
O PROCESSO DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL E O TERRITÓRIO DOS POVOS ORIGINÁRIOS

The process of demarcation of indigenous lands in Brazil and the territory of the originating peoples

El proceso de demarcación de tierras indígenas en Brasil y el territorio de los pueblos originarios

Rodrigo Wienskoski Araujo*

* Instituto Federal de São Paulo
E-mail: rodrigogas@gmail.com

Recebido em 19/02/2020. Aceito para publicação em 16/09/2020
Versão online publicada em 24/11/2020 (<http://seer.ufrgs.br/paraonde>)

Resumo:

O objetivo central deste artigo é levantar informações relevantes sobre o processo de demarcação de terras indígenas e analisar como o conceito de território é abordado nessa questão. O desenvolvimento da pesquisa está amparado no levantamento da legislação brasileira, na compilação de material bibliográfico e documental sobre a demarcação de terras indígenas e em atividades de campo, que envolvem o diálogo com autoridades, comunidades e lideranças. A pesquisa vem mostrando que os problemas relacionados à demarcação das terras indígenas no Brasil não é apenas um problema indígena, também indica que a necessidade de demarcação de terras é resultado de um perverso processo de desterritorialização dos povos originários.

Palavras-chave: Terras Indígenas. Território. Povos Originários.

Abstract:

The central objective of this article is to raise relevant information about the process of demarcation of indigenous lands and analyse how the concept of territory addressed in this issue. The development of the research is supported by the survey of Brazilian legislation, compiling bibliographic and documentary material on the demarcation of indigenous lands and field activities involving dialogue with authorities, communities and leaders. The research has shown that the problems related to demarcation of indigenous lands in Brazil is not just an indigenous problem, it also indicates that the need for demarcation of land is the result of a wicked process of deterritorialization of the originating peoples.

Key-words: Indigenous lands, Territory, Originating peoples.

Resumen:

El objetivo central de este artículo es colectar informaciones relevantes sobre el proceso de demarcación de tierras indígenas y analizar cómo se aborda el concepto de territorio en ese tema. El desarrollo de la investigación se ampara en una recopilación de la legislación brasileña, en una recopilación de material bibliográfico y documental acerca de la demarcación de tierras indígenas y en actividades de campo, que envuelven el diálogo con autoridades, comunidades y líderes. La investigación ha mostrado que los problemas relacionados a la

demarcación de las tierras indígenas en Brasil no es solamente un problema indígena, pero también indica que la necesidad de demarcación de tierras es el resultado de un perverso proceso de desterritorialización de los pueblos originarios.

Palabras-clave: Tierras Indígenas. Territorio. Pueblos Originarios.

1. Introdução

Essa pesquisa analisar como o conceito de território é abordado nas questões relativas aos povos originários no Brasil. Está amparada em sete anos de experiência como geógrafo na área de licenciamento ambiental em estudos específicos em terras indígenas (TIs) e na atuação recente como voluntário no núcleo de Assessoria a Povos Indígenas e Comunidades Quilombolas (Semear). Nesse contexto, o objetivo deste texto é levantar informações relevantes sobre o processo de demarcação de terras indígenas no Brasil e analisar como o conceito de território é abordado nessa questão. Ao longo do texto são citadas informações sobre a legislação indigenista em diferentes períodos, destacando leis que tiveram impactos relevantes para as populações originárias, como o Estatuto da Terra de 1964, o Estatuto do Índio de 1967, a Constituição Federal de 1988, a Convenção 169, entre outras.

O desenvolvimento da pesquisa está amparado no levantamento da legislação brasileira a respeito do tema (Portal da Legislação – Governo Federal), na compilação de material bibliográfico e documental sobre a demarcação de terras indígenas no Brasil e nas atividades de campo (através da técnica de pesquisa conhecida como observação participante) que envolve o diálogo com autoridades, comunidades e lideranças. Além disso, para facilitar a observação e elaboração de informações são elaborados mapas temáticos construídos através do aplicativo de Sistema de Informações Geográficas (SIG) ArcGIS 10.2.2. A base de dados tabular, vetorial e matricial, foi coletada junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e na Fundação Nacional do Índio (FUNAI), destacando que essas instituições permitem o acesso a informações de forma gratuita nos seus respectivos portais eletrônicos.

2. A ocupação inicial das terras originárias

Ao falar sobre a formação territorial brasileira, geralmente, iniciamos com um grande preconceito contra os povos originários. Afirmar que dizem, por exemplo, que o “Novo Mundo” não possuía dono, certamente é uma afronta aos habitantes originários do nosso continente. Luís Grupioni mostra que esse argumento foi amplamente reproduzido nas salas de aula através da ideia do descobrimento do Brasil. Nas publicações escolares também é comum encontrar referências dos povos originários da América sempre como uma página do passado, uma figura estereotipada, que aos poucos perdeu suas terras e seus costumes: “Índios e negros são quase sempre enfocados no passado. Falar em índios é falar do passado, e fazê-lo de uma forma secundária: o índio aparece em função do colonizador” (GRUPIONI, 1996, p. 487).

O que parte da população ignora, ou mesmo não sabe, é que os conhecimentos dos povos originários foram fundamentais para a consolidação territorial do país. O Bandeirante é exaltado como o grande desbravador do território brasileiro, reforçando nossa antiga raiz colonial que coloca o europeu como o grande responsável pela formação do Brasil. Por outro lado, ignoramos que os conhecimentos dos habitantes originários foram amplamente incorporados no processo de penetração do interior do território. Esse deslocamento, que ano após ano se afastava do litoral e dos principais cursos hídricos explorados no período colonial, foi alimentado pela a violência das frentes de penetração. No entanto, a agressão física não foi o único mecanismo utilizado ao longo da história para usurpar os territórios originários. Também é importante lembrar os atos administrativos do Governo que determinavam de forma oficial quem era o “dono da terra” e, portanto, com direito de controle/poder sobre o que existia dentro dos limites estabelecidos.

Os primeiros atos administrativos são anteriores a chegada dos portugueses e espanhóis. O Tratado de Tordesilhas, de 7 de junho de 1494, talvez seja o mais difundido na nossa história oficial. Mas segundo Teresa Cabral Jehnel (1987), o sistema de ocupação das terras brasileiras estava submetido a “Lei das Sesmarias”, aprovada em Portugal em 1375, que buscava garantir a produção de alimentos. Essa lei, utilizada como um mecanismo para controlar as colônias portuguesas, no Brasil foi aplicada com outra finalidade, pois visava a ocupação e o povoamento da nova colônia. Imensos lotes de terras foram destinados às pessoas com capital financeiro elevado, pois era necessário investir nas colônias e nem todo o cidadão português possuía os recursos necessários para se aventurar em terras desconhecidas. É importante destacar que Portugal garantia aos novos ocupantes da terra o controle quase que total das ações:

As terras das Capitânicas foram recebidas em doação pelos donatários que gozavam de grandes regalias e poderes quase soberanos, cabia-lhes, além de distribuir as terras como mandava a lei, nomear autoridades administrativas e juizes, receber taxas e impostos. Portanto, não se trata apenas do domínio do solo e sim também de poderes políticos, de jurisdição, de governo mesmo. (JEHNEL, 1987, p. 106).

Desta maneira é possível classificar as sesmarias como verdadeiros territórios, onde o proprietário possuía (em teoria) o controle político, econômico e social de tudo que acontecia no interior de suas terras. Tal poder garantia inclusive, ao sesmeiro nomeado, o direito de defender suas posses contra as “invasões” dos povos originários. Marcelo Lopes de Souza destaca que nas relações territoriais o que realmente interessa é saber “quem domina ou influencia e como domina ou influencia” (SOUZA, 2004, p. 79). Através dos atos administrativos o território “descoberto” pelos portugueses foi dividido em gigantescas sesmarias, muitas delas abandonadas, pois não atraíram economicamente os senhores oficiais.

Mesmo com os atos administrativos o povoamento, a ocupação e o controle do território nunca foram efetivados na sua plenitude. Os portugueses tinham conhecimento de que as “novas terras” não eram desabitadas, alguns atos legais

chegaram, inclusive, a beneficiar os povos locais, Manuela Carneiro da Cunha reforça que o direito à terra foi reconhecido desde a época colonial: “O alvará de 1º de abril de 1680 afirma que os índios são ‘primários e naturais senhores’ de suas terras, e que nenhum outro título, nem sequer a concessão de sesmarias, poderá valer nas terras indígenas” (CUNHA, 1995, p. 134). Mas na prática o que se viu foi um intenso ataque aos territórios dos povos originários, onde os interesses do colonizador estavam a cima de tudo e de todos.

A lei das Sesmarias vigorou no Brasil até a publicação da resolução de 17 de julho de 1822, quando são suspensas as concessões de terras no Brasil. Uma nova legislação só surgiria no ano de 1850 com a “Lei de Terras”, sendo regulamentada apenas em 1854. A Lei de Terras de 1850 garantia a propriedade privada através da compra; no artigo 14 determina a venda em “hasta publica” fazendo previamente a medição, a divisão e a demarcação. A lei reforça a importância da delimitação das áreas e a criação de lotes que deveriam seguir, sempre que possível, um padrão geométrico. Como no parágrafo 1º, artigo 14: “conforme o verdadeiro meridiano, e por outras que as cortem em angulos rectos, de maneira que formem lotes ou quadrados” (BRASIL, 1850). O Governo exigia que as terras adquiridas por posse ou sesmarias fossem medidas e demarcadas (artigo 7), caso contrário, os ocupantes corriam o risco de ter suas terras consideradas como devolutas. Mas também garantia ao ocupante da “terra de cultura e criação” a preferência na compra de terras devolutas contíguas, um mecanismo muito eficiente para proteger os interesses dos cidadãos de elevado capital, que passaram a ter um mecanismo administrativo para ampliar suas posses territoriais.

Segundo Teresa Cabral Jahnel a Lei de Terras de 1850 é uma grande vitória da elite brasileira que estava sendo pressionada por potências econômicas da época a mudar o regime de trabalho aplicado no Brasil. O objetivo principal era conseguir manter os colonos (ou escravos) trabalhando para um senhor de terras, enquanto existia uma grande disponibilidade de terras no território brasileiro. Assim, a solução para manter a mão-de-obra vinculada a uma propriedade privada foi transformar todas as terras disponíveis em áreas devolutas, que passaram a ser vendidas a um preço que o colono, o escravo liberto e mesmo os imigrantes (que chegavam para as lavouras de café do Sudeste) não tivessem condições de compra. Desta forma, a mão-de-obra ficava ligada a um senhor de terras: “A lei de terras é, portanto, a expressão da vitória dos grandes fazendeiros. Num país de regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa para servir de instrumento de dominação” (JEHNEL, 1987, p. 110).

A Lei de Terras de 1850 transformou praticamente todo o território em área devoluta, ignorando os povos que viviam distantes dos núcleos populacionais. A lei garantiu ao sesmeiro e ao posseiro irregular o direito à terra, mas aparentemente excluía o posseiro com pouco recursos, que não conseguia arcar com os custos da regularização fundiária. Os povos originários são citados apenas no artigo 12, onde se afirma que as terras consideradas como devolutas poderiam ser utilizadas para o processo de “colonização dos indígenas”. Em nenhuma parte da lei os povos originários recebem alguma garantia de posse de suas terras, o Estado de forma oficial usurpou os territórios indígenas e garantiu

que uma pequena parte da população conseguiria comprar os lotes em “hasta publica”.

3. Os órgãos de controle dos territórios indígenas – SPI e FUNAI

O descaso com os direitos dos povos originários é uma marca dos governantes do nosso país, como é possível observar na Lei de Terras de 1850, o Estado não garantiu aos povos originários o direito de viver de acordo com seus costumes e modos de vida. Para adquirir algum direito sobre a terra era necessário se adaptar ao sistema político/econômico/social que predominava no país. Ou seja, só poderiam adquirir lotes através da compra ou então se submeter a colonização ao molde das políticas do Estado.

A lei de Terras de 1850 resolvia a questão da divisão das terras públicas entre a população local. Lia Osório Machado (1997) destaca que conforme a colonização avançava para as áreas mais distantes dos principais núcleos populacionais o Governo precisava resolver um problema doméstico que não parava de crescer, os conflitos com os povos originários. O Militar Cândido Mariano da Silva Rondon teve a missão no final do século XIX e início do XX de garantir a expansão das redes de telégrafos para áreas do interior do território. Apesar do seu conhecido discurso em defesa dos povos originários, Rondon era um representante do Governo, que estava interessado em amenizar os conflitos e “empenhado em solucionar questões territoriais e preocupado com os possíveis resultados políticos da escravização e/ou eliminação dos índios, a questão do assentamento das tribos indígenas foi interpretada como uma necessidade” (MACHADO, 1997, p. 27). Assim, é criada em 1910 a primeira instituição com a função de “proteger” os diferentes povos originários, o Serviço de Proteção ao Índio (SPI), substituído pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) em 1967.

A situação legal destas tribos no Brasil e em outros países da América do Sul era similar. Elas viviam sob tutela do Estado como “nações dependentes”. Na América do Sul não havia territórios “vazios”, tampouco essas populações formavam um “corpo político”. A onda de acordos sobre fronteiras, em sua grande maioria situadas em áreas habitadas por tribos indígenas e a importância atribuída ao princípio de ocupação efetiva, levou o governo federal a definir uma política que pudesse garantir sua sujeição. Assim, foram estabelecidos territórios indígenas embora suas fronteiras jamais tenham sido definidas. Sua administração tornou-se responsabilidade federal e, em 1910, foi criado um órgão governamental denominado Serviço de Proteção ao Índio (SPI). (MACHADO, 1997, p. 27).

Manoela Carneiro da Cunha (2018) lembra que o SPI foi criado com o objetivo de “tutelar os índios”, no Código Civil de 1916 eles foram considerados como “relativamente capazes” junto com as mulheres casadas. Ambos eram considerados como “tutelados”, as mulheres casadas por seus maridos e os indígenas pelo SPI (posteriormente a FUNAI assumiria esse papel). Cabe destacar ainda que na constituição de 1934 a questão indígena passa a ser exclusivamente de caráter federal, fato que se mantém na atual legislação brasileira. O regime que se aplicou sobre os povos originários sempre teve um caráter autoritário que se sobrepunha a vontade e a cosmologia particular de cada grupo.

O problema se agravou no período do regime militar, onde o objetivo central era incorporar os indígenas a sociedade nacional e garantir os interesses do Estado a todo custo. Obras faraônicas como a rodovia Transamazônica (BR-230) são exemplos marcantes da nossa história. No Livro “Memórias Sertanistas: Cem anos de Indigenismo no Brasil” organizado por Felipe Milanez (2015), os relatos de diferentes sertanistas que participaram das Frentes de Atração indicam claramente a política que estava em jogo pelo Governo. Os indígenas precisavam ser incorporados para evitar que prejudicassem o projeto de desenvolvimento estabelecido para o Brasil. Inclusive era esperado que boa parte da população padecesse por doenças advindas do contato, os grupos localizados eram aldeados e submetidos às vontades da política indigenista da época. O Estado usou diversas prerrogativas legais para garantir o controle sobre os povos originários:

Nos textos constitucionais de 1946 (art. 5º), 1967 (art. 8º) e 1969 (art. 8º), estipulava-se que competia à União legislar sobre “a incorporação dos silvícolas à comunhão nacional”. Essa “incorporação”, cuja variante era “integração”, era entendida pelos órgãos oficiais como “assimilação”. Ou seja, o intuito da política indigenista republicana e, explicitamente, a partir de 1946, era a destruição das tradições indígenas, tornando os índios “cidadãos comuns”, sem atentar aparentemente para o fato de esses novos cidadãos serem, como lembrou Darcy Ribeiro, cidadãos de terceira classe. Em poucas palavras, o programa era o etnocídio, a destruição das sociedades indígenas. (CARNEIRO DA CUNHA, 2018, p. 440).

O SPI e depois a FUNAI, foram (e são) encarados como os “representantes” dos povos originários. A grande questão nessa situação é que o órgão indigenista brasileiro é, na verdade, um representante do Estado, responsável por fazer a mediação entre os diferentes atores envolvidos. A política territorial para os povos originários só é efetivada como medida emergencial quando a questão da demarcação se torna a última barreira. Os antropólogos João Pacheco de Oliveira Filho e Alfredo Wagner Berno de Almeida (1989) destacam que a consolidação de vários territórios indígenas só ocorreu em situações extremas, quando o problema da demarcação chegava a níveis alarmantes.

Um exemplo nítido desta situação é o caso do povo Parakanã que usufruía de um vasto território entre o interflúvio do médio Xingu/Tocantins no Pará. Afastados dos núcleos populacionais esse povo só foi alvo do Estado brasileiro no final do século XIX, quando diversos conflitos foram registrados com os trabalhadores que abriam caminho para a Estrada de Ferro Tocantins (iniciada em 1890 e nunca finalizada no projeto original). Assim, foram instituídos os primeiros postos indígenas de atração que se tornaram as marcas territoriais do Estado, e permitiram a ocupação dos territórios indígenas na região próxima ao médio Tocantins. Quando nos anos 1970 a Ditadura Militar coloca em prática a abertura da rodovia Transamazônica, esses postos são transformados em pequenas áreas indígenas que abrigavam os grupos Parakanã identificados pelas frentes de atração da FUNAI.

No final dos anos 1970, quase todos os grupos Parakanã estavam aldeados e confinados em pequenas áreas indígenas. Nesse contexto, o Estado

brasileiro inicia um novo projeto de infraestrutura na região, a Usina Hidrelétrica de Tucuruí (UHE Tucuruí). As disputas territoriais se avolumaram entre os diferentes atores, o Estado, as empresas privadas, os Parakanã e diversos posseiros que viviam na região. Chama a atenção que a própria FUNAI chegou a defender a redução territorial Parakanã em benefício dos interesses nacionais (ver Carlos Alberto Ricardo, 1985). O projeto tutelar imposto pela FUNAI quase levou esse povo ao extermínio. As condições precárias que os Parakanã foram submetidos e as posições contraditórias do órgão indigenista brasileiro desencadearam reações de organizações que defendiam os interesses indígenas. A consolidação da UHE Tucuruí só foi possível com o acordo que resultou em medidas para a demarcação definitiva da terra indígena Parakanã na metade dos anos 1980, homologada apenas em 1991. O resultado prático desse processo é um exemplo do indigenismo estatal praticado nesse período da nossa história. O contato produziu a diminuição dos territórios originários, gerou mudanças significativas na territorialidade indígena, promoveu a redução da população, além da destruição de práticas culturais milenares e a incorporação de novos elementos sociais por parte dos Parakanã.

O exemplo Parakanã é repetido com diversos outros povos, somente no entorno da BR-230 no Pará é possível citar os Gavião (TI Mãe Maria), Assurini Tocantins (TI Tucuruí), Kayapó (TI Trinchira Bacajá), Arara (TI Arara da Volta Grande do Xingu), Juruna (TI Paquçamba e TI do Km 17), Aikewara (TI Suruí) e tantos outros. Foi neste contexto conturbado que no período da Ditadura Militar (1964-1985) foi estabelecida a Lei nº 6.001, de 10 de dezembro de 1973, também conhecida como “Estatuto do Índio”. É no artigo 17 que a lei vai apresentar as três categorias de terras indígenas que passariam a vigorar no país: I - as terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas; II - as áreas reservadas; III - as terras de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas.

O Estatuto do Índio, lei promulgada em 1973, formaliza muitos pontos importantes da questão indígena, alguns deles ainda em vigor no país. Porém, João Pacheco de Oliveira Filho (1983) lembra que as comunidades indígenas continuaram sobre o regime tutelar, pois seguiam subordinadas a atuação do Estado: “Art. 7º Os índios e as comunidades indígenas ainda não integrados à comunhão nacional ficam sujeito ao regime tutelar estabelecido nesta Lei” (BRASIL, 1973). Esse regime de controle é um dos debates mais importantes na construção da Constituição Federal de 1988. Ela é um marco para os povos originários, no artigo 231 reconhece “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” (BRASIL, 1988). Essa Constituição foi amplamente debatida por diferentes atores, talvez pela primeira vez os povos originários tiveram a oportunidade de participar ativamente da elaboração dos pontos que afetavam seus modos de vida.

Uma das imagens mais fortes da luta dos povos originários na elaboração dessa constituição foi produzida pela liderança Ailton Krenak discursando no Congresso Nacional no dia 04 de setembro de 1987. Enquanto detinha a palavra, Krenak pedia respeito aos povos originários e pintava o rosto com jenipapo. A

liderança do povo Krenak tentava chamar a atenção da sociedade para o fato que os povos originários têm formas e perspectivas de vida que são muito diferentes da que estamos acostumados a ver. E que a demarcação de terras e o respeito aos territórios originários são elementos fundamentais para a garantia do modo de vida de todos os povos. Tais imagens recentemente fizeram parte da exposição “Arte Democracia Utopia - quem não luta tá morto” assinada por Moacir dos Anjos, na qual a questão indígena foi colocada ao lado de tantas outras bandeiras sociais do Brasil. Manuela Carneiro da Cunha (2018) destaca que o direito originário sobre a terra foi um dos mais importantes debates da elaboração da Constituição Federal de 1988. Apoiada na tese do indigenato, que reforça que os povos originários têm o direito que é anterior ao próprio Estado:

Outro ponto importante que ficou definido na CF de 1988 concerne a natureza histórica dos direitos indígenas à terra. Estes não se extinguem, como se procurou argumentar desde o século XIX, com a assimilação cultural dos índios “à massa da população”. São, desde a colônia, direitos de primeiros ocupantes. Derivam, de acordo com o grande jurista João Mendes Jr. (1912), do mais fundamental dos títulos, o indigenato. É nesse sentido que são direitos originários, anteriores ao próprio Estado. Existem por si só, independentemente do reconhecimento que o Estado lhes deve. (CARNEIRO DA CUNHA, 2018, p. 439-440).

Nessa tese fica claro que o território é um direito originário e que o regime tutelar que vigorava no país buscava garantir o controle e a dominação dos territórios originários. O Estado sempre tentou impor sua posição tratando o território apenas como uma questão de definição de limites, que podem ser identificados e desenhados em mapas e cartas. A luta histórica dos povos originários não é somente uma questão de delimitação de área, também é uma luta pelo reconhecimento do território originário. Com esse pensamento é possível encarar o conceito de território através de experiências vivenciadas com base em uma cosmologia indígena que é particular de cada povo. A experiência Guarani, por exemplo, é diferente da Kaingang, Juruna, Parakanã, Aikewara, entre tantas outras (são mais de 250 povos reconhecidos pela FUNAI). Essa perspectiva amplia as possibilidades de aplicação do conceito para diferentes realidades, pois cada povo tem seu jeito próprio de vivenciar o espaço geográfico e construir territórios e territorialidades. Essa visão assegura que o território seja construído também com base no ponto de vista do vivido e vivenciado, e alcança-se a compreensão de uma outra forma (expressão) do território, para além do escopo básico da geopolítica tradicional, que vê a questão territorial apenas como um problema voltado para a constituição (materialização) de limites físicos.

Seguindo uma linha de pensamento progressista o Brasil se tornou signatário da Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), organizada em 7 de junho de 1989 na septuagésima primeira seção da OIT. O texto foi aprovado através do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, e do Decreto Presidencial nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que promulga a Convenção nº 169. Neste momento foram reavaliadas e reforçadas as recomendações sobre os povos originários, e a recomendação do processo de autoreconhecimento como um mecanismo fundamental para a determinação e a constituição das

terras tradicionais. No artigo 14 a ideia de “terra” está associada ao conceito de território, como uma forma de garantir a sobrevivência dos diferentes povos envolvidos. Cicilian Sahr e Wolf-Dietrich Sahr (2008) destacam que na Convenção 169 a visão territorial pressupõe uma relação natural e cultural entre povo, terra e costumes.

Com a Convenção 169 o Brasil permitiu que muitos povos originários saíssem do anonimato forçado. Diferentes povos passaram a ter uma legislação que assegura uma série de direitos, como mecanismos de proteção e de participação nas decisões que podem afetar seu modo de vida. No artigo 12, fica estabelecido o direito de mover ações legais contra atos que não respeitam sua memória, seu território e sua forma particular de vida. E na esteira da Convenção 169 que muitos processos de licenciamento ambiental são reavaliados porque não consideravam as posições dos povos originários. O caso do licenciamento ambiental de pavimentação da rodovia Transamazônica, por exemplo, é emblemático, o trecho das obras que inicia no município de Brejo Grande do Araguaia e se estende até Rurópolis (ambos no estado do Pará), possui mais de 900 quilômetros afetando diretamente diversas terras indígenas. No processo de licenciamento iniciado em 2005 os povos originários foram simplesmente ignorados. Apoiados na legislação vigente, principalmente a Convenção 169, as comunidades envolvidas conseguiram judicialmente o direito de participar do processo e de serem consultados sobre os impactos das obras. Assim, no ano de 2009 o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), responsável pelo empreendimento, viu-se obrigado a realizar os Estudos de Componente Indígena (ECI) para todas as terras indígenas próximas da BR-230/PA.

É importante destacar que a Convenção 169 modifica estruturas antigas da política indigenista brasileira, que sempre esteve muito vinculada com uma perspectiva de tutelar os povos originários, colocando o Estado como o principal ator. Com a Convenção 169, o pensamento indígena passa a ser prioridade, mesmo que o discurso seja muito diferente daquele defendido pelo Estado. Outro reflexo importante pós-Convenção 169 são os processos de autodemarcação e de retomadas de territórios ancestrais que vêm ganhando força e visibilidade no país. Cansados de esperar o desfecho legal muitas comunidades iniciam a demarcação de suas terras sem o consentimento do Estado, como fizeram o povo Mundurucu no ano de 2014 quando iniciaram o processo de luta pelo território da TI Sawre Muybu no estado do Pará. Conseguindo em 2016 barrar a construção da hidrelétrica São Luiz do Tapajós em seu território. Outros exemplos marcantes são dos povos Kaingang e Guarani no Rio Grande do Sul. Ambos os povos já são responsáveis por pelo menos sete processos de retomadas: Ponta do Arado, em Porto Alegre (Belém Novo); Aquífero Guarani, em Viamão (RS 040); Yvyrupa, em Maquiné (área da Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária – Fepagro); Pará Roke, em Rio Grande (distrito de Domingos Petrolina); Terra de Areia, em Terra de Areia; Canela, em Canela (Parque Nacional); e Carazinho (entre Carazinho e Passo Fundo).

4. O atual processo de demarcação de terras indígenas

Afinal, qual a situação das terras indígenas no Brasil? Com base nos critérios da legislação em vigor as terras indígenas são classificadas em quatro categorias: Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas; Reservas Indígenas; Terras Dominiais; Terras Interditadas. Já o processo de demarcação atual é de responsabilidade da FUNAI, que informa que tal ato passa por critérios descritos nos seguintes atos políticos/administrativos:

- Constituição Federal de 1988;
- Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 – Estatuto do Índio;
- Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996 – que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências;
- Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 – que promulga a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e tribais;
- Portaria do Ministério da Justiça nº 14, de 09 de janeiro de 1996 – que estabelece as regras sobre a elaboração do relatório circunstanciado de identificação e delimitação de terras indígenas;
- Portaria do Ministério da Justiça nº 2.498, de 31 de outubro de 2011 – que regulamenta a participação dos entes federados no âmbito do processo administrativo de demarcação de terras indígenas;
- Instrução Normativa Funai nº 02, de 3 de fevereiro de 2012 – que institui a Comissão Permanente de Análise de Benfeitorias (CPAB) e estabelece o procedimento para indenização das benfeitorias implantadas no interior de terras indígena; e
- Portaria nº 682/PRES - Funai, de 24 de junho de 2008 – que estabelece o Manual de Demarcação Física de terras indígenas.

É importante destacar que o conceito “terra indígena” é antes de tudo uma categoria jurídica (OLIVEIRA FILHO, 1983), pois a determinação de limites físicos não encontra precedente na construção social dos povos originários. As Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas são as mais questionadas judicialmente, os atos administrativos geralmente se arrastam por fases que podem demorar longos períodos na justiça brasileira. As etapas administrativas se subdividem ainda da seguinte forma: Área em Estudo (quando estão sendo feitos os estudos antropológicos para determinação da área indígena); Delimitada (onde a área é aprovada pela FUNAI e encaminhada para avaliação do Ministério da Justiça); Declaradas (inicia-se o processo de instalação dos marcos físicos); Homologadas (fisicamente demarcada e aprovada por Decreto Presidencial); Regularizada (quando as terras são registradas em cartório em nome da União). Além disso, é importante destacar que antes do processo de demarcação a FUNAI faz uma análise de qualificação de cada caso para verificar a possibilidade de iniciar o estudo de demarcação.

Além disso, todas as etapas podem ser contestadas e reavaliadas judicialmente. João Pacheco de Oliveira Filho (1983) ao analisar as demarcações de terras indígenas destaca ainda que esses são processos que

também dependem da “boa vontade” do Governo, pois mesmo dentro da FUNAI existem mecanismos de controle e contenção das demandas demarcatórias. Problemas dessa categoria são relatados por diversas lideranças no país. No Rio Grande do Sul a luta Kaingang no município de Porto Alegre pelo reconhecimento do Morro do Osso como território indígena enfrentou resistência dentro da própria FUNAI local, através da coordenadora do Grupo de Trabalho (GT) responsável por analisar a demarcação da área. A coordenadora do GT alegou que a população que reivindicava área no Morro do Osso não poderia ser considerada como um grupo indígena (ver José Rodrigo Pereira Saldanha, 2009).

Vencidas todas as etapas uma terra indígena pode ter sua homologação não efetivada, pois o ato administrativo final depende da Presidência da República que detém o poder de veto. O Presidente em exercício do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, entre seus primeiros atos editou a Medida Provisória (MP) nº 870, de 1º de janeiro de 2019, com uma série de ações para esvaziar as funções administrativas da FUNAI. Primeiro retirou a autarquia federal do Ministério da Justiça, realocando no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH). Também retirou da FUNAI a função de analisar os processos de demarcação de terras indígenas, passando essa atividade para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), responsabilidade da Ministra Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias, deputada federal licenciada do Democratas (DEM) do Mato Grosso Sul, ligada à Frente Parlamentar da Agropecuária, na qual foi presidente no ano de 2018, grupo parlamentar com posições distintas dos povos originários.

A Medida Provisória (MP) 870/2019 foi alterada pelo congresso nacional no dia 22 de maio de 2019, quando todas as funções da FUNAI foram reestabelecidas. O Governo tentou novamente realizar a mudança através da MP nº 886, de 18 de junho de 2019. Depois de vários questionamentos públicos a respeito do tema o Presidente deu várias demonstrações do seu entendimento a respeito da causa indígena, como a frase do dia 21 de junho: “E outra coisa, na ponta da linha, quem demarca terra indígena é o Presidente da República via decreto”. Porém, depois vários protestos, a MP foi suspensa pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, no dia 24 de junho do mesmo ano. Tais acontecimentos mostram que os problemas levantados por João Pacheco de Oliveira Filho (1983) ainda estão presentes na nossa realidade.

Mesmo com a Constituição de 1988 diversos dos processos de demarcação ficam “esquecidos” sobre as mesas das autoridades competentes aguardando o ato administrativo. Nos últimos anos o número de homologações tem diminuído de forma sistemática, o Instituto Socioambiental (ISA) mantém um quadro geral das demarcações por período presidencial. Logo após a Constituição de 1988, ocorreu o crescimento no número de homologações presidenciais, observando os dados apresentados pelo ISA, notamos que somente no período presidencial de março de 1990 até dezembro de 1994 foram 128 terras indígenas homologadas pela presidência da república. Na gestão de Fernando Henrique Cardoso (8 anos) foram mais 145 terras homologadas, na gestão de Luís Inácio Lula da Silva um total de 87 (8 anos), durante o governo da presidenta Dilma Vana Rousseff ocorreram 21 homologações (janeiro de

2011 até maio de 2016). No governo de Michel Temer (maio de 2016 até 31 de dezembro de 2018) apenas uma homologação foi efetivada e no atual governo de Jair Bolsonaro nenhuma homologação havia sido registrada.

No portal eletrônico da FUNAI a informação oficial indica a existência de 439 Terras indígenas homologas e/ou regularizadas no país, somando uma superfície total de 1.072.707,38 km², as Reservas Indígenas somam 713,59 km² em 35 áreas regularizadas em cartório (incluídas nessa categoria também as Áreas Dominiais). Também cabe destacar a situação das terras indígenas Interditadas, ou seja, áreas com restrições de uso e ingresso de terceiros, para a proteção de povos indígenas isolados. Essas são talvez as categorias mais sensíveis, pois o decreto de interdição de uma área para proteção dos povos isolados precisa ser renovado periodicamente. A FUNAI possui 6 áreas com portarias de interdição e é responsável por ações em 19 terras indígenas com casos de povos isolados. Recentemente o documentário “Piripkura”, mostrou a saga do sertanista Jair Candor (FUNAI de Alta Floresta) para proteger Pakyî e Tamandua, os últimos sobreviventes de um povo que foi exterminado pelas frentes de penetração no norte do Mato Grosso. Os povos isolados geralmente são populações muito pequenas que buscam o afastamento para viver sob práticas sociais totalmente distintas da sociedade nacional. Seu território geralmente é constituído na mobilidade, o que gera muitas dificuldades para identificação e para a constatação de sua existência.

5. Considerações finais

Não podemos esquecer que a necessidade de demarcação de terras indígenas no Brasil é resultado de um gigantesco processo de desterritorialização indígena. Foram as ações patrocinadas pelo Estado brasileiro que desarticularam os territórios originários. A maioria dos povos luta para garantir novos territórios que quando comparados com as áreas habitadas por seus antepassados são muito inferiores aos territórios originários. Considerando as informações levantadas na legislação é possível perceber que os critérios utilizados no processo de demarcação são questionáveis e geram opiniões divergentes. O processo atual aparentemente promove a formação de territórios embasados na tradição jurídico-política do conceito, onde o território é encarado como um espaço que deve ser delimitado e controlado aos moldes do Estado-Nação, existindo a necessidade de materializar a posse (HAESBAERT, 2004).

Nesse sentido é preciso concordar com Rogério Haesbaert (2013) que adjetiva o Estado como um grande ator desterritorializador. Nos diferentes processos de contato é possível perceber que os representantes estatais promovem significativas alterações nas perspectivas dos povos originários, afetando vínculos e práticas socioculturais que estão intimamente ligadas aos territórios originários. Também é importante destacar que as ações do Estado são patrocinadas por diferentes atores que tem profundos interesses na questão territorial, no caso Parakanã, a abertura da rodovia Transamazônica e da consolidação da UHE Tucuruí são cercadas de interesses de empresas de grande porte (ver Carlos Alberto Ricardo, 1985 e Shelton Davis, 1978).

Atualmente grupos ligados a Frente Parlamentar da Agricultura fazem campanha contra as políticas indigenistas no país, no atual Governo brasileiro, a FPA tem conseguido ocupar espaços de grande influência nas diferentes instâncias do processo de demarcação de terras indígenas, dificultando o andamento de demandas antigas e recentes.

A ideia de demarcação de terras indígenas instaurado no país após a Constituição Federal de 1988, reforçada pela Convenção 169, representou um grande avanço. São mecanismos legais que ajudam a valorizar os territórios originários, pois não podemos pensar o território somente com a visão do Estado, que produz forças desiguais de “cima para baixo”. A maioria dos povos originários tem perspectivas territoriais que não estão associadas a uma lógica expansionista de acumulação de capital, o conceito de “Bem viver” do equatoriano Alberto Costa (2016), por exemplo, apresentam referenciais mais próximos da realidade dos povos originários. Isso não significa que o Estado tenha que reduzir o ritmo das demarcações, muito pelo contrário, é preciso avançar e garantir uma lógica inversa, “de baixo para cima”, onde o ponto de vista de cada povo é o norte do processo de demarcação.

Por fim, como nos recorda o antropólogo João Pacheco de Oliveira Filho (1995), os problemas relacionados a demarcação das terras indígenas no Brasil não é apenas um problema indígena, mas da sociedade nacional como um todo. Os conflitos instalados no país são reflexos da nossa estrutura agrária, da questão ambiental, da falta de oportunidades de emprego, do descrédito nas autoridades e tantas outras questões. Portanto, pensar no processo de demarcação de terras indígenas e encarar alguns dos fantasmas que assombram nossa sociedade há muitos anos, fantasmas que foram e são ignorados pela maioria dos nossos governantes.

Referências

ACOSTA, A. O bem viver: uma oportunidade para conhecer outros mundos. Rio de Janeiro: Elefante e Autonomia literária, 2016.

BRASIL. Resolução nº 76, de consulta da mesa do desembargo do paço de 17 de julho de 1822. Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral Constituinte. Paço, Rio de Janeiro, 17 de julho de 1822.

BRASIL. IMPERADOR com a rubrica e guarda. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Registrada á fl. 57 do livro 1º do Actos Legislativos. Secretaria d'Estado dos Negocios do Imperio em 2 de outubro de 1850.

BRASIL. Decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei 601 de 18 de setembro de 1850. Palacio do Rio de Janeiro, 30 de Janeiro de 1854.

BRASIL. Presidente da República. Decreto nº 8.072, de 20 julho de 1910. Crêa o Serviço de Protecção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais e aprova o respectivo regulamento. Diário Oficial da União. DOU, 26 de junho de 1910, Rio de Janeiro, 1910.

BRASIL. Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União. DOU, 5 de janeiro de 1916, Rio de Janeiro, 1916.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Diário Oficial da União. DOU, 16 de julho de 1934, Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 5.371, de 5 de janeiro de 1967. Autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio" e dá outras providências. Diário Oficial da União. DOU, de 12 de dezembro de 1967. Brasília, 1967.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Diário Oficial da União. DOU, 21 de dezembro de 1973. Brasília, 1973.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, 05 de outubro de 1988, Brasília, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 248, de 29 de outubro de 1991. Homologa a demarcação administrativa da Área Indígena Parakanã, no Estado do Pará. Diário Oficial da União. DOU, 30 de outubro de 1991. Brasília, 1991.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Diário Oficial da União. DOU, de 8 de janeiro de 1996. Brasília 1996.

BRASIL. Congresso Nacional. Decreto Legislativo nº143, de 20 de junho de 2002. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Diário Oficial da União. DOU, 21 de junho de 2002. Brasília, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Diário Oficial da União. DOU, 20 de abril de 2004. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria do Ministério da Justiça nº 2.498, de 31 de outubro de 2011. Regulamenta a participação dos entes federados no âmbito do processo administrativo de demarcação de terras indígenas. Diário Oficial da União. DOU, 1º de novembro de 2011. Brasília, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória (MP) nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União. DOU, edição especial, 1º de janeiro de 2019. Brasília, 2019.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória (MP) nº 886, de 18 de junho de 2019. Altera a Lei nº 13.844, de 18 junho de 2019, a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, para dispor sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União. DOU, 19 de junho de 2019. Brasília, 2019.

CUNHA, M. C. O futuro da questão indígena. In: SILVA, A. I.; GRUPIONI, L. D. (Orgs). A temática indígena na escola: novos subsídios para professores de 1º e 2º graus. Brasília: MEC/MARI/UNESCO, 1995.

CUNHA, M. C. Índios na Constituição. Novos estudos, CEBRAP, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 429-443, dez. 2018.

DAVIS, S. Vítimas do Milagre: O Desenvolvimento e os Índios no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. Instrução Normativa FUNAI nº 02, de 3 de fevereiro de 2012. Institui a Comissão Permanente de Análise de Benfeitorias (CPAB) e estabelece o procedimento para indenização das benfeitorias implantadas no interior de terras indígenas. Diário Oficial da União. DOU, seção1, 6 de fevereiro de 2012. Brasília, 2012.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. Portaria FUNAI nº 14, de 09 de janeiro de 1996. Estabelece as regras sobre a elaboração do relatório circunstanciado de identificação e delimitação de terras indígenas. FUNAI: 1996.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. Portaria FUNAI nº 682/PRES - Funai, de 24 de junho de 2008. Estabelece o Manual de Demarcação Física de terras indígenas. Separata do Boletim de Serviço da FUNAI, ano XXI, nº 12, julho de 2008. Brasília, 2008.

GRUPIONI, L. D. B. Livros didáticos e fontes de informações sobre as sociedades indígenas no Brasil. In: SILVA, A. I.; GRUPIONI, L. D. (Orgs). A temática indígena na escola: novos subsídios para professores de 1º e 2º graus. Brasília: MEC/MARI/UNESCO, 1995.

HAESBAERT, R. O Mito da Desterritorialização: do Fim dos Territórios a Multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, R. O território e a nova des-territorialização do Estado. In: DIAS, L. C.; FERRARI, M. (Orgs.). Territorialidades Humanas e Redes Sociais. 2 ed. Florianópolis: Insular, p.19-37, 2013.

JAHNEL, T. C. As Leis de Terra no Brasil. Boletim Paulista de Geografia (BPG), São Paulo, n. 65, 1987.

MACHADO, L. O. O Controle Intermitente do Território Amazônico. Revista Território, Rio de Janeiro, v. 1, n.2, p. 19-32, 1997.

MILANEZ, F. Memórias sertanistas: Cem anos de indigenismo no Brasil. São Paulo: Edições Sesc SP, 2015).

OLIVEIRA FILHO, J. P.; ALMEIDA, A. W. B. Demarcação e Reafirmação Étnica: um Ensaio sobre a FUNAI. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS), Museu Nacional do Rio de Janeiro, comunicação nº 14, 1989.

OLIVEIRA FILHO, J. P. Terras Indígenas no Brasil: Uma Tentativa de Abordagem Sociológica. Boletim do Museu Nacional, Rio de Janeiro, Antropologia nº 44, 1983.

OLIVEIRA FILHO, J. P. Muita terra para pouco índio? Uma introdução (crítica) ao indigenismo e à atualização do preconceito. In: SILVA, A. I.; GRUPIONI, L. D.

(Orgs). A temática indígena na escola: novos subsídios para professores de 1º e 2º graus. Brasília: MEC/MARI/UNESCO, 1995.

RICARDO, C. A. (Org.). Povos Indígenas do Brasil: Sudeste do Pará – Volume 8. São Paulo: CEDI, 1985.

SAHR, C. L. L.; SAHR, W.D. Territórios – Faxinais – Espaços. A Problemática “Espaço/Território” na Formação Social Brasileira. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Orgs.). Território e Territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

SALDANHA, J. R. P. “Eu não sou pedra para sempre” Cosmopolítica e Espaço Kaingang no Sul do Brasil Meridional. 2009. 208 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Departamento de Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

SOUZA, M. L. O território: sobre espaço, poder, autonomia e desenvolvimento. In: Castro et al. (orgs.) Geografia: Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2004.