem sido exaustivamente debatido, permitindo a formação de uma opinião segura sobre os fatos. Ainda assim vale a pena destacar alguns aspectos.

O problema, ou antes, a solução do problema por parte do governo tem se resumido à explosão de pistas, um caminho encontrado para a retirada de garimpeiros da área. A partir desta ação procurou-se mostrar uma intensa mobilização incluindo vários ministérios, Polícia Fede-

ral, Exército, Aeronáutica e até a intervenção do próprio Presidente (sempre explorada em termos de mídia), pedindo à ministra da Economia a liberação de verbas para a operação.

A situação dos Yanomami foi agravada e fomentada pelos governos anteriores e não resta senão uma ação enérgica. Para citar a antiguidade do problema, basta lembrarmos que em 1976 o MINTER pedia ao governador de RR a adoção de medidas necessárias à imediata paralisação das atividades de garimpagem na "Al Yanoama", na região de Surucucu (Port.GM/0422, 02/09/76).

Mas considerar que uma situação crônica se resolve apenas com a explosão de pistas de pouso é obscurecer o grave problema social e político envolvido e, principalmente, desocupar-se de falar do próprio governo, responsável pela implementação de projetos que têm afetado diretamente as áreas indígenas. Como o Calha Norte, visitado por Collor, com direito a ampla divulgação fotográfica do evento, que redundou no aplauso e incentivo à ação militar.

Age-se no sentido de reduzir o problema Yanomami ao garimpo e, de quebra, a própria política indigenista parece reduzida a este caso. Talvez devêssemos buscar as razões mais profundas destas iniciativas governamentais de desimpedir a área dos Yanomami, em outro ponto, já que ela não chega a produzir um realinhamento (ou sequer um questionamento) mais amplo da política desenvolvida até o momento.

As explosões de pista são componentes da política espetáculo, que não se apoia sobre grupos sociais organizados como interlocutores, tal como prevê a agenda democrática, mas na fragilidade da opinião pública, que necessita sempre de novos impulsos para sustentá-la, ou na

perplexidade das oposições face aos primeiros dias e efeitos do Plano Collor.

No reino da mídia que circunda o governo, parece ainda que o discurso da gravidade geral da situação brasileira (o que é transponível para qualquer setor específico) justifica a eleição de meios e soluções apresentadas como os únicos possíveis de serem utilizados, e que, pelo seu caráter grandioso, investem o Presidente de uma imagem de "bom caudilho" e detentor das soluções únicas, excluindo como válidas quaisquer críticas. Ficam, assim, obscurecidas as solidariedades e alianças que levaram Collor ao poder, em especial as que perpassam a questão indígena.

A pressão internacional ao governo brasileiro é intensa e para isto basta lembrar o telex enviado pelo Chanceler Francisco Resek ao ministro da Justiça em 12/07. Informa o Chanceler que o Brasil voltou a ser acusado na ONU como responsável pela ameaça do genocídio dos Yanomami e que o Itamarati não tem argumentos para defender o país da acusação. Diz ainda que a ONU pode vir a adotar medidas contra o Brasil. Por fim diz que "o governo Collor já criou dois grupos de trabalho para analisar a situação dos Yanomami, mas nenhum foi instalado" (Folha de S. Paulo, 05.08.90).

Esta pressão faz com que as notícias de novas explosões de pistas antecedam viagens do Presidente ao exterior ou a notícia da visita de Bush a Roraima (cancelada devido à invasão do Kuwait), para depois as explosões serem transferidas. Na realidade, a política ambiental joga um importante papel, já que as pressões têm efeito sobre os empréstimos feitos ao Brasil por bancos internacionais, e porque o país se comprometeu com o encontro mundial de 1992. A escolha de Lutzenberger para a Secretaria de Meio Ambiente pode ser encarada por aí, pelo

prestígio que este goza no exterior e pela necessidade de limpar a imagem do país face ao poder dos grupos de ambientalistas nos países do chamado Primeiro Mundo (Limoncic & Mello, 1990: 17).

Por fim, devemos computar as interdições de sete áreas indígenas realizadas durante o período pelo presidente interino da FUNAI, Cel. Airton, embora a repercussão de tais atos tenha sido pequena. Nos últimos anos as interdições têm sido usadas com um caráter mais político, de criar fatos, do que para o reconhecimento efetivo das áreas indígenas, vide as interdições de 1987-88, preparando uma nova etapa da política de terras indígenas (LEITE, 1990). Não parece outro o interesse do presidente da FUNAI.

Embora não possamos afirmar quais os reais interesses das interdições, eles têm um efeito previsível de satisfazer determinados grupos, angariando simpatias e capitalizando poderes para negociar espaços futuros. O que de fato não foi suficiente para impedir a queda de Cel. Airton, substituído por Cantídio Guerreiro, indicado por Cabral e Romero Jucá.

É interessante notar que no mesmo período surgiu uma minuta de decreto, saída da FUNAI e encaminhada ao ministro, revendo a política de regularização das terras indígenas. A linha mestra desta é o retorno do controle de quase todo o processo para a FUNAI. Caberia a esta identificar, delimitar e demarcar fisicamente as áreas indígenas. Esta tem sido a reivindicação de alguns indigenistas do órgão, desde a emissão do Decreto 88.118/83, o que combina com uma certa postura mais ampla face ao Estado e sua intervenção frente aos índios: a tutela e sua ação pelo órgão tutor seriam em si bons para os índios (em geral), sendo necessário apenas escolher adequadamente os quadros de seu exercício.

INTERDIÇÕES, UM ATO POLÍTICO

Percebido do ponto de vista do reconhecimento administrativo e formal das terras indígenas, o ato de interdição estabelecido por portaria da FUNAI é bastante precário. Ainda que baseado nos limites propostos para a definição da área e mesmo que esta estabeleça limites reconhecidos socialmente, seu uso se justifica por outras premissas, que não a do processo demarcatório, em especial o uso do "poder de polícia" pelo órgão. Para justificar a competência para interditar áreas, os últimos presidentes da FUNAI têm usado o poder atribuído no item III do Art. 1º da Lei 5371/67 que criou o órgão, que dá a este a finalidade de "exercitar o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio".

Estranhamente, ou devido à própria fragilidade do ato, cita-se também o Art. 7º do Estatuto da FUNAI aprovado pelo Decreto 92.470/86, que trata de outra matéria: "O detalhamento da Estrutura Básica, bem como as normas gerais serão definidas em Regulamento Interno, a ser aprovado pelo Ministro de Estado do Interior" (sic). O Regulamento não estabelece nada sobre o assunto.

Ao apresentar o que seriam as razões para a interdição da terra indígena (os "considerandos"), usualmente têm sido citados os artigos 23 e 25 do Estatuto do Índio. Estes artigos tratam das garantias da posse da terra aos índios independente da sua demarcação. Neste sentido, combina-se o poder de polícia destinado à proteção do índio com a necessidade de garantir a terra indígena. O poder de polícia está legalmente garantido sobre a área de posse ou reserva. Embora com os mesmos quesitos, os dois atos têm pesos distintos: ao interditar, define-se a possibilidade de uma ação da FUNAI sobre determinados limites, sem formalizar a área como de posse indígena; a delimitação define a área de posse dos índios, sobre a qual a FUNAI passa a ter o poder de polícia (por isto não se justifica a interdição de reservas ou áreas delimitadas).

Uma hipótese para seu uso junto ao processo demarcatório seria de que a interdição daria garantia aos índios até que o processo demarcatório fosse concluído, sendo uma iniciativa da FUNAI, impossibilitada de concluir o processo. A análise dos casos concretos acontecidos nos últimos anos não contribuem para a confirmação desta hipótese.

O uso abusivo da interdição tira-lhe o caráter de excesso. Em 1987/88 foram interditadas 63 áreas, destas apenas 8 foram posteriormente delimitadas: três com redução de área (Eváre I, Eváre II e Awá) e três transformadas em Colônias

Indígenas. Tomadas dentro do contexto daquele momento, as interdições serviram como uma preparação para a implantação das medidas previstas nos Decretos 94.945 e 94.946/87, que significaram, na prática, uma redução do ritmo e das áreas demarcadas (para mais detalhes ver LEITE, 1990).

Vejam os alguns aspectos das áreas interditadas a partir de 15 de março. Pela Portaria nº 319 de 04.04.90, foi interditada a área Uru-eu-uau-uau, com os mesmos limites do Decreto 91.416/85 que declarou a área como de ocupação indígena. De certo modo isto fazia justiça, já que o decreto citado fora revogado em fevereiro pelo presidente Sarney (Dec. 98.894/90), determinando ainda o restudo da área. A FUNAI havia interditado uma área cerca de 200.000 ha menor que a anteriormente delimitada, apoiada sobre o Decreto de fevereiro (Port. 127/90).

No entanto, a nova interdição que "recuperou" os limites declarados como de ocupação dos índios Uru-Eu-Wau-Wau em 1985, continua tratando a área como "em estudo" e justifica a interdição "para restudo de limites". Isto perpetua a situação, pois o decreto que anula a antiga delimitação não foi revogado, apesar de montar uma trégua na esfera da FUNAI com indigenistas interessados no assunto.

Merecem nota, ainda, as interdições das terras Juininha, Figueiras e Alto Rio Guamá (Port. 575, 576 e 577, de 12.06.90), por interferirem mais diretamente no processo de regularização destas.

Para as duas primeiras áreas um dos argumentos da interdição é de que estas foram aprovadas pelo GT-Interministerial com as assinaturas dos representantes da FUNAI, MINTER e MIRAD em parecer discriminado. No caso da Alto Rio Guamá (Port. 577), desmembrada com a criação da Colônia Indígena Canindé, o parecer do GT é questionado nos termos da "Informação nº 010/ASS/SUAF/90", portanto interna à FUNAI. Não avaliam aqui se tais medidas fazem ou não justiça, o fato é que, se tais portarias fossem emitidas durante a "vigência" do GT-Interministerial, criaria uma séria crise de competências. E se não ocorreu em interdições anteriores era porque estas atuavam no mesmo compasso do GT-Interministerial. Esta situação é, sem dúvida, consequência do vazio institucional criado pela reforma administrativa. A intenção destas interdições por parte da FUNAI parece ter sido a de angariar simpatias, e capitalizar poderes para negociar espaços futuros.

Jurandyr C. F. Leite

Cria-se com isto a imagem de que a FUNAI (como o SPI de Rondon) estaria sendo minada na sua luta pelos direitos dos índios, com a inclusão de outros órgãos no processo. Trata-se, contudo, da visão otimista de um grupo de indigenistas. A FUNAI tem sido um local de intenso jogo de interesses, o que dificulta uma visão única, seja boa ou ruim e demanda avaliações mais consistentes da ação progressista do órgão.

Não é menos verdade que o enfraquecimento da FUNAI no processo significou também um maior controle da criação de terras indígenas através da entrada do MEAF, INCRA etc., reduzindo em muito a tramitação das áreas. Mas a FUNAI não pode ser vista fora desta mudança. Basta observar a indicação de Romero Jucá e Iris Pedro para a presidência do órgão em gestões anteriores (este último fora coordenador do GETAT). A FUNAI de hoje guarda o nome, a estrutura administrativa e alguns poucos quadros significativos face ao seu passado, tendo sofrido uma intensa cirurgia, sobretudo sob a gestão Jucá, o que dificilmente emparelhará o órgão indigenista de hoje ao dos finais de 1984/inícios de 1985.

De qualquer modo, o destino da proposta de retorno da regularização fundiária integralmente à FUNAI estará em questão nas discussões do GT-Interministerial criado para rever a política indigenista, do qual trataremos oportunamente.

Bibliografia citada

LEITE, Jurandyr Carvalho Ferrari
1990 - "Terras Indígenas no Brasil: o Governo Sarney". *Resenha & Debate*, 1.

LIMONCIC, Flávio & MELLO,
1990 - PG. Rio de Janeiro, Ibase, maio/junho,
p.17.

A Face ESG do Brasil Novo de Collor

IIIIII

Antonio Carlos de Souza Lima

Durante a campanha presidencial foi freqüente se cogitar sobre a capacidade futura do presente governo de formular um plano que desse corpo a propostas que mais pareciam miragens do que possíveis realidades.

Foi freqüente, também, após o 15/03, que se estanpasse o espanto entre os pouco crédulos de outrora, e que se ouvissem desanimados comentários sobre de como, para além do Império das Imagens, estava bem urdido um amplo plano de transformação do país. Ainda que sua aplicação sofresse de evidentes marcas de inexperiência e submissão aos ditames da mídia, parecia (antes que a queda do Ministro Cabral, que a sigla PC ou Renan Calheiros viessem reapresentar o público ao clientelismo) que as reformas do Plano Collor seguissem um padrão bem construído, uma tecitura requintada que deixava poucas brechas à ação das oposições tanto mais atônitas frente à conjuntura internacional.

Era, no entanto, possível reconhecer a procedência da parte econômica do Plano, sem disfarces (em que pese os esforços teatrais da Ministra da Economia) oriunda dos escritórios do FMI. De onde, porém, proviria a parte administrativa das mudanças, o outro cavalo de batalha do

caçador de marajás?

Face à dificuldade de se mapear o movimento das elites políticas brasileiras, sobretudo um "grupo tão novo" como o atualmente no poder, podemos obter alguns indícios sobre as origens sociais do planejamento administrativo, cuja necessidade é por todos conhecida, consultando um dos celeiros de soluções políticas do Brasil das últimas décadas. Referimo-nos à Escola Superior de Guerra, cujo documento "Estrutura do Poder Nacional para o ano 2001", hoje amplamente divulgado, é uma das peças elucidativas da procedência do programa de Collor para construção do "Brasil de cara nova".

As inconsistências da crítica: guerra pela Amazônia ou plano para o Brasil 2000?

Uma leitura mais atenta do documento pode chamar a atenção para mais do que vem sendo considerado nos breves comentários que surgiram em jornais ou pequenos artigos publicados até o momento, marcadamente impressionados pela ameaça declarada no item "Políticas e Estratégias para a Amazônia". Um certo modo de leitura, preocupado em viabilizar denúncias e detectar precipitadamente o "inimigo" pode desconhecer elementos fundamentais deste documento, precioso por sua abrangência e pretensão, elucidativo do modo de operação dos governantes do país desde o golpe de 1964. Não é ocioso proceder a uma leitura do texto, mais detalhada ainda que não exegética, o que só poderia ser feito dentro dos limites de um outro veículo e à luz de informações bem mais amplas sobre o estamento militar e uma de suas principais instâncias de reprodução.

RESENHA & DEBATE n° 2

O primeiro ponto a observar é que o trabalho se dispõe em dois volumes, o primeiro dos quais parte dos "Pressupostos éticos" da Escola para uma "Visão de síntese" sobre os problemas enfrentados na realidade atual brasileira. Aqui estão os diagnósticos, sendo o segundo volume dedicado ao fornecimento de soluções e subsídios para formulação de políticas que viriam a dar conta de problemas específicos. É a este volume que o texto que tem sido objeto de comentários se integra como anexo B, o qual abarca ainda quatro outros itens ("Ação no Centro-Oeste", "Ação no Nordeste", "Turismo no Nordeste", "Utilização do Gás Natural"), sendo o quarto da lista.

A parte sobre a Amazônia constituiu-se em 42 páginas de um total de 672 para todo o estudo que, longe de ser algo como o retorno dos urutus, é peça a não ser subestimada ou considerada apressadamente à luz de apenas um de seus mais curtos trechos. Afinal, se não fosse assim, as autorizações de pesquisa para a área Yanomami, recém-liberadas, ainda estariam no limbo. Visto sob um prisma mais simplista, poderíamos nos aquietar supondo que tais tempos estão de fato passados e que o governo Collor apresenta feições mais imediatamente democráticas. Mas se tomarmos a unidade mais global do trabalho as preocupações recrudescem por outras vias, aquelas que vêm nos "síndicos" (para utilizar uma palavra usada pela ESG para os mais comumente chamados países do Primeiro Mundo) do Brasil uma das fontes de inspiração para o novo governo presidencial. Isto por si só justificaria um estudo pormenorizado de "Estrutura do Poder Nacional para o ano 2001".

Por outro lado proceder a uma leitura cuidadosa do texto, desnaturalizando pressupostos e categorias, num trabalho que traga a baixo as pretensões democrati-

zantes de trechos do trabalho, desvelaria o autoritarismo subjacente à modernização pretendida.

III O texto em seu contexto

O estudo como um todo foi primeiramente apresentado em circuito restrito em 7/7/1989, com o título de "1990-2000 - A DÉCADA VITAL - Por um Brasil Moderno e Democrático", resultando de um grupo de trabalho coordenado pelo Prof. Jayme Magrassi de Sá, em comemoração ao 40º aniversário da Escola. Traz a apresentação do seu Comandante e Diretor, General-de-Exército Oswaldo Muniz Oliva, datada de 15/03/90.

Trata-se nomeadamente de um projeto para a transformação do Brasil em potência dominante nos quadros do Terceiro Milênio, considerando de forma minuciosa cada ponto percebido como relevante e tal mudança. O entendimento mais completo do projeto implica, pois, no conhecimento da trajetória da instituição, daquilo a que no seu léxico chama-se "doutrina", das transformações porque tem passado nos últimos anos, enfim da correlação de forças que, internamente à Escola, produziu o documento. Este último dado parece-nos especialmente importante, já que alterações expressivas têm se passado nos quadros da instituição militar - sobretudo do Exército - com seus contingentes mais comprometidos com os períodos mais sombrios da ditadura militar, ligados às agências menos visíveis, em franco processo de reforma e afastamento da vida político-administrativa do país.

Se tentarmos com a visão mais freqüente sobre as Forças Armadas na literatura especializada sobre o assunto - aquela que as aborda como instituições sociais totais, em grande medida segregadas

em termos de sua reprodução de um universo social mais amplo - e tomarmos como hipótese que elas se organizam a partir do conflito interno, repartindo-se em facções articuladas a grupos distintos da sociedade civil, entender que segmentos estão representados na composição do grupo de trabalho gerador do documento é uma via de acesso privilegiada para considerar as repercussões possíveis de suas diversas partes no cenário atual, relativizando suas distintas afirmações.

Assim, sem querer descaracterizar as preocupações relativas à proposta de chegar a ações bélicas contra ONGs e outros possíveis "obstáculos" ao "objetivo nacional permanente" de "integração nacional" para a Amazônia, seria de interesse apreender os aspectos mais globalizantes do documento, em especial os que parecem ter sido encampados pelo governo Collor, como é o caso da reforma administrativa.

III A Reforma Administrativa e o Estado: uma panacéia para o "Brasil em crise"

Tomando como seu segundo objetivo síntese "restaurar a autoridade e a capacidade de iniciativa e de decisão na gestão político-administrativa do Estado" (v. I, p. 29), e considerando a década de 1980 como período desastroso em que "... o Estado brasileiro perdeu gradativamente seu papel de agente de modernização e de transformação social", tendo se tornado "... progressivamente hipertrofiado, auto-suficiente, autôfágico e acomodado" (idem, p. 30) o documento propõe evitar "... a utopia perversa do paraíso socialista e a iniquidade do capitalismo selvagem" (idem, p. 31). O Estado, entendido pela ESG como as agências públicas

em que esta relação de classes se objetiva, deve sofrer uma rigorosa revisão, isto significando para o trabalho realizar uma reforma administrativa.

Crítica-se o Estado brasileiro - de resto herança mais imediata da ditadura militar, fato sequer mencionado no texto, chamando-o "patrimonial", "clientelista" e "cartorial" (v. I, p. 52), diagnosticando a situação atual do país como de crise "político-institucional na medida em que é uma crise do Estado enquanto representação política da sociedade" (ibidem). O Estado deve se retrair da esfera econômica, ser "enxugado", restabelecendo-se, por outro lado, uma relação positiva entre os poderes da União, a partir de uma sólida maioria governista no Congresso.

Contudo, é na atuação político-administrativa do poder executivo que se deve concentrar o esforço de restauração do Estado brasileiro. Cabe, fundamentalmente, recuperar as funções de planejamento e decisão do núcleo básico da Administração Pública Federal, buscar a modernização de sua organização e de suas formas de relacionamento com a sociedade e assegurar sua capacidade de iniciativa e de inovação no contexto do processo de desenvolvimento nacional." (v. I, p. 55)

O peso atribuído à reforma administrativa não é, assim, de pequena monta nesses "subsídios" a um novo governo que pretenda realizar o "... encontro [da sociedade brasileira] com a modernidade" (v. II, p. 9), pois a "... a Administração Pública brasileira ainda persiste no anacronismo das instituições herméticas e oficialistas, muito embora as várias reformas tentadas nas últimas décadas" (idem, p. 11). Sua reformulação implicaria implantar novos "... padrões, procedimentos e abrangências diferenciados dos que provocaram a sua falência..." (idem, p. 12), capacitando-a para que "... formule e exe-

cute um novo Projeto Nacional transformador da realidade social, com legitimação e a colaboração da comunidade", o que deveria se caracterizar por "... democracia e transparência nas decisões e por prestações de serviço com qualidade à sociedade..." (idem, p. 13).

III Os "Índios" e sua localização institucional

É sob tais pressupostos que encontramos, na parte relativa à Presidência da República (p. 22-24), no conjunto de órgãos de sua assessoria direta o Gabinete Civil, o Gabinete Militar ("Apoio logístico às atividades do Presidente da República e sua segurança pessoal"), a Consultoria-Geral da República, o Estado-Maior das Forças Armadas, e a Secretaria de Assuntos Estratégicos. A SAE deveria incorporar "as atividades de informação do atual SNI, que fica extinto" (p. 48). Pelo seu organograma fica-se sabendo que "fronteiras, terras, índios, mobilização" são algumas das tarefas de defesa ligadas à Secretaria (p. 50).

Mais adiante, tratando do "sistema de negócios internos" (p. 32 e ss), responsável pelas funções de "... segurança pública da sociedade e o exercício da tutela do Estado", operado pelo Ministério da Justiça, encontramos, como fundações sob sua responsabilidade a FUNABEM e a FUNAL. No "sistema de desenvolvimento social" (p. 32-33), operado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, encontram-se as tarefas de educação: cultura, esporte e lazer; saúde e assistência; trabalho e previdência social, divididas em secretarias distintas.

Haveria, ainda, um "sistema infra-estrutural", composto por um Minis-

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, 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 afetadas 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 aguardando 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 científica.

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 frequente 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 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 explicito, é função do órgão a de-

marcação das 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 antevendo 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 vigorará 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

RESENHA & DEBATE

Nº 4

Junho 1991

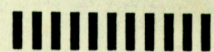
REVISÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

No último dia 17 de maio o PETI promoveu, contando com a participação de pessoas e entidades bastante representativas dentro da cena indigenista, uma reunião voltada para a análise de três atos administrativos recentes, cuja peça principal seria o Decreto nº 22 de 4 de fevereiro deste ano, que trata do processo de regularização de terras indígenas como um todo, atualizando sua sistemática. E, especificando um pouco mais partes deste decreto, a Portaria da FUNAI nº 239, de março deste ano, veio normatizar os estudos etnohistóricos e sociológicos do trabalhos de identificação, e a de nº 398, de 26 de abril, apresentou um conjunto de áreas ("dentre outras") que passarão por um processo de revisão, com base nos artigos 3º, 7º e 11º do referido Decreto.

O convite para uma avaliação conjunta teve como proposta realizar um cruzamento de pontos de vista no sentido de aprimorar e melhor compreender a política indigenista atual. O resultado foi a indicação de alguns encaminhamentos futuros, como a preparação de um projeto de lei que regule a política de regularização de terras, a ampliação por parte da ABA de uma discussão sobre a participação do antropólogo no processo e a instrumentalização de um monitoramento dos processos de áreas.

As análises apresentadas e discutidas na reunião foram parcialmente transcritas e editadas, de modo que pudéssemos reproduzi-las e divulgá-las a um público maior. Dadas as limitações de espaço e particularidades da linguagem escrita, optamos por produzir, a partir das intervenções, pequenos textos que pudessem expressar as idéias apresentadas, tendo como prioridade apresentar as principais linhas de avaliação e sugestões surgidas na reunião. Com isto alguns dos exemplos e intervenções no debate foram cortados, procurando dar, em contrapartida, uma leitura mais sistemática e dinâmica.

A exposição foi apresentada em três blocos: a avaliação das medidas e dos processos adotados, apresentado por uma seqüência de pequenos textos extraídos da intervenção de cada participante; a avaliação do impacto das recentes medidas sobre algumas áreas e regiões, que teve como base as avaliações apresentadas durante a reunião, sistematizadas posteriormente; e, por fim, um pequeno resumo do que foi a discussão acerca da participação do antropólogo no processo, tema que tomou a segunda parte da reunião.



A Nova Sistemática de Regularização das Terras Indígenas - avaliação -



As avaliações que se seguem sobre a nova política de regularização de terras indígenas do Governo Collor têm como base as intervenções orais feitas durante a reunião e posteriormente editadas. A ordem dos textos corresponde à de exposição durante a reunião.

III João Pacheco de Oliveira
PETI/Muscu Nacional

Numa espécie de "pré-análise" no *Resenha & Debate*, logo após a publicação do Decreto nº 22/91, manifestávamos uma preocupação que alguns acharam bastante "neurótica" em relação a um dos aspectos reiterados dentro do decreto, que era a revisão das terras indígenas. E, de fato, o que se verificou é que a importância da revisão das áreas era bem menos residual, já que a recente Portaria nº 398 arrola 144 áreas a serem revistas, um número extremamente significativo, pegando diferentes regiões do Brasil - são 55 áreas do Amazonas, 12 do Acre, 16 do Pará, 10 do Mato Grosso, 12 de Roraima -, num espectro bastante largo de situações. O que era apresentado como residual e voltado para alguns casos periféricos e aberrantes, acaba por criar quase uma nova sistemática.

É interessante pensar que às vezes o Estado normatiza em um aspecto, ao mesmo tempo que cria instâncias emergenciais que se tornam forma de atuar. E o normatizado

vira quase referência constitucional! Um processo bastante engenhoso de substituir a lei por uma prática que não tem nenhuma normatividade exercida sobre ela.

Na nossa visão, está sendo definida uma sistemática que não muda em nada o que tem sido feito desde o regime militar, onde efetivamente existe um descompasso entre o lado técnico e o lado político do processo de identificação das terras indígenas.

Este processo não será jamais exclusivamente técnico, ele deve ter necessariamente uma instância política, onde é efetivamente um problema da sociedade nacional e um problema dos índios. A demarcação não é jamais um ato técnico que possa ser feito segundo algum critério etnohistórico de recuperação do território, que possa deixar de lado a participação do índio enquanto ator político, dizendo quais as suas pretensões efetivas em relação às terras, quais são as suas necessidades, hierarquizando essas pretensões em função de suas próprias realidades e suas prioridades, compondo ou recompondo arbitrariamente e outorgando uma unidade territorial - que também não é um conjunto mecânico e pré-dado.

Dentro do lado técnico existem dois elementos que estão fortemente envolvidos: de um lado o aspecto da pesquisa - como se vai pesquisar o que é um território indígena e os critérios para isso - e, de outro, é importante também imaginar o quadro legal. Ao falar da participação do índio é fundamental pensar que o lado técnico é essencial para afirmar o espaço de um grupo dominado dentro da sociedade nacional, de um setor da sociedade que não é privilegiado do ponto de vista das políticas de Estado ou de recursos para o exercício de seus direitos.

A técnica não se firma só como exatidão, mas muitas vezes como a maneira de viabilizar para um grupo dominado a existência de direitos constitucionais. Direitos inquestionáveis em relação a uma parcela de território, que dentro de uma correlação política com os grupos brancos é impossível que tenha condição de afirmar.

Neste sentido, tornar a parte técnica completamente desconsiderável ou menor, acaba realmente tornando a situação do índio mais frágil dentro do processo. A avaliação do antropólogo, promovendo a identificação da terra necessária ao índio, segundo critérios claros, não é o passo definitivo dentro do processo, mas não deixa de ser um elemento muito importante para ser usado pelos índios, inclusive nas suas relações com outras agências (INCRA, ministérios, governos estaduais e municipais) presentes nesta situação.

Outro domínio desse processo é o lado político. É fundamental ver esses decretos e portarias como instrumentos que definem instâncias de decisão dentro do aparelho de Estado e definem regras para a participação nesse processo de decisão.

Todos os atos normativos (decretos e portarias) falam da participação dos índios. Os antropólogos estão habituados a esta nova retórica, já que até a presença deles em área tem que ser validada pelos índios. Na realidade isto é puramente retórico e legitimador, já que não se abre espaço a participação efetiva dos grupos indígenas. Como já indicamos no *Resenha & Debate 3*, a forma de operacionalizar isto a nível das esferas de decisão, nunca é adequadamente definida. Desta forma o índio não vai exercer sua cidadania, em um contexto onde ele tenha direitos claros e formas de intervenção legítimas e reconhecidas, gozando de uma relativa liberdade, no jogo de uma pluralidade de agências. Mas as normas formam um contexto onde ele entra, não só do ponto de vista legal como tutelado da FUNAI, mas realmente como cliente, como pessoa que tem demandas (econômicas e assistenciais etc.) controladas pelo órgão tutor. Dentro de uma situação deste gênero, qualquer participação do índio parece alguma coisa sem muito sentido do ponto de vista antropológico.

A participação teria que ser regulada, refletida, e haveria a necessidade de fiadores da participação indígena. Se a própria sociedade se faz presente dentro desse contexto, ela pode ser um fiador da participação

mais legítima. Se o Estado através de outras instâncias mais plurais, tendo vozes diferentes, visões diferentes, se faz presente, é possível que os índios possam trabalhar com alternativas.

Mas o que os citados decreto e portarias instituem, é um contexto onde a relação é sempre de clientela com a FUNAI, em que o índio se manifesta a funcionários da FUNAI, segundo um processo em que a iniciativa é totalmente definida pelo órgão. Os GTs são definidos pelo presidente da FUNAI, composto com membros do órgão, normatizado pelo próprio órgão. Não se está criando qualquer contexto de participação, mas simplesmente permitindo o uso do nome do índio dentro dessa situação.

Nossa preocupação fundamental, como marcamos no *Resenha & Debate*, não passa pela valorização formal e institucional. Não é se a FUNAI está enfraquecida, fortalecida, esquartejada, descentralizada, modernizada. A questão seria em que sentido se garante efetivamente a participação dos índios, bem como um maior controle da sociedade em relação a estes processos.

Antes mesmo do "pacote de abril", com as 144 áreas, esta já era uma sistemática centralizadora e extremamente nebulosa, onde o lado técnico na proposta era pouco definido, e o lado político era, não a democratização e transparência de instâncias de decisão, mas a passagem do poder de decisão à mão individualizada de ocupantes de altos escalões do governo federal, a pessoas que são sínteses de uma série de determinações políticas e que foram indicadas em função de interesses especiais do executivo.

Que a aprovação do estudo técnico passe pelo presidente da FUNAI, e depois pelo Ministro da Justiça, insere-se numa dinâmica que torna aos índios e à sociedade civil completamente invisível o processo real de decisão. O que leva o Presidente da FUNAI a aprovar ou negar o estudo técnico? O mesmo se coloca para o Ministro da Justiça! Quais as razões para aquilo, uma vez que não são publicadas e não são ditas. O que

leva que o Presidente da FUNAI ou Ministro peça a revisão de uma proposta, são, certamente, prioridades políticas que para os índios e sociedade civil precisam ser justificadas legalmente, conhecidas e debatidas.

É importante a vigilância da sociedade, dos antropólogos, das entidades etc., em relação às práticas administrativas, porque se está lidando com a gestão de coisas públicas. Por isto fizemos a referência ao período militar, no sentido de que as portas quanto ao processo de decisão estão sempre fechadas. Nós podemos especular sobre os interesses envolvidos, mas não existe nenhum fórum onde isto venha a público para ser discutido. Se o processo de decisão é sigiloso e as razões que estão por trás deles não são conhecidas, quem pode garantir que a lei é respeitada e que se decide de acordo com os legítimos interesses públicos.

Este domínio da nebulosidade que se implantou resgata um quadro pré-democracia, a época da relação quase umbilical MEAF e Presidência da República, onde o GT-Interministerial era um mensageiro dos processos. Não havia porque ouvir índios ou antropólogos. As pressões existiam, mas eram feitas dentro dos gabinetes e em toda burocracia próxima, sobre o que indigenismo oficial acha que é importante silenciar. A nossa postura, de democratização do Estado dirá, ao contrário, que precisamos visualizar.

III Roque Laraia ABA

A Associação Brasileira de Antropologia (ABA) está enfrentando neste momento uma bateria de reuniões de assuntos relativos aos índios. Além da regularização fundiária, que é assunto específico desta reunião, estamos, entre outros temas, muito empenhados na discussão do novo Estatuto do Índio. Logo será publicado um ante-projeto, preparado pelo governo federal, e a partir daí teremos 30 dias de prazo para fazer sugestões, antes que esse decreto volte à Comissão Interminis-

terial, para depois ser enviado ao Congresso Nacional. Para nós esta é uma questão muito grave, porque este novo Estatuto, no seu Artigo 8º, reedita de certa forma o projeto de emancipação de 1978, e há várias falhas jurídicas e técnicas que terão que ser resolvidas.

Neste projeto do Estatuto do Índio, a questão da demarcação está muito mal colocada e não existe um detalhamento maior. Com isto, acho que o Decreto nº 22 vai ocupar este espaço. Mesmo com a aprovação de um novo Estatuto, este decreto vai continuar sendo operacional, o que torna sua importância ainda maior.

III Raimundo Sérgio Leitão NDI

O que eu gostaria de colocar, com base inclusive nas observações que foram produzidas no **Resenha & Debate**, e que tem sido uma discussão travada desde o ano passado, quando da constituição do GT encarregado de rever e elaborar uma nova política indigenista, é a questão de a quem compete, dentro da estrutura governamental, a elaboração de normas sobre o processo administrativo de demarcação das terras indígenas. O que está em vigor no momento é que essa competência é exclusiva do Poder Executivo, por uma delegação contida no Estatuto do Índio, e que é mantida na atual proposta que está para ser encaminhada ao Congresso. Isto coloca a constante possibilidade que o Executivo tem de rever essas normas, através do poder de expedir normas por decretos, e que são normas vinculativas para a administração federal.

Nós tivemos a oportunidade de participar de algumas reuniões, na qualidade de assessores do Jorge Terena, representante da Secretaria de Meio Ambiente (SEMAM), do GT criado ano passado para rever a política indigenista. Lá foram colocados alguns tópicos que estão agora contidos neste decreto de fevereiro e nas portarias, em especial a que regulamenta os trabalhos de identificação. Este

foi o caso, por exemplo, de uma proposta que "adequasse" as áreas à nova sistemática, sugerida pelo representante da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), Tenente-Coronel Costa Couto, quando a minuta já estava para ser fechada. Apesar de dar margem a revisões arbitrárias, isto acabou por ser colocado.

Mas outro aspecto parece ser importante destacar. O representante da Secretaria Geral da Presidência, o antigo Gabinete Civil, diplomata Enio Cordeiro, na nossa opinião tem tido efetivamente o poder de decisão nos grupos de trabalho criados recentemente. O que ele tem colocado nas discussões é a necessidade de se estabelecer parâmetros mais claros sobre o que é terra indígena e sobre quem decide o que é terra indígena dentro da estrutura do governo. Primeiro, durante as reuniões ele iniciava sempre por criticar o absurdo de ser a FUNAI o órgão com poder de decidir ou iniciar a discussão sobre o que é terra indígena. Isto em razão de ser a FUNAI um órgão menor hierarquicamente, sem o peso de um ministério, assumindo funções que são importantíssimas ao desenvolvimento do país. Segundo, com relação à definição dessas terras indígenas como bens da União, onde ele defendia o inverso da interpretação que é corrente a todos: de que a União tivesse um poder exclusivo, na qualidade de detentora destas terras, ou, usando o termo jurídico, o poder dela dispor (poder quase soberano), em especial quando estivesse em jogo o desenvolvimento nacional.

Pelo lado do Gabinete Militar, representado pelo Capitão-de-Fragata Domingos Sérgio Meireles, as argumentações já são um pouco conhecidas: terras demais, imprecisão de conceitos, a questão sobre o que é terra de perambulação, até onde o grupo consegue dizer qual é o limite de suas terras etc. A grande novidade, a nosso ver, é esta postura colocada pelo lado da estrutura, ou seja, de quem tem o poder de decidir e reconhecer o que é terra indígena.

Com isto temos a referência, a nível dos atores que estão participando das formula-

ções dentro do governo, de um novo Estatuto do Índio, onde se mantém o poder de elaborar as normas de demarcação a critério do Poder Executivo. E onde se mantém, também, algumas expressões que, a nosso ver, são bastante vagas, propiciando mudanças e critérios totalmente aleatórios na hora de identificar uma terra, como a manutenção do chamado "consenso histórico".

Deveríamos perguntar qual a possibilidade de se estabelecer normas que criem uma maior dificuldade para sua revisão, ou seja, que este corpo de regras sobre o processo de demarcação, possa constar de um texto aprovado pelo Congresso Nacional. Sendo possível isto, é preciso que passemos imediatamente a outra questão: qual o corpo legal que vai reger a demarcação administrativa das terras indígenas?

A proposta para o processo de identificação deve levar em conta o desencontro existente entre a linguagem do antropólogo e a linguagem do advogado. O intercâmbio entre estas duas leituras diferenciadas, poderia trazer propostas que fossem satisfatórias aos interesses dos índios. E isto me leva a uma consideração do advogado Carlos Frederico Marés (Diretor Técnico do NDI), numa proposta que não está totalmente elaborada, acerca do processo de demarcação, envolvendo estes dois tipos de linguagem. Primeiro, que o processo fosse constituído a nível de lei, o que tornaria sua mudança bem mais complicada, e nós sabemos como é demorada a tramitação no Congresso. Depois, que o processo poderia ser semelhante ao processo existente para discriminação de terras públicas. Apesar das interferências políticas no decorrer do processo, a Constituição define o que é terra indígena, ao oferecer aqueles elementos no § 1º do Art. 231. Deste modo, o ato de reconhecimento deveria se limitar a um laudo pericial antropológico que identificasse a presença daqueles elementos, referenciados pelos usos, costumes e tradições de um dado grupo. E que isto vinculasse a decisão administrativa por parte do governo, ou seja, o laudo que fosse expedido pelo perito envia-

do à área para identificá-la seria necessariamente obedecido pela autoridade administrativa, que teria tão somente a função de seguir o ato de reconhecimento.

III Carlos Alberto Ricardo CEDI

Eu gostaria de acrescentar que o governo tomou de forma brutal a iniciativa. Esse pacote apresenta 144 áreas para revisão (Port. 398/91) e diz ainda "entre outras", o que é um indicativo de que, passado o ano inicial de governo Collor, um conjunto de regras e posições do aparelho de Estado foram definidos e a FUNAI retoma a iniciativa. Retoma não para conseguir a decisão política, estas já foram tomadas e por isto a burocracia se mobiliza, mas porque estas revisões são uma promissora "temporada de diárias". Mesmo que não se acredite que os prazos possam ser cumpridos, o que supõe uma quantidade razoável de recursos, temos que reconhecer que há uma iniciativa muito grande por parte do Executivo, ainda que com as regras que estão dadas e que foram bem analisadas.

O problema que se coloca é como vamos acompanhar este processo e que estratégia teremos de intervenção neste processo. Acho que deveríamos continuar privilegiando a produção do conhecimento dirigido diretamente a uma forma de participação que ampliasse o poder dos índios, da Procuradoria Geral da República e do Congresso Nacional no processo.

Outro aspecto que poderia ser discutido, para este acompanhamento, é este poder, em grande parte "ritual", dos antropólogos no processo inicial, que poderia se tornar uma alternativa real e crescente de poder, procurando alterar a correlação de forças na definição destas áreas. O que estamos pensando é em como nos instrumentalizar para que o trabalho de acompanhamento de documentação e de monitoramento, possa crescer e ter canais que, de um lado, contemplam esse processo

de decisão, onde a iniciativa em grande parte está na mão do Executivo com as regras já definidas, mas que também pudesse criar alternativas de intervenção.

O CEDI, dando seqüência ao trabalho de banco de dados sobre terras indígenas, está implantando a informatização da cartografia, e isto me parece muito importante para nos capacitarmos melhor em dois pontos de vista: como traduzir em bases cartográficas o conhecimento que consideramos adequado para expressar os interesses indígenas a respeito de suas terras, e como isto pode ser veiculado, compondo sumários alternativos, ao tempo da decisão, das pressões ou das iniciativas judiciais. Futuramente prepararemos uma reunião junto a uma equipe interdisciplinar, para pensar e dar uma tradução prática a isto.

Deveria se caminhar para este grande esforço de dar, não só uma correspondência cartográfica dos perímetros das áreas indígenas sobre um mapa base, mas de traduzir e expressar uma cultura adequada de conhecimentos antropológicos e das próprias formas de representação indígena sobre seu território e símbolos. Isto poderia ser usado para a intervenção dos índios, tornando o cenário mais favorável para as decisões.

Os antropólogos não fizeram a tradução cartográfica do seu conhecimento, talvez por não conhecerem seu efeito jurídico. Acho que deveríamos permanecer com uma certa estratégia de consolidar, sistematizar conhecimentos e bancos de dados, traduzir isso em termos de uma linguagem apropriada para intervir em outros foruns.

III Gilberto Azanha CTI

No âmbito do Centro de Trabalho Indigenista, e por força do tipo de atividade desenvolvida, com intervenções em várias áreas, nas quais se inclui a questão da demarcação, nós temos avaliado que a FUNAI está se abrindo à participação de antropólogos. Mas, se estas práticas administrativas são, de

certa forma, abertas, elas estão em conflito com o processo de decisão.

Onde você tem um administrador da FUNAI sensível às entidades, como no caso dos Guarani em cuja identificação participaram o PKN (Projeto Kaiowá-Nhandeva) e CIMI (Conselho Indigenista Missionário), localmente você tem acesso ao processo, pelo menos na fase de identificação. Mas depois, quando o processo sai da área regional e vai para Brasília, começa a complicar o seu acompanhamento. E depois quando sai do âmbito da FUNAI e vai para o Ministério da Justiça, acaba totalmente a possibilidade de acompanhamento.

Nós temos ficado atentos, tentando acompanhar tudo que tem sido editado pela FUNAI, conversando com pessoas do órgão, mas isto tem um limite.

Seria o caso agora de pensar qual o tipo de intervenção e de que forma romper com o sigilo da decisão. Um caminho seria definir isto através de lei. Senão, nós ficaremos ao sabor de quadros da FUNAI que sejam sensíveis ou não.

III Lídia Luz Comissão Pró-Índio (SP)

A questão fundamental, em nossa avaliação, já colocada em outras exposições, foi de que a participação de que fala os documentos não se traduz em participação na esfera de decisão. Mas gostaria de chamar a atenção para a participação de órgãos públicos federais e outros órgãos estaduais e municipais. A experiência mostra que a definição das terras sofre grande interferência destes órgãos e, dada a pressão de certos grupos de interesse que existem nestes órgãos, acabam até mesmo impossibilitando a definição da terra indígena. Quando se fala em reassentamento ou desobstrução de terra indígena, são estes que participam disso, na medida que esta é uma iniciativa do Executivo, e a definição ou desobstrução depende de como estão situadas as forças locais no processo.

Um caso que pode ser elucidativo deste processo é o dos Pankararú de Pernambuco, que temos acompanhado mais de perto. Como não há definição para um reassentamento, a situação vai se definindo de maneira desfavorável e conflituosa. Os órgãos são utilizados como argumento para que a demarcação seja inviabilizada, o que tem levado a muitos conflitos. Deste modo cabe pensar, também, em como garantir a demarcação, quais são os mecanismos que podem também ser utilizados, tanto de participação como de decisão, seja no processo de demarcação como de desobstrução das áreas indígenas.

III Jurandyr Leite PETI/Museu Nacional

Procurei ler a Portaria 398, de 26 de abril, que cria a Comissão Especial de Análise para revisão/avaliação das terras, confrontando-a com a análise que fizemos para o **Resenha & Debate**. A possibilidade de revisão de todas as terras indígenas aberta pelo Decreto 22/91, não era acompanhada por uma definição de procedimentos para tal. Muitas vezes as portarias, as ordens de serviço, o regimento que se seguem ao decreto, acabam por decidir regras e procedimentos que esclarecem mais o sentido da aplicação das medidas do que o próprio decreto.

Note, primeiramente, que a Portaria 398, sintomaticamente, não cita a Portaria 239, que estabeleceu normas para o processo de identificação. O trabalho terá como base os "processos específicos", o que parece indicar que serão avaliadas/revistas a partir dos levantamentos já existentes. Cria-se com isto uma dinâmica própria a esta Comissão e ao processo de revisão/avaliação das áreas, independente dos procedimentos recém-definidos.

Conseqüentemente, como o trabalho da Comissão não corresponde a uma "identificação" e aos trabalhos de um Grupo Técnico, definidos no Decreto, não há garantia de que seus resultados sejam publicados, como é previsto para os relatórios de identificação. Esta

comissão começa, assim, com o poder de efetivamente validar e revalidar ou pedir revisões de uma quantidade enorme de terras, quase 65% do território indígena sem necessidade de publicar os resultados, o que coloca, sem dúvida, dificuldades a um monitoramento.

Um ponto a considerar é que muitas das terras citadas foram originalmente identificadas por funcionários que são hoje membros desta Comissão. Isto tem conseqüências diretas na avaliação, dada a posição tomada quando da identificação pelo membro da Comissão.

Vamos, contudo, imaginar que a importância desta Comissão estaria em preparar os processos, nos termos do Decreto, para apreciação do Ministro: ver se os dados são suficientes ou não, que tipo de impedimento existiriam à delimitação, se precisariam de novos estudos ou não.

Analisando a situação das terras citadas pela portaria, observamos que estão ali todas as terras "interditadas", à exceção de Areões I e II, interditadas na gestão Cantídio Guerreiro, mas não estão todas as identificadas. Se fosse para "preparar" as terras para avaliação do Ministro da Justiça porque estas não estariam citadas? Não se pode alegar hojeem dia desconhecimento da situação das terras indígenas.

Por outro lado, estão entre estas algumas áreas delimitadas, isto é, com Portaria ou Decreto Presidencial que reconhece a área como de ocupação indígena. Tomemos o caso de Roraima onde há nove terras já delimitadas, de um total de 12 propostas para revisão. Desde a campanha eleitoral o Otomar Pinto (atual governador do Estado) vem batendo insistentemente nesta tecla, dizendo que as terras indígenas tomam 2/3 do território do estado e que Roraima não pode crescer. Aparentemente esta pressão está dando resultados. A inclusão de áreas delimitadas e reservadas no rol daquelas a serem revistas, cria uma situação de, a qualquer momento, outras áreas serem revistas, o que é garantido pelo Decreto 22/91, dependendo da pressão política exercida para isto.

Na realidade a Comissão é uma instância não explícita no decreto, com poder de pedir a revisão de todas as áreas indígenas, com regras próprias, e sujeita a pressões externas e internas. Mas acompanha a lógica do decreto, onde, com já mostramos em análise anterior, não são definidos critérios claros para a avaliação e não há possibilidade real de participação.

Isto recoloca a necessidade de se pensar formas de controle da ação do Estado nesta área, que sejam a expressão de um processo mais democrático, o que implica não só na explicitação das técnicas e critérios utilizados, mas também na possibilidade de que estas técnicas e as decisões sobre elas possam ser questionadas. E esta é uma das características do decreto, ao permitir alguma participação mas não o questionamento aos resultados.

O decreto estabelece quem é o técnico responsável, ou mais especificamente, a procedência do técnico, mas não exatamente a técnica, o que acaba levando a discussão sempre em termos de órgãos e não de procedimentos técnicos mais específicos. Não se trata, assim, apenas de discutir qual a capacidade do antropólogo da FUNAI, mas qual a capacidade de intervenção e de questionamento das técnicas.

Por sua vez esta possibilidade ampla de revisão deve ser pensada neste outro aspecto: ainda que o executivo seja responsável pela definição das terras indígenas, não é possível facultar a ele a revisão. A Procuradoria Geral da República ou o Congresso devem ser os espaços para qualquer revisão de terras e processo, respectivamente.

O que esta nova regulamentação comprova é a necessidade de garantir que os procedimentos não serão alterados facilmente. De que serve a demarcação e regularização de uma terra indígena, senão à retórica, se um novo decreto poderá propor uma nova revisão das terras? Isto cria uma situação de total insegurança e um incentivo às mais diversas formas de invasão às terras dos índios, e de pouco adiantaria controlar os critérios técnicos e os processos específicos.

Impactos das revisões e das novas identificações de terras indígenas

Alguns participantes da reunião procuraram avaliar o que pode vir a ser o impacto das recentes medidas e da proposta de avaliação/revisão, tomando como alvo de análise aquelas áreas que têm acompanhado. O caso Guarani do Mato Grosso do Sul, é o único para o qual foi criado um GT que atuou tomando por base o Decreto 22/91.

Guarani do MS Celso Aoki (PKN)

No final de janeiro foi criado o GT para o estudo de 10 áreas guarani do Mato Grosso do Sul, o primeiro a concluir os trabalhos depois do Decreto 22/91. E é bastante claro que a criação deste GT estava vinculada à questão dos suicídios entre os Guarani de Dourados, como uma ação emergencial. Tanto que o prazo dos trabalhos foi reduzido de 45 para 10 dias, por interferência do Ministro da Justiça.

Nossa preocupação era em que medida este GT iria se adequar ao novo decreto, especialmente no que diz respeito à revisão dos limites das áreas guarani. Os trabalhos só foram iniciados após a definição do decreto, que já era esperado pela FUNAI, e foram concluídos no prazo, mesmo porque, das dez que o grupo apresentou, oito já tinham estudos de identificação. Para outras, houve apenas a indicação de que fossem identificadas. Quatro das oito áreas têm pendências judi-

ciais sendo o relatório, para elas, apenas uma síntese e uma análise da questão judicial.

O trabalho foi entregue ao Presidente da FUNAI que o ratificou e apresentou, em 06 de maio, ao Ministro da Justiça, que pela nova sistemática teria o prazo de 30 dias para apresentar seu parecer.

Tem se falado muito em desapropriação, inclusive na entrega do relatório o secretário executivo do Ministério disse ser muito difícil a demarcação das terras no MS, e em caráter emergencial esta seria a melhor saída. Mas durante a tramitação houve a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que anulou a sentença do juiz federal de Campo Grande contra os índios no caso de Pirakuá. A partir daí não se falou sobre desapropriação, ao menos na FUNAI.

É interessante recompor o que foi o grupo técnico formado. O GT foi composto por Alceu Cotia, antropólogo da FUNAI e coordenador do grupo; por uma pessoa do IBAMA, para avaliar a degradação ocorrida durante a liminar que permitiu a reintegração de posse dos fazendeiros. O TERRASUL, indicado na portaria, não compareceu. E ainda um advogado do CIMI e um do PKN. Eu participei como colaborador, mas não fui nomeado, sendo convidado por empenho pessoal do superintendente de Cuiabá.

A FUNAI local, hoje em dia, parece estar nesta política de boa vizinhança, pois em qualquer questão que ela venha a implementar, há uma política bastante forte de aliança, principalmente em relação a Dourados face ao problema do suicídio. Isto inclusive acirrou muito os problemas em Dourados. A FUNAI pediu inquérito para a Polícia Federal para averiguar se os suicídios eram homicídios, e a PF divulgou por um jornal que, realmente eram, mas não disse em quantos, o suicídio tratava-se de homicídio. Como existem dois capitães, uma facção estaria eliminando a oposta. E esta notícia gerou muita tensão, colocando uma liderança contra outra.

Existem várias iniciativas no sentido de "agora vamos salvar os índios" (Universidade, Prefeitura, Governo Estadual etc.).

E uma das dificuldades neste GT foi a visão que existe, inclusive dentro da FUNAI, de que o problema dos Guarani se resume a Dourados. Nosso esforço foi de procurar mostrar que o problema de Dourados é bastante amplo, e teríamos que rever todas as áreas ao redor, de onde os índios foram sendo expulsos e levados a Dourados.

III Ticuna do Alto Solimões João Pacheco de Oliveira

Existem seis áreas ticuna listadas na Port. 398/91, e eu ficaria numa polarização: existem excelentes razões para isto e existem razões extremamente preocupantes. Entre as boas razões, "indigenistas autênticos" acham que as propostas encaminhadas não foram ratificadas pelo grupo, foi uma decisão da parte do "Grupo" no período de novembro de 1989 e que existem manifestações críticas em relação a isto. Que houve perda de território, e que haveria necessidade então de passar por um consenso maior. Isto é justificável genericamente pelo fato de que não se deve ouvir apenas a unidade local da FUNAI.

Por outro lado, existe a preocupação porque a realidade de hoje é mais negativa do ponto de vista político do que a do ano passado, e neste caso o modelo Roraima serve 100%, porque Gilberto Mestrinho não é diferente do Otomar. O Gilberto Mestrinho já se manifestou inúmeras vezes contrário ao reconhecimento destas áreas, em uma dessas intervenções ele fala que a definição destas áreas implicaria no deslocamento de mais de 200 mil pessoas. O que no Amazonas só pode ser um engodo! Assim, são os relatos passados aos jornalistas, são pressões executadas no parlamento, lobbies, enfim é todo um jogo que vai ser muito mais forte agora.

Então a colocação destas áreas para serem revistas/reexaminadas pelo grupo, não traz nada de positivo. O grupo técnico conta inclusive com duas pessoas (entre os dez membros do grupo de revisão) que participaram da identificação anterior. E o quadro político é um quadro muito mais deteriorado do

ponto de vista dos interesses dos índios. Voltar a isto significaria uma demora muito grande em proceder a um ato fundamental que já estava na ordem do dia, e que era a demarcação destas áreas. Já haviam recursos aprovados na previsão da FUNAI e uma equipe que se dispunha a viajar a campo.

Na realidade se parou um processo que ajudaria os índios, que seria demarcar estas áreas, abrindo, ao contrário, mais uma arena para pressões políticas anti-índigenas num momento extremamente desfavorável.

III As terras do nordeste Ivson Ferreira (UFPE)

Das áreas do Nordeste citadas na Portaria 398/91, a maior parte delas foi recentemente identificada pela FUNAI. Dentre elas a proposta da Xucuru de Pesqueira/PE, além de considerada "exagerada" pela sua extensão (declarações na imprensa local e de técnicos do próprio órgão tutor), abrange uma série de propriedades "produtivas", e está localizada em região de influência e origem de grupos econômicos e políticos que dominam Pernambuco, como do senador Marcos Maciel. Parte da área Jacaré de São Domingos, dos Potiguares na Paraíba, é explorada e ocupada pela Usina Miriri.

Nas demais áreas a situação não é diferente: Tapeba/CE, entre outros posseiros a empresa Ducoco; Atikum, região de plantio da maconha (polígono da maconha) etc. É bastante provável que a questão da revisão das terras listadas na portaria, esteja relacionada a interesses ou mesmo pressões que se dão a nível local/regional.

Outro fato que gostaríamos de esclarecer é a inexistência de critérios claros com relação ao procedimento administrativo de reconhecimento e demarcação das áreas indígenas no Nordeste. Após a identificação, os processos administrativos parecem estacionar. Esse tipo de atitude da FUNAI tem acentuado ainda mais os conflitos pela posse das terras entre os índios e branco na região. Dos poucos grupos que tiveram suas terras regularizadas,

os Pankararu de Pernambuco vivem situação bastante peculiar. Sua área foi homologada em 1987 sem que ali tenha sido realizado até hoje o levantamento fundiário. Os índios que tiveram sua terra reduzida, dividem parte desta terra com mais de 3 mil posseiros.

Esta lista de terras incluídas para revisão parece ser originária da Superintendência Regional. Existe toda uma articulação da FUNAI/3ª SUER com grupos políticos da região, sendo ali atualmente "reduto" de políticos do PFL local.

III Roraima lavrado Bruna Franchetto (UFRJ)

As onze áreas da região do Lavrado de Roraima incluídas na lista, são algumas das mais problemáticas do estado, todas com conflitos fundiários graves e antigos, o que veio a se acirrar recentemente com um fato novo nesta região: a entrada de garimpeiros. O primeiro efeito foi o recrudescimento da malária, em grandes proporções. Há que se lembrar que o governo de Roraima e as associações Comerciais formam um bloco coeso com a Associação dos Garimpeiros, no que redundam em clima de tensão permanente, com possibilidades de frequentes conflitos.

III Pará Carlos Fausto (PPGAS/MN)

Quase todas as áreas do Pará que estão no "listão" (Port. 398/91) subordinam-se à Administração Regional de Altamira, a que está ligada ao problema da barragem. São elas: Apiterewa, Araweté, Baú, Cachoeira Seca, Koatinemo, Menkragnoti, Trincheira-Bacajá e Xipáia-Curuaya. Destas áreas só uma foi demarcada (a Bacajá), mas os problemas na demarcação foram grandes, com a exclusão de uma área de extração de castanhas.

A demais não foram demarcadas e acham-se em estágios distintos do processo de regularização fundiária. São áreas afastadas de regiões de conflitos mais intensos, em re-

giões pouco atraentes do ponto de vista econômico, com índios de contato recente e baixo domínio do português. Esse é o caso especialmente das áreas Apiterewa, Koatinemo e Araweté. A AI Apiterewa foi interditada, tendo passado por uma identificação que propôs uma área em torno de 900 mil hectares, o processo já tendo saído de Belém para Brasília com parecer negativo.

O maior destaque fica com o caso da Arara da Transamazônica, não incluída no "listão". Esta área que foi cortada pela estrada e está invadida por colonos estimulados pelo INCRA/PA a ocupá-las. Os conflitos são permanentes e a tensão é muito grande.

III Acre Marcelo Iglesias (PETI/MN)

Na relação das áreas a serem revistas constam todas as áreas interditadas e as identificadas do Acre, sendo excluídas as delimitadas. Na maioria destas áreas, existe uma composição de forças local em que os índios têm o domínio efetivo de seus territórios, num processo construído em muitos anos.

A exceção é a área Kampa do Rio Amônia, onde existe um conflito bastante intenso com os madeireiros e os patrões de Cruzeiro do Sul que vem tirando madeira, e com os posseiros que moram dentro da área. Há também problemas internos entre uma parcela dos Kampa da parte de cima da área com diversos grupos outros da parte baixa.

Nas outras há uma certa estabilidade, inclusive com a atuação de distintas entidades assessorando em programas de desenvolvimento comunitário (CPI-AC, Conselho de Seringueiros, CIMI). A revisão destas áreas pode causar problemas que hoje não estão nítidos. Mais preocupante porque na FUNAI de Cruzeiro do Sul há uma forte articulação de interesses com os patrões.

Além disso há a permanente preocupação de serem aquelas áreas localizadas na Faixa de Fronteira e na área de PMACI, o que acaba sendo um componente importante para a definição daquelas áreas.

■■■■■■■■■■

ANTROPÓLOGOS E "ANTROPÓLOGOS" na definição das terras indígenas



A parte final da reunião de avaliação da nova sistemática de demarcação teve como objetivo discutir o papel do antropólogo no processo de reconhecimento das terras indígenas. Embora a questão não seja nova uma situação distinta foi criada pelo Decreto 22/91 ao colocar a categoria de "antropólogo" com atribuições específicas no processo. Paradoxalmente na definição dos trabalhos de grupo técnico de que trata o Decreto citado e a Portaria 239/91 da FUNAI, não se fala em "estudos antropológicos". O uso nominal da categoria antropólogo funcionária, assim, como um legitimador do processo.

Isto abre uma disputa em torno do próprio título "antropólogo": quem e como se define um antropólogo, e o que é específico ao trabalho do antropólogo. Esta discussão traz consigo vários aspectos, desde aqueles de caráter mais corporativos até ao questionamento mesmo do procedimento metodológico a ser utilizado pelo antropólogo na definição das terras indígenas, passando pela legitimidade do estudo antropológico e as "traduções" jurídicas destes estudos.

A resenha do que foram as principais idéias surgidas na reunião poderá ser útil para a ampliação deste debate. Nele destacamos três tópicos que parecem mobilizar os interesses, omitindo certas nuances e opiniões não recorrentes.

■■■ A regulamentação da profissão

Sendo esta a primeira vez que a palavra "antropólogo" é incluída em um documento oficial regulamentando o processo de reconhecimento da terras indígenas, levanta-se a questão do que é realmente um antropólogo. Esta nunca foi preocupação da categoria, que não tomou nenhuma providência quando as outras áreas das ciências sociais, lutavam para ter sua profissão regulamentada.

A questão que se coloca é como impedir que pessoas sem uma formação específica em Antropologia possam exercer o papel do antropólogo. O prof. Roque Laraia, presidente da ABA, que coordenou esta parte da reunião, avalia da seguinte forma a situação.

"Pelo acordo firmado entre a ABA e Procuradoria Geral da República, esta considera como sendo Antropólogo aquele que a ABA indica. A ABA, por sua vez considera como antropólogo aquele que no mínimo está cursando um curso de pós-graduação, ou tem, a nível de graduação, especialização em antropologia. E a ABA passou a receber indagações até por parte de juizes, que não sabem o que é um antropólogo. Não adianta falar que o antropólogo da FUNAI não é antropólogo, isto só seria resolvido se houvesse uma regulamentação da profissão por lei. O que usamos hoje é dizer que fulano é um antropólogo "incompetente", ou que tem uma competência duvidosa.

Durante muitos anos o órgão protecionista não teve antropólogo. O SPI na década de 50 criou um corpo de antropólogos. Na década de 70 a FUNAI começou a contratar antropólogos, pessoas que tinham no mínimo um curso de graduação em ciências sociais (com extensão em Antropologia), a maioria demitida pelo então presidente Nobre da Veiga, depois de assinarem uma carta... No dia seguinte a FUNAI contratou 21 novos antropólogos, passando a exigir para ser antropólogo apenas um curso superior qualquer

que seja ele, ou porque no curso superior que fez tivesse uma disciplina de Antropologia. E a FUNAI passou a funcionar como uma universidade, formando seus próprios antropólogos...

É paradoxal que mesmo no curso de mestrado da UnB tenha havido alunos que passaram o curso todo sem fazer uma única cadeira de Etnologia, e depois, pela situação de mercado, acabaram por trabalhar na FUNAI, que em determinado momento chegou a pagar bem a um antropólogo.

O que acontece é que não temos parâmetro formal para dizer o que é um antropólogo: é indiscutível que quem tem mestrado ou doutorado é antropólogo. Mas não é este tipo de pessoa que a FUNAI gosta de contratar. O curso de graduação não dá o treinamento necessário a exercer a profissão, por mais competente que seja o aluno recém-formado.

Há posições dentro da ABA que consideram que ela deva assumir um papel de conselho, como a OAB. Mas a ABA é uma entidade científica. A próxima reunião deverá necessariamente discutir esta questão da identidade profissional. Se anteriormente a comunidade não via necessidade de discutir o que era um antropólogo, hoje ela extrapola a comunidade, ao tomar corpo em um decreto.

Os antropólogos da FUNAI agem como funcionários públicos, sem participarem das reuniões onde se discutem questões referentes à disciplina."

A regulamentação da profissão envolve diversos aspectos polêmicos ou que precisam ser melhor esclarecidos. O primeiro deles é a demora para que este tipo de expediente seja aprovado, o que longe de questionar sua importância coloca problemas quanto à sua eficácia imediata. Deve-se computar o tempo de discussão interna à categoria (não suficientemente mobilizada para discutir o tema), a preparação do projeto, e, talvez o mais demorado, a tramitação do projeto no Congresso pouco afeito a estas questões ultimamente.

A regulamentação da profissão implica em conselho capaz de julgar casos éticos, como o dos advogados. Este conselho, - que não seria a ABA, segundo o prof. Roque Laraia, pois esta é uma entidade científica e não profissional -, teria o poder de qualificar e desqualificar pessoas como antropólogos.

De qualquer forma, como destacou Carlos Fausto (PPGAS/MN), a formação de um tal conselho ainda que não tivesse resultados diretos na FUNAI, seria útil no caso dos laudos e problemas judiciais, tornando mais criteriosa a escolha do perito por parte dos juizes e partes envolvidas.

É preciso considerar que a escolha do antropólogo está baseada no reconhecimento, ainda que difuso, de que a partir do instrumental da Antropologia é possível apreender as formas de territorialização de grupos étnicos, a partir de elementos culturais, de formas sociais de uso do solo etc.

Há nesta postura uma preocupação com o respeito à organização e a territorialidade indígena, o que só Antropólogo poderia desvendar. É esta preocupação com as técnicas antropológicas que é substituída pelo termo "antropólogo" como legitimador de um processo que é técnico, mas que é também político.

■■■ Instrumentalização do antropólogo

Outra preocupação recorrente é a de como aparelhar o antropólogo para a pesquisa da qual exige-se preparação de uma proposta de limites baseada em estudos antropológicos. Esta preocupação pode ser notada em diversos momentos na reunião, como quando discutido o acompanhamento qualificado do processo da áreas (monitoramento) sugerido pelo antropólogo Carlos Alberto Ricardo. Não há dúvida de que o estudo da territorialidade de um grupo exige do antropólogo algumas preocupações adicionais às que comumente são veiculadas nos cursos de pós-graduação, direcionando sua pesquisa para esta

área. Especificamente para o estudo de identificação seria fundamental, além disso, algum conhecimento cartográfico e legal, dadas as implicações políticas deste tipo de trabalho.

A necessidade de adequação dos termos jurídicos pelos antropólogos, foi lembrada pelo advogado Sérgio Leitão, uma vez que certos conceitos usados comumente pelo senso comum antropológico são lidos de forma distinta (e por vezes opostas) pelos juízes e advogados. Isto exigiria uma preparação mínima do antropólogo de modo a adequar-se a este "produto" que são relatórios de identificação e laudos periciais antropológicos. Ivson Ferreira (UFPe), falou de um estudo realizado sobre os laudos antropológicos realizados no Nordeste:

"No caso dos Laudos Periciais Antropológicos, a situação é bastante complexa no Nordeste. Não há só o desconhecimento do universo jurídico pelos antropólogos, mas também o desconhecimento de noções básicas de Antropologia por juízes, advogados e procuradores/promotores públicos. Até bem pouco tempo, a nível da Justiça Federal no NE, se desconhecia a existência de qualquer convênio ABA/Procuradoria Geral da República.

O mais grave, no entanto, é que, em levantamento por nós realizados sobre a produção de laudos no Nordeste, constatamos que muitos destas perícias antropológicas foram ou são elaborados por engenheiros agrônomos ou civis. Esta situação é legitimada pelos próprios juízes, que não só aceitam a participação desses profissionais como assistentes técnicos nos processos, mas também indicam os peritos.

É grande o número de ações que tramitam atualmente a nível da Justiça Federal no Nordeste que dizem respeito exclusivamente à disputa de terras entre brancos e índios. O questionamento central levantado nessas ações refere-se à identidade étnica desses povos. Apontamos também alguns casos de elaboração de laudos antropológicos sobre indiví-

duos pertencentes a comunidades indígenas, cujo questionamento central também refere-se à etnicidade.

Por outro lado, seria necessário além de discutir os critérios de aferição no campo, como sugeriu Carlos Fausto, discutir como esta aferição no campo pode ser encaminhada, "de forma que se tenha um certo controle sobre esta informação quando ela permite subsídios à demarcação de uma área. São frequentes as distorções pelos antropólogos da FUNAI do que foi produzido por um antropólogo em campo". Daí a necessidade de "um monitoramento que dê conta, tanto dos trabalhos desenvolvidos por antropólogos que estão numa atividade mais prática, como os que estão com estudos mais específicos em campo. Seria o caso da ABA criar grupos por áreas para fazer este acompanhamento, pois independentemente destas pessoas estarem ou não ligadas a determinadas entidades, elas poderiam desenvolver um importante papel. É preciso resgatar este trabalho de quem está na área, até para poder direcionar a busca de dados que possam ser usados para os índios."

III Definição de Critérios Práticos

A definição de critérios práticos que orientam a atividade e a legitimidade dada pelo antropólogo ao processo foi analisada pelo Prof. João Pacheco. Segundo ele, a tradição dos antropólogos da FUNAI tem sido de aprender com a prática, uma espécie de transmissão, pouco regrada, mas extremamente conseqüente em termos de articulação.

"Isto tem levado a um modelo, no qual se imagina a presença do antropólogo como uma legitimação das demandas do grupo e algum exercício prático de verificação (e validação) sociológica e antropológica, da necessidade daquela área segundo as características históricas e culturais daquele grupo naquele momento.

Não é possível analisar de modo simplista e maniqueista os antropólogos da FUNAI por terem aumentado ou reduzido uma área. É preciso, ao contrário, ver como operam estes antropólogos: para eles frequentemente o fundamental é o dado procedente de fontes de segunda mão, bibliografias (histórica ou etnográfica). Muitas páginas do relatório de identificação são tiradas de considerações gerais sobre os índios. O resultado são relatórios volumosos com indicações gerais, onde a referência feita ao grupo é sempre uma referência histórica genérica. Eu acredito que isso em termos de uma prova judicial é uma coisa extremamente questionável.

Como nós mostramos em Os Poderes e as terras dos índios (Comunicação, 14. PPGAS/MN, 1990), é possível trabalhar os dados desses relatórios como narrativa, não como etnografia, mas como uma construção imaginária, sem maiores efeitos senão para um senso genérico de justiça e para os esquemas práticos dos indigenistas, mas pouco eficaz como peça positiva frente às instâncias jurídicas e sem ter o reconhecimento dos próprios índios. Há uma valorização de dados já coletados em contexto radicalmente diverso, e você depois descobre que a pessoa esteve na área durante um dia, ou esteve apenas na área contígua, obtendo informações por outros índios, ou por brancos, ou então do chefe de posto!

É impossível que algum antropólogo com formação acadêmica endossasse alguma proposta sem jamais ter ido à área, conversado, feito um censo de população, verificado onde estão as roças etc, uma série de procedimentos que fazem parte da formação rotineira de um antropólogo.

Na portaria deveríamos ler, como subentendido, antropólogo como indigenista ou ainda como antropólogo da FUNAI. A Portaria 239, dedica a sua segunda parte à definição dos estudos etnohistóricos e sociológicos: porque não antropológicos? É a idéia de demarcar a ocupação históri-

ca, tradicional, que tem muito sentido na sensibilização da burocracia, mas em alguns casos não é absolutamente verdadeiro, nem resguarda os interesses dos índios.

O que é peculiar no trabalho do antropólogo, e não está definido na portaria, não é ele ir ao arquivo, é o trabalho de pesquisa de campo, é o contato com os índios, é o conhecimento das áreas ocupadas e da visão de território.

O antropólogo não vai agir como quando descreve um ritual, porque ele vai propor um território que é exercício de uma vontade e de uma escolha política dentro de um momento histórico específico, o que torna imprescindível a participação do grupo. E o processo deve ser pensado também como processo político, que intervém na ordem estabelecida, uma vez que o antropólogo está formulando uma proposta de limites. O antropólogo pode buscar dentro do grupo uma ideologia que suporta aquela intenção de demarcação, talvez isto torne a proposta deste GT melhor do que a de outros, mas de qualquer maneira ela é uma elaboração sua não é uma descoberta.

A questão deveria ser focalizada mais por este lado da construção de critérios que definam o trabalho antropológico nessa situação, do que pelo lado da regulamentação da profissão.

É uma luta pela legitimidade que se faz dentro do próprio critério de aferição. E que deve ser vista não só dentro da sistemática existente, onde o índio não tem praticamente poderes, mas tendo em vista também um outro quadro histórico, mais favorável.

III Algumas conclusões

Embora possam ser considerados complementares, o que em si só é tema suficiente para outra reunião, estes três aspectos da discussão sobre o papel do antropólogo no processo de reconhecimento das terras indí-

genas, implicam em procedimentos diferenciados e específicos.

É bastante claro que a avaliação e elaboração de critérios de trabalhos de identificação e laudos periciais por antropólogos, conforme sugerido ao final da reunião, relaciona-se com a preocupação de desqualificar "estudos antropológicos", realizados por engenheiros, assistentes sociais etc. E neste aspecto aproxima-se da preocupação de regulamentação da profissão. No entanto, o resultado político e pedagógico de um ou outro procedimento é distinto.

Próximo também estão a preocupação com a instrumentalização dos antropólogos e a adoção de critérios claros e objetivos acerca dos trabalhos antropológicos. Mas, como no caso anterior implicam em esforços distintos, embora em parte interligados. A tradução do conhecimento antropológico numa representação cartográfica e jurídica com vistas

à instrumentalização do antropólogo que vai a campo e com vista a um monitoramento da demarcação das terras indígenas, bem como discussões metodológicas mais específicas são de fundamental importância e deveriam ser uma preocupação inclusive nos cursos de pós-graduação em Antropologia.

A definição de critérios fala da forma de atuar própria a esta disciplina e de como proceder nos estudos visando especialmente a definição das terras indígenas e a elaboração de perícias antropológicas. Sem a definição de critérios que se pautem sobre os paradigmas mínimos de trabalho da disciplina, e submetido às constrições impostas na realização dos estudos de identificação como impos-

tos pela burocracia, o antropólogo pode acabar reproduzindo e legitimando com seu título uma distorção. De forma mais geral, por estas e outras razões relativas a um mercado profissional que se espalha para além da academia, impõe-se discutir um e outro tema.

A função específica da definição de critérios é de fato a luta pela legitimidade. Não se coloca tanto o sentido de que a FUNAI passe a adotar tais critérios, embora a adoção de critérios explícitos pela ABA, dado o reconhecimento que tem possa ser importante para referenciar aqueles profissionais da FUNAI.

Certamente não se estará dando subsídios para que o antropólogo resolva se a linha de limite passa em um ou outro ponto, mas é certo que a ênfase não deve estar em levantamentos históricos quase sempre baseados em uma história contada por não índios, viajantes, ou na versão oficial. O fundamental é trazer o eixo para o momento presente, o que é diverso da preocupação contida na Portaria 239/91 quando fala de estudos etno-históricos e sociológicos, e diverso do tipo de abordagem da Antropologia, que deveria afirmar a importância a partir do levantamento de campo e das coordenadas socio-culturais.

De qualquer forma é preciso superar a situação onde o título *antropólogo* é usado sem que as técnicas específicas sejam adotadas, legitimando o processo ao mesmo tempo em que impede que as mesmas técnicas possam ser usadas a favor ou pelo índio como forma de lutar pelo seu território.

(Jurandyr Leite)

RESENHA & DEBATE

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

Correspondências e Assinaturas

Quinta da Boa Vista, s/nº - São Cristóvão
20942 - Rio de Janeiro - RJ
Tel: (021) 254.6695/ 284.9642
Assinatura 4 número = Cr\$ 2.000,00 (Brasil)

Coordenação PETI

João Pacheco de Oliveira
Antonio Carlos de Souza Lima

Edição / Editoração

Jurandyr Carvalho Ferrari Leite
Revisão

Antonio Carlos de Souza Lima

Projeto Gráfico: Cecília Leal - Marta Heilborn (Conexão)
Apoio: Fundação Ford / CNPq