

300.5
B12

B12



BOLETIM DO MUSEU NACIONAL

NOVA SÉRIE
RIO DE JANEIRO, RJ — BRASIL

ISSN 0080-3189

ANTROPOLOGIA N.º 44 30 DE OUTUBRO DE 1983

TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL: UMA TENTATIVA DE ABORDAGEM SOCIOLÓGICA *

João Pacheco de Oliveira Filho
Museu Nacional-Rio de Janeiro

I — INTRODUÇÃO

Em uma afirmação muito conhecida, feita há mais de duas décadas, Edmund Leach observava, não sem uma ponta de ironia, que as generalizações dos antropólogos estão sempre marcadas pelas sociedades específicas que cada um deles estudou. Além das características que uma sociologia do conhecimento buscaria apreender, que vinculam o cientista a uma sociedade e um tempo histórico determinados, o que Leach (1974) procurou enfatizar é que as interpretações dos antropólogos sobre o social e o humano parecem encontrar o seu ponto de partida (e a sua força de evidência) em uma experiência singular de pesquisa em uma dada ilha do Pacífico ou uma determinada aldeia africana.

Essa reflexão se revela como muito oportuna quando se considera os debates e as análises sobre a política indigenista no Brasil, ou ainda quando se avalia o impacto que podem ter sobre esses povos indígenas a ação de frentes de expansão ou a atuação de

* Esse texto, com pequenas modificações, foi traduzido para o espanhol e será editado em um próximo número da revista *América Indígena*, organizado pela profª Alcida Rita Ramos (da Universidade de Brasília) e que focalizará a questão indígena nos países da região amazônica.

Publicado com os recursos do Convênio 253-FINEP/UFRI/Museu Nacional.

diferentes agências de contato. Confrontados com os preconceitos dos não especialistas, que unificam debaixo da noção de "índio" os costumes e as línguas que não se remetem às tradições conhecidas do ocidente, os antropólogos têm freqüentemente sublinhado as diferenças internas a grupos e culturas, apontando ainda as diversas representações que tais povos fazem do seu contato com o homem branco e de sua inserção nessa história. A ação das frentes de expansão e das agências de contato são apanhadas a nível local, descritas com grande minúcia enquanto fenômenos sociais e articuladas aos diferentes códigos culturais que estão em jogo nessa situação específica.

Tais estudos têm um mérito indiscutível. Mas existem paralelamente outros aspectos e processos sociais que homogeneizam os grupos indígenas perante a sociedade nacional e que ainda carecem de maior atenção por parte dos antropólogos. É o caso, por exemplo, da caracterização sociológica do índio frente a uma estrutura de classe; de pesquisa específica voltada para o enquadramento da política indigenista no âmbito de programas econômicos e de metas governamentais; ou ainda de tentativas de aprofundamento da lógica de atuação junto aos grupos indígenas das diferentes agências de contato.

Uma vez Malinowski (1939) utilizou uma imagem muito clara e sugestiva para indicar o desafio que as sociedades africanas colocavam a uma antropologia interessada no estudo da mudança social. Ao lado de um estudo minucioso das árvores, há necessidade de uma caracterização geral da floresta. Assim uma abordagem alternativa às sociedades tribais africanas precisaria perder de vista as peculiaridades locais e privilegiar os grandes processos históricos de mudança que atravessava a região. O "sobrevô" proposto por Malinowski terminou em uma análise igualmente deformante da mudança social, sendo com propriedade criticada por seus contemporâneos e por autores posteriores. Contudo essa imagem pode ser reaproveitada, ainda que com bastante cautela (inclusive pelo perigo de naturalizar o processo de conhecimento) para as finalidades do presente texto. Quando se tem como objeto a política indigenista ou algum dos aspectos e processos homogeneizadores acima indicados, é indispensável voltar uma atenção especial e realizar uma descrição detalhada das características que definem aquela floresta *como unidade*, indo desde a sua localização física, tamanho, composição e tipo de solo, até às práticas efetivas dos grupos sociais envolvidos na utilização dos seus recursos, abrangendo ainda as normas pertinentes da legislação florestal e os planejamentos e prioridades assumidos nas políticas governamentais.

Isso exige um estudo bem diverso daquele a que os antropólogos estão mais comumente habituados. Torna-se necessário trabalhar com outra metodologia para focar dados agregados, procedentes de povos indígenas, regiões e situações sociais muito distintos entre si. É preciso desenvolver instrumentos de crítica a dados fornecidos por fontes diretamente interessadas na questão e obtidos em condições de credibilidade bastante diferenciada. Novos conceitos e teorias tentam dar unidade a um conjunto altamente heterogêneo de fenômenos, abrangendo censos, mapas estatísticos, dispositivos legais e diferentes tipos de discursos de vários atores sociais. Nesse plano os estudos localizados voltam a ter uma função decisiva, não só como fornecedores de dados mais confiáveis para comparação e controle, mas principalmente como modalidades de concretização e aprofundamento dos processos sociais diagnosticados anteriormente apenas a nível de tendência e antagonismos bem gerais.

Na antropologia brasileira os estudos localizados predominaram amplamente, com a exceção notável de duas pesquisas empreendidas por Darcy Ribeiro ("As fronteiras da civilização". In: *Os Índios e a civilização*, 1970) e Roberto Cardoso de Oliveira ("Problemas e hipóteses relativos à fricção interétnica". In: *A Sociologia do Brasil Indígena*, 1972). Nesses trabalhos é delineado não apenas um amplo painel dos povos indígenas brasileiros, mas também elaborados conceitos e constituído um novo campo para análises teóricas (a problemática das frentes de expansão da sociedade nacional; os níveis e processos implicados pela fricção interétnica).

O presente texto retoma essa preocupação totalizante e histórica, canalizando-a para a discussão de uma *relação específica, mediada pelo Estado brasileiro, existente entre grupos indígenas e terra* (vista essa por seus dois aspectos, como meio básico de produção e como sustentáculo da identidade étnica). A finalidade central desse trabalho é, portanto, evitando tanto uma abordagem particularizante e casuística, quanto um posicionamento pragmático e tão somente ideológico, realizar uma *etnografia dos processos sociais envolvidos no estabelecimento das terras indígenas no Brasil*. Dessa forma o trabalho dirigirá sua atuação não para os códigos culturais específicos que definirão as necessidades e as reivindicações das populações nativas, mas para os processos jurídicos, administrativos e políticos pelos quais o Estado é levado a reconhecer determinados direitos dos índios à terra.

Isso requer um levantamento das disposições legais sobre o assunto, bem como uma avaliação de suas implicações sociológicas; uma descrição das práticas administrativas e trâmites burocráticos

pelos quais tais normas podem vir a ser aplicadas; uma consideração de como e em que medida tais direitos são concretizados efetivamente; uma tentativa de contextualização da política e da ação indigenista face a outros processos sociais e econômicos e as políticas oficiais em curso no país.¹

II — A CONCEITUAÇÃO DE “TERRA INDÍGENA” E SUAS CONSEQUÊNCIAS SOCIOLOGICAS

De início é necessário perceber que ao falar em “terra indígena” não se trata de uma categoria ou descrição sociológica e sim de uma categoria jurídica, definida pela Lei n.º 6.001, de 10-12-1973, conhecida como o Estatuto do Índio. Aí a categoria é definida e por diversas vezes acionada, sendo incorporada às práticas administrativas da FUNAI. O artigo 17 dessa lei enumera três tipos de terra indígenas:

- a) as áreas de domínio das comunidades indígenas ou de silvículas;
- b) as áreas reservadas (isto é, onde o órgão tutor estabeleceu parques e reservas indígenas);
- c) as terras tão somente habitadas ou ocupadas pelos silvículas (as quais em conformidade com o artigo 198 da Constituição Federal, os índios têm direitos que independem da existência ou não de demarcação).

O primeiro caso refere-se a terras que foram adquiridas pelos índios nas formas prescritas na legislação civil. Trata-se de antigas doações às comunidades indígenas feitas por órgãos públicos (federais ou estaduais), ou particulares, bem como de aquisições regulares que possam vir a ser realizadas em caráter privado pelos índios. Sobre essas terras os índios gozam de um pleno direito de propriedade, enquanto aquelas mencionadas nos itens b) e c) constituem-se em bens inalienáveis da União, aos índios resguardando-se a posse permanente e o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades ali existentes (Lei 6.001, arts. 32 e 22).

Em um texto escrito anteriormente², eu já havia procurado

1 A pesquisa aqui realizada contou com a colaboração de Vera M. Navarro Paoliello, Ana Lúcia de Mendonça e Carlos Augusto da Rocha Freire, beneficiando-se do apoio do CNPq através do Auxílio-Pesquisa n. 404.534/82.

2 OLIVEIRA FILHO, J. P. — “A Fronteira e a Viabilidade do Campesinato Indígena”, Museu Nacional, Rio de Janeiro (inédito).

apreender algumas das implicações sociológicas das normas contidas no Estatuto do Índio. Sem ignorar todas as ambigüidades e as diferentes interpretações jurídicas a que pode dar origem, alertando ainda para o enorme hiato que sempre existe entre a lei e a aplicação da lei, parece-me que o Estatuto do Índio enfatiza de forma bastante nítida *a via camponesa como modo privilegiado de integração das populações indígenas na sociedade brasileira*. O direito dos grupos tribais de terem acesso à terra é reiteradamente afirmado (art. 2 § 9, arts. 17 a 38, art. 62), ficando igualmente explicitado que não se trata apenas de resguardar o local de moradia ou outros de significação simbólica (cemitérios, lugares míticos, etc.), mas de *garantir a terra enquanto um meio de produção necessário* (arts. 26, 27 e 28). Assim fica estabelecido que as áreas reservadas — onde poderá se tornar mais explícita a diretiva do indigenismo oficial — serão terras destinadas à posse e ocupação permanente pelos índios, suficientes para que “possam viver e obter meios de subsistência, com direito ao usufruto e utilização das riquezas naturais dos bens nelas existentes, respeitadas as restrições legais” (art. 26). E mais adiante é dito que “reserva indígena é uma área destinada a servir de habitat a grupo indígena, com os meios suficientes à sua sobrevivência” (art. 27), requisito que, como se poderá ver mais adiante, nem sempre foi observado pela FUNAI, sendo modificado de acordo com as pressões sofridas em casos concretos.

Um outro aspecto que deve ser destacado é o reconhecimento legal dado ao regime de propriedade que é característico de cada grupo indígena. Isso é claramente afirmado no que concerne aos parques indígenas: “O loteamento das terras dos parques indígenas obedecerá ao regime de propriedade, usos e costumes tribais, bem como às normas administrativas nacionais, que deverão ajustar-se aos interesses das comunidades indígenas” (art. 28 § 3.º). A *apropriação coletiva da terra* como fundamento de uma solidariedade grupal e da identificação étnica não parece ser desconhecida pelo legislador. Assim ao determinar que a ocupação própria por um índio, por dez anos consecutivos, de um trecho de terra inferior a cinquenta hectares lhe garante a propriedade plena dessa área, esclarece que tal norma não se aplica a qualquer uma das três modalidades de terra indígena acima indicadas (art. 33).³

3 Cabe destacar, porém, o impacto destrabalizante desse artigo, que oferece como única via para a obtenção da plena propriedade da terra o estabelecimento de uma propriedade por parte do índio enquanto indivíduo isolado (e não como membro de uma coletividade).

Em um texto de 1960, Cardoso de Oliveira (1972:22) observa que com a presença dos Postos Indígenas se verifica a emergência de “mecanismos contra-assimiladores”, havendo um reforçamento da identidade étnica. Na mesma linha de raciocínio, embora sublinhando outro aspecto (o do regime de propriedade), eu diria que a constituição de uma reserva faz com que a população indígena aí reunida possa cristalizar certas peculiaridades econômicas e sociais, favorecendo a reprodução de um novo tipo social: *o campesinato indígena, com posse comunitária do meio básico de produção, a terra* (vide Oliveira Filho, 1979:7-11). A área da reserva é então ocupada pela comunidade indígena como um todo, sendo vista como um bem não passível de apropriação individual em caráter permanente. Um conjunto de normas, sobre as quais existe um certo grau de consenso entre os membros daquela comunidade, regula a utilização das terras existentes. A base para essa distribuição pode ser tanto os critérios estabelecidos exclusivamente pelo grupo tribal e referidos ao seu patrimônio cultural passado ou presente (é notoriamente o caso dos parques indígenas) quanto normas estabelecidas num plano quase contratual entre a comunidade e os representantes locais do órgão protetor. A literatura etnográfica registra casos de acentuada interferência de chefes de P.Is. na alocação regular das terras para cultivo entre arrendatários e índios, bem como entre os próprios índios.

É preciso deixar bem clara a singularidade desse campesinato indígena face a outros tipos de campesinato. Além do controle coletivo sobre o meio básico de produção, há que destacar que tal campesinato é, por diversos meios, colocado como diretamente subordinado ao Estado. Primeiro, no plano jurídico o índio tem uma capacidade apenas relativa, sendo tutelado pela FUNAI (art. 7 § 2.º). Segundo, com exceção dos casos bastante raros onde existe efetivamente domínio indígena, as terras indígenas são de domínio da União, sendo resguardadas à grande maioria das comunidades indígenas não o pleno direito de propriedade, mas tão somente o direito à posse permanente e usufruto exclusivo dos recursos naturais das áreas onde habitam. Terceiro, todas as modalidades legais de terras — as incluídas aquelas de domínio indígena — são consideradas como “bens do Patrimônio Indígena” (art. 39), ficando a gestão de tais recursos a cargo do órgão federal de assistência, a FUNAI (art. 42).

III — A DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

Como assegurar aos índios os direitos às suas terras? O texto legal é bastante claro, especificando, de um lado, que essa é uma

função precípua da FUNAI e, por outro lado, que esse direito é reafirmado pela demarcação, mas não advém unicamente dessa fonte. Diz o art. 25, da Lei 6.001: “O reconhecimento do direito dos índios e grupos tribais à posse permanente das terras por eles habitadas, nos termos do artigo 198 da Constituição Federal, independará de sua demarcação, e será assegurado pelo órgão federal de assistência aos silvícolas atendendo a situação atual e ao consenso histórico sobre a antiguidade da ocupação, sem prejuízo das medidas cabíveis que, na omissão ou erro do referido órgão, tomar qualquer dos Poderes da República”.

Grande parte das terras habitadas pelos índios são reivindicadas por brancos, que sobre elas exibem títulos de propriedade ou alegam a aquisição de direitos de posse. Considerando tais fatos, o texto legal dispõe: “Ficam declaradas a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos dos atos de qualquer natureza que tenham como objeto o domínio, a posse ou a ocupação das terras habitadas pelos índios ou comunidades indígenas” (art. 62, Lei 6.001). Em outro dispositivo afirma explicitamente que “as terras indígenas são inusucapíveis”. E mais além, prevê igualmente a situação em que os brancos compeliram os índios a abandonar suas terras, no intuito de descaracterizá-las como área indígena: “Aplica-se o disposto neste artigo às terras que tenham sido desocupadas pelos índios ou comunidades indígenas em virtude de ato ilegítimo de autoridade e particular” (art. 62 § 1.º). E dota o órgão federal de assistência ao índio, a FUNAI, de grande poder e agilidade de ação para regularizar a situação das terras indígenas. “Ninguém terá direito a ação ou indenização contra a União, o órgão de assistência ao índio ou os silvícolas em virtude da nulidade e extinção de que trata esse artigo, ou de suas conseqüências econômicas” (art. 62 § 2).

A demarcação constitui a etapa derradeira no processo de regularização e garantia das terras indígenas, cabendo essa iniciativa à FUNAI de acordo com normas a serem estabelecidas em decreto do Poder Executivo (art. 19, Lei n.º 6.001). Posteriormente o decreto n.º 76.999, de 8 de janeiro de 1976, fixa as normas para a demarcação das terras indígenas. O Presidente da FUNAI nomeia um antropólogo e um engenheiro ou agrimensor, incumbindo-os de realizar um levantamento de campo, procedendo a descrição dos limites da área, tendo em vista os critérios de situação atual e consenso histórico sobre a antiguidade da ocupação pelos índios (art. 1.º). A aprovação dessa proposta cabe ao Presidente da FUNAI (art. 2.º § 2.º), sendo depois submetida a homologação do Presidente da República (art. 7.º). Antes do início dos trabalhos de campo, a

FUNAI deverá expedir um edital anunciando aos confinantes o início do processo de demarcação (art. 5.º). São rigorosamente especificados os requisitos técnicos necessários, sendo prevista uma margem de tolerância face às coordenadas geodésicas, bem como detidamente descritas a colocação de marcos de madeira de lei e cimento, a abertura de picadas acompanhando as linhas secas e a colocação de piquetes nas divisas naturais (art. 6). O último momento da demarcação é o registro em livro próprio do Serviço de Patrimônio da União — SPU e no livro do Cartório Imobiliário da comarca onde se localiza a terra indígena (art. 19 § 1.º). Ainda pela Lei n.º 6.001 é fixado um prazo de cinco anos (portanto concluído em 19 de dezembro de 1978) para que a FUNAI conclua o processo de demarcação das terras indígenas (art. 65).

IV — SITUAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

Se essas são as disposições legais, cabe agora indagar de que maneira elas se refletiram na ação indigenista do órgão federal de assistência. Qual é a situação atual das terras indígenas no Brasil? Para responder a essa pergunta dispõe-se somente de dados oficiais. A primeira dessas fontes é constituída por um conjunto de dados apresentados pela Assessoria de Planejamento (ASPLAN) da FUNAI, atualizados até junho de 1981, e posteriormente publicados no livro *A verdade sobre o índio brasileiro*, de caráter informativo e também propagandístico. A segunda são os dados apresentados pela equipe do CIMI, intitulado “Levantamento da realidade indígena”, publicado no jornal *Porantim* 37 (IV):3-13, de abril de 1982, sendo atualizado até o primeiro trimestre de 82. Ainda que os dados tenham sido retrabalhados pela equipe do CIMI, essa explicitamente adverte que se baseou em informações fornecidas pela FUNAI. Não há possibilidade no momento de proceder a um levantamento diverso: as pesquisas atuais de antropólogos não chegam a abranger 1/4 dos grupos indígenas. Esse quadro poderia ser substancialmente ampliado recorrendo-se a informações fornecidas por organizações de natureza religiosa que atuam junto aos grupos indígenas brasileiros.⁴ A rea-

4 Cabe lembrar aqui a atuação do projeto Levantamento da Situação Atual dos Povos Indígenas no Brasil, realizado no CEDI/SP, sob a coordenação de Carlos Alberto Ricardo. Apoiando-se em uma ampla rede de colaboradores (antropólogos, indigenistas, missionários e índios), esse projeto já conseguiu informações bastante exatas sobre vários grupos indígenas, permitindo supor que a longo prazo terá condições de traçar um perfil da população indígena brasileira bem mais rigoroso e crítico do que as estatísticas fornecidas pela FUNAI.

lização de tal pesquisa, no entanto, demandaria recursos muito maiores (em pessoal especializado, tempo e dinheiro), do que aqueles de que se dispôs para a preparação desse texto.

Nos quadros elaborados pela FUNAI as terras indígenas são classificadas em três grupos: a) as já “demarcadas”; b) as “identificadas, mas não demarcadas”; c) as terras “a identificar”. O primeiro grupo abrange aquelas terras indígenas onde já foi realizado o processo físico de demarcação, com a colocação de marcos, placas e piquetes de acordo com o decreto-lei n.º 76.999. Não há informação alguma sobre se tais áreas demarcadas pela FUNAI foram realmente homologadas por decreto-lei do presidente da República, nem se estão cadastradas no Serviço de Patrimônio da União e nos cartórios municipais — medida essa que significaria a plena regularização da situação jurídica dessa terra, protegendo-a da investida das frentes de expansão e da especulação fundiária.

O segundo grupo inclui as terras indígenas que já foram identificadas por funcionários da FUNAI, por ora não tendo sido realizado ainda o processo de demarcação. Essa noção de “terras identificadas” é bastante vaga, correspondendo a definições e compromissos muito diferenciados por parte da FUNAI, indo desde a existência de uma portaria de delimitação assinada pelo presidente do órgão (o que já supõe a realização de estudos preliminares e a aceitação no âmbito da FUNAI da proposta daí decorrente) até simples estimativas de áreas fornecidas por chefes de P.Is.

Quanto ao terceiro, é constituído de grupos indígenas sobre os quais a FUNAI não dispõe de qualquer estimativa relativa às áreas que ocupam. Geralmente trata-se de grupos (ou segmentos de grupos indígenas) junto aos quais a FUNAI não atua, seja por serem considerados índios “hostis” ou “arredios”, seja por não lhes reconhecer como índios (caso, p. ex., dos Tinguí-Botó e outros grupos indígenas do nordeste). Cabe notar, contudo, que nessa rubrica de “a identificar”, a FUNAI possui 16 Postos Indígenas, sendo sete deles destinados a “atração” e “pacificação”. A única cifra de que o órgão dispõe a respeito desses índios, além de sua localização aproximada, é uma estimativa populacional.

Baseando-me nessas informações da FUNAI, compus o quadro n.º 1, onde estão indicadas a superfície e a população de cada uma dessas três categorias de terras indígenas, segundo as unidades regionais da FUNAI em que estão enquadradas administrativamente.

QUADRO Nº 1

Unidade Regional da FUNAI	Localização	Terra Demarcada		Terra Identificada Mas Não Demarcada		Terra a Identificar	
		Superfície (1.000 ha)	População Estimada	Superfície (1.000 ha)	População Estimada	Superfície (1.000 ha)	População Estimada
1a. DR	Amazonas	-	-	-	-	-	-
2a. DR	Pará, Amapá	2.303,8	2.942	8.518	17.543	10.089	488
3a. DR	Bahia, Sergipe, Alagoas	12,4	3.032	109,9	18.557	-	615 b
4a. DR	Paraná, Pernambuco	84,6	5.998	-	-	-	-
5a. DR	Mato Grosso	876,8	1.857	1.864,8	1.435	-	-
6a. DR	Maranhão	1.616,4	7.828 c	219,4	608	-	-
7a. DR	Goiás, Mato Grosso	470,1	1.438	107,1	711	-	-
8a. DR	Acre, Rondônia, Amazonas, Mato Grosso do Sul	2.639,9	1.619	2.926,5	3.400 d	-	206 e
9a. DR	Mato Grosso do Sul	31	17.077	495,9	2.891	-	-
10a. DR	Roraima, Amazonas	830	2.882	4.467,9	20.125 f	-	-
11a. DR	Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia (sul)	66,8	5.135	16,8	988	-	-
12a. DR	São Paulo, Paraná	29,4	2.317	0,2	22	-	-
13a. DR	Rio Grande do Sul	50,6	5.551	-	-	-	-
Ajudância Autônoma de Barra do Garça	Mato Grosso	1.198,4	1.188	-	-	-	-
Parque Indígena Xingu	Mato Grosso	2.910,8	1.946	-	-	-	-
Parque Indígena Araguaia	Goiás	-	-	1.455,2	1.301	-	-
TOTAL		13.121	60.410	27.896,3	70.714	S/inf.	11.398

a - Faltou a cifra referente ao PI Amanayés (PA).

b - Faltam as estimativas para os Waçu (AL) e os Xocó da Ilha de São Pedro (SE).

c - Faltou a estimativa populacional para o PI Rodeador (MA).

d - Falta a estimativa do PI Kakarari (RO), Zoró, Jaminawá/Arara, Kampa (Rio Amônia), Kulina (Maronawa), Rio Gregório (AC).

e - Faltam os dados do Tenharim (AM).

f - Faltam os dados de Canaúvim (RR).

FONTE:

A verdade sobre o índio brasileiro. Gustavo de Faria (editor) Guavira Editores Ltda. RJ/1981. Dados reelaborados e sistematizados a partir dos quadros das pgs.24 a 29.

O levantamento feito pelo CIMI organiza os grupos indígenas em função da divisão em áreas culturais, já tradicional na etnologia brasileira. As terras indígenas são classificadas apenas em dois grupos, as demarcadas e as não demarcadas. Embora sejam fornecidos alguns dados sobre o processo de demarcação (que foram por mim sistematizados e amplamente utilizados nos quadros n.ºs 6, 7 e 8), não existem quaisquer informações ou estimativas sobre o volume de terras já "identificadas mas não demarcadas" ou "a identificar". O quadro n.º 2 apresenta o conjunto mais geral de dados constantes desse levantamento, indicando o número, população e extensão dos diferentes tipos de terras indígenas, apresentando-as segundo as áreas culturais em que se encontram.

QUADRO Nº 2

Área Cultural	Localização	Terras Demarcadas		Terras Não Demarcadas		População Total/Área Cultural
		Nº	Extensão (ha)	Nº	Extensão (ha)	
1. Karité	Amazonas, Pará, Maranhão, Roraima	12	836.765	41	5/inf.	34.135
2. Solizaco/Al	Rondônia (61 área), Amazonas, Acre	2	18.180	65	5/inf.	31.615
3. Guaporé	Rondônia, Mato Grosso	13	2.770.168	20	8/inf.	3.170
4. Tapajós	Amazonas, Pará, Mato Grosso	11	1.317.687	10	8/inf.	9.564
5. Alto Rique	Mato Grosso	3	2.698.314	1	5/inf.	7
6. Tocantins	Maranhão, Goiás, Pará, Mato Grosso	19	2.701.016	16	5/inf.	3.003
7. Gurupá	Pará, Maranhão	6	1.346.022	3	8/inf.	366
8. Leste	ES / MG / BA / AL / SE / PE / PA / CE	13	85.666	18	8/inf.	29.401
9. Paraguarí	Mato Grosso do Sul	16	556.364	4	8/inf.	726
10. Itaipua	ES / PR / SP / SC	25	164.456	10	8/inf.	575
TOTAL		120	12.294.638	188	-	99.469

FONTE: Levantamento da realidade indígena* realizado pelo CIMI, Belém - nº 37 (IV), Abril de 1982. Dados reelaborados e sistematizados a partir das pgs. 3 a 11.

Tais quadros permitem uma avaliação da eficácia da FUNAI, o órgão oficial de assistência, na tarefa de demarcação das terras indígenas. Tomando como base de cálculo exclusivamente as terras cuja superfície já foi em alguma medida identificada, obtém-se que as terras demarcadas equivalem a 32%, ficando os restantes 68% na condição de não demarcadas. O quadro é bastante preocupante, uma vez que nesse ano de 1983 se completa o dobro do período previsto pela Lei n.º 6.001 para isso.

QUADRO N.º 3

	Superfície (1.000 ha)	Percentual da Superfície Total	População (hab)	Percentual da População
Terras Demarcadas (FUNAI)	13.121	32%	60.410	46%
Terras Identificadas mas não Demarcadas	27.896,3	68%	70.714	54%
TOTAL	41.017,3		131.124	

As diferenças existentes entre os dados apresentados pelo CIMI e pela FUNAI não chegam de modo algum a invalidar o perfil geral traçado. Uma parte dessas diferenças se deve à data de feitura de cada um dos levantamentos, constando na relação do CIMI quatro áreas que foram demarcadas posteriormente ao quadro da FUNAI: T.I. Kadiwéu, Tapirapé/Karajá, Gaimbé (Kaiowá) e Fazenda Canto (Xukurú/Kariri). Existem outras diferenças, no entanto, que precisariam ser objeto de uma pesquisa específica, que tivesse condições de tratar caso por caso. Como não disponho de elementos para optar entre uma dessas alternativas ou constituir uma terceira, limito-me a indicar as razões da diferença: 15 áreas dadas como demarcadas pela FUNAI (principalmente destinadas a atração de grupos arredios e localizadas em Rondônia e Mato Grosso) não constam da relação elaborada pelo CIMI; há diferenças (geralmente bastante pequenas) entre as cifras registradas pelas duas fontes em relação a 13 áreas; nos quadros da FUNAI não constam algumas áreas (a maioria delas demarcadas pelo antigo SPI) apontadas pelo CIMI como demarcadas.

O quadro a seguir (de n.º 4) compara globalmente as cifras fornecidas pela FUNAI e pelo CIMI no que toca a população e a super-

fície das terras indígenas. Isso permite ter uma idéia quantitativa das diferenças apresentadas, que alteram o quadro geral em menos de 1/10. As terras demarcadas situam-se entre 12,2 e 13,1 milhões de hectares, as estimativas de população variando entre 60 e 85 mil indígenas.

QUADRO N.º 4

	DADOS DA FUNAI (1981)		DADOS DO CIMI (1982)	
	Superfície (1.000 ha)	População (hab)	Superfície (1.000 ha)	População (hab)
Terra Demarcada	13.121	60.410	12.294,6	85.916
Terra Identificada mas não Demarcada	27.896,3	70.714	Sem Informação	99.569
Terras a Identificar	S/previsão	11.398		
TOTAL		142.522		185.485

V — OS GRUPOS INDÍGENAS E A EXPANSÃO DAS FRONTEIRAS ECONÔMICAS

Uma consideração mais detalhada de tais dados pode sugerir hipóteses bastante interessantes sobre a relação entre o avanço das fronteiras econômicas e a atuação indigenista oficial. Para isso, apoiando-me nos dados fornecidos pela FUNAI, montei o quadro da distribuição das terras indígenas identificadas de acordo com as unidades administrativas (a FUNAI tem 13 Delegacias Regionais e 1 Ajudância Autônoma) em que se localizam. Em linhas gerais o quadro abaixo (de n.º 5) indica que o órgão indigenista oficial tem conseguido maior sucesso na demarcação de terras indígenas em áreas onde as frentes de expansão já atuaram, onde a população indígena é mais reduzida e o montante de terra pretendido é menor (o caso do sudeste do país), as demarcações estando bastante atrasadas nas demais partes do país.

QUADRO N.º 5

		Terras Indígenas Identificadas (1.000 ha)	Terras Identificadas mas não Demarcadas	Terras Demarcadas (%)
1a DR	AM	8.518	100,0	—
2a DR	PA-AP	10.018,4	77,0	23,0
3a DR	BA-SE-AL-PB-PE	122,3	89,8	10,1
4a DR	PR-SC	84,6	—	100,0
5a DR	MT	2.741,6	68,0	32,0
6a DR	MA	1.835,8	88,0	11,9
7a DR	GO-MT	577,2	81,4	18,5
8a DR	AC-RO-AM-MT	5.566,4	52,5	47,4
9a DR	MS	526,9	94,1	5,8
10a DR	RR-AM	5.297,9	84,3	15,6
11a DR	MG-ES-BA	83,6	20,0	79,9
12a DR	SP-PR	29,6	0,6	99,3
13a DR	RS	50,6	—	100,0
AJABAG	MG	1.198,4	—	100,0

As Delegacias Regionais da FUNAI onde se registram as *maiores proporções de terras demarcadas* correspondem às *áreas de colonização mais antiga*, onde as frentes pioneiras já passaram, atomizando as posses indígenas e incorporando a região à economia nacional. Assim ocorreu, p.ex., no sul do Brasil, onde todas as terras indígenas (caso da 4.ª e da 13.ª DR) ou praticamente todas (caso da 12.ª DR) estariam demarcadas. É também o caso da 11.ª DR (estados de Minas Gerais, Espírito Santo e sul da Bahia), onde, sempre segundo as cifras da FUNAI, 79,9% das terras estariam demarcadas.

Uma situação radicalmente diferente se encontra na Amazônia, área a onde fronteira econômica ainda se acha em marcha, se sobrepondo e colidindo com as frentes de expansão mais antigas. O caso mais óbvio é o da 1.ª DR, no Estado do Amazonas, cuja jurisdição inclui uma superfície de 8,518 milhões de hectares de terras indígenas identificadas, não havendo uma só que tenha sido demarcada. Na 6.ª DR (estado do Maranhão), na 10.ª DR (Roraima) e na 2.ª DR (Pará e Amapá) mais de 3/4 das terras indígenas identificadas estão ainda para serem demarcadas. Na 8.ª DR (Rondônia, Acre e parte

do Amazonas) a situação é análoga, só parecendo distinta por aí estar incluído como demarcado o Parque Indígena do Aripuanã, com 1,258 milhões de hectares.

Também em Mato Grosso do Sul, na 9.ª DR registra-se uma alta percentagem de terras indígenas não demarcadas (94,1%) embora o volume de terras envolvido (526 mil hectares), seja muito inferior ao das delegacias do Pará (10,018 milhões de hectares), Amazonas, Rondônia (5,566 milhões de hectares) e Roraima (5,297 milhões de hectares).

Tais observações reiteram e especificam formulações realizadas por Roberto Cardoso de Oliveira (1972: 103-4) para a década de 60. Baseando-se na distribuição dos grupos indígenas pelas microrregiões esboçadas pelo IBGE, esse autor chega à conclusão de que a grande maioria dos grupos indígenas brasileiros (82,4% do total, isto é, 169 em 205) habitavam em zonas de baixa densidade demográfica, enquanto nas zonas pioneiras, onde existiam condições mais favoráveis ao desenvolvimento econômico, persistiam somente 4,8% (i.e., 10 em 205). Por ora basta reter a hipótese de uma correlação entre avanço das frentes pioneiras (e conseqüente incorporação dessa região à economia de mercado) e efetividade no processo de demarcação das terras indígenas. Mais adiante voltarei a esse ponto, abordando o aspecto de tamanho e população das terras demarcadas.

Existem poucas exceções à correlação acima sugerida, explicadas por fenômenos históricos bem definidos. É o caso da Ajudância Autônoma de Barra do Garça, cuja área estaria — segundo a FUNAI — inteiramente demarcada, isso se devendo a forte pressão exercida pelas lideranças Xavante sobre os fazendeiros locais e a administração central da FUNAI. É o caso também do Parque Indígena do Xingu, encarado por alguns círculos governamentais como uma “vitrine” do indigenismo oficial. Já os grupos indígenas do nordeste — à diferença daqueles do sul do país, que se opuseram decididamente à penetração dos brancos e foram beneficiados com demarcações realizadas pelo SPI — estão apenas recentemente se mobilizando para retomar suas terras e reavivando a sua identidade étnica, sendo bastante exígua a proporção efetiva de terras demarcadas na 3.ª DR.

VI — HISTÓRICO DO PROCESSO DE DEMARCAÇÃO

As formulações anteriores vêm a ser em grande parte reforçadas quando se pensa a demarcação das terras indígenas como um processo social ocorrido no tempo. Para constituir esse quadro histórico

da atuação da FUNAI, apoiem-me em dados fornecidos subsidiariamente na relação organizada pelo CIMI (1982). No quadro abaixo estão indicados o número e a extensão de terras indígenas demarcadas pela FUNAI de 1972 a 1982 (a cifra referente a esse ano está atualizada apenas para o 1.º trimestre).

QUADRO N.º 6: HISTÓRICO DAS DEMARCAÇÕES (FUNAI)

Anos.	Terras Indígenas Demarcadas		Terras Indígenas com Decreto-Lei		Terras Indígenas sem Decreto-Lei	
	N.º de Áreas	Extensão (ha)	N.º de Áreas	Extensão (ha)	N.º de Áreas	Extensão (ha)
72	1	67.078	—	—	1	67.078
73	2	277.098	2	277.098	—	—
74	1	167.572	1	167.572	—	—
75	6	2.598.176	3	1.779.370	3	818.806
76	3	466.270	3	466.270	—	—
77	16	2.575.238	3	170.939	13	2.404.299
78	4	3.413.859	1	2.642.003	3	771.856
79	6	695.965	—	—	6	695.965
80	1	89.698	—	—	1	89.698
81	23	1.056.708	7	644.304	16	412.404
82	3	588.381	—	—	3	588.381
TOTAL	66	11.996.043	20	6.147.556	46	5.848.487

Aí pode-se verificar que não há qualquer regularidade no número ou extensão anual das demarcações. Os contrastes são notáveis: no ano de 1978 são demarcados 3,4 milhões de ha, enquanto em 1972, na gestão do Gen. Bandeira de Mello, essa cifra é apenas de 67 mil ha; mais tarde em 1980, no período final da administração do Cel. Nobre da Veiga, o montante de terra demarcada aproxima-se daquele de 1972, atingindo apenas 89 mil ha. De modo geral é possível dizer que a grande maioria dessas demarcações, totalizando

9,2 milhões de ha (e 76% de todas as demarcações feitas pela FUNAI) foi realizada durante a gestão do Gen. Ismarth de Araújo Oliveira, entre os anos de 1974-1979 (início).

No quadro abaixo estão colocadas as demarcações realizadas anteriormente à criação da FUNAI. Percebe-se bem claramente uma concentração na região sudeste do país (correspondente, atualmente, a 4.º, 11.º, 12.º e 13.º D.Rs. da FUNAI), onde estão localizadas 28 das 54 áreas demarcadas. As áreas demarcadas em Mato Grosso refletem diretamente a atividade da Comissão Rondon, ainda nos primórdios do SPI.

QUADRO N.º 7: DISTRIBUIÇÃO DAS DEMARCAÇÕES (SPI)

Unidade Regional da FUNAI	Localização	Áreas N.º de	Extensão
1a DR	Amazonas	9	5.113 ha
4a DR	Paraná, Santa Catarina	6	84.449 ha
5a DR	Mato Grosso	4	87.259 ha
9a DR	Mato Grosso do Sul	13	31.767 ha
11a DR	MG / ES / BA	3	10.000 ha
12a DR	São Paulo, Paraná	11	29.328 ha
13a DR	Rio Grande do Sul	8	50.679 ha
TOTAL		54	298.595 ha

Nos retrospectos históricos sobre o indigenismo no Brasil é frequente uma avaliação fortemente positiva da atuação do antigo Serviço de Proteção aos Índios, visto como uma espécie de "idade de ouro" da proteção oficial (vide Oliveira Filho & Souza Lima, 1981, para a discussão desse ponto). Sem pretender entrar em polêmica,

limitar-me-ei a proceder a leitura dos dados aqui reunidos. Embora o número de áreas (54) demarcadas pelo SPI seja realmente elevado, a extensão total dessas terras é de menos de 300 mil ha, perfazendo uma parcela praticamente insignificante (2,4%) do total de terras indígenas já demarcadas.

A explicação para essa fato pode ser obtida consultando-se o quadro-resumo (de n.º 8) do total de demarcações. Em média as áreas que o SPI demarcava para os índios eram de extensão muito inferior (5 mil ha) ao tamanho médio das demarcações realizadas pela FUNAI (aproximadamente 181 mil ha), aí estando incluído o PQXIN. A estratégia de ação do SPI face à fricção das frentes pioneiras com os grupos indígenas parece haver sido de estabelecer de imediato uma área reduzida como terra reservada aos índios, assegurando logo tais direitos pela demarcação, e, paralelamente, livrando para ocupação pelos brancos as demais faixas de terra.

QUADRO Nº 8: TOTAL DAS DEMARCAÇÕES (FUNAI E SPI)

	Nº de Áreas	Extensão	População Atingida	Tamanho Médio das Terras Indígenas	Relação Hectares/ Índios
SPI	54	298.595	35.126	5.529 ha	8,5 hab
TOTAL	66	11.996.043	50.790	181.758 ha	236,1 hab
FUNAI	120	12.294.638	85.916		

A idéia de *integração do índio mediante a preservação de sua condição camponesa*, que parece presente em vários artigos do Estatuto do Índio, é muito mais claramente realizada pela atuação da FUNAI que do SPI. Fazendo uma estimativa global da relação entre extensão das terras demarcadas e população aí sediada, isso se torna bastante claro. Enquanto para a atuação da FUNAI esse índice é de 236,1 ha por habitante, para o antigo SPI as estimativas, com base na população atual dessas áreas, é apenas de 8,5.

Várias demarcações realizadas pelo SPI são absolutamente ineficazes, se vistas como mecanismos para conter a atomização dos antigos territórios tribais e evitar a futura proletarização maciça dessa população. Isso é mais flagrante em Mato Grosso do Sul, onde são

constituídas 13 reservas que abrangem pouco mais de 31 mil ha, contando com uma população indígena numerosa. Na 12.ª DR ocorre um processo similar, embora envolvendo uma população menor numericamente: são resguardados aos índios somente 29 mil ha divididos em 11 glebas.

Em tais casos as áreas estabelecidas pelo SPI são muito *menos uma reserva territorial* do que uma *reserva de mão-de-obra*, passando a ser uma característica dessas regiões formas temporárias de trabalho assalariado (a "changa", o "trabalho volante", etc.) pelas quais o índio tenta reassegurar sua reprodução econômica, inviável se limitada apenas à condição de produtor agrícola.

VII — REDIMENSIONANDO A QUESTÃO INDÍGENA NO BRASIL

Nos quadros anteriores, falou-se bastante sobre as terras demarcadas, mostrando a sua distribuição no espaço (em unidades administrativas da FUNAI e segundo o esquema de áreas culturais), na variável tempo (SPI e FUNAI), as diferenças registradas de acordo com a fonte de informação (FUNAI, 1981 ou CIMI, 1982). Algumas estimativas populacionais foram apresentadas em relação ao número de habitantes das terras indígenas não demarcadas. Uma questão crucial, no entanto, permanece: qual o montante total das terras indígenas no Brasil? Qual a magnitude real dessa tarefa a ser exercida pela FUNAI?

Não consegui localizar em publicações oficiais da FUNAI ou em posicionamentos de entidades indigenistas independentes qualquer estimativa sobre o assunto, o que é em si significativo da pouca fundamentação sociológica que há para o debate sobre terras indígenas no Brasil. Como alternativa ao completo desconhecimento, procurei realizar uma projeção a partir da relação hectares/índios constatada para as terras já demarcadas. Utilizando como fonte os dados do CIMI, tal relação é de 236,1 hectares por índio para a atuação da FUNAI (daí excluindo o SPI, onde a relação é outra — vide quadro n.º 8). Usando como fonte a FUNAI (1981), onde não há distinção entre demarcações da FUNAI e do SPI, essa relação se fixa em 217,1 ha por cada habitante. Uma projeção do total de terras indígenas a ser ainda demarcadas pode ser obtido multiplicando-se esses índices pela população total das terras não demarcadas segundo, respectivamente, as estimativas do CIMI e da FUNAI.

QUADRO Nº 9: TOTAL DE TERRAS INDÍGENAS DEMARCADAS
(PROJEÇÃO)

	Fonte CIMI (1982) Superfície (1.000 ha)	Fonte FUNAI (1981) Superfície (1.000 ha)
Terras indígenas demarcadas	12.294	13.121
Terras indígenas não demarcadas	23.508	17.826
TOTAL	35.802	30.947

O quadro acima indica o resultado final dessas operações. Segundo as diferentes fontes, as terras ainda a ser demarcadas situam-se entre 17,8 e 23,5 milhões de ha. A projeção para o montante total de terras indígenas no Brasil fica entre 30,9 e 35,8 milhões de ha. É importante destacar que as estimativas baseadas no levantamento do CIMI devem estar mais próximas da verdade do que as que se baseiam no levantamento da FUNAI. Enquanto nas primeiras a projeção realizada apoiava-se exclusivamente na relação média hectare/índio verificada durante os anos de atuação da FUNAI, das segundas não é possível expurgar a relação hectare/índio verificada durante a atuação do SPI.

Tais dados, a meu ver, exigem um *redimensionamento da questão indígena*. Abordada sempre como uma questão menor para os planejamentos oficiais e para os processos sociais e econômicos de ocupação do interior do país, discutida muitas vezes apenas no plano ideológico com a confrontação do "humanismo rondoniano" e dos "pre-conceitos coloniais", a questão exige um novo enfoque. Tal perspectiva e as conclusões daí derivadas se apoiavam no uso de um único indicador — a *estimativa da população indígena*, sempre avaliada como inferior a 200.000, e que mesmo usando os dados dos levantamentos atuais da FUNAI e do CIMI oscilariam entre 0,12% e 0,16% da população total brasileira (vide *Censo Demográfico 1980* — IBGE — 1982). Utilizar um outro indicador — o *volume total das terras indígenas* — situaria a questão indígena como de magnitude social muito diversa, uma vez que tais áreas representariam entre 8,37% e 9,68% do estoque total de terras dos estabelecimentos produtivos no

país (vide *Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário de 1980*, IBGE, 1982).

VIII — OS NÍVEIS DE DECISÃO

Tais fatos levam a recolocar, de um ponto de vista sociológico, e não apenas legal ou administrativo, a questão da demarcação das terras indígenas. Onde se situam as instâncias básicas de decisão face a esse processo? Pensando em termos exclusivamente formais, seguindo as normas para isso estabelecidas, existiriam quatro esferas de decisão: a do legislador, na elaboração das leis; a da FUNAI, na ação indigenista; a do Ministério do Interior estabelecendo prioridades e fornecendo os recursos necessários; a Presidência da República, exercendo uma função última de controle.

Existem pontos específicos da legislação já promulgada que mereceriam estudo visando o seu aperfeiçoamento ou modificação, como ocorre com a omissão de mecanismos de controle e correção quanto ao exercício da tutela; em outros pontos reformulações bem mais profundas seriam necessárias, como ocorre com as restrições colocadas ao pleno exercício do direito de propriedade por parte de um grupo étnico. É necessário destacar, no entanto, e recorrendo inclusive a considerações anteriores, que os direitos indígenas à terra (posse permanente e usufruto exclusivo das riquezas) e o respeito ao seu regime de propriedade parecem estar plenamente assegurados pela Lei n.º 6.001 e pela Constituição Federal. Há que registrar ainda que as disposições do Estatuto do Índio atribuem à FUNAI competência e instrumentos legais necessários para desincumbir-se com eficácia de sua tarefa constitucional de defesa das terras indígenas.

A FUNAI é a mais óbvia instância de decisão para a demarcação das terras indígenas. Por normas internas, estabelecidas pelo próprio órgão (Portaria n.º 517/N, de 03.08.1978) foi burocratizado o processo administrativo para demarcação de terras (regulado pelo decreto n.º 76.999, já citado anteriormente), sendo criada mais uma esfera de decisão entre a equipe que realiza o levantamento de campo das prováveis áreas indígenas e o presidente da FUNAI que aprova (ou não) o relatório e a proposta da equipe — um grupo de trabalho que estuda a primeira proposta, verifica se ela preenche os requisitos necessários e avalia de sua oportunidade, encaminhando um relatório e parecer final ao presidente da FUNAI.

Dentro do próprio órgão existem *mecanismos internos de controle e contenção das demandas indígenas por terra* e das identifica-

ções e propostas de áreas realizadas por seus funcionários. Uma prova disso é a distância entre os diferentes valores assumidos pela relação hectares/índios no caso das terras demarcadas pela FUNAI e no caso de terras ainda não demarcadas: como uma média geral essa cifra é de 394,1 hectares para cada habitante das terras identificadas pela FUNAI (podem ser apenas identificadas ou delimitadas, mas de qualquer modo não demarcadas), enquanto cai para 217 hectares por habitante se for considerado apenas o conjunto das terras indígenas já demarcadas pela FUNAI⁵.

Um outro ponto a ser focalizado é o ritmo de demarcação das terras indígenas. A FUNAI já incidiu no descumprimento do prazo (5 anos) estabelecido pela Lei 6.001 para demarcação de todas as terras indígenas e, se mantido o mesmo ritmo de demarcações que tem apresentado nos últimos nove anos, os trabalhos se estenderiam ainda por duas décadas. Como já foi apontado anteriormente, o volume anual das demarcações não é uma constante nem apresenta uma tendência definida, variando de acordo com as diferentes gestões na administração da FUNAI.

É problemático tratar a FUNAI como uma instituição que tenha uma unidade de ação, pois o ponto onde são tomadas as decisões básicas está situado fora de sua alçada, mais precisamente na *articulação pela qual o Governo Federal determina o caráter de sua atuação*. A escolha do titular do cargo de presidente da FUNAI (e a partir desse, no preenchimento dos principais cargos de direção no órgão), os arranjos financeiros e contábeis e a liberação da programação orçamentária regular, bem como as diretrizes políticas mais gerais, procedem diretamente do Ministério do Interior. Não há continuidade administrativa, cada dirigente do órgão indigenista definindo uma linha própria de atuação, montando uma equipe nova de colaboradores e assessores, definindo as prioridades de sua administração e buscando captar no Ministério do Interior e em outros órgãos federais

5 É fundamental alertar o leitor para o fato de que as projeções quanto ao montante total de terras indígenas no Brasil (quadro n. 9) já levaram em consideração a existência desses mecanismos redutores. Se assim não fosse — e a cifra estabelecida para a relação hectare/índio abrangesse tanto as terras demarcadas quanto as apenas identificadas pela FUNAI, (ficando portanto em 312,8 hectares por habitantes) a projeção das terras indígenas ainda não identificadas seria de 3,5 milhões de hectares. a somar-se com os 27,8 milhões de hectares de terras identificadas mas não demarcadas (vide quadro n. 1), — a estimativa total das terras indígenas seria da ordem de 44,5 milhões de hectares.

os recursos necessários para os programas que delineou. Além disso, cada gestão da FUNAI tem uma rede própria de aliados no âmbito do Poder Executivo, no universo político e econômico e junto à opinião pública.

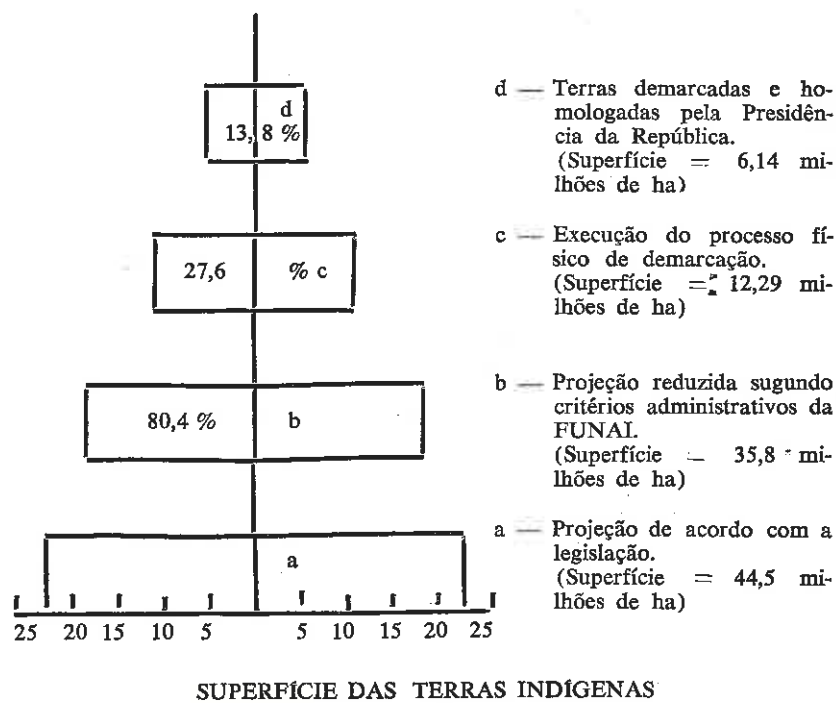
A plena regularização da situação das terras indígenas só se completa em outras esferas maiores de decisão que as práticas administrativas da FUNAI. Mesmo após o processo físico de demarcação, uma área indígena precisa ter seus limites homologados por decreto do Presidente da República para poder ser registrada no SPU e nos cartórios municipais.

O quadro n.º 6, acompanhando ano por ano as demarcações realizadas, aponta um progressivo acúmulo do processo de demarcação sem a respectiva homologação pelo Presidente da República. Essa última não é, porém, mera formalidade burocrática, as diferenças entre terras demarcadas e homologadas não podendo ser explicada tão somente pela demora usual na tramitação de processos. Trata-se de um *momento onde*, de modo mais tangível, o *Governo Federal controla e avalia a atuação da FUNAI no que toca à questão de terra*. Existem muitos casos onde a Presidência da República exerce o seu *poder de veto* face a proposta de áreas indígenas encaminhadas pela FUNAI⁶.

O quadro-resumo colocado abaixo, baseado nos dados reunidos pelo CIMI (1982), fornece uma evidência quantitativa de como vão sendo comprimidos e afunilados os direitos indígenas à medida que atravessam as diferentes instâncias de decisão. Se fossem seguidas as identificações de terras indígenas procedidas pelos próprios funcionários da FUNAI, apoiando-se nas normas legais existentes, a projeção para o montante total de terras indígenas no Brasil seria de 44,5 milhões de ha. Considerando a atuação de mecanismos limitadores contidos nas práticas administrativas da FUNAI, essa projeção não excede de 35,8 milhões de ha. As terras demarcadas pela FUNAI por sua vez constituem somente 27,6% daquele primeiro total projetado e apenas 13,8% desse total está efetivamente homologado por decreto-lei, o que mostra claramente que os critérios utilizados pela Presidência da República são bem mais rigorosos (para os índios) do que aqueles adotados pela FUNAI.

6 Um exemplo recente foi a criação de 10 áreas indígenas para os MaKuxi, em Roraima, mediante as portarias de ns. 1.130/9, datadas de 6-11-1971. Dessas, apenas 5 áreas foram reconhecidas e homologadas pela Presidência da República, através de decreto-lei assinado em 17-2-1982, com o número 86.931/5.

QUADRO Nº 10



Para finalizar esse texto, duas observações fazem-se necessárias, uma relativa às limitações desse trabalho, a outra indicando a linha das transformações mais recentes da política indigenista.

O panorama aqui apresentado sobre a situação das terras indígenas no Brasil apresenta graves deformações, uma vez que os dados são em última análise provenientes do próprio órgão indigenista e foram selecionados com o intuito de mostrar ao grande público o aparato administrativo que a FUNAI constituiu no intuito de assistir as populações nativas. Embora os dados tenham sido bastante trabalhados e inteiramente reorganizados tendo em vista responder a ques-

tões de natureza sociológica, o quadro geral permanece inclinado na direção que interessava a quem selecionou e forneceu os dados iniciais. O montante de terra indígena pode impressionar em termos numéricos e para escapar a uma ilusão nominalista seria necessário dispor de *estatísticas confiáveis* relativas ao *volume de terras indígenas ocupadas total ou parcialmente por brancos*, bem como do *volume real de arrendamentos* realizados pela própria FUNAI. Não se dispõe de qualquer levantamento sistemático sobre as invasões das áreas indígenas, abrangendo tal processo freqüentemente as áreas mais extensas (como é notoriamente o caso dos Parques do Aripuanã e do Araguaia), atingindo tanto a terras apenas identificadas como a outras onde a demarcação já foi há muito concluída.

Paralelamente a um levantamento das invasões, seria necessário proceder uma investigação sobre o montante de terras efetivamente disponíveis e passíveis de utilização pelos índios que habitam em parques e reservas. Além das terras ocupadas física ou economicamente por brancos ou pela FUNAI, seria preciso levar em conta a existência de grandes parcelas de terra sem possibilidade de qualquer aproveitamento agrícola ou ainda que não se prestam às práticas econômicas dos grupos indígenas que aí habitam. Se fosse possível obter todos esses dados, a ilusão de que as terras indígenas são muito vastas e que seriam muito maiores do que o necessário, de certo se esvairia, principalmente tendo em vista que o tipo de posse e o nível tecnológico exigem parcelas de terra mais amplas que o padrão mínimo preconizado para os camponeses brancos.

Apesar das limitações já apontadas, essa pequena pesquisa montada com dados oficiais permitiu apontar conexões entre a política indigenista e o avanço das fronteiras econômicas. O mito de uma "idade de ouro" do indigenismo brasileiro, representado pela atuação do SPI, também foi tratado de modo crítico, enquadrado na problemática sociológica de ocupação do meio rural brasileiro. Em geral o quadro traçado da situação das terras indígenas permite igualmente compreender as tendências mais recentes da política indigenista. Não só o volume das terras indígenas é bastante significativo, como em seus limites se desenvolvem atividades de prôa na programação econômica do governo, como ocorre com a construção de estradas e hidroelétricas, o estabelecimento de projetos de mineração, a implantação de colônias agrícolas, a extração de madeiras e outras⁷. Tais fa-

⁷ Para uma consideração desses projetos que ameaçam as terras indígenas, ver DAVIS, 1979 e CEDI, 1982 e 1983.

tores explicam a crescente preocupação de setores do governo nos últimos anos em controlar as atividades da FUNAI e mesmo de modificar certos artigos da Legislação que reafirmam os direitos indígenas à terra e agilizam o processo demarcatório. Especialmente no que tange às terras indígenas, a responsabilidade da FUNAI atualmente é dividida, em função do Decreto-Lei n.º 88.118, com o Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários e o Ministério do Interior⁸. Tal decreto alterou substancialmente as normas para demarcação das terras indígenas, que agora escapa à competência da FUNAI, passando a ser atribuição de um Grupo de Trabalho integrado por representantes da FUNAI e pelos dois ministérios acima citados. Em decorrência dessas novas disposições, cabe à FUNAI tão somente apresentar a esse Grupo de Trabalho (do qual terá a coordenação) uma *proposta* quanto à criação ou modificação da área indígena, cabendo a esse *avaliar* e mesmo *alterar* a proposta, encaminhando os passos necessários a sua efetivação, a qual por sua vez ficará sujeita à decisão final dos dois ministros mencionados.

Para chegar a um quadro mais verdadeiro da situação das terras indígenas no Brasil, e que capte a dinâmica dos processos sociais aí envolvidos, impõe-se a necessidade de uma pesquisa de muito mais fôlego. Para corrigir a deformação implicada no uso exclusivo de dados oficiais, seria preciso que a própria pesquisa se responsabilizasse pelo levantamento de dados, reunindo e coletando as informações que julgasse necessárias. Por sua vez só se escaparia completamente de uma abordagem formal, quando se tratasse as leis e as práticas administrativas não como códigos fixos ou auto-explicativos, mas como elementos, prêmios e recursos de uma disputa envolvendo atores sociais com interesses e ideologias muito distintos e mesmo antagônicos entre si. Com isso se abriria espaço não só para um enquadramento sociológico quanto para uma verdadeira análise política do processo de demarcação das terras indígenas.

ABSTRACT

This paper intends to be an ethnography on the social process involved in the demarcation of the Indian lands in Brazil. It conducts an accurate description of the legal and administrative procedures which establish the rights of the native groups to their own territory.

⁸ Para uma análise mais minuciosa desse decreto e sua contextualização na atual política indigenista e nos programas governamentais, vide "Os índios e a questão fundiária", de João Pacheco de Oliveira Filho, *Tempo e Presença*, CEDI, Rio de Janeiro, 1983.

ries. It outlines also a current and historical view of the main activities of federal agencies — S.P.I. and FUNAI — which try to preserve the Indians lands menaced by farmers, mineral projects, highways and dams. Finally, it is critically appreciated the extent in which the S.P.I. and FUNAI have succeeded to fulfill their constitutional assignments.

BIBLIOGRAFIA

- CEDI, 1982 — "Povos Indígenas no Brasil — 1981" — *Aconteceu Especial* n.º 10, Rio de Janeiro.
- , 1983 — "Povos Indígenas no Brasil — 1983" — *Aconteceu Especial* n.º 12, Rio de Janeiro.
- CIMI/PORATIM, 1982 — "Levantamento da realidade indígena". *Poratim* 37: 8-12. CIMI, abril de 1982, Brasília.
- DAVIS, S., 1979 — *As vítimas do Milagre*. Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- FARIA, G. de (editor), 1981 — *A verdade sobre o índio*. Guavira Editora, Rio de Janeiro.
- FUNAI, 1975 — *Legislação*. Fundação Nacional do Índio, Brasília.
- IBGE, 1982 — *Censo Demográfico 1980*. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro.
- IANNI, O., 1979 — *Ditadura e Agricultura: o desenvolvimento do capitalismo na Amazônia: 1964-1978*. Editora Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.
- LEACH, E., 1974 — *Repensando a Antropologia*. Editora Perspectiva, Coleção Debates, São Paulo.
- MALINOWSKI, B., 1939 — "Introductory essay. The anthropology of changing African cultures". in *Methods of Study of Cultural Contact in Africa*. Lucy Mair (ed). International African Institute. Oxford University Press. (parcialmente retomado em *The Dynamics of Culture Change: An inquiry into race relations in Africa*. Yale University Press. 1945).
- MARTINS, L. de S., 1980 — "Fighting for land: Indians and 'posseiros' in Legal Amazonia". In: *Land, people and planning in contemporary Amazonia*. F. B. Scazzocchio (ed.), Centre of Latin American Studies. Occasional Publications n.º 3, Cambridge University.
- OLIVEIRA, R. C., 1972 — *A Sociologia do Brasil Indígena*. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro (existe 2.ª edição, ampliada, em 1978).



- OLIVEIRA F., J. P., 1979 — “A fronteira e a viabilidade do campesinato indígena”. Museu Nacional, Rio de Janeiro (inédito).
- , 1983 — “Os índios e a questão fundiária”. *Tempo e Presença*. CEDI, Rio de Janeiro.
- OLIVEIRA F., J. P. e SOUZA LIMA, A. C., 1983 — “Os muitos fôlegos do indigenismo”. *Anuário Antropológico 1981*. Tempo Brasileiro/UFCE., Rio de Janeiro.
- RIBEIRO, D., 1970 — *Os índios e a civilização*. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro (existem 2.^a e 3.^a edições pela Vozes, Petrópolis, RJ, em 1977 e 1979).
- SOUZA LIMA, A.C., 1983 — “Funai”. Verbete apresentado ao *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro*. CEPEDOC. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro (a sair).
- VELHO, O. G., 1975 — *Capitalismo autoritário e campesinato*. Difel, Rio de Janeiro.