



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL  
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO E ESTUDOS INSTITUCIONAIS

# **I ENCONTRO DE ESTUDOS QUESTÃO INDÍGENA**

Brasília

Dezembro - 2003

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidente: Luiz Inácio Lula da Silva

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL

Ministro: Jorge Armando Felix

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO E ESTUDOS INSTITUCIONAIS

Secretário: José Alberto Cunha Couto

Edição: Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais

Endereço para correspondência:

Praça dos Três Poderes

Palácio do Planalto, 4º andar, sala 130

Brasília – DF

CEP 70150 – 900

Telefone: (61) 411 1230

Fax: (61) 411 1297

E-mail: saei@planalto.gov.br

Revisão: Luis Antonio Violin

Criação, editoração eletrônica e impressão: Gráfica – Abin

SPO Área 5 – Quadra 01 – Bloco U

Brasília – DF

CEP 70610-200

A presente publicação expressa a opinião dos autores dos textos e não reflete necessariamente a posição do Gabinete de Segurança Institucional.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

I Encontro de Estudos: Questão Indígena. – Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2003.  
169p.

I. Política indigenista - Brasil. II. Índios. III. Terras indígenas. IV. Recursos naturais. V. Faixa de fronteira.

CDU 325.45(81)

# Sumário

<b>Apresentação .....</b>	<b>5</b>
<b>A Utilização das Terras Indígenas e a Exploração de Recursos Naturais, em Particular os do Subsolo .....</b>	<b>9</b>
Introdução .....	9
Cinco observações preliminares .....	9
A pesquisa e a exploração de recursos minerais em terras indígenas pelos próprios índios e por terceiros – como usar as riquezas do subsolo em benefício de todos os brasileiros, inclusive dos índios .....	17
A realização de pesquisa científica em terras indígenas, em especial a prospecção da biodiversidade brasileira e o tratamento do conhecimento tradicional .....	28
A viabilidade de utilização de técnica de não-índios pelos próprios índios, para a produção agrícola em terras indígenas .....	35
A questão temporal no direito a terra e a utilização das terras indígenas para ações imprescindíveis ao desenvolvimento do país .....	38
Notas .....	44
Bibliografia .....	46
<b>O Estado, as Fronteiras e os Índios no Brasil: Algumas Considerações .....</b>	<b>48</b>
Introdução .....	48
A presença do Estado nas áreas de fronteira .....	52
Os atores presentes em áreas de fronteiras .....	63
A trama – os conflitos .....	78
Os novos paradigmas da relação do Estado com os índios .....	90
Os desafios do Estado na Amazônia .....	102
Sugestões de ação/resolução dos problemas acumulados .....	106
Algumas conclusões .....	115
Notas .....	118
Bibliografia .....	122

<b>Idéias para a Construção de uma Nova Política Indigenista .....</b>	<b>131</b>
Os efeitos do descumprimento da legislação .....	131
Pressupostos para uma nova política indigenista .....	134
O Estatuto das Sociedades Indígenas .....	135
O papel do órgão indigenista oficial .....	137
<b>Síntese do I Encontro de Estudos .....</b>	<b>142</b>
Tema I - A Utilização das Terras Indígenas e a Exploração de Recursos Naturais, em Particular os do Subsolo .....	144
Participação dos debatedores .....	151
Participação da plenária .....	152
Tema II - A Utilização das Terras Indígenas em Faixa de Fronteira, para a Defesa do Território .....	156
Participação dos debatedores .....	159
Participação da plenária .....	161
Tema III - Construção de uma Nova Política Indigenista .....	163
Participação dos debatedores .....	165
Participação da plenária .....	166
Encerramento .....	168
Considerações finais .....	168

## Apresentação

---

---

A questão indígena é um tema de extrema complexidade, que atrai, com freqüência, a atenção da comunidade internacional sobre nosso país e tem provocado persistente desgaste na imagem do Brasil no exterior. Não obstante os esforços envidados nas últimas décadas, são constantes as denúncias de violência contra índios e de suposta omissão do Governo brasileiro na preservação de suas terras. Tais denúncias ganham as manchetes da imprensa, sensibilizam a opinião pública, chegam aos canais competentes nos organismos internacionais e, por vezes, acabam sendo objeto de manifestações de autoridades estrangeiras.

Ciente da relevância do tema, o Governo Federal elegeu, no âmbito da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), a questão indígena como um dos assuntos prioritários de sua agenda.

Nesse sentido, a Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que exerce a atribuição de Secretaria Executiva da CREDEN, destacou a questão indígena para o primeiro de uma série de Encontros de Estudos, que visam a debater temas de grande importância para o Estado brasileiro e, assim, reunir subsídios para o posterior estabelecimento de políticas públicas em áreas específicas.

A questão indígena nasceu com o descobrimento. É desnecessário, portanto, salientar a importância histórica e cultural do índio na formação da nacionalidade brasileira.

Pouco mais de 200 grupos étnicos vivem no Brasil como comunidades distintas. Falam 180 línguas diferentes e somam mais de 350 mil indivíduos. Sua dispersão espacial é bastante ampla, mas aproximadamente 60% deles estão na Amazônia.

O modelo brasileiro de política indigenista, até o final dos anos 80, manteve, como pontos prioritários de intervenção, a demarcação e proteção de terras indígenas, a observância do regime tutelar, instituído pelo Código Civil de 1916 e pelo Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/73), e a prestação de medidas assistenciais nas áreas de educação, saúde e desenvolvimento comunitário.

Com a Constituição de 1988, o modelo indigenista ganhou nova feição, abandonando-se o propósito integracionista, em favor de uma postura que valoriza a diversidade cultural.

Dentre a imensa gama de assuntos que merecem ser discutidos sobre a temática indígena no Brasil, três aspectos principais foram destacados para este Encontro de Estudos:

1. A utilização das terras indígenas e a exploração de recursos naturais, em particular os do subsolo.
  - A pesquisa e exploração de recursos minerais em terras indígenas.
  - A exploração de recursos minerais pelos próprios índios.
  - A viabilidade de utilização de técnicas de não-índios, pelos próprios índios, para a produção agrícola em terras indígenas.
  - A questão temporal no direito a terra (como fazer a extrusão de fazendeiros que ocupam essas terras por muitos anos).
  - Como usar as riquezas do subsolo em benefício de todos os brasileiros, inclusive dos índios.

- A realização de pesquisa científica (exploração da biodiversidade brasileira) em terras indígenas.
- A utilização de terras indígenas para as ações imprescindíveis ao desenvolvimento do país, como a construção de linhas de transmissão, estradas, oleodutos, etc.

2. A utilização das terras indígenas em faixa de fronteira, para a defesa do território.

- A construção de unidades militares em terras indígenas localizadas na faixa de fronteira.
- A presença do Estado, em particular da Polícia Federal e das Polícias Estaduais, em terras indígenas.
- A utilização das terras indígenas situadas em faixa de fronteira para treinamentos militares.
- O combate a ilícitos nas terras indígenas.
- O trânsito de indígenas na transposição das linhas de fronteira.

3. Construção de uma nova política indigenista.

- Principais pontos a serem modificados no Estatuto do Índio após a Constituição de 1988.
- Mudança de foco: isolamento *versus* integração.
- A questão tutelar.
- A preservação do meio ambiente em terras indígenas aceita como natural na maneira de viver dos índios ou imposta no caso de distorções e de assimilação de valores dos não-índios.
- O papel da Fundação Nacional do Índio (Funai).

Neste primeiro volume, foram reunidos os trabalhos apresentados pelos especialistas convidados a discutir a temática indígena, em Encontro realizado no dia 4 de dezembro de 2003, em auditório da Presidência da República. Além dos especialistas, estiveram presentes cerca de 30 estudiosos e conhecedores do assunto, representantes de órgãos governamentais e de organizações não-governamentais, acadêmicos e representantes de organizações indígenas. O relatório final, também publicado nesta edição, retrata a síntese daquilo que foi discutido por todo o grupo e que enriquece sobremaneira a abordagem do tema com a apresentação de diferentes posicionamentos.

Os organizadores esperam, com a divulgação desta matéria, contribuir para o aprofundamento de conhecimentos em assuntos da maior importância para a nossa sociedade e aguardam críticas de todos aqueles que se interessam pela problemática indígena no Brasil e reconhecem sua relevância.

# A Utilização das Terras Indígenas e a Exploração de Recursos Naturais, em Particular os do Subsolo

---

---

*Henry T. Barretto Filho \**

## **Introdução**

Este texto procura responder a algumas questões relativas à utilização das terras indígenas e ao uso de seus recursos naturais, em particular os do subsolo, considerando alguns princípios filosóficos, jurídicos e políticos ancorados na legislação e política indigenista brasileira atual, no quadro normativo e institucional em vigor – com suas coerências e inconsistências –, nas reivindicações dos próprios povos indígenas e em experiências recentes de etnodesenvolvimento capitaneadas pelas comunidades indígenas. Não se trata de formulação autoral integralmente própria, mas, antes, de sistematização particular de inúmeras contribuições, pois sobre esse tema há bastante acúmulo de conhecimento por parte de organizações indígenas, organizações não-governamentais (ONGs), universidades, institutos de pesquisa e setores do governo e do Parlamento. A partir dessas contribuições, pretende-se, então, apontar consensos, identificar dissensos e sugerir caminhos que se podem seguir para assegurar aos povos indígenas do Brasil condições para que possam determinar o curso de seu desenvolvimento.

## **Cinco observações preliminares**

*A primeira observação* é de ordem conceitual e faz-se necessária porque a noção de recursos naturais representa, em termos, uma contradição. Todo e qualquer componente do mundo biofísico aproveitado

---

\* Professor Adjunto do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília (UnB).

por uma sociedade particular que vive em dado período histórico, sendo esse componente objeto ou não de beneficiamento posterior, constitui-se em *recurso cultural*, ou seja, elemento valorizado e apropriado, que encontra lugar nos sistemas simbólico e produtivo dessa sociedade. Esse recurso cultural pode constituir fonte de riqueza para uma sociedade, mas pode ser ignorado ou até desprezado por outra, por constituir, para esta, fonte de infortúnio, miséria, turbacão e degradação do meio ambiente.

Ao abordar o aproveitamento de certos recursos naturais, e não outros, objetiva-se fazê-lo a partir de demanda da Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais (SAEI) do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), buscando o entendimento que a sociedade nacional tem sobre o valor e a importância de tais recursos, não necessariamente coincidente – e, às vezes, conflitante – com a concepção dos distintos povos indígenas que habitam nas terras em que tais recursos se encontram.

A *segunda observação* é de ordem simultaneamente histórica e conceitual. Nas últimas décadas, por força do protagonismo histórico dos povos indígenas e de sua emergência como sujeitos políticos e titulares de direitos, a questão indígena configurou-se e definiu-se como questão de cidadania e direitos humanos, ao lado de outras, como a dos negros, das mulheres e dos homossexuais. Essa visão solidifica-se no final dos anos 80, tanto em nível global, com o fim, por exemplo, da bipolaridade, a expansão dos espaços de exercício de autonomia estratégica, a consolidação dos direitos humanos e do meio ambiente como temas da agenda positiva, quanto em nível de América Latina, com, por exemplo, a derrocada dos regimes de exceção e o incremento das instituições democráticas. Esse contexto tornou o direito à diferença e à diversidade, isto é, à diferença cultural, lingüística, de expressão e de comportamento, um item da pauta de reivindicação dos movimentos sociais e de grupos historicamente excluídos, reprimidos e subjugados.

Na América do Sul, é forçoso admitir, os países hispânicos avançaram mais que o Brasil no reconhecimento explícito e integral da diversidade cultural e étnica de suas formações sociais.

Algumas Constituições latino-americanas pós 88 qualificam os Estados nacionais e as sociedades que os compõem de *multiétnicos* e *plurinacionais*, como a paraguaia, a colombiana e a boliviana (SOUZA FILHO, 1999, p. 157, grifos nossos).

Como observa esse autor, o texto constitucional em vigor foi tímido nesse aspecto, mas nele percebe-se, como se tentará mostrar, o extraordinário avanço em relação ao passado recente e remoto. Ademais, o atual desenho institucional, com a transferência da Fundação Nacional do Índio (Funai) do então Ministério do Interior (Minter) para a pasta da Justiça, expressa esse reconhecimento mais amplo. Reconhecimento de que os povos indígenas não deveriam ter suas aspirações e interesses, suas terras e seus recursos naturais submetidos ao imperativo do desenvolvimento e postos à sua disposição a qualquer custo – ou do “espetáculo do crescimento” –, mas, sim, deveriam ser tratados como sujeitos coletivos com direitos, em função de participarem do “processo civilizatório nacional” e constituírem “grupos formadores da sociedade brasileira” (Constituição Federal de 1988, art. 215, § 1º, e art. 216).

Assim, no âmbito da Justiça, a política indigenista aproxima-se das demais políticas compensatórias, reparatórias e de promoção da igualdade dos grupos formadores da sociedade brasileira, chegando a se coligar com elas, o que favorece a inclusão social dos grupos que, historicamente dominados e subordinados, sempre foram excluídos e estiveram à margem dos benefícios e serviços da cidadania formal, assim como também favorece o alcance da meta da igualdade de direitos entre todos.

Essa igualdade não quer dizer que sejamos iguais em tudo. Os povos indígenas e os vários sujeitos coletivos, como os quilombolas, os seringueiros e os povos tradicionais, que constituem os assim chamados “novos movimentos sociais” não reivindicam ser iguais a nós em

tudo. Foi o sociólogo Boaventura de Souza Santos quem melhor traduziu o ideário do novo universalismo da cidadania planetária:

Temos direito de ser iguais quando a diferença nos inferioriza e direito de ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza. [...] O princípio da igualdade nos obriga a políticas de redistribuição de riquezas. Mas, ao mesmo tempo, o princípio da diferença nos obriga a ter políticas de reconhecimento e aceitação do outro (2002).

O processo de reconhecimento dos direitos indígenas é irreversível e constitui um marco na sociedade brasileira, a partir do qual se devem compreender o dever e a competência da União em demarcar as terras indígenas e “proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (Constituição Federal de 1988, art. 231).

*A terceira observação é que, do ponto de vista jurídico e normativo sobre a utilização das terras indígenas e o uso de seus recursos naturais, não há o que mudar nos dispositivos constitucionais, visto que estão em sintonia com o cenário e a ambiência descritos anteriormente – em especial a coerência entre o disposto nos artigos 215 e 216, relativos ao direito à cultura, e o disposto nos artigos 231 e 232, concernentes aos “índios” (no plural). O que falta – em especial no que se refere ao aproveitamento dos recursos naturais em terras indígenas – é a regulamentação infraconstitucional.*

Atualmente há duas propostas em tramitação no Congresso Nacional que tratam, entre outros assuntos, da regulamentação do aproveitamento dos recursos naturais em terras indígenas. Uma é o Projeto de Lei nº 2.057/91, que institui o Estatuto das Sociedades Indígenas, em que há um título específico sobre o aproveitamento dos recursos naturais minerais, hídricos e florestais em terras indígenas. Esse projeto tramita há 13 anos, ao longo dos quais nunca se viu postura proativa do governo para sua aprovação. A outra é o Projeto de Lei nº 1.610/96, do Senador Romero Jucá (PMDB-AP), que versa especificamente sobre a exploração e o aproveitamento dos recursos minerais por terceiros em terras indígenas.

Antes de focalizar essas propostas, que não solucionam, adequada e satisfatoriamente, os impasses relativos ao tema, importa destacar os preceitos constitucionais que definem os fundamentos em que se assenta o reconhecimento da diversidade cultural e étnica da formação social brasileira.

Utilizando institutos jurídicos existentes e complexos, como a diferença entre posse e propriedade, a lei brasileira logrou criar uma situação especial para os povos indígenas e seus territórios, fazendo-os de propriedade pública, estatal, e posse privada, mas coletiva [...] (SOUZA FILHO, 1999, p. 121).

Apesar de a Constituição não se referir a povo, sociedade ou comunidade, o emprego do vocábulo *índios*, no plural, consagra o “verdadeiro direito coletivo das comunidades, povos, populações ou ainda grupo [...], não importa muito o nome que se dê” (op. cit., p. 122-123), afastando a possibilidade de apropriação individual das terras indígenas – razão pela qual “o sistema atribuiu essa ‘propriedade’ à União, como terras públicas” (op. cit., p. 123). Aceita-se, por conseguinte, que a posse não individual, mas coletiva seja o fator determinante de propriedade.

Para assegurar as condições necessárias ao bem-estar dos índios e à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, seus costumes e suas tradições, ou seja, segundo os direitos consuetudinários indígenas, a Lei Maior assegurou aos índios – sempre no plural – “o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes” (art. 231, § 3º) e reconheceu a natureza “originária” (art. 231, *caput*) dos direitos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, destinando-as à sua posse permanente – sempre como direito coletivo.

Duas observações cabem aqui. Falar em “direito originário” implica o reconhecimento pelo Estado de que os direitos indígenas são anteriores ao próprio direito, à própria lei e à sua própria formação, em linha de continuidade com o instituto do indigenato: fonte primária e congênita da posse territorial, direito congênito, conforme leciona o

constitucionalista José Afonso da Silva (2000), cujas raízes encontram-se no período colonial. Definir os índios como “usufrutuários exclusivos” dessas riquezas – conceito jurídico fundamental à compreensão da legislação que regula a exploração dos recursos naturais das terras indígenas<sup>1</sup> – não significa dizer “que estejam obrigados a gozar direta e imediatamente de seus bens, ou que não possam fazer parcerias ou ser assessorados por terceiros em projetos que visem à exploração de seus recursos naturais”, mas, antes, que não podem ser tolhidos em suas iniciativas e projetos de auto-sustentação econômica (SANTILLI, 2000, p. 102). Implica, por conseguinte, que, se por um lado, os índios podem tirar proveito dos recursos naturais de suas terras, tornando-os úteis e rentáveis, “desde que não lhe alterem a substância ou comprometam a sua sustentabilidade ambiental”, por outro, não podem alienar a terceiros esse direito e “se envolver em projetos que impliquem a perda da posse de suas terras ou comprometam a sustentabilidade de seus recursos, pois estes devem ser preservados para as próximas gerações, por se tratar de direitos coletivos” (op. cit.).

Desse modo, a Carta Magna, ao reconhecer aos índios “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições” (art. 231), ao estabelecer a destinação de “posse [coletiva] permanente” das terras que tradicionalmente habitam e ao especificar o direito de usufruto exclusivo das riquezas naturais nelas existentes, não só definiu que os índios têm o direito de continuar a ser índios indefinidamente – rompendo com a concepção evolucionista anacrônica e o integracionismo obtuso das ordens constitucionais anteriores –, mas estabeleceu as bases materiais, por assim dizer, em que o direito à diversidade étnica e cultural se assenta, bases que, se removidas, comprometerão a existência presente e futura desses povos. Isso significa dizer que as terras indígenas e os recursos naturais nelas existentes devem ser avaliados como suporte da identidade sociocultural dos povos indígenas.

Essa visão leva à *quarta observação*. Já se viu que não é criação da lei brasileira valorizar a diversidade e a diferença cultural como patrimônio e bem a ser preservado e respeitado. A ignorância antro-

pológica tem feito com que se diga, costumeira e equivocadamente, que os índios constituem estorvo ao desenvolvimento. Todavia, ao contrário do que se pensa, as grandes mutações e transformações na história da humanidade, que efetivamente contaram e fizeram a humanidade dar saltos significativos em termos científicos, culturais, energéticos e tecnológicos, são fruto da diversidade, isto é, são uma função da diferença.

Isso foi cabalmente demonstrado por Lévi-Strauss em 1953, quando se debruçou sobre a questão do racismo, a pedido da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Focalizando os sítios em que ocorreu a “revolução neolítica”, há cerca de 8 mil anos, quando se estabeleceram as aquisições civilizatórias mais importantes sobre as quais o homem assenta-se até hoje (agricultura, pecuária, escrita, etc.), e a Europa do “século das luzes”, às vésperas da Revolução Industrial, com todo o acúmulo cultural propiciado pelo Renascimento, Lévi-Strauss observa que, em ambas circunstâncias, estamos diante de verdadeiras encruzilhadas culturais: lugares de encontro e fusão de tradições e influências culturais as mais diversas. A este argumento histórico, etnográfico e arqueológico em favor dos benefícios da diversidade, ele acrescenta um estatístico: um jogador de dados sozinho demora um tempo infinitamente maior para conseguir uma combinação complexa de resultados do que um conjunto de jogadores que possam combinar, de distintos modos, os seus diferentes jogos.

Assim sendo, a chance que uma cultura tem de totalizar esse conjunto complexo de invenções que se chama de civilização está em função da quantidade e da diversidade de culturas com as quais ela partilha uma estratégia comum – seja intencionalmente ou não, seja por meio da reciprocidade positiva (comércio, intercassamentos, etc.) ou negativa (guerra). Todas as grandes aquisições civilizatórias da humanidade resultaram não de uma única cultura, isolada, menos ainda de uma única pessoa, como sugere o mito do gênio criador – uniformemente distribuído em todas as culturas –, mas, sim, de um regime de coligação de numerosas e diversas culturas.

Em contexto marcado pela crescente uniformização dos modos de vida, conforme a cultura ocidental, compete-nos ampliar indefinidamente o afastamento diferencial entre as culturas humanas, pois nisso reside a possibilidade de combinação, de modo criativo e inovador, dos nossos distintos jogos. Isso é tarefa do Poder Público, seja em nível dos Estados nacionais, seja em nível da governança global (*vide* o disposto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, da qual o Brasil é signatário).

Se os preceitos constitucionais em vigor coadunam-se com essa perspectiva, o que se coloca em discussão, portanto, é em que direção devem caminhar a regulamentação, o desenho institucional e a práxis da administração e dos serviços públicos relativos aos povos indígenas, às suas terras e aos recursos naturais de que são usufrutários exclusivos, para que sua reprodução sociocultural seja indefinida no tempo. Chega-se, assim, à *quinta e última observação preliminar*, que constitui o princípio normativo a partir do qual se estará tomando posição, fazendo sugestões e apresentando propostas.

A ação indigenista – qualquer que seja, oriunda de qualquer instituição ou pessoa, governamental ou não, laica ou religiosa, nacional ou estrangeira, que atue em sociedades indígenas – deve assegurar condições que possibilitem aos povos indígenas: 1) determinar o curso de seu desenvolvimento; 2) controlar a direção e o ritmo das mudanças que afetam sua vida; e 3) ter a liberdade de escolher os tipos de relação que desejam ter com o Estado, com a sociedade em geral e com o mercado, nas formas particulares em que estes (Estado, sociedade e mercado) se lhes apresentam<sup>2</sup>. Não se trata de formulação genérica própria, mas uma derivação dos ensinamentos de antropólogos envolvidos na implementação e análise de iniciativas de etnodesenvolvimento em parceria com povos indígenas, em experiências levadas a cabo na América Latina (Andes e floresta tropical), na Austrália, no Canadá e nos Estados Unidos.

Entre os inúmeros aspectos destacados por esses analistas, dois merecem ênfase como complemento ao princípio normativo há pouco enunciado. O primeiro diz que qualquer possibilidade de livre deter-

minação no domínio econômico, ou ainda de auto-sustentação, demanda ações políticas ativas e independentes da parte dos seus promotores. Daí que a organização política é condição *sine qua non* de todo esforço de promoção do desenvolvimento e a ele deve preceder. A referência é a organização política dos próprios índios, constituídos em promotores preferenciais dessas iniciativas. Autodesenvolvimento e determinação socioeconômica genuínos não ocorrem sem uma organização política forte que a promova. Isso significa dizer que ninguém promoverá desenvolvimento e emancipação *pelos* povos indígenas. O segundo tem a ver com o caráter das próprias organizações indígenas. A possibilidade de sucesso dessas organizações políticas e de coordenação de iniciativas dos povos indígenas depende não apenas das demandas formais de organização e coordenação, mas da qualidade da relação entre essas demandas e os critérios informais configurados pela organização sociocultural dos grupos em questão, ou, dizendo de outro modo, depende de encaixe mais ou menos perfeito entre o ordenamento formal e os ordenamentos informais, que são os repertórios culturais característicos de cada um desses povos.

Estabelecidas essas diretivas, serão consideradas, então, as implicações das possibilidades e dos dilemas do quadro jurídico e institucional em vigor, nas tentativas de regulamentação em curso e na prática da administração e dos serviços públicos relativos aos povos indígenas, às suas terras e aos recursos naturais de que são usufrutuários exclusivos, começando pelo sensível tema das riquezas minerais.

### **A pesquisa e a exploração de recursos minerais em terras indígenas pelos próprios índios e por terceiros – como usar as riquezas do subsolo em benefício de todos os brasileiros, inclusive dos índios**

A Constituição Federal de 1988 definiu as jazidas e os demais recursos minerais, “inclusive os do subsolo”, e os potenciais de energia hidráulica como bens da União, sendo o seu aproveitamento autorizado na forma da lei e segundo certas condicionantes. Ao inibir a propriedade privada desses recursos naturais, dissociando-os das forças do livre mercado, a Lei Maior revela-se herdeira da tradição inaugurada por

Vargas, em 1934, de ordenação territorial centralizada e regulamentação estrita do uso e da apropriação dos recursos naturais, colocados sob a propriedade do Estado<sup>3</sup>. A par disso, manteve-se o regime jurídico distinto entre a propriedade do solo e a do subsolo para efeito de exploração ou aproveitamento<sup>4</sup> (arts. 20 e 176). Souza Filho observa que essa “separação de domínio entre solo e subsolo, o tratamento jurídico diferenciado entre os bens da terra e os bens sob a terra tem causado perplexidades entre índios e incompreensão no Estado” (1999, p. 138).

De conformidade com os dispositivos referidos, a Constituição Federal de 1988 deu tratamento singular à possibilidade de exploração e aproveitamento dos recursos minerais do subsolo e dos recursos hídricos, incluídos os seus potenciais energéticos, em terras indígenas. Por um lado, estabeleceu exceções ao usufruto exclusivo dos índios, que não se estende a tais recursos. Por outro, reconheceu aos indígenas a “exclusividade” na exploração das “riquezas do solo” e no “exercício da garimpagem, fiação e cata”, nos termos do artigo 44 da Lei nº 6.001/73<sup>5</sup>, acolhidos pela Constituição – não se aplicando às terras indígenas (art. 231, § 7º) a prioridade concedida às cooperativas de garimpo prevista no artigo 174, parágrafos 3º e 4º, da Constituição Federal. Assim sendo, a discussão sobre garimpo e mineração artesanais realizados em pequena escala e com baixo impacto pelos próprios indígenas, nos termos do usufruto exclusivo previsto na Constituição de 1988, que recepcionou o artigo 44 da Lei nº 6.001/73, deve ser dissociada daquela sobre mineração industrial ou em larga escala, feita por terceiros em terras indígenas.

Começando pela primeira forma de mineração, a exploração de riquezas minerais do solo pelos próprios índios, como visto, está prevista em lei. Sobre ela, há duas interpretações correntes entre juristas, advogados e especialistas em direito indígena: uma diz que se trata de dispositivo constitucional auto-aplicável, que prescinde de regulamentação infraconstitucional, tal como endossa Silva (2000); a outra sugere que o referido dispositivo demandaria regulamentação simples, a ser promovida pela própria Funai, depois de ouvir o Ministério de Minas e

Energia (MME). Qualquer que seja o entendimento prevalecente, ambas interpretações mostram tratar-se de matéria de solução elementar. Os índios, destarte, não podem ser impedidos de exercer esse direito, por ausência de regulamentação legal, pois nisso estão sobejamente amparados pelo Estatuto do Índio (art. 44), pela Constituição e pelos entendimentos prevalecentes sobre essa matéria.

A própria dinâmica social parece mostrar que se trata de dispositivo auto-aplicável. Já existem iniciativas de garimpo indígena relativamente bem-sucedidas, como o Projeto Recuperação e Despoluição de Áreas da Terra Waiãpi Degradadas por Garimpo, executado pelo Conselho de Aldeias Waiãpi (Apina) em parceria com o Centro de Trabalho Indigenista (CTI), que recebeu apoio do Subprograma dos Projetos Demonstrativos Tipo A (PD/A) do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), cuja coordenação encontrava-se no Ministério do Meio Ambiente.

Essa iniciativa mostra a viabilidade da utilização de técnicas de não-índios pelos próprios índios, a existência de capacidade instalada entre índios e organizações de apoio para levar à frente iniciativas como essa e a existência de mecanismos flexíveis e eficazes de fomento ao etnodesenvolvimento operativo no Governo brasileiro, não necessariamente atrelados à Funai. Por sua vez, os próprios povos indígenas reivindicam a regulamentação dessa matéria e a sua capacitação para lidar com ela, como registra a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), em carta enviada ao governo em 22 de julho de 2003:

Segundo – Que o governo *regulamente e assegure a exploração dos recursos minerais pelos próprios povos indígenas* e apóie na implementação de outros projetos para sua sustentabilidade;

Terceiro – Que o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e o Serviço Geológico do Brasil (CPRM) disponibilizem dados de pesquisas minerárias em terras indígenas, para os povos e organizações indígenas;

Quarto – Que o DNPM e CPRM disponibilizem *técnicos para a capacitação dos povos e organizações indígenas*, no que diz respeito ao valor de cada recurso mineral;

Quinto – Que o governo, através do Ministério de Minas e Energia (MME), estude *a possibilidade de criar um Projeto Piloto Demonstrativo em Terra Indígena de exploração de recursos minerais, administrado pelos povos indígenas*;

Sexto – Que o governo disponibilize técnicos para *estudos de impacto ambiental e informe os riscos, benefícios e impactos sociais e culturais que poderão afetar as comunidades indígenas com atividades de exploração mineral em suas terras*;

Sétimo – Que o MME e o Ministério da Justiça (MJ) assegurem recursos financeiros para a realização de seminários em outros estados com o objetivo de aprofundar a discussão e depois realizar um seminário macro-regional para a consolidação de *uma Proposta de Mineração em Terras Indígenas, levando em conta a diversidade étnica e cultural dos povos indígenas*;

Oitavo – Que o governo crie *mecanismos de participação dos povos indígenas nas instâncias de decisão sobre pesquisa mineral* (grifos nossos).

Já no que se refere à exploração e ao aproveitamento mineral efetuados por terceiros em terras indígenas, é importante ter em conta a distinção clara estabelecida pela Constituição de 1988 no tratamento dado ao garimpo e à mineração. O primeiro é absolutamente proibido, tendo as terras indígenas sido expressamente excepcionadas e excluídas da incidência das normas constitucionais que legitimam as atividades das cooperativas de garimpeiros. A segunda – assim como o aproveitamento dos recursos hídricos e seus potenciais energéticos – está sujeita a condições específicas: a pesquisa e a lavra de recursos minerais do subsolo existentes nas terras indígenas dependerão de prévia autorização do Congresso Nacional e as comunidades indígenas afetadas devem ser ouvidas, ficando-lhes assegurada a participação nos resultados da lavra (Constituição Federal, art. 231, § 3º).

Nesse ponto, há importante inovação em face do tratamento dado à questão no ordenamento jurídico anterior: a “transferência do processo autorizativo do âmbito administrativo para o legislativo, em decorrência das implicações políticas específicas do tema” (SANTILLI, 1999, p. 86).

Enquanto, nos marcos do paradigma tutelar prevalecente na Lei nº 6.001/73, o ministério ao qual estava subordinado o órgão de assistência ao índio (o Minter) representava os interesses da União, como proprietário do solo, estando “a autorização de pesquisa ou lavra a terceiros [...] condicionada a prévio entendimento com órgão de assistência ao índio” (art. 45, § 2º, grifo nosso), agora, deve-se proceder à oitiva dos índios, antes mesmo de pedir autorização ao Congresso. Como a Constituição Federal determinou que lei ordinária especificasse como se dariam a autorização, a oitiva e a participação dos índios nos resultados da lavra, analistas interpretam que a Carta Magna não recepcionou o dispositivo da Lei nº 6.001/73, que diz que a mineração “far-se-á nos termos da lei vigente” (art. 45), ou seja, nos termos das normas contidas na legislação minerária existente, o que significaria determinar a aplicação do direito comum às terras indígenas, considerando-as simplesmente como terras públicas, em franco desacordo e desrespeito aos princípios da posse coletiva e do usufruto exclusivo pelos índios.

Ora, é a inexistência da lei que inviabiliza qualquer concessão, e não o contrário. Sobre a aplicação do referido dispositivo constitucional, observa Souza Filho:

[...] independentemente desta especial proteção dada pela Constituição às terras indígenas e à evidente limitação imposta às concessões de pesquisa e lavra de minério, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) concedeu direitos minerários preferenciais em praticamente toda a Amazônia, incluídas as terras indígenas, muitas vezes sob a alegação de que, enquanto não houver lei, não poderá ser aplicado (1999, p. 140).

Esse entendimento ambivalente em relação à Constituição tem levado a interpretações danosas, tal como a que se refere à existência de direito adquirido dos concessionários de mineração em terras indígenas, em particular no que se refere ao direito de prioridade dos requerimentos de autorização de pesquisa e lavra incidentes em terras indígenas protocolados antes de promulgada a Constituição. Para se ter idéia do impacto que isso pode vir a causar, levantamento realizado pelo Instituto Socioambiental (ISA) para 1998, com base em dados disponíveis no DNPM, revelou a existência de 7.203 processos minerários em curso na agência de mineração, incidentes em 126 terras indígenas na Amazônia Legal, mas não só em terras indígenas, pois os interesses minerários abrangem vastas áreas da Amazônia.

Para regulamentar a matéria, uma das propostas em tramitação no Congresso Nacional é o Projeto de Lei nº 1.610/96, de autoria do Senador Romero Jucá (PMDB-AP), que, entre outras providências, propõe validar os requerimentos protocolados antes de 5 de outubro de 1988, data de promulgação da atual Constituição Federal, como se constituíssem direito adquirido e estivessem acima de dispositivos da própria Lei Maior, chegando mesmo a garantir aos titulares desses requerimentos o direito ao recurso administrativo, mesmo se eventualmente indeferidos pelo DNPM, por falta de adequação às exigências legais. Se a lei fosse aprovada nesses termos, isso significaria despejar, de imediato, uma enxurrada de cerca de 1.941 pedidos de pesquisa e lavra em terras indígenas, que passariam a tramitar simultaneamente e teriam de ser analisados rapidamente, sem que os índios tivessem tempo hábil para avaliar os efeitos das atividades propostas para suas terras. Segundo Santilli, isso estaria

[...] criando, previsivelmente, enorme confusão nas instâncias administrativas e, provavelmente, uma disputa caótica entre vários interessados nas mesmas áreas, com risco de impactos sociais e ambientais descontrolados, embora autorizados pela União (1999, p. 87).

Para resolver essa situação, vislumbram-se duas soluções. Uma é a que consta na proposta alternativa do Executivo, apresentada, em abril de 2000, ao substitutivo do Deputado Luciano Pizzatto ao projeto de lei que cria o Estatuto das Sociedades Indígenas e incorporada, em dezembro de 2000, na versão final oferecida à discussão pública pelo deputado:

Aos titulares de requerimentos de pesquisa e lavra protocolados junto ao DNPM antes da Constituição é assegurado o direito de preferência quando se verificar rigorosa igualdade nas condições das propostas apresentadas nos marcos de editais específicos (art. 76).

A outra – defendida como solução mais viável – é a atualização do princípio segundo o qual não há direito adquirido contra a Constituição, pois, “tendo ela instituído um novo procedimento, devem todos os interessados a ele serem submetidos na sua integralidade” (LEITÃO, 1999, p. 95), daí vindo solução simples para o caso: o cancelamento das concessões, visto que o direito por elas é nenhum.

É evidente, portanto, que a exploração e o aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas por terceiros não indígenas exigirão regulamentos e políticas de governo, que inexistem. Como diz Santilli, seria conveniente que esses regulamentos e essas políticas ensejassem uma transição da referência atual do garimpo ilegal, predatório e sem controle, por vezes até estimulado por política de governo, que tem gerado caos e morte – *vide* os casos Yanomami e Cinta Larga –, e dos empreendimentos empresariais, de lastimável passivo ambiental, para uma “estratégia que permitisse a constituição de um paradigma positivo de aproveitamento mineral em terras indígenas” (1999, p. 87).

Nesse sentido serão apresentadas breves sugestões de analistas que têm se debruçado sobre a questão – advogados, antropólogos e geólogos –, que apontam sendas interessantes para o tema e de mesmo sentido da mencionada carta da Coiab.

1. O primeiro ponto importante é o relacionado ao acesso às terras indígenas para fins de mineração. Nas propostas em tramitação no Congresso, as terras indígenas estariam, em princípio, permanentemente disponíveis aos interesses minerários, cabendo às empresas demandar autorização para efetivar a pesquisa e a lavra mineral. Neste ponto, melhor seguir os que defendem que, de início, essas atividades deveriam se realizar em caráter experimental, em áreas criteriosamente escolhidas, demarcadas, homologadas e livres de esbulho ou turbação, que combinassem jazidas significativas de recursos não disponíveis fora das terras indígenas com demanda indígena por excedentes em escala. Esses empreendimentos seriam objeto de controle social pelos órgãos responsáveis, organizações indígenas e de apoio e por empresas capazes de reproduzir uma cultura específica no setor mineral (SANTILLI, 1999, p. 87). A partir de um conjunto definido e delimitado de experiências-piloto, definir-se-iam as condições e os critérios gerais que habilitariam uma mineradora a explorar uma terra indígena. O acesso aos recursos minerais existentes passaria a se fazer, então, por meio de edital de iniciativa do Poder Público, com anuência prévia do povo afetado, a fim de que a disponibilidade da terra indígena seja definida tanto de forma estratégica, preferencialmente nos casos em que não haja disponibilidade do mesmo recurso fora da terra indígena, quanto com o consentimento prévio do povo em questão.

2. Outro ponto importante carente de regulamentação é a definição de um limite à extensão do subsolo explorável em uma mesma terra indígena. Os já mencionados dados levantados pelo Instituto Socioambiental (ISA), em 1998, mostram que há terras indígenas com mais da metade de seu subsolo bloqueado por requerimentos de exploração mineral junto ao DNPM e algumas com mais de 90%. Tal situação indica a necessidade de estabelecer limites para a autorização de pesquisa e a concessão de lavra em terras indígenas, evitando-se que um povo tenha a sua terra quase que integralmente revirada por empresas mineradoras, em detrimento dos fins eleitos pela Constituição Federal, quando definiu “terra tradicionalmente habitada” pelos índios.

A fixação em lei de um percentual máximo do subsolo a ser explorado por empresas mineradoras dentro de uma terra indígena, ou o estabelecimento de parâmetros para tal limitação, que norteasse a atividade autorizadora do Congresso, é fundamental para garantir a integridade ambiental das terras indígenas. Na mesma direção, a previsão expressa na lei da obrigatoriedade de realização de estudos de impacto ambiental e de relatório de impacto ambiental (EIA/Rima), capaz de orientar a tomada de decisão,

[...] é cautela indispensável para, antes de tudo, fornecer ao Congresso Nacional, ao Poder Executivo, à comunidade indígena interessada e à sociedade como um todo um diagnóstico dos riscos potenciais e a definição antecipada da relação custo/benefício do empreendimento (LEITÃO, 1999, p. 94).

Nenhum dos projetos de lei em tramitação no Congresso que pretendem regular essa matéria prevê essa precaução. É de se lembrar que o parágrafo 3º do artigo 231 refere-se a “comunidades [indígenas] afetadas” (grifo nosso), admitindo-se explicitamente que a atividade mineradora é causadora de impactos socioambientais.

3. As propostas em tramitação também não se manifestam quanto à oitiva das “comunidades [indígenas] afetadas”, quando deveriam prever: a) como e se serão informadas previamente dos interesses de pesquisas minerárias em suas terras indígenas; b) como, em que condições, onde (*in loco* ou não) e em que momento (com que antecedência) elas serão ouvidas; e c) de que forma sua manifestação será registrada e se será considerada. Neste ponto, a lei ordinária deve avançar, traduzindo a oitiva dos índios em termos de “consentimento livre e esclarecido” (CLE) – ou informado –, tomando como parâmetro as definições contidas nas Resoluções do Ministério da Saúde/Conselho Nacional de Saúde (MS/CNS) nºs 196/96 e 304/2000, que dispõem sobre diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, em especial os povos indígenas. Acrescente-se que se deve buscar o consentimento, forçosamente, na terra indígena, assegurando-se aos índios o recebimento prévio de informações referentes ao conteúdo de proposta

sobre a qual deverão se manifestar, clara e inequivocamente, quanto a eventuais riscos e benefícios. Essa etapa deve ter caráter deliberativo, ou seja, aos índios deve ser facultado o direito de recusar o empreendimento, e deve anteceder o processo autorizativo no Congresso.

4. Por fim, no que se refere à participação indígena nos resultados da lavra, os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional entendem essa participação em termos estritamente econômicos, razão pela qual não prevêem mecanismos de monitoramento e controle, pelas comunidades indígenas afetadas, dos processos extrativo, industrial e comercial, de modo que possam não só estimar a renda auferida, mas também monitorar os procedimentos adotados, em termos de suas adequações legais, técnicas e ambientais. É importante notar que a participação nos resultados da lavra é garantida aos índios a título compensatório pela exploração de suas terras e pelos impactos socioambientais inevitáveis decorrentes das atividades minerárias.

Os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional fixam um percentual mínimo de 2% de participação dos índios nos resultados, fazendo-o incidir sobre o “faturamento bruto resultante da comercialização do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado, antes de sua transformação industrial” (art. 64, § 2º, do substitutivo e art. 6º do projeto de lei do Senador Romero Jucá). Além disso, o substitutivo prevê às comunidades indígenas o pagamento de renda anual por hectare ocupado, devida a partir da data de ingresso na área e por todo o tempo de vigência do alvará de pesquisa (art. 64, inc. I, § 1º).

Não obstante essa previsão, nenhuma das propostas esclarece se o percentual que lhes será pago corresponde ao faturamento mencionado. Terão os índios acesso aos livros contábeis? Receberão informações da Receita Federal sobre os impostos recolhidos pela mineradora? Além disso, o coeficiente de 2% é suficiente? “Não seria o caso de deixar que

a comunidade indígena negociasse o percentual com a mineradora interessada, ao invés de fixá-lo em grau mínimo e máximo?” – pergunta Leitão (1999, p. 94).

Por fim, é importante estabelecer que os índios são livres para utilizar os recursos provenientes da participação nos resultados da lavoura, devendo as instituições de apoio, públicas e privadas, auxiliá-los na manifestação da sua vontade, e não aniquilá-la por antecipação, como faz o projeto de lei do Senador Romero Jucá, que submete o uso do valor principal de tais recursos à autorização da Funai e do Ministério Público Federal. Não me parece justo “condicionar o uso de recursos que visam minimizar as consequências de uma atividade feita em razão do interesse nacional – já que o subsolo é bem da União – à manifestação de vontade do próprio Estado” (LEITÃO, 1999, p. 94).

Há, assim, muitas e complexas questões a serem sanadas para definir a regulamentação da exploração mineral por terceiros em terras indígenas. Qualquer que seja a proposta a ser definida como base para essa regulamentação, ela deve equacionar todos esses impasses e assegurar critérios socioambientais e procedimentos específicos que garantam a sustentabilidade na exploração mineral nessas terras. É importante frisar que, em conformidade com o espírito do reconhecimento da diferença étnica e da proteção e respeito a todos os bens e recursos naturais das terras indígenas, que constituem o fundamento da reprodução sociocultural dos índios, segundo seus usos, seus costumes e suas tradições, a melhor maneira de usar as riquezas do subsolo dessas terras em benefício de todos os brasileiros é consolidar os dispositivos referidos, que asseguram aos índios a exclusividade do garimpo e impõem condições à mineração por terceiros em suas terras. Só assim, protegidos e respeitados todos os seus bens, eles poderão tomar parte na vida nacional, trazendo a ela contribuições específicas da sua cultura, da sua história e do seu saber.

## **A realização de pesquisa científica em terras indígenas, em especial a prospecção da biodiversidade brasileira e o tratamento do conhecimento tradicional**

O direito ao “usufruto exclusivo” sobre os recursos naturais das terras indígenas, assegurado constitucionalmente aos povos indígenas, significa que eles também são “usufrutuários exclusivos” dos recursos genéticos existentes em suas terras, estando esses recursos associados ou não a conhecimentos tradicionais. Isso significa dizer que a simples ocorrência de determinado recurso genético em uma terra indígena dá à comunidade a condição de “usufrutuária exclusiva” dele, e o acesso a ele dependerá de seu prévio, livre e esclarecido consentimento, em termos mutuamente acordados entre eles e terceiros. Assim sendo, os povos indígenas têm o direito de autorizar ou não o acesso de terceiros aos recursos genéticos existentes em seu território, bem como o de ser parte em contrato de acesso a eles e de obter compensações e garantias contratuais.

Na pesquisa científica, assim como em outras atividades desenvolvidas por terceiros em terras indígenas, tal como a mineração, a oitiva – melhor seria dizer a anuência ou o consentimento prévio, livre e esclarecido da comunidade – é de fundamental importância. É preciso assegurar que os povos em cujas terras se desenvolverá a pesquisa tenham conhecimento e exerçam controle social sobre os seus procedimentos, a destinação do material e dos produtos dela derivados. Tal acordo inicial deve ser firmado em contrato entre a comunidade indígena, ou o povo, ou a associação, conforme o caso, e a pessoa jurídica, pública ou privada, ou pessoa física, responsável pela pesquisa.

O ingresso em terras indígenas com o objetivo de desenvolver pesquisa científica é disciplinado pela Instrução Normativa nº 1/95, da Funai<sup>6</sup>. No caso de pesquisador de nacionalidade estrangeira, além do visto temporário, exige-se autorização para a pesquisa, conforme disposto no Decreto nº 98.830, de 15 de janeiro de 1990, que trata da coleta, por estrangeiros, de dados e materiais científicos no Brasil. Essa autorização de pesquisa é emitida pela Funai mediante parecer favorável

do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), após consulta às lideranças indígenas. Essa consulta é um ponto nevrálgico de todo o processo, mas não se pode dizer que seja sempre conduzida de modo adequado, pois nem sempre se permite ao pesquisador responsável a justa tradução dos seus objetivos – nem sempre é feita com a sua presença e/ou participação – e nem sempre possibilita aos índios a expressão fidedigna de sua opinião e vontade. Trata-se de procedimento a ser aprimorado.

Em alguns casos, a Funai submete o projeto de pesquisa à consideração da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep) do Conselho Nacional de Saúde (CNS), em atendimento à Resolução CNS nº 304/2000, que estabelece normas para pesquisas que envolvam seres humanos na área temática especial de povos indígenas, considerados grupos particularmente vulneráveis. Não obstante poder-se questionar a confusão entre pesquisa “em” seres humanos e pesquisa “com” seres humanos e a exorbitância de competência da área médica em querer disciplinar o exercício e a prática de outras disciplinas científicas – como a antropologia e a lingüística – guiadas por outros parâmetros e objetivos, essa resolução pode ser tomada como referência na sua preocupação legítima de “afirmar o respeito devido aos direitos dos povos indígenas, no que se refere ao desenvolvimento teórico e prático de pesquisa em seres humanos, que envolva a vida, os territórios, as culturas e os recursos naturais dos povos indígenas do Brasil”, e de reconhecer “o direito de participação dos índios nas decisões que os afetem”.

Nessa resolução, identificam-se algumas das preocupações básicas com os povos indígenas. Uma delas refere-se ao atendimento de suas necessidades com os benefícios e as vantagens provenientes de atividades de pesquisa desenvolvidas em suas terras, como mostra a seguinte disposição:

Os benefícios e vantagens resultantes do desenvolvimento de pesquisa devem atender às necessidades de indivíduos ou grupos-alvo do estudo, ou das sociedades afins e/ou da sociedade nacional, levando-se em consideração a promoção e manutenção do bem-

estar, a conservação e proteção da diversidade biológica e cultural, a saúde individual e coletiva e a contribuição ao desenvolvimento do conhecimento e da tecnologia próprios.

Além disso, a resolução estabelece a necessidade de que qualquer pesquisa realizada em terras indígenas respeite a visão de mundo, os costumes, as atitudes estéticas, as crenças religiosas, a organização social, as filosofias peculiares, as diferenças lingüísticas e a estrutura política dos povos indígenas. Da mesma forma, o patenteamento de produtos químicos e material biológico de qualquer natureza, obtidos a partir de pesquisas com povos indígenas, é considerado eticamente inaceitável.

A questão fundamental, portanto, no que se refere ao desenvolvimento da pesquisa científica em terras indígenas, é assegurar que os povos indígenas estejam suficientemente esclarecidos sobre o projeto a ser desenvolvido, em especial sobre seus eventuais riscos, e venham a ser beneficiados com a pesquisa. O princípio do consentimento livre e esclarecido (CLE), que deve ser estendido à pesquisa mineral, é assim definido na referida resolução do CNS:

[...] anuência do sujeito da pesquisa e/ou de seu representante legal, livre de vícios (simulação, fraude ou erro), dependência, subordinação ou intimidação, após explicação completa e pormenorizada sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios previstos, potenciais riscos e o incômodo que esta possa acarretar, formulada em um termo de consentimento, autorizando sua participação voluntária na pesquisa.

O I Seminário de Pesquisa do Rio Negro, realizado em São Gabriel da Cachoeira, AM, em novembro de 2000, pela Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (Foirn), em parceria com o Instituto Socioambiental (ISA), é um bom exemplo de como as organizações indígenas mais articuladas encaram o desenvolvimento da pesquisa científica em suas terras. O seminário teve como objetivo reunir cientistas que desenvolvem pesquisa na região, para discutir seus projetos e formas de cooperação e de parceria com os próprios índios. Além disso,

serviu para o estabelecimento de um conjunto de recomendações para a instituição de acordos entre pesquisadores e indígenas, que dá uma visão geral das principais questões relacionadas ao tema.

Segundo esse conjunto de recomendações, que se transformou num documento, um acordo formal para o desenvolvimento de pesquisa em terras indígenas deve incorporar:

- identificação do(s) pesquisador(s) e indicação da instituição(s) responsável pela pesquisa;
- breve descrição do objetivo e razão da pesquisa, bem como dos procedimentos que serão utilizados;
- indicação do(s) local(s) em que serão realizadas as atividades e do tempo previsto para o término dos trabalhos;
- informação sobre o uso e destinação do material e dos produtos derivados, dados e/ou conhecimentos coletados;
- identificação das formas de contrapartida para a comunidade/povo, que assegure aos seus integrantes o retorno social dos trabalhos realizados, garantindo a repartição de benefícios decorrentes da pesquisa, nos termos da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e das demais leis que regulamentam o assunto, seja por meio de pagamento de valor definido em comum acordo com a comunidade/povo/associação, participação nos resultados financeiros decorrentes da exploração econômica de eventuais produtos ou qualquer outra forma de contrapartida.

O pesquisador, individualmente, e a instituição/pessoa jurídica pública ou privada deverão ainda:

- comprometer-se a utilizar o material e produtos derivados, dados e/ou conhecimentos coletados exclusivamente para os fins autorizados pela comunidade/povo/associação;
- comprometer-se a garantir o sigilo quanto a eventuais dados confidenciais envolvidos na pesquisa, conforme indicação da própria comunidade/povo indígena;

- comprometer-se a indicar a comunidade/povo indígena em cujas terras a pesquisa foi realizada em todas as publicações ou quaisquer outros meios de divulgação, bem como produtos resultantes da pesquisa, identificando ainda o material ali coletado, assim como o conhecimento tradicional a que teve acesso, observada a cláusula de sigilo, de modo a garantir o registro da origem do material e da informação;

- comprometer-se a fornecer à comunidade informe resumido sobre os resultados da pesquisa (tese, etc.), bem como cópia integral, em português, para o acervo da Foirn.

A comunidade/povo/associação deverá ser informada sobre o orçamento da pesquisa e suas fontes de financiamento.

Para a execução do projeto, o pesquisador deverá apresentar à comunidade a documentação informando que o seu projeto de pesquisa foi aprovado pelos órgãos competentes e que foi submetido à avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa responsável, quando for o caso.

Definidas essas diretrizes pela legislação em vigor e pelas reivindicações dos próprios povos indígenas, as quais constituem salvaguardas necessárias e suficientes para a proteção legítima das terras indígenas, analisar-se-á como elas se aplicam aos chamados “conhecimentos tradicionais” associados ao uso da biodiversidade.

Também nesse assunto, a legislação brasileira ainda carece de mecanismos legais definitivos de proteção aos conhecimentos indígenas associados ao uso da biodiversidade, de controle e de compensação às comunidades detentoras de tais conhecimentos. O instrumento normativo em vigor sobre esse assunto é a Medida Provisória nº 2.052, de 30 de junho de 2000, editada às pressas pelo Governo Federal para legitimar o contrato firmado entre a organização social Bioamazônia e o laboratório multinacional suíço Novartis Pharma, em 29 de maio de 2000 – e também para responder à repercussão negativa causada por esse contrato –, que previa o envio de dez mil bactérias e fungos nativos

da Amazônia a esse laboratório. Essa regulamentação é casuística e está viciada de inconstitucionalidades que violam direitos assegurados aos povos indígenas e tradicionais. Recomenda-se a leitura das pertinentes críticas de Santilli (2000) a essa medida provisória, cuja orientação mais geral segue reproduzida.

Trata-se, então, de revogar essa viciada medida provisória e voltar a atenção para as três propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional que visam regulamentar a matéria, a saber: 1) proposta de emenda constitucional encaminhada pelo Executivo ao Congresso, que pretende incluir os recursos genéticos como bens da União, tal como os recursos minerais do subsolo. Essa proposta confunde o direito de soberania sobre os recursos genéticos, assegurado aos países signatários da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), com dominialidade pública ou estatal, de conformidade com a herança getulista já mencionada na nota nº 3; 2) o Projeto de Lei nº 306/95, da então Senadora Marina Silva, hoje Ministra do Meio Ambiente, já aprovado pelo Senado na forma do substitutivo do relator, Senador Osmar Dias (PSDB-PR), que se encontra na Câmara dos Deputados; e 3) o projeto de lei apresentado pelo então Deputado Jacques Wagner, na Câmara de Deputados, que motivou a instalação de comissão especial para apreciar ambos os projetos de lei.

A essas propostas soma-se o projeto de lei que institui o Estatuto das Sociedades Indígenas, estabelecendo, a respeito da matéria, que:

[...] o acesso e a utilização, por terceiros, de recursos biogenéticos existentes nas Terras Indígenas, respeitará o direito de usufruto exclusivo das comunidades indígenas e dependerá de prévia autorização das mesmas, bem como de prévia comunicação ao órgão indigenista federal (art. 93).

Ademais, esse projeto de lei assegura às comunidades indígenas o direito

[...] de se beneficiarem comunitariamente dos seus conhecimentos tradicionais e daqueles resultantes do acesso aos recursos genéticos existentes em suas terras, mediante remuneração ou outros mecanismos, na forma da legislação vigente (art. 20).

Como signatário da CDB, o Brasil deve levar em conta em sua legislação nacional – e os três projetos de lei referidos anteriormente o fazem – os preceitos estabelecidos nessa convenção, em especial o artigo 8, alínea j, que obriga os países signatários a “respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais relevantes à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica”, e a “encorajar a repartição justa e equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas”.

Em alguns de seus dispositivos, os dois projetos de lei que tratam da matéria, que se encontram na Câmara dos Deputados, seguem as linhas gerais do que vem sendo defendido por especialistas de países culturalmente plurais e etnicamente diversos: a criação de um regime legal *sui generis* de proteção aos direitos intelectuais coletivos. Vandana Shiva, membro da ONG Research Foundation for Science, Technology and Natural Resource Policy, de Nova Déli, Índia, e Gurdial Singh Nijar, membro da rede de ONGs Third World Network, destacam que os sistemas tradicionais de conhecimento têm suas próprias fundações científicas e epistemológicas, que os diferem dos sistemas de conhecimento ocidental. Pela relação particular que mantêm com a natureza, traduzida num corpo de saberes técnicos e de conhecimentos sobre os ciclos naturais e ecossistemas locais de que se apropriam, e por se situarem relativamente à margem da economia do mercado formador de preços, organizando-se em economia orientada fundamentalmente para a subsistência e baseada em modelo de uso dos recursos naturais de baixa intensidade e austeridade tecnológica, os povos indígenas guardam uma relação estreita e peculiar com a biodiversidade das terras que ocupam. Por isso, os sistemas legais de proteção aos conhecimentos tradicionais devem considerar as suas especificidades culturais.

Um regime legal *sui generis* de proteção a direitos intelectuais coletivos de povos tradicionais deve partir das seguintes premissas: 1) nulidade de outros direitos de propriedade intelectual, tais como marcas comerciais e patentes, concedidos sobre processos ou produtos direta

ou indiretamente resultantes da utilização de conhecimentos de comunidades indígenas ou tradicionais; 2) inversão do ônus da prova em favor das comunidades tradicionais, em ações judiciais visando anular patentes já concedidas, competindo à pessoa ou empresa que efetivou o registro provar a não-utilização do conhecimento tradicional; 3) expressa previsão de não-patenteabilidade dos conhecimentos tradicionais, para permitir o livre intercâmbio de informações entre as várias comunidades, que é essencial à geração desses conhecimentos e à própria reprodução destas; 4) obrigatoriedade legal do consentimento prévio dos povos tradicionais para o acesso a quaisquer recursos genéticos situados em suas terras, com expresse poder de negar esse acesso aos recursos e à utilização ou divulgação de seus conhecimentos tradicionais para quaisquer finalidades<sup>7</sup> (conforme previsto no parágrafo único, acrescido, na Câmara dos Deputados, ao art. 46 do Substitutivo ao PL nº 306/95, aprovado no Senado); e 5) criação de um sistema nacional de registro de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, como forma de garantir direitos relativos a esses conhecimentos, cuja administração seja supervisionada por um conselho com representação paritária de órgãos governamentais, não-governamentais, de organizações indígenas e de consultores que possam emitir pareceres técnicos (conforme previsto, em linhas gerais, no PL nº 306/95 e já praticado comumente nos registros de bens culturais de natureza imaterial, instituído pelo Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000).

### **A viabilidade de utilização de técnica de não-índios pelos próprios índios, para a produção agrícola em terras indígenas**

Os poucos empreendimentos para implementação de lavoura mecanizada em terras indígenas, com a *participação* dos índios, não se revelaram exitosos, em larga medida, porque constituíram iniciativas *top-down* intensivas em tecnologia e invariavelmente divergentes das aspirações, dos interesses, das motivações e, o que é mais importante, das orientações culturais dominantes. O projeto de cultivo mecanizado *comunitário* de arroz entre os Xavante é, quiçá, o exemplo mais significativo desse equívoco generalizado, principalmente ao se considerar que

os Xavante, sociedade Jê do Brasil Central, habitante do cerrado e de ecótonos (zonas de transição entre o cerrado e a floresta tropical), são um povo em que a proteína animal é muito valorizada, por ser elemento central de sua dieta, constituindo-se a caça atividade econômica e simbólica pivotal na própria organização social, enquanto a agricultura, ao lado da coleta, desempenha, quando muito, papel subsidiário e acessório.

Isso não significa dizer que todos os povos indígenas sejam infensos e/ou refratários a tecnologias não indígenas. Toda tradição cultural constitui um processo vivo e dinâmico, por meio do qual itens de cultura material, elementos de conduta e valores são apropriados e ressignificados de modo contínuo e ininterrupto. Constitui uma vicissitude das trajetórias interétnicas de muitos povos indígenas que estes venham a incorporar e desenvolver atividades produtivas que originalmente não praticavam, sem que, com isso, deixem de se reconhecer historicamente como povos distintos. Ao contrário, muitas vezes, a incorporação dessas práticas significou a possibilidade mesmo de esses povos adaptarem-se às novas e desafiadoras condições que lhes foram impostas, a partir do contato com a sociedade dominante e inclusiva. Isso explica a existência, por exemplo, de índios garimpeiros, índios pecuaristas, índios agrônomos e índios advogados. Nessa questão, como nas já abordadas – a mineração e a prospecção da biodiversidade em terras indígenas –, o diferencial é o enraizamento social e cultural da demanda pela atividade, pelo produto, pela tecnologia e pela formação.

Não obstante ocorra esse enraizamento, de acordo com o espírito mais amplo de pleno reconhecimento da diversidade étnica e da diferença cultural e como forma de potencializar o capital natural, humano, tecnológico e cultural e o saber dos povos indígenas, a orientação das políticas públicas de ação indigenista deve sempre caminhar no sentido da valorização dos recursos locais. Esse é um dos pilares da estratégia do etnodesenvolvimento, ou seja, daquele estilo de desenvolvimento que preserva o diferencial sociocultural de uma sociedade.

Essa noção emergiu da preocupação de vários pensadores e ativistas com o gigantesco rastro etnocida que a onda desenvolvimentista deixou e tem deixado atrás de si, dentre os quais se destacam o antropólogo Guillermo Bonfil Batalla e o sociólogo Rodolfo Stavenhagen, ambos mexicanos. O primeiro definiu etnodesenvolvimento como

[...] el proceso de realización de un propósito social definido y formulado por un pueblo indígena, o una parte de él, conforme a sus propios valores y aspiraciones, dónde el propósito social y los recursos puestos en función de la consecución de dicha meta guardan coherencia con la totalidad cultural y forman o tienden a formar parte de la cultura propia (BONFIL BATALLA et al., 1982, p. 24).

Bonfil Batalla reconhece, assim, o grupo étnico como “*una unidad políticoadministrativa con autoridad sobre su propio territorio y capacidad de decisión en los ámbitos que constituyen su proyecto de desarrollo dentro de un proceso de creciente autonomía y autogestión*” (1982, p. 134).

Stavenhagen, por sua vez, enumera os elementos centrais da abordagem do “desenvolvimento alternativo” – alternativo porque fundado em princípios organizativos, que teriam sempre sido ignorados pelo paradigma dominante do desenvolvimento e para cuja lembrança a *expertise* das ciências sociais poderia contribuir (1985, p. 17 et seq.). São eles: o aproveitamento das tradições culturais existentes, a abordagem do desenvolvimento segundo uma visão endógena, a valorização dos recursos naturais, técnicos e humanos locais, orientada para a autonomia e a auto-sustentação, o respeito ao meio ambiente e a preocupação com a satisfação das necessidades básicas (segurança alimentar, no caso). Trata-se, portanto, de reconhecer as comunidades étnicas – com tudo o que isso implica – como organizações intermediárias funcionais e autênticas, ou seja, operantes e legítimas, entre o indivíduo e a política e entre o indivíduo e a economia, conforme os marcos da nova concepção de planejamento econômico e social para o país, que deve focalizá-las como *novo* objeto de intervenção.

Com base nesses marcos é que se deve refletir sobre a viabilidade ou não da utilização de técnicas de não-índios pelos próprios índios para, por exemplo, a produção agrícola em terras indígenas. Não há receita geral para a utilização dessas técnicas. Cada caso deve ser perscrutado individualmente, dadas as especificidades históricas e culturais de cada povo indígena, os seus interesses e suas demandas, lembrando sempre que cada sociedade pode abrigar distintos e heterogêneos projetos de futuro.

Nesse sentido, convém observar a experiência em curso do recém-implementado Subprograma de Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) do PPG7, cuja secretaria técnica e executiva encontra-se sediada em Manaus, que ilustra como os povos indígenas da Amazônia brasileira foram capazes de, com assessoria qualificada e culturalmente sensível, traduzir suas demandas por etnodesenvolvimento em mecanismo flexível e aberto de fomento a atividades produtivas, tal como concebidas por eles e/ou em parceria com ONGs e governos estaduais<sup>8</sup>.

### **A questão temporal no direito a terra e a utilização das terras indígenas para ações imprescindíveis ao desenvolvimento do país**

Os lineamentos e previsões gerais relativos à extrusão de ocupantes não-índios das terras indígenas já existem na legislação e na prática administrativa em vigor. Já o aproveitamento dessas terras indígenas para empreendimentos e grandes obras de interesse público demanda lei complementar. No que concerne às duas questões, inexistem acúmulo de processos de negociação marcados por relações horizontais e simétricas, sendo ainda incipientes as iniciativas inovadoras nessas matérias, e a definição das cautelas necessárias, em especial no que se refere ao segundo aspecto.

Quanto à extrusão de não-índios das terras indígenas, a Constituição Federal de 1988 é clara na definição da nulidade, extinção e ineficácia jurídica dos atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. A nulidade e

a extinção citadas não geram direito à indenização ou a ações contra a União, “salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias de boa-fé” – sendo, na avaliação destas, via de regra, considerado o tempo de ocupação (§ 6º do art. 231). Por sua vez, o Decreto nº 1.775/96 (art. 2º, §§ 1º e 2º) tornou imperativa a realização de levantamento fundiário de ocupantes não-índios, desde os estudos de identificação e delimitação – primeira etapa do procedimento demarcatório –, ainda que a título de caracterização preliminar dos ocupantes e das ocupações, na forma de levantamento cadastral.

A Funai, por sua vez, instituiu uma comissão interna, que avalia a boa-fé das benfeitorias e se reúne após o efetivo levantamento fundiário das benfeitorias das ocupações incidentes em dada terra indígena, que só é realizado após a expedição de portaria declaratória pelo ministro da Justiça. Só então haveria um primeiro documento de reconhecimento formal da existência do direito dos índios à terra indígena, que daria condições à Funai de efetuar o levantamento fundiário integral, em termos muito similares aos do levantamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Aí, sim, poder-se-iam aplicar os laudos de vistoria e avaliação. Isso significa que os ocupantes, via de regra, têm suas ocupações examinadas em dois momentos: um primeiro, a título de cadastramento, e um segundo, a título de vistoria e avaliação propriamente ditas. É importante lembrar também que, após a publicação do extrato do relatório de identificação da terra indígena, facultou-se aos ocupantes o exercício do direito ao contraditório, para o que há um prazo de 90 dias, a contar de sua publicação.

Aqui, parece, há problemas de duas ordens. O primeiro revela-se durante os trabalhos de campo dos estudos de identificação, em que, muitas vezes, dadas as situações de conflitos preexistentes, os grupos técnicos (GTs) instituídos para a realização desses levantamentos não encontram condições adequadas de trabalho, enfrentando resistências ativa e passiva de não-índios à realização do levantamento fundiário. Não são poucas as vezes em que os GTs se fazem acompanhar de destacamentos da Polícia Federal, ou têm de solicitar mandados judiciais,

para a realização de seus trabalhos em áreas ocupadas por não-índios. Assim, muitas vezes, fica difícil saber há quanto tempo o ocupante ali se encontra. O segundo é de ordem orçamentária. Ao tempo da gestão interina do professor Roque de Barros Laraia na Presidência da Funai, de abril a maio de 2000, o volume de recursos necessários à indenização de benfeitorias de boa-fé de ocupantes de terras indígenas era quatro vezes superior à dotação orçamentária integral anual da Funai. A persistência dessa situação, cuja resolução tem sido impedida pelas políticas de austeridade fiscal, só tende a agravar os conflitos em nível local, tanto com os ocupantes antigos quanto com os recentes.

Mas, justiça seja feita, a Funai, com o apoio de cooperação internacional, por meio do Programa de Proteção aos Povos e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), subprograma do PPG7, tem contratado inúmeras consultorias com o objetivo de precisar e aprimorar seus instrumentos de coleta de dados para a caracterização de ocupantes não-índios das terras indígenas. Dessas consultorias resultaram o procedimento e os laudos empregados hoje, em que há um campo para a inclusão da variável “tempo de ocupação”. Há também um laudo que visa à caracterização socioeconômica do ocupante (LSE)<sup>9</sup>. Ademais, recentemente publicou-se um edital para contratar consultoria que fizesse um estudo sobre alternativas mais sensíveis e compreensivas para procedimentos de levantamento fundiário e de extrusão, principalmente em relação aos ocupantes de poucos recursos e que não dispõem de reconhecimento formal de suas posses. As iniciativas, por conseguinte, estão em curso e devem ser estimuladas. Aqui, como em outras situações, o trabalho em parceria com os órgãos fundiários federais e estaduais – aliás, expresso no Decreto nº 1.775/96 para os estudos de identificação – é fundamental para que se possam identificar e prever áreas de desapropriação, visando ao reassentamento de ocupantes não-índios, eventualmente com a anuência deles em relação às áreas escolhidas para tal, que deveriam, idealmente, guardar características similares às originalmente ocupadas.

Quanto ao aproveitamento das terras indígenas para grandes empreendimentos de interesse público, principalmente os relativos aos setores de energia (linhas de transmissão, oleodutos, gasodutos e usinas hidrelétricas – UHEs), comunicação e transporte (rodovias, ferrovias e hidrovias), tidas como ações imprescindíveis ao desenvolvimento do país, recomenda-se aplicar o disposto na legislação ambiental em vigor, pois, via de regra, são obras potencialmente causadoras de degradação ambiental, enquanto os atos de “relevante interesse da União”, a que se refere o parágrafo 6º do artigo 231 da Constituição Federal, não forem disciplinados por lei complementar. Trata-se, nesse caso, da única ressalva à declaração de nulidade, extinção e ineficácia jurídica dos atos que têm por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. Assim sendo, independentemente do que vier a dispor a aludida lei complementar, tais empreendimentos deverão ser precedidos de relatório de impacto ambiental e, sugere-se, de laudo antropológico.

A Constituição Federal de 1988, que convalidou a legislação ambiental existente por ocasião de sua promulgação, determina, em seu artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV, que o Poder Público, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve, em todos os níveis de governo, “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”. “Na forma da lei”, entenda-se como “na forma da legislação ambiental em vigor”. Em âmbito federal, a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, define, em seu artigo 3º, o que caracteriza as atividades que direta ou indiretamente degradam a qualidade ambiental. Além disso, a Resolução nº 1/86, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), estabelece parâmetros para a elaboração e a apresentação do estudo de impacto ambiental. Os estados da Federação, tendo essa resolução como norma geral, regulamentaram a questão em seu nível de competência. Assim sendo, tratando-se de terras indígenas, mesmo que o empreendimento seja de âmbito estadual ou municipal, aplica-se o disposto na legislação federal.

Desse modo, para assegurar que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios cumpram sua destinação constitucional, em sua qualidade de suporte da identidade sociocultural dos povos indígenas, os empreendimentos de infra-estrutura de relevante interesse da União que, eventualmente, nelas venham a se instalar devem ser antecedidos das seguintes precauções:

- a) compromisso com a realização de estudos técnicos que analisem todas as alternativas existentes, de modo a garantir que a utilização das terras indígenas só seja considerada em último caso;
- b) estabelecimento de um processo de diálogo direto com os povos indígenas desde o início do planejamento da obra, de tal modo que possíveis adequações possam ser tratadas ainda na fase de projeto;
- c) consideração dos aspectos ambientais e socioculturais, entre outros, no que concerne não só aos impactos diretos, mas também aos indiretos, tanto do empreendimento quanto de sua posterior manutenção, no que se refere aos efeitos temporários e perenes; e
- d) definição de medidas de recuperação do ambiente degradado e de medidas mitigadoras e compensatórias, de comum acordo com as populações indígenas, incluindo compensação territorial quando couber, por meio de contrato anterior ao início de qualquer ação, no qual se estabeleçam essas medidas.

Com relação a um aspecto específico deste tema, a União das Nações Indígenas do Acre e Sul do Amazonas (UNI-AC), que reúne os povos Yine (Manchineri), Jaminawa, Kaxinawá, Madija, Ashaninka, Shanenawá, Yawanawá, Arara, Katukina, Poyanawa, Nukini, Jaminawa Arara, Nawa, Kaxarari, Apurinã e Jamamadi, manifestou-se da forma a seguir, preocupada com o andamento das discussões sobre o projeto de lei que institui o Estatuto das Sociedades Indígenas.

Sobre a utilização dos recursos hídricos e potenciais energéticos, exigimos a participação das comunidades e suas organizações afetadas desde a fase inicial do planejamento e fases subsequentes, com assistência do Ministério Público Federal; a obrigatoriedade da elaboração de estudos antropológicos e avaliação ambiental em todo e qualquer empreendimento a ser implantado em terra indígena, independentemente de seu porte ou potência; e a preservação dos nossos territórios sagrados e memória das comunidades (Considerações sobre a proposta substitutiva do Deputado Luciano Pizzatto ao Projeto de Lei nº 2.057/91. Rio Branco, 20 de fevereiro de 2001. Francisco Avelino Batista - Coordenador da UNI-AC).

Ao concluir este balanço com essa declaração, faz-se como forma de advertir que estamos diante de sujeitos políticos coletivos que anseiam ser ouvidos e ver os seus direitos – os direitos indígenas – emergirem da sua condição de grupos humanos social e culturalmente diferenciados dentro da nação.

## Notas

<sup>1</sup> Deve-se levar em conta aqui a definição de usufruto no Código Civil, em especial nos arts. 713, 716 e 718, e a de usufruto indígena no Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/73, art. 24, §§ 1º e 2º).

<sup>2</sup> São formulações como essas que ancoram as idéias de autodeterminação, autodesenvolvimento e auto-sustentação.

<sup>3</sup> A Constituição Federal de 1934 e as medidas legislativas promulgadas nesse período, como a fiscalização das expedições artísticas e científicas no Brasil, os “códigos” Florestal, de Águas e Minas e de Caça e Pesca, além da criação de uma série de instituições ligadas à gestão dos recursos naturais, como o Conselho Florestal Federal, os Serviços de Saúde Vegetal e Animal e de Irrigação e Reflorestamento do Ministério da Agricultura, foram medidas adotadas em contexto histórico e social de transição do liberalismo para a ampliação do papel do Estado na condução da modernização capitalista do país e na articulação, centralizada e autoritária, de sua unidade nacional (COSTA, 1988, p. 45). Configura-se e expressa-se, assim, a nossa tradição de confundir soberania com dominialidade pública estatal, que tem repercussões até hoje, como se verá a seguir, na discussão sobre o valor estratégico de defesa e para a soberania de certos recursos naturais.

<sup>4</sup> Do ponto de vista técnico e conceitual, os solos são concebidos como formações pedológicas superficiais, enquanto o subsolo se refere aos componentes geológicos existentes em camadas interiores da crosta terrestre. Não obstante, há quem entenda que jazida mineral é minério, independentemente de ocorrer no solo ou no subsolo, ou de ser objeto de garimpagem ou mineração. Sinalizada a existência dessa controvérsia entre geólogos, geógrafos e demais especialistas das ciências da terra, é de se notar que aqui se seguem as definições contidas nos dispositivos constitucionais e na legislação ordinária em vigor.

<sup>5</sup> “Art. 44 - As riquezas do solo, nas áreas indígenas, somente pelos silvícolas podem ser exploradas, cabendo-lhes com exclusividade o exercício da garimpagem, faiscação e cata das áreas referidas.”

<sup>6</sup> “Art. 4º - Todo e qualquer pesquisador nacional ou estrangeiro que pretenda ingressar em terras indígenas, para desenvolver projeto de pesquisa científica, deverá encaminhar sua solicitação à Presidência da Funai, e no caso de requerimento coletivo, deverá ser subscrito por um dos membros do grupo, como seu responsável”. A solicitação de autorização para o desenvolvimento da pesquisa deve incluir carta de apresentação da instituição a que o pesquisador está vinculado e projeto de pesquisa, além da documentação do pesquisador e de atestados médicos.

<sup>7</sup> Nos casos em que o interesse de terceiros está ligado a finalidades comerciais, a legislação deve prever formas de participação nos lucros gerados por processos ou produtos resultantes dos conhecimentos tradicionais. A repartição desses lucros deve ser regulada por contrato, firmado diretamente com as comunidades indígenas, que poderão contar com a assessoria – facultativa – do órgão indigenista, de ONGs e do Ministério Público Federal. Mesmo nesses casos, a concessão de direitos exclusivos para determinada pessoa ou empresa deve ser proibida.

<sup>8</sup> Para um cuidadoso balanço analítico sobre relações com o mercado, mecanismos de fomento existentes e em implementação e perspectivas de etnodesenvolvimento para os povos indígenas no Brasil, em que se avaliam as contribuições de iniciativas como o PD/A, os projetos apoiados pela Oxfam e outros, ver Souza Lima e Barroso-Hoffman, 2002.

<sup>9</sup> *Vide*, a esse respeito, a versão atual do *Manual de orientação do levantamento fundiário, socioeconômico e cartorial em terras indígenas*, da Funai.

## Bibliografia

BONFIL BATALLA, Guillermo; IBARRA, Carlos Figueroa; VARESE, Stefano (Eds.). *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*. San José de Costa Rica: Ediciones FLACSO, 1982. (Colección 25° Aniversario)

COSTA, Wanderley Messias da. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo: Contexto/EDUSP, 1988.

LEITÃO, Sérgio. Mineração em terras indígenas: o imbróglío da regulamentação. In: RICARDO, Fany (Org.). *Interesses minerários em terras indígenas na Amazônia Legal Brasileira*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1999. p. 93-101. (Documentos do ISA n. 6)

RICARDO, Fany (Org.). *Interesses minerários em terras indígenas na Amazônia Legal Brasileira*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1999. (Documentos do ISA n. 6)

SANTILLI, Juliana. Biodiversidade e conhecimentos tradicionais: formas jurídicas de proteção. In: RICARDO, Carlos Alberto (Ed.). *Povos indígenas no Brasil, 1996-2000*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000. p. 95-98.

\_\_\_\_\_. O direito de usufruto e os projetos econômicos indígenas. In: RICARDO, Carlos Alberto (Ed.). *Povos indígenas no Brasil, 1996-2000*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000. p. 102-104.

SANTILLI, Márcio. Terras indígenas na Amazônia Brasileira: subsolo bloqueado por interesses minerários. In: RICARDO, Fany (Org.). *Interesses minerários em terras indígenas na Amazônia Legal Brasileira*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1999. p. 83-87. (Documentos do ISA n. 6)

SANTOS, Boaventura de Souza. Palestra proferida durante o painel “Quais os limites e possibilidades da cidadania planetária?” In: FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, Eixo III, 2002, Rio Grande do Sul. Disponível em:  
<<http://www.dhnet.org.br/fsmrn/FSM2002/Paineis/boaventura.html>>.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Curitiba: Juruá, 1999.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos; BARROSO-HOFFMAN, M. (Orgs.)  
*Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista.*  
Rio de Janeiro: Contra Capa, 2002.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. In: ANUÁRIO ANTROPOLÓGICO 84. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985. p. 11-44.

# O Estado, as Fronteiras e os Índios no Brasil: Algumas Considerações

---

---

*Leandro Mendes Rocha* \*

## Introdução

Neste trabalho, pretende-se analisar como se concretizou a presença do Estado nas áreas das fronteiras políticas da Amazônia brasileira. Para atingir esse objetivo, buscar-se-á enfatizar as relações entre o Estado brasileiro e os índios habitantes de regiões próximas às fronteiras geopolíticas, a forma como se davam as relações estabelecidas pelo Estado com essas populações<sup>1</sup> e, em alguns casos, como os índios *internalizaram* essa realidade<sup>2</sup>.

Por se tratar de termo polissêmico, a *fronteira* tem sido objeto da atenção de cientistas sociais do Brasil, em seus diferentes significados, em consequência das distintas linhas teórico-metodológicas adotadas pelos autores<sup>3</sup>.

Há algumas questões sobre as fronteiras que merecem ser ressaltadas previamente. Em primeiro lugar, elas podem ser vistas de diferentes ângulos. O primeiro seria o das fronteiras políticas do Estado-Nação. Essa dimensão assume significados diversos, remetendo a aspectos como: limites de soberania e marcos divisores (fronteira física). No que se refere à soberania, a sua percepção está, por sua vez, relacionada à identidade nacional, a relação “nós” e “os outros” de que falam os cientistas sociais. Se do ponto de vista das fronteiras físicas (marcos, postos de controle, cercas, muros, etc.), a questão é relativamente simples, do ponto de vista das identidades, o tema deve ser visto em toda a sua complexidade. As identidades, no caso

---

\* Professor Adjunto do Departamento de História da Universidade Federal de Goiás (UFG).

das fronteiras entre Estados, remetem à questão do Estado-Nação cuja tradição normalmente relaciona uma comunidade imaginária, que englobaria um povo, uma história, uma língua e uma visão de mundo identificado, a um Estado, por oposição a um outro Estado, com o qual também, teoricamente, deveria coincidir nesses aspectos, isto é, que também reuniria, hipoteticamente, um povo com as mesmas características sócio-político-culturais sob a égide de um Estado, formando, assim, o que se convencionou chamar de Estado-Nação.

Esse modelo ideal de Estado nem sempre está presente no interior dos Estados-Nações, ou está mesmo presente em poucos. O que dizer de Estados como o Brasil e demais países americanos que convivem, em seu interior, com diferentes etnias, incluindo os ameríndios, que possuem culturas diferenciadas que engendram outras identidades? De que fronteiras deve-se falar, quando as fronteiras estatais – da maioria dos países americanos – se sobrepõem a outras fronteiras, como as culturais de diferentes povos cujos territórios tradicionais e cultura transpõem as fronteiras políticas do Estado-Nação? A qual nação deve-se referir?

Entre os cientistas sociais brasileiros, as fronteiras são normalmente entendidas tanto no sentido tradicional, de fronteiras políticas, quanto no sentido de *locus* do encontro de culturas diferentes.

Fronteira, bem entendido, entre paisagens, populações, hábitos, instituições, técnicas, até idiomas heterogêneos que aqui se defrontavam, ora a esbater-se para deixar lugar à formação de produtos mistos ou simbióticos, ora a afirmar-se ao menos enquanto não a superasse a vitória final dos elementos que se tivessem revelado mais ativos, mais robustos, ou melhor equipados. (HOLANDA, 1957, p. iv)

Neste estudo, embora a ênfase sejam as fronteiras geopolíticas do Estado, assume-se a idéia de “fronteira” no seu sentido mais amplo, como o *locus* em que se encontram culturas, sociedades, economias e populações diferentes, enfim, o *locus* em que ocorrem mudanças quantitativas e qualitativas nas vidas das populações envolvidas

como grupos sociais, classes e etnias. As fronteiras, incluindo as políticas, que marcam os limites da soberania de um Estado, devem ser vistas em seu dinamismo, onde interagem, de forma dialética, os diversos atores envolvidos, do ponto de vista tanto sociocultural como político e econômico.

As discussões aqui propostas buscam articular os processos que envolvam os índios de fronteira em análise situacional que leve em conta a pluralidade dos atores envolvidos, resgatando as formas de organização, os valores, as ideologias, as representações, as manipulações e as estratégias de ação colocadas em prática por esses atores.

Importantes e complexas questões serão abordadas: a constituição clara de uma identidade nacional no Brasil e a sua ainda não tão clara constituição em outros países, como a Guiana; as diferentes dinâmicas de ocupação da região por parte do Brasil, da Guiana, do Suriname, da Venezuela, da Colômbia, do Peru, entre outros países; os diferentes atores envolvidos nas fronteiras políticas dos Estados-Nações; as influências culturais recíprocas entre o Brasil e os demais países; as autodefinições ambíguas e contraditórias dos índios tanto do lado brasileiro quanto do outro lado das fronteiras; a diversidade dos fluxos migratórios e suas conseqüências; as tentativas de estatização da região; a questão fundiária; as situações de violência e conflitos envolvendo índios e não-índios.

Procurar-se-á, assim, captar as diferentes significações que cada ator atribui a esses padrões, bem como o modo pelo qual ele os codifica e sistematiza, enfim, captar a dinâmica dos processos nos quais os diferentes “discursos e práticas” são abordados como resultantes de ações e condutas de atores, que podem variar muito de um contexto a outro, segundo valores histórico-culturais específicos.

As unidades básicas de análise não são entidades fechadas ou homogêneas, mas, sim, partes de uma complexa rede de interações sociais, que não podem ser rotuladas de extralocais. O conceito de “campo” certamente ajudou a dessubstanciar a análise social composta por atores envolvidos nos processos, buscando ressaltar os sentidos dos atores em atuação.

Pacheco de Oliveira Filho (1988), referindo-se a esse tipo de análise, alerta, entretanto, para um perigo: “evitar que a noção de campo se transforme em uma poção milagrosa, que resolveria todos os problemas e poderia ser aplicada a todos os domínios da antropologia sem maiores cuidados”.

A noção de campo e os estudos de situação apresentam elementos valiosos para romper com o modelo naturalizado de estudos de contato, tal como foi criticado por Oliveira Filho (1988). Esse autor discute o uso das análises de Gluckman em seus estudos de antropologia política, em Zululand, como a sobreposição de três elementos: a) conjunto limitado de atores sociais; b) ações e comportamento sociais desses atores; c) um evento ou conjunto de eventos que referencia a situação social a um dado momento do tempo. Oliveira Filho (1988) avança nesse tipo de interpretação e propõe o que ele chamou de “démarche construtivista”, isto é, uma análise que leve em conta a interdependência existente entre atores sociais, abordando o fato étnico como produto de linhas de cooperação e clivagem entre universos de atores e condutas – análise de relações de interdependência e expectativas que criem linhas e possibilidades de ação e ordenação.

Nos trabalhos de Gluckman, haveria, a partir do caso dos Zulu, a existência de diferentes padrões e interdependência entre estes e os não-índios, o que não significa uma reciprocidade balanceada. Nessa abordagem, os atores não têm pesos idênticos na determinação dos rumos da interação. É desmistificada a aparente neutralidade de uma situação social, mostrando que sua organização responde a interesses de uma classe e que o fator final, para a manutenção do equilíbrio, é a força superior do não-índio.

Segundo Oliveira Filho (1988), a vantagem desse tipo de análise é o fato de não estimular dualismos nem favorecer o artificialismo de determinados esquemas analíticos. *O contato é pensado em situação, isto é, como conjunto de relações entre atores sociais vinculados a diferentes grupos étnicos.*

O traço comum a esse tipo de abordagem é o fato de mostrar que a compreensão das sociedades indígenas não ocorre sem reflexão e recuperação crítica de sua dimensão histórica. Esse tipo de análise tem o mérito de se posicionar contra o senso comum, que focaliza os indígenas como relíquias de formas passadas da humanidade. Uma abordagem situacional tem, portanto, o mérito de apresentar as diferentes etnias como sujeitos históricos plenos, isto é, inseridos em eixos espaço-temporais e relacionados a conjuntos de atores com valores e estratégias sociais atuantes em determinado processo histórico, agindo e reagindo conforme seus códigos culturais, operados de forma situacional.

Nesse sentido, as análises situacionais, como é o caso do trabalho de Baines (2003), são mais fecundas, pois propiciam o referenciamento das sociedades envolvidas no contato de situações específicas – o seringal, no caso dos Tikuna, a missão e o Serviço de Proteção aos Índios (SPI), no caso dos Munduruku, a Força Aérea Brasileira (FAB) e o Trinômio, no caso dos Tiriyo. Portanto, a idéia de situação, campo político em disputa, tem potencial muito maior e pode ser aplicada a uma enorme multiplicidade de situações históricas distintas, tal como é o caso dos Makuxi, Wapichana e das demais etnias das fronteiras do Brasil.

## **A presença do Estado nas áreas de fronteira**

A história da política indigenista nas regiões fronteiriças, principalmente nas áreas próximas da fronteira política, remete, como visto anteriormente, a várias questões de ordem política e institucional dentro e fora do Estado. Remete, também, à questão dos chamados aparelhos repressivos do Estado, representados pelas Forças Armadas, encarregadas, em última instância, de “zelar pela segurança das fronteiras políticas do Estado”.

A relação entre os militares, os índios e as fronteiras é bastante evidenciada na história do Brasil, devido, entre outros aspectos, à própria atribuição institucional dos militares e à evidente superposição en-

tre as regiões em que se localizam alguns dos povos indígenas do Brasil e as terras situadas nos limites internacionais das fronteiras geopolíticas do país.

Com efeito, é durante o início do período republicano, quando o Estado-Nação emergente separa-se da Igreja, que melhor se delinea a relação entre militares – como agentes diretos e planejadores do Estado –, índios e fronteiras políticas. São as Forças Armadas que irão substituir a Igreja nas tarefas de *nacionalização* do índio<sup>4</sup>.

Inicialmente, são os engenheiros militares – entre os quais se inclui Rondon, o herói criador do SPI – os ocupantes, os *bandeirantes modernos*, dos principais postos da recém-criada agência estatal de índios. Essa relação estreita-se ainda mais nos anos 30, com a subordinação do SPI ao Ministério da Guerra e, nos anos posteriores, com a subordinação da política indigenista aos ditames da Marcha para o Oeste.

Com efeito, a passagem do SPI à esfera da Inspeção de Fronteiras do Ministério da Guerra, em 1934, já demonstra, de forma mais explícita, a preocupação dos militares com a questão indígena e sua vinculação com a geopolítica da soberania de ocupação das fronteiras. Logo após a Revolução de 1930, um dos mais influentes líderes políticos da época, Juarez Távora, assim se expressava sobre o papel a ser desempenhado pelos índios nas regiões de fronteiras.

[...] Amparado e dirigido por chefes militares, adquirirá o índio facilmente a convicção de que é, acima de tudo, um servidor de sua pátria, tanto nos labores quotidianos de paz como nas horas em que porventura se vier a exigir dela sacrifícios maiores. Como é sabido, as fronteiras norte e oeste do Brasil são habitadas quase exclusivamente por silvícolas, no estado de clamoroso abandono por nossa parte, sendo freqüentemente, tanto os índios como as demais riquezas ali existentes, desviados em benefício dos países limítrofes. Ao Exército compete a dupla tarefa de vigilância e nacionalização dessas fronteiras, fundando para isso estabelecimento de caráter permanente com o ativo concurso das populações indígenas locais. Nos sertões do interior do país não é

menor nem menos grave o abandono em que se encontravam nossas riquezas, assaltadas, a cada passo, por exploradores estrangeiros acorridos de toda parte no intuito de se apoderarem, o mais rapidamente possível, de tão fácil presa. (TÁVORA, 1933, apud LIMA, 1990, p. 66).

Essas idéias foram incorporadas ao Regulamento do Serviço de Proteção aos Índios (Decreto nº 736, de 6/4/1936), que se pautou pela idéia da “nacionalização dos silvícolas”, com o objetivo de incorporá-los à nação. É institucionalizada a idéia de transformar o índio em “guarda de fronteiras”. O Capítulo I, referente à “Proteção aos índios”, em seu artigo 2º, alínea k, estabelece que o SPI deve promover “[...] diligências para que os índios das fronteiras não cedam à atração das nações limítrofes e para que se desenvolvam neles vivamente o sentimento da nacionalidade brasileira”<sup>5</sup>.

O SPI passa a contar, entre as diversas categorias de postos indígenas, com os denominados Postos Indígenas de Fronteira e Vigilância para “policiar as desertas e afastadas fronteiras brasileiras e evitar que seja nossa população indígena atraída para os países limítrofes”<sup>6</sup>.

A partir dos anos 50, outro grupo de militares, os membros da recém-criada Força Aérea Brasileira, exerceu o papel de “bandeirantes modernos” e teve forte influência na condução da política indigenista.

Ao assumir o poder, ainda nos anos 30, Getúlio Vargas proclama: “*a aviação é a predestinação histórica dos brasileiros*”. O governo considerava, então, que, num país de grande extensão territorial, em que eram insuficientes as redes ferroviárias e rodoviárias e precárias as redes telegráficas, era necessária uma política de incentivo à aeronáutica civil e militar. Procurava-se, assim, encurtar as distâncias, facilitando as comunicações entre o centro do poder e as remotas regiões do país. Dentre as medidas práticas adotadas destacaram-se a criação do Correio Aéreo Militar, a reorganização da aviação militar, em 1933, a criação do Departamento de Aeronáutica Civil, em 1931, e do Ministério da Aeronáutica, em 1941. Como justificativa ideológica para a ins-

tituição do Correio Aéreo Nacional, mais uma vez se invocou a imagem mítica do “bandeirante”, como se pode ver no seguinte trecho de Schwartzman:

[...] como os velhos bandeirantes paulistas de outrora que, em arrancadas espetaculares, varavam os sertões desconhecidos na presa do índio, estabelecendo os lindes futuros da nacionalidade e que, sempre insatisfeitos, retornavam às selvas para percorrerem centenas de léguas mais, malgrado as asperezas do caminho e todos os contratempos que surgiam e que eram, antes, um incentivo poderoso a essa marcha para a frente – os pilotos do Correio Aéreo Militar, bandeirantes do ar, bandeirantes do século XX, a cada novo quilômetro de rota aérea aberta sentiam dentro de si, malgrado as imensas dificuldades com que lutavam, uma ânsia doida de alongá-las por centenas, por milhares de quilômetros mais, até que sobre o Brasil ficasse estendida uma rede de aerovias que o cobrisse inteiramente. Cheios dessa alucinação patriótica de gisar os céus de toda a Pátria com suas asas fecundas, num esforço de Titãs, ao sol e à chuva, navegavam seus aviões criando tentáculos poderosos e invisíveis para ligar todos os recantos do país, rápida e facilmente, ao governo central (1983, p. 274-275).

Com a reorganização do SPI, a criação da Força Aérea, a consequente instituição do Correio Aéreo Nacional e a fundação de novas unidades do Exército Brasileiro, o Estado, a partir dos anos 30, expandiu sua atuação nas áreas da fronteira norte-amazônica. É nesse contexto que se poderá entender o estabelecimento do chamado Trinômio Tiriyo na fronteira ao norte do Brasil com as Guianas, nos anos 50 e 60, uma missão franciscana que, com o apoio da FAB e sem a presença do SPI, objetivava a nacionalização dos índios Tiriyo, transformando-os em guardas de fronteira.

A Força Aérea Brasileira contribuiu bastante com o SPI, a ponto de, a partir dos anos 50, grande parte dos dirigentes desse serviço terem sido oriundos dos quadros da Força Aérea. Os coronéis pilotos da Força

Aérea Brasileira substituíram os engenheiros militares do Exército na tarefa de dirigir a principal agência estatal responsável pela ação indigenista do governo brasileiro – o SPI. A militarização da política indigenista é claramente observada a partir dos dados dos dirigentes do SPI e de sua respectiva formação profissional, como se pode ver no quadro seguinte.

### **Quadro 1 - Dirigentes do Serviço de Proteção aos Índios e sua formação profissional**

NOME	PROFISSÃO	ANO
Cândido Mariano Rondon	militar	1910 - 1930
José Bezerra Cavalcanti	engenheiro	1930 - 1934
Antônio Estigarribia	militar	1936
Frederico Augusto Rondon	militar	1936
Durival Britto e Silva	militar	1936 - 1937
Vicente de Paulo Vasconcelos	militar	1937 - 1944
José Maria de Paula	advogado	1944 - 1947
Modesto Donatti Cruz	advogado	1947 - 1951
José Maria Gama Malcher	funcionário público	1951 - 1955
Lourival da Mota Cabral	funcionário público	1955 - 1956
Josino Quadros de Assis	funcionário público	1956 - 1957
José Luís Guedes	militar	1957 - 1960
Tasso Villar de Aquino	militar	1961
Moacyr Coelho	militar	1961 - 1963
Noel Nutels	médico	1963 - 1964
Aristides Procópio	funcionário público	1964
Luiz Vinhas Neves	militar	1965 - 1966
Hamilton de Oliveira Castro	militar	1966 - 1967
Heleno Nunes	militar	1967 - 1968

A seguir, serão apresentadas algumas iniciativas estatais referentes à política indigenista em áreas de fronteira.

### *Os Trinômios: precursores do Calha Norte*

Desde a Expedição Roncador-Xingu (ERX), realizada no início dos anos 40, a FAB vem, de uma forma ou de outra, participando da política indigenista brasileira. E foi a partir da constituição da referida expedição que a FAB implantou postos de apoio (radiofaróis) necessários à navegação aérea – uma das atribuições institucionais da FAB – nas regiões do Cachimbo, de Jacareacanga e no Parque do Xingu.

Para garantir as medidas de manutenção desses equipamentos, a FAB implantou linhas do Correio Aéreo Nacional (CAN). A idéia era simples: tais vôos transportariam as equipes de manutenção dos postos de apoio. Paralelamente, apoiariam a atuação de outros organismos do Estado, como a Fundação Brasil Central (FBC) e o SPI, transportando pessoas, mantimentos, ferramentas, e, ainda, realizariam missões de caráter médico-sanitário para atender as populações dessas regiões, por meio da ação de equipes médicas que viajavam nesses vôos. Assim nasceu a rota Tapajó–Xingu do CAN, a qual, entre outros fatores, contribuiria para fazer o Estado presente em regiões em que este era, até então, uma mera ficção.

Ao final dos anos 40, a FAB voltou suas atenções para outras ações, também ligadas às tarefas que lhe eram próprias, a saber: a defesa das fronteiras nacionais no Norte da Amazônia. Desde os anos 30, a questão das fronteiras amazônicas vinha suscitando preocupações no governo. Entretanto, os acontecimentos políticos relacionados à Revolução de 30 e a eclosão da Segunda Guerra Mundial de certa forma ofuscaram essa questão, que restou em segundo plano. Do ponto de vista estratégico, a guerra fez com que os militares brasileiros se preocupassem mais com a interiorização do país, o que resultaria na criação de órgãos institucionais, como a Expedição Roncador–Xingu (ERX), que realizou a chamada Marcha para o Oeste.

No final dos anos 50, o Estado brasileiro voltou a se preocupar com a questão da fronteira norte, concebendo o que se convencionou chamar de “Trinômio”. A idéia básica era o estabelecimento de núcleos de apoio (Trinômios), que atuariam em colaboração mútua com a FAB, o índio e as missões religiosas atuantes na Amazônia, nos trabalhos de controle e defesa das fronteiras.

O objetivo dos Trinômios era claro: transformar o índio em “brasileiro”, em “sentinela da pátria”, pronto para atuar contra os “inimigos externos”. Para tanto, a FAB deveria garantir o apoio logístico ao empreendimento. Vários “Trinômios” constituíram-se, tais como a Missão Cururu, dos franciscanos, entre os Munduruku; a Missão Salesiana de Pari-Cachoeira, entre os Tucano; e a Missão Franciscana de Paru do Oeste, entre os Tiriyo.

### *O Projeto Calha Norte*

Em 1985, o General Rubens Bayma Denys, Secretário do Conselho de Segurança Nacional, apresentou ao Presidente da República uma proposta de “fortalecimento das expressões do poder nacional na região”, que se denominou Projeto Calha Norte. Surgiu, então, como projeto governamental e objetivava uma série de medidas para garantir maior presença do Estado ao longo da fronteira que se estende por, aproximadamente, 6.500 quilômetros de divisas com cinco países – Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa –, englobando cerca de 14% do território nacional, à margem esquerda do rio Amazonas.

As justificativas apresentadas eram que, naquelas fronteiras, havia imenso vazio demográfico, ambiente hostil e pouco conhecido, grande extensão de faixa de fronteira escassamente povoada e susceptibilidade da Guiana e do Suriname à influência ideológica marxista.

Inspirado em formulações geopolíticas concebidas na Escola Superior de Guerra, inicialmente o Calha Norte buscava garantir a “integridade política e econômica” do território brasileiro. Havia uma clara preocupação com o controle do subsolo. Algumas regiões abrangidas

pelo projeto eram ricas em minérios, como a bauxita, o urânio e o ouro. Essa foi uma das razões que levaram um grupo de trabalho governamental a elaborar as diretrizes para a implementação de uma política destinada à fronteira amazônica.

Após reuniões sucessivas no então Conselho de Segurança Nacional, com a participação da Secretaria de Planejamento, elaborou-se o plano mencionado. Na época, havia o temor de setores do governo brasileiro de *internacionalização* da Amazônia. Difundiu-se, então, que a transformação da região de Surucucu em grande reserva Yanomami, com o apoio de “setores radicais da Igreja” e organizações estrangeiras ligadas ao trabalho missionário, criaria uma espécie de novo país, sob a tutela de organismos internacionais. Falava-se ainda na existência de pressões tanto nacionais quanto estrangeiras, visando constituir um Estado Yanomami. Também, falava-se em um segundo problema, relacionado ao alto rio Negro. Essa região, conhecida como Cabeça do Cachorro, era palco de atividades ilegais de mineração, contrabando e tráfico de drogas. Para complicar a situação, havia ainda a disputa entre a Venezuela e a Guiana pela região de Essequibo e o temor dos militares brasileiros de que tais disputas desaguassem em conflito armado, com conseqüências imprevisíveis para o Brasil. Verídicas ou não, essas informações certamente influenciaram diretamente o governo na elaboração do Projeto Calha Norte.

Os objetivos do plano são bem definidos: incremento das relações bilaterais com os países vizinhos, aumento da presença militar nas áreas de fronteira, recuperação dos marcos limítrofes, ampliação da infraestrutura viária, aumento da produção energética, criação de pólos de desenvolvimento econômico e definição de uma política indigenista específica para a região. O projeto leva em conta o conceito de fronteiras vivas e de integração geoeconômica e estratégica, sem deixar de contemplar a questão social, principalmente, no capítulo dedicado à questão do índio.

A Programação Calha Norte de Assistência às Comunidades Indígenas situadas nas faixas de fronteira objetivava ampliar a assistência prestada pela Fundação Nacional do Índio (Funai) às populações indígenas, que, segundo a ótica dos formuladores do Projeto Calha Norte viviam “à mercê de elementos estranhos ao quadro de pessoal desta fundação”. Foram contratados mais de 88 servidores para garantir “os meios básicos” à “promoção do desenvolvimento socioeconômico”, numa “tentativa de colocá-las em igualdade de condições” com os não-índios<sup>7</sup>.

### *O Sistema de Vigilância da Amazônia e a defesa das fronteiras*

O Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) é o sistema técnico operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), elaborado pela então Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República com o objetivo de defender e garantir a soberania brasileira na Amazônia Legal, otimizando as ações governamentais na região. O projeto foi apresentado ao Presidente da República em 1990 e entrou em operação em 2002. A concepção e implementação do projeto foram cercadas de grande polêmica nos meios científicos, uma vez que, segundo seus críticos, o governo tinha optado pela aquisição de pacotes tecnológicos dos Estados Unidos, em detrimento de maior aproveitamento da capacidade tecnológico-científica brasileira.

Esse programa expressa a preocupação militar com a defesa da Amazônia de forma a responder a novos desafios da década de 1990, decorrentes do fim da ordem bipolar Estados Unidos–União Soviética. Para sua elaboração, partiu-se da constatação da projeção dos Estados Unidos como potência hegemônica, em termos econômicos, políticos e militares, e do crescente processo de globalização e interdependência entre economias e países, que leva em consideração uma agenda calçada em temas como: promoção dos direitos humanos, não-proliferação de armas de destruição em massa, desenvolvimento sustentável e proteção ambiental em um mundo mais interdependente e democrático<sup>8</sup>.

Como parte do Plano de Defesa Nacional implementado no governo Fernando Henrique Cardoso, o Sivam foi concebido com base nas seguintes premissas:

- 1) os conflitos localizados, o recrudescimento dos extremismos étnicos, nacionalistas e religiosos e os fenômenos de fragmentação evidenciariam, aos olhos do governo, que conceitos como soberania, autodeterminação e identidade nacional continuam a ter relevância;
- 2) em uma fase em que se estabelecem novas regras de convivência entre as nações sem paradigmas claros e com a participação de atores não-governamentais, o país deve determinar suas prioridades de defesa “livre de matizes ideológicos”;
- 3) a defesa precisa continuar recebendo o cuidado dos governos nacionais e a “expressão militar é de importância capital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes”;
- 4) a América do Sul está distante dos focos de tensão mundiais e os contenciosos regionais têm sido administrados em níveis considerados toleráveis;
- 5) para o Brasil, país diversificado, é necessária uma inserção regional múltipla baseada em uma política de harmonização de interesses;
- 6) há mais de um século sem envolvimento em conflito com países vizinhos, o Brasil tem trabalhado no sentido de maior integração e aproximação com os países limítrofes;
- 7) o fortalecimento do processo de integração com os países vizinhos deve seguir as normas do Direito Internacional, em respeito aos compromissos assumidos;
- 8) o Brasil não está livre do risco de ser compelido a envolver-se em conflitos gerados externamente devido à ação de bandos armados em países vizinhos.

O Sivam surgiu como complemento ao Projeto Calha Norte. Enquanto aquele propunha a ocupação humana e valorizava a presença do Estado, por meio de obras de infra-estrutura física e de apoio logístico, este alia a tecnologia de inteligência artificial, por meio de equipamentos tecnológicos – satélites, aviões equipados com modernos radares, aviões equipados com sistemas de comunicação e uma rede de radares integrada –, a um sistema de gerenciamento de informações, que visa substituir parcialmente a presença humana. A ênfase do projeto recai sobre o uso de dados e de inteligência baseada em informações precisas e sobre a otimização de recursos, alicerçada em ações coordenadas entre diferentes setores governamentais. Com um sistema de inteligência bem estruturado, o Sivam coleta e processa informações, utilizando-as como ferramenta eficaz na tomada de decisões. Os dados e as informações são organizados em um centro coordenador, que os disponibiliza para planejamento e maior eficácia nas ações estratégicas ou emergenciais<sup>9</sup>. Tal como o Projeto Calha Norte, o Sivam não possui uma estrutura rígida e volta-se mais para orientações de ações e metas governamentais, compatibilizando iniciativas dos diferentes organismos estatais que atuam na região. Quem toma as decisões, em última instância, é a Presidência da República.

O Projeto Calha Norte e o Sivam significaram uma mudança estratégica do Estado brasileiro em relação a sua presença na Amazônia. Na década de 1990, foram criados diversos batalhões especiais de fronteiras e de infantaria de selva. Várias unidades militares foram transferidas do Sul e Sudeste para a Amazônia brasileira. O número de soldados na linha de fronteira cresceu, até atingir aproximadamente 23 mil homens em 2002<sup>10</sup>. Foram reformulados ou criados novos pelotões de fronteira em Uiramutã, Tiriós, Pari-Cachoeira e Maturacá. A Marinha também aumentou sua presença na região com a transformação da Flotilha do Amazonas em Comando Naval da Amazônia Ocidental e do Grupamento de Fuzileiros Navais em Batalhão de Operações Ribeirinhas. Essas mudanças constituem-se num dos maiores remanejamentos de tropas na história recente do país.

## Os atores presentes em áreas de fronteiras

### *Os índios e suas organizações*

As regiões fronteiriças do Brasil englobam enorme diversidade cultural. A seguir, apresentam-se informações, de forma sintética, sobre essas regiões, com ênfase nas etnias abrangidas e na sua cultura. Cumpre ressaltar que os índios fronteiriços no Brasil compreendem desde os Guarani, localizados no Sul do país, na fronteira com a Argentina, o Uruguai e o Paraguai, até os Galibi e Palikur, localizados na região do Oiapoque, na fronteira com a Guiana Francesa.

### *O Maciço Guianense Ocidental*

Essa região compreende as terras altas situadas ao sul da Venezuela na fronteira com o Brasil e a Guiana. São os vales do rio Negro no Estado do Amazonas, do rio Branco no Estado de Roraima e do Essequibo na Guiana. É uma região heterogênea, com sociedades bastante diferenciadas, cuja característica comum é a existência de extensa rede de comércio entre elas<sup>11</sup>. Há etnias, como os Maquitare, que, embora habitem do outro lado da fronteira, ainda hoje realizam longas viagens de comércio intertribal, descendo dos rios Auaris e Uraricoera até Boa Vista, ou de Santa Maria do Erebató até Uriman. Nesse comércio, por exemplo, espingardas de caça brasileiras são comercializadas pelos Taulipang com os Arecuná. Estes últimos, por sua vez, comercializam cuias, cabaças e produtos Maquiritare com os Pastamona e os Makuxi. Ao sul da região, há relatos de comércio entre os Maquiritare e os Sanumá, um subgrupo dos Yanomami. Nessa região, observa-se uma teia complexa de relações entre as etnias, que ultrapassa a simples questão comercial. Observa-se também a existência, por exemplo, na relação dos Maquiritare com os Sanumá, de interessantes fenômenos denominados por etnógrafos como hierarquia e simbiose, com casamentos intertribais e relações assimétricas entre as etnias.

As terras em torno do monte Roraima, formadas por campos, savanas e matas ciliares, constituem outra região com características culturais bastante singulares. Aí os índios fundiram seus conhecimentos mágico-religiosos com doutrinas de missionários de diferentes denominações, formando novas religiões. O culto denominado Aleluia, formulado por um profeta Makuxi, difundiu-se entre as diferentes etnias que convivem com outros cultos, como o de Chochimuh e de São Miguel. Nessa região, encontram-se membros das etnias Pemon, que incluem os Caracoto, Taulipang, Arekuna e Makuxi<sup>12</sup>.

### *O Maciço Guianense Oriental*

Essa região compreende a fronteira do Brasil com a Guiana Francesa, o Suriname e a República da Guiana, abrangendo índios de língua Tupi-Guarani e Karibe. Os Oyampi e Emeriôn são Tupi, enquanto os demais são Karibe. Nessa região, os etnógrafos observaram forte processo de fusão cultural entre as etnias. É o caso dos Wayana-Apalaí, que, após aproximadamente sete gerações de casamentos interétnicos, fundiram-se formando praticamente uma só etnia. Finalmente, há o caso dos índios Yanomami na fronteira com a Venezuela. Esse povo fala quatro diferentes línguas fortemente aparentadas: Ninam ou Yanam, Sanumá, Yanomami e Yanoman ou Yainomá<sup>13</sup>.

### *O alto rio Negro*

Também conhecida como Cabeça do Cachorro, essa região abrange os vales dos rios Negro, Içana, Uaupés e Araporis. Trata-se de outra área bastante complexa do ponto de vista cultural. São sociedades cuja unidade se dá pelo fato de partilharem uma mesma tradição cultural, “um fundo comum onde buscam elementos para esboçar uma identidade étnica”.

Os Tukano formam um grande conjunto de etnias. No lado brasileiro da fronteira, são faladas aproximadamente 12 línguas da família Tukano, que, além de ser o idioma específico do povo Tukano (rios

Uaupés, Tiquié e Papuri), converteu-se em uma espécie de língua de comunicação entre falantes de outros idiomas da área do Uaupés.

Os índios dessa região são tipicamente multilíngües. O Barasana e o Yebamsâ são os idiomas do alto Tiquié, o Wanana do médio Uaupés, o Desana do Tiquié e do baixo Uaupés e o Kubéwa do médio Uaupés. Essas etnias formam unidades culturais maiores e mantêm vários traços em comum, devido a aspectos de sua cultura como: prática estrita de exogamia (casamento só com mulher de fora do seu próprio povo) e a descendência pela linha paterna (em cada maloca os homens usam a língua local que é herdada de seus pais, mas as mulheres casadas falam as línguas das malocas onde nasceram)<sup>14</sup>.

Essas sociedades (alguns etnógrafos preferem chamá-las de clãs) ordenam-se hierarquicamente: os que vivem nos rios principais consideram-se superiores àqueles que moram nos afluentes e nas jusantes dos rios<sup>15</sup>. Existem ainda, nessa região, índios de língua Aruaque e Maku, que mantêm algum tipo de troca cultural com os Tukano.

### *O alto Amazonas (Solimões)*

No Brasil, é a região em que o rio Amazonas recebe o nome de Solimões. Foi incorporada à economia brasileira por meio da economia extrativista da borracha, baseada no sistema de barracão. O seu principal centro econômico é a cidade de Benjamin Constant, onde se concentram as sedes das empresas cujas atividades atingem diretamente as populações Tikuna.

Os Tikuna, que somam mais de 20 mil índios, localizam-se ao longo do rio Solimões, na região da fronteira do Brasil com o Peru e a Colômbia. A maioria da população Tikuna que habita terras brasileiras vive nos igarapés Belém, Preto e nas regiões de Santa Rita do Weil e Muriuaçu, nos municípios de São Paulo de Olivença e Benjamin Constant, no Estado do Amazonas. Nos últimos anos, esse grupo vem se organizando e conseguindo, aos poucos, libertar-se das diferentes

formas de exploração a que se viu submetido. Após fundar uma organização, o Centro Magüta, vem desenvolvendo novas formas de lutas e organizando diversas atividades de assistência à sua população, nas áreas de saúde, educação e manejo de suas reservas.

A população indígena dessa região tem grande importância em termos regionais e locais. Nos municípios de São Paulo de Olivença, Amaturá, Benjamin Constant e Santo Antônio do Iça, os Tikuna têm expressiva participação no total da população e possuem, portanto, um peso decisivo nas eleições municipais.

Na vizinha Colômbia, onde está a cidade de Letícia, concentram-se índios também de etnia Tikuna, Iágua, Kokama, Uitoto e Boras. Enquanto os Tikuna formam povo falante de língua considerada isolada nas classificações lingüísticas, os Kokama formam povo de língua e cultura Tupi. Do outro lado da fronteira, a população indígena atinge cerca de 60% da população.

### *Ucayali-Juruá*

Essa região abrange os vales do médio Ucayali e os altos cursos dos rios Juruá e Javari, na fronteira com a Bolívia. Os índios do Ucayali têm contatos antigos com as missões, assim como os dos altos cursos do Juruá e Javari, que foram bastante afetados pelo *boom* da borracha, mas ainda há etnias que só mais recentemente passaram a ter contato com a sociedade não-índia. Salvo raras exceções, a maioria dos índios dessa região é formada por povos falantes da família lingüística Pano.

### *O Mamoré*

Nessa região, localizam-se os descendentes dos índios aldeados, no período colonial, pelas antigas missões de Mojos e Chiquitos. Os índios das antigas missões eram chamados de Chiquitos, uma espécie de baluarte de defesa dos domínios espanhóis contra os portugueses.

Hoje, essa região abriga vários núcleos urbanos originários dessas missões, principalmente o lado boliviano. Localidades como Concepción, San Javier, San Inacio, San Miguel, San José de Chiquitos, Santa Ana e Santo Corazon são frutos desse processo histórico. Hoje, no Departamento de Santa Cruz, Bolívia, esses índios totalizam cerca de 40.000.

Muitos de seus descendentes participaram da extração da borracha, mas, com a decadência dessa atividade econômica, os índios têm ficado sem mercado para seus produtos e muitos deles têm trabalhado como peões em estabelecimentos rurais de seus antigos padrões seringalistas.

Algumas comunidades do lado brasileiro começam a reivindicar sua etnicidade, isto é, a condição de Chiquitano. Essa identidade é fluida, pois esses índios reivindicam ora essa condição, ora a condição de camponeses, ora até a de imigrantes bolivianos. Os Chiquito brasileiros localizam-se nos municípios de Vila Bela, Cáceres e Porto Esperidião e formam uma população de aproximadamente mil pessoas, não contando aqueles que vivem nas regiões urbanas dos municípios.

### *O Chaco*

Essa região está situada ao sul da Bolívia, a oeste do Paraguai, ao norte da Argentina e abrange uma pequena parte do território brasileiro, entre a serra da Bodoquena e a margem do rio Paraguai, onde se encontram algumas etnias, como os Kadiwéu, os Guarani, os Terena e os Guaná.

No século XIX, os índios dessa região estiveram envolvidos em três guerras: a do Paraguai, quando os Kadiwéu e Terena lutaram ao lado das tropas brasileiras, e os Paiaguá, ao lado das tropas paraguaias; as campanhas militares da Argentina contra os índios do Chaco; e, mais recentemente, de 1932 a 1936, a Guerra do Chaco, entre a Bolívia e o Paraguai.

Tais guerras influenciaram a questão das identidades desses povos. Por exemplo, os Kadiwéu passaram a heróis da Guerra do Paraguai e, por isso, tiveram direito à sua reserva ainda no governo imperial. O Guarani ganhou força como língua paraguaia<sup>16</sup> e os índios andinos passaram a ser vistos com outros olhos pelo governo boliviano.

Atualmente as etnias do lado brasileiro vivem sérios problemas de inserção na sociedade. Nos últimos anos, vem ocorrendo a instalação de missões religiosas de diversas denominações, tendo ocorrido a conversão de várias etnias ao catolicismo e ao protestantismo, com sérias conseqüências para as sociedades envolvidas. Ainda destacam-se a miséria desses povos e os casos das invasões em seus territórios e da insuficiência de suas terras, entre outras questões que carecem de maior atenção do Estado brasileiro.

### *As organizações indígenas*

Em meados dos anos 70, as lideranças indígenas “ultrapassam a esfera de suas próprias tribos para alcançarem círculos mais abrangentes” de constituição de movimento com forte sentimento de “fraternidade indígena”<sup>17</sup>. Até então, a categoria “índio” era utilizada somente pelos demais brasileiros<sup>18</sup>. Entretanto, com a ocupação dos territórios indígenas ocorrida a partir de 1964 e que se acelera nos anos 70, com base na ideologia desenvolvimentista e de segurança nacional, aliada ao ideal de Brasil grande, os índios, as grandes “vítimas do milagre”<sup>19</sup>, ajudados por setores da sociedade civil, notadamente a Igreja Católica, mobilizaram-se para fazer face às pressões sobre seus territórios e sua cultura.

Entre 1974 e 1980, pelo menos 15 assembléias de chefes indígenas foram realizadas em diferentes regiões do país, inaugurando o Movimento Pan-Indígena. Os índios finalmente assumiram o termo “índio”, que foi, então, recuperado do uso tradicionalmente feito pelos não-índios, para designar as diversas etnias existentes no país, e passou a ser usado pelos próprios índios, para expressar objetivos e estratégias comuns. Enfim, os índios surgiram como atores políticos organizados em nível regional e nacional. No dizer de Roberto Cardoso de Oliveira:

De agente quase passivo do processo de invasão de suas terras, quando apenas se defendia por meio de pequenas guerras tribais, logo fadadas ao insucesso, dada a precariedade das armas, ou por fugas estratégicas que os tornavam, ao menos por um certo tempo, inalcançáveis pelo braço “civilizador”, o índio transforma-se em agente ativo, mobilizador da consciência indígena na defesa de seus direitos (1988, p. 20).

A União das Nações Indígenas (UNI), conhecida inicialmente pela sigla Unind, foi fundada em 1979 por jovens estudantes indígenas bolsistas de Brasília e sua oficialização se deu a partir de encontro patrocinado pelo governo do Estado de Mato Grosso. Embora sem conexão direta com as chamadas Assembléias Indígenas da década de 1970, a UNI foi profundamente influenciada por elas e, imediatamente, recebeu apoio de entidades organizadas da chamada sociedade civil, principalmente dos núcleos de resistência à ditadura, incluindo aí a Igreja Católica, por intermédio do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

A UNI desempenhou com eficácia o papel de referência simbólica da indianidade genérica no processo de redemocratização do Brasil, durante o processo – de 1986 a 1988 – de elaboração da Constituição de 1988. Para o desempenho desse papel, a UNI contou com o apoio de organizações não-governamentais, como o Cimi, a Coordenação Nacional dos Geólogos (Conag) e a Associação Brasileira de Antropologia (ABA). Com sua sede em São Paulo e contando com o apoio sistemático de entidades da sociedade civil organizada e de instituições internacionais, como a Survival International, a UNI procurou dialogar com esses organismos, objetivando formular, para as sociedades indígenas, as bases de uma estratégia indígena.

Foi elaborada, então, uma verdadeira plataforma política e eleitoral, com o lançamento de candidatos próprios ao Congresso Constituinte, procurando repetir o sucesso obtido em 1982, quando foi

eleito deputado federal o Cacique Xavante Mário Juruna. Assim, nove candidatos foram lançados com o apoio da UNI: cinco pelo Partido dos Trabalhadores, três pelo Partido Democrático Trabalhista e um pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro, partidos esses considerados de oposição ao governo, na época. Os candidatos representavam diferentes etnias: um Yanomami e um Makuxi por Roraima, um Tukano pelo Amazonas, um Karajá por Goiás, um Guarani por São Paulo, um Terena pelo Distrito Federal e o Xavante Mário Juruna pelo Rio de Janeiro. Embora não tenham logrado êxito nas eleições para a Constituinte, a simples participação dos índios nesse processo eleitoral colocou a questão indígena na agenda política nacional.

Com o apoio de entidades, como a ABA, o Cimi, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Comissão Pró-Índio de São Paulo, o movimento continuou sua luta, como *lobby*, no Congresso Nacional. Durante os trabalhos constituintes, os povos indígenas e seus aliados participaram e estiveram presentes nas votações das matérias relativas aos seus direitos. Dentre os indígenas destacaram-se os índios Kayapó, que vieram a Brasília com recursos próprios, oriundos da exploração de madeira e ouro em suas reservas. Essa “mobilização democrática” dos índios organizados nacionalmente – e não mais localmente, como antes –, foi decisiva para a ampliação dos seus direitos, conforme ficaram consagrados na Carta Magna de 1988.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu um forte crescimento das organizações indígenas, estruturadas com diretorias e lideranças eleitas em assembleias e regidas por estatutos publicados e registrados em cartório. Em sua maioria, tais associações têm base local e étnica, como a União das Nações Indígenas do Distrito de Iauaretê (Unidi). Algumas têm caráter regional, como o Conselho Indígena de Roraima (CIR) e a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (Foirn). Em âmbito nacional, existe a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab).

## *As Igrejas*

### *A Igreja Católica*

Além das missões tradicionais de fé, como as franciscanas entre os Tiriyo e as salesianas entre os Tukano, a Igreja Católica é um dos mais atuantes protagonistas na luta pela defesa das populações indígenas das áreas de fronteiras, principalmente por intermédio do Cimi, que atua no assessoramento político de diversas etnias. Essa participação ativa da Igreja é resultado de uma série de acontecimentos históricos, que remontam à década de 1970. Nesse período, as transformações da Igreja Católica foram tais que ela passou a representar, junto à opinião pública, a única voz discordante do Regime Militar implantado em 1964 e a ser o porta-voz dos fracos e oprimidos, das “vítimas do milagre econômico” dos anos 70.

Como a Igreja Católica brasileira assumiu a posição de vanguarda das forças que lutaram em defesa dos direitos humanos e pelo retorno do país ao estado de direito? As origens dessa mudança remontam aos anos 50.

Em 1952, 350 bispos reuniram-se e criaram a CNBB. Essa instituição não tinha precedentes no direito canônico, e sua constituição foi uma resposta à crescente centralização do Estado brasileiro no período pós-guerra e uma tentativa de fazer face à crescente perda de influência da Igreja Católica junto aos trabalhadores, estudantes e intelectuais. Baluarte da unidade institucional da Igreja nos anos 70 e 80, no seu início, a CNBB apresentava profundas divisões internas<sup>20</sup>. Nessa época, nela havia dois grupos marcantes: aqueles que defendiam uma democracia liberal e os prelados do Nordeste, que colaboravam com o Estado na contenção de problemas sociais.

Até a década de 1960, a grande maioria dos bispos brasileiros opunha-se às tendências socialistas das juventudes católicas – Juventude Operária Católica (JOC), Juventude Estudantil Católica (JEC) e Juventude Universitária Católica (JUC) – e saudava, com entusiasmo,

o regime militar implantado em 1964. Entretanto, no espaço de uma década, essa instituição, ideológica e politicamente dividida, mudou completamente e passou a se apresentar com elevado grau de coesão perante a sociedade, em verdadeira cruzada pelos direitos humanos e em defesa das minorias.

No início dos anos 60, ocorreu a crise do populismo, fato que pôs em xeque o pacto político então em vigor. Emergiram novos atores sociais representados pelas massas urbanas e ocorreu uma maior diversificação social do país, com evidentes conseqüências políticas e sociais. O modelo social-político-econômico em vigor foi questionado, e algumas forças políticas julgaram, inclusive, a possibilidade de mudança radical desse modelo.

Nesse contexto, embora ocorresse um reflexo da divisão política da sociedade no interior da Igreja Católica, entre setores conservadores e progressistas, as forças católicas foram, em sua maioria, mobilizadas em apoio às chamadas forças conservadoras, por meio de movimentos de massa, como a famosa Marcha da Família com Deus pela Liberdade, realizada 12 dias antes do golpe militar de 1964, com a participação de meio milhão de pessoas. Respalhando tais posicionamentos conservadores da Igreja, surgiram movimentos como a Liga das Senhoras Católicas, o Movimento de Arregimentação Feminina, a Campanha da Mulher Democrática e a União Cívica Feminina, que agrupavam senhoras da classe média e da burguesia na defesa do combate ao comunismo<sup>21</sup>. Nesse período, a Igreja tomou certa distância das questões políticas mais concretas. A CNBB, em seus manifestos públicos, elegeu como bandeira a luta contra o comunismo ateu, o divórcio, o laicismo e o liberalismo econômico, alertando sempre contra o perigo do comunismo. Assim, a Igreja Católica apoiou a organização sindical no campo, por meio das frentes agrárias, para retirar os agricultores de possível influência de “agitadores” comunistas. Nos anos que antecederam o golpe militar, a Igreja Católica assumiu posição crítica diante da tendência esquerdizante do governo e dos crescentes movimentos sociais, e, de outro lado, criticava as situações de injustiça reinantes no país.

O período de 1964 a 1968 foi marcado pela atitude conciliatória da Igreja Católica com o regime militar. Quanto ao Nordeste, onde havia maiores tensões, sobretudo no campo, os documentos oficiais da Igreja Católica alertavam constantemente para as dificuldades e tensões do momento vivido, sem deixar, entretanto, de fazer referência aos perigos do comunismo ou de outras doutrinas que pregavam o ateísmo. Os bispos progressistas, ligados ao arcebispo de Olinda, Dom Helder Câmara, defensor do cristianismo socialista, que dominavam o Secretariado da CNBB desde 1952, perderam espaço político para os moderados, também conhecidos como “pastoralistas”. Estes últimos evitavam condenar abertamente a crescente repressão praticada pelos militares no poder.

A partir de 1968, com a promulgação do Ato Institucional nº 5, a situação política do país deteriorou-se e houve o endurecimento progressivo do regime militar. Ocorreu um recrudescimento na repressão à sociedade civil organizada, inclusive às associações ligadas à Igreja Católica. Vários militantes católicos foram presos e torturados, iniciando-se vasta campanha de difamação contra a Igreja Católica, que passou a ser acusada pelo governo de estar “infiltrada” por comunistas, associando ao comunismo internacional qualquer movimento de crítica ao regime. Entre 1968 e 1978, ocorreram, por forças do regime, as primeiras mortes de membros da Igreja Católica e o seqüestro de um bispo.

Em resposta a tais acontecimentos, a ala mais conservadora da Igreja, liderada por Dom Vicente Scherer, Cardeal Arcebispo de Porto Alegre, aliou-se aos moderados “pastoralistas” em defesa da integridade da Igreja. Um grupo ultraconservador, ligado à Tradição, Família e Propriedade (TFP), isolou-se, enquanto ocorreu a formação de maioria centrista no interior da CNBB, em torno da defesa da integridade física da Igreja, que passou a criticar e a fazer crescente oposição ao regime militar<sup>22</sup>.

Embora não se pretenda entrar em maiores considerações sobre o que Souza Martins (1994) chamou de “uso transformador da mediação conservadora” da Igreja, devem-se colocar alguns elementos para a

compreensão de seu papel no período. Paralelamente às mudanças no indigenismo oficial com a instalação do regime autoritário, ocorreram mudanças no “indigenismo católico” com a criação do Cimi, órgão da CNBB, que introduziu novo estilo de tratar a questão indígena. O Cimi começou a patrocinar os encontros entre as lideranças indígenas, ocupando o espaço político até então reservado exclusivamente ao órgão indigenista oficial. É importante lembrar que, na década de 1970, vigoravam os atos institucionais, e a única voz em defesa dos índios e camponeses era a Igreja Católica, que, nessa época, conheceu grande prestígio nas sociedades civil e indígena.

Do ponto de vista da Igreja Católica, vários acontecimentos marcaram a mudança de postura quanto à sua participação política no Brasil e na América Latina. Um marco muito importante na sua história na América Latina foi a visita do Papa João Paulo II a Puebla, no México. Embora tivesse afirmado que os sacerdotes não eram dirigentes sociais, líderes políticos ou funcionários de um poder temporal, mas servidores da fé, o Papa afirmou também que os sacerdotes eram testemunhas do amor de Cristo aos homens, dirigido preferencialmente aos pobres. Este último aspecto do discurso papal teve grande influência nas posições assumidas pela Igreja Católica na América Latina e especialmente no Brasil<sup>23</sup>, reforçando a sua participação na luta em defesa dos índios e camponeses.

Outro marco importante para a tomada de posição da Igreja Católica como instituição de defesa dos povos indígenas e da questão agrária no Brasil ocorreu na II Conferência do Episcopado Latino-Americano, realizada em Medellín, Colômbia, em 1968. Embora essa conferência não tenha tratado especificamente da questão do índio, marcou o posicionamento da Igreja Católica em favor dos oprimidos, na sua luta e libertação.

Do ponto de vista teológico, também contribuiu para a mudança da Igreja a Teologia da Libertação, que denunciou o cristianismo que se impõe como poder absolutizante e desrespeitador da alteridade das pes-

soas e dos povos, colocando em xeque a tradicional posição dos missionários, que buscava a conversão do outro às custas da destruição do seu mundo cultural.

Entre 1968 e 1972, ocorreram diversos encontros missionários latino-americanos, que procuraram fazer face aos “novos desafios” do trabalho com os índios. Em 1968, realizou-se, no Morumbi, São Paulo, um encontro promovido pelo Secretariado da CNBB, no qual se chegou a cogitar a criação de prelado especial para a questão indígena. No relatório final, fez-se referência à necessidade de o missionário conhecer, respeitar e prestigiar a cultura do índio<sup>24</sup>. Entre os documentos divulgados no encontro, menciona-se o texto do Fr. Gil Gomes Leitão, intitulado *Prolegômenos de uma política missionária*, que destacou a experiência de mudança da missão dos dominicanos na Prelazia de Conceição do Araguaia.

Em Melgar, na Colômbia, realizou-se, no mesmo ano, o Encontro Latino-Americano de Missões, que contou com a presença de 30 missionários de base e outras 30 pessoas, entre antropólogos, leigos, etc. No ano seguinte, em San Antonio de los Altos, Caracas, realizou-se o Encontro Episcopal Latino-Americano de Missões. Em 1970, no Encontro de Xicotepac, México, os missionários, em documento divulgado, reafirmaram que a sua missão seria transmitir a mensagem evangélica aos índios, e não a sua própria cultura.

Ainda dentro da nova postura assumida pela Igreja Católica, destacam-se alguns documentos que a influenciaram profundamente e marcaram essa nova orientação. O Diretório Indígena, elaborado pelo Padre Adalberto Pereira, da Missão Anchieta, foi divulgado pelo Cimi como tentativa de se adotar postura mais respeitosa em relação à cultura indígena.

Frei Betto, importante líder religioso da época, refletindo sobre a nova postura da Igreja, assim resumia o papel da Igreja Católica no Brasil:

Dentro de sua missão específica, a Igreja se propõe hoje, em nosso país, a fazer uma evangelização politicamente libertadora. Isso, em razão de fatores subjetivos e de fatores objetivos. Os fatores subjetivos residem na renovação propiciada pelo Concílio Vaticano II, nas conclusões de Medellín, na Teologia da Libertação, no movimento ecumênico, na reformulação da pastoral, no reflexo, dentro da Igreja, do aguçamento das contradições sociais, no avanço da consciência política de seus agentes, na retomada da inspiração evangélica, traduzida em compromisso efetivo com os mais pobres. Os fatores objetivos residem na implantação de um regime forte em nosso país, capaz de controlar e abafar as correntes discordantes. Isso fez com que restasse, na conjuntura interna, uma única instituição legal, juridicamente consolidada, ideologicamente arraigada na tradição e nos costumes do nosso povo, e em condições de escapar ao controle direto do poder público: a Igreja. (FREI BETTO, 1978, p. 95-112)

Com o apoio oficial da Igreja Católica, por intermédio do Cimi/CNBB, os índios puderam organizar-se para assumir papel fundamental na luta pelos seus direitos na Assembléia Nacional Constituinte, culminando com as conquistas na Constituição de 1988.

### *Outras igrejas*

A maioria das sociedades indígenas de fronteiras convive com outro ator social importante, embora de pouca visibilidade: as missões religiosas protestantes. Existem inúmeros estudos sobre os pressupostos e preconceitos dos missionários, sobretudo daqueles de orientação fundamentalista e suas conseqüências para a identidade desses povos. Grande parte desses missionários não reconhece ou não leva em consideração a diversidade cultural. Há, também, enorme diversidade de estratégias indígenas para reafirmar suas práticas religiosas ou moldá-las, segundo suas necessidades específicas.

As missões protestantes e algumas católicas são do tipo “missão de fé”. Esse é o caso da Missão Novas Tribos, do Instituto Lingüístico de Verão e da Missão Evangélica da Amazônia. Várias são as situações criadas no meio indígena pela presença desses atores sociais.

No caso dos Apalaí, povo Karibe da fronteira norte do Pará, observa-se a importância desses missionários, que diferem de outros agentes de contato, uma vez que aprenderam a língua desse povo indígena e foram os responsáveis pela introdução da palavra escrita nessa etnia.

Já no caso dos Waiwai, também na fronteira norte, ocorreu interessante processo de *filtro* dos valores missionários por meio de sua cultura, tornando-se, por isso, eles próprios missionários evangelizadores de outros povos.

Os Baniwa, Taurepang e outras etnias roraimenses têm larga tradição em participar de movimentos proféticos e, por isso, reformularam essa tradição profética segundo a fé pentecostal.

Os Tiriyo, da fronteira do Brasil com o Suriname, convivem com missionários protestantes e católicos, o que gera diferenças ideológicas marcantes no seio da mesma comunidade, de um lado e do outro da fronteira. Para estudiosos da questão, as diferenças entre Tiriyo católicos e protestantes devem ser vistas como alternativas novas, que resultam da tentativa de construir uma convivência com o mundo dos não-índios.

Outro caso bastante emblemático é o dos índios Tikuna, que, além do contato com missionários protestantes e católicos, são fortes participantes de um movimento religioso de origem local e de caráter messiânico chamado Irmandade de Santa Cruz<sup>25</sup>.

## A trama - os conflitos

### *Os índios do alto rio Negro*

Por ocasião da implementação do Projeto Calha Norte nos anos 80, havia a preocupação do governo brasileiro em demarcar uma área não contínua para os índios. Em 1986, os líderes da União das Comunidades Indígenas do Rio Tiquié (Ucirt), em reunião tensa com o General Bayma Denys, Secretário do Conselho de Segurança Nacional, e o Ministro do Interior (então responsável pela Funai), Ronaldo Costa Couto, foram pressionados a aceitar a proposta de demarcação de áreas não contínuas como terra indígena. As pressões sobre a comunidade persistiam.

Em 10 de junho de 1986, alguns líderes Tukano de Pari-Cachoeira assinaram, com a empresa de mineração Paranapanema, um contrato visando à “exploração das riquezas minerais” da Serra do Traíra. A empresa comprometia-se, em contrapartida, a ajudar os índios em atividades assistenciais de educação e saúde. A área em questão havia sido reconhecida anteriormente, em 1985, como de “ocupação dos índios Maku”<sup>26</sup>. Na época, foram feitas várias denúncias contra a presença ilegal da empresa mineradora Paranapanema na região. Durante os anos de 1986 e 1987, ocorreram diversas negociações entre os líderes da Ucirt e membros do governo, no sentido de garantir a demarcação das terras.

Em 1987, mais de 300 líderes indígenas de 13 etnias diferentes reuniram-se em São Gabriel da Cachoeira, na II Assembléia das Populações Indígenas do alto rio Negro. Essa reunião contou com o apoio financeiro do Projeto Calha Norte, e a questão da regularização fundiária foi alvo de intensos debates. O governo propôs a criação de colônias agrícolas, proposta pela qual os índios dividiriam a terra com os não-índios. Uma vez que os índios não a aceitaram, o governo propôs uma solução intermediária, que consistia em demarcar os territórios tradicionais como colônias indígenas, que lhes propiciariam assistência na condição de “índios aculturados”. Os líderes da Ucirt, ante a perspectiva de terem as terras demarcadas, aceitaram essa proposta, que significou o fracionamento dos territórios.

Em 1988, declarava-se, como posse permanente dos índios Tukano e Maku, a terra indígena Pari-Cachoeira, dividida em três colônias indígenas e duas florestas nacionais. Segundo os críticos da proposta, essa foi uma tentativa no sentido de o governo criar um paradigma de desmembramento dos territórios indígenas na região, a partir do modelo de Pari-Cachoeira. Posteriormente, foram criadas as áreas indígenas e as florestas nacionais de Cubate, Urucu, Xiê, Içana-Aiari, Cuiai, Içana, Piraiauara e Tacacuí I e II.

Entre 1989 e 1990, foram criadas mais áreas indígenas: Ai Maku, Ai Iauretê I e II, Ai Taracuí, Ai Xiê, Ai Içana-Aiari, Ai Kuripaco, Ai Cuari, Ai Médio Içana, Ai Içana Rio Negro e Ai Cabate. Mas muitas promessas assistenciais contidas no Projeto Calha Norte não se concretizaram. Em 1989, Luís Lana, do Conselho Consultivo da Ucirt, representante dos índios de Pari-Cachoeira, denunciou à imprensa que o barco sanitário destinado a atender as comunidades indígenas não estava cumprindo sua função: a Ucirt tinha sido obrigada a ajudar nas despesas do médico e de sua equipe e as viagens não tinham a regularidade necessária para esse tipo de ação assistencial<sup>27</sup>.

Segundo os índios, os responsáveis pelo Projeto Calha Norte também haviam prometido implantar projetos de desenvolvimento – gado e peixe – em Pari-Cachoeira em troca da aceitação da criação de colônias indígenas. Esse foi um dos maiores imbróglios referentes à política indigenista em que o governo brasileiro se viu metido. Com efeito, pelas portarias interministeriais dos Ministérios do Interior, da Agricultura e da Secretaria de Defesa Nacional, de maio de 1989, definiu-se a demarcação das terras indígenas do rio Negro como florestas nacionais e colônias indígenas, o que gerou protestos em todas as comunidades indígenas. Diversas lideranças Tukano rejeitaram essa proposta de criação de colônias indígenas. Os índios denunciaram manobras de autoridades governamentais que teriam manipulado lideranças indígenas, levando-as a aceitar a proposta de colônias indígenas. Houve inclusive o caso do índio Orlandino de Matos, que, após haver aceitado a proposta governamental de criação das colônias indígenas, foi deposto pelos

índios do cargo de presidente da organização indígena de Taracuí, por ocasião de seu retorno de Brasília. Os índios de Taracuí alegaram que haviam perdido aproximadamente 70% de suas terras, que ficaram incluídas em duas florestas nacionais, restando somente 30%, que foram demarcadas como colônias indígenas. Segundo as organizações de apoio e defesa dos índios, o território indígena, que deveria ser de 1.666.000 ha, teria sido reduzido, assim, para menos de 480.000 ha.

Uma das questões correntes entre os índios é o medo generalizado de interferências por parte das Forças Armadas e a possibilidade de aumento da presença de empresas mineradoras e madeireiras na região, como se pode perceber por este trecho do depoimento do presidente da Foirn: “A intenção do governo em reestruturar o Projeto Calha Norte é militarizar a Amazônia. Tememos que eles tragam empresas mineradoras e madeireiras para perturbar a vida das comunidades”. (Depoimento de Braz de Oliveira França, presidente da Foirn. In: *Mensageiro*, dez. 1993.)

Outras distorções verificaram-se na implementação do Projeto Calha Norte. As lideranças indígenas reclamavam, por exemplo, que os recrutas do Batalhão de Fronteiras de Iaureté desestabilizariam a comunidade, uma vez que os jovens eram atraídos para o serviço militar pelo soldo de NCz\$ 140,00, enquanto os professores das aldeias recebiam somente NCz\$ 58,00. Essa diferença salarial teria funcionado como fator dissociativo da comunidade.

### *Os Wapichana, os Makuxi e outras etnias de Roraima*

A situação dos índios de Roraima é bastante complexa. Os Wapichana e os Makuxi formam populações de milhares de indivíduos espalhados em terras indígenas ou vivendo em situações bastante distintas, como em fazendas regionais, cidades, inclusive na capital Boa Vista e em comunidades de composição étnica mista. Nessa região, a etnicidade apresenta-se com significados múltiplos, dependendo das ações dos distintos atores, ações que, por sua vez, dependem da situação. Esses índios vivem numa região em que ambos os lados da fronteira apresentam contingentes populacionais nada homogêneos, vivendo

em situações diversas. Alguns apresentam a mesma identidade étnica, embora sejam provenientes de outros países; outros se sentem brasileiros, embora com identidades étnicas diferenciadas. Enfim, existe uma complexa situação identitária envolvendo índios e não-índios.

No caso da Guiana, uma ex-colônia inglesa, seus habitantes encontram-se em situação ambígua, por não apresentarem identidade nacional voltada para a América Latina e muito menos para o Caribe<sup>28</sup>. O mesmo já não ocorre no caso do Brasil, país em que há forte tradição nacional.

Do ponto de vista da presença do Estado, também a situação é bastante diferenciada. No caso do Brasil e da Guiana Francesa, estamos diante de dois Estados fortemente atuantes e com larga tradição de intervenção.

Roraima conheceu profundas modificações desde os anos 70. Primeiramente, entre 1970 e 1977, com a construção da Br 174, ligando Boa Vista ao restante do país, ocorreu acelerado processo de crescimento demográfico e desenvolvimento econômico. Desde então a região sofre fortes pressões no sentido de abrir seus territórios para o desenvolvimento econômico, principalmente para a exploração das ricas jazidas de ouro, cassiterita e outros minérios do Maciço Guianense.

Analisando as condições de fronteiras na região de Uiramutã, fronteira do Brasil com a Guiana, Baines (2003) descreve os complexos fatores presentes nas situações que envolvem índios e não-índios. Enquanto do lado brasileiro há um importante aumento demográfico, do lado guianense há uma relativa tranquilidade, uma vez que aquele país está voltado mais para as zonas litorâneas. Nas regiões fronteiriças dos dois países, as populações indígenas são relativamente expressivas. Em ambos os casos, a autodefinição de quem é índio é ambígua e contraditória.

A região fronteiriça da Guiana tem se desenvolvido à margem das zonas litorâneas e identifica-se mais com o Brasil. Um dos fundadores do Guyana Action Party (GAP), um dos principais partidos políticos

da Guiana, viveu alguns anos exilado no Brasil, país em que desenvolveu negócios como proprietário da Cultura Inglesa de Boa Vista. Uma das parlamentares eleitas pelo GAP, representante da região, declara-se índia Aruak do litoral guianense. Na cidade fronteiriça de Lethem, assiste-se a emissões de televisão brasileira e seus habitantes afirmam que a programação das emissoras brasileiras tem mais a ver com seu cotidiano do que a das de seu país<sup>29</sup>.

Do lado brasileiro, no município de Uiramutã, a Prefeita Florani Mota, filha de um fazendeiro acusado de ser invasor de terras indígenas, apresenta-se como índia Makuxi a serviço do desenvolvimento de seu povo. Essa identidade indígena é contestada pelos demais índios, que, entretanto, reconhecem que sua avó era índia. No dizer de Baines:

Nos dois lados da fronteira, a autodefinição de quem é índio é freqüentemente ambígua e contraditória, a identidade indígena sendo usada para conseguir votos. Em Lethem, o último *chairman* se identificou e foi identificado como índio da região de pais Makuxi e Wapichana, e o atual *chairman* se identifica como índio de outra região da Guiana. Ressaltamos que a identidade indígena cruza as fronteiras étnicas e é usada em discursos políticos para defender interesses políticos contraditórios e, em alguns casos, por pessoas vistas como inimigos dos índios (2003, p. 8).

Os guianenses vêm seu país ainda carente de identidade nacional, o que não ocorre com os brasileiros. Essa região, como se pode observar, forma uma fronteira fluida em que as identidades se superpõem.

A configuração atual sobrepõe identidades étnicas e nacionais de modo altamente complexo: pessoas que se identificam como “índios guianeses”, mas se dizem filhos de “índios brasileiros” e vice-versa; e “índios guianeses”, filhos de “índios brasileiros” que migraram para o Brasil. Reconhecem, freqüentemente, dupla nacionalidade conforme o contexto. Na região que está sendo estudada, além das duas principais identidades indígenas Makuxi e Wapichana, há pessoas que se identificam como mestiços e, conforme o contexto, apresentam-se ou como índios, ou como mestiços, ou como brancos, o que faz qualquer abordagem

tradicional sobre grupos étnicos pouco proveitosa para lidar com esta situação. Um grande fluxo migratório da Guiana para o Brasil dirige-se a Boa Vista, como mão-de-obra para fazendas, e também deslocamentos de famílias para aldeias. Outro fator que torna complexa a situação étnica nesta região é que muitas pessoas que se identificam como Makuxi e Wapichana vivem em aldeias mistas. Conforme os depoimentos, a amalgamação destas identidades ocorreu, com maior intensidade, ao longo dos últimos 40 anos, em parte conseqüência do movimento político indígena que serve atualmente como força motriz da etnicidade, da educação indígena e da migração urbana. Embora no extremo sul da região (Jacamim e Aturib) haja uma maioria de pessoas que se identificam como Wapichana (com outras identidades étnicas como Atoraid, compartilhadas por pessoas incorporadas historicamente nas comunidades Wapichana), e no extremo norte (Uiramutã, Willimon e Canapã) haja uma maioria que se identifica como Makuxi (com Patamona e Ingarikó, além de uma minoria de Wapichana), a grande maioria das comunidades são vistas pelos seus habitantes como mistas, ou com um número expressivo de pessoas que se identificam com a minoria. Muitas pessoas das gerações mais novas são fruto de casamentos mistos entre Makuxi, Wapichana, mestiços e brancos, tornando a distinção ainda mais ambígua e contraditória da perspectiva de um estranho, mas não da perspectiva delas, pois não vêem nenhum problema em se identificar conforme os contextos em que estão imersas e lhes parecem naturais. Assim, qualquer tentativa de identificar estes povos, transformados por séculos de contato com as sociedades nacionais, como unidades socioculturais autônomas, não ajudaria a explicar a situação étnico-nacional. Outro fator importante para entender a situação atual nesta região de fronteira é um processo de reidentificação como indígenas, sobretudo a partir do movimento indígena nos anos 1970. De uma perspectiva histórica esta região é marcada por mudanças de identidade étnica entre suas populações (BAINES, 2003, p. 11).

As identidades cruzadas fazem ainda com que um *ex-chairman* de Lethem, Muacir Baretto, apresente-se como filho de pais Wapichana e Makuxi. Índios de ambos os lados da fronteira apresentam-se como

brasileiros ou guianenses, dependendo da ocasião. Quando não vêm atendidas suas reivindicações no Brasil, dizem-se guianenses, e vice-versa. Há aqueles que, para descomplicar, reivindicam ambas as nacionalidades.

A situação de Roraima reflete, portanto, em grande parte, uma complexa questão que envolve a luta pela terra, resvalando em questões identitárias, de soberania e de segurança nacional. Mas a questão fundiária permanece como um grande problema na região de Roraima.

Em 1996, foi assinado o Decreto nº 1.775, modificando o procedimento para a demarcação das terras indígenas no Brasil. Introduziu-se o princípio do contraditório e abriu-se o prazo para a contestação dos limites identificados para essas terras. Como consequência direta do Decreto nº 1.775, a terra indígena Raposa Serra do Sol, habitada por aproximadamente 12.000 índios Makuxi, Wapichana, Ingarikó, Taurepang e Patamona, com 1.678.000 ha, localizada nos municípios de Boa Vista e Normandia, recebeu posicionamento do Ministério da Justiça em favor da sua redução<sup>30</sup>. O processo de reconhecimento oficial da área remonta ao início do século XX, quando o governo do Amazonas editou uma lei destinando terras aos índios da região. Somente em 1977, a Funai tomou providências mais efetivas para o reconhecimento desses territórios. Em 1979, um grupo de trabalho procedeu à identificação da área. Em 1988, outro grupo de trabalho fez o levantamento fundiário e cartorial, que resultou em proposta encaminhada, em 1993, ao Ministério da Justiça, com uma área de 1.678.000 ha. O impasse da Serra do Sol deve-se à existência de alguns enclaves não-índios naquelas terras. Para as elites de Roraima, as vilas Uiramutã, Surumu, Mutum, Socó e Água Fria constituem “centros populacionais consolidados”. Para os defensores dos índios e para os próprios índios, constituem prostíbulos e corrutelas semi-abandonadas de garimpeiros, criadas artificialmente com o objetivo de obstaculizar a criação de área contínua para os índios. Segundo as lideranças indígenas, o governo do Estado de Roraima realizou investimentos em infra-estrutura de apoio aos núcleos de garimpo na região, com a abertura de estradas, sem que esses núcleos chegassem

a constituir centros populacionais consolidados<sup>31</sup>. Para os críticos dessas pressões locais, nos últimos anos ocorreu significativo processo de depopulação desses núcleos não-índios, o que teria levado o governo local a promover o assalariamento de parte dessa população para que lá permanecesse e, assim, criasse um fato consumado com o objetivo de levar o governo federal a negociar a redução das terras indígenas. Nessa região verifica-se ainda a presença de garimpeiros que provocam problemas relacionados ao meio ambiente, levando ainda ao rareamento da caça e pesca e provocando conflitos com os índios. Estes alegam ainda que existem fazendas ilegalmente instaladas nessas terras, em claro desrespeito ao artigo 231 da Constituição Federal de 1988, que considera nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse de terras indígenas. O anúncio da criação das reservas provocou imediata reação dos fazendeiros que possuíam “propriedades” incidentes nessas terras. Nas semanas que se seguiram à decisão do governo federal, ocorreram diversas manifestações públicas em Roraima. Um grupo de rizicultores instalados no sudoeste da Raposa Serra do Sol, na região do rio Surumu, convocou a imprensa e fez uma distribuição da produção de arroz, alardeando que, com a criação da reserva, haveria enormes prejuízos à população roraimense como um todo e que, com essa medida em favor dos índios, ocorreria a derrocada da economia roraimense. Desses protestos participaram alguns criadores de gado e políticos locais. O prefeito de Boa Vista chegou a fazer um inflamado discurso contrário à demarcação dessas terras. Esses rizicultores formam parte de um contingente de gaúchos e paulistas que chegaram à região nos anos 80, na gestão do Governador Ottomar Pinto, e receberam recursos de crédito agrícola para a produção naquela região. Esse grupo vem tentando, com pouco sucesso, várias ações contra os direitos dos índios.

Roraima vive uma típica situação de fronteira, no sentido sociológico, isto é, um *locus* conflitivo de encontros e desencontros de culturas e populações. Há um clima de animosidade entre índios e não-índios. A indefinição da questão fundiária faz o clima de tensão permanecer constante. Em 1997, o governo de Roraima desmembrou o Município

de Normandia, criando o Município de Uiramutã em terras indígenas. Essa ação foi vista pelas lideranças indígenas como mais uma estratégia para “desestabilizar o movimento pela demarcação das terras”. Segundo os índios, a sede do município foi construída dentro de uma maloca homônima. A prefeitura do Uiramutã construiu vários prédios públicos no meio das casas da aldeia dos Makuxi. Os políticos locais alegam agora que esta é uma vila de não-índios. A resposta dos índios foi a expulsão de garimpeiros e o fechamento de garimpos, em 1997, no oeste da região e, em 1998, no leste, assim como a abertura de processo na Justiça para anular o ato de criação da prefeitura. O problema arrasta-se desde 1985, quando houve uma invasão maciça de toda a região por garimpeiros, que fundaram o povoado que deu origem ao contestado município. Hoje a área está claramente dividida: no centro concentra-se a população não-índia e na vila, os índios e seus descendentes. A construção de um quartel, em 2002, em Uiramutã acirrou ainda mais os ânimos dos índios, que protestaram com o envio de documentos ao governo brasileiro e com mais ações na justiça.

Quando se apresenta a questão dos índios às autoridades locais e mesmo às federais, há uma certa acomodação pelo chamado “discurso fatalista”, que se traduz por frases como: “a invasão é inelutável” ou “não há como retirar dela, sem violência, milhares de garimpeiros”. Esse discurso acaba por perpetuar uma omissão prejudicial à população como um todo. Entre os dirigentes regionais, há uma forte retórica de que os índios são obstáculo ao “progresso” do estado, de que há “muita terra para pouco índio” ou de que “procuremos uma solução que não impeça o progresso da região”. As elites locais também se utilizam da velha postura de dividir para governar, aproveitando-se das diferenças internas dos índios para campanhas contra a concessão de terras contínuas para estes.

Um exemplo, o qual observei *in loco*, foi a manifestação por ocasião da visita do Presidente da República à Venezuela, ocasião em que o Presidente Fernando Henrique Cardoso desembarcou na pequena cidade brasileira de Pacaraima (fronteira com a Venezuela), onde os índios de várias organizações ligadas aos fazendeiros e governo

portavam faixas com diversos dizeres, entre os quais, “Abaixo as ONGs”, “Funai inimiga dos índios”, “Fora Igreja Católica”, “Demarcação em Ilhas já”, etc. Podia-se notar, à retaguarda dos índios, orientando-os quanto ao posicionamento das faixas, vários produtores rurais com interesses na Airasol e produtores das colônias agrícolas existentes na terra indígena de São Marcos (esta já demarcada e, na ocasião, ainda não desocupada totalmente). As faixas, na verdade, eram expressões da essência dos discursos dos grandes interessados nas terras pertencentes às comunidades indígenas. (HUGO, 2003, p. 7).

De todas as situações vividas em Roraima, o que se percebe é que se está diante de um quadro que, como bem observou Baines (2003), aponta para a enorme complexidade da ação de identidades étnicas em nível local, coexistindo com identidades nacionais em situações contraditórias e ambíguas. Aspectos relacionados à etnicidade e à nacionalidade mesclam-se e são acionados em situações e contextos que expressam a própria realidade dos índios e não-índios da região de fronteira, “num sistema inter e transnacional, visto em termos das nacionalidades em conjunção”.

### *O caso dos Yanomami*

Nos anos 80 e 90, antropólogos como Lazarin (1988) e Albert (1990) denunciaram o Projeto Calha Norte. Essas denúncias convergiam para algumas questões. Inicialmente, tais autores ressaltaram o fato de o projeto prever a execução de obras de infra-estrutura em territórios indígenas e a falta de comunicação e negociação com as comunidades envolvidas. No caso dos Yanomami, o projeto previa a construção de instalações militares e civis em oito localidades: em quatro (Ericó, Surucucus, Auaris e Maturacá) seriam instalados pelotões de fronteiras, com cerca de 250 pessoas, e nas outras, como Surucuru, Paapiu e Ericó, seriam feitas obras tais como a construção e o asfaltamento de pistas de pouso.

Referindo-se a essas atividades, Lazarin ressalta:

En Surucucus, a mediados de febrero, un grupo de indios, irritados por la creciente presencia de hombres y máquinas ampliando y asfaltando la pista del lugar, se pintaron de negro y se dirigieron al campamento de los funcionarios de Comara exigiendo de éstos explicaciones sobre sus objetivos y amenazándolos con actitudes radicales. Solo, con mucho esfuerzo del jefe del Puesto Indígena, la situación pudo ser controlada, pero la tensión permanece (LAZARIN, Marcos. Brasil: Yanomami, Proyecto Calha Norte y Garimpos: dos facetas de una misma invasión. In: *Boletín Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA)*, v. 8, n. 1/2, mayo, 1988, p. 28).

O que se depreende desses relatos é a falta de diálogo mais próximo com as comunidades envolvidas, é um ranço de autoritarismo por parte das autoridades envolvidas diretamente na execução dos projetos, que se traduziu nas constantes queixas de “falta de informações” e, conseqüentemente, nas suspeitas quanto “às reais intenções do governo”. Os relatos são unânimes em afirmar a “perplexidade dos índios” com a chegada de um “grande número de homens e máquinas” em seus territórios.

Entre agosto e dezembro de 1986, a Comissão de Aeroportos da Região Amazônica (Comara) desenvolveu trabalhos de ampliação da pista de pouso da Serra Couto de Magalhães. Nessa região viviam aproximadamente 350 Yanomami em nove malocas (casas comunais). Cerca de 45 índios foram utilizados em trabalhos auxiliares.

Como conseqüência direta dos contatos entre índios e não-índios, surgiram diversos problemas: 1) a atitude etnocêntrica e autoritária da empresa contratada para os trabalhos, que, por falta de assessoramento antropológico, impôs algumas medidas sem prévia consulta às comunidades. Por exemplo, obrigou os índios a abandonar e queimar uma maloca (habitação coletiva) por considerá-la dentro da “área de segurança” do aeroporto, fazendo com que quase uma centena de índios fosse deslocada para as matas próximas ou junto ao posto da Funai;

2) a falta de orientação aos trabalhadores envolvidos nas obras de como lidar com os índios nos contatos cotidianos; 3) casos de preconceito e desrespeito para com os costumes dos índios por parte dos trabalhadores; 4) caça predatória em áreas de caça tradicional da comunidade, causando transtornos, como o seu rareamento; 5) troca indiscriminada de roupas e objetos contaminados por artesanatos e alimentos dos índios, transmitindo-lhes enfermidades contagiosas trazidas pelos trabalhadores; 6) e até uma denúncia de tentativa de mineração ilegal em área indígena.

A Comissão para a Criação do Parque Yanomami (CCPY) denunciou que ocorreu uma elevação na incidência de problemas sanitários, principalmente casos de gripe, que se estenderam a várias malocas, e outras doenças respiratórias<sup>32</sup>.

Os relatórios de organizações de apoio aos índios foram também enfáticos em relação aos efeitos de médio e longo prazo da construção de infra-estrutura em territórios indígenas. Havia o receio de que tais obras viessem a facilitar e viabilizar a ocupação indiscriminada desses territórios por não-índios. Nesse “segundo momento” do Projeto Calha Norte, há notícias de que empresas mineradoras estariam prontas para se instalarem na região. Se essas notícias vierem a se confirmar, serão criados problemas de difícil solução a médio e longo prazo. Os transtornos sociais, físicos e culturais seriam permanentes, sem fortes cuidados por parte do Estado, que deveria evitar, ao máximo, as interferências diretas no cotidiano dessas comunidades.

Quando o Projeto Calha Norte começou a ser implantado na região dos Yanomami, havia uma situação já bastante tensa devido à pressão crescente de uma frente de expansão formada por inúmeros garimpeiros, que invadiam as terras Yanomami. Muitos garimpeiros vislumbraram, nas ações do Projeto Calha Norte, a possibilidade de reabertura dos garimpos. Para esses homens, assim como para os comerciantes de Boa Vista, capital de Roraima, a liberação dos garimpos em áreas indígenas seria uma volta aos tempos áureos do garimpo, quando boa parte dos então 150 mil habitantes de Roraima conheceu grande desenvolvimento econômico, impulsionado pela mineração.

Como consequência dessa visão, os garimpeiros reorganizaram-se, criando a União dos Garimpeiros da Amazônia Legal, liderada por José Altino Machado. Estabeleceu-se, então, uma grande polêmica: de um lado, os políticos locais falando em desenvolvimento e progresso; de outro, os missionários católicos ligados ao Cimi e outras instituições da sociedade civil, para os quais o Projeto, caso viesse a facilitar a reabertura dos garimpos em terras indígenas, poderia significar um golpe final no processo de extinção dos povos indígenas da região. Dom Erwin Klauter, bispo do Xingu, que então presidia o Cimi, travou uma forte polêmica com autoridades governamentais, denunciando a ameaça de extinção dos povos indígenas.

Atualmente a ameaça dos garimpos diminuiu, mas os interesses garimpeiros persistem. Cerca de 60% do território Yanomami é objeto de requerimentos e títulos mineratórios registrados no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Além disso, um projeto de colonização das décadas de 1970 e de 1980 nas fronteiras leste e sudeste das terras desses índios criou uma frente de expansão, que tende a crescer e poderá trazer novos problemas no futuro.

## **Os novos paradigmas da relação do Estado com os índios**

A questão do índio, hoje, está intimamente relacionada a uma série de problemas acumulados historicamente e nos remete à extensão da plena cidadania a esta importante parcela da população brasileira. Nos dicionários, cidadania normalmente é apresentada como o gozo dos direitos civis e políticos<sup>33</sup> dos habitantes de determinada sociedade, sob a égide de determinado Estado. No caso em análise, essa definição nos remete à discussão do direito a um lugar para os diversos habitantes de determinada sociedade no seio do seu ordenamento jurídico-político-ideológico.

Nesses termos, falar em cidadania para os índios implica falar de “um lugar” para eles na sociedade. Trata-se, portanto, de uma questão

tão antiga quanto a nossa história, isto é, começa com a chegada dos portugueses ao Brasil e se “arrasta” até hoje.

No caso do Brasil colonial, a questão de um “lugar” para seus habitantes, para os “naturais”, apareceu, inicialmente, com a noção de “súditos do rei de Portugal”. A sujeição dos índios à colônia instalada com a chegada dos portugueses explica juridicamente a subordinação desses súditos aos monarcas, que para aqui transplantaram suas instituições estatais.

A questão da cidadania apenas se colocou mais objetivamente como tal, a partir da constituição do Estado-Nação, em 1822, com a Independência do Brasil. A partir daí, a procura de identidade própria e de um projeto para a nação brasileira apresentou-se como necessária. Portanto, tornou-se imprescindível a definição de um lugar para o índio, não somente no interior da nação, mas no próprio território brasileiro.

À época, o positivismo procurou novas soluções para o problema do índio. Como ideologia, baseia-se em visão bastante rígida da humanidade, cujo processo histórico segue evolução linear. Os índios passaram, então, a ser vistos como exemplos de um dos estágios da evolução humana, o animista. Conseqüentemente, não eram capazes de pensamento racional e objetivo, podendo evoluir, entretanto, por meio da proteção e educação.

Para os positivistas, apenas cabia ao Estado respeitar o estágio de evolução dos índios, sustando sua possível dizimação e deixando que, no correr do tempo, de forma suave, eles atingissem o estágio da civilização.

Para os criadores do SPI, era dever do Estado, pela “proteção fraternal”, dar condições para os índios “evolürem”, de forma lenta, para um “estágio superior”, que significaria sua “incorporação” à nação brasileira.

Após a proclamação da República e da igualdade jurídica formal do Estado liberal, desenvolveu-se um projeto burocrático, autoritário e

centralizado de “unidade nacional”, posto em prática a partir de 1930. Trata-se do projeto de Estado Tutelar<sup>34</sup>. No que se refere aos índios, o positivismo e o liberalismo da República oligárquica, o nacionalismo estado-novista, o desenvolvimentismo populista e o desenvolvimento integracionista pós-golpe de 1964 têm em comum o evolucionismo, a crença no progresso e na ideologia do cadinho racial e do branqueamento progressivo do Brasil. Permaneceram, assim, alguns dos pilares ideológicos que marcariam profundamente a política indigenista republicana: a crença na inexorabilidade do fim dos índios, por isso deveriam ser amparados pelo Estado; o evolucionismo pelo qual o “ser índio” é concebido como situação passageira, a de “estar” índio; o ideal de branqueamento do brasileiro; e, ainda, a visão paternalista autoritária, que associa o índio a uma criança desamparada e, por isso, precisa ser “tutelada” pelo Estado.

Enfim, consolidou-se a idéia de que o Estado devia ser o veículo de uma única nacionalidade. Para o Estado brasileiro, estar “índio” era a única forma possível para que eles pudessem, em futuro próximo, ser nacionalizados, portanto, ser brasileiros. Afinal, tradicionalmente, o Brasil apresentou sua própria imagem como país formado por um cadinho de raças, que soube fundir diferentes raças num só povo brasileiro. Nesse sentido, a tutela foi o modo jurídico encontrado para dar forma a essas concepções não pluralistas de Estado-Nação.

### *Da tutela ao índio plenamente capaz*

Pelo Código Civil de 1916, os índios foram considerados “incapazes, relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer”, sujeitando-os ao “regime tutelar estabelecido em leis e regulamentos especiais”. Esse código sedimentou juridicamente os preconceitos evolucionistas difundidos já no século XIX, segundo os quais os índios estavam destinados a desaparecer diante da “civilização”.

Desde o período colonial, os índios eram tutelados pelo Estado por meio dos juizes de paz. Até então, o índio era identificado com os totalmente incapazes para os atos civis. Com a elaboração do Código

Civil de 1916, a tutela recebeu novo reforço. No artigo 6º, esse código estabelece que:

São incapazes, relativamente a certos atos, ou à maneira de os exercer:

I - os maiores de dezesseis e os menores de vinte um anos;

II - os pródigos;

III - os silvícolas;

Parágrafo único. Os silvícolas ficarão sujeitos a regime tutelar, estabelecido em leis e regulamentos especiais, o qual cessará à medida que se forem adaptando à civilização do país (art. 6º do Código Civil de 1916).

Devido a essa incapacidade relativa, tornava-se necessário o estabelecimento de um tutor legal, neste caso, o próprio Estado, por intermédio do órgão encarregado da política indigenista, o SPI<sup>35</sup>, de 1910 a 1967, e depois o seu sucessor, a Funai. A incapacidade relativa significava que determinados atos da vida civil, como a venda da produção e o estabelecimento de contratos, eram anuláveis, caso o Estado – o tutor – considerasse-os lesivos aos interesses do tutelado. Com a declaração da incapacidade relativa dos índios, os legisladores pretendiam garantir a proteção destes, que seriam tutelados pelo Estado, incorporando, assim, uma tradição da legislação brasileira a esse respeito.

Embora a tutela tenha sido pensada, inicialmente, não como mero substituto da vontade do tutelado, e, sim, como proteção adicional – levando-se em conta a constatação de que pertenciam a outra cultura e, portanto, não conheciam bem a sociedade branca, sendo, por conseguinte, passíveis de serem enganados, espoliados ou lesados em seus direitos –, na realidade, esse instrumento deu margem a práticas contrárias aos objetivos propostos anteriormente.

Na prática cotidiana da relação entre o Estado e os índios, a tutela, muitas vezes, foi usada mais como instrumento de subordinação dos

índios ao Estado. Invocando o regime da tutela, não raras foram as vezes em que o Estado tomou medidas lesivas aos interesses dos índios, seja negociando diretamente com empresas a produção de uma comunidade de forma desvantajosa, seja impedindo indivíduos ou comunidades inteiras de exercer determinados direitos de cidadão, como o de votar<sup>36</sup>, seja utilizando-se da violência ou do arbítrio, praticados pelos encarregados dos postos indígenas.

Com a criação da Funai, em 1967, ocorreram algumas mudanças na relação entre o Estado e os índios. No que se refere aos excessos da época do SPI, relativos à aplicação de “corretivos” aos índios “desobedientes”, pode-se afirmar que foram abolidos, ou tornaram-se bem mais sutis, com o emprego de outros métodos e outras estratégias, agora mais no sentido de cooptação, de corrupção de lideranças com medidas paternalistas. Entretanto, a tutela foi mantida, com algumas de suas conseqüências mais funestas.

Em 1973, surgiu novo instrumento jurídico para estabelecer os direitos dos índios: a Lei nº 6.001, ou o Estatuto do Índio, como ficou conhecida, que manteve grande parte dos pressupostos já consagrados em códigos anteriores, inclusive o instituto da tutela. Essa lei preconiza o respeito às lendas, aos costumes e às tradições dos índios, mas, ao mesmo tempo, de forma ambígua, apregoa a sua integração na sociedade nacional.

A tutela, por exemplo, foi, durante muito tempo, um forte fator de impedimento do exercício de cidadania plena pelos índios brasileiros. Foi com base na tutela que o governo brasileiro, nos anos 80, tentou cercear os direitos de ir e vir e de expressão de lideranças indígenas, como o caso do Cacique Xavante Mário Juruna, que foi obrigado a recorrer à Justiça para viajar ao exterior, contra a vontade do seu tutor.

Com a Constituição de 1988, na prática, o Estado brasileiro, refletindo espírito de maior tolerância, assumiu o seu caráter pluriétnico, e os índios brasileiros passaram a ter lugar no futuro como índios e, ao

menos legalmente, conquistaram mais espaço em sua caminhada de luta por uma cidadania plena.

Conforme o jurista Júlio Geiger (1989), a Constituição de 1988 implicitamente acabou com a tutela, ao considerar o índio parte legítima e capaz de defender seus direitos, sem nenhuma intermediação (tutor), como consta em seu artigo 232: “Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos, interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo”.

Outros avanços também são assegurados pela primeira vez em uma Constituição<sup>37</sup>. “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (art. 231), bem como o direito ao ensino fundamental na sua língua materna (art. 210, § 2º).

Ao assumir o seu caráter multiétnico e pluricultural, o Estado brasileiro dá mais um passo no sentido de garantir direitos fundamentais para um efetivo exercício da cidadania pelos índios, entretanto é cidadania diferenciada, como se verá mais adiante<sup>38</sup>.

Mais recentemente, o novo Código Civil, aprovado pelo Congresso Nacional, acabou com a tutela, retirando os índios da condição de relativamente incapazes.

### *A cidadania do ponto de vista jurídico*

O mundo ocidental adota dois critérios para determinar a cidadania: o *jus solis* e o *jus sanguinis*. De acordo com o primeiro, a cidadania é determinada pelo nascimento, isto é, pelo fato de o indivíduo ter nascido em território nacional. O segundo critério determina que, para ser considerado cidadão de um país, o indivíduo deve ter o pai ou a mãe ou ambos como cidadãos do mesmo país.

O Brasil, tradicionalmente, adota no texto os dois critérios, com ênfase, entretanto, no critério do *jus solis*, conforme consta na Constituição de 1988:

Art. 12. São brasileiros:

I – natos:

a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;

b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;

c) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira.

O índio, portanto, pelo simples fato de ter nascido no Brasil, é cidadão brasileiro. O conceito de cidadania, do ponto de vista jurídico, é a ligação política e jurídica das pessoas com o Estado. Essa ligação inclui direitos e deveres, criando obrigações entre indivíduos e Estado e entre os próprios indivíduos.

Existe grande dificuldade em aplicar esse conceito de cidadania aos índios, uma vez que a sociedade indígena brasileira tem regras e conceitos de propriedade, família, sucessão e de contratos, bem como sistema de penas completamente diferentes da sociedade não-índia. Sobre isso, lembra Souza Filho: “O fato de qualificar um índio de cidadão brasileiro, igual aos demais, não modifica os conceitos de sua sociedade nem altera sua forma de viver e de se relacionar com o mundo, com o seu mundo” (1983, p. 45).

Outro aspecto a se considerar sobre essa questão é que o simples fato de os índios serem reconhecidos como cidadãos natos não é garantia de cidadania efetiva. Como bem atestam as inúmeras leis especiais para os índios brasileiros, esse exercício de cidadania não se dá da mesma maneira que para os “demais brasileiros”<sup>39</sup>.

Para alguns juristas, como Souza Filho (1983), reconhecer uma cidadania “especial” é o mesmo que não reconhecer o índio como cidadão brasileiro. Nesse caso, as leis de proteção seriam uma recompensa que as nações indígenas recebem em troca de sua submissão ao Estado colonialista. Analisando a tutela e outros instrumentos ditos de proteção, Souza Filho afirma:

Ser índio um cidadão brasileiro, portanto, é uma ficção. Os índios não constituíram a nação brasileira, para adquirir essa cidadania são obrigados a perder a sua identidade, deixar de ser índio; visto por esse lado, o índio é cidadão brasileiro por naturalização [...](1983, p. 50).

Entretanto, prefere-se acrescentar que toda idéia de cidadania é uma ficção não só para o índio, como para os demais “cidadãos”, engendrada pelo Estado-Nação, sendo ele mesmo uma ficção.

Embora os juristas, ao analisarem a questão da cidadania do índio – a questão do lugar do índio –, afirmem que a tutela deveria ser vista como instrumento “a favor do índio”, de proteção, e não de restrição de direitos, como os de votar e ser votado, enfim, não como instrumento de redução dos índios a uma “cidadania de segunda classe”, na prática, foi exatamente isso que aconteceu durante todos esses anos em que a tutela esteve em vigor<sup>40</sup>.

Por outro lado, como ressalta Sadek de Souza<sup>41</sup>, o conceito de cidadania sempre apresenta risco para as minorias étnicas. Os direitos e deveres iguais a todos, ou a eliminação das diferenças, preconizados por regras comuns a todos refletem, necessariamente, a concepção de mundo e valores da sociedade majoritária, a não ser que esta aceite o pluralismo cultural, tal como, de certa forma, tem ocorrido no Brasil a partir da Constituição de 1988.

O Estado brasileiro assumiu, em 1988, o seu caráter pluriétnico, embora as conseqüências ainda não possam ser totalmente medidas na prática, uma vez que esta nova realidade pôs em xeque a enraizada autoimagem de Estado-Nação, fruto da fusão harmoniosa das três raças que compõem o povo brasileiro.

Em que pese às mudanças verificadas a partir de 1988, no que se refere aos índios, um longo caminho ainda resta a percorrer no Brasil. A desigualdade social no país é fato, mas ela se torna mais perversa, quando analisada sob a ótica das populações indígenas. Apesar dos evidentes avanços na legislação protetora, não se pode identificar ainda a ascensão dos índios à condição de cidadãos plenos. Existe um vácuo entre o discurso e a prática, que fica evidenciado nas questões a serem abordadas a seguir.

Em 1996, o governo brasileiro apresentou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), tal como recomendado pela Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993. Nesse programa, as sociedades indígenas ganharam espaço, sendo delimitadas ações de curto, médio e longo prazo. Entre as ações de curto prazo, citam-se: apoiar a revisão do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/73) no sentido apontado pelo projeto de lei que cria o Estatuto das Sociedades Indígenas; assegurar e demarcar as terras tradicionalmente ocupadas pelas populações indígenas; dotar a Funai de recursos suficientes para a realização de sua missão de defesa dos direitos indígenas, particularmente o processo de demarcação das terras; assegurar às sociedades indígenas educação escolar diferenciada; assegurar a participação das sociedades indígenas e de suas organizações na formulação e implementação de políticas de proteção e promoção de seus direitos.

Esse programa, no entanto, como muitos outros do período do governo Fernando Henrique Cardoso, praticamente não trouxe maiores conseqüências concretas. A omissão do governo federal em vários aspectos relacionados aos direitos dos índios e as dotações orçamentárias cada vez menores aos órgãos ligados à assistência dessas populações comprometeram os avanços nos direitos indígenas. Tem havido uma absoluta falta de vontade dos líderes governamentais no Congresso de fazer tramitar propostas legislativas essenciais à solução dos problemas que afetam os povos indígenas.

Estabelece-se, assim, algo parecido a um círculo vicioso: não se executam políticas públicas, porque as leis não estão regulamentadas, e o próprio governo não se esforça em fazer tramitar as proposições no Congresso. O Projeto de Lei nº 2.057/91, que cria o Estatuto das Sociedades Indígenas, depois de ter sido aprovado pela Comissão Especial criada para analisar o mérito da matéria, aguarda apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Esse estatuto, que disciplina a relação entre o Estado, a sociedade brasileira e as populações indígenas, reúne 175 artigos, que dispõem sobre: a situação jurídica dos povos indígenas; a proteção do patrimônio material e imaterial, dos bens e negócios com terceiros; as terras indígenas e sua demarcação; o aproveitamento de recursos minerais, hídricos e florestais; a proteção ambiental; a assistência à saúde e educação; as atividades produtivas e os crimes contra os índios.

Desde 1993, encontra-se paralisado, no Senado, o Projeto de Decreto Legislativo nº 34/93, de adesão do governo brasileiro à Convenção 169, sobre povos indígenas e tribais, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A aprovação desse projeto selaria o compromisso brasileiro com princípios internacionais de pluralidade étnica, que incluem os povos indígenas como parte da cidadania. Na verdade, essa convenção trata da atualização de outra: a 107, o primeiro instrumento jurídico internacional concebido especificamente para salvaguardar os direitos indígenas. A Convenção 169 reconhece a diversidade étnico-cultural dos povos indígenas e reforça os direitos às terras e aos recursos naturais nelas existentes. Ainda trata de temas como: emprego, formação profissional, segurança social, saúde, educação e meios de informação.

Por falta de condições de levar a cabo políticas sistemáticas de educação, saúde e “desenvolvimento de comunidade”, a situação dos índios brasileiros tende a se agravar. Vários povos indígenas, buscando sua própria sobrevivência, estão permitindo a entrada de madeireiros e garimpeiros em suas terras como forma de contrabalançar a omissão do Estado em atividades essenciais de assistência. Isso significa aumento

de mortalidade, provocado por conflitos e doenças, estas resultantes do contato com os invasores e da acelerada degradação ambiental.

Finalmente, em relação à questão das terras indígenas, ao contrário do que comumente se diz, não basta definir os limites territoriais de determinada população indígena, para que seja preservada da ação predatória de invasores não-índios. Tal como, na questão da reforma agrária, a mera distribuição de terras não garante o desenvolvimento dos pequenos agricultores, a delimitação das terras indígenas não garante a sustentabilidade dos povos indígenas. Não basta reconhecer seu direito a terra, porque faltam condições para que eles desenvolvam suas formas produtivas. É preciso, então, dar assistência e condições para seu desenvolvimento mais amplo, dentro do contexto nacional, por meio de políticas específicas de educação e saúde e de fomento a projetos de desenvolvimento econômico sustentável.

Uma pesquisa realizada, entre 1993 e 1995, pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), pelo Projeto Estudo sobre Terras Indígenas no Brasil/Museu Nacional (Peti/MN) e pela Associação Nacional de Apoio ao Índio/Bahia (Anai/BA), que resultou na publicação do *Mapa da fome entre os povos indígenas no Brasil*, identificou um universo de 577 terras indígenas envolvendo uma população total de 311.656 indígenas. Deste total, foram obtidas informações sobre uma população de 254.904 indígenas (81,79% da população total) e sobre 297 áreas indígenas (51,47% do total identificado). Na relação entre a população levantada e a população da qual foram obtidas informações, chegou-se à conclusão de que existem 106.764 indígenas com dificuldades para garantir satisfatoriamente seu sustento alimentar. Em termos proporcionais, isso quer dizer que, pelo menos, 34,25% (um terço) da população indígena passa fome crônica ou sazonal. As causas apontadas para essa situação são: a falta de demarcação dos territórios ou o tamanho muito reduzido das áreas já demarcadas; o fato de que grande parte das terras sofreu ou vem sofrendo depredação ambiental, sendo que, em alguns casos, as terras estão totalmente devastadas e seu solo, empobrecido pelo mau uso; a invasão das áreas indígenas por garimpeiros ou ma-

deireiros; as doenças crônicas, como a verminose, o sarampo, a catapora, a pneumonia, a tuberculose e a AIDS, ou as epidêmicas, como a malária e a cólera; e o alto índice de mortalidade infantil.

Como se viu, com a Constituição de 1988, o Estado brasileiro assumiu, de forma mais clara, importantes mudanças paradigmáticas. Nesse sentido, o Brasil acompanhou as tendências internacionais de subordinar os direitos individuais de cidadania aos direitos coletivos de cidadania como forma de compensação da parte mais fraca. Nessa linha de raciocínio, podem-se entender o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Consumidor e a proposta do Estatuto das Sociedades Indígenas, que atualmente se encontra em exame no Congresso Nacional. Também, é nessa mesma perspectiva que se podem entender os documentos internacionais da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos Direitos das Minorias Étnicas. Essa visão de cidadania assume, cada vez mais, posição de destaque nas leis específicas para os povos indígenas, tanto no direito nacional quanto no internacional. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 deu o primeiro passo, ao reconhecê-los como entidades coletivas detentoras de direitos coletivos. Aliás, esse tratamento não era propriamente novidade nas leis brasileiras, uma vez que a Lei nº 6.001, de 1973, e a Lei de 1928 já o faziam, mas timidamente. O avanço da Constituição de 1988 está em ter reconhecido os chamados direitos coletivos, até então circunscritos a apêndices na legislação ordinária.

A idéia de cidadania, cada vez mais, passa a considerar outros fatores, como os direitos coletivos das minorias, as compensações coloniais e os direitos das partes mais fracas, que representam grandes mudanças no conceito de cidadania. Essas mudanças inserem-se nas transformações iniciadas após a Segunda Grande Guerra e culminam com as recentes iniciativas no âmbito dos organismos multilaterais: as chamadas ações afirmativas e de reparação a favor de negros, judeus e índios.

A Constituição de 1988, chamada pelo Deputado Ulisses Guimarães, não por acaso, de Constituição Cidadã, marcou uma nova fase

na luta dos índios pelos seus direitos de cidadania. A incorporação desses direitos ao texto constitucional só foi possível devido a um fato novo: a entrada em cena de um novo ator político – o índio. Não mais o índio étnico “em si”, mas o índio genérico “para si”. Nesse contexto, o movimento indígena, mesmo não contando com a mesma atenção dispensada pelos historiadores aos demais movimentos sociais, teve grande importância no processo de redemocratização brasileira.

Essas mudanças paradigmáticas iniciadas a partir de 1988 representam apenas o começo de um longo processo que começa a se delinear nas relações entre os índios e a sociedade brasileira. Elas mostram ainda que o destino dos povos indígenas não está determinado previamente, mas depende, sobretudo, deles próprios, de suas lutas e estratégias políticas adotadas, de forma dialética, e da reação da sociedade brasileira a essas demandas indígenas.

A idéia básica de cidadania diz que os cidadãos devem ter participação política, social e econômica igual a todos os demais indivíduos de uma determinada sociedade. Nesse sentido, poder-se afirmar que os índios são cidadãos? Se, do ponto de vista jurídico, como ficção, é possível afirmar que sim, do ponto de vista concreto, substantivo, do exercício efetivo dos direitos e deveres de cidadão, com certeza a resposta é não. No caso do Brasil, não só o índio é ainda um cidadão parcial, mas também o são os pobres em geral: os sem-terra, os sem-teto, os sem-trabalho, os sem-cultura, isto é, os excluídos de todos os gêneros que compõem o grande contingente dos “sem-cidadania plena”, substantiva.

## **Os desafios do Estado na Amazônia**

O sociólogo polonês Zygmunt Bauman, em recente artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, referia-se a um aspecto considerado crucial para os debates que ora se fazem. Referindo-se aos processos de modernização que provocaram o fim do que ele chamou de “era do espaço”, ressalta a existência de novo momento da história em que se conta o espaço de uma nova forma. Há hoje uma nova extraterritorialidade do poder, em que reinam aqueles que menos dependem do espaço, os me-

nos vinculados a um lugar, os que possuem maior liberdade de se deslocarem, de se transferirem, aí se incluindo homens, mercadorias e capitais. A noção de soberania e de território, por conseqüência, mudou. A era das linhas de defesa, nos moldes tradicionais da linha Marginot, acabou. As fronteiras são mais e mais permeáveis. O novo poder do capital e suas conseqüências – tráfico lícito ou não, migrações, capitais – tornam a situação das fronteiras, e dos espaços, bem mais complexa do que no passado.

No dizer desse autor,

O poder fluido não respeita os obstáculos; ele se infiltra pelos muros mais espessos, passa facilmente por milhares de fendas, frestas e rachaduras, por mais finas que sejam. Não há vedação capaz de tapar os buracos, de impedir as fugas. É nessas condições desfavoráveis que as forças estatais, separadas do fluxo global, fixas e imobilizadas por sua soberania e suas responsabilidades territoriais, devem buscar soluções globais para problemas produzidos em nível mundial. Esses problemas são gerados no “espaço dos fluxos”, mas devem ser abordados e tratados no “espaço dos lugares”. A significação nova do lugar nasce, se alimenta e se consolida perpetuamente nessa nova condição global. Uma terceira tendência deriva das outras duas. Depois de cerca de dois séculos de casamento, o poder e a política, instalados alegremente no quadro do Estado-nação moderno, parecem tender ao divórcio. Os dois parceiros olham em direções opostas: um se sente desconfortável no domicílio partilhado, e o outro está cada vez mais contrariado pelas prolongadas ausências do parceiro. [...] A maior parte das funções que a política executava é agora concedida às forças do mercado e ao domínio novo da “política da vida”, essa política que encoraja os cidadãos dos Estados-nações a buscar soluções pessoais a problemas de origem social. O poder é livre para percorrer “o espaço global dos fluxos” sem prestar reconhecimento, a não ser formal, às antigas formas de controle político, enquanto a política, privada de todo poder, pode apenas observar, desditosa e impotente, suas facécias. O máximo que ela pode esperar é atrair as boas graças dos poderes extraterritoriais, ao mesmo tempo em que dirige seu interesse para outras soberanias

igualmente territoriais. (BAUMAN, Zygmunt. Resíduos modernos das nações. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 23 nov. 2003. Folha Mais)

As áreas de fronteiras da Amazônia brasileira, e de outras regiões, formam espaços bastante complexos. No caso da Amazônia, ocorreu enorme transformação nas últimas décadas. As estatísticas apontam um expressivo crescimento populacional, acompanhado de um fenômeno mais ou menos generalizado em todo o país: o inchaço urbano. Entre 1991 e 1999, a população da Amazônia passou de 12,5 milhões de habitantes para 19 milhões. Essa região tem grande importância estratégica, seja pelos seus recursos naturais, sobretudo minerais, seja pela sua biodiversidade. Por outro lado, a possibilidade crescente de que as reservas de água doce do planeta estejam se tornando um recurso cada vez mais sensível faz da Amazônia uma área estrategicamente importante para o país.

As ações de defesa da Amazônia constituem enorme desafio para o Estado brasileiro, pela imensidão dos espaços e pelas dificuldades de comunicação e transporte. A gestão dessa região também é bastante problemática. Questões como o desmatamento, as queimadas, o narcotráfico, a poluição dos rios pelo mercúrio dos garimpos, a mortalidade infantil, a prostituição, o uso inadequado do solo e os conflitos fundiários entre os sem-terra e os grandes fazendeiros, os garimpeiros e os índios e entre os posseiros e os índios, por exemplo, são alguns dos graves problemas a serem enfrentados pelo governo brasileiro na Amazônia, incluindo as regiões de fronteira.

Além da exploração predatória do ambiente e das agressões aos ecossistemas, há o grave problema das invasões de reservas indígenas, o contrabando, o garimpo ilegal e o tráfico de drogas. O tráfico de drogas está muito ativo na região. Inúmeras pistas de pouso clandestinas são utilizadas para todo tipo de ilícito. A Amazônia tem uma extensa fronteira com a Colômbia, país em que a guerrilha, sobretudo as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), alimentada financeiramente pelo narcotráfico, atua há cerca de 40 anos e domina aproxima-

damente 40% do território do país. Por essa fronteira já houve várias incursões da guerrilha colombiana em território brasileiro. Apesar da vigilância, essas incursões, hoje, continuam a representar uma ameaça ao território nacional. Referindo-se a essa questão da fronteira com a Colômbia, Lourenção afirma:

O país [a Colômbia] tem uma extensa fronteira amazônica com o Brasil e os guerrilheiros colombianos já fizeram muitas incursões a territórios brasileiros fronteiriços, inclusive mantendo laboratórios de refino de cocaína na floresta. Os guerrilheiros das Farc estão espalhados por mais de 1.000 quilômetros ao longo da fronteira entre São Joaquim, no extremo oeste da região conhecida como Cabeça de Cachorro, e Tabatinga, normalmente, acampando a apenas 50 quilômetros do limite com o Brasil. Em 1999, um posto fronteiriço brasileiro com a Colômbia foi atacado por guerrilheiros, ocasionando a morte de seis soldados brasileiros. Em represália, o Exército mandou uma expedição especial que matou sete guerrilheiros. Depois deste incidente, o Exército brasileiro também realizou uma operação na fronteira, que incluiu cinco mil homens, emprego de helicópteros e carros de combate, quando foi bombardeada uma grande pista de pouso clandestina dos guerrilheiros colombianos (2003, p. 36).

Além da devastação ambiental, do narcotráfico, do contrabando de armas, metais e de animais silvestres e outras formas de ilícito, há ainda a tensão do conflito entre o governo da Colômbia e os grupos guerrilheiros e da presença norte-americana no combate ao narcotráfico naquele país.

Embora o Brasil não tenha contencioso com qualquer dos países fronteiriços, existem alguns problemas que podem, de alguma forma, afetar o Brasil. Nesse sentido, destaca-se o contencioso entre a Venezuela e a Guiana pela posse da bacia do Essequibo. Talvez tenha sido esse um dos motivos da realização, em 1999, pelo Exército brasileiro, de manobras militares na fronteira com a Venezuela e com a Colômbia. Nessa

última operação foram mobilizados cinco mil homens, helicópteros e carros de combate, assim como foram realizadas demonstrações de controle do espaço aéreo por parte da Força Aérea Brasileira.

### **Sugestões de ação/resolução dos problemas acumulados**

O Estado brasileiro, infelizmente, foi praticamente desmontado devido, em parte, a uma crise estrutural e, em parte, a opções políticas equivocadas tomadas nos últimos anos. Um primeiro passo para a reversão desse quadro seria o restabelecimento de sua capacidade de atuação. As ações que visem à assistência nas áreas de saúde e educação e à garantia de direitos às populações indígenas devem ser consideradas prioridade para a ampliação dos direitos de cidadania a toda a população brasileira, em especial, aos descendentes das populações pré-colombianas. Tais ações possibilitarão não a incorporação ou integração como se imaginava há algumas décadas, mas a inclusão, a incorporação dessas populações como cidadãos plenos, embora diferentes.

No que se refere especificamente à presença das Forças Armadas e da Polícia Federal em áreas indígenas, uma primeira premissa a ser levada em conta é a do bom senso por parte das autoridades diretamente envolvidas com essas comunidades. Algumas medidas práticas devem ser observadas pelo Estado para que se possa, se não resolver a maioria dos problemas que inevitavelmente ocorrem, pelo menos poder minorá-los.

Desde o início do Projeto Calha Norte, com o conseqüente aumento da presença das Forças Armadas em terras indígenas, constantemente surgem pequenos incidentes envolvendo militares e indígenas. O resultado desses incidentes tem sido uma série de denúncias dos índios quanto a atitudes etnocêntricas dos militares aquartelados nessas terras.

Numa tentativa de buscar meios de sanar tais problemas, o governo brasileiro agendou uma série de reuniões com as lideranças indígenas. A primeira delas ocorreu em Manaus, em 9 de dezembro de 2002. A segunda realizou-se em Brasília, com a participação do Ministério

Público Federal. Como sugestão para o equacionamento da questão, os índios elaboraram um documento contendo suas reivindicações e uma série de sugestões que foram entregues ao ministro da Defesa. Iniciou-se, assim, importante processo de diálogo entre as partes. Como resultado desse esforço conjunto, sugeriu-se a constituição de uma comissão interinstitucional composta por representantes dos diferentes atores envolvidos, entre eles os índios e funcionários das Forças Armadas e do Ministério Público.

O Exército, numa demonstração de boa vontade, transformou alguns dos pontos constantes nas reivindicações em normas e orientações por meio da Portaria do Exército nº 20, de 2 de abril de 2003. Trata-se de importante avanço na questão. Nesse documento, são estabelecidas as diretrizes para o relacionamento do Exército com as comunidades indígenas. O documento parte do reconhecimento dos direitos dos índios, diz do relacionamento historicamente excelente entre as partes e recomenda aos militares que conheçam e respeitem o índio e sua cultura.

Em que pese aos avanços já registrados, outras medidas poderiam ser adotadas no sentido do aperfeiçoamento das regras de convivência entre as Forças Armadas e as diferentes etnias, tais como: proibir a construção de quartéis e postos militares nas proximidades de aldeias ou de habitações comunais das populações indígenas; em caso de construir obra impactante em terras indígenas, proceder ao estudo de impacto sociocultural e ambiental, discutindo a questão democraticamente com os índios, com a Funai e com a Funasa, órgãos governamentais com mais experiência na convivência cotidiana com as populações indígenas; procurar sempre, nas obras de infra-estrutura e edificações, manter uma margem razoável de distância das aldeias ou áreas culturalmente sensíveis (cemitérios, áreas de interesse mágico-religioso, de caça e pesca, etc.); e, sempre que possível, estabelecer um cinturão verde entre as unidades militares e as aldeias.

Uma questão extremamente sensível relaciona-se à realização de operações militares em terras indígenas. Com a implantação dos programas Calha Norte e Sivam, intensificaram-se as operações militares de rotina nas fronteiras ao norte do país. Mais recentemente, nos anos 2002 e 2003, algumas operações militares de maior envergadura foram realizadas em regiões de fronteiras, com forte presença indígena.

### *Operação Tapuru*

Essa foi uma grande operação, realizada na Amazônia Ocidental brasileira em 2002, de forma combinada, que envolveu grande efetivo de pessoal e material e a participação integrada da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, sob o comando único atribuído ao Comandante Militar da Amazônia. A área de operações foi de 252 mil km<sup>2</sup>, abrangendo as cidades de Tefé, Tabatinga e São Gabriel da Cachoeira. Foram priorizadas as ações de intensificação de vigilância das fronteiras, de patrulhamento nas calhas dos rios e de fiscalização dos transportes. Além disso, as comunidades carentes da região receberam atendimento médico e odontológico.

### *Ajuricaba II*

Manobra realizada em novembro de 2003, que teve por objetivo principal adestrar estados-maiores e tropas no planejamento e na execução de operações de defesa da soberania nacional contra ações de forças convencionais e irregulares. Visou, ainda, a atualizar os planejamentos operacionais vigentes para o emprego de forças militares na Amazônia, incluindo o deslocamento estratégico a partir de outras regiões do país. O exercício desenvolveu-se nos Estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, de Rondônia, de Roraima e em parte do Pará, numa área com cerca de 2.600.000 km<sup>2</sup>, e contou com a participação de comandos e tropas do Comando Militar da Amazônia (CMA) e do Comando Militar do Oeste; das Forças de Ação Rápida do Exército (Brigada de Infantaria Pára-Quedista/RJ; 1º Batalhão de Forças Especiais/RJ; 3ª e 10ª Brigadas de Infantaria Motorizada/GO e PE; 4º Esquadrão de Aviação do

Exército/AM; e elementos da Marinha do Brasil e FAB). Participaram da manobra cerca de 3.000 militares, 35 aeronaves, 200 viaturas e 170 embarcações. Paralelamente à operação, foram realizadas ações de vigilância e controle de fronteira e da calha dos principais rios da região.

### *Operação Jauru*

A operação foi realizada pelo Comando Militar do Oeste (CMO) e pela 9ª Divisão de Exército (9ª DE) nos Estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, com a finalidade de adestrar sua tropa para atuar, caso se faça necessário, em curto espaço de tempo e em caráter episódico, em conjunto com as Polícias Federal e Rodoviária Federal, com a Secretaria da Receita Federal, as Polícias Civil e Militar, o Departamento de Operações de Fronteira (DOF) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), no apoio ao combate aos ilícitos de fronteira. Participaram da operação efetivos da 13ª Brigada de Infantaria Motorizada, de Cuiabá (MT), da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, de Dourados (MS), e da 18ª Brigada de Infantaria de Fronteira, de Corumbá (MS), num total de 1.800 militares. Nas áreas dessas grandes unidades, foram distribuídos pelo menos 200 postos de fiscalização de repressão aos ilícitos de fronteira (PARIFron).

### *Operação Timbó*

Uma operação militar combinada da Marinha, do Exército e da Força Aérea Brasileira, realizada, em 2003, a fim de proteger a Amazônia Brasileira, adestrar as forças singulares (Marinha, Exército e Força Aérea) no planejamento e na execução de operações combinadas. Visou, ainda, avaliar procedimentos operacionais, de comando e controle, de apoio logístico e de comunicações e coibir ações de narcotraficantes e de grupos guerrilheiros, ilícitos ambientais e aqueles ocorridos nas comunidades indígenas. Com o intuito de legitimá-la e ampliar seu espectro de atuação, participaram da operação diversos organismos que atuam na região, como a Polícia Federal, a Receita Federal, o Sipam, o Ibama, a Funai e as Secretarias de Segurança Pública dos estados en-

volvidos, bem como suas Polícias Militares. A área de atuação foi a da fronteira brasileira com a Colômbia e o Peru, nos Estados do Amazonas e do Acre.

Quanto à realização de exercícios militares em territórios indígenas, propõe-se que haja restrições a esse tipo de operação. O Estado brasileiro deveria normalizar a questão, prevendo os casos em que essas operações seriam possíveis. Por exemplo, em caso de decretação de estado de sítio e de emergência, isto é, por ocasião de situações extremas de ameaça à segurança nacional.

Essa proposta leva em consideração uma série de questões. Em primeiro lugar, as terras indígenas não constituem simples espaço geográfico segundo a tradição ocidental, mas territórios culturalmente significados. Como território, as áreas indígenas englobam as terras necessárias à reprodução física e, principalmente, cultural das etnias. Portanto, trata-se de espaço que abrange áreas de caça e pesca e de produtos naturais, como matas, árvores e frutos necessários à reprodução de determinados aspectos de sua cultura. Nesse caso, qualquer interferência externa que, de alguma forma, comprometa esses aspectos deve ser descartada ou cercada de grandes cuidados.

No caso de exercícios militares com tiros de guerra, explosões, etc., esses inevitavelmente provocarão a fuga das caças, a diminuição da pesca, a destruição de árvores, a depredação do meio ambiente, comprometendo, assim, as condições de reprodução cultural dos habitantes do lugar. Mais uma vez, há a questão do bom senso e da necessidade das medidas de proteção da sociedade, que devem prevalecer em um estado democrático, ou seja, tal como em outras situações de comprometimento ou grave ameaça à segurança da sociedade como um todo, é possível que, democraticamente, a sociedade, em nome da segurança, aceite restrições parciais da liberdade individual e coletiva (no caso os índios), desde que tais medidas sejam de caráter passageiro e discutidas de forma transparente com a sociedade civil organizada e, no caso dos índios, com os seus representantes legitimamente designados pelas comunida-

des para o papel de intermediação com as autoridades governamentais. Trata-se de assunto sensível, que deve receber atenção especial do Estado para, em nome da segurança, não se cometerem graves equívocos, tal como ocorre hoje em outros países de larga tradição democrática.

A presença necessária da Polícia Federal em áreas indígenas, em missões específicas, deve, sempre que possível, contar com o apoio de funcionários da Funai, os quais, pela convivência cotidiana com as comunidades envolvidas, transmitem aos índios uma sensação de mais segurança e certeza de que tais ações se revestirão de cuidados, no sentido de não se ferirem os valores fundamentais da cultura indígena.

Existem exemplos bem-sucedidos desse tipo de parceria entre a Funai e a Polícia Federal nas operações de repressão a tráfico de drogas. É o caso das diversas operações realizadas entre os índios Guajajara, no Maranhão, que normalmente se realizam com a presença de antropólogos ou outros técnicos da Funai, que acompanham e orientam os agentes da Polícia Federal, ajudando-os a diferenciar as plantações de ervas ilícitas para uso mágico religioso dos xamãs daquelas que, pela quantidade, são destinadas à venda no mercado negro do tráfico de drogas.

No caso da Polícia Federal, se a área for considerada mais “sensível” do ponto de vista da segurança, seria interessante a constituição de uma força-tarefa ou de um grupo especializado em realizar operações nas comunidades indígenas, que tenha uma formação que abranja conhecimentos de antropologia e etnologia indígena da Amazônia.

Como se vê, essas são, acima de tudo, medidas operacionais de bom senso, que refletem mais uma mudança de postura das autoridades, que devem, em suas ações, demonstrar um pouco mais de sensibilidade ao lidarem com a diversidade cultural do país.

A Polícia Militar estadual deve evitar, ao máximo, atuar em terras indígenas, exceto com a presença, a supervisão e o comando de autoridades federais, pois as terras indígenas pertencem à União e, assim como a questão indígena, estão sob a jurisdição do governo federal. Por

isso, há consenso entre os especialistas na questão indígena de que é a Polícia Federal quem deve atuar nessas terras. Os projetos que tratam do novo Estatuto das Sociedades Indígenas, em tramitação na Câmara Federal, também são unânimes em relação à questão da jurisdição federal das terras indígenas e acrescentam uma questão importante, que deve ser apoiada pelo governo: a regulamentação do poder de polícia a ser exercido pela agência indigenista oficial.

Sobre o poder de polícia do órgão federal indigenista, a Proposta do Estatuto das Sociedades Indígenas do Ministério da Justiça (2001) prevê, entre outros, os seguintes pontos:

Art. 31. Compete ao órgão federal indigenista exercer o poder de polícia dentro dos limites das terras indígenas, na defesa e proteção dos índios, sociedades e comunidades indígenas, de suas terras e patrimônio, podendo:

I - interditar, por prazo determinado, prorrogável uma vez, as terras indígenas para resguardo do território e das comunidades ali ocupantes;

II - proibir a entrada de terceiros e estranhos nas terras indígenas, se houver evidência de prejuízo ou risco para as comunidades indígenas ali ocupantes, às quais se dará ciência;

III - apreender veículos, bens e objetos de pessoas que estejam explorando o patrimônio indígena sem a devida autorização legal;

IV - aplicar multas e penalidades.

§ 1º. Os veículos, bens e objetos apreendidos dentro de terra indígena na forma do inciso III deste artigo ficam sujeitos à pena de perdimento.

§ 2º. É assegurado o porte de arma ao agente do órgão federal indigenista no exercício do poder de polícia na terra indígena, que fica sujeito ao disposto na legislação pertinente.

Art. 32. Considera-se infração administrativa passível de punição pelo órgão federal indigenista toda ação ou omissão que viole as

regras jurídicas de proteção e promoção dos direitos dos índios, de suas sociedades ou comunidades e de seu patrimônio, especialmente quando implique:

I - ameaça à saúde e à vida das sociedades ou comunidades indígenas;

II - prática de qualquer ato ou atividade que viole ou ameace violar a posse permanente ou o usufruto exclusivo das sociedades ou comunidades indígenas sobre as riquezas naturais existentes em suas terras;

III - destruição, dano ou alteração dos recursos naturais ou bens dos índios ou qualquer forma de dano ambiental decorrente de atividades ilegais em terras indígenas;

IV - exploração e comercialização, sem a competente autorização, dos recursos naturais ou bens existentes em terras indígenas;

V - receptação e comercialização de produtos ou bens extraídos ilegalmente das terras indígenas;

VI - realização de quaisquer construções e plantações em terras indígenas, sem autorização da comunidade respectiva ou do órgão federal indigenista, quando cabível;

VII - práticas que atentem contra a cultura e os costumes indígenas;

VIII - usurpação do patrimônio cultural;

IX - porte de armas em terras indígenas por terceiros, excetuados os agentes públicos no exercício de suas atribuições legais;

X - recrutamento, incentivo ou permissão de contratação ou exploração de índios sob regime de escravidão ou que os submetam a formas degradantes ou ilegais de subsistência;

XI - incentivo ao uso ou o fornecimento aos índios de produtos que causem dependência química ou psicológica;

XII - remoção de grupos indígenas de suas terras sem permissão da autoridade competente, conforme o § 5º do art. 231 da Constituição Federal;

XIII - ingresso ou permanência ilegal em terras indígenas;

XIV - aliciamento do índio ou de suas sociedades ou comunidades para a exploração de recursos naturais das terras indígenas;

XV - utilização da imagem do índio ou de suas sociedades ou comunidades, sem consentimento expresso, para fins promocionais ou lucrativos;

XVI - ato de escarnecer de cerimônia, rito, uso, costume ou tradições culturais indígenas, vilipendiá-las ou perturbar, de qualquer modo, a sua prática;

XVII – arrendamento das terras indígenas. [...]

Art. 40. As relações internas a uma sociedade indígena serão reguladas por seus usos, costumes e tradições.[...]

Art. 42. A Polícia Federal prestará ao órgão federal indigenista, ao Ministério Público Federal e às sociedades e comunidades indígenas, o apoio necessário à proteção dos bens do patrimônio indígena e à integridade física e moral das sociedades e comunidades indígenas e de seus membros.

Art. 43. Aos Juízes Federais compete processar e julgar as disputas sobre direitos indígenas.

Art. 44. Nos crimes praticados por índios ou contra índios, a Polícia Federal exercerá a função de Polícia Judiciária.

Dentre as vantagens da regulamentação do poder de polícia da Funai, destaca-se o fato de que o Estado brasileiro estaria racionalizando e coordenando as ações de defesa e presença territorial. Nesse sentido, a ação dos agentes da Funai em terras indígenas viria a se somar à dos agentes do Ibama, que já atuam nas reservas de florestas nacionais. Essas ações poderiam ser desenvolvidas de forma articulada e significariam maior presença do Estado no território nacional. A essas ações poderiam ainda ser somadas as da Polícia Federal, do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em cumprimento de suas atribuições específicas, as da Polícia Rodoviária Federal, nas estradas da região, e as das polícias estaduais, no entorno das áreas indígenas, formando, assim, um amplo e articulado sistema de defesa das áreas fronteiriças.

## Algumas conclusões

Obviamente, a questão indígena é extremamente complexa na América Latina e, em particular, no Brasil, pois envolve aspectos ligados à cultura, à etnicidade, à identidade e, sobretudo, à ação do Estado. Esse é o caso das sociedades latino-americanas, nas quais nem sempre existiu separação clara entre a sociedade civil e o Estado, nas quais este intervém como ator político, social e econômico e os atores sociais, na maioria das vezes, respondem mais diretamente a essas ações do Estado e menos às de outros atores.

Uma das faces, talvez a mais marcante da questão indígena, relaciona-se à idéia de marginalidade e subalternidade. O mundo indígena é parte da massa importante dos pobres do campo e das cidades, que vivem em péssimas condições de moradia, alimentação e saúde, são desempregados ou subempregados, participam pouco ou apenas ocasionalmente da vida política de seus Estados nacionais. Constituem os chamados excluídos, o grande contingente dos “sem”: os sem-teto, sem-salário digno, sem-saúde, sem-terra, enfim, os sem-cidadania plena, isto é, os “sem” pleno gozo dos direitos civis, políticos e sociais.

Nessa perspectiva, ressalta-se outro aspecto da questão: a violência sob suas diversas formas. A história das relações entre os índios, minoria étnica, e os não-índios, sociedade majoritária, é coberta principalmente de sangue indígena e camponês, derramado nos massacres por ações coletivas ou na violência que marca as relações cotidianas nas regiões longínquas dos sertões interiores. Os grandes interesses econômicos, que pressionam as comunidades étnicas em suas próprias terras, quase não são incomodados pelos representantes da lei, feita esta, muitas vezes, sob medida para garantir determinado *status quo*.

A primeira questão que se deve ressaltar, no caso da presença do Estado nas áreas de fronteira, é a necessidade de se retomar o debate da pós-modernidade e dos processos de globalização, a partir de processos sociais objetivos, que não podem ser reduzidos a simples questões econômicas ou financeiras, e da onipresença dos mercados, como se essas, por si só, fossem capazes de as explicar e balizar.

Na verdade, o objetivo deste texto é estimular o debate em busca de solução para os problemas, muitos dos quais resultam de situações perfeitamente reversíveis. Nos últimos anos, vários processos levaram a uma postura de esvaziamento e desmantelamento de setores do Estado, como é o caso da agência encarregada da condução da chamada política indigenista, a Funai. Por outro lado, paradoxalmente, no caso das áreas de fronteiras, ocorre, a partir do chamado Projeto Calha Norte, um retorno do Estado.

Essa nova realidade, entretanto, se dá em contexto histórico diferente, marcado por valores como cidadania e respeito aos direitos humanos fundamentais, assim como dentro de marco constitucional fundamentado no reconhecimento de um Estado pluriétnico e pluricultural. A dificuldade é a adaptação do Estado a essa realidade. Muitas vezes há um ranço autoritário ainda presente em vários setores da sociedade. É o ranço paternalista e autoritário, é a cultura do Estado tutor, aquele que se imiscui na autodeterminação dos índios. Ainda hoje, na Funai, por exemplo, encontram-se defensores das posturas tutelares, paternalistas e autoritárias.

Como bem ressaltou Eric Hobsbawn (2000), o que se presencia, no momento, não é propriamente o enfraquecimento do Estado, mas, paradoxalmente, a sua presença mais forte em alguns setores da sociedade e, certamente, a sua reorganização, de forma a se adaptar aos novos tempos. No caso das fronteiras, o Estado está sendo relançado. Mas, para se ajustar aos novos tempos, não poderá ser mais o mesmo; terá de aprender a melhor exercer um de seus papéis – o de mediação –, incorporando, de forma inteligente, a fluidez cultural e identitária das fronteiras políticas, isto é, assumindo, mais claramente, outra dimensão para a fronteira política: a dimensão das fronteiras culturais.

Mais do que nunca é necessário repensar os paradigmas que norteiam a ação do Estado nas diferentes áreas, inclusive na questão da segurança e soberania nas regiões de fronteira. No caso dos índios, a administração da dinamicidade e da fluidez das situações deverá preva-

lecer, em detrimento de uma visão maniqueísta, baseada no velho paradigma da integração e do controle autoritário. O Estado hoje não consegue e não deve agir sozinho. Mais do que nunca, deve buscar parcerias com a sociedade civil organizada, ou seja, com as organizações indígenas, prefeituras e igrejas. Sozinho, o homem é frágil e não consegue atender às vicissitudes do mundo globalizado e instável em que vive.

No caso da adaptação do Estado aos novos tempos, a questão da cidadania é muito importante. Um Estado democrático e de direito deve, mais do que nunca, exercer sua prerrogativa de mediação, de negociação entre os diferentes atores sociais envolvidos em situações conflituosas. Negociar e, acima de tudo, proteger a parte mais fraca, eis uma das condições básicas da garantia do pleno exercício da cidadania. Soberania e cidadania não são pares antagônicos, mas complementares e condição básica de segurança da sociedade e do Estado. O cidadão é o melhor defensor da soberania e o índio, sentindo-se um índio-cidadão, será o mais precioso aliado na defesa de nossas fronteiras.

## Notas

<sup>1</sup> Lima elabora a hipótese de que a expansão do Estado-Nação sobre o espaço geográfico, e, por consequência, a constituição de um território em seu sentido mais restrito, é pensada pelos militares brasileiros como forma reelaborada de guerra de conquista. Nesse sentido, o “governo dos índios” e a redução destes à condição de tutelados, é produto dessa conquista em que o índio encontra nos militares a materialização mais perfeita do tutor (1991a, 1991b e 1992).

<sup>2</sup> Sobre a visão, a partir do índio, da ação e reação dessas populações, em face do Estado e do “poder tutelar”, ver exemplo na excelente análise de Oliveira Filho (1988) sobre os índios Tikuna.

<sup>3</sup> Para alguns autores, as “fronteiras” são vistas como o *locus* principal em que ocorrem os fenômenos de aculturação. Nesse sentido, ver os trabalhos de Oliveira (1978) e Ribeiro (1977). Para outros (VELHO, 1972), trata-se de “fronteiras em movimento”, compostas por vastas áreas compreendidas pelas fronteiras políticas, que, devido à inexistência prática de atrativos econômicos, foram deixadas praticamente intocadas pelas “frentes de expansão” da sociedade nacional, no interior das fronteiras políticas do Estado brasileiro. Nesse sentido, ver ainda Martins (1975).

<sup>4</sup> Sobre o papel dos engenheiros militares, ver Lima (1990 e 1991).

<sup>5</sup> Ao contrário do que ocorreu nos anos 80 – por ocasião da criação do Projeto Calha Norte, quando o índio, como grupo étnico, passou a ser visto pelos estrategistas militares como obstáculo que deveria ser dispersado, liberando a terra para a exploração econômica –, nos anos 40 a 60, o índio era visto como aliado potencial para a defesa dos territórios nacionais, como guarda de fronteiras, “sentinela da pátria” em potencial.

<sup>6</sup> RIBEIRO, 1943, p. 8.

<sup>7</sup> BRASIL. Ministério do Interior. Fundação Nacional do Índio. Projeto de Desenvolvimento das Comunidades Indígenas (Programa Calha Norte). Brasília, junho de 1986.

<sup>8</sup> LOURENÇÃO, José Humberto. *A defesa nacional e a Amazônia: o Sistema de Vigilância da Amazônia*. 2003. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Campinas, Campinas.

<sup>9</sup> LOURENÇÃO, op. cit. p. 39.

<sup>10</sup> LOURENÇÃO, op. cit, p. 55.

<sup>11</sup> MELATTI, Julio Cezar. *Índios da América do Sul. Por que áreas etnográficas?* Goiânia: Museu Antropológico da UFG, ago./set. 1993. p. 55.

<sup>12</sup> MELATTI, op. cit., p. 62.

<sup>13</sup> RODRIGUES, Aryon Dall'Igna. *Línguas brasileiras, para o conhecimento das línguas indígenas*. São Paulo, Loyola, 1986. p. 89.

<sup>14</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 83-85.

<sup>15</sup> MELATTI, op. cit., p. 84.

<sup>16</sup> MELATTI, op. cit., p. 179-180.

<sup>17</sup> OLIVEIRA, 1988.

<sup>18</sup> Oliveira (1981, 1966) lembra, em seus trabalhos sobre os Tikuna, na Amazônia, e os Terena, em Mato Grosso do Sul, nos anos 50 e 60, que havia observado que os líderes dessas comunidades sequer se valiam da categoria “índio” para expressarem sua situação frente ao “outro”.

<sup>19</sup> A expressão “vítimas do milagre”, referindo-se aos índios, ficou conhecida após a publicação do clássico *Vítimas do milagre: o desenvolvimento e os índios do Brasil*, do antropólogo Shelton Davis, denunciando o verdadeiro genocídio praticado pelo Estado no período de sua política de “pacificação/atração” de grupos indígenas nas áreas de influência de estradas e de outros projetos estratégicos na Amazônia brasileira.

<sup>20</sup> DELLA CAVA, 1978, p. 243.

<sup>21</sup> LIBANIO, 1978.

<sup>22</sup> Della Cava observa que o ano de 1973 marca decisivamente esse processo de unidade no interior da CNBB, com a divulgação de um documento exegético, demonstrando as origens bíblicas de cada um dos artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A partir de então, a Igreja Católica passa a defender claramente os direitos humanos, destacando-se, nesse processo, a brilhante atuação do arcebispo de São Paulo, Dom Evaristo Arns.

<sup>23</sup> Gómez de Souza (1979) alerta para as interpretações dadas pela mídia e por cientistas sociais acerca do caráter conservador dos discursos papais. Sugere-se que tais discursos e o documento final aprovado em Puebla sejam lidos à luz do contexto das práticas sociais e eclesiais da América Latina.

<sup>24</sup> LEITE, 1982, p. 20.

<sup>25</sup> Ver, sobre essa importante questão: WRIGHT, Robin M. (Org.) *Transformando os deuses: os múltiplos sentidos da conversão entre os povos indígenas no Brasil*. Campinas: Unicamp, 1999.

<sup>26</sup> BUCHILLET [s.d.], p. 66.

<sup>27</sup> Calha Norte, um pesadelo para os povos indígenas do rio Negro. In: *Porantim*, junho, 1989, p. 11.

<sup>28</sup> BAINES, 2003.

<sup>29</sup> BAINES, 2003, p. 7.

<sup>30</sup> RICARDO, F. P.; SANTILLI, M. *Terras indígenas no Brasil: um balanço da era Jobim*. Brasília: ISA, 1997. p. 14. (Documentos do ISA n. 3)

<sup>31</sup> RICARDO, F. P.; SANTILLI, M., op. cit., p. 26.

<sup>32</sup> LAZARIN, 1988, p. 31.

<sup>33</sup> Além dos direitos políticos e civis, muitos autores ressaltam ainda os direitos sociais. Como observa Carvalho (2001, p. 19), “se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria”.

<sup>34</sup> Para Paoli (1983, p. 29), Estado tutelar é aquele cuja legitimidade viria do fato de ser fonte de organização de uma sociedade vista como dispersa e desarticulada, sem caráter e perigosamente tendente à desagregação, pela irracionalidade de seus conflitos e de sua diversidade.

<sup>35</sup> Pelo Decreto nº 5.484, de 27/7/1928, a tutela orfanológica, exercida pelo Poder Judiciário, por meio do juiz de órfão, é substituída pela tutela exercida pelo Poder Executivo, por meio do SPI.

<sup>36</sup> Sobre o uso prático da tutela, são ilustrativos os relatos a respeito dos Terena, quando foram impedidos pelo encarregado do posto indígena de votar nas eleições (OLIVEIRA, 1968, 1978), e a respeito dos Tikuna sobre a interferência do órgão tutor no cotidiano deles (OLIVEIRA, 1964, 1972, 1981).

<sup>37</sup> Embora sua implementação tenha sido sempre problemática, como atesta a mídia, que tem constantemente feito reportagens retratando os desrespeitos aos direitos humanos e dos índios no Brasil, não se pode deixar de ressaltar o avanço e o pioneirismo da legislação brasileira, quando comparada à legislação de outros países latino-americanos.

<sup>38</sup> Não se pode esquecer, entretanto, o verdadeiro abismo existente entre a lei e sua prática. De qualquer forma, só o fato de os povos indígenas terem esses direitos assegurados em uma Constituição torna muito mais fáceis as suas lutas políticas.

<sup>39</sup> O Estatuto do Índio e outras leis, ao se referirem à aplicação da lei brasileira aos índios, dizem que ela se aplica, nos mesmos termos, “aos demais nacionais” (*sic*), portanto reconhecem a diferença dos índios em relação ao cidadão comum. Afinal, se se aplicam as mesmas leis, por que leis diferenciadoras?

<sup>40</sup> Um exemplo do uso restritivo da tutela foi a tentativa de a Funai impedir a ida do cacique Mário Juruna ao Tribunal Russel para denunciar a situação dos índios brasileiros.

<sup>41</sup> Foi por esse motivo que, ao participar de debate com juristas sobre o tema “O Índio e a Cidadania”, patrocinado pela Comissão Pró-Índio de São Paulo, durante a XIII Reunião Brasileira de Antropologia, realizada de 4 a 7 de abril de 1982, afirmava preferir tratar a questão do índio sob o prisma dos direitos humanos. Ver Comissão Pró-Índio (1983).

## Bibliografia

A REVOLUÇÃO DE 30 – Seminário realizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (Cepdoc) da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, set. 1980. Brasília: Ed. UnB, 1983.

ALBERT, Bruce. Entre a nova Constituição e o “mercado de projetos”. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org>> Acesso em: 1 dez. 2003.

\_\_\_\_\_. Développement amazonien et sécurité nationale: les indians Yanomami. *Ethnies*, v. 11-12, p.116-127, 1990.

ANDRADE, Patrícia, Decisão precipitada: governo assina contrato com a Raytheon, mas TCU e Ministério Público podem rever o projeto. *IstoÉ*. São Paulo, 19 mar. 1997.

AZEREDO, Zenaide. Militares apontam EUA como inimigo do próximo século. *Jornal de Brasília*. Brasília, 16 ago. 1999.

BAINES, Stephen Grant. Os índios Makuxi e Wapichana e suas relações com Estados nacionais na fronteira Brasil-Guiana. Brasília: Universidade de Brasília, 2003. (Série Antropologia, n. 338).

BAUMAN, Zygmunt. Resíduos modernos das nações. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 23 nov. 2003.

BRASIL, Altino B. A saga de uma cobiça. *Revista do Clube Militar*. Rio de Janeiro, jan./fev. 1998.

BRASIL. Código Civil de 1916.

\_\_\_\_\_. Comando da Aeronáutica. Comissão Coordenadora do Sivam. O Sistema de Vigilância da Amazônia. Disponível em: <<http://www.sivam.gov.br/>>. Acesso em: 30 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Comando da Aeronáutica. O Sivam na FAB. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/>>. Acesso em: 30 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Congresso. Câmara dos Deputados. CPI do Sivam. Relatório Final da CPI do Sistema de Vigilância da Amazônia. Brasília, 4/6/2002. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/Internet/comissao/>>.

\_\_\_\_\_. Decreto de 18 de outubro de 1999. Dispõe sobre o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (Consipam) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.411, de 7 de outubro de 2002. Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas unidades de conservação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.412, de 7 de outubro de 2002. Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Portaria nº 983/DPE/SPEAI/MD, de 17 de outubro de 2003. Aprova a diretriz para o relacionamento das Forças Armadas com as comunidades indígenas.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Proposta ao Substitutivo do Deputado Luciano Pizzatto ao Projeto de Lei nº 2.057/91, que institui o Estatuto das Sociedades Indígenas. Dez. 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. O Tratado de Cooperação Amazônica. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/>>. Acesso em: 30 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Interior. Fundação Nacional do Índio. Projeto de Desenvolvimento das Comunidades Indígenas (Programa Calha Norte). Brasília, junho de 1986.

\_\_\_\_\_. Ministério do Exército. Portaria EME Nº 20, de 2 de abril de 2003, que aprova a diretriz para o relacionamento do Exército Brasileiro com as comunidades indígenas. *Boletim do Exército*, n. 15, p. 8, 11 abr. 2003.

\_\_\_\_\_. Povos Indígenas no Brasil: violações à Convenção Americana sobre Direitos Humanos da OEA. Documento das lideranças indígenas brasileiras a ser apresentado em audiência junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA). Do Brasil para Washington, D.C., 24 fev. 2003. Disponível em: <http://www.socioambiental.org>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Política de Defesa Nacional. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov/>>. Acesso em: 30 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Sistema de Proteção da Amazônia. Disponível em: <<http://www.sipam.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional. Calha Norte: a fronteira do futuro. Brasília: Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional, 1990.

BUCHILLET, Dominique. *Os índios da região do alto rio Negro: história, etnografia e situação das terras*. [S.l.: s.ed., s.d.] 82 p.

CABALZAR, Aloísio. Descendência e aliança no espaço Tuyuka. A noção de nexos regional no noroeste amazônico. *Revista de Antropologia*, São Paulo, 2000, v. 43, n. 1.

CALHA NORTE: um pesadelo para os povos indígenas do rio Negro. In: *Porantim*, jun. 1989, p. 11.

CAMARGO, A. A revolução das elites, conflitos regionais e centralização política. In: A REVOLUÇÃO DE 30 – Seminário realizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (Cepdoc) da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, set. 1980. Brasília: Ed. UnB, 1983.

CARDOSO, F. H.; MULLER, G. *Amazônia: expansão do capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1978.

CARVALHO, Irami de. Projeto Sivam – uma visão estratégica. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, ano 12, n. 34, 1997.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Luiz M. Empresa excluída do Sivam é base da Atech. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18 abr. 1998.

CASADO, José. Eles estão chegando; dois países, França e Estados Unidos, vão aumentar o número de espíões no Brasil. *Época*, São Paulo, ano 1, n. 8, 13 jul. 1998.

CASADO, José; ALBERTO JR., Carlos. Guerra na Amazônia; militares do Brasil unem-se aos americanos e a países vizinhos para combater o narcotráfico e as guerrilhas na fronteira. *Época*, São Paulo, ano 1, n. 14, 24 ago. 1998.

CASTRO, Therezinha. O Brasil e a nova ordem mundial: enfoque geopolítico. *Revista do Exército Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 136, 2. quadr. 1999.

CERQUEIRA LEITE, Rogério. De Sivam em Sivam a águia enche o papo. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 5 maio 1999.

\_\_\_\_\_. O projeto Sivam - compramos ou construímos? *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 9 maio 1995.

\_\_\_\_\_. O projeto Sivam, algumas reflexões tardias. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 21 maio 1995.

\_\_\_\_\_. O Sivam e as “forças ocultas”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 nov. 1995.

\_\_\_\_\_. O Sivam e o imperador da China. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 jun. 1995.

\_\_\_\_\_. Os tucanos e o projeto avestruz. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 23 maio 1996.

\_\_\_\_\_. Sivam e o Ford Bigode. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 dez. 1995.

\_\_\_\_\_. Sivam, o epílogo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 11 mar. 1996.

- \_\_\_\_\_. Sivam, soberania e cobiça. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 dez. 1995.
- \_\_\_\_\_. Sivam, sombra e água fresca. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 dez. 1995.
- \_\_\_\_\_. Uma alternativa para o Sivam. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 11 jan. 1996.
- CHINAGLIA, Arlindo. A César o que não é de César. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 25 fev. 1997.
- CLAVAL, P. Quelques variations sur le thème: Etat, contrôle, territoire. In: THERY, Hervé (Org.). *L'Etat et les stratégies du territoire*. Paris: Ed. du CNRS, 1981.
- COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO-SP (Org.). *O índio e a cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CONTREIRAS, Hélio. Raytheon mostra sua cara. *IstoÉ*, São Paulo, 5 ago. 1998.
- DAVIS, Shelton. *Vítimas do milagre: o desenvolvimento e os índios do Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- DELLA CAVA, Ralph. Política de curto prazo e religião de longo prazo. In: *Encontros com a Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. v. 1, p. 242-257.
- FIGUEIREDO, Lucas. Comissão decide manter o Sivam. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 maio 1996.
- \_\_\_\_\_. Custo original do Sivam era 57,1% menor. *Folha de S. Paulo*, São Paulo [s.d.].
- \_\_\_\_\_. Empresa americana vai controlar Sivam. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 4 mar. 1995.
- \_\_\_\_\_. Empresa do Sivam é acusada de fraude. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 abr. 1995.
- \_\_\_\_\_. Senado autoriza governo a iniciar Sivam. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 maio 1996.
- \_\_\_\_\_. Senado deve anular contrato do Sivam. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 4 out. 1995.
- \_\_\_\_\_. Sivam é o projeto prioritário. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 jan. 1996.
- FIGUEIREDO, Lucas; GONDIM, Abnor. Sivam deixa dívida de US\$ 2,8 bi para a União. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 31 dez. 1998.
- FIGUEIREDO, Lucas; VAZ, Lúcio. Relator defende manutenção do projeto. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 dez. 1995.

FLORES, Mário C. Confusão surrealista - o caso Sivam. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 5 abr. 1995.

\_\_\_\_\_. Mitos e realidades sobre o Sivam. *Folha de S. Paulo*, São Paulo [s. d.]

FOLHA DE S. PAULO. Comissão dá aval ao contrato do Sivam. São Paulo, 26 maio 1995.

\_\_\_\_\_. Conselho de Defesa Nacional reafirma “urgência” do Sivam. São Paulo, 7 dez. 1995.

\_\_\_\_\_. FHC manda apurar tráfico de influência no caso Sivam. São Paulo, 29 nov. 1995.

\_\_\_\_\_. Fora com o Sivam. São Paulo, 16 dez. 1995.

\_\_\_\_\_. Governistas defendem fim do Sivam; Planalto resiste. São Paulo, 21 nov. 1995.

\_\_\_\_\_. Governo tira Esca do controle do Sivam. São Paulo, 28 maio 1995.

\_\_\_\_\_. Intelectuais dizem que empresas nacionais podem projetar Sivam. São Paulo, 13 jun. 1995.

\_\_\_\_\_. Juiz federal anula contrato do Sivam. São Paulo, 15 abr. 1997.

\_\_\_\_\_. Lupa no Sivam. Editorial. São Paulo, 5 out. 1995.

\_\_\_\_\_. Não fosse pressão, FHC cancelaria contrato. São Paulo, 1 dez. 1995.

\_\_\_\_\_. Painel do leitor. São Paulo, 13 jun. 1995.

\_\_\_\_\_. Raytheon monta lobby no Senado. São Paulo, 11 jan. 1996a.

\_\_\_\_\_. Relatório da SBPC vai condenar Sivam. São Paulo, 14 dez. 1995.

\_\_\_\_\_. Sivam é “escândalo”, diz PT. São Paulo, 11 jan. 1996b.

\_\_\_\_\_. Sivam, CPI urgente. Editorial. São Paulo, 30 jun. 1995.

\_\_\_\_\_. Sob pressão, Senado aprova verba para o Sivam em regime de urgência. São Paulo, 23 dez. 1994.

FREI BETTO. Da prática da Pastoral Popular. In: ENCONTROS com a Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. p. 95-112. v. 2.

FRIKEL, Protásio. *Dez anos de aculturação Tiriýó: 1960-70*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1971. (Publicações avulsas n. 16)

GALVÃO, Eduardo. Áreas culturais indígenas do Brasil: 1900-1959. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi*, Belém, n. 8, 1960, p. 1-41.

GEIGER, Júlio M. *Direitos indígenas na Constituição de 1988 (e outros ensaios)*. Brasília: Cimi, 1989.

GOMES DE SOUZA, Luiz Alberto. Puebla e as práticas populares na América Latina. In: ENCONTROS com a Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. p. 79-93. v. 9.

HECK, Egon D. Militares e índios na Amazônia: avanços ou retrocessos no diálogo? Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/porantim/pagina12.htm>>. Acesso em: 1 dez. 2003.

HOBSBAWN, Eric. *O novo século*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Caminhos e fronteiras*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1976.

HUGO, Vitor. Roraima: representações caribenhas no Brasil Setentrional. *Revista Brasileira do Caribe*, 2003. (Texto submetido para publicação.)

LAZARIN, Marcos. Brasil: Yanomami, proyecto Calha Norte y garimpos: dos facetas de una misma invasión. *Boletín Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas*, v. 8, n. 1/2, mayo 1988.

LEITE, Arlindo G. de O. *A mudança na linha de ação missionária indigenista*. São Paulo: Paulinas, 1982.

LENA, Philippe; OLIVEIRA, Adélia E. (Orgs.). *Amazônia: a fronteira 20 anos depois*. Belém: SCT/CNPq/Museu Emílio Goeldi/Orston, 1991.

LIBÂNIO, J. B. *Conflito Igreja-Estado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. p. 29-40 (Encontros com a Civilização Brasileira n. 4)

LIMA, Antônio Carlos de Souza. Catequese x extermínio; catequese x proteção: um estudo do campo indigenista de 1910 a 1930. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 8. Rio de Janeiro, 1984.

\_\_\_\_\_. Indigenismo e geopolítica. Projetos militares para os índios no Brasil. In: OLIVEIRA FILHO, João Pacheco (Org.). *Projeto Calha Norte. Militares, índios e fronteiras: antropologia e indigenismo*, 1. Rio de Janeiro: PETI/Ed. UFRJ, 1990. p. 60-86.

\_\_\_\_\_. O governo dos índios sob a gestão do SPI. In: CUNHA, Manuela Carneiro da (Org.). *História dos índios no Brasil*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1991.

\_\_\_\_\_. *Aos fetichistas, ordem e progresso: um estudo do campo indigenista no seu estado de formação*. 1985. Tese (Mestrado) Rio de Janeiro, Museu Nacional.

\_\_\_\_\_. *O santo soldado, pacificador, bandeirante, amansador de índios, civilizador dos sertões, apóstolo da humanidade*. Uma leitura de Rondon conta sua vida, de Esther de Viveiros. Comunicação, Rio de Janeiro: Museu Nacional, 1990, 21:1-80.

\_\_\_\_\_. *Um grande cerco de paz: poder tutelar e indianidade no Brasil*. 1992. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro/M.N, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. Militares, índios e fronteiras políticas. In: LÉNA, Philippe; OLIVEIRA, Adélia (Orgs.). *Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1991. (Coleção Eduardo Galvão)

\_\_\_\_\_. Sobre o indigenismo, autoritarismo e nacionalidade: considerações sobre a constituição do discurso e da prática de proteção fraternal no Brasil. In: OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de (Org.). *Sociedades indígenas e indigenismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1987. p. 149-304.

LOEBENS, Guenter Francisco. Militarização na Amazônia. Calha Norte, um pesadelo para os povos indígenas do rio Negro. In: *Porantim*, junho, 1989.

LOURENÇÃO, José Humberto. *A defesa nacional e a Amazônia: o Sistema de Vigilância da Amazônia*. 2003. Tese (Mestrado em Ciência Política) - IFCH/Unicamp, Campinas.

MARTINS, José de Souza. *Capitalismo e tradicionalismo*. São Paulo: Pioneira, 1975.

MELATTI, Julio Cezar. *Índios da América do Sul. Por que áreas etnográficas?* Goiânia: Museu Antropológico da Universidade Federal de Goiás, ago./set. 1993.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. *Ensaio de Antropologia Histórica*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1999.

\_\_\_\_\_. *O nosso governo: os Ticuna e o regime tutelar*. Rio de Janeiro: Marco Zero/CNPq, 1988.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. *A crise do indigenismo*. Campinas: Unicamp, 1988.

\_\_\_\_\_. *A sociologia do Brasil indígena*. Brasília: UnB, 1972.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978.

\_\_\_\_\_. “Aculturação e fricção interétnica”. *América Latina*, Rio de Janeiro, ano 3, n. 6, p. 33-45, 1963.

\_\_\_\_\_. Aspectos demográficos e ecológicos de uma comunidade Terena. *Boletim do Museu Nacional*, Rio de Janeiro, 18, 1958.

\_\_\_\_\_. *Do índio ao bugre: o processo de assimilação dos Terena*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1976.

\_\_\_\_\_. “El desarrollo de los grupos selvícolas del Brasil”. *Anuário Indigenista*, v. 28, dic., 1968.

\_\_\_\_\_. Estudos de áreas de fricção interétnica no Brasil. *América Latina*, Rio de Janeiro, ano 3, n. 5, p. 89-90, 1962.

\_\_\_\_\_. *O índio e o mundo dos brancos*. 3. ed. Brasília: UnB, 1981.

\_\_\_\_\_. O índio na consciência nacional. *América Indígena*, México, ano 26. n. 1, p. 43-52, jan. 1966.

\_\_\_\_\_. Preliminares de uma pesquisa sobre a assimilação dos Terena. *Revista de Antropologia*, São Paulo, ano 5, n. 2, 1957.

\_\_\_\_\_. Problemas e hipóteses relativos à fricção interétnica: sugestões para uma metodologia. *América Indígena*, México, ano 28, n. 2, p. 339-388, abr. 1968.

\_\_\_\_\_. *Urbanização e tribalismo: a integração dos índios Terena numa sociedade de classes*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

\_\_\_\_\_. Urbanização sem assimilação: estudo dos Terena destrribalizados. *Ciência e cultura*, São Paulo, v. 10, n. 3, 1958.

PAOLI, M. Célia Pinheiro Machado. O sentido histórico da noção de cidadania no Brasil: onde ficam os índios? In: COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO/SP. *O índio e a cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

PERES, Sidnei Clemente. *Cultura, política e identidade na Amazônia: o associativismo indígena no Baixo Rio Negro*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Departamento de Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

PINHEIRO, Daniela. Relator de supercomissão apóia instalação do Sívam. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 7 fev. 1996.

RAMOS, Alcida Rita. Amazônia: a estratégia do desperdício. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 443-461, 1991.

RIBEIRO, A. M. Serviço de Proteção aos Índios. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, set. 1943. (Separata)

RIBEIRO, Darcy. *Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno*. Petrópolis: Vozes, 1970.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1977.

RIBEIRO, Osmar José de Barros. Amazônia – um desafio a vencer. *A Defesa Nacional* - revista de assuntos militares e estudo de problemas brasileiros, Rio de Janeiro, ano LXXXI, n. 768, abr./jun. 1995.

RICARDO, Fany Pantaleoni; SANTILLE, Márcio. *Terras indígenas no Brasil: um balanço da era Jobim*. Brasília: Instituto Socioambiental, 1997 (Documentos do ISA n. 3). Disponível em: <<http://www.socioambiental.org>>.

ROCHA, Leandro Mendes. *A marcha para o oeste e os índios do Xingu*. Brasília, Funai, 1993.

\_\_\_\_\_. *La politique indigeniste au Brésil 1930-1967*. 1986. Tese (Doutorado) - Paris, Sorbonne, 1996.

\_\_\_\_\_. *A política indigenista no Brasil: 1930-1967*. Goiânia: Editora da UFG, 2003.

RODRIGUES, Aryon Dall'Igna. *Línguas brasileiras, para o conhecimento das línguas indígenas*. São Paulo: Loyola, 1986.

SCHWARTZMAN, S. (Org.) *Estado Novo: um auto-retrato*. Brasília: UnB/Cpdoc/FGV, 1983.

SILVA, Joana A. F. Território e fronteiras Brasil-Bolívia. *Revista do Museu Antropológico da UFG*. Goiânia, v. 5/6, n. 1, p. 179-212, 2003.

SOUZA FILHO, Carlos Marés. A cidadania dos índios. In: COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO. *O índio e a cidadania*. São Paulo: Comissão Pró-Índio/Brasiliense, 1983.

SOUZA, Maria Tereza Sadek R. Os índios e os “custos da cidadania”. In: COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO. *O índio e a cidadania*. São Paulo: Comissão Pró-Índio/Brasiliense, 1983.

SOUZA MARTINS, J. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.

VELHO, O. G. *Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento*. São Paulo: Difel, 1976.

\_\_\_\_\_. *Frentes de expansão e estrutura agrária: estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VIDAL, Lux Boelitz. Mito, história e cosmologia: as diferentes versões da guerra dos Palikur contra os Galibi entre os povos indígenas da Bacia do Uaçá, Oiapoque, Amapá. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 44, n. 1, 2001.

WILLECKE, J. *Missões franciscanas no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1974.

WRIGHT, Robin M. (Org.) *Transformando os deuses: os múltiplos sentidos da conversão entre os povos indígenas no Brasil*. Campinas: Unicamp, 1999.

## **Idéias para a Construção de uma Nova Política Indigenista**

---

---

*Ronaldo Lima de Oliveira \**

Se outras razões não houvesse, o recorrente descumprimento da legislação brasileira no que diz respeito aos direitos dos povos indígenas, o desajuste da legislação ordinária relativamente aos preceitos constitucionais referentes aos povos indígenas, a manutenção da característica tutelar do órgão indigenista oficial, o crescente protagonismo político de lideranças e povos indígenas e os compromissos de campanha do atual Presidente da República condensados no documento *Compromissos com os povos indígenas* já seriam motivos suficientes para refletir sobre a oportunidade e necessidade da construção de uma nova política indigenista.

### **Os efeitos do descumprimento da legislação**

Em verdade, a histórica postura colonialista do Estado brasileiro relativamente aos povos indígenas assim como a fracassada doutrina assimilacionista e de integração dos índios à sociedade brasileira resultaram na sedimentação de uma relação do Estado e da sociedade brasileira com os povos indígenas assentada em práticas colonialistas, segregacionistas, discriminatórias e preconceituosas, práticas que guardaram, desde sempre, relação direta com interesses políticos e econômicos de setores da sociedade nas esferas local, regional e nacional.

---

\* Indigenista

De igual modo, é também verdade que tal relação tem sido permanentemente alimentada, e isso decorre, em grande medida, da deliberada permissividade quanto à manutenção de situações conflituosas entre povos indígenas e setores da sociedade brasileira, resultado do não-cumprimento da legislação, especialmente no que concerne ao reconhecimento, à demarcação e à regularização das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, e, principalmente, quanto à garantia de seu usufruto exclusivo.

De fato, o Estado brasileiro tem se notabilizado pela capacidade de elaborar conceitos e legislações positivamente exemplares, em especial as que dizem respeito ao meio ambiente e às populações indígenas. Mesmo no longo período em que os índios foram considerados seres transitórios e dissolúveis na comunhão nacional, os diplomas legais já estabeleciam como regra a garantia e o respeito às terras por eles ocupadas.

A Constituição de 1934, além de estabelecer a competência privativa da União para legislar sobre a incorporação dos índios à comunhão nacional, assegurava-lhes o respeito à posse das terras em que se achavam permanentemente localizados. De igual modo, tais preceitos foram repetidos e ampliados nas Constituições de 1937, 1946 e 1967, na Emenda Constitucional de 1969 e na Lei nº 6.001, de 1973. Finalmente, tais princípios são revisados, aprimorados e reafirmados, de forma incontestável, com a promulgação da Constituição de 1988.

Paradoxalmente, também é fato que esse mesmo Estado não tem assumido o papel que lhe compete quanto a cumprir e/ou fazer cumprir tais preceitos, evidenciando que os pensamentos, conceitos e princípios explicitados nos exemplares diplomas legais são meras intenções, porquanto não guardam correspondência com as determinações e práticas governamentais, ou se submetem a interesses flagrantemente contrários aos interesses e direitos dos povos indígenas.

Nesse contexto, é relevante chamar a atenção para dois aspectos de crucial e fundamental importância para os povos indígenas, porquanto decisivos para sua sobrevivência física e cultural, assim como para seu

relacionamento com os demais segmentos da sociedade nacional. Trata-se da demarcação e regularização das terras tradicionalmente ocupadas pelas populações indígenas, assim como a garantia de seu usufruto exclusivo.

O sistemático descumprimento da legislação ordinária e constitucional relativa aos direitos dos povos indígenas, notadamente no que se refere aos prazos estabelecidos para a demarcação de suas terras (art. 65 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, e art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988) e à garantia do usufruto exclusivo de tais territórios (arts. 22 e 24, §§ 1º e 2º, da Lei nº 6.001/73 e art. 231, § 2º, da Constituição de 1988), parece proposital e tem conotação genocida, uma vez que, concretamente, cria obstáculos, muitas vezes intransponíveis, para a sobrevivência física e cultural de povos indígenas.

De igual modo, tem repercussão relevante para os povos indígenas a evidente má vontade dos Poderes Executivo e Legislativo em dar curso a processos de discussão, votação e aprovação de matérias de interesse dos índios, a exemplo do Estatuto das Sociedades Indígenas. Esse comportamento deixa transparecer o interesse de tais poderes em manter legislações indefinidas, não regulamentadas ou conflitantes, porquanto favorecem variados setores da sociedade, menos os índios.

Nesse sentido, é interessante observar que constantes reprimendas são dirigidas aos índios por agentes dos mais diversos organismos do governo, em especial do órgão indigenista oficial. São incontáveis as ocasiões em que membros de povos indígenas têm recebido advertência de que não podem explorar recursos madeireiros, porque se trata de atividade ilegal; não podem implementar atividades de ecoturismo, porque é ilegal e pode trazer prejuízos à comunidade; não podem extrair ouro, prata, diamante, etc. Para qualquer iniciativa pensada, há impedimentos.

Paradoxalmente, com raríssimas exceções, em qualquer território indígena em que haja madeiras nobres, ouro, diamante, e são muitos, tais recursos têm sido acintosamente espoliados e dilapidados por terceiros. Basta olhar para os casos dos Cinta Larga, Yanomami e Kayapó, entre outros. E o que é mais grave: tais fatos ocorrem quase sempre sob o olhar complacente, quando não conivente, de funcionários de órgãos que têm o papel e a responsabilidade constitucional de proteger a vida, os direitos e os interesses dos índios.

Esse panorama tem propiciado amplo espaço para o afloramento e/ou açodamento de conflitos, que têm resultado em expressivas perdas de vidas indígenas, além de alimentar o preconceito contra suas populações, configurando-se em flagrante desrespeito aos direitos humanos, contrariando o caráter humanista da Constituição de 1988 e ferindo gravemente tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, em especial a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002. É trágico constatar que, desde o início do atual governo, 23 indígenas foram assassinados, segundo dados do Conselho Indigenista Missionário (Cimi).

Lamentáveis resultados do efeito nocivo desse estado de coisas são os processos pelos quais passaram os povos indígenas Panará e Waimiri-Atroari e pelos quais, hoje, passam os Yanomami e Cinta Larga, apenas para exemplificar.

### **Pressupostos para uma nova política indigenista**

O entendimento é de que não é possível conceber uma nova e justa política indigenista sem que haja expressa decisão do Estado brasileiro em cumprir e fazer cumprir os preceitos estabelecidos pela Constituição de 1988, especialmente no que diz respeito ao direito às terras tradicionalmente ocupadas e ao seu usufruto exclusivo, aspectos

determinantes e indispensáveis à sobrevivência física e cultural dos povos indígenas e geradores de conflitos quando negados ou protelados.

É igualmente importante a pronta adequação da legislação ordinária aos preceitos constitucionais. Nesse caso, a análise, discussão e aprovação do Estatuto das Sociedades Indígenas, tendo como referência a proposta substitutiva do Deputado Luciano Pizzatto ao Projeto de Lei nº 2.057/91, incorporadas as contribuições de vários setores da sociedade, devem ser o ponto de partida. Tal proposta encontra-se em tramitação no Congresso Nacional há mais de uma década, pendente de vontade política dos Poderes Executivo e Legislativo.

Paralelamente, é indispensável e fundamental o estabelecimento de uma agenda para que os principais interessados – os povos indígenas – sejam ouvidos na sua mais expressiva diversidade.

É imprescindível, por fim, que sejam definidas, qualificadas e instrumentalizadas adequadamente as instâncias de governo responsáveis pelo fiel cumprimento da legislação referente aos povos indígenas.

## **O Estatuto das Sociedades Indígenas**

A proposta do novo Estatuto das Sociedades Indígenas ora em tramitação no Congresso Nacional, considerados os debates já realizados com setores do movimento indígena e indigenista, assim como as sugestões apresentadas pelo governo, além de manter as obrigações do Estado em oferecer assistência especial aos índios nas áreas de saúde e educação e os meios necessários para sua sustentabilidade socioeconômica, com observância ao reconhecimento dos povos indígenas como grupos etnicamente diferenciados, apresenta uma série de avanços.

São significativos os avanços relativos à garantia e proteção a novos direitos, como os que tratam da proteção dos bens de valor

artístico, histórico e cultural; do direito autoral; dos conhecimentos tradicionais; do reconhecimento do direito dos índios sobre as terras tradicionalmente ocupadas, independentemente de sua demarcação ou do reconhecimento formal por parte do poder público; do direito de participação em todas as instâncias oficiais que lhes digam respeito; e do direito de representação segundo seus usos, seus costumes e suas tradições.

De igual modo, são expressivos os avanços referentes à regulamentação do poder de polícia do órgão indigenista oficial para a defesa e proteção dos índios, de suas terras e seu patrimônio, ao aproveitamento dos recursos naturais minerais, hídricos e florestais e à proteção ambiental.

No que toca à questão de crimes cometidos contra os índios, foram incluídos como tal a utilização de recursos genéticos ou biológicos existentes nas terras indígenas e o uso de conhecimentos tradicionais, sem o prévio consentimento dos índios.

Apesar dos avanços indicados, a proposta não inclui qualquer dispositivo que trate das questões referentes ao relacionamento dos povos indígenas com as Forças Armadas nas regiões de fronteira e à transnacionalidade de diversos povos indígenas.

Essas questões são relevantes e precisam ser tratadas adequadamente, visto que comportam aspectos merecedores de cuidados especiais por parte do Estado brasileiro, no que diz respeito tanto à proteção das fronteiras territoriais do país quanto à integridade territorial, física e cultural dos povos indígenas. De fato, já existe um acúmulo considerável de conhecimento para o tratamento dessa temática, resultado de inúmeros diálogos entre povos indígenas da Amazônia e o Exército Brasileiro, fato que reforça a necessidade e oportunidade para se avançar no processo de definição e regulação da matéria.

Assim, o entendimento é de que o marco legal desenhado comporta os referenciais essenciais e necessários ao balizamento de nova política indigenista do Estado brasileiro, alicerçada na substituição do

instituto da tutela pelo compromisso com o reconhecimento e respeito à pluralidade étnica do país e com o dever de apoiar eficazmente os povos indígenas em seus projetos de etnodesenvolvimento e preservação de suas identidades culturais.

Isso posto, é recomendável que seja deflagrado o processo para a construção de consensos com vistas à definição do novo estatuto, sem se esquecer de que os povos indígenas são os primeiros e maiores interessados e indispensáveis no processo citado.

### **O papel do órgão indigenista oficial**

Definida a nova política indigenista do Estado brasileiro, há que se definir as instâncias que lhe darão cumprimento.

O órgão indigenista oficial, a Fundação Nacional do Índio (Funai), padece de crise que remonta às suas origens, tanto por haver se constituído em mera seqüência do Serviço de Proteção aos Índios (SPI) quanto por sempre refletir a crise do Estado brasileiro, que não tinha uma política indigenista consistente.

Até o advento da Constituição de 1988, a crise do Estado brasileiro relativamente à questão indígena materializava-se pelo fato de que a política indigenista baseava-se em princípios assimilacionistas, pelos quais os índios eram vistos como membros de civilizações atrasadas e transitórias, que precisavam ser incorporados à comunhão nacional, fato que dava à política indigenista caráter antiindígena.

A Constituição de 1988, ao reconhecer aos índios sua organização social, seus costumes, suas línguas, crenças e tradições diferenciadas, assim como a garantia das condições necessárias à sua reprodução física e cultural, alterou significativamente os parâmetros balizadores das relações do Estado brasileiro com os povos indígenas, possibilitando, assim, a elaboração de uma política indigenista.

De todo modo, só em 1996 é que o então Presidente Fernando Henrique Cardoso, pelo documento *Sociedades indígenas e a ação do governo*, explicita uma proposta de política indigenista consoante com os termos constitucionais.

O prefácio do documento em referência destaca que,

Para esses grupos (indígenas), *a afirmação do direito ao etnodesenvolvimento* e a preservação de sua identidade cultural *passam pela garantia de seus direitos constitucionais*, pela posse da terra, pela defesa de condições dignas de vida, e pela conquista de seu espaço político no seio do Estado e da nacionalidade. *E são exatamente essas as metas da política indigenista do governo. [...] A questão da terra é central. [...] Mas não basta demarcar. É preciso dar segurança às populações indígenas. As terras indígenas, em sua grande maioria, localizam-se em áreas de difícil acesso [...] são cobiçadas por fazendeiros, garimpeiros e também por aventureiros. [...] O governo intensificará as medidas de interdição da exploração predatória e ilegal de recursos naturais [...] e promoverá a auto-sustentação e o desenvolvimento comunitário dos grupos indígenas. Esses são alguns elementos da política indigenista deste governo. Eles refletem uma disposição sincera e a determinação de agir em defesa da sobrevivência e dos valores culturais dos nossos índios* (p. 6-8; grifos nossos).

Apesar das afirmações positivistas do então Presidente da República, seu governo mostrou-se incapaz, ou não tinha a intenção, de promover as mudanças necessárias para dotar o órgão indigenista oficial dos instrumentos indispensáveis à execução da política indigenista por ele mesmo preconizada, muito embora tenha recebido propostas com esse objetivo.

Para esclarecer a incapacidade de promover essas mudanças, basta citar que, dos 11 presidentes da Funai nos oito anos de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (Dinarte Nobre de Madeiro, Márcio Brando Santilli, Júlio Gaiger, Rosângela Gonçalves, Sulivan

Silvestre, José Marcio Lacerda, Carlos Frederico Marés, Roque Laraia, Glênio Alvarez, Otacílio Antunes e Artur Nobre Mendes), apenas três (Márcio Brando Santilli, Júlio Gaiger e Carlos Frederico Marés) formularam e apresentaram proposições substanciais visando ao aprimoramento da política indigenista do governo e à reformulação do órgão indigenista oficial.

Esse fato é bastante significativo e, em certa medida, confirma a recorrente dicotomia entre a retórica e a prática do Estado brasileiro e dos sucessivos governos da República, principalmente nas últimas três décadas, quanto ao cumprimento da legislação e dos planos e programas de governo referentes aos povos indígenas.

Tais constatações não explicam, mas ajudam a compreender o processo de desmonte e sucateamento pelo qual tem passado o órgão indigenista oficial, especialmente nos últimos 17 anos. Não é difícil verificar o enorme e progressivo desprestígio da Funai diante dos demais órgãos do governo, da sociedade brasileira e dos índios, considerando a sua estrutura organizacional ultrapassada e o quadro funcional desfalcado. Em 1988, o órgão indigenista contava com 5.518 servidores; hoje, dispõe de apenas 2.177, sem mencionar sua completa inadequação conceitual aos preceitos estabelecidos pela Constituição de 1988.

Em verdade, lamentavelmente o órgão indigenista oficial apresenta-se hoje como um aglomerado de servidores públicos mal remunerados, com acentuada baixa estima e ínfima capacidade operacional. Ressalvadas as exceções, a maioria é levada a práticas clientelistas na relação com os índios e está em permanentes disputas por cargos comissionados e viagens, que funcionam como instrumentos de recomposição do poder aquisitivo. Esses fatos limitam profundamente sua capacidade de contribuir para o processo de construção de nova política indigenista.

Esse quadro de desorganização é o resultado da permanente desatenção do Estado brasileiro e dos sucessivos governos da República para com os povos indígenas e tem, progressivamente, atingido não só os órgãos governamentais que detêm responsabilidades no atendimento e na assistência aos povos indígenas, mas também os próprios índios e suas organizações.

O que se vê, então, é o *esquartejamento* dos serviços destinados aos povos indígenas, pulverizados entre várias instituições e organizações, sem a adequada qualificação indigenista de seus quadros e a necessária e apropriada instrumentalização técnica, administrativa, orçamentária e financeira. Some-se a isso a completa ausência de estratégia de cooperação intragovernamental.

Exemplo claro desse processo tem sido a estratégia utilizada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) na terceirização dos serviços de saúde oferecidos aos povos indígenas, principalmente por intermédio de organizações do próprio movimento indígena.

O entendimento é de que o modelo de atenção à saúde indígena, por intermédio dos distritos especiais, comporta avanços significativos. O problema parece ser a sua operacionalização. A rápida e intempestiva transferência da responsabilidade pela prestação dos serviços de saúde para algumas organizações indígenas – em sua maioria com característica e tradição de representação política –, sem prévio, adequado e necessário processo de qualificação e instrumentalização para a execução de serviços especializados, resultou em sérios problemas não somente as fragilizando politicamente, como também afetando a qualidade dos serviços oferecidos.

Nesse contexto, recentes experiências, como as vivenciadas pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), pela União das Nações Indígenas do Acre e Sul do Amazonas (UNI-AC), pelo Conselho Indígena do Vale do Javari (Civaja) e por organizações indígenas da região da Barra do Corda, no Estado do Maranhão, dão uma certa dimensão do problema.

Isso posto, pode-se depreender que o papel do órgão indigenista oficial, que deveria se conformar como núcleo estratégico do Estado, com foco nas funções de caráter decisório, normativo e de controle, pende de decisão do governo quanto à política indigenista que será implementada, a qual terá de ser balizada, necessariamente, pelos preceitos constitucionais.

De todo modo, é evidente que o fortalecimento ou a pronta extinção do órgão não são alternativas fáceis. O processo de fortalecimento seria lento e problemático e a extinção poderia parecer ausência de compromisso ou mera transferência de competência para outra instância, com as mazelas e os vícios de seu quadro funcional.

Seja qual for a decisão, uma fase de transição é indispensável como mecanismo capaz de permitir criterioso processo de avaliação do conjunto dos servidores, o qual deverá ser acompanhado de processo de capacitação, reciclagem e aperfeiçoamento dos que apresentem potencial de contribuição ao novo modelo, assim como de pronta redistribuição dos demais para órgãos com os quais tenham maior compatibilidade.

Assim, dar novo rumo à política indigenista do Estado brasileiro é o desafio do governo do Presidente Lula. Esse rumo foi substancial e claramente explicitado no documento *Compromissos com os povos indígenas*. Urge, portanto, que os compromissos se materializem, antes que as indecisões dos momentos iniciais os transformem em letra morta, mantendo o indigenismo oficial no lugar comum em que tem estado há décadas, colocando em risco, com isso, a sobrevivência física e cultural de inúmeros povos indígenas, além do comprometimento da imagem do país e de seu povo.

## **Síntese do I Encontro de Estudos**

### **Tema: A Questão Indígena**

---

---

O I Encontro de Estudos, promovido pela Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais (SAEI) do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), realizou-se em 4 de dezembro de 2003, no auditório de Videodifusão do Palácio do Planalto, com o objetivo de aprofundar conhecimentos sobre a questão indígena para subsidiar o governo na proposição de políticas públicas para o setor.

Esse encontro contou com a participação de público seletivo, cerca de 30 pessoas, entre especialistas, líderes indígenas, representantes de órgãos governamentais e não-governamentais, além de representantes de entidades ligadas ao movimento indígena brasileiro, com reconhecida atuação na área, os quais discutiram os principais temas voltados à construção de nova política indigenista para o Brasil.

Atuaram, como expositores, o professor Henyo T. Barretto Filho, Doutor em Antropologia Social; o professor Leandro Mendes Rocha, Doutor em Política Indigenista; e o Senhor Ronaldo Lima de Oliveira, indigenista, e, como debatedores, a Doutora Ana Maria Carvalho, Procuradora da Fundação Nacional do Índio (Funai); o Senhor Marcos Terena, líder indígena; o Senhor Márcio Santilli, pesquisador; e o Coronel Luíz Mensorio Júnior, representante do Ministério da Defesa.

Abriu os trabalhos do evento o Senhor José Alberto Cunha Couto, Secretário da SAEI, que expôs o objetivo do encontro e contextualizou a discussão da temática indígena na área de atuação do Gabinete de Segurança Institucional. A seguir, destacou o pioneirismo da iniciativa e a preocupação da Coordenadoria de Estudos da SAEI em promover a discussão de temas estratégicos, para que se estabeleça interlocução com

vários setores da sociedade. Concluiu garantindo que esse evento não seria uma ação pontual, mas, sim, o primeiro passo de amplo processo de estudos e troca de conhecimentos relativos à implementação de políticas públicas condizentes com as aspirações da sociedade.

O Tenente-Coronel Joarez Alves Pereira Júnior, integrante da SAEI, fez a apresentação dos temas a serem desenvolvidos e da metodologia a ser seguida no encontro.

Três temas básicos nortearam as discussões: 1) A utilização das terras indígenas e a exploração de recursos naturais, em particular os do subsolo, apresentado pelo professor Henyo T. Barretto Filho; 2) A utilização das terras indígenas em faixa de fronteira, para a defesa do território, apresentado pelo professor Leandro Mendes Rocha; 3) A construção de uma nova política indigenista, apresentado pelo Senhor Ronaldo Lima de Oliveira.

A metodologia foi organizada de maneira que, após a exposição de cada tema, pudesse haver, inicialmente, a participação dos debatedores, em forma de revezamento, e, depois, a participação da plenária, a quem os debates foram estendidos.

## **Tema I - A Utilização das Terras Indígenas e a Exploração de Recursos Naturais, em Particular os do Subsolo**

---

*Expositor: Henyo T. Barretto Filho*

Em suas considerações iniciais, o expositor abordou, de forma sucinta, alguns princípios filosóficos, jurídicos e políticos ancorados na legislação e na política indigenista do Brasil contemporâneo, no quadro normativo constitucional em vigor, com suas coerências e inconsistências, e nas reivindicações dos próprios povos indígenas, assim como em algumas experiências recentes de etnodesenvolvimento, capitaneadas e levadas adiante pelos índios em suas comunidades. E, do ponto de vista do entendimento da relevância de uma política indigenista, destacou quatro aspectos preliminares importantes:

### **A transição da Funai do Ministério do Interior para o Ministério da Justiça**

A mudança na gestão da questão indígena, do Ministério do Interior para o Ministério da Justiça, a partir da segunda metade dos anos 80, teve significado expressivo, sinalizando que os povos indígenas, com suas aspirações, seus interesses, suas terras e seus recursos naturais, não deveriam ser tratados como sujeitos submetidos ao imperativo do desenvolvimento, mas, sim, como sujeitos de direitos coletivos. Assim, no âmbito da Justiça, a política indigenista começou a se aproximar – e a se coligar com elas – das demais políticas compensatórias, reparatórias e de promoção da igualdade dos grupos forma-

dores da nossa sociedade, que, historicamente dominados e subordinados, sempre estiveram excluídos e à margem dos benefícios e serviços da cidadania formal.

### **Arcabouço jurídico e normativo**

Os preceitos constitucionais existentes são necessários e suficientes para orientar a política pública do Estado brasileiro e os serviços públicos relativos à proteção dos direitos indígenas. Em particular, destacou a coerência existente entre o disposto nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal, relativos ao direito à cultura, e o disposto no artigo 231, que expressa como esse direito se manifesta e deve ser ancorado no que concerne especificamente aos povos indígenas, o que significa que não há o que alterar, do ponto de vista constitucional. O que realmente falta, nessa matéria, é legislação infraconstitucional.

### **Valorização da diversidade e da diferença cultural**

Num contexto marcado pela uniformização dos estilos de vida em nível global, compete, fundamentalmente, ao poder público assegurar a manutenção da diversidade e diferença cultural, que é patrimônio e recurso dos quais nenhuma cultura ou sociedade pode prescindir.

### **Horizonte normativo**

A ação indigenista deve assegurar condições que possibilitem aos povos indígenas: determinar o curso de seu desenvolvimento; controlar a direção e o ritmo das mudanças que afetam suas vidas; e ter a liberdade de escolher os tipos de relação que eles desejam ter com o Estado, com a sociedade em geral e com o mercado, nas formas particulares em que estes – Estado, sociedade e mercado – se apresentam a esses povos.

Essa formulação está ancorada num conjunto de conclusões de trabalhos desenvolvidos por antropólogos em parceria com sociedades indígenas, na área de desenvolvimento alternativo em diferentes situações nacionais: Austrália, Canadá, Estados Unidos, América Latina.

### **Subtema 1 - Exploração dos recursos minerais em terras indígenas pelos próprios índios e por terceiros**

A Constituição Federal de 1988 estabelece limite ao usufruto indígena concernente às riquezas do subsolo e ao aproveitamento dos recursos hídricos com potencial energético, não cabendo aos índios o usufruto exclusivo sobre essas duas questões. Não obstante essa restrição constitucional, a Carta Magna, ao abordar as riquezas do solo, acolheu o dispositivo do Estatuto do Índio em vigor, a Lei nº 6.001/73, artigo 44, estabelecendo que somente os índios podem explorar as riquezas do solo de áreas indígenas, cabendo-lhes, com exclusividade, o exercício da garimpagem, faiscação e cata nas áreas mencionadas. Portanto, essa disposição legal existe, foi acolhida pela Constituição e é de se supor que seja mantida no Estatuto das Sociedades Indígenas que venha a ser aprovado.

Em relação à exploração artesanal de minérios pelos índios, está prevista em lei e é exclusiva deles. A interpretação mais corrente entre especialistas em Direito Indígena é de que essa matéria não depende de uma lei, mas apenas de regulamentação infralegal, que pode ser promovida pela própria Funai, depois de ouvir o Ministério das Minas e Energia. Aliás, na prática, já existem iniciativas de garimpo indígena, que é uma reivindicação dos próprios índios. A Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), numa carta enviada ao governo, em julho de 2003, se manifesta muito claramente sobre essa matéria e demanda sua regulamentação.

No que diz respeito à exploração e ao aproveitamento mineral efetuado por terceiros em terras indígenas, é importante ter em conta a distinção clara, estabelecida pela Constituição, no tratamento dado ao garimpo e à mineração. O garimpo por terceiros em terras indígenas é vedado, porque a exclusividade é dada aos índios, o que não ocorre com a mineração industrial, que está submetida a condições específicas. Relacionadas a essa questão, há, pelo menos, duas propostas em tramitação no Congresso Nacional: o Projeto de Lei nº 2.057/91, que dispõe sobre o Estatuto das Sociedades Indígenas, em tramitação há 13 anos, e o Projeto de Lei nº 1.610/96, do Senador Romero Jucá, que se propõe a validar todos os requerimentos para exploração industrial de minérios em terras indígenas, protocolados antes da promulgação da Constituição de 1988, como se esses constituíssem direito adquirido contra a Constituição, garantindo aos requerentes o direito ao recurso administrativo, mesmo em relação àqueles requerimentos eventualmente indeferidos pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), por não se adequarem às exigências legais.

Se esse projeto de lei, por exemplo, fosse aprovado nesses termos, haveria uma enxurrada de 1.941 pedidos de pesquisa e lavra em terras indígenas, que passariam a tramitar simultaneamente e teriam de ser analisados rapidamente, sem que os índios tivessem tempo hábil para avaliar os efeitos das atividades propostas sobre suas terras, criando enorme confusão nas instâncias administrativas, uma disputa caótica entre vários interessados nessas mesmas áreas e o iminente risco de impacto social e ambiental descontrolado.

Foram propostas algumas diretrizes e orientações com base em reivindicações do movimento indígena para a exploração mineral em terras indígenas, sintetizadas em quatro pontos:

### *Terras indígenas para mineração*

Nas propostas em tramitação no Congresso, as terras indígenas estariam, em princípio, permanentemente disponíveis aos interesses minerários, cabendo às empresas demandar autorização para efetivar a

pesquisa e a lavra mineral. Essas atividades deveriam realizar-se em caráter experimental, em áreas criteriosamente escolhidas, preferencialmente demarcadas, homologadas e livres de esbulho ou turbação, desde que combinassem duas variáveis: jazidas significativas cujos recursos não estão disponíveis fora de terras indígenas, caso contrário não se justificaria a exploração em terras indígenas, e demanda indígena por excedente em escala. Esses empreendimentos, por sua vez, seriam objeto de controle social pelos órgãos responsáveis, pelas organizações indígenas e de apoio e por empresas que fossem capazes de reproduzir cultura específica no setor mineral, que não fosse a de dilapidação a qualquer custo do patrimônio natural brasileiro.

### *Definição de limite ou extensão do subsolo explorável em terras indígenas*

Ambas as propostas em tramitação no Congresso Nacional, o Projeto de Lei do Estatuto das Sociedades Indígenas e o projeto de lei do Senador Romero Jucá, são *mudas* com relação à definição de limite ou de extensão do subsolo explorável em terras indígenas e à imperiosa necessidade dos estudos de impacto ambiental e social de empreendimentos minerais de terceiros nessas terras.

### *Oitiva das comunidades indígenas*

Nenhuma das propostas em tramitação no Congresso Nacional manifesta-se quanto à oitiva das comunidades indígenas afetadas, quando elas deveriam prever: 1) como e se as comunidades serão informadas previamente dos interesses de pesquisas minerárias; 2) como, em que condições e em que momento elas serão ouvidas; 3) de que forma sua manifestação seria registrada e se ela seria levada em conta.

O expositor propôs a aplicação do disposto nas Resoluções nºs 196/96 e 304/2000, do Conselho Nacional de Saúde do Ministério da Saúde, sobre pesquisa junto a povos indígenas, no que se refere ao consentimento livre e informado por parte dos indígenas, de acordo,

inclusive, com dispositivos legais já existentes e usados para avaliação de pesquisas em suas terras. Que essa oitiva seja prévia à autorização do Congresso Nacional e tenha, inclusive, caráter deliberativo, quer dizer, que seja concedida a oportunidade de os índios dizerem o que desejam e até de recusarem o empreendimento.

### *Participação indígena nos resultados da lavra*

Os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional prevêem a participação indígena nos resultados da lavra, mas a entendem do ponto de vista estritamente econômico, estabelecendo percentual mínimo de percepção de recursos. Não estão previstas, por exemplo, as condições para que os índios saibam: 1) se o percentual que lhes será pago corresponde ao faturamento; e 2) como eles poderão acompanhar os procedimentos adotados quanto à sua adequação legal, técnica e ambiental.

Em conformidade com o espírito do reconhecimento da diferença étnica, da proteção e do respeito a todos os bens e recursos naturais das terras indígenas, previstos na Constituição, a melhor maneira de utilizar as riquezas do subsolo das terras indígenas em benefício de todos os brasileiros seria consolidando os dispositivos mencionados, os quais asseguram aos índios a exclusividade do garimpo e condicionam a mineração por terceiros em suas terras.

## **Subtema 2 – A exploração da biodiversidade e o tratamento do conhecimento tradicional**

Como usufrutuários exclusivos dos recursos naturais em suas terras, os índios também são usufrutuários exclusivos dos recursos genéticos, estando ou não associados a conhecimentos tradicionais, sendo eles apropriados ou não pelos índios. Deve-se prestar atenção ao que vem sendo defendido por especialistas de países culturalmente plurais e etnicamente diversos, como a Índia, que é a criação de um regime legal *sui*

*generis* de proteção aos direitos intelectuais coletivos de povos tradicionais, regime esse que deveria partir das seguintes premissas: 1) nulidade de direitos de propriedade intelectual, como marcas comerciais e patentes, concedidos sobre processos ou produtos direta ou indiretamente resultantes do uso de conhecimentos de comunidades indígenas ou tradicionais, invertendo o ônus da prova em favor das comunidades tradicionais em ações judiciais, visando anular patentes já concedidas, competindo à pessoa ou à empresa que efetivou o registro provar a não-utilização do conhecimento tradicional; 2) expressa previsão de não-patenteabilidade de conhecimentos tradicionais, para permitir o livre intercâmbio de informações entre comunidades, que é essencial à geração desses mesmos conhecimentos e à própria reprodução dessas comunidades; 3) obrigatoriedade legal do consentimento prévio, esclarecido e informado dos povos tradicionais para o acesso a quaisquer recursos genéticos situados em suas terras, com expresso poder de negar o acesso aos recursos, assim como para divulgação ou utilização dos seus conhecimentos tradicionais para quaisquer finalidades; e 4) criação de um sistema nacional de registro de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, como forma de garantir direitos relativos a eles, com administração supervisionada por um conselho com representação paritária de órgãos governamentais, não-governamentais e organizações indígenas, bem como de consultores que possam emitir pareceres técnicos.

A seguir, foram enumerados os princípios organizacionais necessários à articulação do processo de desenvolvimento com a etnicidade e a diferença cultural: aproveitamento das tradições culturais já existentes; abordagem do desenvolvimento segundo a visão endógena, ou seja, como os próprios povos concebem os projetos alternativos de futuro e o seu bem-estar; a valorização dos recursos naturais, técnicos e humanos locais voltados para a auto-sustentação e autonomia em respeito ao meio ambiente; e, por fim, a preocupação com a satisfação das necessidades básicas e segurança alimentar.

## Participação dos debatedores

Ana Maria Carvalho, Procuradora da Funai, discutiu a diferenciação existente entre solo e subsolo, no contexto da exploração dos recursos minerais existentes em áreas indígenas, além de destacar que o setor indígena não dispõe de políticas públicas específicas e que, para implementar uma política eficiente de gestão do território, é necessário, antes de qualquer outra iniciativa, que se ouçam os maiores interessados, ou seja, os próprios índios.

Marcos Terena, líder indígena, destacou sua preocupação sobre o que denominou de “a demanda do homem branco”. Ressaltou a necessidade de utilização do produto de estudos e pesquisas em práticas voltadas à melhoria das condições de vida dos povos indígenas, além do resgate dos valores morais na relação entre o índio e o homem branco.

Márcio Santilli, pesquisador, chamou a atenção para três situações básicas que precisam ser consideradas, do ponto de vista da legislação, com relação à implementação de políticas públicas envolvendo a questão da exploração de riquezas naturais: 1) o que se refere ao universo do exercício do direito exclusivo dos índios sobre os recursos naturais deve ser objeto de tratamento específico e apropriado a essa matéria; 2) o que diz respeito às exceções ao usufruto exclusivo sobre as riquezas naturais deve ensejar também um tratamento específico; 3) as cláusulas de exceção à nulidade de atos incidentes em terras indígenas dizem respeito ao chamado “relevante interesse público da União”, que, embora não explicitamente, reporta-se à implantação de obras públicas e à questão da defesa das fronteiras nacionais. Trata-se da cláusula de exceção prevista no parágrafo 6º do artigo 231 da Constituição de 1988. Também argumentou que, embora a Constituição seja suficientemente extensa e apropriada no tratamento dessas situações, há lacunas que deveriam ser objeto de esforço do Poder Legislativo e também do Poder Executivo no sentido de supri-las.

O Coronel Mensorio, representante do Ministério da Defesa, abordou a questão da soberania do Estado, destacando que os recursos do

solo são estratégicos e, portanto, fundamentais ao país. Enfatizou ainda que, do ponto de vista da defesa, é importante que o Estado tenha capacidade de exercer soberania sobre ele, garantindo que os recursos naturais, inclusive os genéticos, fiquem nas mãos dos brasileiros, sejam eles índios ou não-índios, pessoas físicas ou jurídicas.

Após as intervenções dos debatedores, o expositor fez algumas considerações sobre as questões levantadas, bem como sobre algumas abordagens apresentadas.

Em relação à afirmação do representante do Ministério da Defesa sobre a necessidade da supervisão do Estado sobre as áreas que dispõem de recursos naturais, o expositor destacou que o pensamento corrente de defesa tende normalmente a confundir o exercício da soberania com a dominialidade pública estatal, enfatizou a necessidade de disseminação da cultura sobre a noção de que o bem público é bem de todos e não propriedade estatal e afirmou que a soberania na região de fronteira está intrinsecamente relacionada à cidadania e que o Estado deveria priorizar a parceria com a sociedade civil.

Em relação aos questionamentos sobre recursos naturais e, conseqüentemente, sobre garimpo/mineração e solo/subsolo, o expositor afirmou que existe distinção de ordem técnica e conceitual em relação às terminologias utilizadas. Abordou também a questão levantada pelo debatedor Márcio Santilli sobre o universo do princípio do usufruto e o princípio de exceção do usufruto indígena.

## **Participação da plenária**

Azelene Kaingang, Presidente do Warã Instituto Indígena Brasileiro, abordou a exploração dos recursos naturais em terras indígenas relacionada à questão da soberania e chamou a atenção para a necessidade de o Estado definir um papel de atuação estratégico, pois a ausência de regulamentação criaria situação de anomia. A elaboração de políticas públicas voltadas aos povos indígenas deve, necessariamente, envol-

ver as populações indígenas, as organizações indígenas e a sociedade civil. O Estado deveria ver as organizações indígenas como parceiras na formulação de políticas, porém ele possui uma visão unidirecional e excludente. Ressaltou ainda que o Estado não apóia a gestão das unidades de conservação das terras indígenas, pelo fato de não haver regulamentação.

José Carlos de Araújo Leitão, Conselheiro da SAEI, questionou a eficácia da mudança da condução da política indigenista do então Ministério do Interior para o Ministério da Justiça e, ainda, se a questão indígena se entrelaçaria com a questão agrária.

Em resposta aos questionamentos levantados pela plenária, o expositor frisou que a questão indígena estava adequadamente colocada no Ministério da Justiça, ao lado da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e da Secretaria Especial de Direitos Humanos, entretanto, sobre a eficácia da medida, ponderou que esta deriva de um conjunto de ações que inclui determinação política e dotações orçamentárias.

Ana Maria Carvalho destacou que a gestão territorial das terras indígenas é fundamental e informou que a Secretaria Especial de Direitos Humanos criou a Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo. Segundo ela, a questão indígena estaria ligada, sim, à questão agrária.

Sobre essa questão, o expositor destacou que o Ministério do Desenvolvimento Agrário está compartilhando, juntamente com a Funai, no contexto do Plano Nacional de Reforma Agrária, responsabilidades de levantamento fundiário, avaliação da situação de ocupantes não-índios, projetos de reassentamentos, enfim, os dois órgãos estariam somando esforços para uma colaboração efetiva no que se refere à regularização da situação fundiária das terras indígenas em processo de demarcação.

Ainda contando com a participação da plenária, Álvaro Tucano, líder indígena, afirmou que os povos indígenas nunca receberam benefícios sobre a extração de petróleo realizada pela Petrobras em suas terras. Afirmou ainda que nenhuma empresa de mineração ou garimpo tem proporcionado benefícios às comunidades indígenas, tema que vem sendo discutido pelas comissões que tratam da Amazônia, no Senado e na Câmara dos Deputados. Finalizando sua intervenção, indagou se era possível acabar com a briga entre as populações indígenas e a comunidade de garimpeiros e empresários.

Em resposta, o expositor ressaltou vários pontos. Até hoje não houve por parte dos governos uma política de Estado voltada para a questão indígena, a qual se diferencia de uma simples política de governo. Não houve, enquanto formulação de políticas de Estado, algo que sinalizasse positivamente a relação social e ambiental dos empreendimentos de garimpo e mineração em terras indígenas. As políticas públicas desenvolvidas ao longo do tempo sempre ignoraram os movimentos sociais. É preciso reconhecer que não houve nenhum benefício, do ponto de vista do bem-estar geral, considerando serviços que historicamente as sociedades indígenas nativas do continente sul-americano prestaram ao que, hoje, é uma sociedade brasileira. Que o passivo socioambiental está do lado do Estado e que esse jogo precisa ser invertido pela regulamentação dessas questões e pelo estabelecimento de uma política sensível, do ponto de vista cultural e ambiental.

Paulo Machado Guimarães, do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), observou que a pesquisa e a exploração de riquezas naturais em terras indígenas demandam lei ordinária que estabeleça as relações específicas e venha a regulamentar outros aspectos que a Constituição exige. Sugeriu ainda que haja uma interlocução qualificada com os dirigentes da administração pública, com o objetivo de explicitar quais proposições legislativas vão tramitar; em que termos o governo federal quer a formulação dessas proposições e como o Ministério da Justiça está se posicionando.

Marcos Terena, líder indígena, abordou a questão da soberania, talvez o tema que mais polêmica tenha suscitado durante as intervenções. De acordo com Terena, a questão da soberania para os povos indígenas não é apenas territorial. Ela deve também demandar qualidade para as comunidades afetadas, sejam elas indígenas, negras ou brancas. Ponderou que a questão dos avanços agrícolas não estaria sendo contemplada na discussão. Sobre essa questão, disse que o Ministério da Agricultura não dispõe de uma política para o escoamento da produção agrícola de terras indígenas e que os índios estão se sentindo ameaçados pela expansão da nova cultura da soja, em que eles estavam entrando apenas como cedentes de seus territórios e mão-de-obra para a produção, sem nenhum tipo de retorno, nem mesmo a melhoria de sua qualidade de vida, ou seja, a comunidade indígena não estava auferindo nenhuma rentabilidade sobre o processo. Terena ressaltou a importância de discutir a participação efetiva indígena no processo de elaboração das políticas públicas, o que não estaria ocorrendo atualmente, pois os povos indígenas nunca são chamados a expressar suas opiniões. Disse que é necessário que o Estado disponha de um sistema de interlocução dos povos indígenas com os diferentes setores da sociedade, pois o Brasil possui atualmente 230 nações indígenas compondo uma relação interétnica e multicultural. Finalizando, ressaltou que os índios se sentem muito brasileiros e gostam muito do Brasil.

Vilmar Guarani, representante do povo Guarani, destacou a necessidade de ampla discussão sobre o Estatuto do Índio e a exploração dos recursos naturais em terras indígenas. Afirmou ser necessário realizar consultas públicas para ouvir os povos indígenas, garantir a realização de estudos de impacto ambiental, tradições e aspectos culturais, por ocasião da elaboração de políticas públicas indígenas. Em relação à presença de militares em terras indígenas, disse acreditar que o Estado deve observar os costumes, as crenças e as tradições dos povos indígenas, e não simplesmente implantar batalhões em determinadas áreas, o que pode ferir brutalmente os direitos indígenas e a sua memória sagrada em relação a um espaço específico do território indígena.

## Tema II - A Utilização das Terras Indígenas em Faixa de Fronteira, para a Defesa do Território

---

---

*Expositor: Leandro Mendes Rocha*

De acordo com a temática proposta, foram abordados os seguintes subtemas: Construção de unidades militares em terras indígenas localizadas na faixa de fronteira; A presença do Estado, em particular da Polícia Federal e da Polícia Estadual; Utilização das terras indígenas situadas em faixa de fronteira para treinamentos militares; Combates a ilícitos e o trânsito de indígenas.

Com o objetivo de orientar as discussões, o expositor iniciou sua apresentação sugerindo destacar e discutir a idéia de *fronteira*, *Estado*, *Nação* e, por conseguinte, a questão da *soberania*. Alertou para o fato de que, quando falamos em fronteira, normalmente se pensa na região do “Calha Norte”, porém existem outras fronteiras e a questão indígena está presente em todas elas. São inúmeras etnias e inúmeras situações em que ocorre processo de fusão cultural. Portanto, discutir a fronteira a partir dos processos envolvendo os índios, numa análise situacional, seria a melhor solução, e foi nesse sentido que o expositor orientou sua apresentação.

Discutir a questão da fronteira é discutir a variedade de etnias e a diversidade de culturas, sentido em que o Brasil vem avançando, mas falta o passo seguinte, que é o da operacionalização dessas discussões, nos aspectos das fronteiras étnicas e culturais, sem se esquecer da questão da cidadania. A partir do momento em que o Estado garantir saúde, educação diferenciada, território e condições de controle desse território, estará criando um cidadão brasileiro pleno, com suas especificidades. Essa deve ser a postura do Estado, que, na verdade, já existe. Basta observar o Estatuto do Índio e as várias propostas legislativas sobre a questão indígena.

Quanto aos desafios que o Estado encontra, hoje, nas áreas de fronteira, especialmente no caso da Amazônia, não se pode esquecer que há uma extraterritorialidade nova do poder, referindo-se ao que se chama, genericamente, de globalização, em que reinam os que menos dependem do espaço, os que menos estão vinculados a um lugar, e são os que possuem maior liberdade de se deslocarem, de se transferirem, aí incluindo homens, mercadorias e capitais. A noção de soberania e território, por consequência, mudou. As fronteiras são mais e mais permeáveis e o novo poder do capital e suas consequências (tráfico, migrações, etc.) tornam a situação das fronteiras bem mais complexa do que no passado, além da imensidão dos espaços, das dificuldades de comunicação e de transporte. Tudo isso constitui enorme desafio para a atuação do Estado brasileiro na Amazônia, especialmente nas regiões de fronteira.

No que se refere especificamente à presença das Forças Armadas e da Polícia Federal em terras indígenas, uma primeira premissa a ser levada em conta seria o bom senso da parte das autoridades envolvidas diretamente com essas comunidades. Algumas medidas práticas deveriam ser observadas pelo Estado com o objetivo de atenuar a maioria dos problemas que, inevitavelmente, ocorrem. Os índios frequentemente reclamam de atitudes etnocêntricas dos militares aquartelados nas regiões.

Em que pese aos avanços já realizados, outras medidas poderiam ser adotadas no sentido do aperfeiçoamento das regras de convivência entre as Forças Armadas e as diferentes etnias. Uma primeira medida seria proibir a construção de quartéis nas proximidades de aldeias ou, então, tomar certos cuidados na sua construção, como proceder ao estudo de impacto socioambiental, discutir as questões, democraticamente, com os órgãos envolvidos – a Funai e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) – e também com a população indígena. Uma questão extremamente sensível relaciona-se à realização de operações militares em área indígena. Há de se separarem as operações militares em missão específica de combate a ilícitos e as de simples exercícios de treinamento militar, que deveriam, preferencialmente, ser realizadas fora das áreas indígenas, que constituem o território necessário à reprodução cultural dessa

comunidade. Fazer um exercício de bombardeio numa área indígena significa destruir o meio ambiente, afugentar a caça e a pesca e até matar o índio. Há sempre uma forma de minimizar esses tipos de impacto, exceto em situações muito especiais e específicas. O Estado brasileiro deveria normatizar essa questão, prevendo os casos em que se realizariam esses tipos de operação militar.

Com relação à presença necessária da Polícia Federal em terras indígenas, em missões específicas, esta deveria, sempre que possível, contar com o apoio de funcionários da Funai ou da Funasa, mas especialmente da Funai, que têm vivência cotidiana com os povos indígenas e, por isso, têm mais condições e bom senso no que se refere ao respeito à cultura indígena. Esse ajuste fino não depende simplesmente de legislação, mas da postura das autoridades envolvidas diretamente nessas operações, para não criar situações embaraçosas.

Quanto à presença das polícias militares estaduais em terras indígenas, ela deve ser evitada, porque essas terras pertencem à União e, portanto, estão sob a sua jurisdição, exceto se essa presença estiver sob o comando das Forças Armadas ou da própria Funai.

Foi apresentada uma sugestão, que consta do projeto de lei que trata do Estatuto das Sociedades Indígenas, que propõe regulamentar o poder de polícia da Funai, o que reforçaria a presença institucional permanente do Estado em terras indígenas e a segurança dessas comunidades, evitando certos abusos, certos ilícitos, cujo combate não tem sido tão eficaz com a realização de operações pontuais. Para isso, a Funai, que cuida da questão indígena, é o órgão mais bem preparado para essa presença permanente e menos traumática do Estado em terras indígenas.

No que se refere à construção de unidades militares, é importante usar o bom senso para que o Estado esteja em sintonia com as comunidades indígenas. Sempre que possível, essas unidades devem ficar um pouco afastadas das aldeias para evitar interferências nelas, criando um cinturão verde em sua volta.

No caso da presença do Estado na área de fronteira, o que se percebe, muitas vezes, é a falta de diálogo com as comunidades, além de certo ranço autoritário, paternalista, de muitos setores governamentais e uma cultura de Estado tutor. O Estado terá de aprender a melhor exercer seu papel de mediação, incorporar de forma inteligente a fluidez cultural identitária das fronteiras políticas, ou seja, assumir mais claramente outra dimensão, a cultural.

Mais do que nunca, é necessário repensar os paradigmas que norteiam as ações do Estado nas diferentes áreas, inclusive nas questões de segurança e soberania nas regiões de fronteira. No caso dos índios, a administração da dinamicidade e fluidez das situações deverá prevalecer em detrimento de uma visão maniqueísta baseada no velho paradigma da integração. O Estado hoje não consegue e não deve agir sozinho. Deve buscar as parcerias na sociedade civil organizada, nas organizações indígenas, prefeituras, igrejas. A soberania é construída coletivamente, principalmente para atender às vicissitudes do mundo globalizado e instável.

Em um Estado democrático de direito, este deve exercer a sua prerrogativa de mediação, de negociação entre os diferentes atores sociais envolvidos em situações conflituosas. Negociar e, acima de tudo, proteger a parte mais fraca – no caso os índios – são condições básicas de garantia do pleno exercício da cidadania. Soberania e cidadania não são pares antagônicos, mas complementares, condição básica de segurança da sociedade e do Estado. O cidadão é o melhor defensor da soberania, e o índio, no sentido de um índio cidadão, sentindo-se como tal, será o mais precioso aliado na defesa de nossas fronteiras.

## **Participação dos debatedores**

Ana Maria Carvalho, Procuradora da Funai, reforçando as proposições do expositor, ressaltou como fundamental atribuir poder de polícia à Funai, além de instituir políticas públicas diferenciadas para os povos indígenas. Ainda destacou que, em relação à gestão territorial,

o Estado não capacita as comunidades indígenas para a gestão de seu território. No que diz respeito à área de fronteira, ela argumentou que, muitas vezes, os índios não têm conhecimento dos limites geográficos e que tal limitação tem impacto na diversidade cultural indígena.

Marcos Terena, líder indígena, classificou como enquadramento dos povos indígenas as limitações impostas em relação ao trânsito em áreas de fronteiras. Marcos Terena concordou com a reivindicação do poder de polícia para a Funai, o que representaria o resgate da capacidade política e operacional do órgão.

Márcio Santilli, pesquisador, referiu-se à ocupação militar em áreas de fronteiras, o que favorece a ocorrência de conflitos. Ele argumentou que a concepção de defesa de fronteira está erroneamente assentada na lógica de multiplicação de batalhões militares, o que não apresentaria nenhuma eficácia. Sugeriu que a presença mais efetiva nessas regiões deveria ser da inteligência militar, com o objetivo de prover os órgãos de segurança com informações para uma atuação mais eficaz.

O Coronel Mensorio, representante do Ministério da Defesa, defendeu a ocupação militar das áreas de fronteira e classificou como equivocadas algumas abordagens sobre o tema, realizadas por outros debatedores. Esclareceu que a construção de unidades militares em áreas de fronteiras tem custo elevado, porém seu grau de eficácia é alto. Argumentou que a política de defesa do território nacional é pouco conhecida pela sociedade e que a implantação de unidades militares em áreas de fronteiras é sempre precedida por exaustivo estudo de necessidade da sua implantação. Discordou da existência de conflitos entre militares e populações indígenas, afirmando que, ao contrário do exposto por outros debatedores, existe bom relacionamento e grande interação entre ambos. Afirmou que as ocorrências de conflitos são pontuais e classificou como exageradas as abordagens contrárias. Em relação aos questionamentos sobre a necessidade de treinamentos militares em áreas indígenas e/ou de fronteiras, argumentou que, às vezes, as ações necessitam ser imediatas, não havendo tempo hábil para a discussão sobre qual o melhor local para a sua realização.

## Participação da plenária

Osmar Tavares de Melo, delegado da Polícia Federal, ressaltou a necessidade de ações integradas entre a Polícia Federal e a Funai e informou que a Portaria nº 1.300, do Ministério da Justiça, publicada em 4 de setembro de 2003, criou, no Regimento Interno da Polícia Federal, o Serviço de Repressão a Crimes contra Comunidades Indígenas, subordinado à Coordenação Geral de Defesa Institucional, o que fortalece a diretriz de ação integrada entre a Polícia Federal e a comunidade indígena, favorecendo o gerenciamento de conflitos e a aceitação da diversidade cultural. Enfatizou a necessidade de o Estado promover campanhas que combatam o preconceito arraigado na sociedade contra os povos indígenas, reestruturar a Funai e fortalecer a presença da Polícia Federal em suas ações nas comunidades indígenas.

Domingo Barreto, Diretor da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro, abordou a questão da relação entre as forças militares e as comunidades indígenas, destacando que é fundamental que essas forças militares tenham consciência da diversidade das comunidades indígenas e que as respeitem, pois isso proporcionaria convivência mais pacífica, sem tantos conflitos.

Paulo Machado Guimarães, advogado do Cimi, abordou a legislação existente sobre a ocupação de fronteiras e ressaltou que a ocupação de terras indígenas por unidades militares necessita ser mais bem avaliada. Comentou que não existia qualquer questionamento sobre a atuação das Forças Armadas nas áreas de fronteiras, entretanto havia algumas questões que necessitavam de atenção especial por parte do Estado em relação ao tema, para a manutenção da estabilidade do Estado democrático de direito. Abordou, também, a lei complementar em tramitação na Câmara dos Deputados, que já teria sido submetida à apreciação do Ministério da Defesa, do Gabinete de Segurança Institucional, da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), entre outros.

Álvaro, líder indígena da etnia Tucana, comentou que o Estado deveria investigar os projetos implantados em áreas indígenas que não proporcionam retorno econômico ou social às comunidades indígenas. Sobre o relacionamento entre militares e comunidades indígenas, avaliou que as forças militares necessitam de preparação específica sobre a diversidade cultural indígena para atuar nas comunidades indígenas das áreas de fronteiras.

Azelene Kaingang comentou a necessidade de maior integração entre os funcionários da Funai e a comunidade indígena, destacando que, de maneira geral, o Estado deveria investir na promoção da integração entre os diversos órgãos que trabalham com a questão indígena.

O representante do Ministério da Defesa respondeu aos questionamentos feitos pela plenária com relação à sua explanação. Inicialmente, abordou o quadro legal em que as unidades militares se colocam, a demarcação das terras indígenas na faixa de fronteira e ainda a normatização para essas ocupações. Defendeu a presença de forças militares em faixas de fronteira, explicando que a presença militar supre carências existentes nessas regiões, nas áreas de saúde, educação, segurança, além de fortalecer a cidadania nas comunidades indígenas.

## **Tema III - Construção de uma Nova Política Indigenista**

---

---

*Expositor: Ronaldo Lima de Oliveira*

É necessário que o Estado repense a política indigenista, em função do desrespeito às comunidades indígenas proveniente de ações segregacionistas, discriminatórias e preconceituosas praticadas contra elas. A Constituição baliza e define, com muita propriedade, a relação que o Estado brasileiro deve ter com os povos e as sociedades indígenas que habitam o território nacional. Mas não se pode pensar em construir nova política indigenista, se o Estado brasileiro não tomar a decisão de cumprir os preceitos constitucionais. As polêmicas geradas, as dificuldades que o Estado tem de agir e as dificuldades que os povos indígenas têm de manter a sua cultura e a sua qualidade de vida decorrem primordialmente do descumprimento do dispositivo constitucional que garante a demarcação dos territórios indígenas. Esta seria a questão central quando se pensa em construir uma nova política indigenista para o Estado brasileiro.

Outro aspecto relevante é que não há somente o descumprimento permanente dessas garantias e desses direitos das populações indígenas, que repercute também na vida e na relação dos índios com o restante da sociedade, como também uma permanente má vontade ou desinteresse dos poderes Executivo e Legislativo em dar curso ao processo de regulamentação das matérias constitucionais. O elenco de situações conflituosas, que crescentemente agravam e dificultam a relação do Estado com as populações indígenas, decorre do não-cumprimento da Constituição ou simplesmente da inexistência de sua regulamentação.

O primeiro ponto a ser considerado, ao se repensar a política indigenista, seria a postura colonialista do governo brasileiro em relação aos povos indígenas. Apesar dessa postura, o Brasil tem se notabilizado

pela elaboração de legislação extremamente exemplar em relação aos povos indígenas e ao meio ambiente.

As contradições do discurso oficial tornam-se visíveis quando o Estado, por meio do órgão indigenista oficial, proíbe aos índios certas atividades por não estarem regulamentadas, mas, em contrapartida, permite a outros setores certas iniciativas, que também não estão amparadas por lei, demonstrando o Estado a sua incapacidade em coibi-las. Essas situações conflituosas realimentam-se continuamente, deixando os índios em situação de constrangimento e desamparo.

Alguns pressupostos devem ser considerados na questão da reformulação da política indigenista: decisão política de o Estado brasileiro fazer cumprir a Constituição Federal, a exemplo da garantia da terra e do benefício de seu usufruto; pronta adequação da legislação ordinária; estabelecimento de uma agenda com os principais interessados na política indigenista, ou seja, os próprios índios; aprovação do Estatuto das Sociedades Indígenas; definição, qualificação e instrumentalização adequadas das instâncias de governo que darão fundamentação às políticas.

Esses pressupostos devem estar alicerçados no cumprimento da Constituição, na legislação complementar e no fortalecimento do órgão indigenista oficial – a Funai –, que, nos últimos 30 anos, vem sendo deliberadamente sucateado, apresentando atualmente uma capacidade operacional reduzida.

Além de manter as obrigações do Estado em oferecer assistência especial aos índios na área de saúde, educação e desenvolvimento socioeconômico, o projeto que trata do Estatuto das Sociedades Indígenas, como está hoje no Congresso, com a observância do reconhecimento dos índios como grupos etnicamente diferenciados, contempla uma série de avanços significativos em alguns aspectos. A proposta prevê garantias relativas a vários novos direitos dos povos indígenas, aí se incluindo os bens de valor artístico, histórico e cultural e a questão do

direito autoral, dos conhecimentos tradicionais, do conhecimento do direito dos índios sobre as terras tradicionalmente ocupadas, independentemente de sua demarcação ou de seu reconhecimento formal pelo poder público. Houve avanço significativo também no que se refere à questão do poder de polícia da Funai e do aproveitamento de recursos minerais, hídricos e florestais. Apesar desses avanços, observa-se que essa proposta não inclui qualquer dispositivo que trate da questão do relacionamento dos povos indígenas com as Forças Armadas nas áreas de fronteira, nem da transnacionalidade dos povos indígenas.

Além do sucateamento da Funai, o Estado brasileiro também promoveu a compartimentalização da responsabilidade sobre os povos indígenas, ou seja, promoveu uma divisão de responsabilidades, que, antes, eram exclusivas do órgão indigenista oficial, mas foram repassadas a outras instituições que não têm a adequada capacitação técnica, tecnológica e operacional.

### **Participação dos debatedores**

Ana Maria Carvalho, Procuradora da Funai, reafirmou a necessidade de se instituírem políticas indigenistas que garantam o cumprimento da Constituição, bem como a criação de novos dispositivos legais, que favoreçam o provimento de recursos financeiros e a capacitação adequada de recursos humanos para atuar nas comunidades indígenas, além de promover um sistema eficaz de ausculta dos povos indígenas.

Marcos Terena, líder indígena, disse existir, hoje, um consenso na sociedade que propicia a retomada do debate do Estatuto do Índio. Ressaltou a necessidade de coordenação centralizada da política indigenista, evitando uma fragmentação de responsabilidades como a que se observa atualmente na área indígena. Para isso, defendeu a idéia da criação de uma secretaria com *status* de ministério, comandada por um índio, com o objetivo de gerenciar a política indigenista. Acrescentou que os benefícios aos povos indígenas devem ser encarados como uma conquista, e não como uma concessão do Estado.

Márcio Santilli, pesquisador, quanto à gestão das terras indígenas, argumentou que o Estado não dispõe de mecanismos claros por meio dos quais seja viabilizada a execução de políticas públicas e questionou como o Brasil pretendia que os povos indígenas gerenciassem seu território. Enfatizou a necessidade de definição de elementos que possibilitem a reflexão para a construção de uma nova política indigenista.

O Coronel Mensorio, representante do Ministério da Defesa, abordou a distinção entre áreas de defesa territorial, áreas indígenas e áreas de conservação. Reafirmou que o novo estatuto deve fortalecer a política indigenista.

O professor Leandro frisou que há consenso entre especialistas e a própria sociedade de que a política indigenista atual não vai bem como política de governo e que é necessário que o governo avance internamente. Disse que há um ranço em vários setores do governo em relação ao tema e sugeriu transformar as intermináveis discussões em medidas concretas por meio da implementação de políticas públicas eficazes.

### **Participação da plenária**

Paulo Machado Guimarães, advogado do Cimi, parabenizou o Gabinete de Segurança Institucional pela iniciativa de promover o Encontro de Estudos, porém afirmou que seria mais adequado que a iniciativa tivesse partido do Ministério da Justiça ou da própria Funai. Enfatizou a necessidade de outras instâncias da Administração Pública promoverem debate sobre o tema e avaliou ser necessária a criação de um fórum permanente de discussão sobre a questão indígena. Sugeriu ser produtivo que, ao invés da fragmentação de responsabilidades, os temas relacionados à política indígena ficassem centralizados em um único órgão. Destacou a necessidade de ação articulada entre os vários setores do governo e da sociedade na condução da política indigenista. Sugeriu a formação de colegiado que contemplasse a participação de vários atores sociais para funcionar como instância formuladora de políticas indigenistas. Finalizando, ressaltou a importância de a Casa

Civil da Presidência da República, o Ministério da Justiça, o Ministério da Defesa, o Ministério do Meio Ambiente, entre outros, participarem de futuros encontros para debate da questão indígena.

Azelene Kaingang, presidente do Warã Instituto Indígena Brasileiro, destacou que se devia pensar em nova estrutura de formulação de políticas públicas com duas instâncias: uma formuladora e outra executora. Disse ser necessário superar a visão de tutela e assumir a visão de protagonista. Acrescentou que havia necessidade de uma política diferenciada não pelo fato de os povos indígenas serem incapazes, mas, sim, por serem diferentes.

Marcos Terena, líder indígena, reivindicou que as políticas públicas contemplassem a diversidade cultural dos povos indígenas e reafirmou a disposição de as comunidades indígenas participarem ativamente das discussões que se fizerem necessárias.

## **Encerramento**

José Alberto Cunha Couto, Secretário de Acompanhamento e Estudos Institucionais, afirmou a disposição de a instituição promover novos encontros para debates e esclareceu que o Ministério da Justiça, o Ministério da Defesa, a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Planejamento, o Ministério das Relações Exteriores, o Gabinete de Segurança Institucional e as três Forças Armadas estavam contempladas no I Encontro de Estudos por intermédio da representação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN).

Encerrando o Encontro, José Carlos de Araújo Leitão, Conselheiro da SAEI, agradeceu a presença dos participantes e ressaltou o pioneirismo do evento. Elogiou o interesse e o envolvimento dos participantes nas discussões e ressaltou que era muito oportuna a discussão da temática indígena em função de ainda se estar vivendo na década de 1994 a 2004, proclamada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) como a Década Internacional das Populações Indígenas.

## **Considerações finais**

Em termos gerais, a idéia de promover um encontro para debater a temática indígena revelou-se muito produtiva. A escolha dos temas e de profissionais reconhecidamente capacitados e dedicados à questão indígena foi fundamental para o sucesso desse encontro.

Os resultados positivos dizem respeito, sobretudo, à oportunidade de interlocução entre técnicos do governo, especialistas, profissionais de vivência cotidiana com o tema e atores sociais diversos.

Além de agregar conhecimentos teóricos à questão, a discussão ofereceu a oportunidade de mostrar à sociedade que o governo está preocupado em formular políticas públicas em consonância com os anseios dos atores sociais envolvidos, estabelecendo, assim, o diálogo para se obter o consenso.

Eram visíveis a expectativa e a surpresa dos participantes ante o convite para se discutir a questão indígena no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Alguns deles ressaltaram, reiteradamente, o ineditismo do convite e um outro chegou a questionar se a iniciativa não deveria ter partido do Ministério da Justiça.

Alguns temas mostraram-se mais recorrentes e suscitaram mais divergências, a exemplo das questões relativas à soberania e ao relacionamento entre militares e povos indígenas.

As declarações enfáticas do representante do Ministério da Defesa, defendendo a presença militar em áreas de fronteira e contestando a existência de problemas no relacionamento entre índios e militares, além de imputarem aos índios a responsabilidade sobre eventuais conflitos, causaram constrangimento entre os participantes e provocaram algumas críticas e reações por parte de líderes e representantes de movimentos indígenas.

Um dos pontos positivos da reunião diz respeito à participação, em tempo integral, do Senhor José Alberto Cunha Couto, Secretário de Acompanhamento e Estudos Institucionais, o que conferiu um grau de relevância ao evento e de deferência para com os participantes.

Uma das reivindicações mais freqüentes do evento foi a criação de uma agenda de discussões. Alguns solicitaram a criação de um fórum permanente, outros, um colegiado com a participação de vários atores sociais, mas todos, sem exceção, mostraram-se dispostos a participar ativamente, caso o governo ou outras instituições venham a estabelecer um amplo debate sobre o tema.

De maneira geral, a realização do I Encontro de Estudos propiciou, pelo debate sobre tema tão importante quanto polêmico, a oportunidade de lançar luzes sobre a questão indígena no Brasil, que geralmente suscita uma gama de opiniões controversas, contribuindo, sem dúvida alguma, para que esse tema adquira a visibilidade necessária para integrar a pauta de discussões do governo, da mídia e da própria sociedade.