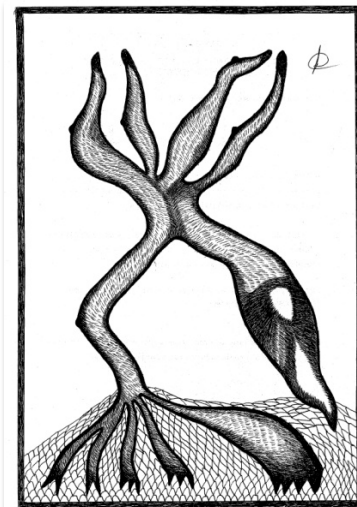


O estado anti-indígena: da colônia ao novo golpe

MARIA AUGUSTA ASSIRATI E LUÍS GUSTAVO GUERREIRO MOREIRA

Resumo: Este artigo analisa o indigenismo no Brasil, a partir da percepção do Estado como reprodutor e perpetuador das contradições do capital e da sociedade. Ao tempo em que são afetados por um modelo de desenvolvimento que os considera um entrave à modernidade e à soberania nacional, os indígenas resistem e fortalecem seu papel político nos processos decisórios. Trata-se de uma disputa histórica que reverbera nas distintas formas de atuação política do movimento indígena, com reflexos no Estado e na sociedade.

Palavras-chave: Política indigenista. Povos indígenas. Estado. Colonialismo.



The anti-indigenous state: from colony to new coup d'Etat

Abstract: This article analysis indigenist policies in Brazil, from the viewpoint of the state as an entity that reproduces and perpetuates the contradictions of capital and society. While being affected by a development model that considers them as an obstacle to modernity and national sovereignty, indigenous peoples resist and strengthen their political role in decision-making processes. This is a historical dispute that reverberates in the different forms of political action of indigenous movements, with consequences for both the state and society.

Keywords: Indigenist Policy. Indigenous Peoples. State. Colonialism.

MARIA AUGUSTA ASSIRATI

Graduada em Direito pela Universidade Paulista e mestra em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz. Foi presidente da Fundação Nacional do Índio (FUNAI).
E-mail:gusta.assirati@gmail.com

LUÍS GUSTAVO GUERREIRO MOREIRA

Indigenista especializado da FUNAI, doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará e pesquisador do Observatório das Nacionalidades.
E-mail: guguerreiro@gmail.com

RECEBIDO: 23/10/2019

APROVADO: 02/11/2019

1 Introdução

Grande parte das sociedades atuais convive de forma natural com a violência, a opressão, o individualismo, a concentração de renda e riquezas, assim como com a pobreza extrema. Muitos de nós nem se dão conta de como as sociedades foram naturalizando a troca monetarizada de quase todas as formas de vida, o uso de luz elétrica, ao invés do aproveitamento da luz do sol, a substituição do vento pelo ar condicionado. Passamos a desconsiderar corriqueiramente o uso ritual de elementos naturais sagrados e exótica a realização de coisas com os próprios pés e as próprias mãos, sempre que uma máquina possa fazê-las em seu lugar. A ciência e a tecnologia, categorias convencionalmente relacionadas a noções de desenvolvimento, progresso e civilização, são defendidas, em geral, como algo geral e exclusivamente benéfico. Em contrapartida, a sabedoria e os conhecimentos ancestrais são comumente associados à ideia de atraso e ignorância.

Comunidades indígenas, quilombolas, do campo e da floresta têm as suas próprias ciências. Têm suas próprias línguas, geografias, arquiteturas, medicinas, etc. Essas ciências não são melhores nem piores; são alternativas àquilo que hoje predomina. As sociedades ocidentais modernas, porém, como regra, as desconsideram. As práticas tradicionais foram sendo substituídas, em função da imposição de uma falsa necessidade de racionalizar, comprovar, modernizar, importar, comercializar, copiar e padronizar tudo.

Isso desencadeou um processo de rompimento do elo individual de cada sujeito com sua ancestralidade e também de apagamento de memórias culturais coletivas e sociais. As narrativas hegemônicas, constituídas a partir dos diversos movimentos do capitalismo, se sobrepuseram de modo violento às especificidades dos diferentes modos de vida e das formas de organização comunitária. Com isso, boa parte das sociedades foi abrindo mão de seus sentidos próprios de expressão e, assim, vão perdendo a tônica muitos dos traços que diferenciam os modos de ver e explicar o mundo conforme as diferentes sociedades. Nossas histórias e nossas identidades vêm sendo subtraídas ao mesmo tempo em que se vai hiperglobalizando a economia. Esse processo é fortemente

ancorado em arranjos socioeconômicos que se implementam por meio da ação do Estado.

Os sistemas indígenas de organização política se diferenciam muito dos modelos adotados pelas demais sociedades para esse fim. Os sistemas predominantes são, comumente, instituídos com base no regramento de questões ligadas ao exercício do poder. Entrementes, **NO** campo das comunidades indígenas, de acordo com a afirmação do antropólogo Pierre Clastres (2003 [1978]), percebemos formas de organização em que os detentores de ativos, que em outras epistemologias constituem o chamado “poder”, são destituídos de poder. São sociedades em que o político está fora do campo da coerção, da violência e da subordinação, em que a relação com o que chamamos “poder” não é a de comando-obediência. Esse é o traço comum entre os povos originários da América e que os diferencia dos demais grupos sociais.

Essa distinção é fundamental para que possamos compreender as especificidades que diferenciam os sistemas pelos quais os povos indígenas organizam os múltiplos aspectos da vida em sociedade. Ao desconsiderarem tal diferença, a sociedade nacional e o Estado negam a autonomia e a autodeterminação desses povos.

O Estado brasileiro age com base em paradigmas coloniais, que constituem o alicerce de sustentação das relações políticas, sociais e jurídicas, que foram se desenvolvendo com os povos indígenas no país, desde o início do processo de colonização da América.

Ao longo das diversas conformações de poder que se seguiram, desde o início da colonização, os indígenas sempre foram considerados sujeitos que dificultam a consecução do alcance daquilo que, predominantemente, se define como “desenvolvimento” e “progresso”. O choque civilizacional permanente entre índios e a porção majoritária da sociedade remete à construção da nação moderna, forjada na visão de uma autoridade discursiva que enseja um desenvolvimento contínuo rumo ao progresso (BHABHA, 1999). Por serem considerados como uma gente incivilizada, selvagem e ignorante, seus conhecimentos e suas formas de vida passaram a ter pouca ou nenhuma relevância para

a consolidação do quadro epistemológico hegemônico, fundado na ciência ocidental como única forma possível de conhecimento.

Com base nesse paradigma, foi moldada a ação indigenista do Estado, orientada por concepções assimilacionistas, integracionistas, tutelares e assistencialistas. Isso implicou na construção de relações violentas e opressoras com esses grupos, que provocaram ofensivas genocidas contra esses povos e lhes impuseram processos de etnocídio, por meio da submissão de suas culturas a paradigmas socioculturais estabelecidos pela sociedade dominante.

É bom lembrarmos, em números, o processo histórico do extermínio das nações indígenas que se operou desde o início da invasão dos colonizadores. Estimamos que em 1500, a população indígena no território hoje correspondente ao Brasil era de, pelo menos, 3 milhões de indivíduos (FUNAI, 2014). Em 2010, segundo o mais recente censo do IBGE, foi possível comprovar que os indígenas atualmente somam pouco mais de 800.000 indivíduos vivendo no país (IBGE, 2010).

O fato é que os poderes político e econômico estiveram sempre aliados em cooperação na tentativa de extermínio das populações indígenas no Brasil. É fácil percebermos que, desde os primeiros intentos coloniais até os dias de hoje, marcados por complexos arranjos político-institucionais antidemocráticos que caracterizam nosso presente, as relações do Estado com os povos indígenas foram sempre coloniais, opressoras e violentas, no âmbito dos mais variados temas que os envolvem, conforme vamos explicitar a seguir.

2 A política indigenista do estado brasileiro

Com base em concepções de viés colonial, foram criadas as instituições públicas às quais se atribuiu competência para instituir e gerir a política de relações entre o Estado e os povos indígenas no Brasil. Em 1910, época em que o ordenamento jurídico considerava os índios “relativamente incapazes” e impunha sua tutela pelo Estado, foi criado o Serviço de Proteção ao Índio (SPI), incentivando a prática da assimilação destes povos à chamada “sociedade nacional” (BIGIO, 2003).

A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) nasceu em 1967, em pleno regime ditatorial militar. Mesmo a partir da inovação institucional, a política indigenista oficial permaneceu conduzida pela tutela, integração e assimilação dos indígenas pela sociedade dominante, realçando, ainda, a relação paternalista e intervencionista do Estado para com as sociedades originárias, mantendo-as submissas e profundamente dependentes.

O processo de democratização do Estado brasileiro, durante a década de 1980, possibilitou a ampliação do debate acerca da pauta indígena. Foi o próprio movimento indígena, acompanhado por outros movimentos e atores da sociedade civil, que protagonizou o processo de conscientização, organização e mobilização política em torno de seus direitos, articulando formas de participação crescente nos assuntos de seu interesse. Um dos resultados que essa mobilização alcançou foi a inclusão, na Constituição de 1988, de um dispositivo que garante direitos aos povos indígenas.

A Constituição Federal de 1988 (por meio dos artigos 231 e 232) reconheceu expressamente a autonomia dos povos indígenas, sua organização social, direitos às terras de ocupação tradicional e direitos decorrentes de suas especificidades culturais. No entanto, esse reconhecimento, por si só, não produz efeitos concretos, pois grande parte das questões que dizem respeito à organização da vida desses povos é regulada e deve ser implementada pelo Estado.

No plano jurídico, essa mudança representou uma conquista importante. Contudo, o avanço foi apenas formal, pois as garantias constitucionalmente previstas não se traduziram em direitos efetivamente concretizados. A Constituição Federal vigente hoje no Brasil, cujo texto original foi promulgado em 1988, surge no bojo das reformas constitucionais promovidas em toda América Latina (Brasil – 1988, Colômbia – 1991, Peru – 1993, Equador – 1998 e 2008, Venezuela – 1999 e Bolívia – 2009) (GARGARELLA; PÁDUA. GUEDES, 2016). Em nosso país, contudo, o Estado não reconhece os sistemas jurídicos ou justiças indígenas, desconsidera os sistemas cosmológicos que orientam boa parte de seus modos de viver, não atua para fomentar os sistemas próprios de educação e subjugua as sociedades indígenas ao sistema econômico dominante, monetarizando, sempre que possível, suas economias.

Por sua parte, o projeto de nação optou por uma negação consciente discurso da realidade indígena e da heterogeneidade cultural existente, obsessão para superar o que Caio Prado Júnior (1972) denominou como inconcluso processo histórico de transição entre a colônia e a nação, sob pesado condicionante do passado colonial. Dada a incapacidade das elites, a diversidade cultural persistiu, refugiando-se em formas organizacionais mais ou menos afastadas do “projeto nacional”, permanecendo até hoje.

Mesmo com a vigência atual de um ordenamento jurídico que prevê direitos e garantias aos povos indígenas, há muitas contestações em curso. Deste modo, essas populações estão vivenciando uma situação de crescente insegurança acerca da legislação que assegura a vivência de sua condição indígena.

3 Crises e conflitos atuais

No Brasil, atualmente, o interesse econômico pela terra vem sendo reiterado como ingrediente fundamental da ação anti-indígena em curso. Dentre outras adversidades, ganha força uma dura e explícita ofensiva empreendida por agentes públicos e privados contra esses povos, na forma de oposição ao regime de demarcações de suas terras e de confrontação das identidades e direitos dos diversos povos. Tal ofensiva, liderada por representantes do agronegócio, ligados ao setor latifundiário, desenvolveu tentáculos e ocupou espaços institucionais, concretizando expressões e ações políticas anti-indígenas.

Os desdobramentos objetivos da ofensiva ruralista criaram uma atmosfera tão desfavorável ao avanço da implementação dos direitos dos indígenas, que trouxeram desafios até então não enfrentados, já que pela primeira vez – desde a redemocratização – setores dos três poderes do Estado passaram a se manifestar de forma inequívoca em favor da revisão do arcabouço normativo, que estabelece direitos e garantias a essas populações.

O novo modelo do capitalismo financeiro global impôs ao sistema de produção agrícola a roupagem do agronegócio, adotada pelos ruralistas. O modelo requer a ampliação da escala de propriedade de terras para viabilizar o pagamento do preço

cobrado por bancos e empresas estrangeiras que os financiam e deles se beneficiam. A nova organização é potencializada pela adoção de práticas como a transgenia e o uso de agrotóxicos, pela consolidação da propriedade privada e maximização do controle da produção, garantindo o monocultivo e prescindindo da mão de obra. É um modelo que amplia a concentração de renda, o desemprego, o esgotamento da biodiversidade e a intoxicação da população por ingestão de venenos químicos.

O Brasil segue entre os 10 países do mundo com maior desigualdade na repartição da propriedade rural. O Imposto Territorial Rural para áreas superiores a 200 hectares não sofre reajuste há anos. Grandes proprietários de terra no Brasil pagam, em média, o equivalente a R\$ 2,00 por hectare. Quase 90% da área agrícola brasileira servem à produção de *commodities* para exportação, enquanto os alimentos consumidos pela população são produzidos em pequenas porções de terra, por camponeses e agricultores familiares (BELIK, 2015). A diversidade sociocultural e suas respectivas formas contra hegemônicas de relação com a terra, bem como as políticas de proteção e conservação de áreas protegidas, como territórios indígenas, quilombolas e unidades de conservação, dificultam a consolidação desse projeto.

Alguns esforços e medidas expressam a força da ação anti-indígena operada para impedir o avanço das demarcações de terras indígenas. A primeira delas é a expressiva adesão aos esforços para aprovação da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 215/2000,¹ que, a despeito do já advertido vício formal de inconstitucionalidade da medida, teve sua tramitação continuada e quase chegou a favorecer os ruralistas. A referida PEC propõe alterar o artigo 231 da Constituição Federal, para transferir para o Congresso Nacional a competência de decidir sobre processos demarcatórios. Esse instrumento desconsidera, por exemplo, grupos indígenas

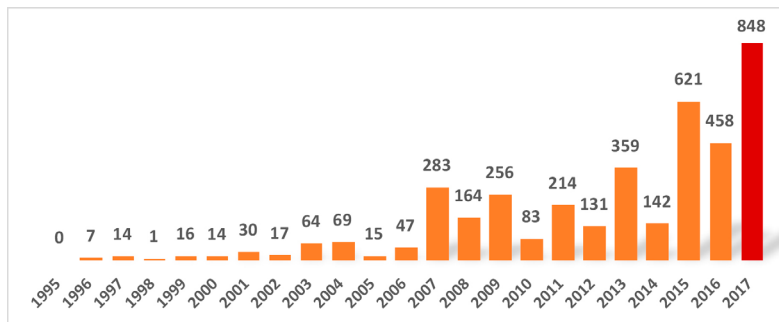
1 A PEC 215/2000 é uma proposta de emenda constitucional cujo intuito é delegar exclusivamente ao Congresso Nacional o dever de demarcação das terras indígenas e quilombolas, atualmente sob responsabilidade da Funai e do Ministério da Justiça. Com um Congresso dominado por uma bancada parlamentar ruralista, a proposta significaria, na prática, o fim das demarcações ou ampliações de terras indígenas.

expulsos de suas terras tradicionais por conflitos fundiários ou pela ação ou omissão do Estado brasileiro. Ao ignorar tais hipóteses estimula a violência contra povos expulsos de seus territórios tradicionais, além de beneficiar invasões, grilagem, garimpo ilegal e latifúndios, como comprovam os diversos documentos produzidos no âmbito da Comissão Nacional da Verdade (cf. CNV, 2014) e abordados por Valente (2017).

Outras medidas de objetivos similares foram o Projeto de Lei Complementar – PLP nº 227 de 2012,² o qual propõe alterar o mesmo artigo da Constituição para limitar as situações possíveis de demarcação; a proposta do Poder Executivo de alteração da Portaria que regulamenta o Decreto nº 1775 de 1996,³ visando incluir no procedimento a obrigatoriedade de consulta pelo órgão indigenista do Estado a diversos órgãos durante o processo de demarcação de terras; etc.

Embora não tenham sido necessariamente exitosas, essas propostas indicam que a reversão da garantia de direitos dos povos indígenas esteve no centro das ações das últimas legislaturas, conforme demonstra tabela abaixo:

Tabela 1 - Proposições legislativas anti-indígenas em tramitação no Congresso Nacional



Fonte: Marcondes (2018).

2 Regulamenta o § 6º do art. 231, da Constituição Federal de 1988, definindo os bens de relevante interesse público da União para fins de demarcação de Terras Indígenas.

3 O Decreto n.º 1775/96 dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas.

Paralelamente, em 2013, o governo federal, representado por sua então Ministra Chefe da Casa Civil, Gleisi Hoffmann, em audiência pública realizada no Congresso Nacional, defendeu perante um plenário repleto de parlamentares da bancada ruralista a alteração das regras de demarcação das terras indígenas no Brasil pelo Governo Federal, para que outros órgãos públicos pudessem influenciar nos processos demarcatórios, sob o argumento de que a atuação da Fundação Nacional do Índio estava comprometendo a intervenção do Estado brasileiro como garantidor de direitos.

Na mesma ocasião, o Governo se manifestou favoravelmente ao “marco temporal”, uma interpretação do artigo 231 da Constituição Federal que passou a ser amplamente defendida por alguns Ministros do Supremo Tribunal Federal e que, na prática, inviabiliza a política de reconhecimento territorial aos povos indígenas.⁴ Suscitada ao longo dos anos 2000, por ocasião do voto do então relator Carlos Ayres Brito, no caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, a tese restringe o direito de demarcação aos casos de territórios que estivessem sendo comprovadamente ocupados por comunidades indígenas em 05 de outubro de 1988. Essa tese restringe indevidamente a garantia prevista no artigo 231, excluindo do rol de beneficiários desse direito as comunidades indígenas impedidas de cumprir esse requisito justamente em razão de terem sido expulsas de suas terras por grupos de invasores não indígenas.

No mesmo ano, o Governo Federal determinou que todas as demarcações de terras indígenas no Brasil fossem paralisadas. Tal medida foi justificada pela ideia de que a demarcação só poderia ser discutida após a resolução dos conflitos relacionados a essas terras em mesas de negociação envolvendo indígenas e arroteiros.

4 A tese do marco temporal foi mencionada no STF, durante o julgamento da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Os defensores da tese propuseram que a condição para a demarcação da terra só se desse se comprovada ocupação da terra ou que fosse constatada situação de “esbulho renitente” (remoção forçada, com resistência persistente dos indígenas), durante a época da promulgação da Constituição Federal de 1988. O entendimento sobre o marco temporal fez com que inúmeras ações fossem propostas na Justiça Federal, para invalidar processos de demarcação de terras.

Essa situação ficou conhecida como “o embargo das terras indígenas do Governo Dilma”. Nesse contexto, ganhou força o discurso superficial embasado na máxima de que há “muita terra pra pouco índio”, conduzindo a um prejudicial retrocesso na defesa dos direitos territoriais indígenas.

O mesmo período, notadamente compreendido entre 2011 e 2014, foi marcado por complexos conflitos entre o Estado brasileiro e comunidades indígenas de todo o país, no contexto de um autoritário processo de viés desenvolvimentista, que passou a acelerar a implementação de obras de infraestrutura com fortes impactos negativos para as comunidades afetadas. Em 2015, o Governo Federal concedeu licença de operação para funcionamento da usina hidrelétrica de Belo Monte, responsável pela barragem de um dos rios mais ricos em diversidade cultural e biológica do planeta, o Xingu. A medida afeta de forma irreversível a vida de dez povos indígenas. O licenciamento da obra foi objeto de dezenas de ações judiciais relativas a impactos e condicionantes nunca cumpridas pelos empreendedores. Ao longo de seis anos, a empresa Norte Energia, responsável pela obra, já foi multada em mais de 60 milhões de reais por infrações, crimes ambientais, reporte de informações falsas, entre outras irregularidades (BELO..., 2017). Belo Monte representa o emblemático conflito entre os grandes e milionários empreendimentos, implantados e financiados pelo Estado, e os direitos e as garantias socioambientais. No entanto, é apenas um exemplo dentre as diversas obras que seguem ameaçando as vidas e culturas indígenas por todo país de modo irreparável.

Como podemos notar, houve uma convergência de forças entre os três poderes do Estado brasileiro que, aliados a importantes setores do poder econômico, promoveram uma ofensiva para desmontar a estrutura institucional jurídica criada a partir de 1988, para garantir a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas.

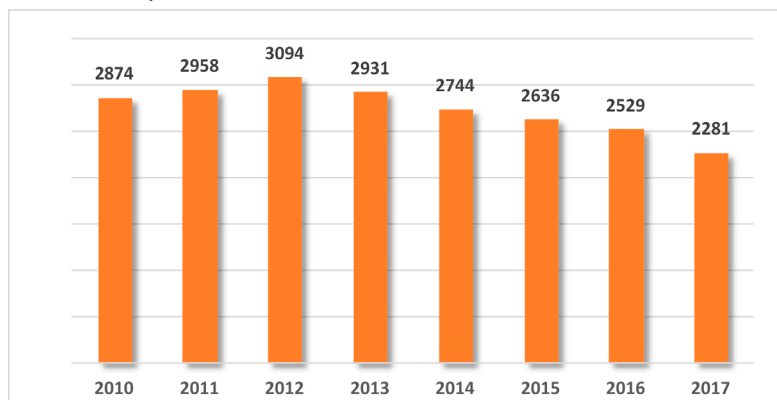
Não bastassem as enormes dificuldades criadas por esse cenário, o Congresso Nacional criou em 2016 uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar supostas irregularidades em processos de demarcação de terras pela FUNAI

e titulação de terras pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). A CPI da Funai e do Incra foi mais uma tentativa de eliminar obstáculos ao avanço do modelo econômico predatório que está em curso com a cooperação (e cobeneficiamento) de agentes do agronegócio.

Presididos e realizados por ruralistas, os trabalhos da comissão se desenvolveram com flagrante cerceamento de defesa, evidenciando o caráter inquisitório da iniciativa e comprovando graves decorrências da ruptura dessas forças políticas reacionárias com os fundamentos do Estado democrático. O relatório da CPI, na prática, propõe a extinção da Funai e a criação de um novo órgão destituído do papel decisório nos processos territoriais. Propõe, ainda, a substituição do decreto n.º 1775/96, que regulamenta os procedimentos demarcatórios por instrumento que não apenas impede qualquer demarcação, como implica a revisão de áreas já reconhecidas como terras indígenas. As medidas sugeridas pelo relatório confirmam que a CPI fora levada a efeito como parte de uma estratégia de soterrar a agenda socioambiental no país, para maximizar a concentração fundiária em favor do grupo a que pertencem seus próprios realizadores.

Com esse objetivo, o Estado brasileiro vem colocando em prática uma estratégia de enfraquecimento e desmonte do órgão indigenista oficial. Nos últimos anos são registradas significativas reduções da força de trabalho da FUNAI. A contínua redução de pessoal afeta a qualidade e a própria execução do atendimento às comunidades indígenas. Com a saída de servidores mais antigos e sem a renovação necessária, ficam prejudicadas a memória institucional e a transferência do conhecimento aos novos contratados. A complexidade e as especificidades das atividades de ponta na FUNAI demandam tempo e muitos investimentos em formação e orientação, para que novos servidores estejam preparados para executar suas atribuições junto às populações indígenas. A redução do quadro de servidores é um dos maiores problemas da instituição e a apresentamos da seguinte maneira:

Tabela 2 – Quadro de servidores da FUNAI



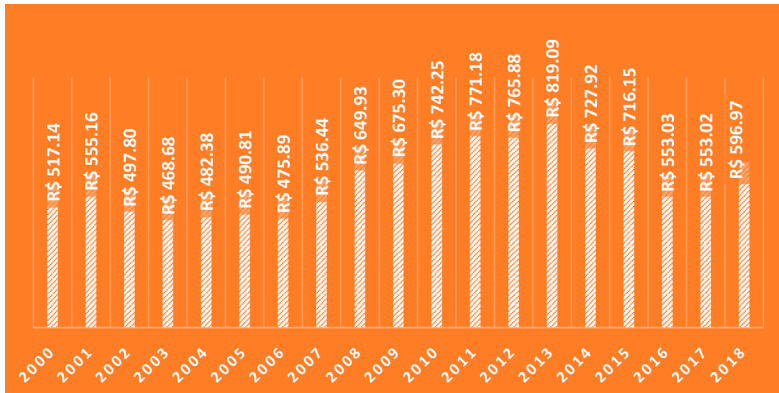
Fonte: Elaborado pelos próprios autores, a partir de dados do Portal da Transparência: Controladoria-Geral da União. Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/url/b59fb7de>> Acesso em 25 jul. 2018.

O quadro de recursos humanos da FUNAI é historicamente deficitário. No início de 2017, a situação foi seriamente agravada quando o Governo Federal, através do decreto nº 9010, extinguiu 87 cargos comissionados, atingindo principalmente as Coordenações Técnicas Locais (CTLs) e a Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental (CGLIC), duas importantes áreas do órgão.⁵ As primeiras, dentre outras atribuições, são diretamente responsáveis pela execução da política indigenista em toda sua complexidade (social e etnoambiental). Já à CGLIC, compete assegurar a proteção das comunidades, direitos e terras indígenas no âmbito de processos de licenciamentos ambiental de projetos e obras que as afetam, tais como empreendimentos de infraestrutura. A insuficiência de pessoal afeta também as atividades administrativas inerentes à gestão do órgão. O acúmulo de funções, a sobrecarga de trabalho e a ausência de um plano de carreira acabam por impactar de forma negativa na realização dos trabalhos e por motivar com frequência o desligamento de servidores.

5 Decreto nº 9.010, de 23 de março de 2017. Disponível Em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9010.htm>. acesso em: 21 jul. 2018.

No que tange aos aspectos orçamentário e financeiro, a FUNAI enfrenta um contingenciamento sem precedentes desde a redemocratização. A dotação orçamentária geral do órgão, que teve expressivo aumento entre 2006 e 2013 – de R\$ 475.981.373 para R\$ 819.092.988, respectivamente – entrou em queda a partir de 2014, chegando a R\$ 553.031.192 em 2016. Os cortes orçamentários trouxeram enormes dificuldades para a execução da política indigenista. O nível de despesas atingiu um patamar inferior ao que se alcançava há dez anos. É o que podemos ver na tabela a seguir:

Tabela 3 – Orçamento anual da FUNAI (R\$ milhões)



Fonte: Elaborada pelos próprios autores, a partir de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento, em 2018.

4 Terras indígenas

enfrentar a desconcentração de terras no Brasil, concretizar a reforma agrária, concluir a demarcação das terras indígenas e operar a regularização fundiária dos demais territórios tradicionais são ações indissociáveis da desconcentração de renda e riqueza no país e da promoção de justiça social.

O reconhecimento das terras de ocupação tradicional e dos direitos que lhes são decorrentes está no centro da luta dos povos indígenas, sobretudo, em razão das especificidades de suas relações com a terra, ancoradas em cosmovisões distintas daquelas

que conformam a racionalidade ocidental dominante. Para o agro-negócio, o mercado e os agentes dos setores capitalistas em geral, a terra é um ativo de valor econômico, um objeto que incorpora o acervo patrimonial. A terra, para esses atores, vale muito, custa caro, mas, para os indígenas, vale o preço da vida. Como informa uma vasta literatura antropológica e indigenista, a exemplo de Oliveira Filho (1985; 1988; 1998), Cardoso de Oliveira (2006a; 2006b), Cunha (2012) e Krenak (1985), as comunidades indígenas, vítimas históricas de violenta expropriação de suas terras, têm feito inúmeros enfrentamentos para recuperar ou permanecer em seus territórios de ocupação tradicional.

É importante sublinharmos que qualquer equipamento ou serviço público relacionado à saúde, à educação, à infraestrutura ou às atividades produtivas somente pode ser ofertado a uma comunidade indígena com as especificidades devidas, a partir do reconhecimento de seu território pelo Estado como tal. Ou seja, a omissão do Estado na realização das demarcações implica também na desconsideração da identidade étnica do grupo a que se liga a terra, impedindo que políticas públicas específicas possam ser oferecidas a seus destinatários.

Atualmente, afirma-se que cerca de 13% do território nacional é composto por áreas reconhecidas como terras indígenas. Esse número não expressa, no entanto, a realidade. Cerca de 8% do total de áreas regularizadas no papel em favor dos indígenas não estão em sua posse plena. Isso significa que muito mais de 87% das terras que eram *originalmente* indígenas permanecem sob domínio de outros grupos e boa parte desse percentual de terras jamais tornará a permitir ocupações *tradicionais* indígenas. Além disso, mais de 50% das áreas demarcadas no Brasil concentram-se na Amazônia Legal, levando cerca de 40% da população indígena dos estados do Sul, Sudeste e parte do Centro-Oeste e Nordeste a viverem em pouco menos da metade da superfície demarcada restante.⁶ Em acréscimo a esta situação de profunda desigualda-

6 Conforme dados da FUNAI, disponíveis em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/demarcacao-de-terras-indigenas>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

de, vale destacarmos que quase metade das terras que compõem o território brasileiro estão concentradas na posse (de legalidade duvidosa ou flagrantemente ilegítima) de 1% da população (ASSIRATI, 2017).

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que se impôs ao Estado o dever de demarcar as terras indígenas, considerando os espaços necessários ao modo de vida tradicional dos povos, conforme o artigo 231. Por isso, a década de 1990 vivenciou a regularização fundiária de muitas terras indígenas, muito embora esse esforço tenha se concentrado na Amazônia Legal.

As terras indígenas localizadas em regiões onde o processo de colonização e expansão econômica já era muito consolidado, como o Centro-Sul, Sudeste e Nordeste do país, ficaram por muito tempo à margem de uma política de demarcação que atendes-se a esse novo marco constitucional. Os povos indígenas dessas regiões permaneceram confinados em áreas impróprias à sua reprodução física e cultural, reconhecidas pelo SPI, entre 1910 e 1967, ou pela FUNAI, sob o antigo marco legal. Nesse sentido, é emblemático o caso das comunidades Kaiowá e Guarani, no Mato Grosso do Sul.

Para termos uma ideia do confinamento territorial imposto aos povos indígenas no Mato Grosso do Sul, é preciso compreendermos a gritante assimetria que marca a ocupação de terras onde se situa a segunda maior população indígena do país. Naquele estado, que é líder no ranking de estados com maior concentração de terras no Brasil, 83% do total de terras privadas constituem latifúndios (IMAFLOA, 2017). A densidade demográfica nos territórios onde atualmente estão situados os povos Guarani e Terena fica em torno de 149 habitantes indígenas por km², enquanto esse número não chega a 7 habitantes não indígenas por km². Ou seja, a densidade demográfica entre os indígenas é cerca de 21 vezes maior que a densidade demográfica da população não indígena do estado.⁷

7 Conforme dados da FUNAI, disponíveis em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoas/demarcacao-de-terras-indigenas?start=1#>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

Nesses locais, como dissemos, a restituição da posse plena dos territórios de ocupação tradicional às comunidades indígenas foi sempre mais complexa e difícil, se comparada aos processos de regularização na Amazônia. Ainda assim, em meados do Governo Lula, notadamente a partir de 2007, a FUNAI reorientou suas ações no campo da proteção territorial, passando a focar na demarcação de terras situadas em estados de regiões não amazônicas do país. Isso certamente contrariou setores ruralistas e contribuiu para acirrar a movimentação anti-indígena, que, mais tarde, veio a consolidar-se pelas ações que já mencionamos.

A demarcação passou a obedecer a um procedimento formal com o Estatuto do Índio, em 1973. Contudo o processo demarcatório esbarra em uma série de fatores e interesses (especialmente econômicos), que mobilizam grupos de pressão para que os governos não avancem nesse tema, conforme as variadas conjunturas. Cada governo, portanto, acaba por considerar em sua política demarcatória essas complexas relações. O desempenho dos últimos governos no tema se expressa conforme o quadro abaixo:

Tabela 4 – Situação das demarcações de terras indígenas por governo

Presidente [período]	TI's Declaradas		TI's Homologadas	
	Nº	Extensão (Ha)	Nº	Extensão (Ha)
Michel Temer [mai. 2016 a set. 2017]	2	1.213.449	-	-
Dilma Rousseff [jan. 2015 a mai. 2016]	15	933.665	10	1.243.549
Dilma Rousseff [jan. 2011 a dez. 2014]	11	1.096.007	11	2.025.406
Luiz Inácio Lula da Silva [jan. 2007 a dez. 2010]	51	3.008.845	21	7.726.053
Luiz Inácio Lula da Silva [jan. 2003 a dez. 2006]	30	10.282.816	66	11.059.713
Fernando Henrique Cardoso [jan. 1999 a dez. 2002]	60	9.033.678	31	9.699.936
Fernando Henrique Cardoso [jan. 1995 a dez. 1998]	58	26.922.172	114	31.526.966
Itamar Franco [out. 92 a dez. 94]	39	7.241.711	16	5.432.437
Fernando Collor [mar. 90 a set. 92]	58	25.794.263	112	26.405.219
José Sarney [abr. 85 a mar. 90]	39	9.786.170	67	14.370.486

Fonte: Com pior... (2017).

O governo de Michel Temer foi o que menos avançou em relação ao problema das demarcações, desde a redemocratização, não tendo assinado nenhum decreto de homologação. O governo de Jair Bolsonaro segue a mesma linha. A Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), com forte influência em seu governo, tem atuado de forma incisiva na condução da política indigenista da FUNAI, para que seus interesses sejam priorizados em detrimento da garantia dos direitos indígenas.

A ofensiva do atual governo, no tocante ao processo demarcatório, se materializa com diversas medidas administrativas. Em janeiro de 2017, foi publicada, no Diário Oficial da União, a Portaria nº 68/2017⁸, em que o Ministro da Justiça e Cidadania, Alexandre de Moraes, autorizou a criação do Grupo Técnico Especializado (GTE), que alterava o modelo de demarcação de terras indígenas, vigente desde 1996. A portaria surgiu com intuito de “fornecer subsídios em assuntos que envolvam demarcação de terra indígena”. Determinava que fosse criado um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), composto por representantes da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, da Consultoria Jurídica e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, além da própria Funai. Tinha como objetivo dar a palavra final do governo, mesmo havendo sido concluídas todas as etapas do processo. Na prática, representaria o fim dos processos de demarcação. Diante do escândalo provocado pelo documento, que gerou duras críticas de diversos setores da sociedade e organismos internacionais, o governo revogou a própria portaria no dia seguinte.

O processo demarcatório por si só não garante a permanência dos indígenas na terra. Para que possam permanecer segundo seus usos, costumes e tradições, é precisa uma série de instrumentos jurídicos e administrativos que dê condições de implementar políticas públicas de uso e ocupação sustentável das áreas ocupadas. Nesse sentido, a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas (PNGATI)⁹ é um instrumen-

8 Podemos obter essa informação, em nota divulgação à imprensa pelo Ministério da Justiça. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/nota-a-imprensa-46>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

9 O Decreto Presidencial nº 7.747 de 05 de junho de 2012 institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, tendo como objetivo geral garantir e promover a proteção, recuperação, conservação e uso sustentável de recursos dos territórios indígenas, para assegurar plenas

to inversor dos lugares de atuação na gestão das terras indígenas, conferindo a cada povo o protagonismo no planejamento e implantação de projetos de gestão de seus territórios. A PNGATI foi uma política constituída de forma participativa, a partir da vocalização de muitos povos e comunidades indígenas. Contudo, ela ainda exige compromisso político e atuação interinstitucional para sair do papel e efetivar-se, a partir de ações concretas que sejam também participativas.

O movimento indígena vem investindo na amplificação dos processos de criação e/ou regularização e fortalecimento de associações indígenas que possam interagir plenamente no planejamento e na implementação de ações e planos de gestão territorial. O Estado brasileiro contribui de forma muito tímida nesse processo. Após a aprovação da PNGATI, pouquíssimos recursos foram investidos por órgãos públicos para sua concretização, confirmando a inércia estatal na promoção dos direitos indígenas.

5 Participação dos povos indígenas

A principal forma de participação indígena nos assuntos que dizem respeito a suas vidas e culturas se dá por meio da consulta livre, prévia e informada, prevista na Convenção nº 169 da OIT.¹⁰ O instrumento é vigente no Brasil há mais de 10 anos e, sendo um direito garantido aos povos indígenas, determina que o Estado realize consulta às comunidades sempre que suas medidas sejam suscetíveis de afetá-las diretamente. Esse direito tem sido, muitas vezes, desconsiderado ou transfigurado. A consulta vem sendo interpretada, em muitos casos, como uma ação acessória, secundária ou até desnecessária, em relação à intervenção que irá afetar o povo ou a terra indígena. Muitas vezes, é realizada de modo burocrático, para mero cumprimento de obrigação legal, sem que a posição da comunidade consultada tenha qualquer influência no processo decisório estatal.

condições de reprodução dos respectivos povos e integridade de seu patrimônio. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm>. Acesso em: 27 mai. 2018.

10 Cf. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que promulga no Brasil a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais.

Vale lembrarmos que o Governo Lula investiu de forma significativa no incremento de instâncias de participação da sociedade nos processos referentes às políticas públicas. Algumas dessas instâncias conseguiram contribuir para o incremento da participação social nos assuntos de governo. No entanto, somente em 2015, o segmento indígena foi contemplado com uma instância participativa mais sólida para a discussão das políticas que lhes são referentes, quando a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista substituiu uma comissão instituída pelo Presidente Lula. Durante o primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, as políticas para comunidades tradicionais e povos indígenas eram as únicas que não contavam com conselhos participativos ou conferências deliberativas realizadas, evidenciando o lugar periférico reservado a essas populações no período. O conselho, que não chegou a reunir-se após a deposição da presidenta Dilma de seu cargo, representa um avanço importante, mas também não suficiente para garantir a participação dos indígenas nos processos que envolvem o planejamento, a implementação e o monitoramento da política indigenista oficial.

6 Sobre morrer e reexistir

O desenrolar desse conjunto de omissões e ações genocidas e etnocidas, fomentadas, praticadas ou toleradas pelo Estado brasileiro, vem servindo de combustível para o acirramento da violência contra os indígenas.

A primeira providência para reverter esse quadro envolve o reconhecimento dessa violência pela sociedade e pelo Estado, tornando-a visível e intolerável. Não temos notícia de que, nos últimos anos, os governos tenham reunido dados e consolidado a produção de informações sobre esse tema. Dessa forma, ficam evidentes tanto a falta de interesse político no confronto e na reversão desse quadro, quanto a dificuldade de se produzir políticas públicas para tanto.

Com base nos dados e informações produzidas por organizações da sociedade civil sobre a prática de violências contra populações indígenas, a FUNAI passou a intensificar esforços para que o

Ministério da Justiça cumprisse sua missão institucional de combater esses crimes, considerando, inclusive, que as terras indígenas integram o patrimônio da União. Em 2014, a fundação chegou a enviar ao Ministério um documento propondo uma *Estratégia Nacional De Enfrentamento à Violência Contra Povos e Terras Indígenas*. O órgão indigenista, contudo, não recebeu nenhuma resposta em relação à proposta. Desde então, a prática sistemática de crimes violentos contra os povos segue em curso, sem que nenhuma medida governamental tenha sido tomada para detê-la.

Apenas para falar de situações de violências recentes, os últimos anos foram marcados por casos de grande repercussão, como o “massacre de Caarapó”¹¹ e o brutal ataque desferido por fazendeiros e capangas contra indígenas da etnia Gamela no Maranhão.¹² Segundo o último relatório do Conselho Indígena Missionário (CIMI), em 2016, ocorreram 735 casos de óbitos de crianças indígenas menores de 5 anos, 106 casos de suicídios e 118 assassinatos de indígenas no Brasil, representando um aumento em todos os índices de violência coletados pela entidade (CIMI, 2016).

Contrariando a corrente dessa enxurrada movida pelos poderes que integram e sustentam o Estado, os povos indígenas existem. Insistem. Lutam. Atualizam suas ferramentas. Mobilizam suas forças. E resistem. Sua sobrevivência depende de sua capacidade de resiliência.

Impossível falar de mais de quinhentos anos de opressão e sofrimento das nações que nos precedem e conformam, como sempre fez a História, de modo recortado e superficial. Contar essa história é sempre um passo no processo de reconstrução das nossas memórias mais fundamentais. Os caminhos dessa história somente nos levarão à transformação pelo resgate de nossas identidades e diversidades socioculturais. Até lá, seguiremos

11 O chamado “massacre de Caarapó” ocorreu no dia 14 de junho de 2016, em Caarapó, cidade do sul do Mato Grosso do Sul contra os indígenas guarani-kaiowá. Cerca de 200 fazendeiros e seus jagunços atacaram o acampamento, em várias caminhonetes, motocicletas, cavalos e um trator. Pistoleiros e capangas atiraram contra o acampamento matando um indígena e ferindo outros cinco, entre mulheres e crianças.

12 Homens munidos de armas de fogo e facões atacaram um grupo de indígenas da etnia Gamela, na zona rural do município de Viana, interior do Maranhão (cf. NO MARANHÃO..., 2017).

inanimados, trancados entre as grades de nossa própria ganância, ignorância ou indiferença, vagando na escuridão dos tempos mortais, em que o preço de um par de hectares de terra justifica a anulação de nossa própria existência.

REFERÊNCIAS

ASSIRATI, M. A. B. Resistência indígena no Brasil: Uma arte secular. **Infame**, [on line], 28 abr. 2017. Disponível em: <<https://infame.us/2017/04/28/resistencia-indigena-no-brasil-uma-arte-secular/>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

BELIK, W. A heterogeneidade e suas implicações para as políticas públicas no rural brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 9 - 30, 2015.

BELO Monte, um legado de violações. **Revista Instituto Humanas Unisinos**, [on line], 11 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/186-noticias/noticias-2017/563829-belo-monte-um-legado-de-violacoes>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BHABHA, H. Remembering Fanon: Self, Psyche, and the Colonial Condition. In: GIBSON, N. C. (ed.). **Rethinking Fanon: The Continuing Dialogue**. New York: Humanity Books, 1999. p. 447 - 463.

BIGIO, E. dos S. **Linhas telegráficas e integração de povos indígenas: As estratégias políticas de Rondon (1889-1930)**. Brasília: FUNAI, 2003.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. Etnicidade, eticidade e globalização. In: _____. **O trabalho do antropólogo**. São Paulo: UNESP/Paralelo 15, 2006a. p. 169 - 188.

_____. Sobre o diálogo intolerante. In: _____. **O trabalho do antropólogo**. São Paulo: Ed. UNESP/Paralelo 15, 2006b. p. 189 - 198.

CIMI - Conselho Indigenista Missionário. **Violência contra os povos indígenas no Brasil: Dados de 2016**. Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/pub/Relatorio2016/relatorio2016.pdf>>. Acesso em 29 jul. 2018.

CLASTRES, P. A sociedade contra o Estado. In: _____. **A sociedade contra o Estado: pesquisas de antropologia política**. São Paulo: Cosac Naify, 2003 [1978]. p. 207 - 234.

CNV - Comissão Nacional da Verdade. **Relatório 2014**. v. I. Brasília: CNV, 2014.

COM PIOR desempenho em demarcações desde 1985, Temer tem quatro Terras Indígenas para homologar. **Instituto Socioambiental**, [on line], 19 abr. 2018. Notícias socioambientais. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/com-pior-desempenho-em-demarcacoes-desde-1985-temer-tem-quatro-terras-indigenas-para-homologar>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

CUNHA, M. C. da. **Índios no Brasil**: História, Direitos e Cidadania. São Paulo: Claro Enigma, 2012

FUNAI – Fundação Nacional do Índio. **Índios no Brasil, quem são**. [s.l.]: [s.n.], 2014. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/quem-sao>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

GARGARELLA, R.; PÁDUA, T.; GUEDES, J. Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a “sala de máquinas” da Constituição. **Universitas Jus**, Brasília, v. 27, n. 02, p. 33 - 41, 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **O Brasil Indígena**. [s.l.]: [s.n.], 2010. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2013/img/12-Dez/pdf-brasil-ind.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2018.

IMAFLORA. **Atlas da Agropecuária Brasileira**. [s.l.]: [s.n.], 2017. Disponível em: <<http://www.imaflora.org/atlasagropecuario/>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

KRENAK, A. Os índios não estão preparados para votar, para trabalhar, para existir. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 86 - 91, 1985.

MARCONDES, D. Agência pública – Indígenas enfrentam a maior ofensiva parlamentar em 20 aos. **Agência Envolverde Jornalismo**, [on line], 24 abr. 2018. Disponível em: <<https://envolverde.cartacapital.com.br/agencia-publica-indigenas-enfrentam-a-maior-ofensiva-parlamentar-em-20-anos/>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

NO MARANHÃO, barbárie contra os índios Gamela. **Carta Capital**, [on line], 02 mai. 2017. Sociedade. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/no-maranhao-barbarie-contra-os-indios-gamela/>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

OLIVEIRA FILHO, J. P. de. (org.). **Indigenismo e territorialização**: Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Contracapa Livraria, 1998.

_____. **O nosso governo**: os Ticuna e o regime tutelar. São Paulo; Brasília: Marco Zero; MCT-CNPq, 1988.

_____. Contexto e horizonte ideológico: reflexões sobre o estatuto do índio. In: SANTOS, S. C. dos *et al.* (orgs.). **Sociedades indígenas e o direito**: uma questão de direitos humanos. Florianópolis: UFSC, 1985. p. 17 - 30.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

VALENTE, R. **Os fuzis e as flechas**: história de sangue e resistência indígena na ditadura. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.