

NOTAS SOBRE O CALDO DE CULTURA QUE PERMEIA OS ATUAIS EMBATES NO CAMPO INDIGENISTA

Paulo José Brando SANTILLI¹

■ **RESUMO:** À diferença de países vizinhos, cujas constituições definem seus estatutos multicultural e pluriétnico, no Brasil os direitos constitucionais indígenas inscrevem-se primordialmente pelo reconhecimento da ocupação territorial. No presente momento, em que embates políticos colocam em questão a vigência destes direitos, o texto faz uma avaliação do alcance de sua aplicação desde a promulgação da Constituição brasileira.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Direitos indígenas. Estrutura fundiária. Ocupação tradicional. Expropriação territorial. Territorialização.

Introdução²

A Constituição estabelece os parâmetros vigentes para o reconhecimento oficial dos direitos históricos indígenas, conforme dispõe, no Capítulo VIII, o artigo 231: “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”. O parágrafo 1º do mesmo artigo define: “São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as

¹ UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. Departamento de Antropologia, Política e Filosofia. Araraquara, SP – Brasil – 14800-901 – santilli@fclar.unesp.br

² Agradeço aos colegas do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia a oportunidade de afastamento das atividades docentes nos anos 2007-2008 para conhecer e participar da implementação dos direitos territoriais indígenas em âmbito nacional no exercício da Coordenação Geral de Identificação da Fundação Nacional do Índio.

utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”.

Os princípios constitucionais, posteriormente regulamentados com a instituição do Decreto nº. 1.775 e da Portaria Ministerial nº. 14 no ano de 1996, inovaram a tradição jurídica e as práticas administrativas referentes ao reconhecimento dos direitos territoriais indígenas, ao prescreverem a autonomia de organização social e o direito à diferença: a presença dos povos indígenas, antes concebida como relevante apenas nos primórdios da colonização, se impôs no futuro do país.

Desde a promulgação da Constituição em 1988, tais inovações, que aqui se destacam, entre outras, então inscritas no ordenamento jurídico nacional, alcançaram alguma implementação, impulsionadas por movimentos sociais, em meio a disputas e conflitos, via de regra deparando-se com resistências, reformulações e, por vezes, mobilizando fortes reações adversas. Inseridos neste contexto mais recente em que se operou um contundente retrocesso na legislação ambiental, os embates atuais em torno da política indigenista compõem mais um capítulo da dificuldade de convívio num país com tamanha diversidade social, cultural, étnica, biológica e ambiental.

Para traçar em linhas gerais uma breve noção do alcance da implementação dos princípios constitucionais, com respeito especificamente à aplicação dos direitos originários dos índios sobre as terras de ocupação tradicional, pode-se considerar, conforme os dados disponíveis na Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que, de modo geral, nos últimos 25 anos, o presente ordenamento jurídico interpôs-se com a instituição de mudanças significativas nas relações entre os vários segmentos sociais e os povos indígenas, onde e quando se forjaram correlações de forças que requereram e/ou resultaram na sua interveniência, para que sua observância adquirisse materialidade, moldando ações e práticas concretas.

Avanços constitucionais

Os dados oficiais disponíveis sobre a regularização formal de terras indígenas são um tanto aproximados. No entanto, neste momento em que conjoinam-se interesses antagônicos

ao reconhecimento formal dos direitos territoriais indígenas, e tal conjunção ganha expressão política em instâncias governamentais, insuflando percalços aos procedimentos jurídico-administrativos para a sua implementação, torna-se oportuna uma reflexão sobre os rumos trilhados durante a vigência do atual modelo institucional que lhe confere fundamento.

Ao se cotejar os dados disponíveis sobre a situação jurídico-administrativa das terras indígenas no Brasil para o ano de 1987, isto é, para a ocasião imediatamente anterior à promulgação da Constituição – ano este em que se consolidou, pela primeira vez (RICARDO; OLIVEIRA FILHO, 1987), um cômputo geral das terras indígenas em âmbito nacional –, com os dados disponíveis para o momento presente, apresentados no quadro 1 abaixo, verifica-se uma mudança substancial:

Quadro 1
Situação jurídico-administrativa das Tis em 1987 e 2013³

1987

Terras Indígenas	Situação jurídica/administrativa	Extensão em hectares
124 23,94%	Reivindicadas em cadastro	/*
59 11,39%	Em identificação / Interditadas	/** 18.847.861 25,31%
180 34,75%	Delimitadas	59.153.549 49,99%
114 22,01%	Homologadas / Reservadas	15.458.477 20,76%
41 7,91%	Regularizadas em Cartório de Registro de Imóveis / Secretaria do Patrimônio da União	2.887.359 3,87%
518 100%	Todas	74.466.149 100%

³ Dados compulsados no site do Instituto Socioambiental, o qual pode ser consultado a partir do link: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/situacao-juridica-das-tis-hoje>, cuja metodologia para confecção segue estritamente a publicação de portarias, decretos e editais pela Fundação Nacional do Índio, Ministério da Justiça, Presidência da República e Secretaria do Patrimônio da União no Diário Oficial. A única exceção é a cifra referente às Terras Indígenas Reivindicadas em cadastro no ano de 2008, colhida diretamente pelo autor quando no exercício da Coordenação Geral de Identificação e Delimitação da Fundação Nacional do Índio.

Terras Indígenas	Situação jurídica/administrativa	Extensão em hectares
~ 250*** 26,65% (dados 2008)	Reivindicadas em cadastro	/*
127 13,55%	Em identificação / Interditadas	893.430 0,79%
101 10,76%	Delimitadas	6.513.686 5,76%
40 4,27%	Homologadas / Reservadas	2.191.665 1,94%
420 44,77%	Regularizadas em Cartório de Registro de Imóveis / Secretaria do Patrimônio da União	105.576.509 93%
938 100%	Todas	112.983.625 100%

* Não há estimativa de área para as terras reivindicadas.

** Não há estimativa de área para as terras em identificação – entram no cômputo apenas as áreas interditadas.

*** No arquivo da Coordenação de Identificação da FUNAI havia 392 demandas cadastradas em 01/12/2008. Destas, 254 eram por identificação, 95 por revisão de limites, 25 eram informes sobre índios isolados, 9 por aquisição de terras e 7 por resolução de pendências para regularização fundiária. Consideram-se aqui apenas aquelas demandas por identificação, com aproximação para menos.

À primeira vista, chama a atenção o número total de terras indígenas oficialmente existentes que – mesmo sem levar em conta aquelas apenas reivindicadas, sobre as quais não há estimativas da extensão –, durante o período considerado, variaram de 394 (518-124) para 688 (938-250). Tal variação indica que se desconheciam o montante e as dimensões das terras tradicionalmente ocupadas pelo índios, encaradas como remanescentes humanitárias tendentes à extinção, porém, reclamadas com novo ímpeto no contexto dos movimentos pela redemocratização do país, nos anos 1970. Antepondo-se ao seu histórico solapamento, passaram também a ser esquadrihadas, apuradas, infundavelmente pactuadas, bem como impingidas. Mas esta variação mostra, sobretudo, que tais

cifras não resultam de simples mensurações e somatórias de áreas. A variação do número e da extensão das terras indígenas indica, primordialmente, que tais cifras resultam de concepções jurídicas distintas de terras de ocupação tradicional vigentes antes e após a promulgação da Constituição, concepções estas que têm informado a imposição de um código legal, nacional, a diversos povos indígenas. Diante da secular expropriação territorial imposta aos povos indígenas, o reconhecimento de seus direitos históricos, concebidos não mais pelo crivo da imemorialidade, e sim da ocupação tradicional, deixou de ter mero caráter restitutivo, para orientar-se com a fundamentação principal de respeitar as formas próprias de organização social. Portanto, a implementação dos direitos originários, conforme os princípios inscritos na Constituição, não tem qualquer sentido de retrocesso a uma suposta anterioridade à colonização, e requer, positivamente, a etnografia do momento presente, isto é, o detalhamento das ações e reações dos índios diante da colonização.

Interveniente na variação de tais cifras, a multiplicidade de concepções de tempo e espaço, concernentes à imensa diversidade sócio-cultural existente no país, conforma outro tema com farta literatura especializada disponível, pela qual não cabe aqui enveredar; porém não é demasiado repisar que processos de territorialização (OLIVEIRA FILHO, 1983, 1988, 2000, 2006, 2011), ou mesmo a disposição espacial das populações, mudam no tempo. Ademais, o estabelecimento de limites espaciais fixos, antes inexistentes, não pode prescindir, em cada caso, de complexas interlocuções políticas e antropológicas com as populações envolvidas. Além de concepções jurídicas e culturais imbricadas, um terceiro fator não previsível – mas nem por isso menos compreensível – consistiu, desde a promulgação da Constituição, no que se veio a designar como emergência ou ressurgência étnica, etnização, como também etnogênese (OLIVEIRA FILHO, 1993, 1998a, 1998b). Algo em comum no campo semântico destes termos aponta para a dinâmica de movimentos sociais, favorecida diante da obsolescência de séculos precedentes de branqueamento e de fidalguia, que o alvorecer do novo ordenamento constitucional veio anunciar.

Feitas estas observações preliminares sobre a primeira categoria das etapas gradativas de reconhecimento oficial das terras indígenas – aquelas aqui classificadas como apenas reivindicações cadastradas na CGID/FUNAI –, que se poderia designar também com o rótulo equivalente de ainda destituídas de qualquer providência administrativa ou jurídica, importa reter por ora que a sua proporção numérica em relação ao número total de terras indígenas permaneceu praticamente constante, com apenas uma pequena variação de 23,94% para 26,65% durante os últimos vinte e cinco anos.

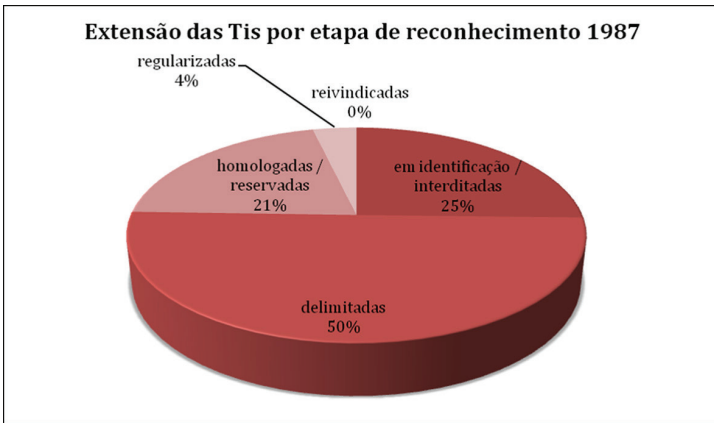
Já com respeito às etapas de regularização seguintes, isto é, considerando-se em conjunto as terras indígenas classificadas nas sucessivas etapas de reconhecimento jurídico-administrativo ainda em curso, portanto aquelas em processo de reconhecimento oficial, somando-se às que se encontram em identificação, identificadas, interditas, delimitadas, reservadas e homologadas, mas ainda não plenamente regularizadas, pode-se verificar a ocorrência de uma mudança substancial: em 1987 havia 353 terras em procedimentos de regularização, representando então 68,15% do total; já em 2013, este número foi reduzido para 268 terras, que representam 28,58% do total. Em suma, atingiu-se uma redução bastante significativa das terras sob procedimentos administrativos de regularização.

Com efeito, cotejando-se a extensão destas terras indígenas em procedimentos administrativos de regularização fundiária, verifica-se então que a mudança ocorrida atingiu um alcance expressivo: dos 96,06% das áreas indígenas em extensão (correspondentes a 94.459.887 ha.) em meio aos trâmites administrativos para regularização em 1987, restaram, em 2013, apenas 8,49%, portanto menos de dez por cento, correspondentes a 9.598.781 ha. A drástica redução de extensão das terras indígenas em procedimentos de regularização permite notar que houve um monumental desentrelaçamento de direitos que permaneciam retidos nas engrenagens da burocracia federal.

Gráfico 1



Gráfico 2



Comparando-se, por fim, as terras indígenas já regularizadas formalmente, isto é, aquelas que contam com todos os procedimentos administrativos efetivamente concluídos, portanto as registradas em cartórios e na Secretaria do Patrimônio da União, verifica-se então uma notável inversão da situação jurídico-administrativa das terras indígenas ao longo das últimas décadas: das apenas

41 áreas, que correspondiam a módicos 7,91% das terras completamente regularizadas em 1987, alcançou-se a cifra de 420 áreas, correspondentes a 44,77% do número total em 2013. Verificando-se a extensão destas terras já regularizadas, pode-se formar uma dimensão do empreendimento realizado nas décadas mais recentes, para garantir a sua plena propriedade para a União: de uma pequena fração de 3,87% da soma total das áreas existentes em 1987, correspondente a 2.887.359 ha., logrou-se assegurar uma imensa maioria de 93% de um conjunto mais numeroso de áreas em 2013, correspondente a 105.576.509 ha. Em síntese, uma breve análise global do quadro fundiário do país demonstra que se operou um portentoso processo de ordenamento fundiário; o que autoriza a afirmar que os “direitos originários”, na expressão empregada pelo jurista João Mendes Júnior no início do século XX, vieram adquirir uma observância expressiva somente ao final do século passado e no início do atual.

Gráfico 3

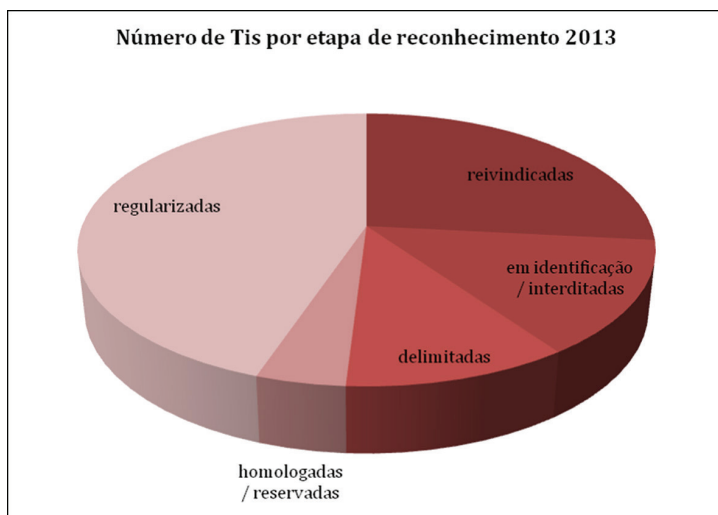


Gráfico 4



Retomaremos adiante o tópico inicial das reivindicações territoriais pendentes. Cabe antes questionar a incidência geográfica desta mudança qualitativa, dimensionada já em linhas gerais no cumprimento dos direitos territoriais indígenas, pelo território nacional.

Forte contraste regional

De fato, é notável um forte contraste regional, logo à primeira vista, na incidência geográfica dos procedimentos administrativos voltados à regularização fundiária das terras ocupadas tradicionalmente pelos índios. Se considerarmos que, das 688 terras indígenas oficialmente existentes no país, 414 situam-se na Amazônia, e que da extensão total do conjunto das terras indígenas somadas, perfazendo 112.983.652 ha, quase a totalidade, compreendendo 111.108.392 ha., situa-se na mesma região, correspondendo respectivamente a 61,97% do total das áreas e 98,47% de sua extensão, e que, por outro lado, apenas o restante de 274 das áreas e 187.526ha. de sua extensão, correspondentes a 38,03% do número total das áreas e 1,53% de sua extensão total, estão distribuídos pelas demais regiões do país, surge de imediato a questão: por quê? Os dados

demográficos disponíveis, por certo, não oferecem resposta. Conforme o recenseamento realizado pelo IBGE em 2010, a população indígena no país é formada por 896.917 indivíduos, dos quais 433.363, ou seja, menos da metade (48,31%), reside na Amazônia; a demografia, portanto, antes reforça a questão.

Dentre os motivos para a concentração que se observa nos procedimentos administrativos visando à regularização fundiária das terras indígenas na Amazônia, os mais evidentes são afetos à colonização: tanto a densidade demográfica mais elevada, especialmente nas regiões nordeste, sul e sudeste, como a maior intensidade das atividades de exploração econômica, conjugadas à estrutura fundiária – mais consolidada nestas regiões – tornam os procedimentos para a regularização de terras indígenas, em particular a desintrusão de ocupantes não índios, e a indenização de eventuais benfeitorias consideradas de boa fé, mais onerosos em termos financeiros, como também políticos, nestas regiões. As atividades, bem como o estatuto dos invasores e/ou ocupantes de terras indígenas na Amazônia – com maior frequência o extrativismo itinerante, a grilagem, a pecuária extensiva –, além dos meios e condições de arregimentação da força de trabalho, invariavelmente composta por índios, quando não afrontam, estão menos enredados a regulamentações e registros administrativos, portanto, mais diretamente passíveis de enquadramento e/ou coibição legal. Isto se põe em contraste com outras regiões do país, onde a permanência, a constância, o montante e o rendimento de capital envolvidos, como também a natureza das atividades empreendidas por não índios nas terras indígenas, conferem aos respectivos autores/responsáveis maiores lastros e formas de respaldo político-administrativo a serem acionados em contraposição ao cumprimento dos direitos constitucionais indígenas.

Não se poderia subestimar, entre tais fatores estruturais, a ponderação de que a maior parte das terras declaradas de posse indígena e homologadas à sua propriedade como bens da União foram assim regularizadas após o regime militar e, para que isso ocorresse, foi fundamental a atuação política dos índios e das organizações indígenas e indigenistas. A atuação do Ministério Público Federal tampouco poderia ser menosprezada após a redemocratização do país, e conjugados a tais fatores estruturais se poderiam distinguir também outros, mais propriamente de ordem conjuntural, que intervieram e impulsionaram o

significativo avanço dos procedimentos administrativos ocorrido durante este período. Para um entendimento da forte concentração regional que se verifica no presente momento, resultante da implementação dos direitos territoriais indígenas inscritos na Constituição, cabe ressaltar uma voluntariosa convergência de conveniências, que direcionou a priorização e a condução das ações administrativas afetas à regularização das terras indígenas no rumo amazônico.

Por um lado, o desenvolvimento de processos administrativos para a regularização das terras indígenas na Amazônia viabilizou-se, em boa medida, no planejamento e na implementação, contando com o aporte financeiro e o apoio técnico-administrativo de programas de cooperação internacional, em particular, do Programa de Proteção às Terras Indígenas na Amazônia Legal – PPTAL, componente do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7, lançado oficialmente na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92, por iniciativa do governo brasileiro e do grupo dos sete países industrializados, que alocaram os recursos destinados a uma ampla gama de políticas públicas, visando especialmente atividades de ordenamento fundiário, instituídas através dos decretos n.º. 563 de 1992 e n.º. 2.119 de 1997 (VALENTE, 2007).

Por outro lado, o potencial rendimento político que se busca reverter a cada gestão do governo federal, com o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o ordenamento fundiário, assentamentos e exploração agrícola, gestão e preservação ambiental, como também a regularização de terras indígenas, apresenta resultados cujas dimensões, mensuradas em extensão, tornam-se incomparáveis na Amazônia. As impressionantes cifras amazônicas, a visibilidade estratégica da floresta no plano internacional, o custo relativamente baixo das possíveis (eventualmente compensáveis ou reversíveis) reações políticas adversas e a margem de manobra avantajada diante de instâncias locais dependentes do orçamento e do organograma federal parecem ter confluído para a conveniência governamental dar prioridade às ações administrativas voltadas para o reconhecimento dos direitos territoriais indígenas nesta região.

Quando se alinhavam dados comparativos como os expostos abaixo, aqueles referentes à Amazônia pouco diferem do cômputo geral do país, como se pode observar no quadro 2:

Quadro 2

Quadro comparativo da regularização das Terras Indígenas 1985-2013⁴

Presidente [período]	TIs Declaradas*		TIs Homologadas*	
	Nº**	Extensão**	Nº**	Extensão**
Dilma Rousseff [jan. 2011 a abr. 2013]	8	843.473	11	2.025.406
Luiz Inácio Lula da Silva [jan. 2007 a dez. 2010]	51	3.008.845	21	7.726.053
Luiz Inácio Lula da Silva [jan. 2003 a dez. 2006]	30	10.282.816	66	11.059.713
Fernando Henrique Cardoso [jan. 1999 a dez. 2002]	60	9.033.678	31	9.699.936
Fernando Henrique Cardoso [jan. 1995 a dez. 1998]	58	26.922.172	114	31.526.966
Itamar Franco [out. 92 dez. 94]	39	7.241.711	16	5.432.437
Fernando Collor [mar. 90 set. 92]	58	25.794.263	112	26.405.219
José Sarney [abr. 85 mar. 90]	39	9.786.170	67	14.370.486

Durante o período considerado, inúmeros fatores imbricaram-se no avanço da implementação dos direitos constitucionais indígenas. Dentre eles, a abertura de canais institucionais de expressão política da sociedade civil, que pressionou o desentrelaçamento de processos administrativos retidos nos meandros burocráticos do regime militar – o crivo ideológico sobre fronteiras amazônicas teve seu peso –, e a crescente desenvoltura do país no cenário internacional, na qual o PPG-7 se insere, que impulsionou a esquálida agência indigenista oficial a operacionalizar demandas internas e externas até a última gestão presidencial.

Avanços e retrocessos

Um marco significativo ao longo do período em questão pode ser notado em meados de 2007, quando tem início uma guinada diametral na política indigenista oficial, que ainda está por ser avaliada em todo o seu alcance; tal momento é nevrálgico na medida em que se esgotavam os recursos disponibilizados a fundo perdido pelo PPG7/PPTAL para promover políticas públicas de proteção ambiental e regularização de terras indígenas na Amazônia, ao mesmo tempo em que o avanço significativo havido

⁴ Extraído do site do Instituto Socioambiental. Página para consulta: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/demarcacoes-nos-ultimos-governos>

na regularização das terras indígenas naquela região fazia aflorar, em toda a sua extensão, por um lado, a ausência e a necessidade gritante de medidas de proteção. Por outro lado, há um contraste patente com outras regiões que, não tendo a mesma visibilidade no cenário internacional, padeciam com o atraso secular no campo do reconhecimento dos direitos territoriais indígenas, agravado pela incúria governamental ao longo das últimas décadas, em que o crescimento econômico fomentava as práticas recorrentes de expropriação territorial até o limite imposto pela eclosão endêmica de conflitos localizados.

Tal guinada consistiu em redirecionar os recursos remanescentes que haviam afluído em anos anteriores para a Amazônia, e, sob a pressão do Ministério Público Federal, destiná-los a instituir os grupos de trabalho incumbidos de realizar os estudos necessários para a identificação das terras reclamadas há anos pelos Guarani-Kaiowá, cujo protelamento já transformava conflitos endêmicos em conflagrações abertas no Mato Grosso do Sul; extrair do orçamento um mínimo de recursos imprescindíveis para retomar os relatórios (apenas iniciados) de identificação e delimitação de terras de vários grupos expostos a situações agravantes de expropriação no Nordeste; prover rápida instrumentação para intervir junto a empreiteiras de modo a resgatar – ainda que infimamente – aos Guarani alguma compensação, a título de mitigação, pelas áreas impactadas e/ou tomadas por obras e estradas, antes de consumadas, na região sul; além de arregimentar pesquisadores, colaboradores e voluntários para compor grupos de trabalho que realizassem os estudos requeridos para a identificação de terras Guarani e Kaingang, solapadas pelo avanço da exploração agrícola no oeste e de empreendimentos turísticos no litoral da mesma região.

Assim, tal guinada consistiu, em suma, na mobilização de recursos e competências, tão escassos na instituição indigenista oficial, para tentar remediar, mais que tardiamente, um pouco do que vinha sendo negligenciado e fermentava o alastramento de conflitos em várias direções. A despeito da penúria prevista por contingência do orçamento, além do minguado corpo de funcionários, foram instituídos pela FUNAI, nos anos de 2007 e 2008, dezenas de grupos de trabalho, em grande parte viabilizados com trabalho voluntário, para proceder a novos estudos de identificação e delimitação, revisão

e análise de procedimentos para a regularização em curso⁵; concomitantemente engendrou-se o Programa Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), que se encontra ainda em fase de implantação, e consiste hoje na maior ênfase da política indigenista oficial. Em poucas palavras, um último ímpeto no avanço dos procedimentos para a regularização das terras indígenas caracterizou-se, ao final, pelo redirecionamento histórico e geográfico das prioridades – até então concentradas na região amazônica – para as demais regiões do país, e pelo marco inicial, e simultâneo, de uma mudança de ênfase da política indigenista oficial, que começou a migrar da regularização de terras para a sua gestão.

Esta breve incursão nos anos de 2007-2008 nos conduz ao epicentro da crise atual da política indigenista. Nestes anos desencadeou-se uma mobilização de fazendeiros e de seus representantes políticos em diversas instâncias governamentais e na mídia, que provocaram a judicialização dos procedimentos para o reconhecimento oficial dos direitos territoriais indígenas. Esta judicialização vem causando sucessivos impasses, que vão desde a paralisia dos estudos iniciais para a identificação das terras Guarani-Kaiowá no Mato Grosso do Sul, passam pela tentativa de reversão de casos conclusos, como a ação de contestação da homologação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol em Roraima, e culminam com as mais recentes suspensões arbitrárias de procedimentos intermediários, ainda no âmbito administrativo, no Rio Grande do Sul e no Paraná.

No entanto, não cabe abordar aqui a crise atual, mas apenas delinear alguns dos vetores das forças que nela se entrecruzam e a tensionam, pois tal crise transcende, em muito, o âmbito da política indigenista que, por sua vez, não ocupa posição central nas políticas governamentais. Os dados aqui coligidos sugerem que a atual crise não provém da própria política indigenista, mas que alguns de seus embates atuais, meros conflitos localizados, adquirem maior visibilidade ao serem projetados no cenário político mais amplo do país, e assim prestam-se à legitimação de um outro arranjo de forças que se encontra em plena urdidura.

Com efeito, pode-se nuançar os aludidos vetores distinguindo-os em suas vertentes econômicas, políticas e culturais.

Em termos econômicos, um dos principais embates em curso diz respeito ao pagamento, pelo Estado, de títulos fundiários

⁵ Consultar a **Tabela 3** (em anexo, no final desse artigo).

emitidos indevidamente sobre terras atualmente consideradas de ocupação tradicional indígena. Nestes termos, durante o período em que ocorreram avanços significativos no reconhecimento oficial de direitos históricos dos índios – como vimos, incidentes sobretudo na região amazônica, devido à estrutura fundiária desta região ainda estar relativamente pouco consolidada, com grandes extensões de terras griladas, em partes simplesmente apossadas, glebas devolutas, ou ainda por serem discriminadas pelo Estado, abrigando atividades de exploração flagrantemente ilícitas –, os instrumentos legais disponíveis mostraram-se relativamente operativos e eficazes, na medida em que, do modo como têm sido mais usualmente empregados, preveem a possibilidade de indenização, aos ocupantes não-índios, apenas das benfeitorias eventualmente consideradas de boa fé existentes nos limites declarados oficialmente de posse dos índios e não a possibilidade de indenização da terra, considerada de domínio e de direito originário dos índios.

No entanto, quando se começou a redirecionar as ações administrativas de identificação das terras ocupadas tradicionalmente pelos índios da Amazônia para outras regiões do país – cuja estrutura fundiária, relativamente mais consolidada, passou a implicar na desintrusão de ocupantes de terras mais valorizadas –, ocupantes com títulos expedidos no mais das vezes pelos governos provinciais/estaduais, ocupantes com atividades cadastradas, envolvendo a movimentação (investimentos, financiamentos, rendimentos) de capital mais elevado, ocupantes com atividades mais duradouras e/ou intensas, como agricultura de larga escala e/ou familiar –, tornou-se também, gradativa e proporcionalmente, de maior relevância, a questão da indenização e/ou remuneração pela terra propriamente. Como tal questão não esteve prevista na simples aplicação mecânica da legislação indigenista, nem é agilmente operacionalizável, embora a legislação de alguns estados (como RS, PR, MS) já disponha de dispositivos para indenizar os detentores de títulos expedidos errônea ou indevidamente, as iniciativas, e mesmo a continuidade dos procedimentos, visando a regularização das terras indígenas, passaram a requerer, em escala crescente, mediações e negociações interinstitucionais, medidas de compensação, em suma, sondagens e investimentos prévios/previsíveis de que o governo federal se eximira em outras regiões e períodos. Tal é a

questão de Estado, como também de governos, ainda pendente de esclarecimento, debate, amadurecimento, definição e decisão no âmbito de políticas públicas. Questão primordialmente de justiça, exame e avaliação de cada caso, não é menos política que econômica.

Desde uma perspectiva da economia mais ampla, a regularização de terras indígenas é operada no contexto de processos de ordenamento fundiário em que a titulação pública e privada de terras é parte da incorporação de novas áreas a um mercado imobiliário que se consolida com o lastro jurídico que lhe assegura a transação. A regularização de terras indígenas, ao circunscrever a presença indígena em limites fixos, libera, além de seus limites, extensões de terras disponíveis à apropriação privada, conferindo-lhes a segurança do domínio, conforme já descrito por Alfredo Wagner B. de Almeida:

Delineia-se esboços de um capítulo da expansão vertical do capitalismo financeiro no campo pela incorporação de novas extensões a um mercado de terras formalizado e pela supressão das situações de mercado ditas paralelas, informais e de 'minorias étnicas' que não estariam integradas adequadamente aos mercados imobiliários (ALMEIDA, 1984, p.58).

Nesse sentido, pode-se notar de modo mais imediato os liames que perfazem tal contexto de ordenamento fundiário na própria rotina da repartição administrativa (CGID/FUNAI) encarregada de proceder aos estudos para a identificação de terras indígenas: já na primeira etapa administrativa para o reconhecimento oficial destas terras, para cada caso de área em que se procede o estudo e o respectivo relatório circunstanciado, expedem-se centenas de certidões negativas, isto é, documentos atestando a ausência de índios nas propriedades privadas, cujos títulos se procura registrar/regularizar perante os cartórios imobiliários dos respectivos municípios.

Assim encarados desde, pode-se dizer, "sua funcionalidade" no contexto de um sistema econômico mais amplo, os procedimentos de regularização fundiária instituem, reforçam e/ou valoram o mercado de terras. Portanto, poder-se-ia supor, erroneamente, que o avanço de tais procedimentos teria cumprido seu papel nas regiões em que este mercado se consolida, como a Amazônia e o Centro-oeste, enquanto que, em outras partes, em que tais situações, ditas "informais" ou de "minorias étnicas" já

foram, se não suprimidas, reduzidas a ínfimas proporções, seria possível ignorar, também erroneamente, sua relevância.

Nas áreas de colonização mais antiga, devido ao longo processo de fracionamento territorial a que estão submetidas as sociedades indígenas, os procedimentos para a regularização fundiária das terras de ocupação tradicional resultam invariavelmente na delimitação de áreas com pequena extensão, o que, paradoxalmente, não confere rendimento político expressivo aos administradores públicos e ainda contribui para a negação do cumprimento dos direitos constitucionais indígenas.

Em contrapartida, os povos indígenas vivem, hoje, um período de intensa elaboração, criação, emergência, ressurgência – e a própria multiplicidade de termos é indicativa do vigor e da amplitude crescente – de suas identidades. Muitos dos povos indígenas habitantes das regiões de colonização mais antiga, e mesmo nas áreas em que os processos de expropriação e confinamento territorial ocorrem com maior violência, e que, em períodos anteriores, buscaram, através da dissimulação e da negação das identidades nativas, evitar ou minimizar o racismo em suas relações com a população regional, passaram, via de regra, a ostentar os sinais diacríticos que lhes permitem contrastar uma identidade própria, distintiva, definidora de sua posição social detentora de direitos específicos. Assim como dispomos de uma literatura sociológica nas décadas passadas tematizando “processos de branqueamento”, autorizada pelo decréscimo secular da população indígena, a partir da reversão desta tendência declinante, com o rápido crescimento demográfico dos índios que se verifica durante as últimas três décadas no país, poderíamos tratar, nos dias atuais, mais propriamente do “desbranqueamento” ou do “protagonismo” da população indígena para interpretar os movimentos sociais em curso. Etnias “emergentes”, “etnogênese”, crescimento demográfico, organização, mobilização de entidades indígenas, ocorrem simultaneamente ao retalhamento dos territórios indígenas, provocado pela expansão urbana, pela exploração agrícola, pecuária, madeireira, pela construção de estradas, de usinas hidrelétricas, e linhas de transmissão de energia; processos estes que geram conflitos e novas reivindicações pelo reconhecimento de direitos territoriais que vêm se somar ao atraso histórico no reconhecimento oficial das terras de ocupação tradicional, usurpadas aos índios secularmente em todo o país.

Cabe ressaltar, contudo, considerando os avanços expressivos nos procedimentos para o reconhecimento de direitos territoriais nas décadas mais recentes, incidentes sobretudo na Amazônia, onde se concentram mais de 98% das terras indígenas regularizadas em extensão, em contraste com a maioria da população indígena atualmente distribuída por outras regiões do país, que é o momento de priorizar ações onde o reconhecimento de direitos territoriais mais tarda.

Isto posto, pode-se retomar a análise das reivindicações, ainda pendentes, pelo reconhecimento das terras de ocupação tradicional, tendo clareza com respeito a três de suas balizas fundamentais. A primeira é temporal: o reconhecimento de ocupação tradicional não é operação exclusivamente retroativa, não está confinada no passado, portanto deve tender sim a algum modo de equilíbrio, mas não é uma simples conta de soma zero; fronteiras espaciais devem ser pensadas para favorecer o convívio entre humanos e diferentes espécies, em toda a sua diversidade, tanto no presente como no futuro. A segunda é de ordem espacial: se fronteiras humanas são móveis no tempo, nem por isso têm abrangência infinita; no caso das terras indígenas, embora possam surgir novas reivindicações, são muitas e peremptórias as evidências de que, em sua extensão, reduzem-se drasticamente. E a terceira é de ordem qualitativa, pois que a disposição de limites espaciais, considerada com o correlato investimento na consolidação da propriedade da União sobre as terras de ocupação tradicional indígena, adquire sentido enquanto contribuição, aprimoramento criativo do convívio entre povos diversos, e não mais como mero retardamento para sua apropriação e exploração privada.

Com efeito, pode-se dimensionar a aplicação dos princípios constitucionais referentes ao reconhecimento oficial dos direitos territoriais indígenas no país considerando-se, a princípio, que os avanços significativos ocorridos na Amazônia indicam que as reivindicações que restam ainda cumulativamente incidem prioritariamente em outras regiões do país. Tomando-se apenas as reivindicações cadastradas na repartição do órgão indigenista oficial encarregada de seu cadastramento (CGID/FUNAI), isto é apenas as reivindicações do modo como se apresentam, ainda antes de qualquer avaliação de sua procedência, havia então, em dezembro de 2008, um total de 392 demandas cadastradas. Destas, 254 eram por identificação, 95 por verificação e

reavivamento de limites, 25 informes sobre índios isolados, 9 por aquisição de terras e 7 por resolução de pendências para regularização fundiária. Examinando-se apenas as demandas por identificação, nota-se a ocorrência um tanto frequente de casos reincidentes e, mesmo sem apurá-los com exatidão, pode-se ponderar uma estimativa cautelosa de uma soma total de 250 reivindicações procedentes de todo o país. Dentre estas reivindicações, destaca-se o grande número procedente de algumas etnias, como é o caso das 71 provenientes dos Kokama e Kambeba, das 48 Guarani, das 29 Mura, Apurinã e Paumari, das 6 Tabajara e Potiguara, entre outras menos numerosas que, mesmo na ausência de maiores detalhes ou avaliações quanto à procedência ou representatividade, sejam de grupos familiares, grupos locais, parentelas ou indivíduos, se correspondentes a novas áreas, frações, fragmentos, inserção de comunidades, etc., permitem supor afetas a um número consideravelmente menor de áreas. Restaria, portanto, menos de uma centena de casos, cujos estudos, custos, áreas de abrangência e populações envolvidas na sua resolução seriam dimensionados mediante uma averiguação preliminar.

Sem o menor intuito de menosprezar dificuldades, esforços, habilidades e conhecimentos necessários para proceder aos encaminhamentos necessários a todos os casos referidos, trata-se aqui tão somente de apontar a existência de limites claramente definíveis, e mais, de afirmar uma simples constatação de que nos encontramos, no presente momento, em situação muito mais próxima do que se poderia aventar, ou do que tem sido frequentemente alardeado pela mídia, de alcançarmos um patamar inaudito de qualidade de convivência entre o conjunto da sociedade nacional com toda a diversidade socio-cultural nativa do país.

Em conclusão, cabe apenas pontuar que, para que os avanços significativos aqui dimensionados ocorressem, os sucessivos governos federais contaram com o aporte de recursos e apoio técnico da cooperação internacional, e deram prioridade a áreas que apresentaram maior facilidade, maior rendimento político, maior visibilidade e menor custo, tanto político como financeiro, para procederem ao reconhecimento de direitos históricos e à respectiva regularização fundiária. Parte muito expressiva, mesmo inédita, foi cumprida, e encontra-se formalmente consolidada. Resta, contudo, a menor parte, e certamente

multíssimo menor em extensão, porém a mais dispendiosa por fazer, atingindo a maioria da população indígena. Defrontamos, portanto, no presente momento, com a oportunidade de levar a cabo este processo histórico promovido por todos os governos eleitos desde a redemocratização do país, e inaugurar uma nova era de convivência com a sua imensa bio e sociodiversidade, ou retroceder, comprometendo décadas de investimentos e lutas sociais, para um regime colonial.

Tabela 3

Grupos Técnicos instituídos para desenvolver estudos de identificação, delimitação e revisão de limites (CGID/FUNAI)

Terra Indígena	UF	Grupo	Portaria	Publicação DOU	Observações
WAWI	MT	Suyá	824/PRES, de 23/08/07	27/08/07	Revisão
MARACAXI	PA	Munduruku	821/PRES, de 21/08/07	23/08/07	Identificação
PIMENTAL E SÃO LUIS DO TAPAJÓS	PA	Munduruku	1.099/PRES, de 13/11/07	16/11/07	Identificação
RIO CAETÉ E CAIAPUCÁ	AC	Jaminawa	964/PRES, de 05/10/07	08/10/07	Identificação
RIO NEGRO OCAIA	RO	Pakaánova	83/PRES, 28.01.08	19.02.08	Revisão
TUMBALALÁ	BA	Tumbalalá	624/PRES, de 16/07/07	17/07/07	Complementar para identificação
IKPENG	MT	Ikpeng	737/PRES, de 01/08/07	02/08/07	Complementar para identificação
MATA MEDONHA	BA	Pataxó	931/PRES, de 26/09/07	28/09/07	Complementar para identificação
KRENAK	MG	Krenak	964/PRES, de 05/10/07	08/10/07	revisão
ENAWENÊ-NAWÊ	MT	Enawenê-Nawê	1.070/PRES, de 30/10/07	31/10/07	revisão
MENKÜ	MT	Menkü	1.069/PRES, de 30/10/07	31/10/07	revisão
COROA VERMELHA	BA	Pataxó	1.082/PRES, de 05/11/07	08/11/07	revisão

Terra Indígena	UF	Grupo	Portaria	Publicação DOU	Observações
ARARIBÁ, BARÃO DE ANTONINA E ITAPORANGA	SP	Guarani	1.088/PRES, de 07/11/07	08/11/07	Identificação e revisão
XACRIABÁ E XACRIABÁ RANCHARIA	MG	Xacriabá	1.096/PRES, de 13/11/07	14/11/07	Revisão
BORBOLETA	RS	Kaingang	1.119/PRES, de 21/11/07	22/11/07	identificação
KA'AGUY POTY/ ESTRELA VELHA	RS	Mbyá-Guarani	52/PRES, de 21/01/08	12/02/08	identificação
TRUKÁ	PE	Truká	146/PRES, de 21/02/08	25/02/08	revisão
ARANDU MIRIM, ARAPONGA E PARATI MIRIM	RJ	Guarani	184/PRES, de 05/03/08	06/03/08	Identificação/ Revisão
PANAMBI	MS	Guarani	232/PRES, de 17/03/08	18/03/08	Estudos complementares para identificação
CUÊ-CUÊ/ MARABITANAS	AM	Baré	234/PRES de 17.03.08	18/03/08	Estudos complementares para identificação
ILHA DA TAPERA/ SÃO FÉLIX	PE	Truká	264/PRES, de 20.03.08	27/03/08	Identificação e delimitação
MENKÛ (Myky)	MT	Menkü	302/PRES, de 28.03.08	31/03/08	Estudos complementares para identificação
ENAWENÊ-NAWÊ	MT	Enawenê-Nawê	355/PRES, de 08.04.08	09/04/08	Estudos complementares para revisão
TUPINAMBÁ DE OLIVENÇA	BA	Tupinambá	544/PRES, de 26.05.08	27/05/08	Estudos complementares para identificação
UAÇÁ	AP	Karipuna	614/PRES, de 09.06.08	10/06/08	Estudos para revisão de limites
SAMBAQUI, CERCO GRANDE e KARUGUÁ	PR	Guarani	615/PRES, de 11.06.08	12/06/08	Identificação e delimitação

Grupos Técnicos instituídos para realizar estudos e emitir parecer conclusivo sobre relatórios antropológicos, contestações e material técnico das demarcações

Terra Indígena	UF	Grupo	Editais nº	Data da Publicação (*)	Origem	Objetivo
AMAMBAlPEGUA	MS	Guarani Kaiowá e Ñandéva	2008/006 e 2008/007/ PPTAL	10.04.08	Compromisso de Ajuste de Conduta – FUNAI/MPF	1
ANINGALZINHO	PA	Tupaiu	2008/003 e 2008/004 / PPTAL	10.04.08		1
APAPAPEGUA	MS	Guarani Kaiowá e Ñandéva	2008/006 e 2008/007/ PPTAL	10.04.08	Compromisso de Ajuste de Conduta – FUNAI/MPF	1
AREAL	PA		2008/009/ PPTAL	02.06.08		2
BARRO ALTO	AM	Kokama	2008/008	02.06.08		4
BORARI / ALTER DO CHÃO	PA	Borari	2008/003 e 2008/004 / PPTAL	10.04.08		1
BRILHANTEPEGUA	MS	Guarani Kaiowá e Ñandéva	2008/006/ PPTAL	10.04.08	Compromisso de Ajuste de Conduta – FUNAI/MPF	1
CACIQUE FONTOURA	MT	Karajá	2008/008	02.06.08		4
CAPIVARA	AM	Mura	2008/001 e 2008/002 / PPTAL	10.04.08		1
COBRA GRANDE	PA	Arapitun	2008/003 e 2008/004 / PPTAL	10.04.08		1
DOURADOSPEGUA	MS	Guarani Kaiowá e Ñandéva	2008/007/ PPTAL – retificação –	10.04.08	Compromisso de Ajuste de Conduta – FUNAI/MPF	1

Terra Indígena	UF	Grupo	Edital nº	Data da Publicação (*)	Origem	Objetivo
ENAWENÊ-NAWÊ	MT	Enawenê-Nawê	2007/010 e 2007/011 / PPTAL	16.08.07		1
ESCRIVÃO	PA		2008/003 e 2008/004 / PPTAL	10.04.08		1
GUAPENU	AM	Mura	2008/001 e 2008/002 / PPTAL	10.04.08		1
IGUATEMIPEGUA	MS	Guarani Kaiowá e Ñandêva	2008/006 e 2008/007/ PPTAL	10.04.08	Compromisso de Ajuste de Conduta – FUNAI/MPF	1
JAMAMADI DO LOURDES	AM	Apurinã, Jamamadi	2008/009/ PPTAL	02.06.08		2
JAMINAWÁ DA COLOCAÇÃO SÃO PAULINO	AC/ AM	Jaminawá	2008/009/ PPTAL	02.06.08		2
JAURAY	AM	Mura	2008/001 e 2008/002 / PPTAL	10.04.08		1
JEJU	PA		2008/009/ PPTAL	02.06.08		2
KAXINAWÁ DO SERINGAL CURRALINHO	AC	Kaxinawá	2008/009/ PPTAL	02.06.08		2
KAYABI	MT/ PA	Kayabi	2008/008	02.06.08		4
LAGO DO CORREIO	AM	Kokama, Tikuna	2008/008	02.06.08		4
LAGO DO LIMÃO	AM	Mura	2008/001 e 2008/002 / PPTAL	10.04.08		1
MANCHINERI DO SERINGAL GUANABARA	AC	Machineri	2008/009/ PPTAL	02.06.08		2

Terra Indígena	UF	Grupo	Editais nº	Data da Publicação (*)	Origem	Objetivo
MAPARI	AM	Cayxana	2008/008	02.06.08		4
MARACAXI	PA	Tembé	2007/004/ PPTAL e 2008/009/ PPTAL	17.05.07 e 02.06.08		2
MARÓ	PA		2008/003 e 2008/004 / PPTAL	10.04.08		1
MENKÛ	MT	Menkü	2007/010 e 2007/011/ PPTAL	16.08.07		1
MIGUELENO	RO		2008/009/ PPTAL	02.06.08		2
MURATUBA	AM	Mura	2008/001 e 2008/002 / PPTAL	10.04.08		1
MURUTINGA	AM	Mura	2008/001 e 2008/002 / PPTAL	10.04.08		1
ÑANDEVAPEGUA	MS	Guarani Kaiowá e Ñandéva	2008/006 E 2008/007/ PPTAL	10.04.08	Compromisso de Ajuste de Conduta – FUNAI/MPF	1
PEQUIZAL DO NARUVOTO	MT	Naruvote	2008/009	02.06.08		3
PIMENTAL	PA	Munduruku	2008/005 / PPTAL	10.04.08		1
PONCIANO	AM	Mura	2008/001 e 2008/002 / PPTAL	10.04.08		1
PROSPERIDADE	AM	Kokama	2008/008	02.06.08		4
PURUBORÁ	RO		2008/009/ PPTAL	02.06.08		2
RIOZINHO DO ALTO ENVIRA	AC	Isolados	2008/008	02.06.08		4

Terra Indígena	UF	Grupo	Editais n°	Data da Publicação (*)	Origem	Objetivo
SANTA CRUZ DA NOVA ALIANÇA	AM	Kokama	2008/008	02.06.08		4
SÃO LUIS DO TAPAJÓS	PA	Munduruku	2008/005 / PPTAL	10.04.08		1
SISSAÍMA	AM	Mura	2008/001 e 2008/002 / PPTAL	10.04.08		1
UIRAPURU	MT	Paresi	2008/009	02.06.08		3
UTARIA WYHYNA-HIRARI BERENE	TO		2008/009/ PPTAL	02.06.08		2
VISTA ALEGRE	AM	Mura	2008/001 e 2008/002 / PPTAL	10.04.08		1
XIPAYA	PA	Kuruáya, Xipaya	2008/008	02.06.08		4

(*) publicado no *site* da FUNAI

- (1) Realizar estudos para identificação e delimitação
- (2) Emitir parecer sobre relatórios circunstanciados de identificação e delimitação
- (3) Emitir parecer sobre as contestações
- (4) Emitir parecer sobre as peças técnicas das demarcações

SANTILLI, P. J. B. Notes on the culturalpot that permeates the present conflicts of indigenist policy. *Perspectivas*, São Paulo, v.43, p.35-61, jan./jun. 2013.

■ **ABSTRACT:** *Unlike neighboring countries whose constitutions define their multicultural and multiethnic statutes, the indigenous rights inscribed on Brazilian Constitution are primarily defined by the recognition of territorial occupation. At this moment when the political struggles brings into question the validity of these rights, the text aims to discuss the extent of its application since enactment of the Brazilian Constitution.*

■ **KEYWORDS:** *Indigenous rights. Land structure. Traditional occupation. Territorial dispossession. Territorialization.*

Referências

ALMEIDA, A. W. B. As áreas indígenas e o mercado de terras. *Aconteceu Especial* 15. Povos indígenas no Brasil/1984, São Paulo, CEDI, p.53-59, 1984.

IBGE. *Censo 2010*. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/pt/noticias-censo?view=noticia&id=1&idnoticia=2194&t=censo-2010-populacao-indigena-896-9-mil-tem-305-etnias-fala-274>>. Acesso em: 03 jan. 2013.

OLIVEIRA FILHO, J. P. Terras indígenas no Brasil: uma tentativa de abordagem sociológica. *América Indígena*, México, v. 63, n.3, p.655-682, 1983.

_____. Fronteiras de papel: o reconhecimento oficial das terras indígenas. *Revista Humanidades*, Brasília, v.18, p.91-102, 1988.

_____. Os povos indígenas no Nordeste: fronteiras étnicas e identidades emergentes. *Tempo Presença*, Rio de Janeiro, v.270, p.31-35, 1993.

_____. Uma etnologia dos “índios misturados”? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. *Mana*, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.47-77, 1998a.

_____. (Org.). *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998b. v.2000.

_____. *Cidadania e globalização: povos indígenas e agências multilaterais*. Porto Alegre: UFRGS/IFCH, 2000.

_____. (Org.). *Hacia una antropología del indigenismo: estudios críticos sobre los procesos de dominación y las perspectivas actuales de los indígenas en Brasil*. Rio de Janeiro; Lima: Contra Capa; Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica, 2006.

_____. (Org.). *A presença indígena no Nordeste: processos de territorialização, modos de reconhecimento e regimes de memória*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2011.

RICARDO, C. A.; OLIVEIRA FILHO, J. P. *Terras indígenas no Brasil*. São Paulo: CEDI, 1987.

VALENTE, R. C. *Acordos, projetos e programas: uma abordagem antropológica das práticas e dos saberes administrativos da GTZ no Brasil*. 2007. 411f. Tese. (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

