

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
NIVEL DE DOUTORADO**

HENRIQUE ANICETO KUJAWA

**CONFLITOS TERRITORIAIS ENVOLVENDO INDÍGENAS E AGRICULTORES
NO NORTE DO RIO GRANDE DO SUL
A TRAJETÓRIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRADITÓRIAS**

**SÃO LEOPOLDO
2014**

Henrique Kujawa

CONFLITOS TERRITORIAIS ENVOLVENDO INDÍGENAS E AGRICULTORES NO
NORTE DO RIO GRANDE DO SUL
A trajetória de políticas públicas contraditórias

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de doutor no Programa de Pós-
Graduação em Ciências Sociais da Universidade do
Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.
Orientador: Dr. José Rogério Lopes

São Leopoldo
2014

Henrique Kujawa

CONFLITOS TERRITORIAIS ENVOLVENDO INDÍGENAS E AGRICULTORES NO
NORTE DO RIO GRANDE DO SUL
A trajetória de políticas públicas contraditórias

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de doutor no Programa de Pós-
Graduação em Ciências Sociais da Universidade do
Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Aprovada em 10/10/201

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Rogério Lopes (orientador) - UNISINOS

Prof. Dr. José Ivo Follmann - UNISINOS

Profa. Dra. Maria Cristina Bohn Martins - UNISINOS

Prof. Dr. Wendell Ficher Teixeira Assis – UFAL

AGRADECIMENTOS

Muito embora possa parecer clichê fazer um rol de agradecimentos, a verdade é que a realização de um trabalho acadêmico conta com apoio, em diversos níveis, de pessoas e instituições que, direta ou indiretamente, contribuem para a realização dos estudos. É neste sentido que gostaria de agradecer:

A minha mãe, camponesa de setenta e sete anos, que, embora nunca tenha estudado, é uma permanente fonte de inspiração pela coragem e leveza com que enfrenta os desafios da vida.

Ao Pedro Henrique, meu filho caçula, que, mesmo dizendo algumas vezes que o doutorado tirava o pai da família, todas as manhãs, no período da redação da tese, acordava vinha no meu colo, dava um beijo estimulante e desejava bons estudos.

À Larissa, minha primogênita, pela paciência inspiradora.

A Ivaniria, minha esposa, pelo apoio incondicional e pelas leituras críticas dos textos.

A IMED – Faculdade Meridional e a UNOCHAPECÓ, pelo apoio institucional.

Aos professores do PPGCS/Unisinos, pela oportunidade de aprendizados durante os três anos que mantive vínculo com o Programa.

Ao orientador, Dr. José Rogério Lopes, pela receptividade do meu projeto e pelos encorajamentos durante o desenvolvimento da Tese.

Aos amigos, professor Dr. João Carlos Tedesco, pelas horas de conversa sobre o tema da minha Tese, e a professora Me. Marlei Diedrich, pela revisão textual do trabalho.

RESUMO

Este trabalho aborda os atuais conflitos territoriais envolvendo indígenas e agricultores familiares no norte do Rio Grande do Sul, entendendo-os como decorrência de políticas territoriais indigenistas que historicamente promoveram a territorialização e reterritorialização de indígenas e agricultores à medida que destinam o mesmo território, em momentos diferentes, para indígenas e agricultores. As contradições destas políticas promoveram um constante conflito, principalmente durante o século XX, com maior intensidade no momento de demarcação dos Toldos Indígenas (1910-18), na redução dos mesmos e venda destas terras para agricultores (décadas 1950-60), restabelecimento das áreas historicamente demarcadas (década de 1990) e nos atuais conflitos, configurando uma disputa do território que os indígenas consideram de ocupação tradicional e que os agricultores familiares adquiriram do Estado e ocupam há mais de um século. Demonstra-se que o entendimento dos atuais conflitos requer, por um lado, a análise das políticas públicas, a forma como elas se constituem nos processos de ação e relação do Estado e da sociedade através dos seus agentes, resultando no caso específico na legitimação ou deslegitimação do direito territorial indígena e/ou dos agricultores. A Constituição de 1988 garante a demarcação das terras que os índios tradicionalmente ocupam. Contudo, restam interpretações diferentes sobre o alcance do conceito de ocupação tradicional abarcando a perspectiva do indigenato e da ocupação imemorial ou necessitando a presença indígena no território no ato de promulgação da Carta Magna. É na atuação institucional do Estado e na relação e embate com os diferentes setores sociais que está se constituindo e reconstituindo a agenda desta política pública que já avançou no reconhecimento de que, para além da necessidade indígena de novas terras, precisam ser reconhecidos os direitos dos agricultores. Por outro lado, há necessidade de compreendermos as razões de afloramento e da intensificação dos conflitos a partir da demanda territorial indígena, da sua condição histórica, resultado de século de fricção interétnicas. Neste sentido, torna-se elucidativo o conceito de diversidade emergente, contribuindo para que percebamos os indígenas, suas necessidades, suas estratégias para ampliar a demarcação de territórios a partir da condição vivida na atualidade. A fricção interétnica e a etnogênese constituem um indígena, principalmente o kaingang, inserido, mesmo que subalternamente, ao mercado de consumo, alterando significativamente a sua relação com a terra e com a produção; portanto, a demarcação de novas terras indígenas não necessariamente o levará a reestabelecer relações de subsistência e integração com a natureza, características dos séculos passados. Entende-se de fundamental importância a utilização da perspectiva do etnodesenvolvimento que contribui para o reconhecimento tanto dos indígenas como dos agricultores, permitindo o protagonismo na definição das necessidades e na construção das políticas públicas que objetivam concretizar os seus direitos. Metodologicamente utilizamos de: fontes secundárias, que consistem em pesquisas bibliográficas relacionadas ao tema, bem como a utilização dos processos administrativos de identificação, delimitação e demarcação das terras indígenas nos quais se encontram os Laudos Antropológicos e relatórios territoriais; e fontes primárias, que consistem em entrevistas com agricultores, indígenas e organizações que apoiam cada um desses grupos sociais.

Palavras-chave: Agricultores. Conflito social. Etnodesenvolvimento. Fricção interétnica. Indígenas. Política territorial.

ABSTRACT

This work addresses the ongoing territorial conflicts involving indigenous and familiar farmers in the North of Rio Grande do Sul, understanding them as a result of indigenous territorial policies that have historically promoted the territorialization and reterritorialization of indigenous and farmers as they intend the same land at different times, to indigenous and farmers. The contradictions of these policies promoted a constant struggle, especially during the twentieth century, with greater intensity at the time of demarcation of Indigenous Tents (1910-18), in their reduction and sale of the lands to farmers (1950's – 1960's), the reestablishment of the areas historically demarcated (1990's) and on the ongoing conflicts, configuring a dispute over the territory considered by the indigenous as traditional occupation and the farmers purchased from the State, occupying it for over a century. It is demonstrated that the understanding of the ongoing conflicts requires, on one side, the analysis of the public policies, the way they are constituted on the processes of action and relation of the State and society through their agents, resulting on the specific case on the legitimation or de-legitimation of the indigenous territorial right and / or of the farmers. The constitution of 1988 guarantees the demarcation of the lands the Indigenous peoples *traditionally occupy*. However, there are different interpretations left about the scope of the concept of *traditional occupation*, embracing the prospect of indigenatus and immemorial occupation or requiring the indigenous presence in the territory at the time of enactment of the Magna Carta. It is on the institutional acting of the State and on the relation and shock with the different social sectors that the agenda of this public policy is being constituted and reconstituted. It has already advanced on the recognition that, beyond the indigenous necessity for new lands, the rights of the farmers must be recognized. On the other hand, there is the need to understand the reasons for the outbreak and the intensification of the conflicts from indigenous territorial demands, their historical condition, result of a century of interethnic friction. In that sense, the concept of emergent diversity becomes elucidatory, contributing for the realization of the Indigenous peoples, their needs, their strategies to extend the demarcation of the territories from their current condition. The interethnic friction and the ethnogenesis constituted and indian, mainly the kaingang, inserted, even if subalternally, to the consumer market, altering significantly their relation with land and production; thus, the demarcation of new indigenous lands does not necessarily lead them to reestablish relations of subsistence and integration with nature, characteristics of past centuries. It is of utmost importance the utilization of the perspective of ethnodevelopment which contributes to the recognition of both the Indigenous peoples and the farmers, enabling the lead role on the definition of the needs and on the building of the public policies which aim to achieve their rights. These features were used, methodologically: secondary sources, which consist of bibliographic research related to the theme, as well as the use of the administrative processes of identification, delineation and demarcation of the indigenous lands in which lie the Anthropological Reports and territorial reports; and primary sources, which consist of interviews with farmers, indigenous peoples and organizations supporting each of these social groups.

Keywords: Farmers. Social conflict. Ethnodevelopment. Interethnic friction. Indigenous peoples. Territorial policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Reunião da Fetraf/Brasil com o Ministro Pepe Vargas.....	115
Figura 2 – Mobilização dos agricultores em Sananduva.....	118
Figura 3 – Mobilização de agricultores em Passo Fundo (marcha dos tratores).....	119
Figura 4 – Mobilização de agricultores	119
Figura 5 - Audiência Pública em Passo Fundo em 26 de setembro de 2013.....	120
Figura 6 – Ocupação do Centro Administrativo do Estado de Rio Grande do Sul	121
Figura 7 – Reunião de trabalho com o Governador, Secretários e Assessores	121
Figura 8 – Reunião com o Ministro da Presidência da República.....	122
Figura 9 – Reunião com a chefe da Casa Civil da Presidência da República	123
Figura 10 - Ocupação do centro de Evento de Novo Hamburgo.....	124
Figura 11 – Manifestação dos agricultores em frente ao Ministério da Justiça	126
Figura 12 – Manifestação dos agricultores.....	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Áreas indígenas demarcadas pelo Estado do RS entre 1910-18.....	26
Quadro 3 – Áreas reduzidas destinadas a reforma agrária e a reserva florestal	30
Quadro 4 – Atos jurídicos/ Administrativos que normatizaram a redução das áreas indígenas nas décadas de 1940-60	31
Quadro 5 – Comparação da extensão das áreas no momento da criação e no momento atual.	47

LISTA DE ABREVIATURAS

SPLITN – Serviço de Proteção e Localização Indígena e Trabalhador Nacional
SPI – Serviço de Proteção Indígena
CNI – Conselho Nacional do Índio
Funai – Fundação Nacional do Índio
PPR – Partido Republicano Riograndense
IGRA – Instituto Gaúcho de Reforma Agrária
TI – Terra Indígena
BM – Brigada Militar
ABA – Associação Brasileira de Antropologia
CUT – Central única dos Trabalhadores
ANC – Assembleia Nacional Constituinte
UNI – União Nacional Indígena
CIMI – Conselho Indigenista Missionário
ONGs – Organização não Governamentais
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz
CEDI – Centro Ecumênico de Documentação e Informação
CPMI- Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
ISA – Instituto Sócio ambiental
DOU – Diário Oficial da União
EUA – Estados Unidos da América
EOP – Estrutura de Oportunidades Políticas
RTDI – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
OIT – Organização Internacional do Trabalho
MJ – Ministério da Justiça
PPTAL – Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal
GT – Grupo de Trabalho
FETRAF – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
Farsul – Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul

ADT – Ato das Disposições Transitórias

CNA – Confederação Nacional da Agricultura

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

IMED – Faculdade Meridional

CPT – Comissão Pastoral da Terra

FLACSO – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Nosso campo empírico	14
1.2 O desenvolvimento e estrutura do nosso trabalho	16
2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA TERRITORIAL INDÍGENA E OS CONFLITOS NA ATUALIDADE	18
2.1 O Estado assume a tarefa indígena: a criação do SPI	19
2.2 A demarcação das Terras Indígenas no Rio Grande do Sul	25
<i>2.2.1 Redução ou extinção das Terras Indígenas demarcadas</i>	28
2.3 Os índios e a Constituição Brasileira de 1988	35
2.4 A recuperação das terras indígenas historicamente demarcadas no RS	44
3 PERSPECTIVAS TEÓRICO-LEGAIS DE INTERPRETAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO DIREITO TERRITORIAL INDÍGENA	51
3.1 Políticas Públicas: o universo de sua formulação e implementação	51
3.2 O marco normativo do direito territorial indígena	58
3.3 Luta por direitos: diferentes posicionamentos frente às interpretações do marco normativo da política indigenista	67
<i>3.3.1 A posição do Estado frente à interpretação do direito indígena e do conceito de ocupação tradicional</i>	68
<i>3.3.2 A posição dos indígenas frente à interpretação do direito indígena e do conceito de ocupação tradicional</i>	71
<i>3.3.3 A posição dos agricultores frente à interpretação do direito indígena e do conceito de ocupação tradicional</i>	73
4 A CONSTITUIÇÃO DA TI DE PASSO GRANDE DO FORQUILHA: A POLÍTICA PÚBLICA COMO RESULTADO DE DIFERENTES POSICIONAMENTOS E INTERAÇÕES ENTRE O ESTADO E OS SUJEITOS SOCIAIS	78
4.1 A demanda pela TI de Passo Grande do Forquilha	79
<i>4.1.1 A constituição e ocupação do espaço por indígenas e agricultores na região demandada pela TI de Passo Grande do Forquilha</i>	80
4.2 Os diferentes posicionamentos legitimando ou não a demanda indígena do Passo Grande do Forquilha	92
<i>4.2.1 O laudo antropológico: seu poder legitimador e suas contradições</i>	92

4.2.2 A origem da demanda indígena	101
4.3 A trajetória da Identificação e Delimitação da TI de Passo Grande do Forquilha: uma experiência de política pública fruto de interações	108
4.3.1 A atuação do Estado e da sociedade na formulação e implementação da Política Pública de Identificação, Delimitação e Demarcação da TI de Passo Grande do Forquilha.....	109
4.3.2 As mudanças de percurso: a criação de uma nova agenda	113
4.3.3 Uma aparente solução de difícil efetivação: o peso da institucionalidade na construção de políticas públicas	130
5 DIVERSIDADE, FRICÇÃO INTERÉTNICA E ETNODENVOLVIMENTO.....	133
5.1 Fricção interétnica.....	134
5.2 A compreensão da Diversidade na relação com a Fricção Interétnica.....	139
5.2.1 Busca por terras tradicionais, mas com sujeitos e necessidades do século XXI.....	143
5.3 A identidade étnica e etnodesenvolvimento como possibilidade de romper polarização e autorreprodução do conflito entre indígenas e agricultores.....	150
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	156
REFERÊNCIAS	166
ANEXO A: Registro do Ato de Medição da Fazenda Forquilha	172
ANEXO B: Mapas das secções de colonização pública – demarcação da TI Passo Grande do Forquilha.....	175
ANEXO C: Cópia da ata da reunião indígena que estabeleceu as bases para a negociação enviada ao Ministério da Justiça.....	177
ANEXO D: Cópia da ata agricultores encaminhada ao Ministério da Justiça	180

1 INTRODUÇÃO

Presenciamos nas últimas duas décadas um acirramento dos conflitos territoriais envolvendo indígenas e agricultores tendo como objeto imediato as disputas que ambos os grupos sociais fazem sobre um determinado território, reivindicando a legitimidade e a legalidade sobre o mesmo. Como elementos contextuais temos a trajetória de políticas públicas territoriais contraditórias que induziram, legitimaram e legalizaram a ocupação do mesmo território, em momentos históricos diferentes, para indígenas e agricultores e, complementarmente, uma base normativa conquistada na Constituição de 1988 (Art. 231 e 232) que estabelece o direito indígena sobre as terras "tradicionalmente ocupadas", contudo mantém divergências na interpretação sobre a abrangência deste direito, principalmente quanto à necessidade de um marco temporal e quanto aos critérios a serem utilizados para definir uma terra como sendo de ocupação tradicional indígena.

No Rio Grande do Sul, base territorial de nossa pesquisa, o caráter contraditório das políticas territoriais indígenas evidencia-se claramente em quatro momentos distintos. No primeiro quando desenvolve um processo de aldeamento (segunda metade do século XIX) e de demarcação dos Toldos Indígenas (1910-18), restringindo o espaço ocupado pelos indígenas, definindo claramente qual seria o seu território e destinando as demais áreas ao projeto de colonização, tendo por modelo a pequena propriedade de base familiar, em grande medida descendentes de imigrantes europeus. O Segundo tem sua culminância na década de 1960, quando o governo do Rio Grande do Sul, com a conivência da União, opta por reduzir ou extinguir as áreas demarcadas como indígenas e destiná-las para venda e assentamento de agricultores sem terras e/ou para a constituição de reservas florestais, provocando, com isso, a reterritorialização de agricultores e indígenas. Num terceiro momento, após a Constituição de 1988, quando o Estado reconhece o direito indígena sobre as áreas historicamente demarcadas (1910-18), reduzidas/extintas e vendidas para os agricultores, política que provocou a redefinição das terras consideradas indígenas e um novo processo de des/reterritorialização dos índios e dos agricultores. Por fim, nos primeiros anos do século XXI, os indígenas, centralmente kaingang, organizam-se num movimento denominado "retomada" e passam a reivindicar terras que ocupavam até o final do século XIX e, posteriormente, em função da política de aldeamentos, de demarcação dos toldos e de colonização, tiveram seu espaço reduzido, sendo obrigados a viver nas terras delimitadas pelo Estado.

Portanto, o objeto da nossa pesquisa são os atuais conflitos territoriais, no Rio Grande do Sul, tendo de um lado os indígenas que reivindicam terras nas quais viviam até final do

século XIX, as quais ainda consideram de ocupação tradicional e, por outro lado, agricultores que compraram estas terras do Estado e centenariamente vivem nelas. Objetivamos analisar este conflito a partir dos elementos históricos das políticas territoriais, bem como do atual marco regulatório do direito indígena, da atual política indigenista e do posicionamento e da atuação dos diferentes sujeitos que a constituem.

Trabalhamos com duas hipóteses. A primeira é que a compreensão da atual questão requer a sua relação com a trajetória histórica das políticas territoriais indígenas e demonstra que as ambiguidades e contradições permanecem, em grande medida, na atualidade, sendo que o atual conflito é potencializado pela reprodução de um modelo unilateral do direito, levando em conta que o reconhecimento do direito dos indígenas provoca a negação dos agricultores, considerando-os genericamente como intrusos e, em última instância, usurpadores de terras indígenas. Entendemos que, na região analisada, a vinculação cultural com a terra cabe tanto aos indígenas quanto aos agricultores que possuem nela muito mais do que um bem necessário à reprodução física, sendo um elemento constituidor de suas identidades, forma de organização social e de significação da vida. Portanto, a possibilidade de superação desta dicotomia passa, primeiro, pelo reconhecimento dos indígenas e dos agricultores como sujeito de direitos, pela compreensão da sua dimensão histórica e da condição vivida no presente; segundo, pelo reconhecimento de que a efetivação dos referidos direitos, através da política pública, requer uma postura de diálogo entre as diferentes instâncias do Estado – que possui o dever de garantia de direitos – e os diferentes sujeitos sociais envolvidos, imbricados pela referida política. Sujeitos esses que constituíram historicamente a sua diversidade manifestada na atualidade a partir de demandas que não devem ser interpretadas a partir da reconstrução de um passado remoto e que devem ser reestabelecidas a partir de características estáticas (primordiais), mas à luz do contexto atual, que mantém a diversidade (emergente) construída numa relação de fricção; terceiro, pelo resgate da perspectiva do etnodesenvolvimento capaz de reconhecer os diferentes sujeitos, suas especificidades, desejos e necessidades.

A segunda hipótese é que a política pública é fruto de um processo de interação de diferentes sujeitos¹, individuais e coletivos, do Estado e da sociedade, que interagem na constituição de marcos normativos que constituem direitos sociais e, simultaneamente, dever do Estado efetivá-los. Se por um lado a constituição de uma institucionalidade permite uma

¹ Entendemos que estes possuem forças políticas distintas conforme o contexto e a capacidade de mobilizações de seus capitais, contudo a relação assimétrica entre eles não lhes tira a condição de sujeitos.

relativa autonomia dos agentes do Estado na condução das políticas públicas, por outro, a priorização de determinados temas, as alternativas propostas, relacionam tanto com a atuação de agentes do próprio Estado e da participação de diferentes sujeitos atingidos, direta ou indiretamente, que interagem tanto no sentido de definição, redefinição e priorização das agendas, bem como das alternativas a serem adotadas como forma de solucioná-las.

1.1 Nosso campo empírico

A opção pelo recorte geográfico do norte do Rio Grande do Sul justifica-se pela quantidade e intensidade dos conflitos decorrentes da atual política territorial indígena e das demandas por ampliação ou por novas Terras Indígenas. Numa região de um raio de duzentos quilômetros existem quinze demandas indígenas que se encontram em diferentes estágios administrativos de identificação, delimitação e demarcação, mas em todos eles há acampamentos indígenas em cima ou nas proximidades das terras reivindicadas, que, ao mesmo tempo, estão ocupadas por agricultores. Do ponto de vista da intensidade, os conflitos sociais estão se agravando, provocando ações e manifestações tanto de indígenas e instituições que os apoiam, quanto dos agricultores. Essas manifestações têm provocado confrontos diretos entre indígenas e agricultores resultando em diferentes ameaças, depredação de patrimônio, agressões físicas e, recentemente (julho de 2014), morte de dois agricultores do município de Faxinalzinho.

Uma segunda justificativa para o recorte geográfico do tema está na sua especificidade histórica, uma vez que, até o início do século XIX, era ocupada por indígenas Kaingang e, posteriormente, foi ocupada, em grande medida, a partir de projetos de colonização do Estado, caracterizando-se hoje por uma grande densidade demográfica formada por pequenas propriedades de base familiar. Dessa forma as atuais demandas pela criação de terras indígenas na região atingem, proporcionalmente, um grande número de agricultores. Ao mesmo tempo são agricultores que, pela característica de suas origens e forma organizativa, possuem vínculos com a terra que extrapolam a dimensão material e econômica.

Na realização da pesquisa trabalhamos com fontes primárias e secundárias. As fontes secundárias foram de duas ordens: a bibliográfica e a documental. A bibliográfica constituiu-se dos autores que serviram de aporte teórico para o trabalho, bem como fonte para reconstrução do movimento indigenista junto a Constituinte de 1988, que contribuiu para um novo marco regulatório do direito indígena. Tratamos como fontes secundárias documentais os Relatórios de Identificação e Delimitação das Terras Indígenas de Passo Grande do

Forquilha. Nestes relatórios estão os laudos antropológicos que serviram de embasamento para a Funai solicitar ao Ministério da Justiça a declaração das referidas Terras Indígenas, bem como os demais documentos do processo administrativo (ofícios, pareceres, organização de grupos de trabalho, etc). Nestes documentos tiveram grande importância os Laudos Antropológicos, pois neles encontramos a voz indígena, através das entrevistas e depoimentos coletados pelas equipes de pesquisa, e a interpretação antropológica que sustenta ocupação tradicional dos indígenas nestas áreas.

Utilizaremos também o processo judicial (Ação Civil Pública nº. 2006.71.17.001628-1) que tramita na Justiça Federal de Erechim. Nos autos deste processo encontra-se o posicionamento da Promotoria Pública Federal que tem, entre suas atribuições, a tarefa de defesa dos direitos indígenas, buscando agilizar o processo de demarcação da área, bem como depoimentos de indígenas e agricultores, coletados em audiências públicas promovidas no âmbito do processo.

Trabalhamos também com os relatórios territoriais realizados sob coordenação de Rückert e Kujawa (2008; 2010), que fazem um resgate histórico da região, analisam os laudos antropológicos e realizam uma ampla coleta de informações sobre a ocupação histórica, pelos agricultores, dos territórios hoje demandados pela identificação e delimitação das referidas Terras Indígenas.

Em relação às fontes primárias trabalhamos com entrevistas com agricultores, indígenas e organizações que apoiam cada um desses grupos sociais. As entrevistas seguiram o modelo semiestruturada², com um roteiro prévio, mas com a possibilidade de um diálogo entre o pesquisador e o entrevistado, as quais foram gravadas em áudio e também transcritas, constituindo parte do acervo do pesquisador. A opção por este modelo de entrevista é fruto do entendimento que ele possibilita a obtenção de informações e de elementos de subjetividade do entrevistado que contribuem para a pesquisa qualitativa. Fez parte da pesquisa o processo de acompanhamento e observação *in loco* de diferentes manifestações de indígenas e de agricultores, bem como de vários momentos de interlocução destes com o Estado, em audiências e reuniões de negociação.

² Entendemos por pesquisa com roteiro semiestruturado aquela em que o entrevistador “possui um roteiro com aspectos que deseja que sejam abordados pelo entrevistado, porém a entrevista transcorre livremente e o entrevistador deve certificar-se que as dimensões selecionadas estão sendo tratadas (COTANDA et alli, 2008, p. 81).

1.2 O desenvolvimento e estrutura do nosso trabalho

Estruturamos o desenvolvimento deste trabalho em quatro capítulos. No primeiro apresentamos uma reconstrução histórica da política territorial indigenista, principalmente após o período republicano, dando maior ênfase para a política desenvolvida no Rio Grande do Sul. A importância deste resgate num período temporal longo, o que nos impediu uma análise mais pormenorizada, está na demonstração de como essas políticas se constituíram de forma contraditória e produziram, a partir da lógica dualista (em que o direito territorial indígena restringia o direito dos agricultores e vice-versa), processos de territorialização e reterritorialização de indígenas e de agricultores. Demonstramos dessa forma que os atuais conflitos possuem raízes históricas e relações diretas com políticas públicas desenvolvidas deliberadamente pelo Estado e, portanto, a sua compreensão requer a análise do direito indígena e das políticas territoriais historicamente constituídas, desvinculando-as estritamente dos dois sujeitos (índio e agricultores) diretamente envolvidos.

No segundo capítulo abordamos a compreensão da forma como se constituem as políticas públicas e a interpretação estabelecida dos direitos territoriais indígenas previstos na Constituição de 1988, principalmente no tocante ao conceito de "ocupação tradicional". Tendo presente que os atuais conflitos têm como elemento imediato a política pública indigenista que busca efetivar um direito positivado, é fundamental que façamos a análise, por um lado, de como se compreende a importância da política pública, seu processo de formulação e implementação, bem como o papel cumprido e as relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade. Igual atenção requerem as diferentes interpretações do direito indígena, uma vez que é a partir dessas diferentes concepções que se debate a legitimidade e legalidade da permanência dos agricultores ou da demarcação das referidas terras como de ocupação tradicional indígena.

No terceiro capítulo, no contexto dos diversos conflitos territoriais existentes na região pesquisada, utilizamos um caso concreto, Passo Grande do Forquilha, nos municípios de Sananduva e Caciue Doble, para analisar a atuação do Estado e dos diversos sujeitos, na constituição territorial histórica da região. Fundamental, portanto, o resgate do processo de aldeamento, de demarcação dos toldos indígenas e também de colonização e, atualmente, de efetivação da política de criação desta nova terra indígena. Dessa forma, este capítulo contribui para demonstrar as contradições das políticas públicas historicamente desenvolvidas, a efetivação do atual processo de identificação, delimitação e demarcação da Terra Indígena de Passo Grande do Forquilha, como, na atualidade, os diferentes sujeitos

interpretam o historicamente constituído e buscam influenciar na efetivação da política pública, obrigando, inclusive, a readequações e mudanças no seu andamento.

Por fim, no quarto capítulo, faz-se uma análise, a partir da perspectiva do etnodesenvolvimento e da fricção interétnica, para demonstrar que a possibilidade de romper com a dualidade e as contradições da política territorial em foco, mais do que admitir que as políticas públicas necessitam do diálogo e da interação do Estado com os sujeitos envolvidos, requer a capacidade de reconhecimento, dos agricultores e dos indígenas, como sujeitos historicamente constituídos, que estabelecem com a terra, habitada (agricultores) ou demandada (indígenas), uma relação de identidade social, cultural e simbólica. Efetivamente há uma diversidade indígena que se constitui historicamente e se manifesta na atualidade em diferentes circunstâncias, inclusive na demanda de ampliação de territórios. Demonstra-se, a partir dos conceitos de diversidade primordial e diversidade emergente, que é fundamental a capacidade de análise das reais necessidades de cada um dos sujeitos, reconhecê-las como direito e, através de políticas públicas, criar as condições objetivas para garanti-las.

2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA TERRITORIAL INDÍGENA E OS CONFLITOS NA ATUALIDADE

Contraditória, oscilante, hipócrita: são estes os adjetivos empregados, de forma unânime, para qualificar a legislação e a política da Coroa portuguesa em relação aos povos indígenas do Brasil Colônia. (PERRONE-MOISÉS, 1992, p. 115).

Remonta ao período colonial brasileiro o debate sobre a relação entre os povos indígenas e as populações não indígenas, a qual, com maior ou menor intensidade, sempre foi marcada por um viés conflituoso. Embora esse conflito possa ter uma determinada centralidade em cada período histórico, via de regra, esteve vinculado aos binômios “preservação-extinção”, “integração-autonomia”, “tutela-independência”, “atenção baseada em princípios religiosos (a partir das ações da igreja missionária) – laicos (a partir de uma política estabelecida pelo Estado)”, tendo o modelo de desenvolvimento e a posse da terra como elementos fundamentais da disputa.

A colocação feita por Beatriz Perrone-Moisés para introduzir o debate sobre a legislação e a política indigenista do Brasil Colonial também pode ser utilizada como síntese da política territorial indígena no Rio Grande do Sul durante o século XX e início do século XXI. A constante oscilação na definição de quais são as terras destinadas aos indígenas e, principalmente, a forma como isso foi e está sendo feito produziu, contraditoriamente, uma oscilação do direito indígena e não indígena sobre as mesmas porções de terra sempre com a alegação de que com isso se estaria resolvendo o problema, quando, na verdade, hipocritamente, se atende às necessidades imediatas de uma das partes sem dar conta das consequências geradas ora para indígenas ora para agricultores.

Objetivando localizar os conflitos territoriais nas primeiras décadas do século XX, no norte do Rio Grande do Sul, originados pela demanda de novas terras indígenas, faremos, neste capítulo, um resgate da política indigenista brasileira e, principalmente, de suas especificidades no estado gaúcho. A nossa abordagem tem como pressuposto a compreensão de que os atuais conflitos estão relacionados às políticas adotadas a partir da Constituição de 1988, mas para sua compreensão precisa ser relacionada à trajetória das políticas públicas, principalmente durante o século XX. Portanto, mesmo que o objeto da nossa tese seja a análise dos conflitos na atualidade torna-se fundamental o resgate histórico das políticas territoriais indígenas, suas contradições e a forma como elas se constituem e/ou se mantêm até a atualidade.

Subdividiremos este capítulo em quatro momentos: no primeiro faremos um breve resgate da trajetória da política indigenista brasileira no século XX, analisando, principalmente, a instituição e a atuação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI); na sequência abordaremos a especificidade da política territorial indigenista no Rio Grande do Sul no processo de criação das áreas indígenas de 1910-18 e, posteriormente, o processo de redução entre as décadas de 1940-60; por fim, abordaremos as transformações nas décadas de 1970-80 e a participação dos indígenas na garantia dos seus direitos na Constituição de 1988.

2.1 O Estado assume a tarefa indígena: a criação do SPI

No final do século XIX e início do século XX, com o fortalecimento das ideias positivistas, com a proclamação da República e a expansão da ocupação do território brasileiro, os conflitos territoriais se intensificaram e, ao mesmo tempo, estabeleceram-se políticas para determinar e delimitar as áreas a serem destinadas e protegidas para a ocupação dos povos indígenas. Assim, as duas primeiras décadas da República foram marcadas por um significativo debate sobre o tratamento a ser dispensado pelo Estado a esses povos.

Em 1890, a proposta de Constituinte apresentada pelos positivistas, por meio de seus representantes Miguel Lemos³ e Teixeira Mendes⁴, continha, claramente, uma orientação para constituir dois estados: o ocidental brasileiro, integrando os povos europeus africanos e o indígena, que se uniriam ao processo de colonização; e o americano brasileiro, que congregaria os povos indígenas ou *fetichistas*. Este último deveria ter a proteção de suas terras contra qualquer sorte de violência (GAGLIARDI, 1989).

No bojo dessa proposta estão os elementos da doutrina positivista formulada por Augusto Comte, segundo os quais a humanidade viveria uma evolução natural, passando por diversos estágios⁵, e os indígenas se encontrariam no primeiro estágio, o fetichista. De acordo com essa mesma compreensão, seria possível que os povos, nesses estágios, evoluíssem diretamente para o estado positivo, desde que não fossem submetidos ao estado teológico e metafísico.

³ Foi o fundador da Igreja Positivista Brasileira (IPB), em 11 de maio de 1881, permanecendo na presidência até 1903.

⁴ Foi um dos fundadores da Igreja Positivista Brasileira (IPB), ocupando o cargo de vice, ininterruptamente, de 1881-1903, bem como a direção interina, com o afastamento de Miguel Lemos, de 1903 até a morte deste, em 1917. Posteriormente, assumiu a direção geral, cargo em que permaneceu até 1927.

⁵ Comte entende que a humanidade passaria por três estágios: a) o Teológico, subdividido, evolutivamente, em fetichista, politeísta e monoteísta; b) o Metafísico, que seria um período de negação do teológico e de transição para o terceiro estágio; c) o Positivo ou Científico, que seria o período em que a humanidade integraria as três dimensões básicas da natureza humana, ou seja, a inteligência, o sentimento e a atividade.

Dessa compreensão surge a fundamentação de Comte para a relação entre os povos europeus africanos e a argumentação de seus seguidores, aqui no Brasil, para a relação com os indígenas, baseada na cooperação, na autonomia e na preservação, para que, no momento em que o Ocidente atingisse o estágio mais avançado, tais povos pudessem evoluir naturalmente do estado fetichista para o positivo. Nas palavras de Pezat, “Comte considerava o fetichismo como o primeiro regime mental da humanidade. Por marcar sua ‘infância’ foi chamado também de estado espontâneo” (2007, p. 59).

Tendo por base essa concepção, as principais lideranças positivistas brasileiras – dentre as quais Miguel Lemos, Teixeira Mendes, Cândido Mariano da Silva Rondon⁶ e, no Rio Grande do Sul, Torres Gonçalves⁷ – propunham, em linhas gerais, que a política indigenista a ser adotada pelo Estado brasileiro: i) rompesse com as missões e catequeses religiosas, passando para o Estado laico a tarefa de atuar junto às populações indígenas; ii) buscasse preservar a posse do território ocupado pelas populações indígenas; iii) garantisse a autonomia, respeitando a organização interna; iv) punisse quem explorasse os indígenas e suas terras; v) contribuísse para a melhoria de vida e das condições materiais; vi) proporcionasse, sem obrigatoriedade, instrução primária e profissional. (GAGLIARDI, 1989; PEZAT, 2007).

Cabe destacar que a proposta indigenista dos positivistas não era única, embora, aos poucos, tenha conquistado novos espaços e novos adeptos. Podemos identificar, em síntese, três posições políticas em relação aos índios: i) defensora do progresso econômico nos moldes eurocêntricos e do extermínio dos índios que se colocassem como obstáculo; ii) divulgadora da ideia de que a tarefa de integrar os indígenas na civilização era da igreja, por meio das missões e da catequese; iii) defensora de uma atuação do Estado laico junto aos indígenas, propondo a demarcação de suas terras em proteção governamental, com vistas a impedir que se tornassem vítimas da violência da civilização branca.

As polêmicas decorrentes de tais posicionamentos ganham maior contorno a partir do XVI Congresso Internacional de Americanistas ocorrido em Viena, em 1908. Os participantes do evento foram surpreendidos pela comunicação de Alberto Friè, que denunciou o extermínio dos povos indígenas protagonizado pelos colonizadores brasileiros e europeus. Segundo ele, para acabar com essa prática, seria imprescindível “a intervenção do governo,

⁶ O Marechal Rondon destacou-se por orientar a sua atuação junto aos indígenas com base na doutrina positivista, no período em que foi o responsável pela implementação das linhas de telégrafo e, posteriormente, à frente do Serviço de Proteção Indígena (SPI).

⁷ Na condição de Diretor de Terras do Estado do Rio Grande do Sul, durante a República Velha, foi responsável pela efetivação de uma política indigenista inspirada na doutrina positivista.

protegendo a população indígena, e [...] a devolução de mulheres e crianças aprisionadas durante as expedições punitivas” (apud GAGLIARDI, 1989, p. 70). Friè propôs, ainda, que os congressistas organizassem um protesto contra essa atividade no Brasil. Não é difícil imaginar o mal-estar criado por seu pronunciamento, que foi minimizado por outros participantes e considerado, pelo presidente do Congresso, Freiherr Weckbecker, uma proposta que cabia aos governos e não ao evento.

Em solo brasileiro, o tema torna-se polêmico, com dimensões até então desconhecidas, graças a um artigo publicado por Von Ihering na *Revista do Museu Paulista*, em setembro de 1908. Em seu texto, o presidente do Museu Paulista afirmava, categoricamente, que os índios não eram “elementos de trabalho e progresso” e que, em casos como o do Sul, onde os kaingang representavam um empecilho para a colonização, não haveria outra forma de viabilizar o desenvolvimento a não ser o seu extermínio. Obviamente que a proposta de Ihering provocou reação de boa parte dos intelectuais brasileiros, sobretudo dos positivistas. Na configuração desse debate, foram publicados vários artigos e manifestações, explicitando as diferentes visões e propostas de políticas indigenistas⁸, todas, em linhas gerais, contrapondo-se às ideias de Ihering.

No entanto, Von Ihering, apesar das inúmeras críticas recebidas, continuou a defender o seu posicionamento por meio da publicação de artigos em jornais e revistas, chegando a classificar os indígenas em dois grupos: i) os que não impediam o desenvolvimento socioeconômico, aceitando a subordinação; e ii) os que eram refratários à incorporação à sociedade brasileira. Para os primeiros, propunha a atuação dos missionários religiosos na sua gradativa incorporação à sociedade brasileira; já ao segundo grupo sugeria que fossem deixados em paz enquanto houvesse possibilidade (GAGLIARDI, 1989, p. 77). Essas exposições de Ihering evidenciam a manutenção do seu entendimento de que o conjunto dos povos indígenas deveria integrar-se ao “progresso e desenvolvimento econômico” em curso na sociedade brasileira.

A posição da Sociedade de Etnografia de Civilização dos Índios⁹ diferenciava-se da de Von Ihering, muito embora ele fosse um membro dessa entidade. Todavia, ainda que não apoiasse o extermínio dos indígenas rebeldes, também provocava polêmica com os

⁸ Entre os principais autores de textos publicados destacam-se: i) Silvío Almeida, no jornal *Estado de São Paulo*, em 12 de outubro de 1908; ii) Luís Bueno Horta Barbosa, no *Jornal do Comércio*, em 11 de novembro de 1908; iii) Sérgio Carvalho, diretor de Antropologia do Museu Paulista, no *Jornal do Comércio*, em 6 de dezembro de 1908. Além desses artigos, houve a manifestação, por meio de moção, da Sociedade Nacional da Agricultura, em 19 de dezembro de 1908, e de telegrama de Cândido Mariano da Silva Rondon enviado ao diretor do Museu Nacional.

⁹ Dentre os nomes que compunham a Sociedade, destacam-se Teodoro Sampaio, João Mendes Junior, Gomes Ribeiro, Brasília Machado e Dr. Couto de Magalhães.

positivistas por defender a atuação da igreja e da catequese religiosa como forma mais eficaz na integração dos povos indígenas à sociedade civilizada brasileira.

O que se percebe, após a proclamação da República, principalmente durante a primeira década do século XX, é um debate intenso sobre os elementos que deveriam compor uma política indigenista, no qual ocupou um papel relevante o grupo social que gravitava em torno da Igreja Positivista Brasileira. Esta, progressivamente, conseguiu ampliar o número de adeptos às suas propostas, advogando a necessidade de uma política de Estado, autônoma em relação à igreja, com vistas à preservação de territórios indígenas e à sua voluntária vinculação à civilização brasileira. Com base nessas premissas, em 1910, criou-se o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPI) ¹⁰, cuja coordenação foi entregue ao positivista Marechal Rondon.

A criação do SPI representou a tentativa de superar uma questão crucial colocada no caminho do modelo de ocupação territorial e de incremento econômico em curso no contexto brasileiro. Uma vez que o amplo desenvolvimento agrícola, a colonização do Brasil Meridional e a construção de estradas e ferrovias não podiam ser travadas pela resistência indígena, havia duas alternativas: a repressão ou o extermínio dos grupos indígenas pelo exército, por milicianos particulares, ou, então, por métodos mais brandos, como seu afastamento, destinando-lhes áreas específicas para ocupação. A adoção da segunda proposição não foi motivada apenas pelos ideais humanitários e positivistas, como revela Gagliardi (1989, p. 236). Sua escolha deveu-se ao fato de parecer mais eficaz para permitir o desenvolvimento seguro e duradouro do país, ao mesmo tempo em que possibilitaria evitar o extermínio violento dos indígenas, que estava repercutindo negativamente em setores sociais brasileiros e internacionais.

A organização do SPI, porém, não significou a unificação de posição quanto ao tratamento que o Estado, via políticas públicas, deveria destinar à população indígena. Os grupos conservadores e os que defendiam a atuação clerical por meio da catequização não apenas dirigiram críticas à criação do Serviço, como também patrocinaram ações junto ao governo, objetivando diminuir a influência de sua atuação ¹¹.

Vários episódios marcaram os dilemas enfrentados pelo SPI, em razão das disputas e contradições presentes na sociedade brasileira e que repercutiam na política

¹⁰ Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910.

¹¹ Em 1924, o então deputado paranaense Artur Martins Franco elaborou um projeto que extinguiu o SPI em Santa Catarina e no Paraná. Muito embora em sua justificativa alegasse má administração, na prática essa ação demonstra o conflito entre investidores que queriam se apossar de terras indígenas administradas pelo SPI. Ver Gagliardi (1989, p. 279).

indigenista. Já em 1911, o Ministro da Guerra Mena Barreto e os oficiais que estavam atuando no SPILTN foram convocados para retornar às fileiras do Exército, ocasião em que o orçamento foi drasticamente diminuído, provocando o esvaziamento do corpo técnico e a possibilidade de ações efetivas e mais ousadas daquela instituição. Somando-se a isso ocorreram mudanças da legislação regulamentadora da ação do Estado acerca do conflito de interesses que orientava a política indigenista. O Código Civil de 1916 colocara o indígena sob a tutela do Estado, enquanto o Decreto nº 5.484, de 27 de julho de 1928, revogou a tutela orfanológica à qual os índios estavam submetidos. Na década de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas e a reconfiguração política, o Serviço de Proteção ao Índio (SPI)¹² passa por constantes mudanças, inclusive alocando-se em três ministérios diferentes. Em 1930¹³, fica alocado no Ministério dos Negócios do Trabalho, Indústria e Comércio; em 1934¹⁴, no Ministério da Guerra; e em 1939, no Ministério da Agricultura¹⁵.

Lima (2005), ao analisar o texto do decreto 8072 de 20/06/1911, que cria o SPILTN, identifica claramente uma concepção evolucionista sobre os indígenas e um desejo de integração desses indígenas no projeto de desenvolvimento nacional como mão de obra ou como camponeses. Segundo o autor, o processo de classificação dos índios (aldeados, nômades, em promiscuidade com os civilizados) demonstra claramente uma compreensão de evolução linear e o desejo de que a política indigenista contribuísse para tal evolução. Portanto, não há uma perspectiva de reconhecimento e respeito à etnicidade indígena, e mesmo o processo de demarcação das terras obedecia apenas aos mesmos trâmites de qualquer outra demarcação de terra devoluta.

Este seria mais um indício de que não se pressupunha a necessidade de levantamento de dados (à semelhança de identificação) como condição para realizar uma demarcação, passando provavelmente a escolha da terra a ser destinada a um grupo por critérios que não envolviam em absoluto qualquer idéia relativa a um território tribal originário (LIMA, 2005a, p.34).

A ação do Estado em relação aos índios, através das diferentes normatizações, nas primeiras décadas do século XX,¹⁶ é marcada pela perspectiva evolucionista, pela ideia de integração voluntária deles à civilização e pela tutela dos índios durante o processo de

¹² Em 1918, por meio da Lei nº 3.454, o SPILTN foi dividido, ocasionando uma abreviação em sua nomenclatura, que se tornou Serviço de Proteção aos Índios (SPI), pois o setor encarregado pela localização de trabalhadores nacionais passou para o Serviço de Povoamento do Solo.

¹³ Decreto nº 19433, de 26 de novembro de 1930.

¹⁴ Decreto nº 24.700, de 12 de julho de 1934.

¹⁵ Decreto nº 1.794, de 22 de novembro de 1939.

¹⁶ Principalmente o decreto 8072/1911, Código Civil Brasileiro, 1916 e decreto 5488/1928.

integração. A condição dos povos indígenas é entendida como transitória, uma vez que, com mais ou menos tempo, eles estariam integrados¹⁷ à sociedade civilizada.

A diminuição da influência positivista e introdução de estudos acadêmicos para justificar a política indigenista e a proposta de demarcação da reserva de Xingu e o projeto de lei 245, encaminhado pelo governador do Paraná, propondo extinguir o caráter coletivo do loteamento das terras indígenas, dividindo-as entre as famílias, dão início a um novo debate sobre a questão territorial indígena na década de 1950.

Frente ao projeto de lei 254, o SPI, no relatório 53/1954, propõe um substitutivo apresentado por um estudo formulado por Darcy Ribeiro. Segundo Lima (2005), este projeto substitutivo traz quatro aspectos inovadores: a introdução de estudos de etnólogos para justificar a política indigenista; a ideia de propriedade e de ocupação histórica como justificativa das demarcações; a distinção entre hordas, tribos, nações ou grupos indígenas; e a definição de critérios para a identificação e a delimitação das terras indígenas. “Independentemente de ter sido a proposta sancionada ou não, o que aqui interessa é terem naquele momento circulado de forma ampla as idéias que a presidiam. [...] Estes critérios assumem pleno vigor quando remetidos ao projeto de criação do Parque Indígena do Xingu [...]” (LIMA, 2005a, p. 43-44).

Na década de 1960, juntamente com o caráter militarista do SPI e a própria crise que levaria à sua extinção em 1967, no Governo João Goulart foram criados novos regimentos para o Ministério da Agricultura, para o CPI e para o CNI, integrando, em grande medida e de forma administrativa, as ideias propagadas na década anterior. A identificação e a demarcação de terras indígenas ganham maior centralidade. A criação da Funai (1967) e, posteriormente, do Estatuto do Índio, normatizam com mais detalhes o direito territorial indígena vinculado a sua ocupação histórica.

A partir da década de 1960/70 intensifica-se a produção acadêmica sobre a questão indígena que, em grande medida, deve orientar e/ou criticar as perspectivas adotadas pelas políticas indigenistas desenvolvidas pelo Estado¹⁸. Destaca-se, a partir do interesse do nosso estudo, a perspectiva da Fricção Interétnica e do Etnodesenvolvimento. Antes de

¹⁷ Pacheco de Oliveira (1983) é um dos autores que faz uma análise bastante crítica da atuação do SPI reforçando que a perspectiva evolucionista levou as demarcações de terras representar muito mais uma reserva territorial e de mão de obra do que condições para a reprodução econômica e sociocultural dos povos indígenas.

¹⁸ Lopes (1996), ao debater o estudo sobre identidade indígena, aponta que nas décadas de 1950 e 1960 o tema ganha importância entre os cientistas sociais e antropólogos, junto com o contexto de uma política de desenvolvimento nacional que estabelecia novas fronteiras agrícolas e de exploração vegetal e mineral em áreas ocupadas por indígenas contribuindo para “desestruturar as relações étnicas e culturais destes grupos” (p. 133)

aprofundarmos este debate abordaremos algumas especificidades das políticas territoriais indigenistas no Rio Grande do Sul.

2.2 A demarcação das Terras Indígenas no Rio Grande do Sul

Como já mencionamos, a criação do SPI está diretamente relacionada com o contexto do final do século XIX e início do século XX, que, por sua vez, vai exercer influências na política indigenista do Rio Grande do Sul. A segunda metade do século XIX é marcada pela intensificação da ocupação do solo do Oeste do Paraná, de Santa Catarina e do Norte do Rio Grande do Sul, promovida pela construção de uma nova estrada que ligava Guarapuava ao Rio Grande do Sul, passando pela atual cidade de Chapecó e chegando ao Rio Grande do Sul através do Rio Goioen e pela ação dos jesuítas que buscavam aldear os indígenas principalmente na região de Nonoai.

É neste contexto histórico e inserido neste debate, fortemente influenciado pelos ideais positivistas encampados pelo Partido Republicano Rio-Grandense (PRR), que o Estado Gaúcho intensifica uma política de demarcação das Terras Indígenas. Este processo foi liderado pelo engenheiro Carlos Torres Gonçalves, então chefe da Divisão de Terras e Colonização (1909-1928). Cabe ressaltar que Gonçalves possuía uma relação estreita com lideranças positivistas nacionais dos quais se destacam Miguel Lemos, Teixeira Mendes e Marechal Candido Rondon. A este último, devem-se as preocupações, elaborações e ações práticas relacionadas aos povos indígenas (PEZAT, 1997). Devemos lembrar que, somado à preocupação com a *proteção fraternal aos indígenas* fazia parte da doutrina positivista a defesa de um estado forte capaz de desenvolver a economia, através da sua diversificação, da ampliação da produção de alimentos, do desenvolvimento de estradas e indústrias. Pelos fatores citados e pela existência de um grande contingente de filhos de imigrantes europeus que haviam chegado ao final do século XIX e precisavam de novas terras para se estabelecer, o Estado Positivista passou a ter uma grande preocupação com as terras devolutas e com o processo de colonização.

Em relação ao controle do estado sobre as terras devolutas que lhes eram de direito, já no início da república, Julio de Castilhos e depois Borges de Medeiros desenvolvem um marco regulatório¹⁹ e ações sistemáticas para identificá-las e destiná-las aos projetos de colonização durante as primeiras décadas do século XX. Simultaneamente aos projetos de

¹⁹ Ente as principais normas que regulamentaram a ação do Estado do Rio Grande do Sul na questão fundiária estão a Lei Estadual de Terras de 1899, o Decreto 313 de Julho de 1900 e o Regulamento de Terras de 1922.

colonização, manteve-se a preocupação com os *nacionaes* e com a população indígena. Em relação aos primeiros desenvolvem-se projetos de colonização mista e mecanismos de incorporação nas vendas dos lotes medidos e com posse efetiva. O Decreto Estadual 313/1900 é explícito na defesa de que os posseiros nacionais e outros agricultores carentes teriam que ter condições facilitadas para a aquisição e o pagamento do lote, incluindo a possibilidade de pagar em serviço (RÜCKERT; KUJAWA, 2010, p. 125-128).

Objetivando a identificação e definição clara de quais eram as terras devolutas para atender aos projetos de colonização e, simultaneamente, para efetivação do princípio de proteção fraternal aos indígenas foram demarcadas, entre 1910 e 1918, onze áreas indígenas, a maioria na região Norte do Estado. Isso se deve em razão de ser a região que, na época, mais tinha terras disponíveis para a colonização e também por ser a região que mantinha maior concentração numérica de kaingang. No quadro número um demonstramos a data de demarcação de cada uma das terras indígenas bem como as respectivas extensões.

Quadro 1 – Áreas indígenas demarcadas pelo Estado do RS entre 1910-18

NOME DA RESERVA	MUNICÍPIO	ANO DA DEMARCAÇÃO	ÁREA DEMARCADA EM HA	NÚMERO DE ÍNDIOS²⁰
Cacique Doble/Faxinal	Cacique Doble	1910	5.676,33	500
Carreteiro	Água Santa	1911	600,72	80
Caseiros	Ibiraiaras	1911	1.003,74	100
Guarita	Tenente Portela	1917	23.407	200
Inhacorá	São Valério do Sul	1911	5.859	400
Ligeiro	Charrua	1911	4.552	500
Nonoai	Nonoai	1911	34.908	600
Serrinha	Ronda Alta, Três Palmeiras, Constantina,	1911	11.950	--
Ventarra	Erebango	1911	753,25	--
Votouro Kaingang	Faxinalzinho	1918	3.100	100
Votouro Guarani	São Valentim	1918	741	--

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do Relatório e conclusões do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 37118/96.

²⁰ Os dados sobre o número de índios é do Relatório da Diretoria de Terras e Colonização de 1910 (coordenado por Carlos Torres Gonçalves) ao Secretário e Estado dos Negócios das Obras Públicas Cândido Godoy.

Em que pese a força do argumento de que a demarcação das suas terras representou um cerceamento aos indígenas de circularem pelas amplas áreas que até então estavam livres para o seu habitat, cabe fazer duas ressalvas importantes. A primeira é de que a demarcação oficial das terras indígenas ocorreu após um longo processo (no mínimo desde meados do século XIX) de políticas de aldeamento na região em tela. Portanto, a inexistência da demarcação oficial não significa, automaticamente, que os indígenas circulavam livremente por todas as terras consideradas devolutas, seja por impedimentos colocados pelo Estado, seja pela adesão temporária ou permanente dos grupos indígenas aos projetos de aldeamento (LAROQUE, 2000). A segunda ressalva é de que a constituição das terras indígenas não ocorreu de forma aleatória e sem regramento prévio, pelo contrário, havia orientações que estabeleciam critérios quantitativos e, também, no sentido de garantir as regiões de maior ocupação efetivas dos indígenas e contemplar nos limites da demarcação os desejos da própria comunidade indígena. Para exemplificar a afirmação anterior podemos citar as anotações do ajudante de cordas Tadeu Wonczewki, responsável pela medição da Terra Indígena de Votouro que transcrevemos literalmente:

As instruções recebidas para execução do serviço foram as seguintes:

- 1) o traçado devia compreender de tantas vezes 80 hectares quantos forem as famílias dos índios estabelecidos no toldo.
- 2) as divisas deveriam ser naturais e escolhidas o quanto possível de acordo com os índios (apud RÜCKERT; KUJAWA, 2010, p. 212-213)²¹

Temos, a partir do exposto, elementos que nos permitem afirmar que a política territorial indigenista desenvolvida no processo de demarcação na segunda década do século XX tinha como objetivo, embora o resultado histórico tenha relativizado seus efeitos práticos, estabelecer uma política de proteção aos indígenas frente a um processo de intensificação da colonização e da densificação populacional causadas, por um lado, pela crescente demanda por novas terras agricultáveis e, por outro lado, pela política oficial do Estado de fragmentação e loteamento das terras. Da mesma forma, mesmo que se discorde sobre os reais objetivos da referida política, não resta dúvidas que neste momento o Estado definiu com clareza o que considerava terras indígenas e terras não indígenas e, portanto, disponíveis para a colonização.

²¹ Estas orientações são institucionalizadas no artigo 22 do Decreto Estadual 3.004 de 10/08/1922 que estabelece: "Toda vez que se tiver que fazer demarcação as terras dos índios, será realizada co largueza, tanto quanto possível segundo linhas naturais, consultando previamente o desejo deles".

2.2.1 Redução ou extinção das Terras Indígenas demarcadas

A lembrança de que a política territorial indigenista manteve um caráter *oscilante e contraditório* nos leva a compreender que a delimitação e a demarcação oficial das áreas indígenas não significa a solução dos problemas territoriais indígenas, seja pelo fato de que a simples demarcação não garante necessariamente a possibilidade de desenvolvimento destes povos, uma vez que se mantinham tutelados ao Estado e, principalmente, pelo fato de que a demarcação não significou a exclusividade dos indígenas no uso deste território e na exploração de suas riquezas. O processo de intrusão que, como já mencionamos, era intenso nas terras devolutas também ocorre nas terras indígenas. Somado a isso, tem-se a exploração da madeira, principalmente os pinheiros (araucária), uma das principais riquezas existentes nestas terras. A exploração desta riqueza foi feita por empresas madeireiras sem que isso fosse revertido em benefícios efetivos para os indígenas, mesmo que, tanto a intrusão quanto a exploração de madeira, ocorriam, na maioria das vezes, com o consentimento dos representantes dos órgãos públicos (sejam eles do estado ou da união) e de lideranças indígenas.

Antes de abordarmos com um pouco mais de detalhes o problema da intrusão e da exploração das riquezas nas terras indígenas associadas à forma de administração das referidas áreas, vamos abordar, embora que brevemente, a especificidade da relação do estado do Rio Grande do Sul na criação e gestão das terras indígenas, que acabaram resultando na redução das áreas indígenas na década de 1940 – para a constituição de reservas florestais e, posteriormente, na década de 1950/60 no loteamento e venda das mesmas para agricultores sem-terra.

Enquanto em nível nacional foi criado o SPI responsável pelo processo de demarcação das terras indígenas e desenvolvimento de todas as políticas indigenistas de "proteção fraternal", no Rio Grande do Sul a demarcação das áreas indígenas foi realizada pelo Estado que, entre 1910-18, demarcou 11 áreas indígenas. O processo de administração destas terras indígenas também ficou a cargo do governo estadual, com exceção da TI Ligeiro, hoje no município de Charrua. A manutenção da gestão das terras indígenas pelo Estado está diretamente associada ao princípio republicano/positivista da autonomia das unidades federadas e à identidade ideológica e programática entre Rondon, que coordenava o SPI, e Gonçalves, que coordenava a Divisão de Terra e Colonização no Rio Grande do Sul.

Na década de 1940 o SPI resolveu assumir a administração das Terras Indígenas maiores e mais populosas do estado, passando a administrar a terra indígena de Nonoai,

Guarita e Cacique Doble. Embora não se saiba os reais motivos de tal decisão do órgão da União, o certo é que isto não foi bem recebido pelo estado do Rio Grande do Sul, que, no seu entendimento, desenvolvia um trabalho de proteção das terras indígenas e garantia de seu desenvolvimento. O fato de ter que transferir a administração das terras indígenas para a União e a alegação de que o SPI iria derrubar as matas levou o então Interventor Federal no Rio Grande do Sul (Despacho de 28-03-1941) a diminuir as terras indígenas (Nonoai, Guarita e Serrinha), criando reservas florestais. Na sequência, o Decreto número 658 de 10 de março de 1949, determinava a criação de diversas reservas florestais, dentre as quais estão as terras anteriormente demarcadas como indígenas.

Na continuidade da mesma política que considerava as áreas subtraídas das terras indígenas como sendo de propriedade do estado, portanto devolutas, os governos gaúchos adotam um conjunto de medidas no intuito de modificar a destinação dessas terras, para reservas florestais, estações experimentais, loteamento e venda para agricultores sem-terra e até para uso de instituições filantrópicas²². A Lei 3381, de 6 de janeiro de 1958, autoriza o Estado a alienar terras de sua propriedade localizadas no Município de Sarandi, lugar denominado Serrinha (fls 281), Loteamento da então Reserva Florestal de 6.624 hectares. O Decreto 13.795 de 10 de julho de 1962 restabelece os limites da reserva Floresta de Nonoai, destinando para colonização a secção Planalto. Pelo despacho de 16 de fevereiro de 1962, processo administrativo 15.703/61, subdivisão dos toldos administrados pelo Estado que passam a ser vendidos em lotes para os colonos.

²² No caso específico da TI Ventarra, nos atuais municípios de Erebangó e Getúlio Vargas parte da área foi distribuída para várias entidades, são elas: a Sociedade Amigos de Erebangó (20,22 ha), Sociedade Beneficente Jacinto Godoy (67,30 ha) e para a Sociedade Getuliense de assistência ao menor desamparado (51.60 ha), Escola Rural (19,67 ha) e a Mitra Diocesana (6,8 ha).

Quadro 2 – Áreas reduzidas destinadas à reforma agrária e à reserva florestal

NOME DA RESERVA	ANO DA DEMARCAÇÃO	ÁREA DEMARCADA EM HA	ÁREA (HA) DESTINADA PARA REFORMA AGRÁRIA E RESERVA FLORESTAL	ÁREAS RESTANTES EM há
Cacique Doble	1910	5.676,33	1.250	4.426,33
Carreteiro	1911	600,72	---	600,72
Caseiro	1911	1.003,74	1.003,74	----
Guarita	1917	23.407	-----	23.407
Inhacorá	1911	5.859	4.799	1.060,00
Ligeiro	1911	4.552	-----	4.522
Nonoai	1911	34.908	22.427	12.481
Serrinha	1911	11.950	11.950	-----
Ventarra	1911	753,25	753,25	----
Votouro Kaingang	1918	3.100	1.660	1440
Votouro Guarani	1918	741	461	280

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do Relatório e conclusões do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto nº 37118/96 e do Relatório da CPI do Índio da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul de 1968.

A bibliografia sobre a temática, principalmente a de Simonian (2009), salienta com intensidade os atos do Governador Leonel de Moura Brizola, que, através do Decreto 13.705/1962 e do Despacho de 16/02/1962, repassa para o Instituto Gaúcho de Reforma Agrária (IGRA) fazer o loteamento e venda das terras para colonos sem-terra, utilizando este expediente como promessa de campanha para governador e, inclusive, como forma de governabilidade e busca de apoio político junto à Assembleia Legislativa e a políticos da região norte do estado.

Quadro 3 – Atos jurídicos/ Administrativos que normatizaram a redução das áreas indígenas nas décadas de 1940-60

Ato	Data	Determinação
Processo Administrativo 1819/1941 da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e comércio	1941	O Estado repassa a administração dos Toldos para o SPI; contém o despacho do governador reduzindo a extensão das terras indígenas
Despacho do Interventor Federal no Rio Grande do Sul, Cordeiro de Farias/ Processo Administrativo 1819/1941	28-03-1941	Redução das terras indígenas Guarita, Nonoai e Serrinha e criação de reservas florestais
Decreto número 658 do Governador Walter Jobim	10 /031949	Declara um conjunto de reservas florestais, incluindo em terras indígenas de Serrinha, Nonoai e Cacique Doble
Processo Administrativo 1819/55 da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio	1955	Promove mais uma redução da área de Serrinha
Lei 3381 da Assembleia Legislativa do RS	06/01/1958	Autoriza o governo estadual a lotear e vender a área florestal de 6.623ha, oriunda da TI de Serrinha
Processo Administrativo 15.703/1961 da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio	1961	Redemarcação dos Toldos de Serrinha, Votouro e Inhacorá
O Decreto do governador do Estadual número 13.795	10/07/ 1962	Restabelece os limites da reserva Florestal de Nonoai, oriunda da TI de Nonoai, criando a secção Planalto para colonização
Despacho do Governador Processo Administrativo 15.703/1961	16/02/1962	Restabelece os limites das terras indígenas administradas pelo estado destinando parcelas para o processo de loteamento e venda para os agricultores

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos do Relatório da CPI do Índio (1968) e da análise dos respectivos atos jurídicos.

Não desmerecendo a importância das ações políticas e administrativas adotadas pelos governos de Brizola e de Meneguetti consideramos que para a compreensão efetiva da redução das reservas indígenas faz-se necessário inseri-las no contexto da política indigenista em nível nacional desenvolvida pelo SPI e ações administrativas dos diversos governos do Rio Grande do Sul que, na prática, retiraram as terras indígenas mesmo antes dos atos formais serem estabelecidos. Para exemplificar esta afirmação cabe entrarmos em algumas questões

específicas. A primeira delas é que a política do SPI trabalhava com a sustentabilidade financeira das reservas indígenas, ou seja, cada uma das áreas indígenas deveria produzir recursos alimentícios e financeiros para o seu sustento, cabendo aos administradores locais desenvolverem ações no intuito de garantir esse provento.²³ Neste sentido, a exploração das riquezas florestais torna-se uma política oficial de alternativa para arrecadação financeira. Isso fica claro na justificativa dada pelo Estado do Rio Grande do Sul, em 1941, quando reduz as áreas indígenas e cria reservas florestais, como está registrado no Relatório da CPI²⁴ do Índio:

Motiva esta proposta o fato de que o Serviço Federal de Proteção ao Índio, que, até agora, somente administrava o Toldo Ligeiro, resolveu ampliar sua ação aos demais existentes no Estado e seus delegados, para extrair madeira destinada para a construção de suas casas, estão explorando as matas destinadas aos índios, tendo até concluído um contrato para esse fim no valor de 30 contos de reis. Esta ação poderá fazer que sejam devastadas as florestas que ainda conservam a flora típica dessa região" (apud Relatório da CPI do Índio, Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, Fls 31 e 32, 1968).

A mesma CPI deixa muito claro que havia contratos firmados entre o Serviço de Proteção ao Índio e particulares para extração de madeira. No caso específico da TI de Nonoai, durante muitos anos esses contratos foram com a empresa Hermínio Tissiani e Sartorreto e Cia Ltda e, na década de 1960, houve uma nova licitação onde a empresa Julio Gasparotto comprou o direito de retirar três mil pinheiros²⁵. Mas a questão central é que o processo de exploração da madeira não se dava apenas a partir dos contratos formais. Esses contratos acabavam sendo apenas uma porta de entrada para a derrubada e o roubo generalizado, como se pode verificar em denúncias feitas pela imprensa na década de 1960

Tendo em vista os roubos de madeira que se sucedem no Toldo de Nonoai, área do Estado sob administração do Serviço de Proteção ao Índio, o sr. Fernando

²³ A ideia de aproveitamento econômico das terras indígenas aparece categoricamente, apenas em 1963 no Decreto 52.339 (Regulamento do Ministério da Agricultura) que estabelece como responsabilidade da agência indigenista "VI- executar trabalhos de aproveitamento econômico das terras indígenas e dos seus produtos, bem como de estímulo ao cultivo e defesa racional do solo e a criação de animais;" Contudo temos que lembrar que dentro dos pressupostos positivistas, que orientaram a criação do SPI e, em grande medida a sua administração, está muito presente a concepção evolucionista que entendia que a situação indígena era transitória e que a fixação num território e o desenvolvimento das práticas econômicas e da agricultura contribuiriam para a construção de valores civilizatórios. Um estudo panorâmico destas políticas pode ser encontrado em Lima (2005).

²⁴ A Comissão Parlamentar de Inquérito- CPI da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul foi instaurada tendo como motivação central as denúncias dos constantes e graves conflitos existentes no Toldo de Nonoai. O seu relatório é rico em notícias, entrevistas e dados sobre os Toldos Indígenas e o processo de ocupação/intrusão dos mesmo por agricultores.

²⁵ Os contratos com a primeira empresa, pelas informações prestadas pelo responsável do SPI para a CPI, teriam sido queimadas junto com a sede do Posto Indígena de Nonoai.

Gonçalves, diretor geral do IGRA, telegrafou ontem, ao ser Anísio de Carvalho, chefe daquele órgão, solicitando providências urgentes para eliminação das irregularidades. [...] Informo ainda que recebi comunicação de incêndio possivelmente criminoso que danificou aproximadamente 1.200 pinheiros (O Dia, Porto Alegre, 11/08/1965, p. 2, apud Relatório da CPI fols. 13).

A notícia, embora seja específica da área de Nonoai, denuncia uma prática que parece ter sido generalizada de exploração da madeira, utilizando-se contratos formais ou até de artimanhas de incêndios para justificar que aquelas árvores estavam mortas e, portanto, poderiam ser retiradas, como exemplifica a reportagem do Correio do Povo:

O 2 sargento Ildio de Araújo Pinto Cmt. do Dest. da BM em Nonoai comunicou à Casa Militar do Piratini que, por solicitação do Chefe do Posto Indígena do Toldo de Nonoai, efetuou várias apreensões de madeiras furtadas daquela área assim discriminadas: 302 toras de pinho e madeira dura de lei, 140 dúzias de madeira serrada de diversos tipos, 23.600 tabuinhas e vários palanques. [...] Levantamento realizado na região, indicou terem sido cortados por invasores (sem-terra) da região 250 pinheiros e queimadas cerca de outros 1.000 (Correio do Povo, Porto Alegre, 09/04/1965, p. 2 Apud Relatório da CPI fols. 16).

Uma segunda questão a ser ressaltada é que o processo de exploração das terras indígenas por terceiros acontecia pela prática do intrusamento e pela prática do arrendamento. Entendemos, para efeito deste trabalho, como intrusamento os processos não formais de ocupação de terras indígenas por posseiros que faziam o "arranchamento" e o cultivo de pequenas lavouras. Por serem informais não significa que não tinham o consentimento dos administradores do Estado e de lideranças indígenas numa rede que envolvia vantagens financeiras, processo de corrupção, relações de poder e violência. Carini (2005), ao tratar deste tema, tendo como objeto de estudo a Terra Indígena de Serrinha, explicita:

Os acertos com os guardas florestais, responsáveis pelo posto de fiscalização, ou com os próprios diretores de terras públicas, visando à abertura de roças, a retirada de madeira e arranchamento definitivo, eram frequentes e envolviam o pagamento de propinas, promessas, parcerias e arrendamentos. (p. 152).

Por sua vez, a prática do arrendamento era fruto de contratos estabelecidos entre o SPI, através do administrador do Posto Indígena, com agricultores ou pequenos fazendeiros onde se estabelecia o pagamento de 20% da produção para o Posto Indígena. Esta prática era amplamente adotada como se pode perceber pelo informe do representante do IGRA à CPI do Índio, através do depoimento de Israel Farrapo Machado, mencionando "que ao ficar sabendo oficialmente do problema de intrusão em Nonoai, em 1963, solicita um relatório ao chefe da secção de Faixa de Fronteira, Sr. João Muniz Reis, feito em julho de 1963, onde se constata

cinquenta e três arrendatários que mantinham contratos com o Posto Indígena, e quinze intrusos chamados 'sem terra'" (Relatório da CPI, fl. 33).

Salienta-se que há uma distinção muito clara da situação dos arrendatários, considerados legais, que tinham contratos, e os intrusos que entravam na área, mesmo que muitas vezes com o consentimento do administrador do posto indígena, mas que não tinham contrato formal. Sebastião Lucena da Silva, chefe da inspetoria Regional do SPI em ofício (197 de 04/05/1967) ao Promotor de Justiça de Nonoai menciona que "[...] sendo-lhes possível recorrer desde logo aos interditos possessórios para expulsar os intrusos, procurou, para evitar a eclosão de maiores problemas sociais, legalizar a situação de muitos deles via contrato de parceria ou locação" (Relatório da CPI, fol. 115).

Embora haja uma distinção clara entre intrusamento e arrendamento parece que, pelo menos no caso de Nonoai, a prática da cobrança do arrendamento de 20%, por parte do posto indígena, era amplamente adotada também para os intrusos, resultando, inclusive, na prática de violência com os agricultores que não aceitassem fazer o referido pagamento. O promotor de Justiça de Nonoai, Miguel Ermany Guedes, em correspondência ao Chefe do SPI de Curitiba relata que recebe constantemente reclamações e pedidos de ajuda dos intrusos seja por espancamento ou pela dificuldade de pagar os 20% em função de serem famílias numerosas e cultivarem pequenas porções de terra, em média dois alqueires.

Uns se queixam de espancamento, que, todavia, é negada por aqueles quem imputam tais fatos.

Outros queixam-se de terem sido intimados a desocupar a gleba que ocupam.

Outros sim, enfim, se queixam do preço excessivo de arrendamento cobrado pelo Diretor da área. Dizem êles que tôda a produção o Pôsto exige de cada agricultor intruso 20% [...] (Relatório da CPI, fls. 117)

O pagamento de arrendamento é relatado no depoimento da absoluta maioria dos agricultores que prestaram informação à CPI e atestada também por outros depoentes, como é o caso do vereador Aloides Rech, que, em depoimento à CPI, relata: "[...] a maioria dos atuais ocupantes paga arrendamento ao Posto, com ou sem contrato. [...] esse pagamento é feito na forma percentual de colheita a razão de 20% [...]" (Relatório da CPI fl. 127). O depoimento de Nilson de Assis Castro, chefe do Posto Indígena, relata a contabilidade do arrendamento da safra 1965/66: "uma soma de 16.885 kilos de feijão, 59.524 kilos de milho, 4.811 kilos de arroz e 10.075 kilos de trigo" (Relatório CPI Fls 109). No mesmo depoimento menciona que "a última concorrência para venda de pinheiro foi aberta em 1965 em que [...] foram vendidas 3.000 pinheiros; que só foram retirados 1.141 pinheiros, já que o corte foi embargado por

ordem do Ministro da Agricultura em mensagem n 8 em data de 28/03/66"(Relatório CPI Fl. 109). Além disso, o próprio IGRA cadastrava os agricultores presentes nas áreas indígenas, lhe fornecia um cadastro e cobrava os tributos equivalentes, fato este que comprova o pleno conhecimento das práticas de arrendamento e intrusão pelas diferentes instâncias e instituições públicas nas esferas estadual e federal.

O exposto fornece elementos para afirmar que as ações de expropriação das terras indígenas através do loteamento e venda formal para os agricultores foi a continuidade e a culminância de políticas territoriais contraditórias que tinham como perspectiva o processo de integração dos indígenas na sociedade nacional civilizada. Essas políticas tinham como pressuposto a lógica desenvolvimentista da época²⁶, na qual os índios eram vistos como futuros agricultores, por isso a incompreensão da necessidade de "tanta terra para pouco índio" que resultou num recadastramento indígena e na redução das terras historicamente demarcadas.

2.3 Os índios e a Constituição Brasileira de 1988

Na década de 1970 intensifica-se um conjunto de manifestações da igreja, de intelectuais e de setores da sociedade civil organizada contrapondo-se a perspectiva assimilacionista dos indígenas, contribuindo para a organização dos índios e exigindo do Estado uma nova política indigenista que levasse em consideração as perspectivas culturais e étnicas dos índios. A manifestações de setores intelectuais sobre a questão indígena, debatida em diferentes congressos nacionais e latino-americanos, resultaram em dois documentos conhecidos como Barbados I (1971) e Barbados II (1977). Essa nova perspectiva desenvolvida por historiadores, sociólogos e antropólogos critica a política oficial indigenista buscando superar a concepção assimilacionista, defendendo a necessidade das políticas reconhecerem o direito cultural indígena e propõe que o debate sobre desenvolvimento tivesse as diferenças culturais como pressuposto e seu aprimoramento como fim de qualquer projeto de desenvolvimento a ser promovido. Nesta perspectiva, ganham destaque nas elaborações teóricas, a perspectiva da Fricção Interétnica e do Etnodesenvolvimento.

Roberto Cardoso de Oliveira, a partir de estudos etnográficos junto aos Tukunas, aponta para a necessidade de compreender os povos indígenas na relação com os demais

²⁶ A perspectiva desenvolvimentista, da criação de uma identidade nacional a partir da integração do indígena e dos caboclos fazia parte do "projeto de modernização" brasileira que normalmente era interpretada a partir da dicotomia "tradicional" *versus* "moderno" retratado por José de Souza Martins (1975; 1989) no caso específico indígena *versus* agricultor.

integrantes da sociedade brasileira a partir do conceito de fricção interétnica, entendendo que a questão indígena deveria ser estudada e compreendida a partir do pressuposto de que eles são parte integrante de relações sociais mais amplas da sociedade regional e nacional. (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1978 e 2000)

A compreensão do etnodesenvolvimento teve como precursor o pesquisador Mexicano Stavenhagen (1985), que, em contraposição à perspectiva do desenvolvimentismo, constituiu-se na base do debate indigenista da América Latina²⁷ como uma crítica ao indigenismo integracionista e ao projeto de identidade nacional. Na compreensão do etnodesenvolvimento, os projetos de identidade nacional confundem o conceito de Estado e de nação, ignorando que na América há diversas nações (povos, culturas) sob o mesmo estado (estrutura político-administrativa). Nesse sentido, Verdum assim se posiciona:

Criticam-se os governos por estarem adotando modelos de desenvolvimento construídos a partir de processos históricos vividos pelos países ‘já desenvolvidos’; por estarem reduzindo o conceito de desenvolvimento indígena à dimensão econômica e ‘comunal’. Criticam a estreiteza do discurso *desenvolvimentista*, que visualiza os indígenas ora como um ‘obstáculo’ ora como ‘força de trabalho’ a ser integrada e explorada no processo de ocupação territorial e geração de renda (VERDUM, 2006, p. 43).

Esse debate e essa articulação acadêmica contribuíram significativamente para o movimento indígena em nível nacional. No decorrer da década de 1970 diversas manifestações de associações de intelectuais – principalmente a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) – passam a propagar a necessidade de reconhecer os povos indígenas como nação. Universidades organizam seminários e mesas redondas para discutir a questão indígena, os seus direitos e sua autonomia. Essa crescente visibilização da questão indígena está inserida ao conjunto dos movimentos que reivindicavam a redemocratização, o respeito aos Direitos humanos e, simultaneamente, a melhoria das condições de vida da população. Este processo de fortalecimento e visibilização das causas indígenas potencializado pelos movimentos indígenas e indigenistas contribuíram para a constituição de um Pan Indigenismo (BITTENCOURT, 2007, p. 55-56). Ou seja, de uma articulação indígena para além dos limites nacionais e, inclusive, de seu povo. O fato de serem índios e terem sofrido o mesmo

²⁷ O surgimento do debate em torno do etnodesenvolvimento pode ser localizado em três grandes eventos. O primeiro, em 1971, que foi o Simpósio sobre “Fricção Interétnica na América Latina”, que resultou na *Declaração de Barbados*. O segundo foi em 1977, com o Simpósio “Movimento de Libertação Indígena na América Latina”, resultando na *Declaração de Barbados II*. O terceiro, em 1981, organizado pela FLACSO e UNESCO, intitulado de “Reunión de Expertos sobre etnodesarrollo y Etnocídio em América Latina”, resultando na *Declaración de San José*.

processo de colonização serviria de elemento de identidade étnica em torno da qual poderiam articular-se e desenvolver projetos e planos de ações para os diferentes povos indígenas.

Esta mesma perspectiva pode ser vista na postura da Igreja Católica brasileira, que, em 1972, através da Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB), convoca bispos e missionários para o terceiro encontro de estudo sobre Pastoral Indígena, resultando na criação do Conselho Indigenista Missionário (CIMI). Na esteira do Concílio Vaticano II a igreja deixa de buscar o processo de aculturação como única forma de catequização para reconhecer que "se todos os povos têm valores e se todas as culturas são marcadas pela presença divina, a tarefa missionária não é mais destruí-la, mas descobrir essa presença multiforme" (BITTENCOURT, 2007, p. 125). Associada a esta nova perspectiva está a influência da Teologia da Libertação, que propõe que a atuação missionária deva ser transformadora. Desta forma, a questão indígena não é vista isoladamente; pelo contrário, a sua organização deveria articular-se com organizações dos trabalhadores, dos excluídos e dos sem-terra. Coerente com esta fundamentação teológica e doutrinária, o CIMI iniciou na década de 1970 um conjunto de ações de base (reuniões nas aldeias) e articulação (assembleias de representantes) e processos formativos, com diversos povos indígenas, sobre os seus direitos contidos no Estatuto do Índio, bem como, na década seguinte, foi um dos articuladores para mobilizar, organizar e construir a proposta defendida pelos indígenas na Assembleia Constituinte.²⁸

O apoio ao movimento indígena não veio somente das universidades/ intelectualidades e da Igreja. Na década de 1980 há um processo de crescimento das organizações não governamentais (ONGs) em diversos setores, inclusive indígena, que assumindo a defesa da questão indígena contribui para a sua visibilidade nacional e internacional, para a captação de recursos objetivando a implementação de projetos econômicos sociais e políticos e para a organização local e articulação nacional destes povos.²⁹

Outro fato marcante foi a estruturação de diferentes organizações e articulações indígenas regionais e nacionais constituindo-se num movimento indígena que, embora com o apoio e, muitas vezes, dependente das organizações (clericalis e ONGs) tem o maior número de participantes e um relativo protagonismo indígena. Apenas para exemplificar podemos citar a União das Nações Indígenas-UNI (1980) que, no decorrer da década de 1980, cumpriu um papel importante na organização e visibilidade dos povos indígenas.

²⁸ Uma descrição detalhada da ação do CIMI e uma análise das repercussões na Assembleia Constituinte pode ser encontrada em Lacerda (2008).

²⁹ Para uma análise aprofundada e crítica da atuação das ONGs com a questão indígena ver Bitencourt (2007, p. 136-162).

Cabe ressaltar que o movimento indigenista e indígena está inserido no contexto de efervescimento de um conjunto de movimentos sociais que, principalmente após a segunda metade da década de 1970, se constituem e se fortalecem tendo como ponto comum a contraposição ao autoritarismo da ditadura militar e a luta por direitos sociais e pela democratização do Estado. Neste sentido, identificam-se nos movimentos em tela pautas específicas muitas vezes localizadas, pautas gerais que unificavam a articulação e a luta em nível nacional e um vínculo com os demais movimentos em questões que os aproximavam dos demais movimentos da época. Em relação às pautas específicas, percebe-se que elas estão vinculadas aos diferentes povos indígenas e suas demandas vinculadas, na maioria das vezes, com a demarcação e o respeito do seu território. A título de exemplo, e nos restringindo mais à região Sul, podemos lembrar a questão envolvendo a Terra Indígena de Duque de Caxias (hoje Ibirama) no Vale do Itajaí, Santa Catarina, onde os indígenas Kaingang e Xokleng reagiram contra a entrada de colonos sem-terra que pretendiam fazer reforma agrária em terras indígenas. O mesmo ocorre com os Kaingang da Terra Indígena de Mangueirinha (Paraná) que organizam um movimento para recuperar uma parte de suas terras (gleba B de 8.975 hectares) que estava em litígio com uma empresa (Slavieiro & Filhos S/A) interessada em explorar os pinheiros (estima-se 150.000 árvores) lá existentes. Não foi diferente o que ocorreu com os Kaingang da Terra Indígena de Nonoai (Rio Grande do Sul) que, em 1978, se organizam para expulsar colonos que estavam intrusos em suas terras.

Em relação aos temas que tinham um caráter nacional, relacionam-se com contraposição à política indigenista oficial, desenvolvida pelo Estado através da Funai. Cabe lembrar que a criação da Funai e do Estatuto do Índio, embora possam representar um avanço no reconhecimento do direito indígena, não modificaram a concepção integracionista do Estado em relação aos indígenas. Como exemplo claro desta postura podemos apontar a ideia de emancipação (fim da tutela) dos indígenas que se materializou numa proposta de Decreto, que tramitou na Funai em 1978, propondo a outorga de emancipação de grupos e/ou indivíduos indígenas. Ou seja, o Estado estabeleceria, a partir de seus critérios e interesses, quem seriam índios e, portanto, destinatários das políticas indigenistas oficiais, e quem deixaria de ser índio e passaria a ser “integrado”, “civilizado”. Diante da oposição indígena, de organizações indigenistas e de setores de intelectuais universitários, a proposta de decreto foi abandonada, mas os seus objetivos buscaram materializar-se na tentativa da Funai estabelecer critérios objetivos para definir quem (individualmente ou em grupo) seria considerado índio. Novamente a proposta recebe oposição do movimento indígena, de setores

da sociedade civil e de intelectuais que produzem um conjunto de reflexões sobre a identificação de minorias étnicas.

A vinculação do movimento indigenista e indígena com as questões sociais e políticas mais amplas está relacionada à concepção hegemônica na época dos movimentos sociais, de ONGS e de setores da igreja vinculadas as pastorais sociais e a Teologia da Libertação que entendiam que a partir de cada movimento específico se deveria promover a articulação ideológica de todos na luta por uma transformação social ampla, buscando construir uma igualdade social, política e econômica. Esta compreensão permeia a documentação que orienta a atuação do CIMI, o material pedagógico (formativo) utilizado no trabalho de base junto aos indígenas e na prática cotidiana de seus agentes. Como sintetiza Bittencourt (2007, p. 128), para o CIMI “índios não é [...] o único protagonista da História. Estamos diante de um projeto de transformação social que se inspiraria na ideia de aliança entre vários sujeitos autônomos, como ‘índios’, pobres’, ‘sem terra’ [...]”. Esta mesma perspectiva de compreensão está no movimento sindical que deu origem à Central Única dos Trabalhadores – CUT, no Partido dos Trabalhadores – PT, na Central dos Movimentos Populares e que fazem parte da luta pelo fim do regime militar, pela democratização e pelo movimento das Diretas Já.

Após a luta contra o regime militar, a luta pelas Diretas Já, as organizações sociais populares passaram a reivindicar a elaboração de uma nova constituição que rompesse os tentáculos do autoritarismo e garantisse em lei os direitos políticos e sociais tanto almejados para a sociedade progressista. Iniciam-se a elaboração de materiais didáticos para discutir o tema com as bases dos movimentos e das mobilizações. Dois pontos centrais fizeram parte desta fase, a defesa da convocação de uma Assembleia Constituinte exclusiva, ou seja, que tivesse como única tarefa a realização de uma nova constituição e a possibilidade de constituintes avulsos, ou seja, sem representação partidária.

Especificamente o movimento indígena intensifica o debate e a elaboração de propostas concretas em julho de 1985 quando a UNI, com apoio do CIMI, reúne em Goiânia um conjunto de líderes indígenas para discutir a questão da Assembleia Nacional Constituinte- ANC. Resultou deste encontro um documento denominado “Carta da Ilha”, que deixa claro o esboço de uma nova proposta de direitos indígenas tendo por premissa o reconhecimento da sua autonomia, a demarcação de suas terras, o direito exclusivo de explorar as riquezas de suas terras. Em outubro do mesmo ano a UNI convoca uma nova reunião para discutir o “Índio e a Constituinte”, na qual, para além das propostas anteriores, passam a reivindicar o direito de participar da ANC com 10 representantes (2 de cada região)

escolhidos entre os próprios indígenas. Esta proposta é entregue ao Ministro da Justiça Fernando Lyra em 14 de outubro de 1985.

A Igreja teve preocupação e atuação efetiva na Assembleia Nacional Constituinte, em abril de 1985. Antes mesmo do decreto que convocava a referida Assembleia, ocorreram 23 reuniões da CNBB, que formou uma comissão de bispos para acompanhar a Constituinte, contando, ainda, com a participação de advogados, professores e padres. Entre as organizações indigenistas o CIMI teve atuação destacada, estabelecendo, no período, como prioridade de sua atuação a Constituinte e a organização dos indígenas para participar ativamente dela. Fato marcante foi a Semana do Índio, de 1987, com o lema “Na Constituição os direitos dos povos indígenas”. Esta semana foi utilizada como forma de elaborar materiais e discutir, em todas as regiões do país, a constituição e os direitos indígenas e, ao mesmo tempo, conscientizar os povos indígenas. A assessoria jurídica montada pela CNBB e pelo CIMI teve uma atuação importante na produção de subsídios populares, mas também na elaboração de propostas concretas que foram, posteriormente, encaminhadas para as comissões e subcomissões da Constituinte (LACERDA, 2008).

Em 1986 a UNI reuniu novamente as lideranças indígenas para um aprofundamento de suas propostas para a Constituinte. Deste evento surgiu um documento intitulado “Programa Mínimo”, que foi subscrito por diversas entidades indígenas, igrejas, centrais sindicais e associação de intelectuais. Neste documento desenha-se o que viria a ser a pauta indígena na Constituinte, dividida em cinco pontos:

- a) Reconhecimento dos direitos territoriais dos povos indígenas como os primeiros habitantes do Brasil;
- b) Demarcação e garantia das terras indígenas;
- c) Usufruto das terras indígenas exclusivamente pelos seus povos;
- d) Reassentamento de forma digna e justa para os posseiros que se encontravam em terras indígenas;
- e) Reconhecimento e respeito às organizações sociais e culturais indígenas, seus projetos de futuro e garantia de cidadania. (CARNEIRO DA CUNHA, 1987)

Em relação ao processo de eleições, como não havia sido aprovada a proposta dos indígenas de escolherem seus representantes, eles acabaram tendo candidaturas partidárias. Cinco candidatos organizados pela UNI (todos pelo PT) e três que se organizaram diretamente

via partidos (um PMDB e dois PDT)³⁰. Apesar do esforço, da articulação e dos debates no período eleitoral, nenhum indígena foi eleito, restando a via da organização social³¹ e a aliança com deputados progressistas para garantir o debate do programa mínimo para os direitos indígenas.

O debate sobre os direitos indígenas ocorreu na “VII Comissão da Ordem social” e, dentro dela, na “Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias” (p. 53) presididas por Ivo Lech (PMDB/RS) e relatada por Alceni Guerra (PFL/PR). Pela própria dinâmica da Constituinte, inicialmente não recebeu muita atenção dos parlamentares e nem da imprensa nacional, contudo a comissão assumiu uma postura comprometida com o princípio de ouvir a população indígena e os setores sociais brasileiros que se agregavam na defesa dos direitos indígenas. Em 22 de abril de 1987 a comissão recebeu um grupo de representantes indígenas (40 lideranças de todo o Brasil), que utilizaram a palavra para defender suas propostas e chamar a atenção dos parlamentares sobre os direitos indígenas. No final os indígenas entregaram um documento com a “Proposta Unitária”.

A comissão, além de ouvir os indígenas, dedicou diversas seções para ouvir especialistas ligados ao tema indígena, entre eles destacam-se Manuela Carneiro da Cunha, presidente da ABA, o geólogo Vanderlino Teixeira de Carvalho, representante da Conage, Eduardo Viveiros de Castro, representante da SBPC, o pesquisador da FIOCRUZ, Manoel Cesário, que apresentou uma proposta de saúde para os indígenas, baseado na 8ª Conferência Nacional de Saúde.

Em 25 de maio de 1987 o relator da subcomissão propôs um substitutivo contemplando em grande medida a “Proposta Unificada”, inclusive no reconhecimento do Brasil como um Estado pluriétnico. Após a aprovação na subcomissão o texto foi apresentado na Comissão da Ordem Social que incorporou em seu *Anteprojeto* a centralidade da proposta apresentada pela Subcomissão, inclusive a definição de Um Estado Pluriétnico. Obedecendo à dinâmica regimental da Assembleia Constituinte, a temática indígena foi discutida em diversas subcomissões e comissões, e em cada uma delas recebia propostas de alterações buscando diminuir a amplitude do direito indígena. Todo este debate foi acompanhado de perto pelo movimento indígena e pelas organizações indigenistas, principalmente pelo CIMI.

³⁰ Os candidatos ligados a UNI foram Biraci Brasil (Acre), Mirim Guarani (São Paulo), Gilberto Lima e Davi Yanomami (Roraima), Alvaro Tukano (Amazonas), além desses houve o Marcos Terena (Brasília), Nicolau Tsererowe(Mato Grosso) pelo PDT e Idjahim Karajá (Goiás) pelo PMDB.

³¹ As organizações indigenistas que tiveram atuação destacada no apoio ao movimento indígena podemos citar o CIMI, o Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, Centro Ecumênico de Documentação e Informação- CEDI e Comissão Pró-Índio de São Paulo CPI-SP

Em todo este debate evidenciaram-se, muitas vezes, disputas ideológicas, merecendo, para efeito do nosso estudo, destaque em dois aspectos: a questão do Estado Pluriétnico e a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI contra o CIMI. Em relação ao primeiro, a proposta foi rejeitada na Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, especificamente na Subcomissão da Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais, levando o tema para o debate das emendas populares.³² A divergência sobre este tema desencadeou duas emendas sobre a questão indígena, uma encabeçada pelo CIMI e outra pela UNI, com teores parecidos, tendo como principal diferença a manutenção do debate sobre o Estado pluriétnico pelo CIMI. Esta divergência já havia se expressado no momento da construção da proposta unificada, sendo que naquele momento o CIMI estrategicamente abriu mão de sua proposta em nome da unidade que permitiria maior viabilidade de aprovação na Comissão da Ordem social. A CPMI para investigar o CIMI é fruto de uma estratégia de atacar uma das principais entidades que estava dando apoio técnico, político e organizativo para os indígenas e se originou de uma série de reportagens iniciadas no dia 09 de agosto de 1987 no Jornal “O Estado de São Paulo”, acusando o CIMI de estar a serviço de organizações internacionais que buscavam romper com a soberania nacional e estabelecer o controle internacional sobre a região Amazônica. Apesar do esforço da CNBB e do CIMI em demonstrar o caráter injurioso, estas matérias repercutiram na imprensa nacional e levaram à criação de uma CPMI para investigar as “denúncias”, instalada em 03 de setembro de 1987, presidida por Roberto Cardoso Alves-Robertão (PMDB/SP) e relatada pelo Senador Ronam Tito (PMDB-MG). Após a investigação, a conclusão do relator foi pela improcedência das denúncias e pela necessidade de abrir inquérito pelo indício de Falsidade Ideológica, cometida pelo conjunto de matérias. O presidente da comissão, discordando do relator, utilizou de expediente para que o relatório não fosse à votação e a comissão se extinguisse em março de 1988, por esgotamento do prazo sem que o seu relatório fosse votado (LACERDA, 2008).

Na votação em plenário, inicia-se uma nova fase da atuação do CIMI e do movimento indígena, de diálogo diretamente com parlamentares indecisos e com lideranças partidárias em relação a cada ponto de interesse indígena. Nesta articulação teve papel destacado a ação de bispos e lideranças da igreja que faziam contato direto com parlamentares, a assessoria jurídica do CIMI que auxiliava na redação das emendas e analisava permanentemente as ameaças aos interesses indígenas e a possibilidade de acordo, e a atuação permanente do

³² A possibilidade de emendas populares para a Assembleia Constituinte foi aprovada com um conjunto de dificultadores (300.000 assinaturas, com título de eleitor de cinco estados diferentes, com apoio de quatro entidades, etc). Contudo, isso não impediu que ela fosse utilizada pela sociedade organizada, inclusive para a questão indígena.

CIMI em dialogar com as lideranças indígenas para que elas compreendessem o que estava ocorrendo e, principalmente, se mobilizassem e fossem a Brasília sempre que necessário. A mobilização das lideranças indígenas, a visita às entidades em Brasília, a conversa deles com parlamentares e a presença física no congresso foram decisivas para o sucesso de suas propostas. Dentre os temas de interesse indígena destacam-se:

- a) As terras indígenas como bens da união (art. 22);
- b) A competência da União em legislar sobre a questão indígena (art. 24);
- c) A função do Ministério Público Federal de defender os interesses indígenas;
- d) O direito indígena de explorar as riquezas do solo e subsolo de suas terras. Neste item o CIMI teve que abrir mão da proposta de que só empresas estatais poderiam explorar as riquezas minerais em terras indígenas e negociar para empresas nacionais;
- e) A possibilidade dos indígenas utilizarem seus idiomas no processo de escolarização (art. 244);
- f) O capítulo específico “Dos Índios” teve um longo debate e novamente a grande mobilização e presença física dos índios contribuíram para que se construísse uma emenda substitutiva que modificava a redação da comissão de sistematização. Entre as questões mais polêmicas nas quais os índios foram vitoriosos está “**o direito originário**”, a inclusão no conceito de “**terras tradicionalmente ocupadas**”, as necessárias para a sua preservação cultural. (grifo do autor);
- g) A supressão do artigo que repassava aos estados as terras de “aldeamentos extintos”. Este tema ganhou grande importância, uma vez que, principalmente no Nordeste, um conjunto de povos foi considerado extinto e, na prática, tinham sido pressionados para saírem de suas terras e passaram a ser considerados índios “assimilados”.

Em síntese, a mudança da forma como a sociedade passou a enxergar os índios e a capacidade dos indígenas de se fazerem enxergar, estruturar propostas e defender seus direitos proporcionaram um significativo avanço na positivação de seus direitos que estão expressos, principalmente, nos artigos 231 e 232 da Constituição Federal. Como vimos, a criação deste capítulo sobre o direito indígena na nossa Carta Magna não deve ser compreendida como um processo acontecido de forma pacífica e consensual na sociedade brasileira e no meio dos constituintes. Antes pelo contrário, teve atuação desde a construção de propostas na Comissão Provisória de Estudos Constitucionais; teve a tentativa de eleger candidatos constituintes representantes da UNI, que apesar de não serem eleitos contribuíram para a formulação e divulgação das propostas indígenas; teve uma participação efetiva nas comissões; diversas marchas e acampamentos em Brasília. Enfim, o avanço do direito indígena na Constituição

foi, da mesma forma que o avanço dos demais direitos sociais, fruto de organização e mobilização social associada ao trabalho de técnicos de assessores parlamentares, intelectuais vinculados a ONGs e instituições religiosas. No próximo capítulo faremos uma análise mais detalhada do novo marco regulatório do direito territorial indígena, suas diferentes interpretações e a sua materialização nas políticas públicas. Mas antes, por uma questão lógica-temporal, abordaremos o processo de recuperação das áreas indígenas demarcadas no início do século XX e reduzidas entre a décadas de 1940-60.

2.4 A recuperação das terras indígenas historicamente demarcadas no RS

A garantia constitucional do direito à terra que tradicionalmente ocupam deu força para o movimento indígena no Rio Grande do Sul, que vinha lutando para garantir a efetiva posse das terras demarcadas, demarcar outras e recuperar os limites daquelas que tinham sido reduzidas em meados do século XX. Em relação à luta pela garantia da posse das áreas demarcadas, o caso mais emblemático é o da TI de Nonoai, que mesmo após a redução sofrida em 1949 (através do decreto 658 reduziu-se 19.998 hectares para constituir a reserva florestal), a área que permaneceu oficialmente como indígena sofria constantemente o problema da intrusão intensificada a partir de 1963. Mesmo havendo uma CPI na Assembleia Legislativa do Estado que investigou e concluiu pela necessidade de garantir o território indígena, devolvendo a área destinada para a reserva florestal e retirando os intrusos, a situação foi se agravando durante o decorrer da década de 1970, sem nenhuma solução, seja para os indígenas que viam suas terras expropriadas, seja para os agricultores que estavam lá por absoluta falta de opção, ou seja, de terra para plantar e produzir o sustento de suas famílias. O desfecho deste processo foi o acirramento do conflito e a decisão dos indígenas de expulsarem os agricultores intrusados. Em 1978, os indígenas queimaram seis escolas municipais, que existiam dentro da TI para atender aos filhos dos agricultores e, com suas próprias forças, expulsaram mais de 1000 famílias de agricultores (GEHLEN, 1983; SIMONIAN, 1981; CARINI, 2005).

A luta por novas áreas, ou seja, para além das 11 demarcadas entre 1910-18, tendo por base o Estatuto do Índio, ocorreu principalmente pelos índios Guaranis, uma vez que as terras historicamente demarcadas foram em sua maioria numérica e, principalmente, de extensão de área, para os Kaingang. Em todas elas há, simultaneamente, a presença histórica dos indígenas e, até por não terem uma área claramente definida, mantiveram um grau de conflito com posseiros não indígenas. As principais áreas reivindicadas para a identificação e demarcação neste período são:

- a) Águas Brancas, município de Arambaré, com uma extensão de 230 hectares, teve o parecer de identificação e delimitação aprovado pelo presidente da Funai pelo despacho de 15/12/1994 e declarada pelo Ministério da Justiça pela portaria 104 de 1996.
- b) Barra do Ouro, municípios de Maquiné, Santo Antônio da Patrulha e Riozinho. A Terra Indígena teve uma primeira identificação em 1985 com 1.026 hectares, reconhecida pelo Presidente da Funai através da portaria 770 de 12/07/1988. Em 1993 há um processo de reidentificação ampliando a área para 2.285,51 hectares.
- c) Canta Galo, município de Viamão. Em 1988 o prefeito municipal garante, pelo decreto 18/1988, a permanência dos índios guaranis em 48 hectares e posteriormente desenvolve o processo de Identificação e delimitação conduzido pela Funai.
- d) Capivari M'Bya, no município de Capivari, em 1993, inicia-se o processo de identificação e delimitação de uma área inicial de 38,81 hectares.
- e) Irapuã, município de Cachoeira do Sul, uma área de 12 hectares ocupada há décadas pelos guaranis e inicia-se o processo administrativo de identificação e delimitação em 1993.
- f) Pancheta, município de Camaquã, em 1993 foi iniciado estudo etno-histórico e pela portaria 304 de 17/05/1996 o Ministro da Justiça declara de posse permanente uma área de 1789 hectares.
- g) Salto Grande do Jacuí, no município de Salto do Jacuí, estudo etno-histórico iniciado em 1993 e pelo Decreto 105 de 13/02/1996 o Ministro da Justiça declara uma área de 238 hectares como sendo de posse indígena permanente.
- h) Varzinha M'Bya, município de Três Forquilhas, estudo etno-histórico iniciado em 1993 indica uma área de 495,52 hectares como sendo de posse indígena permanente.

O que há em comum em todos estes casos é que se trata da criação de novas terras indígenas, as quais, mesmo sendo ocupadas por indígenas, nunca tinham sido demarcadas e reconhecidas como tais. Um segundo ponto em comum é que não tiveram o seu processo concluído, estando, ainda nos dias atuais, em diferentes estágios.

Em relação às áreas indígenas demarcadas entre 1910-18, reduzidas entre as décadas de 1940-60, ocorreram, após a Constituição de 1988, pela pressão do movimento indígena, pela ação da Funai e do Ministério Público, ações no intuito de reconstituir os limites originais, conforme demonstra o quadro 05. É importante lembrar que a Constituição Federal, ao mesmo tempo que garante o direito indígena sobre o território que tradicionalmente ocupam, define que os títulos que existem sobre elas são nulos, cabendo à União indenizar

apenas as benfeitorias de boa fé. Ou seja, para o caso do Rio Grande do Sul as escrituras fornecidas pelo Governo do Estado deixaram de ter validade e os agricultores que compraram as terras do Estado não seriam indenizados por elas pela União. É por isso que, na tentativa de minimizar os impactos das ações adotadas pelos governos nas décadas anteriores, a Constituição Estadual de 1989 estabeleceu em seu Artigo 32, das Ações de Disposições Transitórias, que o Estado indenizaria os agricultores assentados irregularmente em terras indígenas.

Diante de tais fatos a União realiza a redemarcação das Terras Indígenas em 1991 e inicia, através da Funai, o ajuizamento, junto ao Supremo Tribunal Federal, de ações de inconstitucionalidade, buscando anular todos os atos que, entre as décadas de 1940-60, efetivaram a redução das terras indígenas demarcadas. O Estado, por sua vez, constitui pelo Decreto 37.118 de 30/12/1996, um Grupo de Trabalho para fazer levantamento das terras indígenas que tinham sido colonizadas irregularmente e apontar a situação específica de cada uma e possíveis soluções. A conclusão do GT é categórica no sentido de apontar que todas as reduções se constituíam em atos sem base legal e que o Estado precisava devolver estas áreas para os indígenas e garantir o processo de ressarcimento aos agricultores através da indenização em dinheiro ou reassentamento. O resultado deste processo foi a restituição dos limites originários das 11³³ áreas demarcadas no início do século XX, restando um imenso problema econômico ao Estado para indenizar o conjunto de agricultores e, obviamente, um custo muito grande para as famílias que compraram as terras do Estado e após algumas décadas se viram obrigadas a sair delas.

O custo social, cultural e econômico da restituição da terra aos indígenas foi imenso, sendo que o caso mais emblemático em função da extensão de terra e o número de famílias foi, sem dúvida, o de Serrinha, amplamente retratado por Carini (2005). Contudo, embora tenha havido uso político da questão, não houve muito espaço para a discordância em relação ao direito dos indígenas uma vez que, tanto do ponto de vista da legalidade quanto da legitimidade, fica transparente os atos equivocados do Estado no momento que reduziu as terras indígenas e as vendeu aos agricultores³⁴. Para efeito de análise da trajetória das políticas territoriais indígenas é

³³ Das terras indígenas historicamente demarcadas vendidas para agricultores nas décadas de 1950-60 apenas a de Inhacorá os agricultores não foram retirados e a área restituída aos indígenas. Neste caso específico só foi restituído ao indígena a área de 1737 hectares que estava destinada a uma estação experimental agrícola.

³⁴ Estes equívocos já tinham sido apontados pela CPI do Índio da Assembleia do Estado do Rio Grande do Sul em 1967-68 que teve o seu relatório aprovado pela resolução número 1605 de 24/10/1968 e também pelo Parecer da Procuradoria Geral do Estado número 4780 de 11/01/1982 que reitera que as terras ocupadas pelos

importante perceber que, novamente, se estabelece um limite claro quanto ao que o Estado considera como sendo terras indígenas, em que pese neste momento, o fato de milhares de famílias de agricultores sentirem o ônus de ter que abandonar suas terras e suas casas.

Quadro 4 – Comparação da extensão das áreas no momento da criação e no momento atual

NOME DA RESERVA	ANO DA DEMARCAÇÃO	ÁREA DEMARCADA EM HA*	ÁREA (HA) DESTINADA PARA REFORMA AGRÁRIA E RESERVA FLORESTAL**	ÁREA ATUAL EM HA***
Cacique Doble	1910	5.676,33	1250	4.426
Carreteiro	1911	600,72	---	602
Caseiros	1911	1.003,74	1.003,74	1.112
Guarita	1917	23.407	-----	23.406
Inhacorá	1911	5.859	4.799	2.843
Ligeiro	1911	4.552	-----	4.565
Nonoai	1911	34.908	22.427	14.910****
Serrinha	1911	11.950	11.950	11.950
Ventarra	1911	753,25	753,25	772
Votouro Kaingang	1918	3.100	1.660	3.041
Votouro Guarani	1918	741	461	741

* Dados extraídos do Relatório e conclusões do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 37118/96.

** Dados extraídos do Relatório e conclusões do Grupo de Trabalho criado pelo decreto nº 37118/96.

*** Dados extraídos do Instituto Socioambiental – ISA.

**** A área da TI de Nonoai aparece com uma área bem menor que a original em função de parte da área original que foi destinada à Reserva Florestal em 1949, que se transformou em TI Rio da Várzea com uma área de 16.100 hectares, conforme despacho da Presidência da Funai número 34 de 24/11/1992 (DOU 01/12/1992)

Concluído o processo de recuperação dos limites originais dos toldos indígenas, inicia-se uma nova etapa de demanda indígena e atuação da Funai, que consiste no pleito de ampliação ou constituição de novas áreas indígenas. Em 2004, a Funai organizou um grupo de

índios são bens da União e que o Estado deveria reparar os danos causados para os indígenas com a redução de suas terras historicamente demarcadas.

trabalho com a atribuição de demarcar a terra indígena de Mato Preto. Logo na sequência, foram publicados os estudos demarcatórios de Passo da Forquilha (municípios de Sananduva e Cacique Doble), Votouro (município de Faxinalzinho e Benjamin Constant do Sul) e, em fase de conclusão, os estudos relativos a Carreteiro (município de Água Santa), Novo Xingu (municípios de Constantina e Novo Xingu), Inhacorá (município de São Valério do Sul) e Mato Castelhanos (município de Mato Castelhanos).

A recuperação das terras indígenas demarcadas entre 1911 e 1918, que posteriormente foram vendidas pelo Estado do Rio Grande do Sul a pequenos agricultores, provocou, como já mencionado, um alto custo social, o qual se multiplica no caso da segunda fase das demandas indígenas pela ampliação ou constituição de novas áreas, em razão de quatro fatores centrais: i) as demandas indígenas estão concentradas na região norte do Estado do Rio Grande do Sul, a qual é densamente povoada por pequenos agricultores de base familiar³⁵, levando ao desalojamento de um número muito grande de famílias; ii) esses agricultores, em sua maioria, se estabeleceram na região nas primeiras décadas do século XX, com o processo de colonização desenvolvido, oficialmente, pelo Estado do Rio Grande do Sul, no mesmo período em que foram delimitadas as áreas indígenas, tendo, portanto, sobrevivido nessas terras por diversas gerações, há mais de um século; iii) por se tratar de agricultores familiares, o vínculo com a terra não é apenas econômico, pois existem laços sociais (vizinhança, parentela), culturais (comunidades, jogo de bocha e de baralho, festas), religiosos (padroeiros, cemitérios, capelas), construídos historicamente, que não podem ser compensados por eventual indenização econômica, em caso de necessidade de entrega das terras aos indígenas; iv) por fim, há divergência na forma como a Funai vê a interpretação do marco regulatório, justificando os processos de identificação, delimitação e demarcação destas áreas como sendo Terras Indígenas.

Aproximando-se do objeto empírico da nossa pesquisa podemos afirmar que as políticas territoriais indígenas no Rio Grande do Sul tiveram quatro momentos distintos. O primeiro ocorre no início do século XX, quando o governo do Estado delimita 11 áreas, frutos de aldeamentos iniciados no século XIX e promove o loteamento e a colonização das demais terras devolutas. O segundo, entre as décadas de 1940/60, quando, por decisões dos governos estaduais, há um processo de redução das áreas demarcadas para constituição de reservas florestais e para loteamento e venda para agricultores sem-terra, E, um terceiro, que se concretiza na década de 1990, resultando na recuperação dos limites das áreas historicamente

³⁵ Um primeiro levantamento feito por Rückert e Kujawa (2010) demonstra que, nas demandas de Mato Preto, Passo Grande da Forquilha e Votouro, a propriedade dos agricultores, em média, não ultrapassa 20 hectares.

demarcadas. Portanto, os conflitos territoriais existentes na atualidade, no norte do Rio Grande do Sul, são frutos das contradições historicamente constituídas e a sua eclosão relacionada a um movimento indígena, principalmente Kaingang, de ampliação de seus territórios através da criação de novas terras indígenas ou de ampliação das terras indígenas já demarcadas.

Na busca de elementos que nos auxiliam na compreensão destes conflitos e das razões que levam à demanda indígena e à política territorial indigenista desenvolvida pela Funai, podemos sistematizar, a partir dos elementos expostos neste capítulo, dois aspectos históricos centrais: o caráter contraditório e oscilante das políticas territoriais indígenas que provocou constantes conflitos entre os projetos coloniais e, depois, a forma de organização, de ocupação territorial e de vida dos indígenas no estado nacional brasileiro. Para exemplificar podemos citar as Cartas Régias, de 1808, em que D. João autorizava a "guerra justa" contra os kaingang no intuito de viabilizar a expansão colonial para o Sul e fazer frente aos conflitos territoriais com as Colônias Espanholas. O mesmo aconteceu quando, no período imperial, sentiu-se a necessidade de expansão dos campos de Guarapuava e de construção de novas estradas de acesso ao Rio Grande do Sul (LAROQUE, 2000), constituindo a necessidade de aldear os índios, aproximando-os para utilizá-los como mão de obra e evitando seus ataques às frentes de expansão. Não foi diferente no início do século XX, quando, para concretizar o projeto de colonização, principalmente na região norte do Rio Grande do Sul, definiram-se claramente as terras que os indígenas poderiam ocupar, demarcando 11 áreas indígenas e realizando o loteamento e venda das demais terras. Após a demarcação, as terras indígenas estão, permanentemente, submetidas aos interesses de exploração de suas riquezas, principalmente a madeira e, no período de 1940-60, as terras indígenas demarcadas são atingidas pelo projeto de reforma agrária que buscava resolver a necessidade de expansão da fronteira agrícola e atender um grande contingente de famílias sem-terra. Portanto, por mais que os conflitos atuais possam ter motivações específicas, devem ser entendidos, numa perspectiva relacional, no contexto histórico mais amplo descrito acima.

O segundo elemento é que a trajetória histórica de Tutela do Estado aos indígenas não contribuiu, na maioria das vezes, para o seu efetivo desenvolvimento. A perspectiva integracionista que buscava, até o século XX, transformar os indígenas em civilizados através da catequização e depois da "proteção fraterna" e da inserção produtiva, mostrou-se ineficiente. Desta forma, como nos diz Lima (1995, p. 310), "o operador da *paz* é aqui a potência da Guerra", ou seja, a busca de imposição de um modelo civilizatório, ignorando diversidades e saberes específicos, mas não menos valiosos, acabou por potencializar

diferentes momentos de resistência indígena que em cada momento histórico encontra uma forma de atuação. Em alguns momentos aproxima-se das estratégias do Estado Tutelador (por exemplo na participação da construção de estradas e no auxílio na estratégia de aldeamento e permanência nas áreas demarcadas) e, em outros, no confronto (por exemplo na expulsão dos agricultores intrusados e na reivindicação de territórios que julgam terem sido expropriados no momento da demarcação histórica e com o processo de colonização).

3 PERSPECTIVAS TEÓRICO-LEGAIS DE INTERPRETAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO DIREITO TERRITORIAL INDÍGENA

Após abordarmos a trajetória das políticas territoriais indigenistas a partir do século XX, os contextos e as justificativas de suas formulações e as formas e repercussões de sua implementação, principalmente no Rio Grande do Sul, passaremos a tratar, neste capítulo, a política territorial indigenista a partir da Constituição de 1988. Iniciaremos esta abordagem fazendo uma reflexão sobre as formas de entendimento e análise acerca das políticas públicas e sua implementação. Na sequência faremos uma reconstrução do marco normativo, com e após a Constituição de 1988, que fundamenta as políticas territoriais indígenas na atualidade. Por fim, entendemos que as políticas públicas são frutos de interação do Estado (com o conjunto de sua institucionalidade) com sujeitos sociais direta ou indiretamente interessados na efetivação de determinada política, e faremos uma reconstrução de como o marco regulatório é interpretado de forma divergente pelos diferentes sujeitos envolvidos e/ou interessados na política territorial indigenista.

Estes elementos são fundamentais para o desenvolvimento da nossa tese na medida que vão fundamentar, juntamente com a história da política territorial indígena (discutida no capítulo anterior), por um lado, a defesa do direito indígena nas suas demandas de criação de novas terras indígenas e, ao mesmo tempo, da defesa dos direitos dos agricultores de se contrapor a esta demanda e fazer a defesa da legitimidade e legalidade de permanecerem nas terras que ocupam. Por outro lado, o debate sobre políticas públicas, no tocante à interpretação de como ocorre a sua constituição e efetivação dará o fundamento para discutirmos as ações do estado na sua efetivação, bem como cada sujeito social atuará no intuito de interferir, a partir de seus interesses e de suas concepções teóricas, no rumo da sua definição e efetivação.

3.1 Políticas Públicas: o universo de sua formulação e implementação

Nas últimas décadas tem aumentado a atenção da academia para a temática das políticas públicas, ampliando as reflexões sobre o processo de sua elaboração, implementação e avaliação. Segundo Souza (2006), podem ser identificados três fatores que contribuem para a maior visibilidade desta temática: a) a restrição orçamentária do Estado, vivenciada principalmente pelos países em desenvolvimento; b) a crise do modelo de estado Keynesiano, trazendo à tona a temática do ajuste fiscal e do equilíbrio entre receita e despesa; c) a recente democratização, principalmente dos países da América Latina, ampliando-se o debate sobre

desenvolvimento econômico e inclusão social. Na esteira deste debate amplia-se a preocupação com a empreitada de como se definem as políticas públicas, de compreender o que interfere na sua formulação e as perspectivas de interação entre indivíduo, sociedade e estado neste processo. Faremos uma rápida revisão de literatura sobre estes temas e, na sequência, um esboço de uma perspectiva de análise assumida por este estudo.

Podemos identificar perspectivas de análises diferenciadas sobre a origem das políticas públicas: na Europa, surgem como análise do papel do Estado e de seu agente principal, que é o governo, o de proponente de políticas públicas, enquanto nos EUA a abordagem recai diretamente sobre os governos sem preocupar-se com a análise do Estado, entendendo a política pública como fruto da ação dos governos (SOUZA, 2007). A origem da formulação acadêmica sobre políticas públicas é atribuída, na grande maioria da literatura sobre o tema, a H. Laswle, H. Simon, C. Linblom e D. Easton, que iniciam suas produções na década de 1930 e, já na década de 50, configuram uma área do conhecimento oriunda da ciência política, mas se constituindo em interdisciplinar, de políticas públicas (SOUZA, 2003; 2006; 2007).

Recordando diversos autores e admitindo que o conceito de política pública não possui uma definição específica, Souza (2006) aponta que a formulação dos diversos autores gira em torno da compreensão de que se trata da ação do Estado, através dos seus governos, que produz efeitos na sociedade³⁶. Em um esforço de síntese define políticas públicas como

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo do curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

A mesma amplitude e polissemia existentes na definição de políticas públicas podem ser identificadas na análise dos seus modelos de formulação. Compartilhamos da compreensão que as políticas públicas são fruto da iniciativa e ação dos empreendedores sociais que chamam atenção para um determinado problema, provocando a ação dos agentes (*Policy makers*) do governo em determinado tema. Os mecanismos de despertar atenção

³⁶ Um debate vigoroso, principalmente após décadas de restrições e ajustes fiscais do estado, diminuindo o orçamento das políticas sociais e, simultaneamente, a ampliação das demandas, é em que medida as políticas sociais seriam geradoras de desenvolvimento. Dribe (2007) aponta que tem crescido a defesa de uma análise *integrada da economia e da política social* entendendo que as políticas sociais são potencialmente propulsoras de desenvolvimento. “A análise integrada, em suas recentes e variadas versões, avançou e amadureceu através de amplo debate sobre as relações entre a economia e a política social, especialmente sobre os aspectos cambiantes e desafiantes do crescimento econômico nas condições atuais de globalização, confrontados com as potencialidades e limites da política social” (p. 32).

podem ser agrupados em indicadores que demonstram um determinado problema, eventos repetitivos que visualizam repetidamente um problema, e o *feedback* capaz de demonstrar que uma determinada política tem falhas e/ou está produzindo resultados pífios.³⁷

Nesta perspectiva de compreensão do processo de formulação e efetivação de políticas públicas, os sujeitos sociais (*empreendedores sociais*) ou do Estado (*Policy Makers*) envolvidos cumprem um papel determinante. É fundamental, portanto, analisarmos suas concepções políticas, teóricas, seus interesses individuais e coletivos frente ao contexto social que os leva a se posicionarem em defesa de determinada política, seja na construção de marcos regulatórios ou na implementação de políticas específicas.

No capítulo anterior vimos que a positivação do direito indígena na Constituição de 1988 foi permeada pela ação de empreendedores sociais, movimento indígena e entidades indigenistas e, de outro, entidades ruralistas que expressavam suas convicções, elaboravam e implementavam estratégias para garantir o seu interesse. Naquele momento específico parece que os interesses indígenas e indigenista tiveram sucesso com a construção do capítulo específico que consagrou o direito indígena no artigo 231 e 232 da Carta Magna. Contudo, a conclusão da Constituição não representou a finalização dos seus embates interpretativos e do processo que a regulamentou, que, neste caso, resultaram no Decreto 1775/96 e na Portaria do MJ 14/96. Outro aspecto importante é que para além do marco regulatório tem a forma como esta legislação torna-se política pública entrando nas prioridades de ação (agenda) dos agentes do Estado (*Policy Makers*) e é implementada (KINGDON, 2007), como a sociedade e o Estado interagem na efetivação desta política. Portanto, antes de fazermos a análise específica

³⁷ Este modelo, adotado por nós, é normalmente denominado de **Arena Social**. Existem outros modelos, dentre os quais enumeramos: **Incrementalismo** (LINDBLOM, 1979; CAIDEN e WILDAVSKY, 1980; WILDAVSKY, 1992): entende-se que as políticas públicas são fruto de decisões históricas, sendo que os governos que a implementam têm pouco poder de decisão, apenas periférico e incremental, uma vez que suas ações são condicionadas pela estruturas dos programas públicos historicamente constituídos, restringindo a capacidade de ação dos governos; **Ciclo das políticas públicas**: embora alguns de seus propositores frisem mais o tema da constituição da agenda, ou seja, porque um determinado tema ganha importância para obter atenção e correspondente formulação de políticas públicas, outros focam em como ocorre a formulação e a atuação dos diversos participantes. Aqui, a política pública é compreendida por diversos estágios complementares: “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções implementação e avaliação” (SOUZA, 2007, p. 74); **Gabage can**: entende-se que a definição e a formulação de políticas públicas não seguem uma racionalidade específica, mas que, como em uma lata de lixo, têm mais problemas do que soluções, e os decisores políticos (*policy makers*) muitas vezes agem de forma aleatória, ou seja, através de tentativas e erros implementam políticas a partir das soluções que estão mais disponíveis; **Coalizão de defesa**: diferentemente dos modelos anteriores, nesse considera-se central a pergunta de por que ocorrem mudanças nas políticas públicas e, para isso, elas devem ser compreendidas como subsistemas onde crenças, valores e ideias compõem dimensões fundamentais para na formulação de políticas públicas; **Equilíbrio interrompido**: a política pública pode ser fruto de uma ação incremental, mantendo um determinado *status quo* em longos períodos de estabilidade ou, então, em períodos de instabilidade provocar mudanças estruturais. Para compreender este processo de interrupção do equilíbrio e proposição de mudança é fundamental observar a imagem que se forma sobre determinada ação, decisão ou formulação de política pública.

é fundamental refletirmos sobre as formas de compreender a relação entre Estado e sociedade, o que nos aproxima da concepção neoinstitucionalista.

A partir da compreensão teórica neoinstitucional, reconhece-se que há certa autonomia do Estado e seus governos na definição, formulação e implementação de políticas públicas. E, mesmo com o processo de globalização, o papel do Estado não se aniquilou, ou seja, as instituições governamentais ainda possuem papel fundamental na implementação de políticas públicas. Neste sentido entende-se que, na formulação e implementação de políticas públicas, há uma *autonomia relativa* do Estado e demais instituições que participam dos processos decisórios.

Ao abordar a autonomia relativa são reconhecidas influências internas e externas, contudo diferencia-se da concepção *pluralista*, que é permeada por um ceticismo quanto à possibilidade dos governos definirem políticas públicas e, em síntese, entende que os interesses específicos e corporativos atrelam as agências governamentais³⁸. As políticas públicas, nessa concepção, seriam resultado do interesse de grupos externos que são capazes de “sequestrar” o Estado em benefício próprio. Diferencia-se também do *elitismo*, para quem as políticas públicas são fruto da vontade dos dirigentes das instituições que estão no poder ou, então, do estruturalismo clássico, que vê as políticas públicas como resultado da atuação da classe dominante que tem no Estado um instrumento de efetivação de seus interesses. Portanto, na compreensão neoinstitucionalista, as instituições e suas regras exercem papel importante nas decisões dos gestores, mantendo um grau de autonomia relativa constituída em cada contexto histórico.

A concepção neoinstitucional, principalmente em sua vertente histórica, tem grande contribuição na análise da formulação das políticas públicas, pois “[...] o que a teoria neoinstitucionalista nos ilumina é no entendimento de que não só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições” (SOUZA, 2006, p. 39).

Nesta perspectiva teórica, a análise das relações estabelecidas entre sociedade e Estado ganha importância. Cortês e Silva (2010), ao abordarem as perspectivas teóricas de análise da relação entre Estado e sociedade na literatura brasileira, identificam uma predominância, até o início da década de 1970, da compreensão de que o Estado exercia o controle sobre a sociedade, cabendo a ele a iniciativa e a normatização da sociedade e a esta, principalmente os setores mais despossuídos, o papel de coadjuvante. Durante a década de 1970, no contexto do

³⁸ A partir desta concepção as decisões do mercado teriam superioridade frente às tomadas pelos gestores políticos e burocráticos.

regime autoritário e, ao mesmo tempo, do surgimento de um conjunto de organizações e movimentos sociais, desenvolve-se uma compreensão que se contrapunha à “estadista” e colocava na sociedade a capacidade de inovação e protagonismo. A radicalização analítica dessas duas concepções provocou a construção/compreensão de dois polos dicotômicos e monolíticos. De um lado, a compreensão do Estado todo poderoso que através de sua institucionalidade exerceria o controle da sociedade e, de outro, o entendimento de uma sociedade existente autônoma e “de costas” para o Estado.

A análise a partir desta lógica dicotômica não responde mais à complexidade na atualidade. A produção teórica de Giddens (1989) – ressaltando a capacidade reflexiva dos sujeitos, a impossibilidade de analisarmos as instituições sem os sujeitos que a compõem e a perspectiva de escolha dos indivíduos frente aos constrangimentos institucionais – embora tenha sofrido algumas críticas³⁹, trouxe à tona a necessidade de análise relacional. Dentro da perspectiva neoinstitucionalista, mantendo nitidamente uma primazia da estrutura para a compreensão das relações entre Estado e Sociedade Civil com a perspectiva institucional constitucionalista, Hay e Jessop passam a “considerar que os atores estatais e societais agem e se relacionam em contextos que colocam constrangimentos institucionais e que favorecem certas estratégias em detrimento de outras” (CÔRTEZ; SILVA, 2010, p. 433). Nessa mesma perspectiva, prosseguem os autores, na concepção de Jessop:

A análise deve considerar também o contexto estratégico relacional. Para ele, em função de sua seletividade estrutural e de suas capacidades estratégicas específicas, o poder estatal é sempre condicional e relacional. A realização desse poder depende dos laços estruturais entre o Estado e o sistema político que o engloba, das ligações estratégicas entre administradores estatais e outras forças políticas e do emaranhado complexo de interdependência e redes sociais que ligam o Estado e o sistema político ao ambiente societal mais amplo (CÔRTEZ e SILVA, 2010, p. 433).

Um avanço em direção à relacionalidade entre Estado e sociedade pode ser percebido com o conceito de Estrutura de Oportunidades Políticas – EOP, que surgiu nos EUA, contrapondo-se a uma tradição teórica que distinguia processos institucionais e não institucionais. O primeiro é marcado pela racionalidade e obediência às regras democráticas, enquanto o segundo é marcado pela irracionalidade, pela anomia e autoritarismo. “Contrariamente a essa tradição, autores como McAdam, Tarrow e Tilly (2001) defendiam o argumento de que processos institucionais e não institucionais estão intimamente articulados e

³⁹ Entre as críticas feitas a Giddens está a de que ele teria reforçado o voluntarismo, concebendo que o indivíduo teria total liberdade de escolha, sem constrangimento institucional e das redes nas quais está envolto.

somente podem ser corretamente compreendidos a partir de uma nova perspectiva de análise, que seja capaz de apreender tal articulação” (CÔRTEZ e SILVA, 2010, p. 434).

Podemos perceber que se mantém uma compreensão do papel da institucionalidade e, ao mesmo tempo, entende-se a criação de uma estrutura de oportunidades políticas dentro das quais os atores sociais atuam a partir de suas definições (tomadas a partir de reflexões e condições históricas⁴⁰), interagem, são influenciados e influenciam os constrangimentos construídos e apresentados pelas instituições. Dentro desta perspectiva, procuraremos compreender como ocorreu a formulação do marco regulatório constitucional e infra-constitucional (como uma Estrutura de Oportunidade Política) de concretizar o direito indígena, mas, que *per se* não significa a efetivação do direito, tampouco elimina o conflito entre Estado e organizações da sociedade, ou entre diferentes interesses presentes na sociedade.

A dinamicidade, fruto da interação das diferentes organizações sociais e suas relações com o Estado, não se restringe ao processo de definição do marco legal e da formulação da política específica, mas permeia, num processo dialético, a definição da lei, a formulação da política pública, a sua implementação e sua avaliação. Neste aspecto podemos nos aproximar do conceito de agenda construído por Kingdon (2007) na medida em que considera que há, dentro de um determinado contexto, a priorização de um determinado tema/problema que deverá receber atenção: “agenda, como eu concebo, é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais com de pessoas fora do governo, mas estreitamente ligada às autoridades.” (KINGDON, 2007, p. 222). Desta forma, a capacidade de incidência e interação dos diferentes setores da sociedade cumprem com um papel de influência na definição e/ou redefinição da agenda das políticas públicas.

Importa destacar que partimos da compreensão que não há uma divisão em estágios estanques entre a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas, ou seja, compartilhamos da literatura que considera o processo de implementação de uma política não apenas como a concretização de ações e metas definidas no período de formulação, mas, como nos coloca Minicucci (2007, p. 303), há “efeitos retroalimentadores da implementação sobre a própria formulação, de tal interação entre formulação, implementação e avaliação”.

⁴⁰ Para os autores, o capital social de cada ator é fundamental para que ele atue com maior ou menor capacidade de autonomia relacional frente aos constrangimentos institucionais. “O foco no capital social auxilia na apreensão da organização e da atuação dos atores sociais como processos relativamente autônomos, ou seja, relacionados, mas não subordinados, à configuração político-institucional” (CÔRTEZ; SILVA, 2010, p. 436).

Entender a inter-relação entre formulação, implementação e avaliação não significa impossibilidade de analisar a implementação de uma determinada política e verificar em que medida ela produz os efeitos originalmente desejados e/ou quais são os fatores de contextos externos, de ações dos sujeitos sociais beneficiários da política que contribuíram para a implementação e/ou reformulação da referida política. Menicucci (2007) faz um exercício interessante ao analisar a implementação da Reforma Sanitária e apontar que, para além dos constrangimentos contextuais (econômicos, políticos e ideológicos), há uma reformulação da política que *a priori* estava definida como pública, universal e gratuita, para um sistema híbrido que promove a convivência do público e do privado. “Nesta perspectiva, a implementação envolve decisões que podem redirecionar a política definida formalmente, e nesse processo a questão da viabilidade política é crucial, dado que a sustentação política e a legitimidade da política são variáveis fundamentais para a sua implementação” (MENICUCCI, 2007, p. 305).

Em se tratando da política voltada para a configuração territorial indígena, amplia-se a complexidade pelo fato de haver uma centralização da implementação na União (Ministério da Justiça e Funai), em um país com dimensões continentais, como é o Brasil, somados à diversidade das configurações territoriais. Ou seja, o órgão implementador da política é desafiado pelo paradoxo de possuir uma política universalizadora e contextos loco/regionais múltiplos no que tange aos beneficiários (indígenas) na configuração da ocupação territorial (temporal-mais ou menos recente, formato-latifúndio, minifúndio) e aos atingidos (empresários rurais, agricultores familiares, gestores municipais favoráveis e contrários a demarcação de novas Terras Indígenas). Nesse sentido, surge a necessidade de analisarmos o tema em duas dimensões: em que medida a estrutura da política foi pensada para dar conta desta diversidade, o que nos remete ao Decreto 1.775/96, à Portaria 14/94 e às instruções normativas da Funai que orientam o processo de Identificação e Delimitação de novas Terras Indígenas; a segunda, se o processo de Delimitação e Identificação de Terras Indígenas consegue dar conta desta diversidade, sendo que para isso a análise dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID)⁴¹ ganha importância, uma vez que é uma peça que cumpre um papel central na definição e legitimação da demanda de uma nova Terra Indígena.

Construída as bases para entendermos determinados direitos e sua efetivação através da formulação e implementação de políticas públicas, passaremos a analisar as principais bases legais dos direitos indígenas, para, na sequência, demonstrarmos como ele é

⁴¹ Estes relatórios também conhecidos como Laudos Antropológicos de Identificação e Delimitação de Terras Indígenas.

interpretado a partir dos sujeitos sociais (arena social) e a forma em que se estabelecem as relações, as pressões e os constrangimentos nas relações entre as estruturas do Estado e da sociedade.

3.2 O marco normativo do direito territorial indígena

A regulamentação do direito territorial indígena teve mudanças significativas no decorrer da história brasileira. Para efeito dos nossos objetivos cabe ressaltar dois elementos desta trajetória: a compreensão de direito de propriedade dos indígenas e a atuação do Estado na sua garantia. Quanto à relação deles com a propriedade de suas terras, tivemos três momentos distintos: o primeiro que vai da incorporação destes territórios pela Metrópole Portuguesa até a primeira Constituição Imperial (1824), em que as terras concedidas aos indígenas eram domínio e propriedade indígena sem nenhum tipo de restrição; depois, a Constituição de 1824 estabeleceu a posse indígena sobre as terras de acordo com suas capacidades, mas em caso de aldeias extintas as terras voltavam para o domínio público; e, por fim, a Constituição de 1934 estabelece que as terras indígenas são formalmente da União e a aos indígenas cabe apenas o usufruto restrito, condição esta que permanece até os dias atuais (STEFANINI, 2013).

Estas diferentes perspectivas do direito territorial indígena trouxe uma implicação crucial na definição de seus territórios, uma vez que, desde a nossa primeira Constituição Imperial, as terras por eles ocupadas poderiam ser consideradas devolutas, ou por abandono em razão da extinção de aldeias ou então pela forma de uso não ser considerada uma efetiva ocupação. Uma vez consideradas devolutas o Estado brasileiro (União ou unidades federadas) poderia destiná-las a projeto de colonização através da concessão de títulos de propriedade privada. Esta forma de compreender o direito territorial indígena está na raiz da política implementada no Rio Grande do Sul nas primeiras décadas do século XX, na medida em que o estado gaúcho demarcou onze toldos indígenas definindo o que considerava terra indígena e liberando as demais terras, muitas das quais faziam parte da circulação e do habitat indígena, consideradas devolutas, destinadas para projetos de loteamento e colonização. Como demonstramos no capítulo anterior, os atuais conflitos, objeto desta pesquisa, relacionam-se com a compreensão indígena de que até o início do século XX eles ocupavam vastas áreas na região norte do estado e que os seus territórios foram esbulhados e vendidos pelo Estado aos imigrantes e, neste sentido, pela compreensão do direito originário/imemorial, buscam retomar estas áreas demarcando novas Terras Indígenas.

Antes de aprofundarmos mais o conceito de direito originário/imemorial, vamos retratar como a atual Constituição Brasileira aborda o direito territorial indígena. A luta do movimento indígena e de organizações indigenistas garantiu que a Constituição de 1988 estabelecesse um capítulo específico sobre direito indígena, o que representa um *status* jurídico importante, contudo não imune a diferentes interpretações e controvérsias. No caput do artigo 231 temos que: "São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens." Para a especificidade de nossa reflexão merecem especial atenção duas passagens do referido texto: "direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam" e "competindo à união demarcá-las".

A primeira passagem que destacamos é causadora de um intenso debate jurídico e acirradas disputas políticas, tendo, de um lado, os adeptos da tese de que a Carta, ao reconhecer o direito originário, não estabelece um marco temporal para este direito, uma vez que, frente ao direito originário, portanto precedente a qualquer outro instrumento jurídico, todos os atos perderiam o efeito legal. Na continuidade deste raciocínio, a União, ao demarcar as terras indígenas, estaria apenas fazendo um ato declaratório de um direito precedente. Reforça a referida tese o que consta no parágrafo 4º do mesmo artigo: "As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis." Soma-se a isso o que estabelece o parágrafo 6º: "São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo [...]".

Recente recomendação feita pelo Ministério Público Federal da Comarca de Erechim endereçada ao Ministério da Justiça, à Funai e ao Governo do Estado sintetiza a compreensão de que o Estado Brasileiro, através do Ministério da Justiça, ao declarar a área indígena de Passo Grande do Forquilha está apenas reconhecendo uma condição jurídica precedente: "[...] o ato normativo expedido pelo Ministro da Justiça tem a natureza meramente declaratória de uma situação jurídica preexistente, qual seja, o indigenato, e o de expressar as conclusões relatadas pelos estudos antropológicos" (Inquérito civil n 1.29.018.000046/2010-46, recomendação 19/2013).

A raiz da compreensão do indigenato é de que o direito indígena sobre a terra é congênito, ou seja, surge com o seu próprio nascimento, uma vez que seus antepassados eram

os exímios donos destas terras⁴². Neste sentido "[...] o conceito de tradicionalidade albergado pela norma constitucional deve ser interpretado em cotejo com o disposto no § 12 do mesmo artigo 231, ao efeito de considerá-la como sendo a terra, além daquela imemorialmente habitada, também necessária para a sua reprodução física e cultural, segundo os usos, costumes e tradições emanados da identidade de cada grupo indígena". (INQUÉRITO CIVIL n. 1.29.018.000046/2010-46, recomendação 19/2013). A partir deste entendimento o conceito de ocupação tradicional ganha contornos elásticos, ultrapassando os limites físicos e temporais, abarcando a imemorialidade e as necessidades atuais para a perpetuação física e cultural.

A leitura da Constituição também encontra guarida na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho-OIT, da qual o Brasil é signatário⁴³. A referida Convenção, criada a partir da 76ª Conferência Internacional do Trabalho da Organização Internacional do Trabalho, em 27.06.1989, traz uma parte específica (artigos 13-19) versando sobre o direito territorial dos povos indígenas, ressaltando a relação entre o território e as relações culturais⁴⁴ e, por outro lado, a obrigatoriedade dos governos garantirem a identificação dos mesmos, a sua preservação, bem como o direito destes povos sobre os recursos naturais neles existentes. Especialmente o artigo 13 é ilustrativo ao afirmar "[...] os governos deverão respeitar a importância especial que a relação dos povos em questão com as terras ou território, ou com ambos, conforme o caso, que ocupam ou utilizam de alguma forma e, em particular, os aspectos coletivos dessa relação têm para as culturas e valores espirituais [...]". Percebe-se claramente a relação estabelecida entre o território e os aspectos coletivos, relações espirituais e religiosas extrapolando, portanto, a perspectiva da ocupação física.

Em contraposição à perspectiva do indigenato e do direito originário, desenvolve-se a compreensão de que o Direito Brasileiro não recepcionou tais teses e de que a Carta Magna de 1988 estabelece com clareza que as terras a serem demarcadas como indígenas são as que se encontravam ocupadas por eles no ato da promulgação da referida Constituição. Usa-se como argumento de defesa desta interpretação o fato de estar escrito no caput do artigo 231, literalmente, que os índios têm "os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam". Veja-se que o verbo está no tempo presente, o que denotaria a intencionalidade do

⁴² Uma das primeiras abordagens sobre o indigenato pode ser encontrada em Mendes Junior (1912).

⁴³ Embora de forma tardia, após uma década de obstrução de sua aprovação na Câmara dos Deputados e franca divergência do Executivo na Presidência do Fernando Henrique Cardoso, em 2002 o Congresso Brasileiro aprovou (25/07/2002), sem nenhuma ressalva a convenção 169 da OIT.

⁴⁴ A convenção 169 substituiu a convenção 107 da OIT e, mesmo ratificando algumas coisas, trouxe mudanças estruturais, a primeira dela é o reconhecimento dos povos indígenas como tais e abandonando a perspectiva de integração destes nas demais sociedades nacionais. (Ver KAISER, 2010 p. 352-354)

constituinte de estabelecer aquele marco temporal para definir o território indígena. Na sequência, no parágrafo primeiro, também fica explícito o entendimento sobre ocupação tradicional relacionado à habitação permanente, ao estabelecer que "são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições".

Ao interpretar este texto Stefanini (2013) aponta para a impossibilidade de transformar a compreensão do “tradicionalmente ocupam” em algo abstrato, deslocalizado espacial e temporalmente; portanto a Constituição estaria referindo-se às "terras existentes em um determinado espaço físico que serve de lugar de vivência gentílica espiritual, social e econômica das pessoas indígenas em tempo presente" (p. 126). Aponta ainda o autor que a tese do indigenato, enquanto direito congênito, não teve recepção em nenhum momento da história jurídica brasileira, uma vez que nos tempos coloniais os diferentes institutos sempre estabeleciam a concessão de terras para os índios e não mecanismos declaratórios que reconheceriam um direito antecedente, congênito dos indígenas sobre as terras. O mesmo ocorre com a Lei 601 de 1850 e com o decreto de 1854 que a regulamenta, que propõem a concessão de terras devolutas, destinando-as às reservas indígenas.⁴⁵ Nesta mesma perspectiva, as diversas constituições republicanas, com exceção da Carta de 1891, reconhecem o direito indígena sobre as terras que ocupavam, entendendo aquelas nas quais se encontravam as aldeias indígenas e utilizadas para a sua reprodução sociocultural.⁴⁶ Portanto, a Constituição de 1988, ao referir-se às terras que ocupam está tratando das terras que os indígenas estavam ocupando no ato da promulgação da Carta Magna.

⁴⁵ É importante destacar que esta mesma legislação reconhece o direito de *posse mansa e pacífica*, mas, como salienta Stefanini (2013), esta posse está vinculada à ocupação e à produção e, portanto, não abarcaria a perspectiva dada por João Medes Junior (1912) de que esta declaração de posse reconhece o direito originário dos indígenas como primeiros posseiros destas terras, muito antes de qualquer outro que tenha chegado aqui após 1500.

⁴⁶ Enumeramos de forma exemplar excertos das referidas constituições.

Constituição de 1934, artigo 129: “será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las”.

Constituição de 1937, artigo 134: "será respeitada aos silvícolas a posse das terras que se achem localizados em caráter permanente, sendo-lhes, porém vedada a alienação das mesmas.

Constituição de 1946, artigo 216: “Será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, com a condição de não transferirem”.

Constituição de 1967, art. 186: “É assegurada aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes”

Emenda constitucional de 1969, art. 198: “As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis nos termos em que a lei federal determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas e de todas as utilidades nelas existentes”

O mesmo entendimento expressa-se de forma jurisprudencial em diversas vezes em que o tema foi tratado em diferentes instâncias do judiciário. Um exemplo concreto verifica-se no julgamento do Recurso Extraordinário nº 219.983-3/SP feito pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio Mello:

O legislador de 1988 foi pedagógico. Após mencionar, na cabeça do artigo 231, a ocupação, utilizando-se da expressão "... as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens", veio, no § 1º desse mesmo artigo, a definir o que se entende como terras tradicionalmente ocupadas. Atente-se para a definição, no que, ante a necessidade de preservar-se a segurança jurídica, mais uma vez homenageou a realidade. (MELLO, 2008).

Posição muito parecida foi expressada pelo Ministro Carlos Ayres Brito no voto de julgamento da Petição 3.388 dizendo que a Constituição de 1988 é um referencial para o direito territorial indígena, mas que não há nenhuma dúvida que "a data de verificação do fato em si da ocupação fundiária é o dia de 05 de outubro de 1988, e nenhum outro" (BRITTO, 2009)⁴⁷. A Súmula 650 do STF também se posiciona afirmando que o artigo 231 da Constituição não abarca os aldeamentos que em algum momento existiram, mas foram extintos. Neste sentido, parece claro que a tendência da Suprema Corte interpretar a extensão da tarefa da União, prevista constitucionalmente, é identificar e demarcar as terras que os indígenas estavam ocupando em 1988.

O direito indígena constitucionalmente previsto, com suas diferentes interpretações analisadas anteriormente, necessitava de normas infraconstitucionais regulamentadas para que se efetivassem. Era necessário definir como a Funai, órgão indigenista do Estado, procederia aos processos de Identificação, Delimitação e Demarcação das áreas tradicionalmente ocupadas por povos indígenas. Esta regulamentação só ocorreu em 1996, com o Decreto 1775/96 e com a Portaria do MJ 14/96, oito anos após a promulgação da Carta Magna, após, inclusive, o prazo de cinco anos estipulado para que o Estado brasileiro demarcasse todas as terras indígenas. Dada a importância da clareza na definição de procedimentos administrativos a serem adotados pela Funai, Ministério da Justiça e Presidência da

⁴⁷ Em outra passagem Melo posiciona-se no sentido da temeridade de querer anular atos jurídicos históricos ao interpretar a ocupação tradicional sem um referencial temporal. "[...] é temerário falar em terras imemoráveis com o alcance que vem sendo atribuído à expressão, ou seja, de autorizar o desfazimento de uma gama de atos, desalojando-se tantos quantos confiaram na ordem jurídica em vigor e, portanto, na formalização das relações jurídicas de que participaram". (MELLO, M. A., 2008).

República, importa destacar que permaneceram divergências quanto à justeza de seus procedimentos e a capacidade de efetivar os artigos 231 e 232 da Constituição.⁴⁸

Em relação ao Decreto 1775/96 e à Portaria 14/96, Barretto Filho (2005) aponta para a importância de analisar o contexto em que as leis e normas foram criadas, entendendo-as como fenômenos históricos que expressam valores e interesses. Este é seu entendimento:

Creio que procedendo deste modo – tentando desvelar os valores e os projetos ideológicos expressos e consolidados nessas normas, os interesses sociais feitos aos quais correspondem, suas reais implicações para os grupos sociais envolvidos e como e em que medida essas prescrições se atualizam na prática social – teremos em mãos elementos que nos permitirão a apropriação, de modo crítico e reflexivo, destas mesmas disposições normativas (BARRETTO FILHO, 2005, p. 120).

Embora possamos divergir da conclusão⁴⁹ que o autor chega ao tratar desta normatização, entendemos que, ao analisar a base normativa que respalda a política territorial indígena, é fundamental considerar não somente as estruturas institucionais, mas também os valores, os projetos ideológicos, os grupos e os respectivos interesses que estavam em jogo naquele contexto histórico.

Outro aspecto relevante da política territorial indígena é o relatório de identificação e de delimitação destes territórios, realizado por equipes multidisciplinares coordenadas por

⁴⁸ Pode-se sintetizar o processo de Identificação, Delimitação e Demarcação das terras indígenas previsto no Decreto 1775/96 nos seguintes passos: a) **Demanda indígena:** A Funai recebe a demanda indígena para a demarcação de um território e realiza um estudo prévio para verificar sua pertinência; b) **Constituição de um Relatório de Identificação Delimitação da Terra Indígena:** uma vez considerada a demanda indígena pertinente, nomeia um Grupo de Trabalho, coordenado por um antropólogo, para realizar uma perícia e constituir um relatório que identifica a tradicionalidade da ocupação indígena, o território necessário para reprodução econômica e sociocultural indígena e identificação de possíveis intrusos neste território indígena. A Funai recebe o referido relatório, analisa e após o seu aceite pública um resumo do mesmo no Diário Oficial da União – DOU; c) **Defesa de interessados na não demarcação:** após a publicação do relatório no DOU abre-se o espaço de noventa dias para manifestação e apresentação de argumentos e documentos de quem possa ser contrário ao processo de demarcação do respectivo território que será analisada pela FUNAI que poderá acatar ou ignorar e dar continuidade no processo administrativo; d) **Declaração da área indígena:** após a análise de possível argumentação contrária a demarcação a Funai encaminha para o Ministério da Justiça que após análise do cumprimento da formalidade jurídica declara a referida área como indígena; e) **Delimitação física da terra indígena e desintrusão:** uma vez a área indígena declarada o processo volta para a Funai para a realização da demarcação física da área, identificação de intrusos e indenização das benfeitorias de boa fé dos mesmo e, simultaneamente a retirada dos intrusos da área; f) **Homologação e registro da terras como patrimônio da União:** após o processo de desintrusão há a homologação da área declarada pela Presidência da República e o seu sequente registro como patrimônio da União.

⁴⁹ O autor entende que a atuação do Ministério da Justiça na pessoa do Ministro Nelson Jobim representou uma ação centralizadora e conservadora. Centralizadora na medida em que publicou um decreto regulamentando o processo de identificação e demarcação de Terras Indígenas disciplinando a diversidade cultural. Além disso, ao publicar a Portaria 14/96, adentrou para a competência da presidência da Funai e estabeleceu um controle político sobre o processo. Conservadora na medida em que interfere disciplinando um processo de avanços da demarcação de novas TIs, principalmente ligados ao Projeto Integrado de Proteção às populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) e do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP/G7) reinterpretando o texto constitucional “Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”, apenas as que estavam sendo ocupadas de forma tradicional não incluindo áreas de circulação ou de ocupações sazonais.

antropólogo, uma vez que se constitui na peça fundamental que justifica técnica e juridicamente a demanda de uma nova Terra Indígena. A tarefa do antropólogo na elaboração de laudos técnicos já mereceu longos debates entre estes profissionais agrupados na Associação Brasileira de Antropologia (ABA), como nos afirmam Lima e Barretto Filho (2005, p. 9):

Versões variadas da participação de antropólogos em esferas de aplicação de políticas governamentais têm sido veiculadas; desde as mais heróicas e exultantemente triunfalistas, pregando um suposto sempre presente engajamento cidadão, passando pelas deprimidas e preocupadas, que marcam o despreparo dos profissionais da antropologia em ação nesses campos no país, o que os tornaria presas fáceis do poder das rotinas organizacionais; até as de matizes “técnicos”, com pretensões de neutralidade política e as ambições ao crescimento do mercado de trabalho [...].

Os mesmos autores salientam ainda que, embora este trabalho técnico remonte à década de 1970, a sua importância é ampliada significativamente após a Constituição de 1988 e as sucessivas redefinições de procedimentos técnicos, inclusive com a participação ativa da cooperação internacional.

A ação dos antropólogos na construção do Relatório de Identificação e Delimitação de Terras Indígenas também entrou no radar de preocupação da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), tornando-se pauta em diversos seminários e encontros científicos da entidade, e na organização de Grupos de Trabalho (GTs) que passaram a ocupar-se com a reflexão sobre a atuação profissional do Antropólogo na construção de perícias. Salienta-se que o processo de democratização e constituição, na década de 1990, da noção de um Estado Pluriétnico ampliou a demanda de perícias para a construção de relatórios de identificação étnica, de identificação de territórios tradicionais e de construção de relatórios de impactos socioambientais⁵⁰ (LEITE, 2005). Um dos momentos de destaque desta preocupação ocorreu em 2000 com a "Oficina sobre Laudos Antropológicos", organizada pela ABA e pelo Núcleo de Estudos de Identidade e Relações Interétnicas do Departamento de Antropologia e do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade de Santa Catarina (NUER/UFSC), ocorrida em Ponta das Canas, Florianópolis, que resultou na "Carta de Ponta das Canas", com uma série de orientações para a atuação dos antropólogos ligados à ABA na

⁵⁰ Os relatórios de identificação de territórios tradicionais estão relacionados às demandas por demarcação de terras indígenas e quilombolas. Os relatórios de identificação étnica estão relacionados ao reconhecimento, administrativo ou jurídico, de determinado(s) indivíduo(s) como pertencente(s) a grupos étnicos que possuem direitos a políticas específicas ou até diferenciação penal. Os relatórios de Impacto Socioambiental estão relacionados a grandes obras, principalmente de infraestrutura, que possuem a responsabilidade legal de fazer o levantamento dos impactos sociais e ambientais produzidos, bem como formular projetos e ações no intuito de minimizar e/ou compensar tais impactos. (LEITE, 2005, p. 24-25).

elaboração de perícias e laudos.⁵¹ Dois anos depois, na 23ª Reunião de Antropologia, ocorrida em Gramado-RS, teve lugar um Fórum Especial Sobre Laudos Periciais Antropológicos, que se ocupou centralmente em discutir e avaliar esta atividade profissional dos antropólogos e as contribuições da "Carta de Ponta das Canas"⁵². Mesmo com possíveis divergências sobre aspectos específicos, houve um consenso sobre a importância da efetiva participação da ABA e seus profissionais na realização destas perícias e construção dos respectivos relatórios.

Um dos temas que ganha corpo neste debate é a postura do antropólogo frente à demanda do grupo pesquisado. Leite (2005 p. 17) afirma que, após o processo de redemocratização e visibilização de grupos étnicos e minorias excluídas com suas reivindicações, o antropólogo perito passa com o seu trabalho a "realçar o ponto de vista dos grupos pesquisados"⁵³. Com a mesma preocupação de debater sobre o poder investido ao antropólogo e aos técnicos que constroem os relatórios de identificação e delimitação de Terras Indígenas, Silva (2005 p. 249) afirma:

[...] sensação de poder sobre o ambiente de uma outra parte, porque o antropólogo sabe de sua autoridade recém-investida pelo órgão oficial de assistência ao índio (FUNAI), para estabelecer descontinuidades étnicas e geográficas num campo social já marcado por um acesso desigual aos meios de produção e, portanto, ao poder de construção da realidade.

Indo mais além, na crítica do papel cumprido pelos Laudos Antropológicos na identificação e delimitação das Terras indígenas, Lima (2005) questiona em que medida eles não são apenas um processo de legitimação de uma política preestabelecida pelo Órgão Estatal, ou seja, o antropólogo e o GT coordenado por ele, mesmo antes da realização da perícia, possuem a definição da existência da terra indígena, da pertinência da demanda e de uma área a ser demarcada. Seguindo esta perspectiva de análise, os referidos laudos seriam um instrumento de legitimação de uma política estatal, repetindo, em certa medida, embora de forma inversa, o papel cumprido pela Antropologia, no século XIX e início do século XX, de legitimação, naquela época, das políticas colonialistas e imperialistas das potências europeias.

⁵¹ Entende-se por Perícia o estudo técnico de um determinado profissional que a partir de um conjunto de quesitos verifica a existência ou não de uma dada situação. O Laudo por sua vez é descrição das informações obtidas através da perícia.

⁵² As principais comunicações e debates estão na obra: LEITE, Ilka Boaventura (Org.). *Laudos Periciais Antropológicos em debate*. Florianópolis: NUER/ABA, 2005

⁵³ É fruto desta compreensão durante a XXI Reunião Brasileira de Antropologia que ocorreu em Vitória, Espírito Santo, em 1998, os participantes do Grupo Terras de Quilombos se manifestaram em sua maioria "contrários à desconstituição da expectativa gerada pelo 'laudo contra' e reafirmaram a responsabilidade social embutida na prática da pesquisa antropológica, sobretudo a de tornar juridicamente compreensível as noções de direito erigido por grupos historicamente sem acesso à justiça" (LEITE 2005a, p. 21).

Se Lima faz uma crítica a esta possível postura do antropólogo, Oliven, na condição de presidente da ABA, aponta-a como uma das características centrais do trabalho profissional.

Queremos utilizar nosso saber antropológico de tal forma que beneficie aqueles grupos com os quais nos sentimos comprometidos. [...] é importante utilizar nosso treino em relativizar discursos para produzir documentos que permitam aos juízes formar convicções favoráveis aos grupos que queremos ajudar. (OLIVEN, 2005, p. 65).

Percebe-se claramente que, assim como há diferentes interpretações quanto ao direito territorial indígena estabelecido pela Constituição de 1988, também há diferentes interpretações quanto ao processo demarcatório estabelecido pelo Decreto 1775/96, pela forma da atuação da Funai e o papel cumprido pelos Laudos Antropológicos. Podemos dizer que, para Leite (2005) e Oliven (2005), o papel dos antropólogos na elaboração dos laudos, em sua essência, é o da defesa dos interesses indígenas, portanto devem utilizar o conhecimento técnico para produzir argumentos e convencimento sobre a pertinência das referidas demandas. Por outro lado, na perspectiva apontada por Silva, Lima e Barreto Filho, os Laudos antropológicos devem ser lidos de forma crítica e deve ser relativizada sua capacidade de demonstrar uma realidade empírica, pois podem constituir-se numa peça de defesa de uma convicção prévia do próprio antropólogo ou do órgão governamental que o contratou.

Decorrente destas diferentes formas de compreensão do papel dos laudos na demarcação de Terras Indígenas surge mais um ponto polêmico, que é o direito de contraposição e/ou de defesa dos proprietários e/ou posseiros (considerados intrusos) que vivem na área a ser demarcada como indígena. O Decreto 1775/96 estabelece noventa dias, após a publicação pela Funai do resumo do laudo, para que proprietários, posseiros ou outros interessados apresentem, junto à Fundação, contra-argumentação demonstrando a não pertinência das definições apontadas pelo Laudo⁵⁴. Por um lado, há uma crítica severa pelo fato desta possibilidade de defesa aberta pelo referido decreto criar um debate de informações e contestações que acabam alongando o processo administrativo e, para os adeptos desta tese, criando mecanismos que dificultam o processo demarcatório. Por outro lado, há por parte de quem se sente lesado pela proposta de demarcação, a discordância do exíguo prazo para a apresentação da defesa e também pelo fato de a Funai ser o órgão apreciador e julgador da pertinência desta defesa. Em relação ao prazo, alega-se que os noventa dias seriam

⁵⁴ Embora não esteja definido no Decreto 1775/96 esta defesa administrativa está comumente denominada de contralaudo.

completamente insuficientes para a realização de um estudo que reúna e analise aspectos documentais, etnográficos e geográficos capazes de demonstrar a não ocupação tradicional indígena nas áreas por eles pleiteadas. Soma-se a isso a crítica de que é completamente contraproducente apresentar argumentos de defesa para a Funai, uma vez que ela, assim como os Laudos Antropológicos, são *a priori* favoráveis e defensores de um suposto direito indígena sobre as terras reivindicadas.

Nos três aspectos levantados até aqui (interpretação do artigo 231 da Constituição Federal, no papel a ser cumprido pelos Laudos Antropológicos e na possibilidade de contraditório e defesa de quem se sente lesado pela proposta de demarcação), há divergências que acabam por expressar diferentes concepções e interesses que estão presentes no Estado e nos diferentes grupos sociais envolvidos. Neste sentido, a implementação da política pública de Identificação e Delimitação de Terras Indígenas, mesmo prevista e regulamentada normativamente, constitui-se num processo dinâmico que expressa um jogo de forças dos diferentes setores envolvidos.

Aparentemente poderíamos classificar estas divergências entre os que defendem o direito dos indígenas de ampliar o seu território como forma de recuperação de uma condição histórica perdida em função da usurpação de suas terras e condições de vida, e, por outro lado, os que são contrários aos direitos indígenas e, portanto, buscariam encontrar mecanismos de dificultar e impedir o processo demarcatório. No nosso entendimento esta é uma forma simplista de compreensão e que não dá conta da complexidade da realidade; portanto, coerente com a concepção de origem e implementação das políticas públicas, abordadas no início deste capítulo, vamos buscar demonstrar que estas diferentes concepções que permeiam a institucionalidade, constituída historicamente, ganham uma certa autonomia, mas permanentemente continuam se relacionando com diferentes setores sociais e interesses divergentes que podem modificar a implementação de uma determinada política, ou, até mesmo, alterar a base normativa e institucional.

3.3 Luta por direitos: diferentes posicionamentos frente às interpretações do marco normativo da política indigenista

As diferentes interpretações sobre as normas que fundamentam o direito territorial indígena fazem com que se construam diferentes posicionamentos frente à atual política indigenista desenvolvida, permitindo inclusive que tanto indígenas como agricultores afirmem categoricamente que estão *buscando o seu direito*. Os primeiros, organizando um movimento

de retomada das terras que consideram de ocupação tradicional, a partir da perspectiva do indigenato. Por sua vez, os agricultores, defendendo as suas propriedades adquiridas do Estado e sobre as quais construíram uma ocupação centenária, estabelecendo laços econômicos, sociais, culturais e simbólicos. É importante que reconstruamos como os diferentes sujeitos se posicionam e quais os respectivos argumentos arrolados em suas defesas para que, no próximo capítulo, possamos entender, a partir do exemplo do Passo Grande do Forquilha, a forma como cada um deles atua na construção da política territorial indigenista.

O tema da *ocupação tradicional* possui centralidade na definição do direito indígena sobre uma determinada terra, uma vez que, como já abordamos, o artigo 231 em seu caput estabelece este critério como constituidor, de um lado o direito indígena e, de outro, o dever do Estado de identificar e demarcar estas terras. Muito embora haja interpretações distintas sobre as bases objetivas do que defina a tradicionalidade da ocupação, é em torno deste conceito que gravitam os argumentos sobre a legitimidade e legalidade da demanda territorial indígena. Optamos por uma abordagem que agrupa os argumentos em três blocos: 1) O Estado, que é o responsável pela efetivação da política pública, representado pela União, através da Funai, do Ministério Público Federal que constitucionalmente tem o dever de defender os direitos indígenas e o governo do Estado do Rio Grande do Sul, que efetivou a demarcação dos Toldos Indígenas no início do século XX e vendeu as propriedades para os agricultores. 2) Os índios, que possuem grupos, geralmente acampados, em cada área demandada com caciques e outras lideranças e que se organizam num movimento denominado "retomada", através do qual articulam os participantes das diferentes demandas e os líderes das terras já demarcadas. 3) Os agricultores, que também se organizam em cada uma das áreas pretendidas pelos indígenas e se articulam em torno de organizações representativas, na região em tela, principalmente em torno da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar – FETRAF e da Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul – FARSUL.

3.3.1 A posição do Estado frente à interpretação do direito indígena e do conceito de ocupação tradicional

A Funai, em todo processo administrativo, inclusive no Laudo Antropológico, trabalha implicitamente com o conceito de que a ocupação sustenta-se com bases na imemorialidade. Portanto, dentro do conceito de direito originário, congênito, sustentado pela perspectiva do indigenato. Ao mesmo tempo, constrói todo um esforço no intuito de apontar elementos de ocupação física, mesmo que apenas em alguns dos pontos da área reivindicada, que perdura

até tempos recentes (muito depois do processo de colonização) e que foi interrompida por ato de força física e psicológica contra os indígenas.

No resumo do Laudo Antropológico, publicado pela Funai, como parte do processo administrativo para a criação do TI de Passo Grande do Forquilha, consta:

Definindo o caráter da ocupação tradicional e perene da área em causa, temos que a mesma é: a) habitada em caráter permanente por aqueles índios pois documentos etnohistóricos de pesquisa e relatórios demonstram que a área aqui delimitada, foi, em tempos imemoriais, no passado mais recente e, continua no presente, sendo habitada em caráter tradicional e permanente por ascendentes e pelos atuais Kaingang conforme modos indígenas característicos. (DOU, 14/08/2008, seção 1, p. 20).

Percebe-se que a tradicionalidade é justificada a partir da ocupação imemorial, mas, simultaneamente, alega-se a manutenção da ocupação até os momentos atuais. Como forma de justificar a suposta ocupação por indígenas, através da habitação em tempo presente, mesmo em lotes que são escriturados e ocupados centenariamente por agricultores, adenda-se na mesma citação que a habitação é do modo característico indígena. Embora não dito, este "modo característico" reporta há séculos passados e a lógica Kaingang da habitação das florestas retorna à tese da imemorialidade e do indigenato. Em outra passagem decisiva do mesmo relatório, em que busca justificar-se a extensão e os limites da área, Veiga (2008, p. 56) diz que: "Ao proceder-se a demarcação da Terra Indígena Passo Grande do Forquilha procurou-se incluir na delimitação toda a região ocupada pelos Kaingang no começo de século XX e sobre a qual exercem domínio parcial até a década de 1970". Na medida que o documento admite, apenas, a ocupação parcial sobre a área proposta, reconhece que a ocupação efetiva da maior parte da área desde o início do século XX foi dos agricultores, reforçando, assim, a sua adesão à perspectiva da imemorialidade e do indigenato.

O Ministério Público Federal, por sua vez, tem assumido explicitamente um dever constitucional de defesa dos interesses indígenas e, simultaneamente, a concepção do Direito originário. Tal posição tem sido reiterada em audiências públicas, em reuniões/audiências com os agricultores e está explicitamente sintetizada na recomendação 19/2013⁵⁵ redigida pelo Procurador Federal de Erechim, Ricardo Gralha Massa. Na interpretação de conceito de ocupação afirma que ela não se restringe à habitação dos indígenas em toda a extensão da

⁵⁵ O documento objetiva, cumprindo com prerrogativas constitucionais do Ministério Público Federal, estabelecer recomendações para os demais entes públicos, no caso específico para conclusão da demarcação da Terra Indígena Passo Grande do Forquilha e indenização dos agricultores que nela moram considerados intrusos.

terra, mas sim às consideradas essenciais para o seu bem estar e reprodução física e cultural⁵⁶. Percebe-se, neste aspecto, um claro alinhamento da convicção do Ministério Público com a contida no Laudo Antropológico na medida em que, conforme abordamos no parágrafo anterior, Veiga (2008) também justifica que a habitação indígena sobre a terra reivindicada é parcial, mas considera a ocupação tradicional em toda a área levantada em função das necessidades da reprodução física e cultural.

Reforçando esse posicionamento, o Ministério público reitera a mesma argumentação para interpretar o conceito de tradicional: "[...] na esteira da observação acima alinhavada, tradicional não é somente a terra historicamente ocupada pela comunidade indígena, mas também a terra na qual a mesma comunidade encontre as condições necessárias para a perpetuação da sua identidade física e cultural". Para não restar nenhuma dúvida sobre a linha teórica de interpretação do direito indígena abarcado pela nossa Constituição de 1988, o referido Procurador Federal afirma que a portaria do Ministro da Justiça é meramente declaratória de uma condição jurídica congênita "[...] o ato normativo expedido pelo Ministro da Justiça tem natureza meramente declaratória de uma situação jurídica preexistente, qual seja, o indigenato, e há de expressar as conclusões relatadas pelos estudos antropológicos".

O Estado do Rio Grande do Sul, através do seu executivo, tem assumido um papel de cautela em relação ao reconhecimento da ocupação tradicional indígena em relação às demandas sobre territórios colonizados por ele nas primeiras décadas do século XX. Parece evidente a preocupação de que tal reconhecimento, simultaneamente, coloca no rol das obrigações deste Estado fazer o processo de indenização dos proprietários, o que acarretaria, pela quantidade de áreas que estão sendo reivindicadas pelos indígenas, um significativo volume de recursos. Neste sentido, a postura do Executivo do Rio Grande do Sul busca diferenciar as situações da década de 1990, que se referiam a terras historicamente demarcadas e que o Estado loteou e vendeu para os agricultores entre 1940-60. Sobre essas terras, o Estado reconheceu a irregularidade e, portanto, a nulidade dos atos Jurídicos (títulos expedidos aos agricultores) como previsto no artigo 231 da Constituição Federal e, como ato contínuo, a obrigação de devolver as terras para os indígenas e indenizar os agricultores, conforme artigo 32 dos ADT da Constituição Estadual de 1989. Esta posição fica explícita em ofício do Governador Tarso Genro encaminhado ao Ministro de Justiça José Eduardo

⁵⁶ "CONSIDERANDO que o verbo 'ocupar' impresso no dispositivo constitucional acima apontado deve ser lido, na esteira de remansosa e abalizada doutrina, como sendo o necessário 'relacionamento com determinado território de acordo com os usos, costumes e tradições de cada povo indígena', independentemente de ter ou não fixado habitação em toda a extensão da terra, bastando que ela seja essencial para seu bem-estar e sua reprodução física e cultural". (MASSA, 2013).

Cardoso, no qual anexa uma nota técnica assinada por Ivar Pavan, Secretário Estadual da Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, explicitando o processo de colonização feita no final do século XIX e início do século XX, diferenciando-a do processo de colonização realizada na década de 1960. O documento é enfático em afirmar que os agricultores atingidos pelos processos de demarcação em curso possuem direito sobre as terras:

[...] não estamos falando de áreas griladas, como acontece em outras regiões do Brasil, portanto, do ponto de vista do direito, no momento em que a União demarca uma área como indígena, é inegável reconhecer que os referidos agricultores ocupantes das mesmas possuem direito a reassentamento ou a indenização, já que pagaram pela área e detêm título de propriedade.

Percebe-se que, com este posicionamento, o Executivo Estadual busca construir um novo entendimento para a aplicação do artigo 231 da Constituição Federal, uma vez que advoga a necessidade de considerar os títulos de propriedade dos agricultores e, conseqüentemente, em caso de retirá-los, realizar a indenização. Na sequência o documento expressa o posicionamento de que, nestes casos, é a União que deve fazer a indenização: "[...] cabe a União a indenização e reassentamento de agricultores ocupantes de áreas indígenas situadas na faixa de fronteira e em áreas nunca demarcadas como Reserva Indígenas". É claro que o referido posicionamento do Executivo Gaúcho faz parte de movimentações dos diferentes sujeitos que agem defendendo interesses específicos na formulação e efetivação de políticas públicas, elementos que serão objeto de análise no próximo capítulo. O que cabe ressaltar neste momento é que este posicionamento diverge do expresso pelo Ministério Público Federal e da Funai.

3.3.2 A posição dos indígenas frente à interpretação do direito indígena e do conceito de ocupação tradicional

A posição dos indígenas, em grande medida, aproxima-se da posição da Funai e do Ministério Público Federal, tendo centralidade no argumento de que as terras reivindicadas foram ocupadas pelos seus antepassados, caracterizando uma ocupação tradicional sobre elas. Uma fala dos indígenas vincula o seu povo com a origem destas terras, diferenciando-o dos descendentes de europeus:

[...] a Constituição Federal abriu a brecha pro povo indígena né, e é um direito nosso porque o Brasil Inteiro era dos índios. Em 1500, quando foi descoberto o Brasil,

qual povo foi achado no Brasil? Sim, nós não, desculpa dizer, não, não viemos da Europa, não viemos da Itália, não viemos da, nós temos raízes aqui. Aqui, nossa raiz é aqui. O índio é da terra né. E agora diz que nunca teve índio, ma como? Então, o Estado brasileiro tem uma dívida imensa com nós indígena né. [...] A gente quer o que é nosso [...]. (Entrevista coletiva no acampamento de Passo Grande do Forquilha 30 de novembro de 2013)

A tradicionalidade da ocupação é reforçada pelo vínculo que eles estabeleciam com estas terras na sua forma de sobrevivência, seja através da caça, da pesca, da coleta. São frequentes os relatos da existência de rios com abundância de peixes, de pinheirais que forneciam o pinhão, de matas fornecedoras de caça, frutos e matéria prima para o artesanato.

Minha esposa, minha esposa, sempre conta né, ela se criou ali, se criou, daí ela conta tudo dos índios, que naquela época era, onde ela morava, era Pinhal. Na época de pinhão, diz que era só catar que tinha, tinha de monte. Só num pinheiro diz que elas juntavam de bolsa e hoje. [...] e hoje tem corta quilômetros pra juntar 10 quilos. (Entrevista coletiva no acampamento de Passo Grande do Forquilha 30 de novembro de 2013)

Outro elemento que reforça o seu argumento de tradicionalidade é a sua fixação com o local através da moradia e/ou lugar de parada, normalmente traduzido como sendo o lugar onde nasceram, onde está “enterrado o umbigo” e, principalmente, a presença de cemitérios onde estariam enterrados os seus mortos.

Em relação à interpretação do direito territorial indígena previsto no Artigo 231 e 232 da Constituição, para os indígenas não resta dúvida de que a Carta Magna respalda as suas reivindicações no âmbito do movimento da “retomada”. O mais frequente são seus depoimentos de que não estão buscando nada mais do que o seu direito que está escrito, que querem que os políticos e a Funai cumpram a lei, demonstrando a sua convicção quanto à interpretação, sem margem para dubiedade. “E agora nós temos nossos direitos na Constituição Federal de 1988 né. Agora querem barrar nossos direitos, ma como?” (Manifestação de um Indígena, em 30 de novembro de 2013).

Em relação a esta convicção é importante abordarmos dois aspectos: a sua origem, uma vez que ela não vem de um debate teórico e jurídico; e as possíveis repercussões dela nos atuais conflitos e estratégias utilizadas pelos indígenas. Em relação ao primeiro aspecto – a origem – entendemos que a convicção está condicionada, por um lado, pela relação que a Funai e o Ministério Público tem com estes indígenas, repassando segurança de que esta é a forma correta de interpretar a Constituição e o seu direito. Por isso se percebe uma similaridade de interpretação, somada, obviamente, à capacidade organizativa dos indígenas e suas relações com entidades indigenistas que corroboram este posicionamento. Por outro lado,

num histórico muito recente (década de 1990), os indígenas kaingang recuperaram diversos territórios que haviam sido demarcados e posteriormente diminuídos, destinando-os a reservas florestais e à colonização, nas décadas de 1940-60 (conforme abordamos no primeiro capítulo), levando, muito provavelmente, os indígenas a interpretarem que estão vivendo a mesma condição na reivindicação atual, mesmo que na prática estejam reivindicando territórios que nunca foram demarcados como indígenas e centenariamente colonizados. A entrevista coletiva realizada com lideranças do acampamento do Passo Grande do Forquilha demonstra que eles tratam essa situação como se fosse o mesmo processo da diminuição das terras já demarcadas.

Porque naquela época a quarenta, quarenta e cinco anos atrás aqui moravam uma família dos indígena né aproximadamente em seis ou oito família, chamada de Silveira, Pinto, José Grande, Reis, E que com o passar do tempo numa época o governador do estado né, chamam de Brizola expulsou esses indígenas, essas famílias indígenas que moravam naquela época né, e que uns se negavam a sair né, umas famílias indígenas, se negavam a área, não queriam deixar a área ali né; e no fim se obrigaram a sair porque a pressão eram demais né, em cima dessas famílias indígenas que moravam naquela época (Indígena, 30 de novembro de 2013).

Em relação às repercussões desta convicção, salienta-se que a certeza sobre o seu direito contribui para a proliferação das demandas e, simultaneamente, para a estratégia de realizar acampamentos nas áreas que estão reivindicando, tratando-as como suas, mesmo antes do processo de identificação, delimitação e demarcação estar concluído.

Outro elemento que pode ser compreendido a partir desta posição é a veemência da atuação indígena no intuito de promover a demarcação, utilizando-se, em diversos momentos, de atos violentos, como a ocupação de casas de agricultores, ocupação de espaços comunitários (capelas) e confronto físico, o que resultou em feridos (Sananduva e Mato Castelhana) e em dois agricultores mortos (Faxinalzinho). Voltaremos a abordar esta temática no próximo capítulo, mas antes vamos tratar da interpretação feita pelos agricultores.

3.3.3 A posição dos agricultores frente à interpretação do direito indígena e do conceito de ocupação tradicional

Do ponto de vista dos agricultores, a ocupação tradicional não existe, principalmente para os descendentes dos primeiros colonizadores que se estabeleceram na região no início do século XX. Na visão deles, a sua vida e a vida dos pais, avós e familiares são o testemunho inequívoco de que os indígenas não ocupam este local desde o momento em que eles aqui chegaram. Portanto, do ponto de vista dos agricultores, a reivindicação indígena e a política

pública que busca garanti-la não faz nenhum sentido, não passando de um absurdo e de uma injustiça que está sendo cometida.

A perspectiva do indigenato e do direito congênito dos indígenas não faz sentido para quem, por várias gerações, trabalhou para comprar um pedaço de terra, pagou, escriturou e, em nenhum momento, viu índio ou ouviu dizer que índios moravam nela. Constantina Slongo Luando (81 anos em 2008) diz: "[...] vai sair do quê, aqui eu comprei, tá tudo no meu nome, tá tudo registrado e tá velha a terra e o que eu sofri pra ter este pedaço de terra e agora vou dar pra eles (risos)"⁵⁷.

Justina Zanandrea (91 anos em 2008) em seu relato expressa o significado da terra e o sentimento quando se questiona se ela aceitaria sair do local em que vive:

Eu não sei onde iria parar, meu lugar seria aqui, em outro lugar não tem jeito eu não me acostumo, tem uma filha que mora em Sananduva, mas eu não gosto nem de ficar na casa da filha. Vou uns dias, mas depois eu tenho que voltar pra minha casa, pro meu lugar aqui, meu lugar é aqui, não tem jeito [...] Eu tenho que ficar aqui, acho que até que me levam lá atrás da igreja eu fico aqui.

O sentimento de Justina pode ser compreendido a partir do significado que tem a terra para uma pessoa que viveu nela por mais de 90 anos, viu seus pais, seus filhos, netos e agora bisnetos viverem dela. A passagem em que ela diz "acho que até que me levam lá atrás da igreja eu fico aqui", ou seja, no cemitério, preferindo a morte a perder a sua terra, não é força de expressão, mas um verdadeiro sentimento. A terra para estas pessoas não é reduzida a um meio de produção, a um bem econômico.

O depoimento de Ana Benetti (84 anos em 2008) expressa o mesmo sentimento de inconformidade com a ameaça de perder as terras: "Mas nunca, eu sou coitada velha, mas eu faço guerra contra isso. Não acha? Eu seria a primeira para entrar em guerra, porque... com tudo que o povo trabalhou, construiu, tudo tem casa de material, tudo bem arrumado e agora toca de largar mão, onde vão parar tudo aquela gente".

Numa perspectiva mais geral do ponto de vista das entidades que representam os agricultores, todos são contrários ao processo de criação da Terra Indígena, contudo é possível identificar duas compreensões que se distinguem entre si. Uma delas, vinculada ao Sindicato

⁵⁷ Maximo Antônio Benetti (84 anos em 2008): "quando me disserem isso aí fiquei surpreso porque desde daquele tempo não era deles, agora que inventaram de dizer que é deles. Quantos anos faz, 120, 130 que nós támo ocupando as terras. Meus avós tudo que vieram ali, tudo da comunidade, comunidade inteira, não tem porque eles ter terra ali, mesmo eu não sei porque inventaram isso aí, e não é só em Bom Conselho, querem pegar bastante terra aí em roda, São Caetano [...]. Pra mim é uma coisa muito ridícula isso ali, não podia ser assim, se o governo for inteligente ele vai descobrir que não pode ser assim, [...] eles tinham que ter documentos. [...] no nosso município não tem terra indígena.

da Agricultura Familiar e a FETRAF, que mesmo não aceitando e não reconhecendo a terra reivindicada pelos indígenas como de ocupação tradicional, parte da premissa de que os povos indígenas foram historicamente desrespeitados e precisam de uma política pública que contribua para o seu desenvolvimento social, econômico e cultural. Defendem a tese de que a política territorial indigenista precisa ter a capacidade de diferenciar as realidades regionais existentes no Brasil e a impossibilidade de tratar uniformemente regiões que estão sendo ocupadas por indígenas ou então foram griladas para constituir latifúndios, explorar madeira e minérios de regiões onde as terras foram vendidas pelo Estado num processo de colonização, que resulta na atualidade na dinâmica da agricultura familiar. Para o caso específico do Passo Grande do Forquilha e das demais áreas em conflito na região nordeste do Rio Grande do Sul, essas entidades defendem que a política indigenista deva repensar a ocupação das áreas indígenas existentes e em que medida elas estão contribuindo para um efetivo desenvolvimento indígena e, havendo necessidade de mais terra para eles, que se busque a solução de criação de Áreas Indígenas através da compra de terras que os proprietários se disponibilizem a vender.

Fica evidente na posição capitaneada pela FETRAF o não reconhecimento do direito originário indígena sobre terras vendidas pelo Estado e secularmente ocupadas por agricultores. Simultaneamente defendem que, em regiões com este formato, não se utilize o pressuposto jurídico contido na Constituição de 1988 de demarcação de Áreas Indígenas (uma vez que não se constituem em ocupações tradicionais), mas sim o disposto no Estatuto do Índio, que é o de criação de Reservas Indígenas que passariam pelo ato do Estado destinar terras próprias ou adquiridas para a habitação e usufruto de populações indígenas. Esta posição aparece em diversos documentos internos da FETRAF e está bem explícita na reportagem do Informativo O Regional de Sananduva, ao noticiar uma manifestação de agricultores em Sananduva:

Que o governo reveja a criação de áreas, uma vez que os agricultores não aceitam indenização porque não concordam com a desapropriação, pois residem no local a mais de 100 anos. Assim se o Governo entender necessário criar novas áreas indígenas, que o processo se dê pela compra de terras por licitação pública. (Informativo O Regional 26 de junho de 2013, p. 5).

Uma segunda posição, capitaneada pelo Sindicato dos Empregadores Rurais vinculados à Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul – FARSUL e Confederação Nacional da Agricultura – CNA, se diferencia da FETRAF em dois elementos centrais. É contrário à demarcação de terras para indígenas independente da circunstância e forma de

ocupação, ou seja, independentemente de estarmos tratando de pequena propriedade, agricultura familiar ou latifúndio, a posse e a propriedade privada da terra devem ser respeitadas. Para este posicionamento advogam-se dois argumentos centrais: o da produtividade e importância econômica do agronegócio para a economia e sociedade brasileira; e, por outro lado, o da improdutividade indígena, justificada pelo fato de que os indígenas já possuem grande quantidade de terras e, mesmo assim, dependem das políticas assistencialistas dos governos. Para reforçar este argumento, utilizam-se dos dados de que um grande percentual do território brasileiro está demarcado como indígena, maior que vários outros países, o que representa também uma grande quantidade de terra per capita. A fala de Paulo Ricardo de Souza Dias, dirigente da FARSUL, sintetiza estes argumentos: "Atualmente, o Brasil tem 13% da área em reservas indígenas, enquanto os Estados Unidos têm menos de 2%, e Austrália, em torno de 3,8% [...] Esta política atual não tem resolvido os problemas dessas comunidades, que são de alimentação, moradia e fome"⁵⁸.

Uma segunda diferença, em certa medida decorrente da que acabamos de expor, está relacionada à perspectiva da política indigenista vinculada ao não reconhecimento da diversidade étnica-cultural indígena, entendendo, desta forma, que a política indigenista deve ter como objetivo a integração dos indígenas na sociedade, tornando-os parte das estruturas econômicas e sociais vigentes.

Os diferentes posicionamentos frente ao direito indígena, descritos anteriormente, traduzir-se-ão em formas distintas de atuação no processo de efetivação da política territorial indígena. Antes de entrarmos nesta análise iremos abordar dois outros aspectos – o papel cumprido pelos Laudos Antropológicos e a origem da demanda indígena, os quais, da mesma forma, vão representar grande influência no posicionamento e na movimentação dos diferentes sujeitos envolvidos.

Numa tentativa de síntese do exposto neste capítulo podemos reafirmar três questões. A primeira delas é de que a formulação e efetivação das políticas públicas em geral e, especificamente, a política territorial indigenista é fruto da ação do Estado que possui um protagonismo institucionalmente constituído, entretanto a institucionalização dos direitos e das políticas correspondentes para sua efetivação sofrem interferência dos diferentes agentes internos do estado (*policy Makers*) e dos diferentes sujeitos sociais envolvidos, interessados, direta ou indiretamente, nas referidas políticas. Segundo, que a positivação do direito territorial indígena, fruto da interação dos diferentes sujeitos sociais e seus respectivos

⁵⁸ Carta convite da FARSUL para a audiência pública em Passo Fundo que discutiria a PEC 215, no dia 11/04/2014.

interesses, geraram uma ação institucional do Estado, contudo sem eliminar as diferentes interpretações frente a ele. Por fim, as diferentes interpretações do direito territorial indígena feitas pelo Estado, pelos indígenas e pelos agricultores os levam a ter diferentes posicionamentos frente à política pública e, conseqüentemente, interferem na forma como ela se implementa. Para aprofundarmos este debate, no próximo capítulo vamos nos utilizar do processo de identificação e demarcação da TI de Passo Grande do Forquilha, identificando a historicidade da região, o posicionamento sobre o processo administrativo e a forma como cada um atuou no intuito de interferir na efetivação da referida política pública

4 A CONSTITUIÇÃO DA TI DE PASSO GRANDE DO FORQUILHA: A POLÍTICA PÚBLICA COMO RESULTADO DE DIFERENTES POSICIONAMENTOS E INTERAÇÕES ENTRE O ESTADO E OS SUJEITOS SOCIAIS

Neste capítulo vamos fazer uma análise da implementação da política territorial indígena no caso de Passo Grande do Forquilha. Partimos dos pressupostos, trabalhados nos capítulos anteriores, de que há uma trajetória histórica oscilante e contraditória na implementação das políticas territoriais indígenas, principalmente no Rio Grande do Sul, através da qual o mesmo território foi, em momentos históricos distintos, ora definido como sendo indígena, ora destinado aos agricultores e, em alguns casos, retornando aos indígenas, provocando constantes conflitos e disputas que resultam na territorialização, desterritorialização e reterritorialização de indígenas e agricultores. Da mesma forma vimos que a Constituição de 1988 coloca o direito indígena num patamar jurídico inédito, reconhecendo sua cultura, seus costumes, tradições e, principalmente, seu território, responsabilizando o Estado para demarcá-lo e protegê-lo. Apesar das divergências sobre quais territórios devam ser garantidos para os indígenas, é inegável que a Constituição supera a perspectiva integracionista e reconhece, simultaneamente, o direito de o índio ser índio e ter sua condição de cidadania. Um terceiro pressuposto é que a política territorial indígena, assim como outras políticas públicas, mesmo que possua uma institucionalidade, é permeada pelas relações estabelecidas entre os agentes formuladores e implementadores com os diversos sujeitos sociais presentes nos espaços de sua formulação e implementação.

Neste sentido, o presente capítulo pretende fazer uma análise da implementação da política territorial indígena num contexto regional específico, norte do Rio Grande do Sul, a partir do processo de Identificação Delimitação e Demarcação da TI de Passo Grande do Forquilha (municípios de Sananduva e Cacique Doble). Faremos uma análise de como os diferentes sujeitos, estatais e da sociedade civil, agiram no processo de implementação da política pública e em que medida esta atuação interferiu nessa implementação e inclusive no debate de sua formulação e na sua base institucional (normatização). A opção por analisar apenas um caso, neste momento do estudo, é para podermos aprofundar mais a descrição e análise da constituição histórica dos argumentos, da forma como os sujeitos se posicionam e buscam interferir na efetivação da política pública, interação que pode provocar mudanças no posicionamento do Estado e nos rumos da própria política. Para a realização do estudo nos utilizamos das fontes existentes no processo administrativo da Funai que instalou a Identificação, Delimitação e Demarcação da TI de Passo Grande do Forquilha, dando especial atenção ao Laudo Antropológico, à Ação Civil Pública do Ministério Público Federal de

Erechim, à cobertura da imprensa (local, regional e nacional) sobre o tema, à Perícia Fundiária utilizada pelos agricultores na sua defesa, às entrevistas de lideranças indígenas e não indígenas, assim como às entrevistas com gestores municipais.

Dividimos o presente capítulo em três momentos. No primeiro buscaremos localizar a área em conflito do ponto de vista de suas características históricas, demonstrando a ocupação e a presença indígena e dos agricultores a partir das políticas públicas desenvolvidas na segunda metade do século XIX e primeiras décadas do século XX. Num segundo momento passaremos a fazer uma análise das fundamentações e posicionamentos frente à política pública materializada no processo administrativo de Identificação, Delimitação e Demarcação da TI Passo Grande do Forquilha. Por fim, num terceiro momento, buscaremos construir um marco interpretativo desta política pública, principalmente quanto à atuação dos diferentes sujeitos envolvidos e das relações estabelecidas entre a sociedade e o Estado e de que forma estas atuações interferem na constituição de agendas e na definição das opções adotadas entre as alternativas de encaminhamentos possíveis.

4.1 A demanda pela TI de Passo Grande do Forquilha

A demanda pela demarcação, como já demonstramos detalhadamente no primeiro capítulo, está inserido, de forma mais genérica, num lastro temporal que ultrapassa um século de conflitos pela posse das terras e de políticas contraditórias desenvolvidas pelo Estado brasileiro (através do SPI e da Funai) e, no estado do Rio Grande do Sul, com a criação de áreas para alojar os indígenas e, simultaneamente, fazer a colonização e venda das demais áreas consideradas devolutas. De forma mais específica, o caso em tela está inserido no contexto da década de 1990, no qual os indígenas, respaldados pela Constituição de 1988, recuperam um conjunto de terras que tinham sido demarcadas no início do século XX e reduzidas entre as décadas de 1940-1960, pelo estado do Rio Grande do Sul, que resolveu lotear e vender as referidas áreas indígenas para agricultores. Na sequência deste movimento de recuperação dos limites originais das áreas indígenas historicamente demarcadas, os indígenas iniciam um movimento denominado retomada, com o objetivo de ampliar os seus territórios, criando novas terras que, no início do século XX, o estado teria tirado do seu domínio ao realizar o processo de colonização.

Como já mencionamos, a região norte do Rio Grande do Sul, na última década, tem sido palco de demandas indígenas, que, além de estabelecer os processos administrativos de

Identificação, Delimitação e Demarcação de Terra Indígena⁵⁹, promovem acampamentos, ocupações, assentamentos e se utilizam de diversas estratégias de mobilização para buscar apoio da opinião pública e pressionar o governo para agilizar a demarcação. O processo administrativo do Passo Grande do Forquilha, em consonância com o decreto 1775/96, teve origem com uma demanda por parte dos indígenas à Funai, a qual se instaurou em 2004, quando se realizaram estudos antropológicos prévios, através da Portaria 1136/PRES/2005, em que Juracilda Veiga (antropóloga, funcionária da Funai) conclui pela pertinência da demanda, identificando a área como de ocupação tradicional e apontando para a necessidade de organização de Grupo de Trabalho para a realização do Laudo de Identificação, Delimitação e Demarcação. As portarias 1403/PRES/2006 e 226/PRES/2007 estabelecem o GT, coordenado pela antropóloga Juracilda Veiga, para a realização do referido laudo.

Paralelamente à demanda pela instauração do processo administrativo e realização do Laudo, o movimento indígena acampou nas margens da rodovia RS 343, que liga os municípios de Sananduva e Cacique Doble, e, após o Ministério da Justiça declarar a área como indígena, através da Portaria Ministerial Declaratória de número 498 de 25 de abril de 2011, os indígenas ocuparam parte da área reivindicada e realizaram um assentamento onde residem até o momento. Antes de aprofundar a atuação do Estado, dos indígenas e dos agricultores, vamos localizar historicamente a área em disputa, principalmente no tocante à ocupação indígena e dos agricultores, esta retrospectiva justifica-se pois este é o ponto de referência e, também, de divergência que serve de base para os diferentes argumentos e posicionamentos⁶⁰.

4.1.1 A constituição e ocupação do espaço por indígenas e agricultores na região demandada pela TI de Passo Grande do Forquilha

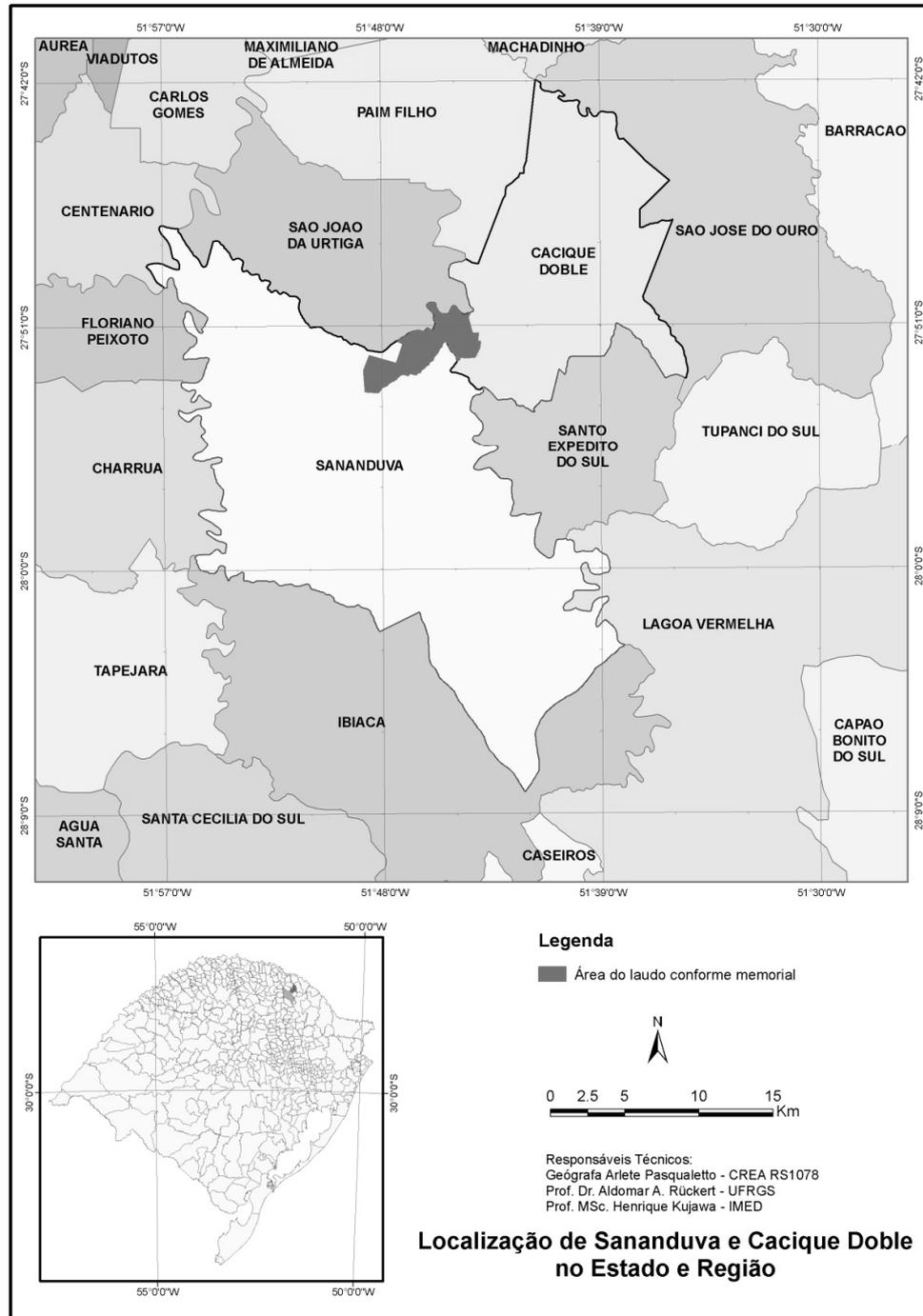
A Terra Indígena Passo Grande do Forquilha localiza-se nos municípios de Sananduva e Cacique Doble, norte do Rio Grande do Sul, há alguns quilômetros do Rio Uruguai, que é

⁵⁹ Entre as áreas na região norte do Estado do Rio Grande do Sul que são reivindicadas pelos índios e para as quais há procedimentos administrativos na FUNAI, em estágios diversos, destacam-se: Mato Preto (municípios de Getúlio Vargas e Erebangó); Passo Grande do Forquilha (municípios de Sananduva e Cacique Doble), Votouro/Candoia (município de Faxinalzinho e Benjamin Constant) Carreteiro (município de Água Santa), Novo Xingu (municípios de Constantina e Novo Xingu), Inhacorá (município de São Valério do Sul) e Mato Castelhanó (município de Mato Castelhanó) e Campo do Meio (municípios de Gentil e Marau), Borboleta (Soledade e Espumoso) Nonoai (Nonoai). Além destas demandas já acatadas pela FUNAI os índios estão acampados e reivindicam terras em Pontão, Carazinho, além de reivindicarem a ampliação da área demarcada de Cacique Doble

⁶⁰ O ponto central que caracteriza o direito indígena é a “ocupação tradicional” do território. É por isso que o debate sobre a ocupação do referido território pelos indígenas e pelos agricultores ganha relevância tanto na argumentação da pertinência quanto na discordância da demarcação da referida terra indígena.

divisa com o Estado de Santa Catarina. A área demandada pela FUNAI tem a dimensão de 1.916 hectares.

Mapa 1 – Localização da área de Passo Grande da Forquilha nos municípios de Sananduva e Cacique Doble



Fonte: RÜCKERT; KUJAWA (2008).

A demanda principal da Funai incide sobre uma gleba colonial, o lote 5 da Seção Guabiroba, no lado esquerdo do rio Forquilha, no município de Sananduva. No lado direito do rio, no município de Cacique Doble, a demanda incide sobre algumas glebas das seções de colonização Tingó e Três Paus, totalizando a área de 1.916 ha (um mil, novecentos e dezesseis hectares) aproximadamente e com 29 km (vinte e nove quilômetros) de perímetro, atingindo cinco comunidades organizadas nos municípios de Sananduva e Cacique Doble. Nestas cinco comunidades (Bom Conselho, Lageado Bonito, São Caetano no município de Sananduva; São Luiz Rei e Consoladora no município de Cacique Doble), há 162 pequenas propriedades, totalizando 1.914,84 hectares, numa área média de 11,82 hectares. O número de famílias que reside no perímetro é 74 e atualmente encontram-se residindo nesta área 259 pessoas (RÜCKERT; KUJAWA, 2008). Nestes dados não está contido o número de familiares que residem nas cidades ou em outras regiões, estudando ou trabalhando, mas que têm sua célula familiar residindo neste espaço rural.

Tendo presente que o atual conflito social pelo território envolve dois grupos que ocuparam e reivindicam o direito de continuar ocupando ou reocupar o referido espaço, torna-se fundamental, embora que brevemente, reconstruir respectivas trajetórias e formas de ocupação.

Em relação à ocupação indígena na região nordeste do Rio Grande do Sul, apontada como sendo de longa data pelos Guainás⁶¹, pertencentes ao grupo linguístico Jês, distintos dos guaranis. Os kaingang, indígenas encontrados aqui com o processo de intensificação do contato branco com a região, são apontados por muitos como sendo descendentes de povos Guainás e por outros como oriundo de um processo migratório da região de São Paulo que teria chegado na região no final do século XVIII, início do século XIX, disputando o território principalmente com os Botocudos⁶².

No século XIX a relação da Coroa Portuguesa com os índios kaingang ganha visibilidade com a vinda da Família Real ao Brasil e a deliberação da "Guerra Justa"⁶³ contra estes povos que dificultavam o avanço da ocupação da região sul e, conseqüentemente, fragilizando os interesses portugueses nas disputas geopolíticas na Região Platina. No Rio

⁶¹ A denominação de Guainá se estendia a várias tribos de índios que tinham relação entre si e cujo gênio, costume e língua se diferenciavam do Guarani. Bastante numerosos, esses índios viviam nas bandas do Rio Paraná (proximidade do Grande Salto) até perto do Rio Uruguai, estendendo-se pelos rios Iguazu, santo Antônio e outros (GAY, 1963, p. 55, apud BECKER, 1995, p. 13).

⁶² Becker (1995, p. 128) relata que Mabilde juntamente com o Cacique Braga teriam visitado um cemitério indígena nas proximidades do Mato Castelhana onde estavam enterrados diversos índios kaingan, inclusive o pai de Braga, mortos num ataque dos botocudos entre 1803-1806.

⁶³ Cartas Régias de 1808 e 1809.

Grande do Sul os kaingang, também chamados de coroados⁶⁴ ou bugres, eram muito conhecidos pela sua "ferocidade" que dificultava muito o trânsito das tropas no trecho de Mato Castelhana, Campo do Meio e Mato Português e, até mesmo, o desenvolvimento de povoados, como afirma Oliveira: "[...] Passo Fundo, apesar de atravessado em todo comprimento por essa estrada, não pode ser povoado senão com demora de alguns anos, devido aos terríveis coroados, cuja cólera seria fatal ao branco audacioso que nele fosse domiciliar-se". (OLIVEIRA, 1990, V. II, p. 74).

A partir de 1840 desenvolve-se um trabalho ordenado pelo Império, com o auxílio dos missionários jesuítas⁶⁵, no intuito de aldear os kaingang e diminuir a ameaça que eles pudessem representar para a ocupação da referida região⁶⁶. Uma das ações neste sentido foi a nomeação de missionários jesuítas para instituir o aldeamento de Nonoai. Outra, desempenhada principalmente pelo engenheiro Agrimensor Mabilde, era a construção de estradas nas matas do Planalto Gaúcho e, simultaneamente, a retirada dos kaingang, induzindo-os a aceitar o processo de aldeamento. Relatando o seu trabalho na região, assim se expressa Mabilde (1983, p. 165): "entre os campos de Passo Fundo e os de Vacaria – matas essas que abrangem o Mato Castelhana, foi aqui o ponto em que se concentravam os Coroados – existia uma grande tribo da Nação Coroada, da qual era cacique principal o Coroado Braga."⁶⁷

O trabalho de aldeamento na região utilizou-se dos mecanismos mais diversos e, ao mesmo tempo, similares a outros locais e períodos da história brasileira. Para além do trabalho dos missionários, destacam-se a utilização das disputas internas entre grupos/caciques indígenas e a cooptação através de concessão de benefícios a quem aderisse pacificamente ao aldeamento. A utilização das disputas internas foi, de certa forma, facilitada pela tradição cultural kaingang, que, mesmo antes do contato com os colonizadores, tinha características de guerreiros, seja na disputa com outros povos ou mesmo entre grupos kaingang liderados por distintos caciques. Na região em análise, a briga entre o cacique Braga

⁶⁴ Esta denominação está relacionada a forma original de corte do cabelo. Era comum eles rasparem o cabelo abaixo da linha das orelhas dando a impressão de possuírem uma coroa na cabeça.

⁶⁵ Teschauer (1929) relata que em 1850, os missionários jesuítas, Solanelas, Vilarubia e Parès fundaram três aldeamentos para os kaingang do Alto Uruguai: Nonoai, Campo do Meio e Guarita. Os índios de Nonoai totalizavam 400, os do Campo do Meio 90.

⁶⁶ Golin (2010) aponta que um dos motivos centrais do Império brasileiro em aldear o kaingang e ocupar a região nordeste do Rio Grande do Sul e oeste de Santa Catarina relaciona-se às disputas territoriais com o Uruguai e com a Argentina. Hensel (1928) também destaca que foi uma política deliberada do Império Brasileiro a retirada dos kaingang da mata.

⁶⁷ A intensa presença kaingang na região nordeste é relatada, inclusive a partir de documentos oficiais, por diversos autores, entre eles: Hensel (1928); Laroque (2000;2007), Oliveira (1990); Cafruni (1966), Teschauer (1929)

e o seu subordinado Doble⁶⁸ resultou na fragilização de ambos e na facilitação do aldeamento dos seus grupos. Mabilde, responsável pela constituição do aldeamento do Campo do Meio, relata: "ao saírem das matas, em maio de 1850, fiz o cacique Braga e 304 selvagens aldearem-se, provisoriamente, nos fundos dos Campos de Vacaria, na estância do Sr. Manoel de Vargas, num rincão sobre a margem esquerda do rio Turvo⁶⁹, donde, no fim de dois meses, foram removidos para os Campos do Meio onde se aldearam definitivamente" (1983, p. 165). O autor afirma que uma das condições estabelecidas por Braga para aceitar aldear-se era não ficar próximo do grupo do cacique Doble, que seria seu traidor (MABILDE, 1889, p. 130). Nesta mesma perspectiva foram desenvolvidas tentativas de conduzir o grupo de Doble para a aldeia de Nonoai, mas não prosperou em função de lá estarem os índios ligados ao cacique Nonoai e Café com os quais já teriam guerreado. Por isso fora criado o aldeamento de Pontão, no atual município de Lagoa Vermelha, para abrigar o grupo de Doble, que, posteriormente, migrara para próximo à colônia militar de Caseros, para, de certa forma, proteger-se de ataques de grupos rivais.

Doble, motivado pela fragilização com as disputas com o grupo de Braga ou por interesses de usufruir benefícios oferecidos pelo Estado para garantir o poder entre os seus comandados, aproximou-se cada vez mais do governo tornando-se um aliado na estratégia de retirar a totalidade dos kaingang das matas e acabar com a ameaça que eles representavam para os moradores e criadores que se estabeleciam na região. Mabilde apresenta Doble como inteligente, simulado e perverso, capaz de iludir até o presidente da Província no intuito de obter vantagens. Por outro lado, Laroque (2000) defende a tese, da qual compartilhamos, de que muitos kaingang negociavam com o Império e as Províncias, na construção de estradas e muitas vezes, inclusive, contribuindo para obrigar grupos rebeldes a se aldearem não por uma questão de traição, mas como estratégia de sobrevivência diante do cerco imposto pelas políticas estatais⁷⁰. Na prática os líderes kaingang atuavam estrategicamente, aceitando o

⁶⁸ Laroque (2000; 2007) realiza um aprofundado estudo sobre a organização kaingang e suas relações de poder. Demonstra que se agrupavam em torno de caciques gerais (pay-bangs) que aglutinavam em torno de si um conjunto de caciques (pays) que permaneciam juntos enquanto o pay-bang representava a capacidade de liderança e de garantir vantagens e proventos para os seus subordinados. Salienta o autor que era comum as disputas entre grupos liderados por pay-bangs diferentes por domínios de território e, inclusive, como forma de obter um maior número de mulheres. Os conflitos internos também eram comuns, principalmente quando um pay ou um grupo de pays rompiam com o pay-bang ou quisessem substituí-lo. Parece que foi o que ocorreu com os caciques Braga (pay-bang) e Doble (pay) quando este tentou, através de um ataque traiçoeiro, substituí-lo na condição de pay-bang.

⁶⁹ Esta localização aproxima-se da Aldeamento de Pontão, Lagoa Vermelha, que depois é ocupada, temporariamente por outros grupos kaingang.

⁷⁰ "De concreto, o governo, por coação e/ou medida preventiva, reduz o espaço vital kaingang e, para tirá-los dos seus territórios, iniciou, a partir de 1846, a Política Oficial dos Aldeamentos em áreas como Guarita, Nonoai e Campo do Meio, nas quais encontramos muitas vezes caciques principais e chefes subordinados como por

aldeamento em troca de benefícios que almejavam, tais como presentes, roupas e ferramentas. Contudo, a qualquer momento poderiam se desgostar e sair das aldeias retornando para o seu habitat anterior.

O chefe Yotoahê, adotando então a lógica das negociações estipulada pela tribo, a partir de 1850 [...], procurou ludibriar os brancos, obtendo deles os objetos desejados sob a alegação de que ora se fixaria em Pontão, ora em Campo do Meio para poderem vagar pelas matas, como era o costume do grupo, e praticar correrias contra os fog e as tribos inimigas, principalmente as estabelecidas em Nonoai (LAROQUE, 2000, p. 136).

Chama atenção que Doble (Yotoahê) desempenhava simultaneamente o papel de colaboracionista, principalmente na perseguição de outras tribos rivais que cometessem ataques aos brancos (caso da tribo que atacou a família de João Mariano Pimentel – 1851, e também do grupo do Nicué seu genro) e a permanência nas matas, vivendo nu e cometendo ataques temidos em toda a região. Em 1853, por influência do seu primo Fongue teria sido convencido para ir a Nonoai, mas no caminho sofrera ataques de tribos inimigas de Nicafim, o que o levou a mudar de ideia e voltar para a mata. Em 1855 teria atravessado o Pelotas e ido para a região de Lages, contudo, alguns meses depois, retorna à Província de São Pedro e, na madrugada de 16 de maio, ataca a família de Antônio de Carvalho. Mabilde estava próximo ao local, saiu em busca do grupo indígena, identificou o grupo de indígenas liderados por Doble, todos nus, que ao perceber a presença de Mabilde fogem para a mata. Mabilde fica indignado e relata que gostaria de ter prendido Doble no estado que se encontrava para levá-lo até Porto Alegre para mostrar para as autoridades como este atuava de forma bem distinta do que há um mês antes quando se apresentou para o presidente da província vestido com roupas de capitão. (LAROQUE, 2000).

A ação estratégica do Império conseguiu, gradativamente, atingir o objetivo de retirar os kaingang da mata, através da violência e/ou da fragilização das suas condições de vida a ponto de se sentirem obrigados a aceitar as "benesses" do Estado para sobreviverem, constituindo diversas aldeias entre os campos de Passo Fundo e de Vacaria, abrangendo Mato

exemplo *fongue, Votouro, Nonoay, Condá, Nicafim, Braga, Yotoahê (Doble) Nicué (João Grande)*, entre muitos outros que, de acordo com os seus interesses, negociavam ou não a estadia de suas hordas nestes locais". (LAROQUE, 2000, p. 64) em outra passagem o autor é mais enfático. "Acreditamos que o grupo de Fongue tenha atuado como colaboracionista, seguindo a lógica da aliança até o momento em que estavam obtendo aquilo que desejavam, pois do contrário rompiam por sua própria conta as negociações. Dizemos isto porque, em 1868, já fazia aproximadamente três anos que a tribo havia abandonado o aldeamento de Nonoai e migrado de volta para os Campos de Guarita sob a alegação de que estavam fazendo as suas roças"! (p. 91).

Castelhano⁷¹ e Mato Português⁷², são elas: Pontão; Campo do Meio; Caseros (Santa Isabel); Cacique Doble; Água Santa (Carreteiro) e Ligeiro.

Pontão, próximo ao povoado da Capela Pontão, no Município de Lagoa Vermelha, possivelmente tenha sido uma das primeiras áreas onde se aldeou o grupo ligado ao cacique Braga, que, posteriormente, migrou sob a liderança de Mabilde, constituindo o Aldeamento de Campo do Meio. Com a saída do grupo de Braga de Pontão, o local deve ter sido ocupado temporariamente pelo grupo do cacique Doble, que também não permaneceu por muito tempo, possivelmente pelo sentimento de insegurança e temor de ataque dos grupos rivais (principalmente o grupo de Braga), indo instalar-se próximo ao acampamento militar de Caseros dando origem a aldeia com este nome.

O Aldeamento de Campo do Meio fundado por Mabilde, objetivando abrigar o grupo do Cacique Braga⁷³, teria sido uma estratégia de retirada dos kaingang das matas, habitat preferido destes indígenas, instalando-os numa região de campo. Talvez por isso este aldeamento não prosperou⁷⁴, e seus habitantes tenham migrado para o aldeamento de Ligeiro (HENSEL, 1928).

Com a proclamação da República, o governo gaúcho, intensifica a política de garantia das áreas indígenas motivado pelos ideais positivistas de constituir uma proteção fraternal aos "silvícolas" e, simultaneamente, para viabilizar o projeto de colonização das regiões de florestas através da fragmentação de propriedades privadas e da venda das terras devolutas consideradas propriedade do Estado. É neste contexto que as antigas aldeias foram demarcadas como toldos⁷⁵, com exceção de Pontão e Campo do Meio, que, pelos indícios levantados, tinham se destituído⁷⁶ ainda antes do advento da República. Para além das aldeias

⁷¹ Frisa-se que a denominação Mato Castelhana, no século XIX, não corresponde ao atual município com este nome, nem tampouco se restringe ao trajeto da picada que ligava Campo do Meio a Passo Fundo. Por mais que não tenhamos uma definição precisa deste território, Cafruni (1966, p. 22) aponta que a extensão desta área seria de quatro léguas. Entende-se que esta extensão é no sentido Passo Fundo Vacaria (largura), contudo no outro sentido (comprimento) se estenderia de Marau passando por Tapejara e atingindo o Alto Uruguai.

⁷² Oliveira (1990, vol. II, p. 74) assim localiza Mato Português: "Floresta entre os municípios de Passo Fundo e Lagoa Vermelha. Liga-se, ao norte, com a serra do Apuaê, ao sul, com as do Carreiro e de São Domingos.

⁷³ Techauer (1929, p. 290-291) em seu relato sobre Campo do Meio, diferente de Mabilde, informa que os índios que se instalaram neste local teria sido os liderados pelo Cacique Doble. Tudo leva a crer a informação de Mabilde seja a correta.

⁷⁴ A última notícia da aldeia de Campo do meio foi de 1880 que menciona a existência de 90 índios sob o comando do Cornel Tiburcio Alves de Siqueira Fortes (BECKER, 1995, p. 78).

⁷⁵ Usamos o termo aldeia e aldeamento para nos referirmos ao processo construído a partir de meados do século XIX que consistiu em definir locais (aldeias) para agrupar os indígenas. O termo Toldo Indígena é usado para referir-se à demarcação oficial de áreas destinadas aos indígenas desenvolvidos após 1910.

⁷⁶ A hipótese mais provável para o abandono destas aldeias é o não agrado dos indígenas em relação ao local. Em relação a Pontão, são vários os relatos a respeito de que os indígenas não gostavam do local, inclusive a constituição de Caseros e de Campo do Meio está relacionada à migração do grupo de Doble e Braga, respectivamente. Em relação a Campo do Meio, parece evidente que foi uma iniciativa do Império de colocar

existentes constituiu-se o Toldo de Carreteiro, no então município de Tapejara, hoje Água Santa, não muito distante do Ligeiro. A existência de diversos aldeamentos e, posteriormente, Toldos Indígenas, está vinculada à característica cultural kaingang de rivalidades internas, frutos das disputas de poder que multiplicavam a rivalidade entre eles e não permitiam a junção de grupos inimigos no mesmo espaço. Com os indígenas aldeados, com os Toldos constituídos e administrados pelo Estado intensifica-se a ocupação através do processo de colonização, tema que passaremos a tratar na sequência.

O processo de colonização por agricultores na área reivindicada atualmente como sendo uma Terra Indígena ocorreu no final do século XIX e início do século XX, tanto por colonização particular como por secções de colonização pública. A Colônia particular de Sananduva foi criada na antiga fazenda, denominada São João, de José Bueno de Oliveira e sua mulher Constança Bueno de Oliveira, que, em parceria com o Coronel Helodoro Moraes Branco, então Intendente Municipal de Lagoa Vermelha, planejam a colônia em 1901, e os primeiros agricultores são assentados em 1904⁷⁷. A colônia pública, denominada Forquilha, que deu origem a diversos municípios da região na área demandada envolve as Secções Guabiroba- Linha IX, que teve o primeiro título registrado em 1915, Tingó, com o primeiro título em 1921, e Três Paus, em 1919⁷⁸. Trata-se, portanto, de ocupação regular, ocorrida no bojo da política pública de assentamento de descendentes de imigrantes oriundos das colônias velhas (região da serra gaúcha).

O processo de ocupação não indígena da região em análise está inserido, de forma mais ampla, em dois contextos distintos. O primeiro, nos séculos XVIII e XIX, com a inserção dos campos de Lagoa Vermelha e de Vacaria na rota do tropeirismo, e o segundo, no final do século XIX e início do século XX, com o processo de ocupação minifundiária através da colonização. Em relação ao primeiro, o crescimento da mineração no século XVIII promoveu uma ampliação da demanda por muares e bovinos, criando a necessidade de dinamizar o acesso à região sul da colônia, onde se encontravam estes animais com certa abundância. Com este objetivo, Francisco Souza Faria inicia a abertura do Caminho dos Conventos, partindo de Laguna rumando para o pampa na bacia do Rio da Prata. Alguns anos depois, em 1730, Cristóvão Pereira de Abreu abriu o Caminho das Tropas, interligando a

os indígenas numa área de mais fácil controle, contudo regiões de campo não se constituíam preferência dos indígenas kaingang.

⁷⁷ O estudo de Rückert e Kujawa (2008) traz, a partir de levantamentos cartoriais e da lista dos primeiros moradores de Sananduva citados por Lovatto (1986) e Zanboni (1976), a lista dos primeiros moradores nestas colônias, bem como as datas de chegada e localização (capela/linha) em que se estabeleceram.

⁷⁸ O registro dos beneficiários dos títulos de propriedade concedidos pelo Estado podem ser encontrados no Livro de Cadastro Nordeste, Colônia Forquilha, presente no arquivo de Terras Públicas do Rio Grande do Sul

colônia de Sacramento com Sorocaba, passando pelo Planalto Meridional, tendo os campos de Lagoa e de Vacaria como rota para atingir os campos de Lages e rumar para Curitiba, São Paulo e chegar em Minas Gerais. Este processo fez com que, por um lado, aumentasse a circulação de tropas na região, bem como o estabelecimento de curais, pousos e, gradativamente, fazendas de criação. Por outro lado, a crescente importância econômica da região despertou o interesse por estas terras que passaram a ser doadas, em forma de sesmarias, pela Coroa Portuguesa e, depois, pelo nascente Império Brasileiro⁷⁹. No atual município de Sananduva estabeleceu-se a invernada da serra obtida pelo sistema de sesmaria por Francisco Alves Ribeiro do Amaral. Após sua morte, grande parte destas terras (entre o rio Ligeiro e Forquilha) foram adquiridas por José Bueno de Oliveira(1852). Parte dessas terras torna-se a Fazenda Sananduva, que é loteada e vendida a colonizadores, conforme já mencionamos, no final do século XIX e início do século XX. (Ver documento de ato de medição da fazenda de José Bueno de Oliveira – Anexo A).

O segundo contexto refere-se ao início do período republicano e ao processo de intensificação da colonização através da subdivisão das propriedades legitimadas pelo direito de posse ou oriundas de sesmarias (como ocorreu com a fazenda Sananduva) ou da apropriação das terras consideradas devolutas e, portanto, de propriedade do Estado, que as loteou e vendeu para os colonos (como foi o caso da Colônia Forquilha). Cabe aqui destacar dois aspectos: a motivação do processo de colonização e a responsabilidade e legitimidade do estado do Rio Grande do Sul em vender as terras. Quanto às motivações, cabe lembrar que as teses do Partido Republicano Riograndense (PRR), hegemônico no estado após a proclamação da república, advogava a necessidade da implantação de pequenas propriedades com capacidade de diversificar a produção da economia, principalmente de alimentos necessários para possibilitar a ampliação da urbanização e industrialização e, em acordo com os ideais positivistas, entendia-se que o Estado tinha um papel decisivo na indução e condução deste processo (RÜCKERT, 1997). Uma segunda motivação importante foi o grande contingente de famílias descendentes de imigrantes, principalmente italianos, que tinham se instalado na região da serra a partir de 1870 e precisavam buscar novas terras, com preços mais acessíveis, constituindo, desta forma, uma pressão sobre a fronteira agrícola de colonização, atingindo propriedades particulares e públicas.

A existência de terras públicas está relacionada com a Lei de Terras de 1850, que estabelece que todas as terras que não tinham título de concessão e/ou não tivessem

⁷⁹ A doação de terras através das sesmarias perdurou até 1850 quando o Império Brasileiro, através da Lei de Terras regulamentou uma nova forma de legitimação de posse e distribuição privada das terras.

legitimação de posse passavam a ser consideradas devolutas e de propriedade da União, que poderia repassá-las através da venda. Com o advento da República e de sua primeira Constituição, as terras devolutas foram repassadas às unidades federadas, que deveriam utilizá-las em projetos de colonização. É com a legitimidade desta base legal e motivados pelos ideais positivistas mencionados acima que o estado do Rio Grande do Sul estabelece o regulamento de terras de 1900 e constitui, dentro da Secretaria de Estado dos Negócios das Obras Públicas, a Diretoria de Terras Públicas, com a tarefa de identificar as terras devolutas e fazer o processo de colonização através de mapeamentos, divisão em lotes e vendas para intrusos⁸⁰ nelas existentes ou para colonos que ali quisessem instalar-se. É neste contexto que, a partir de 1908, se inicia a implantação da Colônia Erechim, no então município de Passo Fundo, que, nas duas décadas seguintes, foi responsável pela colonização da vasta região que abrange todo o Alto Uruguai. Parte deste processo é a constituição da Colônia Forquilha, que, a partir de 1917, foi responsável pela implementação deste projeto na região abrangendo os municípios de Maximiliano de Almeida, Paim e Filho, Machadinho, Ibiaçá, Cacique Doble, etc. Neste último se encontram as secções Guabiroba, Tingó e Três Paus, local onde está parte da área Passo Grande do Forquilha demandada pelos indígenas. (Ver Mapas – Anexo B).

A chegada dos primeiros imigrantes na região do Passo Grande do Forquilha, tanto em sua parte de colonização pública (Cacique Doble) quanto privada (Sananduva) estão muito presentes na memória de seus descendentes. São vastos os relatos que atestam a sua origem (Bento Gonçalves, Caxias, André da Rocha) e justificam sua vinda em função das famílias numerosas e a necessidade de comprar terras com preços mais acessíveis e iniciar uma nova vida com suas famílias. A título de exemplo citamos parte do relato⁸¹ de Ana Benetti⁸² (nascida em 1924, com 84 anos na data da entrevista), referindo-se à história de seu pai:

Ele veio da Itália, de lá ele veio até Antonio Prado e de lá ele parou pra crescer porque ele nasceu no mar, quando tinha vinte anos ele, de Antonio Prado, pra cima até que chegou em Lagoa Vermelha, já tinha uma cidadezinha, aí eles se informaram pra ir pra terra nova, daí eles disseram que mais à frente que vocês vão, vão achar um lugar rico de terra boa que é Sananduva.

⁸⁰ As terras devolutas em muitos casos encontravam-se ocupadas de forma irregular, principalmente por famílias de caboclos, na época denominada de nacionais. Como demonstram Rückert; Kujawa (2008; 2010) na região do Alto Uruguai havia inúmeros intrusos quando o projeto de colonização foi instaurado.

⁸¹ Em 2008 realizei 17 entrevistas com pessoas descendentes dos primeiros moradores e alguns que chegaram na região ainda crianças. Na data das entrevistas as pessoas tinham idade entre 71 e 91 anos. Parte delas foram analisadas no trabalho de Rückert; Kujawa, 2008.

⁸² A família Benetti, na atualidade, é numerosa no Município de Sananduva, originou-se de dois irmãos – Valentim e Maximo Benetti –, que compraram terras na Capela do Bom Conselho pertencentes à Colônia Sananduva, originária da Fazenda São João.

A busca da "riqueza de terra" está, na maioria das vezes, associada à escassez financeira e às dificuldades de locomoção e de sobrevivência próprias do início do século XX. Geraldo Tonieto⁸³ relata que o seu pai veio de Caxias sem dinheiro para comprar terras, mas conseguiu arrendar um pedaço, fazer um galpãozinho, trabalhar por anos até conseguir comprar um pedaço de terra nas margens do rio Forquilha (Sananduva). Com o passar do tempo, venderam para comprar um pedaço um pouco maior, do outro lado do Forquilha, na comunidade de São Luis Rei (Cacique Doble). As dificuldades enfrentadas são narradas com um misto de sentimento de pesar e de orgulho por terem conseguido sobreviver e prosperar com suas famílias. Essas famílias relatam o trabalho braçal árduo, as dificuldades com a mata e o cultivo das lavouras, a falta de estrutura das casas, estradas, de locomoção, etc. O que demonstra mais comoção entre os entrevistados, entretanto, são os casos de doenças e mortes precoces. Constantina Slongo Luando conta que é de uma família de 9 irmãos, cujo pai faleceu quando ela tinha apenas 7 meses. A história repetiu-se, pois seu marido morreu quando ela tinha 36 anos, deixando-a com cinco filhos pequenos para criar. A morte precoce dos homens causava muito mais do que problemas sentimentais, uma vez que a sobrevivência da família estava associada ao seu trabalho na lavoura, e a falta do "patriarca" representava a necessidade da mulher e dos filhos pequenos sobreviverem com o seu trabalho e não raras vezes a necessidade de contar com a solidariedade de parentes e vizinhos⁸⁴ para conseguirem sobreviver⁸⁵.

Outro elemento importante a ser destacado é que os diversos entrevistados ressaltam que na chegada dos imigrantes na região não encontraram índios nas terras que compraram a não ser no toldo de Cacique Doble, no trânsito deles para comercializar artesanato e no deslocamento para o toldo de Ligeiro através do Passo do Forquilha, que resultava muitas vezes em acampamentos temporários em função das cheias e da impossibilidade de atravessar o rio. Ana Benetti Bogoni, neta de Valentin Benetti (um dos primeiros moradores da capela

⁸³ Em 2008 Geraldo tinha 79 anos e diante da ameaça de perder suas terras pela demanda indígena faz um relato emocionado de como o pai dele chegou na região "[...] ele vinha vindo, vindo, pobre, não tinha dinheiro de comprar, arrumou uma terra para ele morar, agregado ele ali, daí que ele fez um galpãozinho e morou ali anos, até possuir um dinheirinho para comprar uma terra. [...] nas margens do rio Forquilha do lado de Sananduva, depois comprou e se mudou para cá [...] onde estamos morando."

⁸⁴ Ana Benetti que teve 11 filhos, todos eles nascidos com a ajuda da sogra que era a parteira relata com orgulho as relações de solidariedade "[...] depois se um ficava doente numa família, então todos davam um dia para limpar o milho, para dobrar o milho, para colher [...]. Ficava doente um outro de outra família, iam lá na igreja dizer: amanhã um de cada família vai ajuda o tal, porque ele tá doente. [...] mulheres era a mesma coisa: olha aquela mulher ganhou nenê mas não tá boa, então, hoje vou eu la ajudár lavar roupa, fazer comida, depois eira outra, era tudo assim [...]".

⁸⁵ Regina Ribeiro (81 anos quando entrevistada), moradora da secção Três Paus, conta que sua mãe morreu quando ela era criança, por isso ela foi criada, até os treze anos, por Antônio Borba que morava na comunidade do Bom Conselho(do outro lado do rio Forquilha), pertencente a Sananduva.

Bom Conselho), perguntada sobre a presença de índios relata: "Não tinha índio. Porque nós comparamos essa terra, porque se tivesse índio meu marido não ia comprar. Só eles passavam por meio do Passo Grande, mas não tinha balsa, [...] e daí eles passavam e ficavam lá porque tinha taquara [...] eles acampavam lá e ficavam uns sete oito dias [...]".

A negativa da presença de indígenas poderia ser interpretada como uma forma de autoproteção, de proteção de suas propriedades, uma vez que se admitissem a presença indígena confirmariam a ocupação tradicional e, portanto, a pertinência da demanda indígena. Contudo, pelo descrito, parece evidente que o Estado tinha desenvolvido políticas intensivas no intuito de retirar os indígenas da mata, de aldeá-los⁸⁶, impedindo que circulassem livremente. Como demonstramos, a política de aldeamento na região iniciou em meados do século XIX; portanto, mais de sessenta anos antes da demarcação dos Toldos pela Divisão de Terras do Rio Grande do Sul, tempo suficiente para que os indígenas fossem habituados à nova dinâmica de ocupação do espaço. Soma-se a isso a existência de propriedade privada (colônia Sananduva), que, com o interesse de vender as terras, não permitiria a presença de indígenas nas mesmas. Da mesma forma, para o Estado poder vender as terras devolutas era necessário que não tivesse a presença indígena. Após o processo de colonização (de origem privada ou pública) as terras passaram a ser densamente povoadas, sendo que a maioria das famílias não tinha mais do que uma colônia de terra, ou seja, o espaço era restrito para o cultivo e sobrevivência do grupo familiar, o que, na prática, impediria os indígenas, mesmo que quisessem, de permanecer nestas terras.

Parece seguro afirmar que, do ponto de vista da ocupação física, a região do Passo Grande do Forquilha teve a presença indígena durante o século XIX, os quais circulavam livremente até o desenvolvimento da política de aldeamento que resultou na demarcação dos Toldos na região. Porém, após o início do século XX, estas áreas passam a ser propriedades dos colonos que a ocupam intensamente, restando aos indígenas viver nos espaços estabelecidos pelo Estado e circular entre eles pelos caminhos consentidos, no caso específico o Passo Grande do Rio Forquilha.

⁸⁶ Considerada por Golin (2010) uma política de "higienização" e "domesticação" da frente pioneira desenvolvido pelo Império e depois pelo Estado ou então, para os positivistas, uma política de proteção fraterna aos irmãos silvícolas.

4.2 Os diferentes posicionamentos legitimando ou não a demanda indígena do Passo Grande do Forquilha

Após descrevermos o processo de ocupação territorial da região em tela, reconstruindo as políticas de aldeamentos e de colonização e demonstrando como o espaço teve presença histórica, legitimada por políticas públicas, de indígenas e de agricultores, e antes de fazermos a análise da dinâmica da efetivação da atual política pública de identificação e demarcação desta Terra Indígena, cabe descrevermos os diferentes posicionamentos e os seus respectivos argumentos frente à demanda indígena e ao processo administrativo conduzido pela Funai. Desta forma, aprofundamos os elementos de controvérsia e os fundamentos que se constituem na base do conflito territorial. Optamos por analisar a posição do Estado através das ações da FUNAI, dos indígenas, através das manifestações contidas no Laudo Antropológico e das informações dos agricultores e seus representantes, assim como de entrevistas concedidas por pessoas que vivem há mais tempo na região. Optamos, também, metodologicamente, pela análise a partir de variáveis e em torno delas aglutinar as argumentações dos diferentes grupos. A definição das variáveis buscou contemplar os principais aspectos que dariam legalidade e legitimidade para a demanda indígena e/ou para a permanência dos agricultores: a) a construção do Laudo Antropológico que comprova a ocupação tradicional indígena; b) a origem da demanda indígena.

4.2.1 O laudo antropológico: seu poder legitimador e suas contradições

Na segunda metade do século XX, principalmente após a Constituição de 1988, houve um crescimento da importância atribuída ao conhecimento da Antropologia e, portanto, ao papel do antropólogo na definição das políticas que envolvam sociedades tradicionais e análise dos impactos causados por grandes obras, nos grupos sociais que vivem no entorno. Esta nova perspectiva, como abordamos no segundo capítulo, ampliou-se, inclusive por força normativa, com a elaboração de laudos antropológicos como parte da efetivação de políticas públicas relacionadas à identificação e delimitação de terras indígenas e quilombolas. Restringindo-se ao nosso objeto de estudo, o Decreto 1775/1996 do Ministério da Justiça, que objetiva regulamentar a Constituição e estabelecer os procedimentos de identificação, delimitação e demarcação de terras indígenas, estabelece o Laudo Antropológico como peça comprobatória da existência de uma terra indígena de ocupação tradicional, bem como na

definição dos limites necessários para o desenvolvimento econômico, social e cultural conforme os usos e costumes de cada grupo.

Frente à atribuição de tamanha importância, surgem duas questões. A primeira, já abordada no capítulo dois, refere-se à postura que deve ser adotada pelo profissional de Antropologia e a existência ou não de uma imparcialidade suficiente para a realização de estudos que consigam dar conta das diferentes realidades existentes. Há uma divergência entre os antropólogos, mesmo entre os componentes da ABA. De um lado os que expressam que, na tarefa de elaboração dos laudos, os antropólogos devem transformar-se em instrumento de visibilização e defesa dos interesses indígenas, buscando traduzir em linguagem técnica os desejos destes grupos tradicionais. Por outro lado, os que chamam atenção para as armadilhas deste formato de pesquisa, uma vez que elas cumpririam um papel instrumental e legitimador de uma ação estatal, constituindo-se em peças que teriam seus resultados previamente definidos em escritórios, transformando a pesquisa apenas em compilação de argumentos, justificativas e no máximo na indicação de contornos e limites das áreas demarcadas. Percebe-se que, mesmo discordando sobre a legitimidade e a pertinência, as duas perspectivas de análise concordam em relação à parcialidade dos laudos, que atribuem a eles um papel de legitimador da demanda indígena.

A segunda, que passaremos a abordar, é como os laudos são interpretados pelos sujeitos envolvidos e de que forma eles vão utilizá-los, legitimando-os ou tentando desconstituí-los, no intuito de fazer a defesa de seus pontos de vista e argumentos, constituindo-se, genericamente, em dois grupos. De um lado a Funai, o Ministério Público, os indígenas, as entidades indigenistas e, em alguns casos, o próprio judiciário, que apontam o laudo como prova cabal da ocupação tradicional e, portanto, da legitimidade e legalidade da demanda indígena. E, de outro, os defensores dos direitos dos agricultores permanecerem nas terras vão criticar a parcialidade e enxergá-los como uma construção que, a priori, está comprometida com os interesses indígenas.

A título de exemplo da postura de quem defende o laudo como prova cabal podemos mencionar o posicionamento do Ministério Público Federal de Erechim, que, ao elaborar recomendações para que a União e o Estado concluam o processo demarcatório da TI de Passo Grande do Forquilha, expressa que o objetivo dos estudos desenvolvidos pela FUNAI, através dos Laudos Antropológicos, é apenas o de identificar o modo de ser de um determinado grupo indígena, e, a partir disso, definir a área necessária para sua reprodução econômica, social e cultural.

[...] os estudos antropológicos realizados pela FUNAI no curso do procedimento demarcatório têm o propósito de identificar o peculiar modo de ser e de existir de uma determinada tribo e, atento aos caracteres da tradicionalidade elencados no §1 2 do artigo 231 da CF, traduzi-los para o processo, adaptando-os a área ocupada. (BRASIL, Ministério Público Federal).

Na sequência do mesmo documento o procurador deixa bem claro o seu entendimento que, diante do Laudo Antropológico, não há espaço para contestação, uma vez que o profissional responsável por elaborá-lo tem o conhecimento técnico e a atribuição de definir os limites de uma TI: "diante do relevante papel do antropólogo e da sua específica qualificação técnica, tão somente ele detém condições de definir os limites precisos do conceito de ocupação tradicional impresso no regramento constitucional"

Nesta mesma perspectiva, o Judiciário Federal de Erechim, em sentença proferida na ação de reintegração de posse da ação Nº 5002641-66.2011.404.71.404.7104/RS, utilizou-se da existência de um laudo e de uma portaria declaratória para justificar a negativa de reintegração de posse de uma propriedade, escriturada, mas naquele momento ocupada por indígenas como forma de pressão para que a Funai agilizasse o processo demarcatório.

Os agricultores e as entidades que compartilham da defesa da legitimidade e legalidade das propriedades que centenariamente ocupam vão identificar nos laudos uma peça unilateral que não analisa a condição dos agricultores, mas que, na maioria das vezes, constrói uma narrativa justificadora da demanda indígena, ignorando a realidade histórica vivida pelos efetivos moradores nas áreas reivindicadas.

Tendo presente estes diferentes posicionamentos sobre o papel dos laudos antropológicos e efetiva capacidade deles se constituírem em comprovações de ocupação tradicional de um determinado território, passaremos a fazer uma análise dos Laudos da TI do Passo Grande do Forquilha, objeto do nosso estudo de caso. A nossa perspectiva de análise terá como premissa o ponto em comum entre as duas perspectivas de análise feita pela comunidade dos antropólogos, qual seja: há uma construção em sintonia com a política governamental e na defesa do interesse indígena. Buscaremos identificar de que forma estes laudos que serviram de base para a Funai identificar a pertinência da demanda indígena e delimitar a TI de Passo Grande do Forquilha partem do pressuposto que sua tarefa é de contribuir para legitimar a demanda indígena, permitindo uma atualização dos debates feitos principalmente por Lima; Barreto Filho (2005); Lima (2005a; 2005b) ao discutirem sobre a antropologia da identificação e os relatórios antropológicos no período de 1968-1985.

O processo de Identificação, Delimitação e Demarcação das terras indígenas possui três relatórios antropológicos. O primeiro coordenado pelo antropólogo Robson Candido da

Silva, intitulado "Diagnóstico de demanda fundiária nas localidades Estrela, Pontão e Rio Forquilha (Sananduva), no estado do Rio Grande do Sul"⁸⁷; o segundo, coordenado por Juracilda Veiga, intitulado "Estudo de Fundamentação Antropológica da área denominada Passo Grande do Forquilha municípios de Sananduva e Cacique Doble (RS)"⁸⁸; e o terceiro, também coordenado pela antropóloga Juracilda Veiga, denominado "Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Passo Grande do Forquilha municípios de Sananduva e Cacique Doble"⁸⁹. O primeiro documento utiliza-se de algumas entrevistas com indígenas acampados em cada uma das áreas pesquisadas, encontra indícios de ocupação tradicional e conclui pela pertinência da demanda indígena em criar novas áreas indígenas, sugerindo que a Funai crie Grupos de Trabalho específicos para cada uma delas. Em relação a Passo Grande do Forquilha, há entrevistas com Irenir Franco (35 anos)⁹⁰ e Julio Pinto (59 anos), os quais relatam que viviam na TI de Ligeiro e em função do grupo perder a eleição para cacique estabeleceu-se conflito com o grupo vitorioso, levando o grupo de Irenir a mudar para a Reserva de Cacique Doble e iniciar a demanda pela criação de Passo Grande do Forquilha. A parte da entrevista de Irenir utilizada por Robson se restringe ao relato do conflito e à denúncia que ele faz contra a Funai⁹¹, afirmando que a instituição é conhecedora dos conflitos e da violência que estaria acontecendo no Ligeiro.

Os dois documentos coordenados por Veiga são muito parecidos, sendo que o segundo reproduz em grande parte o primeiro e acrescenta os aspectos geográficos, econômicos e fundiários produzindo os limites da área a ser demarcada. No segundo relatório não consta em anexo nenhuma entrevista com indígena e nenhum elemento novo que possa reforçar a comprovação da existência da ocupação tradicional. Fica evidente que a autora, na época funcionária da Funai, ao fazer o segundo relatório, tinha plena convicção de que a área era de ocupação tradicional e desempenha a tarefa de realizar um documento que possa legitimar esta demanda, estabelecendo os limites físicos para ela. Nesta perspectiva aproxima-se do que Silva (2005a, p.249) afirma ao tratar do poder do antropólogo na realização de laudos: "na maioria das vezes, o antropólogo chega ao seu destino com uma representação do território já

⁸⁷ Este estudo foi desenvolvido no âmbito do projeto da UNESCO 914BRA3018, denominado Projeto de proteção do patrimônio cultural das comunidades indígenas, os estudos de campo foram realizados de 24/11/2004 a 16/12/2004, está assinado como abril de 2005 e o carimbo de entrega tem a data de 17/08/2005.

⁸⁸ Portaria 1136 de 29 de setembro de 2005, o relatório foi entregue para a FUNAI em 01/12/2005.

⁸⁹ Possui duas portarias: 1403/PRES/2006 e 226/PRES/2007. A existência de duas portarias entende-se pela necessidade de realização de pesquisas complementares.

⁹⁰ Cacique de um grupo dissidente da TI de Ligeiro.

⁹¹ "Está havendo espancamento de pessoas lá, mulheres na cadeia sofrendo bastante né! [...] Então, esses pessoal que estão aqui, eles estão contra o que está acontecendo lá [...] A Funai está sabendo o que está acontecendo lá." (SILVA, 2005 b, p. 26)

balizada em sua cabeça e, provavelmente, esboçada em seus mapas". Na mesma perspectiva, Pacheco de Oliveira & Almeida (1998, p. 76) chamam atenção para o poder do laudo, pois, embora haja outras instâncias de decisão, em grande medida os dados utilizados por outras instâncias, sejam internas da Funai, do Ministério da Justiça e até do Judiciário, partem das informações e dados contidos no laudo. Neste sentido, a ação dos antropólogos, na maioria das vezes, constitui-se muito mais em uma atividade política do que técnica. Assim, o autor conclui que:

Identificar e delimitar uma terra indígena não passaria de uma 'precessão do simulacro', como foi dito anteriormente. Nesses casos, o antropólogo esforça-se por adaptar os vários pontos de vistas de nativos à ideia burocratizada do ponto de vista supostamente semicapaz e silvícola do nativo, tal qual expresso em estatutos, em artigos, decretos e manuais de identificação que precedem as culturas indígenas, servindo de modelos de realidade. (SILVA, 2005a, p. 252).

Nesta mesma perspectiva, Lima (2005), ao analisar as relações estabelecidas entre os antropólogos e o indigenismo de 1968-1985, aponta para o fato de os relatórios constituírem um padrão narrativo que objetiva sustentar teses, mesmo que, muitas vezes, com pouca base na realidade existente e desvinculadas de elementos centrais da metodologia etnográfica.

O relatório de identificação parece se constituir na materialização sob forma escrita, de um *padrão narrativo*. Com esta expressão quero designar uma organização textual presidida por supostos, ainda que vagos, através dos quais se conta sempre a mesma estória (ou argumento, para usar um termo cinematográfico), operando como um *script* a partir do qual se atua e se improvisa. (LIMA, 2005, p. 97, grifo do autor).

Numa proximidade da análise feita por Lima (2005), o texto de Passo Grande do Forquilha reproduz um esquema discursivo em que mitifica o "indígena primitivo", para o qual tudo era bom, e eles ocupavam imensos territórios e eram livres, caçavam, pescavam e coletavam. Com a chegada do branco, na região em tela, no século XIX, o índio foi submetido à lógica ocidental, seu território reduzido através da grilagem ou de colonização feitas ilegalmente pelo Estado, a discórdia foi semeada, lideranças indígenas foram cooptadas e a cultura esfacelada. A atuação do Estado, através do SPI e da Funai, contribui para a exploração indígena (através da tutela, da exploração da madeira e riquezas nas reservas, com a prática do panelaço e do arrendamento das terras), a destruição das matas, o envenenamento dos rios, a extinção dos animais e, com isso, a desintegração cultural. Contudo, houve e há um processo de resistência indígena, que mantém elementos de sua cultura original que estão adormecidos, mas que poderão aflorar. Neste sentido o momento presente deve ser de

reconhecimento de grandes porções de terras para que os índios reconstruam o seu habitat original, reflorestem as terras, recuperem os rios, voltem a caçar e pescar e reestabeleçam a harmonia de suas culturas com a natureza.

Inúmeros são os exemplos em que este esquema lógico narrativo aparece relacionando-se aos kaingang genericamente. O mito de um passado glorioso sem conflitos de uma organização social harmoniosa.

A permanência da aldeia principal alternava com a vida nos acampamentos de caça e pesca. Na época da colheita havia abundância de comida. Nesta época voltavam para a aldeia permanente para a celebração dos grandes rituais. [...] Acabava a época das festas às famílias extensas, cada qual liderada por seu pō'i se dispersava por diferentes sítios em busca de alimentos. Havia, portanto, um movimento contínuo de reunião dispersão, que favorecia a coesão do grupo. Essa prática permitia a distensão dos conflitos comuns em qualquer aglomerado humano. (VEIGA, 2005, p. 3).

Negligenciam-se os problemas enfrentados com intempéries, com os conflitos internos entre os líderes kaingang (LAROQUE 2000; 2007; MABILDE, 1983) e os demais grupos indígenas, principalmente os Xoklem e aponta-se que o movimento "reunião dispersão" era capaz de destensionar qualquer conflito, remetendo, desta forma, a uma lógica de que os conflitos atuais nas terras indígenas kaingang se resolveriam com a demarcação de novas e vastas áreas.

A posse da terra também é um tema relevante, pois, reconhecidamente, é uma das questões que, na atualidade, instiga os conflitos nas terras indígenas demarcadas, provocando a dissidência e a busca pela criação de novas áreas. Veiga (2005, p. 4-5) relata que na tradição kaingang tudo seria coletivo (caça, coleta, território), discordando de Mabilde (1983, p. 126) que relata indícios de demarcação de territórios de tribos kaingang e sentencia: "Mesmo nos dias atuais tudo que é abundante é considerado direito de todos: ninguém pode impedir outro de partilhar (ou usufruir) um bem da natureza" (VEIGA, 2005, p. 5). Esta lógica discursiva não leva em consideração que em todas as entrevistas do cacique Irenir⁹² ele menciona com grande ênfase que a saída do seu grupo da Terra Indígena de Ligeiro foi motivada por conflitos com outro grupo de lideranças e com o cacique daquela área e que um dos principais pontos de discórdia é a apropriação privada da terra (SILVA, 2005 a, p. 26; VEIGA, 2005, p. 41-43).

Faz parte da narrativa que estamos tratando a utilização de fatos geográfica e temporalmente imprecisos, muitas vezes fazendo junção de fatos isolados que, justapostos, podem dar a impressão de uma continuidade linear, com grande semelhança do que Lima

⁹² Embora com grafia diferente trata-se da mesma pessoa entrevistada por Robson Silva no primeiro relatório.

(2005) identifica como a junção de fatos reais e imaginários⁹³. No relatório em tela um caso típico é a construção do argumento da permanência dos indígenas no Passo Grande do Forquilha até a década de 1970, pois menciona a existência de mapas de 1915 e 1922 que grifam sobre um lote (número 5) *terra indígena* e, na sequência, um censo da Funai, de 1970, da TI de Cacique Doble, onde consta uma relação de 37 indígenas moradores na "área do Forquilha", levando o leitor a crer que mesmo com o processo de colonização os indígenas estiveram ininterruptamente no local até a década de 1970, passando a tratar de como os índios, após esta data, foram forçados a sair da área por negociações fraudulentas. No entanto, não menciona a existência de um processo judicial de reintegração de posse que deixa claro que a região (lote 5) foi ocupada por um grupo de indígenas, liderado por Pedro Silveira, em novembro de 1967, e que se retiraram, por determinação judicial, em 1977. Ao ignorar, deliberadamente ou por desconhecimento, esta informação, inverte completamente o sentido dos fatos e utiliza documentos (censo de 1970) como suposta comprovação de um dado histórico inexistente⁹⁴. Na sequência da narrativa retoma, reiteradamente, o tema⁹⁵ como um dado objetivo e, de forma conclusiva, sentencia: "Os estudos realizados demonstram que os kaingang mantiveram presença ininterrupta na área até a década de 70, quando foram obrigados a abandoná-la pela pressão da sociedade regional e pela falta de apoio dos órgãos públicos, inclusive a FUNAI" ⁹⁶

A memória oral é utilizada em fragmentos e, na maioria das vezes, sem uma contextualização de quem está falando e sobre o que está falando. Ao relatar o depoimento de Pierina José Grande⁹⁷, que teria nascido no Passo Grande do Forquilha, busca-se mostrar um passado de violência e desrespeito para justificar a demanda e a amplitude de seus limites.

⁹³ Lima (2005, p. 104-105), analisando relatórios da década de 1970/ 80, é contundente em afirmar que este formato de narrativa conjuga fatos reais e imaginários. Cruzando com excertos textuais clássicos buscam suprir a "inexistência ou a dificuldade de acesso à informação adequada". Referindo-se ao relatório de Leão (1984), escreve: "O relatório apresenta a seguir uma relação de ataques/massacres, antes que descritos, dando seqüencialmente as datas de 1915,1945,1950-52,1953-54,1962,1966,1978-79, constituindo-se em uma sucessão lacunar e pouco explicativa, cuja relação com o título só pode ser apreendida a análise se reportar à estrutura narrativa subjacente."

⁹⁴ Em outra passagem do Relatório, utiliza-se a entrevista de Érico (Mignone) Fortuna que afirma que chegou na região em meados da década de 1970 e encontrou a família Silveira(refere-se a Pedro Silveira) nas margens do Rio Forquilha muito embora a fonte diga que conheceu só a família Silveira. A autora afirma que o depoimento "atesta a presença dos índios no Forquilha até a segunda metade da década de 1970" (VEIGA, 2005, p. 32), reforçando a tese da ocupação ininterrupta.

⁹⁵ No estudo de 2008, na seção 4, em que aborda a questão ambiental, menciona que "[...] a maioria das comunidades kaingang permaneceu no domínio do seu território muito tempo depois dele ter sido oficialmente diminuído. Documentos da própria Funai atestam a permanência dos kaingang na Volta Grande do Rio Forquilha até a década de 1970" (VIEGA, 2008, p.42)

⁹⁶ Texto extraído do resumo do relatório circunstanciado, publicado pela FUNAI que consta na página 491 do processo administrativo

⁹⁷ Ela tinha 74 anos em 2005, na data da entrevista.

Entretanto, misturam-se três circunstâncias de violências completamente distintas: na retirada deles do Passo Grande, entre os índios na reserva de Cacique e na prática do panelaço. Este trecho transcrito, embora longo, é muito ilustrativo:

Conta que eles saíram da área do Forquilha quando os não-índios tomaram a terra; um dia as 7 horas da manhã, chegou um caminha chio de 'branco' (*fóg*, como eles se referem, em kaingan, aos estrangeiros), entraram na área e disseram que eles tinham que sair de lá e ir para a T.I. Cacique Doble. Estavam armados de cacetete e foice, carregara as coisas dela (num caminhão) e fizeram ela sair da área dela e vir para o Cacique Doble. Afirma que, se não fosse por esse ato de força, ela estaria vivendo até o presente na área do Forquilha.

Dona Pierina relata que quando veio do Forquilha para Cacique Doble o cacique dessa área era o Fortunato. Quando Pedro Silveira foi para Cacique Doble as pessoas comentavam que ele ia matar o cacique. O Pedro Malaquias fugiu do cacique Doble e foi para o Ligeiro.

Perguntado a dona Peirina ate onde ia a área do Forquilha do lado do minicípio do Cacique Doble, ela afirma que ia até perto do São Luiz Rei. Ela conta que faziam *põri* (paris), perto da ponte, mas agora é mais lá para baixo. Afirma também que quando eles puderam se escapar do panelão foram trabalhar para fora, alguns nunca mais puderam voltar, mas eles eram felizes, fora" (VEIGA, 2005, p. 23).

A primeira parte está relatando o que foi, possivelmente, a saída dos indígenas após a decisão judicial de reintegração de posse, contudo a não descrição de quem eram os "não-índios" torna confusa a circunstância e a motivação da saída, podendo ser também uma retirada com o objetivo do então cacique Pedro Silveira disputar espaço na T.I de Cacique Doble. Esta hipótese encontra respaldo em outras passagens do texto que apontam Pedro Silveira como um líder que negociou a "venda das terras dos índios" para os brancos⁹⁸. Na segunda parte da citação, em que relata o conflito entre as lideranças kaingang, menciona que quando Silveira chegou na T.I de Cacique Doble diziam que ele ia matar Fortunato (então cacique da referida área)⁹⁹. Na sequência é apontada uma suposta área de ocupação, que não encontra respaldo na documentação cartorial, pois há escrituras concedidas pelo Estado a imigrantes nas primeiras décadas do século XX, com justificativa para ocupação. É apontado que os índios, fugindo do panelaço, moravam fora das áreas demarcadas e eram felizes. A não menção do local onde era praticado o panelaço e de onde eles fugiram torna difícil a compreensão em uma análise um pouco mais apurada. Este é o entendimento de Lima (2005, p. 101) sobre a forma como os laudos tratam as fontes para construir suas narrativas:

⁹⁸ "Em 2003, a antropóloga da Funai, Maria Helena Amorim, falou com o kaingang Fermino Antonio que afirmou que a saída do Passo Grande ocorreu em 22 de outubro de 1972. Pedro Silveira teria aceitado 16 porcos para convencer as famílias dos demais índios a saírem de lá. Essa negociata teria tido a participação do então chefe do Posto da Funai". (VEIGA, 2005, p. 22).

⁹⁹ Em outra passagem, utilizando-se também do relato de Pierina, a autora menciona "o ex-cacique da porção de Sananduva, Pedro Silveira tornou-se cacique da T.I. (Cacique Doble) e as pessoas contavam: *agora ele vai judiar o povo de cacique também*. De fato, ele instituiu naquela área o 'sistema de panelão'. Pierina afirma que o Pedro Silveira era mau, espancava com o rabo do bugiu" (VEIGA, 2005, p. 36).

Deixa-se guiar pelas *estórias* que embasam o senso comum (inclusive o do indigenista), dependendo da versão, capaz de aplacar consciências, angústias sinceras ou de encobrir, pelo seu simplismo e aparência de reconhecimento imediato, os interesses corruptos de uns, o despreparo e a ingenuidade de outros.

A construção de um cenário de tempos difíceis também conta com relatos de práticas da exploração das áreas indígenas por caciques com a convivência e/ou participação dos funcionários da Funai, com relatos da prática do panelaço, de violência e, inclusive, de prostituição forçada de mulheres indígenas¹⁰⁰. Por outro lado faz crer que o acampamento e a busca de novas áreas significariam a libertação deste passado de opressão e construção de novas relações que resgataria uma suposta "origem" indígena. Abordagem muito próxima à de Lima (2005), que aponta que, nos relatórios "induzida ou espontânea, a mudança é descrita supondo-se a existência de um ponto zero que seria possível encontrar um ser indígena intocado" (p. 98).

Nesta perspectiva, embora sem uma análise mais detalhada, reconhece-se que os conflitos nas atuais terras indígenas possuem uma relação estreita com a apropriação privada da terra por parte dos caciques que, em parceria ou não com brancos, cultivam no modelo de agricultura extensiva (principalmente soja) deixando a maior parte dos indígenas dependentes de políticas assistenciais, do artesanato ou da venda da força de trabalho, e apontam-se novas áreas como possibilidade de resgate da relação coletivista do passado. A transcrição de fragmento do relato de Adamor Frando ilustra bem a nossa afirmação:

O dia que nós tomarmos esta terra se der 10 hectares cada um, vai ser 10 hectares. Nosso cacique aqui, eu também sou liderança, esse aqui, se tiver que cobrar, vai se cobrar de nós. Porque quando nós retomarmos essa terra. Não é porque eu sou presidente do conselho: 'Dá100 hectares ai' ou porque é o cacique vai pegar 300 hectares, não....não.... Por causa dessa gente do Ligeiro,..... Estamos sofrendo. (VEIGA, 2005, p. 38).

Apesar da insistência em afirmar que este grupo saíra da TI de Ligeiro, que não pactua com práticas de conflito, de violência e de transferência, o relatório de 2008 menciona que uma disputa entre grupos do acampamento levou 13 das 45 famílias existentes em 2006 a serem retiradas do acampamento e alojadas novamente na TI de Ligeiro. Os fatos relatados acima reforçam a possibilidade dos elementos discursivos de que novas terras indígenas

¹⁰⁰ Relato de Aldomar Franco, vice-cacique do atual acampamento do Forquilha, relata histórias que a sua sogra (Guilhermina Braga) conta: "Tinha o cacique: o falecido Gervásio Lima, ela conta tudo, tinha 3,4 mulher, e tinha uns brancos cuidando os índios com ele, e não sei se está vivo o tal de Irani Furlin, que cuidava com ele e o falecido Moacir Salvador, esse é falecido. Então ele dizia: 'qual índia tu quer?', o cacique, para tu ve a sem-vergonhice que tem acontecido com o nosso índio. [...] E o senhor Irani Furlin e, o outro branco dizia: 'aquela ai'. O cacique dizia. Venha aqui. Se não quizesse... [apanhava]" (VEIGA, 2005, p. 37).

representariam uma ruptura com as mazelas da atual organização indígena e a possibilidade de implementação de uma forma tradicional de vida não passarem de justificativas abstratas da demanda por novas terras¹⁰¹.

Outro elemento que compõe a referida lógica discursiva é o vínculo indígena com a preservação da natureza. O debate, nas últimas décadas, sobre o modelo de desenvolvimento, o esgotamento dos recursos naturais e as mudanças climáticas decorrentes ampliou a preocupação com preservação ambiental. Esta preocupação traduz-se, entre outras formas, em normas nacionais e internacionais, numa consciência difusa da população em geral e num conjunto de ONGs que passam a articular militantes ecologistas e desenvolver um conjunto de ações que se pretendem de conservação e conscientização ambiental. Acaba-se por desenvolver uma vinculação entre a criação de novas áreas indígenas com a preservação ambiental (BITENCOURT, 2007), que seria capaz de recuperar a paisagem e a forma de vida primitiva¹⁰².

Demonstramos que os laudos antropológicos constituídos, formalmente, em peça fundamental na identificação, delimitação e demarcação de terras indígenas, não estão reconhecidos por parcela da comunidade acadêmica e, principalmente, pelos atingidos com as demandas territoriais indígenas, como uma peça que deve ter tamanha credibilidade e se constitua em documento comprobatório de ocupação tradicional indígena. Neste sentido, as diferentes análises e posicionamentos frente a este documento incitará movimentos divergentes na efetivação das políticas territoriais indígenas.

4.2.2 A origem da demanda indígena

Diante da intensificação das demandas indígenas no norte do Rio Grande do Sul, torna-se necessário refletirmos sobre suas origens e, principalmente, por que tem se intensificado nas últimas décadas. Novamente podemos identificar, em linhas gerais, três perspectivas de análise diferentes. A primeira delas identifica a origem como sendo política, associada a questões políticas internacionais e nacionais vinculadas a ONGs e ao próprio Partido dos Trabalhadores que teriam uma postura de desrespeito à propriedade privada e buscariam na ampliação do percentual das terras indígenas uma forma de coletivização e de

¹⁰¹ Estes elementos serão mais explorados no capítulo 4 quando abordaremos a questão da diversidade e do etnodesenvolvimento.

¹⁰² “Para a sua reprodução física e cultural os kaingang necessitam recompor a terra indígena do Passo Grande do Forquilha recuperando as matas ciliares. Precisa voltar a plantar araucária e ervais que existiam nessa terra e faziam parte dos seus costumes. Para isso os kaingang buscam recompor o território ocupado pelos antigos antes da grande expansão da agricultura da década de 1940” (VEIGA, 2008, p. 42).

impactar no processo de modernização do campo e de avanço do agronegócio. A segunda, presente no discurso indígena da Funai e das entidades indigenistas, que advogam a demanda no direito constitucional e na trajetória territorial desenvolvida pelo Estado e por iniciativa privada, que retirou as terras indígenas. Por fim, uma postura intermediária que vê na origem das demandas uma condição histórica de exclusão territorial dos indígenas, mas principalmente uma política indigenista que se centra na ampliação territorial e numa concepção romantizada imaginando que, com a ampliação territorial, os indígenas voltariam a viver "num paraíso perdido", de forma harmoniosa entre si e com a natureza. Passaremos a reconstruir os principais argumentos de cada um destes posicionamentos.

A identificação da demanda indígena restringindo a questão política ideológica internacional e do governo do PT busca argumento na gradativa ampliação do percentual das terras demarcadas para indígenas, que hoje ultrapassam os 13% do território nacional, o que representaria um percentual per capita maior para os indígenas do que para os demais moradores do campo. Como este posicionamento centra-se no argumento produtivo e econômico, não haveria justificativa para demarcar novas terras indígenas. Busca-se inclusive demonstrar que a quantidade de terras para os indígenas não representa melhorias econômicas para suas comunidades. Tendo presente que a questão cultural e ambiental está subjugada ao crescimento produtivo e econômico, entendidos aqui como processo de desenvolvimento, associa-se a demanda indígena a interesses exteriores as suas comunidades, presentes nos interesses ecologistas e coletivistas. O deputado federal Alceu Moreira, pronunciando-se em audiência pública¹⁰³, assim sintetiza este posicionamento: "[...] estão querendo demarcar terras para os índios; abandonam-se os índios que não tem como viver nelas, depois ficam terra da União que distribuem para os seus 'companheiros' sem custo. É uma questão ideológica [...]."

A associação da questão territorial indígena com a atuação de ONGs, principalmente que atuam com a temática ecológica, encontra respaldo em dados da ampliação da relação entre estas duas temáticas. Estudos ainda do final da década de 1990 apontam que havia cinco mil ONGs com atuação no Brasil, e 40% delas atuavam com a temática ecologia (NEDER, 1997, p. 9). Bittencourt (2007) salienta que as transformações das últimas décadas do século XX e início do século XXI ampliaram a ressonância das temáticas ambientais, de preservação da natureza e da biodiversidade, associando com isso os indígenas a ícones simbólicos do

¹⁰³ A audiência foi promovida pela Comissão de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, ocorreu em Passo Fundo no dia 26 de setembro de 2013 no centro de evento da Universidade de Passo Fundo - UPF

preservacionismo e legitimando, em grande medida, as ONGs junto à opinião pública. Nesse sentido, a autora entende que:

Os índios, apesar de nem sempre participarem concretamente do movimento ecologista, constituem um de seus alicerces fundamentais porque, para os ecologistas, os índios são modelos, exemplos vivos de culturas que se formam em equilíbrio com o meio ambiente. (BITTENCOURT, 2007, p. 141).

A mesma autora (2007, p. 143) é mais enfática ao afirmar que “os índios terminam por constituir-se em ‘vitrines identitárias’, isto é, em imagem de autenticidade, utilizada para aumentar o acesso das ONGs aos recursos e obter o apoio de agências de cooperação”. Estes dados de longe respaldam uma associação direta e exclusiva sobre a necessidade territorial indígena, mas estão sendo importantes para dar visibilidade ao tema, contribuem na organização indígena e acabam por ser elementos empíricos por respaldar o posicionamento descrito.

Uma segunda forma de compreender a demanda indígena centra-se na perspectiva do indigenato, da ocupação imemorial e na lógica de que os indígenas tiveram, através da restrição do seu território, o cerceamento da sua forma tradicional de vida e, neste sentido, o estabelecimento de novas terras indígenas possibilitaria o retorno da forma de vida rompida com a chegada dos portugueses. Nesta perspectiva de análise a origem da demanda indígena respalda-se no direito originário sobre a terra, que, muito embora tenha se restringido no decorrer da história brasileira, deve ser reconhecido e efetivado como condição de desenvolvimento destes povos. Esta percepção aproxima-se da concepção de "diversidade primordial" pela qual se entende a caracterização dos indígenas como tal pela sua condição originária que os distinguia dos europeus que aqui chegaram no final do século XV (NAVARRETE, 2008). A diversidade étnica existente estaria ligada às raízes originárias dos grupos que constituíram a formação populacional e social e que, no decorrer do período colonial e constituição dos estados nacionais, se mantém a partir de diferentes formas de herança e manutenção das características de seus antepassados e de resistência ao modelo socioeconômico que buscou homogeneizá-los. As heranças enraizadas na resistência aflorariam assim que as condições se reestabelessem com a organização de novos territórios. Como já mencionamos anteriormente, esta concepção está presente, em grande medida, nos laudos da Funai, nas organizações indigenistas e nos diferentes setores do Estado que interpretam o direito indígena a partir da perspectiva do direito originário.

Uma terceira perspectiva de compreender a origem da demanda indígena reconhece, diferentemente da primeira, a cultura indígena e a necessidade de territórios para seu desenvolvimento, mas também se diferencia da segunda na medida em que sustenta que as necessidades indígenas atuais se diferenciam de períodos históricos anteriores e, portanto, a forma de ocupação territorial na atualidade deve ser entendida e resolvida a partir das necessidades que atualmente os indígenas possuem. Esta abordagem aproxima-se da crítica que Navarrete (2008) faz da concepção de diversidade primordial e se aproxima da concepção da diversidade emergente, a qual, ao mesmo tempo que nega a importância de analisarmos o processo de colonização e de definições e redefinições dos territórios indígenas associados a políticas "contraditórias e oscilantes", ressalta que os indígenas não foram "vítimas passivas" e tampouco permanecem com características dos séculos passados, o que os levaria a viverem da mesma forma que outrora. Neste sentido, diversidade deve ser entendida como uma permanente construção que se altera e se constitui historicamente num processo simultâneo de resistência e de integração, de manutenção de heranças e constituição de novas características e necessidades, de acordo com o momento histórico (NAVARRETE, 2008, p. 91).

Estas perspectivas conceituais de diversidades podem contribuir para as análises sobre os conflitos territoriais agravados pela demanda de novas áreas indígenas em terras destinadas pelo Estado para colonização e secularmente ocupadas por agricultores sob o argumento étnico de ocupação tradicional. Questões tais como: Quem são os índios que reivindicam a criação de novas áreas indígenas? Quais necessidades eles possuem no século XIX? Quais elementos os identificam com estas terras reivindicadas?

Ressalta-se, nesta perspectiva de análise, o fato de que a grande maioria dos acampamentos kaingang existentes na região norte do Rio Grande do Sul tem origem em outras terras indígenas já demarcadas e são frutos de disputas entre lideranças e caciques, que têm na posse privada da terra e sua utilização desigual o ponto central das divergências. Outro elemento importante é que as comunidades indígenas kaingang do norte do Rio Grande do Sul, cuja cultura tradicional influencia no processo de constituição e reconstituição de sua diversidade, estabeleceram relação com o mercado, que, hoje, os torna desejosos e dependentes do consumo e, portanto, necessitados de fonte de renda. Por isso, buscam estabelecer estratégias para relacionar-se com outros setores da sociedade e satisfazer as necessidades que se constituem no momento histórico presente. Dentro deste contexto as demandas por novas terras relacionam-se com estas necessidades atuais que não serão atendidas com a criação de novas áreas, tampouco o vínculo com as áreas reivindicadas prende-se às necessidades dos séculos anteriores.

No caso específico do Passo Grande do Forquilha, a justificativa produzida pelo laudo aproxima-se da segunda perspectiva de percepção da origem da demanda indígena. Mesmo relatando conflitos nas atuais terras indígenas e a apropriação privada da terra, conclui que a saída para este conjunto de conflitos é a criação de novas áreas indígenas. Veiga (2005; 2008) reconhece os conflitos e a apropriação privada da terra, mas atribui a sua existência à dinâmica capitalista e à política equivocada do Estado, entendendo que a demarcação de novas áreas reestabelecerá a condição de vida dos indígenas. O cacique Ireni, cujas entrevistas foram transcritas, relatou que passou por diversas áreas e que, inclusive, contribuiu para a reconstituição da TI Ventarra¹⁰⁴, estabelecendo-se na TI de Ligeiro, mas, em função de brigas com o cacique, teve que sair. "Foi agora em 2004. O pessoal veio aqui comigo. A Funai, eu não sei porque deixou passa isso ai. Eles viram tudo, as armas, tem rifle, calibre 12 lá dentro. Então esse pessoal que está aqui é o pessoal que quer paz. Somos evangélicos, a gente quer paz, é isso que a gente quer..." (VEIGA, 2005, p. 40, Depoimento do Cacique Ireni). O entrevistado localiza o motivo do conflito no interesse do cacique arrendar a terra para o plantio da soja:

O caso do Ligeiro aconteceu assim... o branco o grande latifundiário que planta ali com a liderança, então ele diz ó: 'o fulano (...) e persegue o Davi, porque tem um pedacinho grande de terra que dá pra ir trator (... e tudo)' ah dai o cacique já começa a pegar no pé dele até tirar o pedaço de terra e atropelar ele de lá (...) Como têm umas retomadas que eu também estou sabendo. Acho que a senhora também está sabendo, hoje tem cacique que tem 500 hectares, mas para andar com o branco. Como tem alguém saindo de outras áreas ali porque não tem um pedacinho de terra para sobreviver com os seus filhos, só no artesanato e a gente sabe que é difícil. (VEIGA, 2005, p. 42).

Após o conjunto de relatos Veiga inclui no relatório uma sessão intitulada "A privatização da terra indígena e seus mecanismos", que é uma reprodução de parte de uma comunicação apresentada por ela na VI reunião da Antropologia do Mercosul (nov. 2005) tendo por base empírica o oeste de Santa Catarina (Toldos Chapecó e Chimbange), no qual sistematiza a prática da apropriação privada e desigual das terras nas atuais áreas indígenas e mostra que a prática da "transferência" é utilizada como forma de controle político de determinadas lideranças e perpetuação de seu poder econômico sobre as terras¹⁰⁵, produzindo desigualdades sociais e reproduzindo práticas do "modelo capitalista do entorno". Contudo, ao

¹⁰⁴ A área de Ventarra localizada no atual município de Erebangó foi demarcada na segunda metade do século XX, extinta na década de 1960 e reconstituída na década de 1990.

¹⁰⁵ A transferência "tida como 'parte de cultura', essa prática vem se constituindo numa forma de concentração de terras e renda dentro dos territórios indígenas, uma vez que as famílias transferidas são expropriadas das duas posses na sua de terra de ocupação tradicional." (VEIGA, 2005, p. 51).

invés de refletir sobre formas de estancar o processo atual de expulsão atual dos indígenas de suas terras tradicionalmente ocupadas e já demarcadas pelo Estado, produz uma justificativa (aproximando-se da concepção da diversidade primordial, abordada acima) para a reivindicação de novas terras indígenas ocupadas por agricultores no início do século XX.

A conquista de territórios perdidos no começo do século XX passa a ser para muitos kaingang a única forma de conseguir acesso à terra, pelo recurso da ampliação dos territórios indígenas. Isso explica vários acampamentos, principalmente no norte do rio Grande do Sul, demandando regularização de terras. [...] Como atualmente esse território está ocupado, o grupo 'dissidente' pede a abertura de um processo administrativo de reconhecimento e recuperação de terras tradicionalmente ocupadas, o que é legítimo (VEIGA, 2005, p. 52).

Reconhece-se que a origem das demandas está relacionada à forma de ocupação das atuais áreas indígenas, mas se atribui a causa deste problema a uma pressão exercida pelo capitalismo de mercado que objetiva obter lucro com o plantio de produtos para exportação, principalmente a soja, e ao estado que historicamente foi conivente com a exploração das riquezas das terras indígenas e, na atualidade, não desenvolve políticas que construam um modelo agrícola autossustentável. Outro fator é o crescimento da população kaingang acima da média nacional, o que produziria uma pressão demográfica por novas terras¹⁰⁶. Os conflitos são entendidos a partir de razões externas, eximindo os indígenas das responsabilidades sobre elas. As queixas presentes, principalmente no depoimento de Irenir, das práticas violentas e até das maldades cometidas por caciques, não são analisadas com profundidade e se conclui que a solução do problema é voltar para "os tempos antigos".

Os dissidentes não tem como voltar às áreas de origem porque não encontrarão espaço nem físico e tampouco político. Nos tempos antigos quando havia um rompimento político o grupo perdedor retirava-se e ia fundar uma nova aldeia em um outro lugar, levando consigo todos os seus aliados. Os Kaingang estão refazendo esse caminho através da recuperação de seus territórios tradicionais. (VEIGA, 2005, p. 54).

Esta perspectiva de análise minimiza o impacto que a modernização e as relações interétnicas promovem na cultura dos povos tradicionais, podendo, inclusive, transformar elementos de divergência/conflitos que cumpriam com uma função agregadora social e cultural do grupo em processos de rompimentos desagregadores. O estudo feito por Wachtel (1996) com a comunidade de Chipaya exemplifica como os elementos essenciais da cultura,

¹⁰⁶ "As brigas entre indígenas Kaingang no Rio Grande do Sul têm como causas principais: a) O aumento da população: são cerca de 15 mil Kaingang apenas no RS;b) A mudança na forma de organização social, imposta a ele após o contato." (VEIGA, 2008, p. 31-32).

como a divisão dos diferentes grupos, bem como dos campos e elementos religiosos, transformaram-se em elementos de cisões, violência e decadência da comunidade. Programas governamentais, como os que promoveram a canalização da água, a construção de escolas, a introdução de tradições e festas cívicas, assim como o deslocamento de grupos que migravam para grandes centros em busca de trabalhos, mesmo que sazonais, foram transformando elementos dos hábitos e da cultura e, até, a estruturação física das aldeias. “Como em todos os outros lugares de Altiplano, uma certa concepção de modernidade submergiu a aldeia: “Chipaya, e não é mais Chipaya” (WACHTEL, 1996, p. 13). Nesta mesma perspectiva a introdução das religiões cristãs (católicas e evangélicas) vão modificar o processo de agrupamento tradicional baseados nas “metades”¹⁰⁷, potencializando as divergências internas que se transformam em cisões. Relatando a tensão entre estes grupos que, na década de 1970 incluía a proposta de um deles de desvincular o território dos demais, o autor conclui:

Sem dúvida um fator diferente estava interferindo nas causas explícitas da cisão: graves conflitos estavam agitando a aldeia, a partir dos anos 60, devido a implantação de novos grupos religiosos, seja de credo protestantes (como pentecostais e evangélicos), seja católico (com os “catequistas”). (WACHTEL, 1996, p. 31).

Ao mesmo tempo em que estas transformações produzem dimensões diferentes para o conflito e transformam crenças que sustentavam vínculos sociais seculares, provocam o ressurgimento de crenças arcaicas, personagens vampírescos que numa tentativa de explicar as transformações e de restaurar condições passadas, não produzem nada além da ampliação do conflito.

Retornando à perspectiva dos kaingang, nos parece possível aproximar-se da análise descrita anteriormente, pois se é verdade que as disputas fazem parte da trajetória histórica, elas, na atualidade, possuem motivadores bem distintos do passado, não podendo, portanto, ser solucionadas como outrora o foram. O indício concreto que fundamenta esta análise é que mesmo após a saída (fruto de um conflito e da cisão na TI de Ligeiro) do grupo de indígenas liderados pelo cacique Ireni, que deu origem à demanda da TI do Passo Grande do Forquilha,

¹⁰⁷ Wachtel (1996, p. 24-25) relata que, da mesma forma que nas demais regiões do altiplano andino, em Chipaya a divisão dualista interferia na divisão do território, na organização dos grupos sociais e no universo do sagrado, contudo havia uma particularidade que as duas metades (Aransaya e Manasaya) eram ao mesmo tempo *Ayllus* formando duas unidades administrativas e economicamente separadas e justapostas, que por sua vez cada um se subdividiam em dois grupos/setores. Na metade Aransaya tinham os Tuanchatja e Tajachajta e na outra metade, Manansaya tinha os Ushata e Waruta.

já houve mais dois novos conflitos na TI de Ligeiro (2011 e 2014)¹⁰⁸, provocando atos violentos e obrigando grupos a se retirarem da comunidade. No próprio acampamento que reivindica a demarcação da TI de Passo Grande do Forquilha também já houve conflitos que resultaram em rupturas e na necessidade de parte do grupo retirar-se, conforme já relatamos.

4.3 A trajetória da Identificação e Delimitação da TI de Passo Grande do Forquilha: uma experiência de política pública fruto de interações

As políticas públicas, como já demonstramos no segundo capítulo, são fruto de um processo dinâmico de interação do Estado e da sociedade, que interagem dialeticamente no reconhecimento das necessidades e dos direitos, na formulação de bases normativas/jurídicas, gerando o dever do Estado de formular políticas públicas (ações do estado) que objetivam efetivar os direitos e de avaliar a pertinência e coerência destas políticas, bem como de sua eficiência e eficácia.

Neste sentido, vimos que a positivação do direito territorial indígena na Constituição de 1988 foi fruto de mobilização de diferentes sujeitos sociais que demonstraram a pertinência deste direito e a necessidade de normatizá-lo. Uma vez reconhecido e garantido o direito e estabelecido o dever do Estado, desenvolvem-se políticas públicas que buscam cumprir o referido dever e efetivar o direito indígena, através dos processos de identificação, delimitação e demarcação das terras indígenas consideradas tradicionalmente ocupadas por

¹⁰⁸ Os conflitos tem como motivo aparente comum que é a disputa pelo exercício do cargo do cacique que, na atualidade, tem o poder de gerenciamento da divisão das terras das aldeias. Em dezembro de 2011 divergências internas geram conflitos que resultaram em tiroteio, queima de casas e a expulsão de um grupo de indígenas da aldeia. “Candinho explica que a atitude gerou controvérsia na reserva, o que teria motivado pelo menos 200 índios a se revoltarem neste sábado. Ele conta que houve troca de tiros na reserva e revela que pelo menos quatro casas foram incendiadas, incluindo a dele e a do vice-cacique. Conforme o cacique, objetos também teriam sido retirados das residências.” (Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2011/12/desentendimento-gera-conflito-tiroteio-e-incendio-em-reserva-indigena-de-charrua-3600113.html>>. Acesso em: 13 ago. 2014).

Recentemente, em 31 de julho, um novo conflito, com atos violentos, incêndios de casas teria como estopim a prisão e maus tratos ao grupo de discorda do atual cacique que não quer fazer eleições. “Índios entraram em conflito na noite de quinta para sexta na reserva de Charrua. Diversas pessoas ficaram feridas e três casas foram queimadas. Um cacique teria prendido pelo menos 10 pessoas, entre elas crianças e adolescentes, na quinta-feira. O estopim ocorreu quando uma adolescente presa, com um filho no braço, teria sido espancada e a criança caiu ao solo, iniciando o conflito. As divergências resultam da atitude de um cacique que não quer realizar eleições para a escolha de nova liderança da tribo que tem 380 índios.” (Disponível em: <<http://www.diariodamanha.com/noticias/ver/3362/Confronto+em+Charrua+ser%C3%A1+investigado>>. Acesso em: 18 ago. 2014).

A violência dos atos assim foi relatada por uma indígena: "Minha neta de quatro anos foi presa. É triste para mim. Eu disse para o comandante liberar ela, que ela mama no peito da mãe, e ele não quis", relatou a aposentada Carmelina Deodoro. Disponível em:

<[http://www.radiotapejara.com.br/noticia.php?not_id=21995&c=5&cn=CHARRUAÍndios entram em conflito e queimam casas na reserva de Charrua](http://www.radiotapejara.com.br/noticia.php?not_id=21995&c=5&cn=CHARRUAÍndios+entram+em+conflito+e+queimam+casas+na+reserva+de+Charrua)>. Acesso em: 18 ago. 2014.

eles, regulamentado no Decreto 1775/1994 e na Portaria 14/1996 do Ministério da Justiça. O que pretendemos demonstrar com a análise específica do caso da TI de Passo Grande do Forquilha é que, considerando as divergências na interpretação do disposto na Constituição, principalmente no que diz respeito ao conceito de *ocupação tradicional* e dos ritos do processo demarcatório previsto no decreto supracitado, o Estado possuiria uma relativa autonomia para efetivar os procedimentos nele proposto.

Contudo, como já afirmamos, não há uma distinção estanque entre a formulação e implementação das políticas públicas, por isso a interação entre Estado e setores sociais atingidos, seja os supostamente beneficiários (no caso os indígenas), os que seriam prejudicados por terem suas terras demarcadas (no caso os agricultores), ou mesmo os demais que, mesmo não atingidos, possuem interesse no tema, tais como entidades representativas (sindicatos, associações, etc.), órgãos indigenistas (ONGs, CIMI, etc.) vai atuar e interferir diretamente no andamento da efetivação da política. Permanece a interação dos diferentes setores sociais (arena social) que, a partir de seus interesses específicos, de suas diferentes formas de interpretar as normas, a realidade histórica, a condição social dos indígenas e dos agricultores, vão interferir no percurso da política pública, provocando, inclusive, a possibilidade de mudança da institucionalidade (normas jurídicas). A interação não ocorre de forma monolítica; é perceptível a existência de tensões tanto na arena social quanto no Estado e, não raras vezes, aproximações parciais de setores da sociedade com setores do Estado e vice-versa, no intuito de legitimar suas propostas.

Tendo por base esta forma de compreender as políticas públicas, o contexto histórico do Passo Grande do Forquilha e os diferentes posicionamentos já descritos sobre o direito indígena e a pertinência na atuação do Estado, passamos a inventariar a atuação do Estado e da sociedade e, na sequência, analisar em que medida estas ações promoveram alterações de percurso na efetivação da política pública de identificação e delimitação da referida terra indígena.

4.3.1 A atuação do Estado e da sociedade na formulação e implementação da Política Pública de Identificação, Delimitação e Demarcação da TI de Passo Grande do Forquilha

A política territorial indígena tem como marco regulatório o disposto na Constituição, principalmente nos artigos 231 e 232, os quais estabelecem que os indígenas têm direitos sobre as terras tradicionalmente ocupadas e cabe ao Estado fazer a identificação, delimitação e demarcação. Seguindo o trâmite estabelecido pelo Decreto 1775/1996 e pela Portaria

14/1996 do Ministério da Justiça, a Funai, ao receber a demanda indígena para identificação e delimitação da TI de Passo Grande do Forquilha, nomeou uma equipe para fazer um estudo prévio, objetivando averiguar, através de investigações antropológicas, a pertinência da referida demanda. Após receber o estudo prévio e concluir pela pertinência da demanda indígena foi nomeado um Grupo de trabalho, cuja tarefa era a realização do relatório de identificação e delimitação da referida TI.

Neste momento de elaboração do relatório iniciam-se as interações no sentido de interferir no processo e defender, cada qual, os seus interesses. Os indígenas participam efetivamente da construção desde o estudo prévio, no qual estão inúmeras entrevistas, relatando a ocupação tradicional e contribuindo na definição do perímetro que consideravam necessário para abarcar o território tradicional. E, principalmente, para contemplar suas necessidades de reprodução física e cultural, conforme disposto no artigo 231 da Constituição de 1988. Paralelo a isto realizam um acampamento nas proximidades da ERS 343, que liga Sananduva a Cacique Doble. Este acampamento poderia ser interpretado como fruto do conflito ocorrido na TI de Ligeiro (município de Charrua) que obrigou ao grupo dissidente sair, contudo, um olhar mais detalhado demonstra que eles poderiam ir para uma outra TI já demarcada, como ocorre corriqueiramente. Portanto, a opção de acampar na beira do asfalto é fruto da estratégia de estabelecer presença física na área demandada e, com isso, estabelecer pressão junto a Funai, promover sensibilização da sociedade, buscando apoio para a sua demanda e, simultaneamente, estabelecer, com a presença física, junto aos agricultores que estão nas terras demandadas, um sentimento de que o processo demarcatório é irreversível.

Os agricultores, pelos relatos obtidos, não tiveram participação efetiva na construção do estudo prévio, permanecendo, em grande medida, alheios aos fatos que estavam ocorrendo. A mudança de postura ocorre a partir da primeira reunião promovida pelo GT que estava construindo o relatório de identificação e delimitação, objetivando informar à sociedade (agricultores, poder público local, entidades representativas) sobre o processo e buscar apoio dos agricultores para a realização do cadastro dos moradores no perímetro delimitado. Esta reunião, que ocorreu em 11 de julho de 2007 na Câmara de Vereadores do município de Sananduva, teve clima muito tenso. Os agricultores e representantes políticos manifestaram sua contrariedade com as informações repassadas pela coordenadora do GT, como relata Veiga:

A comissão da Funai, incluindo os membros do GT e o próprio Administrador da AER Passo Fundo, foi recebida com agressividade pelos

presentes, sendo agredida verbalmente e ameaçada pelos agricultores e seus advogados. O prefeito de Sananduva manifestou a sua intenção de se deslocar a Brasília para tratar da questão diretamente com a Presidente da Funai. (2008, p. 49).

Esse foi o primeiro contato oficial da Funai e do GT com os agricultores, representantes políticos e entidades representativas. Portanto, foi o momento em que os atingidos direta ou indiretamente com o processo demarcatório ficam cientes do que estava ocorrendo e, desta forma, desenvolvem estratégias para interferir no processo de efetivação desta política pública, buscando garantir seus interesses.

O GT e a Funai, a partir deste fato e da visível insegurança de seus membros para concluir o trabalho de campo, recorrem à justiça e obtêm o direito de adentrar nas propriedades para fazer o levantamento fundiário e a proteção da polícia federal para efetivar tal ato. No entanto, as lideranças dos agricultores, já cientes do processo, buscam obstruir a realização do levantamento fundiário, orientando os agricultores a se negarem prestar qualquer informação solicitada.

No dia 29 de Agosto, logo no início dos trabalhos, o advogado Geovane Meola, Vice Presidente do Sindicato Rural de Sananduva, entrevistado por uma rádio local, orientou os agricultores 'para não assinarem qualquer documento e não prestarem qualquer tipo de informação, nem mesmo o seu nome'. (VEIGA, 2008, p. 50).

O objetivo claro da orientação dada pelas lideranças sindicais, como mencionada na entrevista citada anteriormente, era de obstruir o trabalho do GT, seja por discordar do estudo que estava sendo desenvolvido, seja pela efetiva participação deles ou mesmo por discordar do objeto do estudo. Na prática, mesmo com estas dificuldades, o GT concluiu o relatório que foi entregue para apreciação da Funai.

Diante disso, os agricultores desenvolvem uma estratégia de atuação no intuito de promover maior organização e obter capacidade de interferência política e jurídica, objetivando evitar a demarcação. Uma das estratégias foi a organização de uma associação, instituindo uma pessoa jurídica para representá-los e, concomitantemente, a formação de uma comissão reunindo as diversas entidades do município que passaram a pensar estratégias e desenvolver ações conjuntas. Entre as ações destacam-se audiências com a Funai e o Ministério da Justiça em Brasília, a busca de reintegração de posse da área ocupada pelo acampamento indígena e a contratação de duas instituições de Ensino Superior, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Faculdade Meridional (IMED), para desenvolver

um estudo territorial da região, reconstruindo a trajetória da ocupação e verificando a efetiva presença indígena na área demandada.

Até este momento da efetivação da política territorial parece claro que os agentes do Estado (representados pelos Servidores da Funai e o próprio Ministério Público que impetrou a ação judicial solicitando e obtendo o direito dos membros do GT entrarem nas propriedades dos agricultores com proteção policial) estão convictos e coesos no intuito de efetivar o processo demarcatório, não havendo espaço para os agricultores e seus representantes exercerem qualquer influência na mudança da agenda (KINGDON, 2007) da demarcação da TI do Passo Grande do Forquilha. Ou seja, conforme analisamos no segundo capítulo, pode-se perceber que a institucionalidade do Estado, através dos seus *Policy Makers*, segue o curso na efetivação de uma política normatizada, apesar das diversas tentativas de manifestações (lobbies) pelos agricultores.

Os passos previstos no Decreto 1775/1996 foram ocorrendo e legitimando o processo demarcatório. O resumo executivo do Relatório de Identificação e Delimitação foi publicado no Diário Oficial da União, abrindo a possibilidade de os agricultores apresentarem argumentos em sua defesa, descaracterizando a ocupação tradicional indígena ou apontando vícios no processo administrativos desenvolvido pela Funai. Inúmeros argumentos e documentos foram apresentados, alinhados em três eixos: o primeiro, que a região delimitada atingia um grande número de famílias de pequenos agricultores familiares que estavam na área há um século; segundo, que o relatório apresentado pela Funai não tinha ouvido os agricultores e estava baseado exclusivamente em depoimento dos indígenas que construíram relatos a partir dos interesses em obterem terras, que na prática estes indígenas viviam em outras áreas demarcadas e que saíram delas em função de conflitos políticos e disputas pela apropriação privada destas terras indígenas, em grande medida destinadas ao arrendamento que beneficia apenas parcela dos indígenas; por fim, que a terra delimitada tinha sido comprada pelos agricultores do Estado, num processo de colonização, não houve grilagem ou esbulho dos indígenas por parte dos agricultores e, portanto, a política de identificação e delimitação deveria levar em consideração esta realidade específica.

Os argumentos apresentados pelos agricultores não surtiram nenhum efeito, e a Funai reiterou sua convicção de que a área delimitada se constituía em terra tradicionalmente ocupada por indígenas e deveria ser demarcada, enviando processo ao Ministério da Justiça, que assinou a portaria Declaratória nº 498 e 25 de abril de 2011. A Portaria possui grande importância, pois no rito estabelecido pelo Decreto 1775/96, a partir deste momento resta a

demarcação física e a desintrusão¹⁰⁹ dos não indígenas, ou seja, não há mais espaço para, no âmbito administrativo, discutir o mérito do direito indígena sobre a terra.

4.3.2 *As mudanças de percurso: a criação de uma nova agenda*

A Portaria do Ministro da Justiça consolidou administrativamente a demarcação da TI de Passo Grande do Forquilha, restando apenas o processo de delimitação física, a identificação dos agricultores (denominados de intrusos) que moravam dentro dela, a avaliação e indenização das benfeitorias de boa fé existentes para, por fim, promover a desintrusão e a homologação da TI pela Presidência da República.

Conforme mencionamos, o processo de efetivação da política pública esteve permeada por embates e diálogos entre as instituições representantes do Estado, representantes dos indígenas e representantes dos agricultores, contudo, dentro da perspectiva posta por Kingdon (2007), a agenda estava posta. A alternativa adotada era a de demarcar a área e indenizar as benfeitorias dos agricultores e retirá-los da referida área.

Muito embora Kingdon trate da agenda das políticas públicas mais relacionadas às pessoas e instâncias do Estado que têm o poder de decisão, nos parece útil para analisarmos a sequência do processo da referida demarcação, após a Portaria Declaratória do Ministro da Justiça. Kingdon (2007) aponta claramente que é possível provocar a criação de uma agenda dentro da agenda, ou seja, dentro da perspectiva, aparentemente consumada, da demarcação constitui-se uma agenda específica, principalmente a partir de especificidades que possam surgir ou mesmo as existentes, mas que não eram percebidas. É desta forma que podemos entender a atuação dos agricultores e de outras entidades adeptas de sua causa, que se desenvolve no sentido de constituir e/ou reformular a agenda. Para que isso ocorresse era necessário dar visibilidade para o problema e colocá-lo na dinâmica da política. Nesse sentido, Kingdon (2007, p. 227-228) afirma:

As situações passam a ser definidas como problemas e aumentam a chances se tornarem prioridades na agenda quando acreditamos que devemos fazer algo para mudá-la. As pessoas dentro e fora do governo definem situações como problemas de várias maneiras. Primeiro, situações que colocam em cheque(sic) valores importantes são transformados em problemas. Segundo, situações se tornam problema por comparações com outros países ou com outras unidades relevantes.

¹⁰⁹ Retirada dos agricultores que possuem propriedade e vivem no perímetro declarado como sendo de ocupação tradicional indígena, avaliação e indenização de suas benfeitorias construídas de *boa fé*, cabe destacar que não há previsão constitucional para indenizar as terras em caso de Declaração de áreas indígenas.

Dentro dessas perspectivas, junções de fatores contribuíram para que se recolocasse a demarcação da TI do Passo Grande do Forquilha na agenda e se buscasse construir outras alternativas de definição, das quais enumeramos algumas na sequência.

Primeiro, o convencimento de diferentes entidades representativas de que este tema era relevante e, portanto, deveria fazer parte da estratégia de sua atuação junto à sociedade e junto ao governo. Assim como ocorre no âmbito do Estado e de governos nas entidades representativas, também determinados temas ganham relevância e passam a fazer parte da agenda (normalmente chamada de pauta), ganhando centralidade em suas ações de diálogo com suas bases, de mobilização e, principalmente, de momentos de negociação com os governos. Não foi diferente com a questão indígena, ilustrada pelo exemplo de duas entidades sindicais, Fetraf/Sul e CUT, e pela Igreja Católica. Optamos por esses dois exemplos por serem entidades que, historicamente, representam os setores sociais mais fragilizados, incluindo os indígenas e os agricultores familiares, fator que contribui para posições internas divergentes e dificulta a tomada de posição pública e, principalmente, a inclusão do tema na sua agenda de luta social.

Em relação à Fetraf, por ser uma federação que agrega sindicatos de agricultores familiares, pareceria óbvio que teriam uma posição de defesa dos agricultores atingidos pela demanda da TI de Passo Grande do Forquilha, uma vez que são agricultores familiares. Contudo, o posicionamento histórico, que inclui as demandas indígenas, nas suas propostas de transformações da sociedade, criou um ponto de tensão e dificuldade de compreensão da realidade específica, como relata Lavandoski¹¹⁰:

Este é um tema de difícil compreensão entre as próprias lideranças que historicamente defendem uma causa em que os índios estão dentro dela, ou seja, defender os mais pobres, aqueles que sempre foram excluídos da sociedade [...] isso foi muito difícil de compreender dentro da FETRAF, ou seja, de como a FETRAF iria ter uma posição contrária daquilo que os índios estavam reivindicando. (Entrevista com Sidimar Lavandoski, setembro, 2013).

Segundo o mesmo entrevistado, o posicionamento da Fetraf só se modificou em função de muito diálogo e capacidade de demonstrar que não se tratava de negar a necessidade de políticas indigenistas, mas sim de defender a história dos agricultores familiares e demonstrar que a retirada das suas terras não resolveria o problema dos indígenas.

¹¹⁰ Sidimar Lavandoski é coordenador do Sindicato da Agricultura Familiar de Sananduva, membro da coordenação da Federação da Agricultura Familiar do Rio Grande do Sul, e uma das lideranças de maior expressão pública sobre o tema.

A partir do trabalho de lideranças, de estudos desenvolvidos por universidades como a IMED e UFRGS conseguimos demonstrar que a realidade do Rio Grande do Sul é diferente de outras regiões do Brasil [...] estes elementos foram importantes para convencer a FETRAF em construir uma proposta [...] que questiona a forma como vem sendo construída a política territorial indígena [...] de que só terra não resolve o problema do índio, muito menos tirando terra dos agricultores familiares. (Entrevista, setembro, 2013).

Figura 1 – Reunião da Fetraf/Brasil com o Ministro Pepe Vargas



Fonte: Arquivo do Sindicato da Agricultura Familiar de Sananduva.

A Foto 1 registra a reunião ocorrida no dia 20 de março de 2012 com o então ministro do Desenvolvimento Agrário, Pepe Vargas, com representantes da Fetraf para negociação da pauta de reivindicação na qual a temática demarcação de Terras Indígenas ocupava lugar de destaque.

No tocante ao posicionamento da CUT, Central Sindical a qual a Fetraf é filiada, a realidade não é diferente, uma vez que o seu posicionamento ideológico inclui a defesa dos indígenas, e a sua base urbana tem maior distanciamento da realidade específica dos agricultores familiares. Apesar das dificuldades e da divergência, pelo mínimo, no que tange à criação de áreas indígenas em terras centenariamente ocupadas por agricultores, a Fetraf/Sul tem conseguido estabelecer um posicionamento da CUT¹¹¹ e, internamente, tem colocado a

¹¹¹ A CUT emitiu uma nota pública em maio de 2013 afirmando a defesa dos direitos dos agricultores familiares entendendo que a política desenvolvida pela Funai desrespeita o seu histórico e que o desenvolvimento dos povos tradicionais não pode ser feito em detrimento dos direitos daqueles.

temática como ponto central da pauta de negociação¹¹² com os governos, desde 2011. Além disso, tem desenvolvido mobilizações regionais e estaduais em defesa das terras dos agricultores familiares, como veremos mais adiante.

A situação da Igreja Católica é parecida com a relatada acima, com o agravante de não ser uma entidade de classe e, portanto, ter posições internas ideológicas, políticas e de forma de atuação divergentes. Se por um lado há setores da Igreja Católica ligadas às pastorais sociais, que vinculam a prática religiosa à defesa de políticas públicas e transformações sociais que favoreçam grupos subalternizados pelo modelo de desenvolvimento hegemônico; por outro lado a ampla maioria da estrutura clerical e dos católicos não faz a vinculação direta entre questões religiosas e sociais. Trataremos aqui do posicionamento dos setores da igreja vinculados às pastorais sociais. Uma das organizações diretamente ligadas à questão Indígena é o CIMI, que, como já mencionamos em passagens deste estudo, historicamente teve um papel fundamental na organização indígena, na construção de seus direitos positivados na Constituição de 1988 e na luta pela sua efetivação. A posição do CIMI mostrou-se irredutível na defesa dos interesses indígenas, demonstrada cabalmente na nota pública já analisada anteriormente, acusando governos e a Fetraf de se vincularem ao interesse do latifúndio. Contudo, os representantes da igreja, vinculados às pastorais sociais¹¹³, mais próximos ao caso concreto, construíram um posicionamento diferente, ponderando o direito dos agricultores e exigindo do Estado políticas que contribuíssem para o desenvolvimento dos indígenas, mas que preservassem a trajetória histórica dos agricultores e o direito deles permanecerem em suas terras. Em dezembro de 2013, em reunião do Regional Sul III, a comunidade de bispos discutiu o tema e encaminhou uma Carta ao Governador Tarso Genro. O documento afirma explicitamente que não busca posicionar-se em defesa dos agricultores ou indígenas, mas reconhece claramente o direito dos agricultores sobre as terras que ocupam. Após citar o artigo 231 da Constituição que estabelece os direitos territoriais indígenas, expressa:

Constatamos também que os pequenos agricultores em nossa região, diferentemente do que acontece em outras partes do país, possuem legalmente suas terras, que foram compradas e registradas pelos seus antepassados, em geral, já de terceira e quarta geração! Como dizer-lhes que a terra que os sustenta há decênios não é e não

¹¹² É prática da FETRAF, assim como de outras federações sindicais, realizar, todos os anos, mobilizações a partir de determinados pontos de reivindicações (pauta) e promover rodadas de negociações com os governos estaduais e com o governo federal.

¹¹³ É importante destacar que os municípios de Sananduva e Cacique Doble fazem parte da Diocese de Vacaria, que, historicamente, através do seu Bispo Orlando Dotti, referenciou-se pelo engajamento nas lutas sociais, envolvendo os movimentos sociais, principalmente o Sem Terra, SINDICAL vinculado aos agricultores e as Mulheres Trabalhadoras Rurais.

será mais deles? E o que mais impressiona: sem o justo ressarcimento do valor desses bens? Sem contar a dimensão humano-afetiva abalada pelo fato de serem praticamente arrancados de suas terras para lugar nenhum.

A mesma perspectiva é adotada pelo padre Édio Bresolim, pároco de Sananduva, quando afirma que a igreja não é contra os indígenas, até porque a missão da igreja é defender a vida, mas, que neste caso específico, os índios não têm razão de reivindicar a terra dos agricultores, sendo necessário buscar outras alternativas para atender às necessidades dos indígenas. Ele afirma que não se trata de uma luta contra os indígenas.

É para resolver o problema dos agricultores, deixar que eles fiquem nas suas terras, porque são deles, pagaram, tem escritura, mais de cento e dez anos, mas também resolver o problema dos índios. [...], não se quer mal dos índios, nunca, o que se quer é que deixem os agricultores onde estão, mas que pensem na possibilidade de os índios, eles também são filhos de Deus, seres humanos e precisam de uma atenção especial (entrevista 30/11/2013).

A diocese Nossa Senhora de Oliveira de Vacaria é mais enfática no sentido de afirmar o direito dos agricultores, não reconhecendo a demandas indígenas, especificamente a do Passo Grande do Forquilha. Em um documento, denominado Declaração, de 27 de maio de 2013, assinado pelos Bispos Dom Irineu Gassen e Dom Orlando Octacilio Dotti, afirmam:

Face às tensões provocadas por disputas de terras, entre colonos e índios, em nossa área de atuação, a diocese de Vacaria, vem publicamente manifestar-se que não reconhece a existência de nenhuma área Indígena, no território situado entre: leste, Rio Inhandava (Forquilha) e o Rio Apuaê (Ligeiro) e norte-sul, rio Pelotas e BR 285.

Com esta nossa Declaração, esperamos contribuir no sentido de elucidar, dirimir e dar soluções às dúvidas em questão.

A postura da igreja de não negar o direito indígena, de atuar de forma mediada para evitar o conflito, mas afirmar de forma contundente que no caso do Passo Grande do Forquilha o direito territorial é dos agricultores foi reforçada no caso recente em que os indígenas ocuparam o espaço comunitário (salão, igreja, campo de futebol) que formalmente pertence à Diocese de Vacaria, entrando com uma ação judicial para reintegração de posse.¹¹⁴

Percebemos claramente como o tema, gradativamente, ganha espaço dentro da agenda das organizações e que, mesmo que inicialmente as divergências internas fossem latentes, aos poucos se forma uma posição de que há necessidade de tratar da questão com especificidade e vigor que merece. Na medida em que o tema ganha espaço nas agendas específicas de cada entidade, simultaneamente passa a ter mais visibilidade em razão da atuação dessas entidades

¹¹⁴ Ação Judicial nº 5003087-25.2014.403.711/RS, Justiça Federal de Erechim.

na divulgação de suas posições e na estratégia de atuação social e política, contribuindo para a construção de uma agenda.

Segundo fator é a vinculação do caso do Passo Grande do Forquilha com outros casos semelhantes e na comparação com a diferença de demarcar terras indígenas em regiões caracterizadas como de colonização patrocinada pelo próprio Estado. A região norte do Rio Grande do Sul, conforme descrito no primeiro capítulo, tem vivenciado na última década um conjunto de demandas indígenas consideradas por eles de ocupação tradicional, mas que, centenariamente, foram, por iniciativa do Estado, colonizadas por descendentes de imigrantes europeus. A vinculação do Passo Grande do Forquilha com os demais casos com estas mesmas características contribuiu centralmente para articulação de entidades sociais e públicas municipais (prefeituras e câmaras de vereadores), resultando em uma agremiação denominada “Articulação de municípios e entidades em defesa dos agricultores atingidos por demandas territoriais indígenas”. A referida articulação contribuiu para que se realizassem diversas ações públicas, tais como fechamento de rodovias, marcha de tratores em Passo Fundo e manifestações em frente da sede administrativa regional da Funai em Passo Fundo, o que possibilitou a visibilização do problema regional e estadual, colocando o tema como pauta para diferentes meios de comunicação e, assim, chegasse ao conhecimento de diferentes setores sociais.

Figura 2 – Mobilização dos agricultores em Sananduva



Fonte: Arquivo Sindicato da Agricultura Familiar de Sananduva.

Figura 3 – Mobilização de agricultores em Passo Fundo (marcha dos tratores)



Fonte: Globo1.com

Figura 4 – Mobilização de agricultores



Fonte: Arquivo do autor.

A mobilização dos agricultores registrada na Foto 4 ocorreu em frente à sede da Funai, em Passo Fundo, representando o enterro simbólico da Agricultura Familiar e dos dois agricultores mortos por indígenas em Faxinalzinho/RS.

A articulação dos diversos municípios em torno da demanda de demarcação de terras indígenas ganhou força, na medida em que o Congresso Nacional também assumiu o debate da temática. As Comissões da Agricultura e da Amazônia e Integração Nacional realizaram audiências em diversas regiões do Brasil para discutir a problemática, sendo que uma delas foi realizada em Passo Fundo e outra em Mato Castelhano.

Figura 5 - Audiência Pública em Passo Fundo em 26 de setembro de 2013



Fonte: Arquivo do autor.

As fotos acima registram a audiência pública chamada pela Comissão da Agricultura da Câmara Federal dos Deputados para discutir a demarcação de Terras Indígenas no Norte do Rio Grande do Sul, realizada em Passo Fundo em 26 de setembro de 2013.

Embora as ações descritas tenham contribuído para a visibilidade do problema e, possivelmente, para sensibilizar a sociedade e os setores do Estado quanto à situação do conflito e aos riscos dos agricultores serem tratados como invasores e/ou grileiros de terras indígenas, não foi suficiente para a criação de uma nova agenda, tratando especificamente da demarcação de terras indígenas em região de colonização, tampouco para a situação mais específica da TI de Passo Grande do Forquilha. Isso ocorre a partir do terceiro elemento da estratégia, promovido principalmente pela FETRAF, através de ações de altos impactos sociais chamando a atenção da sociedade e de outros setores do Estado, que não a Funai, para poder criar espaços de diálogo. Entre as ações que demonstram a veracidade da afirmativa feita acima destacam-se a ocupação do Centro Administrativo do Estado do Rio Grande do Sul, a manifestação em frente ao Ministério da Justiça em Brasília e a ocupação de local de evento com a Presidente da República em Novo Hamburgo.

A ocupação do centro administrativo, no dia 15 de maio de 2013, foi fruto de uma mobilização chamada pela Fetraf do Rio Grande do Sul, reunindo milhares de agricultores dos

diferentes municípios em que há demanda de demarcação de áreas indígenas e o conflito está latente (mesmo nos locais onde os sindicatos não são ligados à Fetraf) e de outros locais onde a Federação possui base social. O impacto da ação foi significativo, pois a ação impediu o funcionamento das principais secretarias do Estado, provocando enormes transtornos burocráticos, ganhando visibilidade nacional e obrigando o Governo do Estado a negociar.

Figura 6 – Ocupação do Centro Administrativo do Estado de Rio Grande do Sul



Fonte: Site da Rádio Alto Uruguai.

Os agricultores reivindicavam que o governo os recebesse em audiência, assumisse publicamente a sua defesa e fosse o interlocutor com o Governo Federal para impedir o processo demarcatório de terras indígenas em locais ocupados por agricultores familiares.

Figura 7 – Reunião de trabalho com o Governador, Secretários e Assessores



Fonte: Arquivo da Fetraf/RS.

A foto registra a presença de Tarso Genro (Governador do Estado), Ivar Pavan (Secretário da Agricultura Familiar, Pesca e Cooperativismo), Celonice Back (coordenador da FETRAF/RS), Sidimar LaVandoski (Presidente do Sindicato da Agricultura Familiar de Sananduva) e Altemir Torteli (Deputado Estadual).

A ação conseguiu o objetivo de colocar a temática na agenda do governador, que recebeu representantes da Fetraf em audiência resultando em dois encaminhamentos. Por um lado, reuniões com representantes das Secretarias e Assessores do Governo para tratar do papel do governo na produção de possíveis soluções para a problemática.

Por outro lado o Governador assumiu o papel de intermediador e articulador junto ao Governo Federal, marcando audiências com a Casa Civil da Presidência da República e com o Ministério da Justiça. Neste momento o tema passa a fazer parte da agenda do governo federal, sendo tratada por ministérios diretamente ligados à Presidência da República em reuniões demandadas e coordenadas por Tarso Genro. Do ponto de vista da organização da sociedade representa uma significativa ampliação da representação política, uma vez que a sua demanda passava ter o respaldo do governador do estado.

Figura 8 – Reunião com o Ministro da Presidência da República



Fonte: Fetraf/RS.

Figura 9 – Reunião com a chefe da Casa Civil da Presidência da República



Fonte: Arquivo do Sindicato dos Agricultores Familiares de Sananduva.

Destacam-se na foto Gleisi Hoffman (Ministra Chefe da Casa Civil da Presidência da República), Tarso Genro (governador), Cleonice Back (FETRAF/RS) e Sidimar Lavandosky (presidente do Sindicato dos Agricultores familiares de Sananduva).

A grande mudança promovida pela sequência de audiência foi o compromisso de suspensão da demarcação das áreas indígenas no Rio Grande do Sul pelo entendimento de que o processo desenvolvido não levava em consideração a realidade das regiões de colonização centenária, além de que poderiam ter incorrido em vícios administrativos. O evento foi assim noticiado:

Estão suspensas por tempo indeterminado as demarcações de terras indígenas no Rio Grande do Sul. Os processos ficaram parados até que os casos sejam analisados por técnicos de ministérios como Agricultura, Desenvolvimento Agrário e Desenvolvimento Social. Com a decisão, o Palácio do Planalto atende o pleito do governador Tarso Genro e da Frente Parlamentar da Agricultura que estiveram em audiência em Brasília juntamente com lideranças regionais [...]. (Informativo O Regional, 31/05/2013).

Uma nova ação, em 11 de outubro de 2013, é organizada para chegar até a presidente Dilma Russéf. A ação foi motivada pelo fato de as expectativas criadas em torno da criação da mesa de negociação não estarem se efetivando e, simultaneamente, as ações indígenas em Sananduva de ocupar a área comunitária da Capela São Caetano terem agravado a tensão social.

Nós estamos aqui para fazer um pedido de socorro. Já falamos com vários setores do governo e não tivemos resposta. Muitas áreas indígenas foram demarcadas em locais onde famílias de pequenos agricultores moram há mais de 100 anos. Tirar essas pessoas de lá é desumano. E isso não acontece apenas no Rio Grande do Sul, mas em Santa Catarina e Paraná também — afirma o coordenador geral da Fetraf-Sul, Rui Valença. (JORNAL ZERO HORA – online, 10/2013).

Figura 10 - Ocupação do centro de Eventos de Novo Hamburgo



Fonte: Jornal Zero Hora, 10/2013.

As expectativas criadas com a audiência com a Presidenta da República foram positivas, seja pelo fato de o movimento ter tido sucesso na sua estratégia de mobilização e ter atingido o objetivo de entregar o documento para Dilma, no qual apresentam a problemática vivenciada pelos agricultores, seja pelo retorno recebido da Presidenta, que entendia injusto retirar os agricultores de suas terras e, portanto, deveria buscar-se uma alternativa para atender a demanda e as necessidades dos indígenas. De acordo com Cleonice Bach, coordenadora da Fetraf/Sul, participante da Comissão que falou com a presidenta, Dilma disse ser necessário estabelecer uma negociação com os indígenas e a Funai para que o governo possa comprar terras para assentar os índios, mantendo os agricultores nessas áreas. (Questão Indígena, página oficial, 10/2013).

O estabelecimento da agenda, como bem nos coloca Kingdon (2007, p. 223), não significa necessariamente a produção da solução para o problema. Há que se produzir alternativas e escolher, dentre elas, a que melhor pode responder à demanda. “Talvez o estabelecimento de agendas e as especificações das alternativas sejam conduzidos por processos bastante diferentes”. O papel cumprido pelos técnicos, sejam ligados ao Governo ou membros da sociedade direta ou indiretamente envolvidos, ganha destaque na formulação da proposta. Para além disso, é importante lembrarmos que o Estado possui uma

institucionalidade (SOUZA, 2006; CORTES, SILVA, 2010; MINICUCCI, 2007) e é composto pelos diferentes poderes que nem sempre interagem em sintonia.

A Manifestação da Presidenta, contrária à retirada dos agricultores de suas terras, e a busca por outras terras para atender a demanda indígena esbarra na previsão constitucional do direito indígena e no processo administrativo desenvolvido pela Funai, que, embora possa sofrer um conjunto de críticas, como já apontamos, resultou numa Portaria Declaratória do Ministério da Justiça definindo o Passo Grande do Forquilha como sendo terra de ocupação tradicional indígena. Portanto, nem a vontade e a palavra da Presidenta possuem autonomia para subverter esta institucionalidade. Soma-se a isso o fato dos diferentes poderes do Estado possuírem autonomia e, muitas vezes, agirem, seja por convicção ou pressão social, de forma contraditória. É o que ocorreu, mesmo com a manifestação de que o processo demarcatório estava suspenso e com a declaração da Presidenta da República em defesa dos agricultores familiares, ou seja, não impediu que o Ministério Público Federal entrasse com um pedido judicial para que se cumprisse o disposto na Constituição, regulamentado pelo Decreto do MJ 1775/1996 e Portaria MJ 14/1996, e determinasse um prazo para que se efetivasse, mesmo que para isso precisasse utilizar a força policial, a demarcação física da área Declarada com de ocupação tradicional indígena (Ação Nº 5002649-72.2013.404.7104/RS).

Após esta primeira negociação, conforme noticiado pelo site Notícias Agrícolas, publicado em 06 de novembro de 2011, representantes do Ministério da Justiça e do Ministério Público Federal acordaram a utilização da força policial por meio da Polícia Federal e Força Nacional para efetuar a demarcação da terra dos agricultores no município de Sananduva (RS), contrariando orientação da presidente Dilma.

Fica claro que, com essa decisão, acaba a aparente segurança que os agricultores tinham obtido com a construção da agenda sobre a demarcação de terras indígenas em áreas de colonização centenária e a solução de suspender o processo demarcatório, assim como o estabelecimento de negociações para produção de alternativas que não fosse a retirada dos agricultores de suas terras. Uma decisão judicial (em audiência com indígenas, Ministério Público e Ministério da Justiça) contrariando o negociado com o executivo, com a anuência de um técnico do Ministério da Justiça (que era o responsável para instalar as mesas de negociações e produzir a solução) determinou a conclusão do processo demarcatório que resultaria na retirada dos agricultores das terras que ocupam.

Novamente, resta aos agricultores a criação de um fato social e político para estabelecer novas bases de diálogo com o executivo e reverter a decisão judicial. É o que ocorre no dia 04 de novembro de 2013, quando os agricultores de Sananduva e região se

deslocam à Brasília e fazem manifestações em frente ao Ministério da Justiça, ameaçando invadir o prédio.

Figura 11 – Manifestação dos agricultores em frente ao Ministério da Justiça



Fonte: Correio Brasiliense.

Figura 12 – Manifestação dos agricultores



Fonte: Agência Brasil / Foto de Wilson Dias.

Como resultado desta mobilização dos agricultores foi marcada uma nova audiência com o Ministério da Justiça, da qual resultou a solicitação dele ao Juiz Federal de Erechim para suspender determinação para a demarcação física da terra indígena do Passo Grande do Forquilha. Isso se constituiu em possibilidade concreta de instalação de um processo de

negociação entre agricultores, indígenas, Ministério da Justiça, Funai e Ministério Público Federal. A Justiça Federal acata a proposição do Ministério da Justiça e, como decorrência, o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso, e o Ministro do Desenvolvimento Agrário, Pepe Vargas, realizam reunião com os indígenas em Passo Fundo e com os agricultores em Porto Alegre no dia 18 de novembro de 2013. Nestas reuniões há, por parte dos ministérios, o compromisso de encontrar uma solução mediada, reconhecendo que os agricultores possuem direito sobre as terras, portanto não poderiam ser tratados como invasores até porque têm a propriedade das terras originadas em títulos concedidos pelo Estado do Rio Grande do Sul. Há novamente o compromisso de instalar mesas de negociação e de destinação no Orçamento da União para indenizar as terras¹¹⁵ dos agricultores ou comprar novas áreas para destinar aos indígenas.

A realização de reuniões com indígenas e agricultores em diferentes horários e locais demonstra, por um lado, a tensão vivida, a qual não permitia a realização de uma única reunião com os dois grupos; por outro, levou à construção de conclusões bem distintas entre os dois grupos sobre o posicionamento do governo e da continuidade das ações. Os indígenas parecem ter saído com a convicção de que o processo demarcatório iria ter continuidade com a destinação de recursos para indenizar os agricultores. A notícia sobre o evento no site do Conselho Indigenista Missionário assim relata a reunião:

Já no início da reunião foi anunciado pela mesa de diálogo, composta pelas autoridades federais presentes e pelo secretário estadual Ivar Pavan, que a suspensão da Portaria Declaratória da área nunca esteve em questão e que, em decorrência dos conflitos entre indígenas e agricultores, a Presidência da República estaria criando um programa com fundo específico para providenciar indenizações necessárias aos agricultores que ocupam terras declaradas como indígenas. (CIMI – página oficial, 22/11/2013).

Os agricultores, por sua vez, saíram da reunião com uma grande expectativa assinalada pelo Ministro de que seria possível, com a mesa de negociação e com a previsão orçamentária para a compra de terras, assentar os indígenas em região próxima da área reivindicada, mas sem desalojar os agricultores familiares. Com relação a isso, o coordenador da Fetraf/Sul, Rui Valença, em entrevista à Agência de Notícias da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, afirmou: “Com isso poderíamos deixar os agricultores em suas propriedades e os índios teriam seu direito garantido”. (Entrevista, 2014).

¹¹⁵ Cabe lembrar que pelo estabelecido no artigo 231 da Constituição Federal de 1988 só é possível indenizar as benfeitorias de boa fé dos agricultores.

A proposta da mesa de negociação não produziu efeitos, aliás, na prática ela nem tinha se instalado. A inexistência de avanço nas negociações associada à suspensão dos processos demarcatórios deixava os agricultores numa situação de inércia, pois se não havia uma solução para o problema, pelo menos a ameaça da demarcação estava estática. Para os indígenas, por sua vez, a situação era bem incômoda, pois a estagnação representava a permanência deles nos acampamentos sem uma perspectiva de melhoria das condições. A partir de março de 2014 os indígenas retomam um movimento, articulando as diversas áreas reivindicadas. Junto com os indígenas que vivem nas áreas historicamente demarcadas, fazem manifestações públicas e exigem do governo a retomada das demarcações das terras por eles consideradas de ocupação tradicional. E, neste contexto, os indígenas organizam atos simultâneos, centralmente com a obstrução de estradas, para pressionar o Governo Federal. Com tom incisivo, as lideranças indígenas manifestam a sensação de estarem sendo manipuladas (enroladas) pela Funai e pelo governo e, portanto, decidem iniciar o processo de autodemarcação das áreas.

No dia 28 de abril o local escolhido para a mobilização indígena foi o município de Faxinalzinho, onde há mais de uma década os indígenas reivindicam a ampliação da área de Vontouro. Foram trancadas a estrada que dá acesso a Chapecó, SC e várias estradas vicinais que ligam as diferentes comunidades do município. Participavam dessa mobilização indígenas que moram no município e outros vindo das demais Terras Indígenas do Rio Grande do Sul e Oeste de Santa Catarina. Durante a tarde alguns agricultores tentaram desobstruir uma das estradas que tinham sido trancadas por troncos de árvores. Em situação que não foi bem esclarecida, dois agricultores foram atacados por um grupo de indígenas e acabaram morrendo após serem atingidos por arma de fogo, pauladas e instrumentos de metal pontiagudo (espetos).

Este episódio tornou a situação social e política muito tensa. A polícia desenvolve ações na tentativa de elucidar o crime e prender os responsáveis. Os familiares dos agricultores mortos, bem como os demais que vivem sob tensão da demarcação ficaram indignados, exigindo que as investigações apurassem os culpados e, também, denunciando a situação social vivida por eles. O Ministério da Justiça e a Funai, juntamente com o Governo do Estado, tentam fazer mediação para evitar a ampliação do conflito.

A primeira ação do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e do Ministério da Justiça na tentativa de mediação, alguns dias após a morte dos agricultores, foi a realização de uma reunião com representantes dos agricultores e dos indígenas, ocorrida na sede do município de Faxinalzinho. Contudo, no mesmo ato, a Polícia Federal prendeu cinco

lideranças indígenas suspeitas de terem participado da morte dos agricultores, fato que revoltou os indígenas, que passaram a acusar o governo de traição, pois entenderam que a articulação da reunião teria sido um ato de “emboscada”. Muito embora o Governo do Estado e o Ministério da Justiça considerem a ação da Polícia Federal imprópria¹¹⁶, a prisão dos indígenas fez com que os indígenas de Faxinalzinho não aceitassem o convite do Ministério da Justiça para irem a Brasília instalar a mesa de negociação¹¹⁷. Diferentemente deles, os índios de Sananduva e Mato Preto aceitaram o convite, e a reunião ocorreu em Brasília no dia 22 de maio de 2014. O resultado prático desta reunião foi a instalação da mesa de negociação referente ao conflito de Passo Grande do Forquilha.

Após a instalação em Brasília já ocorreram duas reuniões no município de Sananduva. A primeira no dia 10 de junho, na sede da Paróquia São José Operário, com a participação de representantes dos agricultores, dos indígenas, do Ministério da Justiça, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, da Funai, do Executivo Municipal de Sananduva. Nesta primeira reunião, embora sem nenhum encaminhamento prático, estabeleceram-se as bases políticas para a negociação. A segunda reunião, ocorrida no dia 02 de julho, no mesmo local, teve também a participação do Ministério Público Federal e resultou na identificação, embora não sistematizada, de elementos objetivos para que a negociação continuasse. Os elementos centrais do acordo foram a redução da área indígena, aquisição de uma área de 1200ha no município de Barracão, garantindo aos agricultores atingidos a compensação de terra

¹¹⁶ “Do ponto de vista da solução do problema, a ação, realizada durante a reunião, revelou-se totalmente inadequada, já que interrompeu um momento muito importante de diálogo e construção de propostas que pacificariam o município e garantiriam o direito das duas partes”, escreveram em comunicado divulgado à imprensa. Disponível em: <<http://www.ijui.com/seguranca/62182-governo-do-estado-classifica-prisao-de-indigenas-como-inoportuna.html>>. Acesso em: 08 maio 2014.

¹¹⁷ Os indígenas recusaram o convite para ir a Brasília e divulgaram o seguinte documento. Nós, lideranças indígenas reunidas no dia 15/05/2014, na Terra Indígena Rio dos Índios, município de Vicente Dutra (RS), decidimos que não iremos a Brasília (DF), porque fomos traídos pelo governo Estadual e Federal com prisão das nossas lideranças indígenas. O ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, deve parar com reuniões e mais reuniões, estamos cansados, e partir de vez para concretude. As atitudes e ações concretas que devem ser tomadas pelo ministro são:

- 1 – Pagar os colonos de Rio dos Índios, fazer a desintrusão e a homologação da Terra.
- 2 – Mandar Grupos Técnicos (GTs) para a Terra Indígena Passo Grande da Forquilha, município de Sananduva (RS), concluindo o processo de demarcação daquela Terra;
- 3 – Assinar as Portarias de declaração de posse as Terra Indígena Vontouro/Kandóia;
- 4 – Assinar a publicação declaratória da Terra Indígena Irapuá, município de Caçapava do Sul (RS).

A prisão das nossas lideranças indígenas não serviu para nos amedrontar, exigimos que soltem as nossas lideranças porque não nos responsabilizamos pelo que possa acontecer. As lideranças indígenas querem a resposta deste documento, por escrito, enviada para a Funai e que a Funai nos informe também por escrito, não queremos respostas por telefone. Repudiamos a reunião marcada para o próximo dia 22/05/2014 e exigimos até lá uma resposta deste documento. Nós, lideranças do RS, estamos organizados e mobilizados para ações concretas a qualquer momento.

equivalente ou indenização por valor de mercado, além do encerramento do processo, garantindo que os indígenas não reivindicariam ampliação da área após a demarcação.

A sistematização dos referidos elementos ocorreram em ata de uma reunião indígena que teria ocorrido no mesmo dia, contendo três pontos básicos: a) a imediata compra de uma área a ser destinada aos indígenas para compensar a diminuição dos limites da TI Passo Grande do Forquilha; b) o início imediato do levantamento fundiário e a avaliação da indenização dos agricultores que teriam a terra demarcada no novo perímetro; c) a abertura de uma linha de crédito no Banco do Brasil e no Bannisul para que os indígenas tivessem recursos para cultivar as suas terras. (Cópia da ata – Anexo C).

Os agricultores, representados pela Associação dos Agricultores, também elaboraram uma ata, datada de 25 de julho de 2014, encaminhada ao Ministério da Justiça com os seguintes pontos: a) aquisição imediata da área para os indígenas como forma de compensação pela redução da TI de Passo Grande do Forquilha; b) garantia de permuta de terra ou indenização pelo valor de mercado para os agricultores que permaneceriam com as terras dentro do novo perímetro a ser demarcado para a referida TI; indenização imediata de todas as benfeitorias e culturas permanentes das terras que fossem atingidas; d) indenização por danos morais aos agricultores atingidos, conforme proposto pelo Ministério Público Federal; e) revogação da Portaria do MJ 498, de 25/04/2011, que declarou a TI de Passo Grande do Forquilha e edição de portaria com o novo perímetro reduzido; f) permanência de forma pacífica dos agricultores em suas casas, propriedades e permanência do cultivo até os pontos anteriores serem efetivados. (Cópia da ata – Anexo D)

4.3.3 Uma aparente solução de difícil efetivação: o peso da institucionalidade na construção de políticas públicas

Após inventariar a trajetória da política territorial indígena, a partir do exemplo da identificação, delimitação e demarcação da TI de Passo Grande do Forquilha, percebem-se duas questões centrais: a primeira é que a construção de uma agenda para a política pública não é a única condição para que ela se constitua, pois se fazem necessárias alternativas (KINGDON, 2007); a segunda é que a institucionalidade é um dos elementos fortes que interfere na constituição da agenda, mas principalmente na produção de alternativas (SOUZA, 2006; CORTÊS, SILVA, 2010).

Em relação à primeira questão, partindo da perspectiva de Kingdon (2007), os agricultores e indígenas envolvidos no referido conflito conseguiram colocar a sua

problemática na agenda da definição da política territorial indígena, demonstrando, de um lado, o direito indígena ao território considerado por eles de ocupação tradicional e, por outro, que os agricultores estão nestas terras há muito tempo, chegaram até elas por incentivo de políticas públicas migratórias e que hoje estabelecem uma relação econômica, social e cultural vinculada a ela. O tema e suas especificidades chegaram às pessoas e/ou instituições que tomam as decisões políticas sobre as ações a serem ou não desenvolvidas pelo Estado (União e unidade federada), dialogando diretamente com o executivo estadual e federal. As diferentes audiências, a intermediação do governador Tarso Genro no diálogo com o Governo Federal, a capacidade das mobilizações chegarem até a presença da Presidenta Dilma Rousseff e o deslocamento do Ministro da Justiça para dialogar com indígenas e agricultores são elementos fortes que indicam a preocupação deles com o tema e a disponibilidade de buscar soluções.

Contudo, na mesma perspectiva de Kingdon (2007), isso não é suficiente, uma vez que a produção de agenda e a produção de alternativas seguem dinâmicas diferenciadas. A produção de alternativas estaria vinculada à atuação dos “participantes invisíveis”, grupos compostos por “acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do congresso e analistas que trabalham para grupos de interesses” (p. 231). Elementos que podem ser vistos no nosso exemplo com a participação de assessores técnicos de ministérios, proposições de emendas constitucionais, representantes de entidades indígenas e de agricultores. Segundo o referido autor, o surgimento de alternativas ocorreria, a partir de um conjunto dessas propostas, como uma espécie de “sopa política”, que passa de um aparente caos para seleção a partir de um ordenamento que segue diferentes critérios, entre eles a viabilidade técnica, o apoio da comunidade, de representações políticas e possíveis restrições, entre elas a orçamentária. Neste processo de definição das alternativas, ainda segundo Kingdon (2007), há uma tendência de promover-se uma reelaboração e adaptação de elementos inovadores com elementos já familiares¹¹⁸. Nesta perspectiva, mesmo que uma alternativa proposta para determinado problema não se efetive a curto prazo, ela não perde importância, pois pode estar contribuindo para que em outro momento, sendo mais familiar, possa ser ouvida. Esta percepção leva o autor a afirmar que a dinâmica das políticas públicas, da formulação das alternativas e definição por uma(s) dela(s) possui uma dinâmica própria, uma *vida própria*.

¹¹⁸ Kingdon denomina isso de processo de *amaciamento*. “No processo de desenvolvimento de políticas públicas a reelaboração (a junção de alternativas já familiares) é mais importante do que a transformação (o aparecimento de formas totalmente novas)”. (KINGDON, 2007, p. 232).

Voltando ao exemplo do nosso estudo, é perceptível a existência da formulação de diferentes propostas, que passam por escolhas que não são aleatórias, contudo não de origem própria, mas em grande medida sopesadas pela institucionalidade que permeia a atuação do Estado na efetivação das políticas que não raras vezes impelem ou impedem o Estado a desenvolver determinadas ações. É neste sentido que, mesmo com a predisposição e a aparente solução negociada entre Estado e sociedade civil para minimizar o conflito entre os indígenas e os agricultores, haverá dificuldade de efetivar-se por amarras institucionalizadas. Por exemplo, se índios e agricultores concordam com a redução do perímetro da TI de Passo Grande do Forquilha, desde que a União compre uma outra área como forma de compensação para os indígenas, assim como concordam que os agricultores devam ser indenizados pela perda das terras, inclusive por danos morais sofridos. Contudo, estas propostas não encontram respaldo no artigo 231 da Constituição Federal, que é explícita em determinar que em caso de demarcação de área tradicionalmente ocupada por indígenas estas são da União, portanto ela não poderá indenizar as terras, mas apenas as benfeitorias; por outro lado não tem como demarcar uma área indígena se ela não for tradicionalmente ocupada pelos indígenas, neste sentido faltam bases legais para comprar uma área aleatória.

Da mesma forma a suspensão do processo demarcatório proposto pelo executivo, a partir da pressão exercida pelos agricultores, encontrou do outro lado a oposição dos indígenas e, principalmente, a ação do Judiciário, que, cumprindo com a legislação vigente, determinou que a Funai e o Ministério da Justiça dessem prosseguimento e concluíssem o processo demarcatório estabelecendo prazos para tanto. Esta posição só foi relativizada a partir de nova mobilização de grande impacto (em frente ao Ministério da Justiça) dos agricultores.

Não quer dizer-se com isso que não é possível alterar os elementos institucionais pré-existentes, mas que eles contribuem para a forma como a política é formulada¹¹⁹ e tanto a institucionalidade quanto as políticas públicas são permeadas pelas relações estabelecidas entre a sociedade, através das diferentes formas de representação, e do estado, nas suas diversas formas institucionais. Neste sentido, a capacidade de colocar na agenda a Demarcação da TI do Passo Grande do Forquilha, além da possibilidade de produzir uma nova institucionalidade para resolver a questão de forma mediada, poderá representar a possibilidade de solução de outros casos semelhantes.

¹¹⁹ Entendemos a formulação da política pública, como já nos referimos no segundo capítulos, envolve o processo de formação, implementação e avaliação que não possuem momentos estaques (MINICUCCI, 2007).

5 DIVERSIDADE, FRICÇÃO INTERÉTNICA E ETNODENVOLVIMENTO

A Constituição de 1988 reconhece a sociedade, a cultura e os costumes indígenas, indicando claramente que os povos indígenas têm o direito de serem índios e, como tais, cidadãos brasileiros. Desta forma abandona-se a compreensão dos indígenas como cultura e civilização inferiores que, através da ação catequética, da ação fraternal do Estado ou da lógica do trabalho e da produção deveriam ser incorporados aos padrões civilizatórios considerados ocidentais.

Muito embora esta compreensão tenha sido positivada na Constituição de 1988, no bojo da redemocratização e do reconhecimento de um conjunto de direitos cidadãos, emerge o debate sobre a necessidade de reconhecermos a cultura indígena como diferente, porém não inferior e, portanto, analisar a relação indígena e não indígena não mais numa perspectiva de assimilação e incorporação, mas sim como um processo de mútuas interferências e modificações, denominada por Roberto Cardoso de Oliveira de Fricção Interétnica. Na esteira do mesmo raciocínio, o processo de desenvolvimento capitalista ocidental começa ser questionado enquanto modelo capaz de satisfazer as necessidades humanas dos diferentes grupos culturais, assim como a possibilidade de um único modelo de desenvolvimento linear dedutivo, ser capaz de dar conta das diferentes cosmovisões e objetivos da humanidade. Nesta perspectiva, advoga-se a necessidade de pensar o desenvolvimento a partir das diferentes perspectivas étnicas, na formulação de Stavenhagen, abandonando as concepções de desenvolvimento monolítico e passando a pensá-lo na lógica do Etnodesenvolvimento. Esta perspectiva de compreensão possui também uma lógica de reconhecimento da diversidade enquanto constituição histórica que se produz em cada momento nas relações, embora na maioria das vezes assimétricas, entre os sujeitos que compõem um determinado contexto histórico, o que Navarrete (2007) denomina de "diversidade emergente"

Objetivamos, neste capítulo, analisar como o pressuposto da Fricção interétnica, de etnodesenvolvimento e de diversidade emergente poderiam ser úteis para pensar a política territorial indigenista, evitando-se lógicas contraditórias e excludentes presentes no decorrer da nossa história. Pensar a política territorial indigenista, a partir dos pressupostos da Constituição de 1988, que tem por base uma sociedade brasileira democrática e pluriétnica, necessita ter como pressuposto uma relação de fricção interétnica entre as diferentes etnias e culturas que compõem esta sociedade, dentro da perspectiva da diversidade emergente. Da mesma forma, pensar o seu desenvolvimento a partir da capacidade de cada uma possuir autonomia de definir o rumo que quer para as suas futuras gerações. Neste sentido, nos

propomos, neste capítulo, reconstruir a história destes conceitos e fazer uma análise de como a política territorial indigenista, no caso da Identificação, Delimitação e Demarcação da TI de Passo Grande do Forquilha, atua a partir da perspectiva destes dois conceitos.

5.1 Fricção interétnica

A compreensão de fricção interétnica foi desenvolvida por Roberto Cardoso de Oliveira ainda na década de 1960 e aprimorada durante a sua trajetória acadêmica. O autor demonstra a importância de considerar a diversidade de sujeitos e de posicionamentos ideológicos, culturais e interesses específicos ao estudar-se uma sociedade interétnica, composta por comunidades étnicas¹²⁰, rompendo com a perspectiva assimilacionista, mas também com a compreensão de que a dominação ocorreria a partir da relação entre grupos homogêneos. Neste sentido, o referido autor, ao abordar o tema do “colonialismo interno” aponta, a partir do debate feito por Rodolfo Stavenhagen, C. Wright Mills e Jacques Lambert¹²¹, para a importância da análise da sociedade dual, levando em consideração a existência de grupos sociais e estruturas internas que mantêm interesses divergentes e relações de dominação. Nesta perspectiva é necessário perceber os indígenas e demais comunidades¹²² como membros da sociedade nacional, e identificar a interação existente entre estes grupos e a sociedade nacional.

Mas a inclusão das populações tribais, como parte desse segundo Brasil de que fala Lambert, ou como um Terceiro Brasil encontra – ao nosso ver duas justificativas: em primeiro lugar, proporciona o conhecimento do Brasil Indígena não mais visto como uma entidade isolada, bizarra, explicável somente por suas respectivas culturas tribais, mas ao contrário, conduz o pesquisador a estudá-las (através de suas várias manifestações que são os diferentes grupos tribais) como algo inserido na sociedade nacional; em segundo lugar contribui para ampliar o conhecimento da sociedade inclusiva, estudando-a em suas modalidades de interação ou de “fricção” com os grupos tribais, geralmente permitindo surpreender diferentes faces da sociedade nacional no processo de sua expansão do litoral para o interior. O estudo dessas faces ou fronteiras da sociedade nacional ensina que essa sociedade não é unívoca diante das populações tribais (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1978, p. 76).

¹²⁰ Neste aspecto Cardoso de Oliveira está se contrapondo à perspectiva hegemônica entre os antropólogos da época, que sustentavam uma compreensão assimilacionista dos indígenas.

¹²¹ Jacques Lambert é o autor da obra “Dois Brasis” que teve grande importância no desenvolvimento da análise sociológica que aponta para a reprodução das desigualdades, constituídas historicamente pelas relações coloniais, nas relações internas dos países subdesenvolvidos.

¹²² Cardoso de Oliveira utiliza o termo “grupos tribais” para se referir às diferentes comunidades indígenas, comunidades tradicionais e até mesmo diferentes segmentos das sociedades. Optamos neste trabalho atualizar o termo “grupos tribais” por “comunidades étnicas” e/ou “comunidades tradicionais” para se referir a grupos que possuem uma identidade étnica e “grupos sociais” para nos referir às demais divisões e subdivisões sociais.

Percebe-se claramente a preocupação de Cardoso de Oliveira de apontar que há diferentes grupos dentro de uma mesma sociedade e, neste sentido, o estudo e a compreensão destes grupos não pode ser buscado isoladamente e nem contrapondo um deles (comunidade étnica/ grupo social) a um todo unívoco oposto (nacional), mas sim numa perspectiva relacional. Resgatando o seu artigo “Aculturação e fricção interétnicas” (1963), o autor aponta que “[...] a investigação das relações interétnicas lograria melhores resultados se fosse dada igual atenção à análise das sociedades tribais tanto quanto à análise da sociedade nacional” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1978, p. 77). Salienta o autor que a relação entre os grupos não é apenas contrária, mas contraditória, ou seja, o avanço de uma significa a redução da outra, como afirma o autor: “a existência de uma tende a negar a de outra” (1978, p.77).

Do ponto de vista metodológico, Cardoso de Oliveira entende que no estudo de contatos culturais deve usar-se a técnica monográfica para entender os grupos envolvidos, mas que se faz necessário, para maior compreensão das relações interétnicas, que o estudo consiga estabelecer relações com a região e com o contexto que, de certa forma, envolve os diferentes grupos e exerce influência sobre eles. “O estudo dessas áreas sempre será deficiente se não se estender à pesquisa a sociedade regional, vendo-a como o contexto amplo e dominante sobre o qual se dão as relações entre índios e brancos” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1978, p. 96).

Na sequência o autor resgata o texto de Pablo Casanova – “Sociedade plural, colonialismo Interno y Desarrollo” (1962) – que faz uma análise da sociedade mexicana a partir do conceito de colonialismo interno, ou seja, com o entendimento de que, após o rompimento do colonialismo vivido por este país, mantêm-se grupos e estruturas que reproduzem as práticas coloniais dentro do país, chegando às seguintes conclusões:

Nas sociedades plurais as formas internas de colonialismo permanecem depois da independência política e das mudanças sociais: reforma agrária, industrialização, urbanização e imobilização;

O colonialismo interno como continuum da estrutura social das novas nações [...] pode constituir como estes um obstáculo a mais à integração de um sistema de classes típico das sociedades industriais [...];

O colonialismo interno explica em parte o desenvolvimento desigual dos países subdesenvolvidos [...];

O valor prático e político da categoria do ‘colonialismo interno’ distinguindo-a de outras, úteis à análise de tipos valorativos e psicologista, mas inadequadas a análises estruturalistas: a noção de colonialismo interno permite a manipulação simultânea de ambas as perspectivas metodológicas. (CASANOVA, 1962, apud CARDOSO DE OLIVEIRA, 1978, p. 79).

Após reconstruir o pensamento de Casanova, o autor considera que existe uma relação bastante estreita entre a compreensão do “colonialismo interno” com a de “fricção interétnica”, apontando que dentro desta perspectiva a questão indígena seria estudada como elemento dentro de uma estrutura social e de poder que não envolve apenas os grupos indígenas.

A presença do índio seria a marca peculiar de sua feição colonial; mas essa feição não traduzia unicamente o lugar ocupado pelo índio nesse processo de alienação do homem: relações “coloniais” se estabeleciam entre segmentos nacionais (cidade-campo, fazendeiros-peões, seringalistas-seringueiros, etc) e entre estes e as populações tribais (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1978 p. 80-81).

A atualização desse debate para as questões territoriais em estudo nos levaria a considerar duas questões centrais: a) a compreensão da territorialização, desterritorialização e reterritorialização dos indígenas e dos agricultores precisa, simultaneamente, levar em consideração aspectos gerais, da macropolítica de opções por projetos de desenvolvimento que envolvam os dois grupos (ver as comunidades frente ao contexto geral), e olhar para os agricultores dentro da sua especificidade, não os incluindo em categorias gerais, muitas vezes abstratas, de sociedade envolvente, não índios ou mesmo latifundiários, grileiros, etc.; b) a análise destes dois sujeitos deve-se dar levando em consideração os contextos econômico, social e político que os envolvem e, nos quais, estão inseridas as políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) que os colocam em campos opostos e que levam a uma prática em que o direito de um elimina o do outro.

Em outra passagem, o autor é bem explícito em dizer que na relação estabelecida não pode considerar os não índios como um grupo unívoco, com interesses únicos, e tampouco que ações resultariam na concretização igual dos diferentes interesses. Referindo-se ao texto de Décio de Las Casas (1954), “mostra que as diferentes relações manifestadas pelo ‘seringueiro’, pelo ‘comerciante’ e pelo ‘seringalista’ não são a consequência dos interesses específicos que cada uma dessas categorias sociais possui, ainda que todas sigam um mesmo fim” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1978, p. 94).

Nesse sentido, a identificação dos diferentes grupos envolvidos, os seus interesses e em que medida estes interesses se conjugam na mesma direção ou em direções díspares – e em que medida a conjugação destes contribuem para a definição da política territorial, para o seu avanço ou estagnação – é importante, neste momento histórico. Diferente do que Cardoso de Oliveira elaborou na década de 1960, hoje a análise deve considerar os dois campos em conflitos, ou seja, favoráveis à demarcação da TI e os favoráveis à manutenção das terras para

os agricultores. Em pleno século XXI, a diversidade de interesses envolvendo os grupos indígenas e suas relações sociais, políticas e econômicas com a sociedade em geral não podem ser desprezadas.

Outra relação entre a noção de colonialismo interno e fricção interétnica é a postura crítica à perspectiva de análise culturalista, entendida como pouco frutífera para a análise de situação de relações de comunidades tradicionais e a sociedade nacional na medida que não estabelece uma leitura relacional e global e, ao mesmo tempo, critica a perspectiva tradicional de classe.

Tanto quanto a fricção interétnica, a noção de colonialismo interno considera a abordagem culturalista pouco adequada para explicar o fenômeno do contato interétnico, quando as entidades envolvidas são sociedades tribais e a sociedade nacional (ou colonial). Mas vai além, rejeitando ainda a análise tradicional das classes sociais, por não ser ela suficientemente sensível à apreensão dos fenômenos inerentes a sociedades plurais (CARDOSO de OLIVEIRA, 1978, p. 81).

Em uma demonstração de como seria possível a análise de um contexto de fricção interétnica, o autor, em seu texto “Problemas e hipótese relativos a fricção interétnica”, aponta que ao pegar-se o sistema interétnico como matéria-prima do conhecimento a integração social passa a ser alvo de análise. São apontados três níveis diferentes para verificar-se o potencial de integração econômico, político e social.

Na análise do nível econômico, busca-se o grau de dependência do índio dos recursos disponibilizados pelo regional e, também o inverso, o grau de dependência do branco dos recursos postos pelos índios (mão de obra, matéria-prima). Veja-se que esta interdependência passa a existir na medida em que as dependências (índio/demais grupos) são frutos do contato entre eles. Em se tratando de grupos indígenas no norte do Rio Grande do Sul, pode-se dizer, com segurança, que há um convívio e, portanto, uma relação de dependência e, simultaneamente, de interdependência com os grupos regionais há mais de um século. Desde a demarcação das TI (1911-1918), a ocupação territorial foi regrada e delimitada, oficializando formas de contato e interação de interesses. Nas constantes reconfigurações territoriais já mencionadas (década de 1960, década de 1990) e, principalmente, nos casos de demarcação das novas TI em estudo, há mobilização de elementos de interdependência de parte a parte.

No nível social a análise recai sobre a “capacidade dos diferentes grupos em contato [...] de manterem um mínimo de organização susceptível de mobilizar seus componentes e de orientá-los a fins” (CARDOSO DE OLIVERIA, 2000, p. 89). A capacidade de organização é

inerente aos grupos, assim como a possibilidade de sobrevivência deles em uma relação interétnica (caso contrário um seria sucumbido pelo outro). Entretanto, a forma de organização é variada, seja pelo contexto histórico, seja pelas características do grupo ou pela capacidade de se aglutinarem em torno de um fim, tanto nos grupos indígenas quanto nos grupos regionais. “Mas se os índios se organizam de modo variável, também o fazem os regionais. Onde a economia regional se caracteriza como sendo de subsistência, portanto quando o trabalho não se organiza em termos de empresa, a tendência é a população regional em causa não atuar organizadamente para atingir seus fins, salvo em certos períodos de crise [...]” (CARDOSO DE OLIVERIA, 2000, p. 91). Portanto, a observação das características dos grupos envolvidos e a identificação da sua capacidade de organizar-se em busca de sua finalidade constitui-se aspecto de análise para o entendimento dos sujeitos sociais envolvidos.

No nível político “a análise recai sobre os meios escolhidos pelos diferentes grupos em contato para atingirem seus fins” (CARDOSO DE OLIVERIA, 2000, p. 91)¹²³. Trata-se da identificação dos meios utilizados pelos diferentes sujeitos para legitimar as suas demandas territoriais (caso dos grupos indígenas) ou permanência em suas terras (agricultores) frente aos órgãos estatais (*policy makers*) e a sociedade em geral, já analisada por nós no capítulo anterior.

A perspectiva teórica da fricção interétnica pode contribuir em muito para compreender dois aspectos do nosso objeto de estudo: a construção dos laudos e a política de identificação, delimitação e demarcação das terras indígenas e, segundo, a origem das demandas indígenas e as estratégias de atuação, objetivando atingir seus objetivos. Em relação à construção do processo de identificação, delimitação e demarcação das terras indígenas surgem diversos aspectos, descritos nos capítulos anteriores que permitem afirmar que a lógica da fricção interétnica não é utilizada na elaboração dos laudos e pela Funai. Há uma dificuldade de observação das especificidades dos indígenas kaingang e de suas necessidades. Vinculam-se as comunidades indígenas a uma caracterização genérica dificultando a compreensão das dinâmicas internas, o quanto estas comunidades estão dependentes da sociedade como um todo, seja na construção de sua sobrevivência física bem como na manutenção de suas relações sociais e culturais. Da mesma forma, os agricultores familiares atingidos pelas demandas de terras indígenas são tratados de forma genérica como intrusos, não observando suas relações culturais e sociais com a terra, construídas

¹²³ Para exemplificar o autor relata a estratégia do poder e da força de um sobre o outro, mas também a perspectiva de cooptação de lideranças indígenas por parte dos grupos regionais para produzir convencimento, o que ele chama de manipulação intercultural.

historicamente. A generalização feita pelos laudos, analisados por nós no capítulo anterior, de que os agricultores incluem-se numa categoria de “não índios”, a vinculação deles com o modelo econômico do *agrobusiness* e com entidades de classe patronais produzem uma polarização que não dá conta da realidade histórica construída na região em análise e podem levar à efetivação de políticas públicas que violem o direito de um grupo étnico sem satisfazer as necessidades dos outros.

Em relação ao segundo aspecto (a origem da demanda territorial e a estratégia de atuação indígena) a análise com atenção das transformações produzidas pela histórica relação entre indígenas e não indígenas seja no contexto regional em que vivem, seja nas relações com os projetos de modernização da agricultura ou nas formas de obtenção de sustento dos indígenas, permite uma compreensão da complexidade vivida tanto por agricultores quanto pelos indígenas. De um lado, os agricultores familiares não restringem a sua relação com a terra apenas no aspecto econômico, tampouco são sujeitos sociais que desenvolveram ações de usurpação de terras indígenas nos moldes da grilagem e do esbulho ocorrido em diferentes locais no decorrer da história brasileira. De outro, os indígenas kaingang do norte do Rio Grande do Sul não estabelecem uma relação com a terra de forma integrada com a natureza e desprovida da necessidade de sobrevivência que os integra, mesmo que subalternamente, à lógica do mercado na busca de bens materiais, sejam eles de consumo considerados atualmente essenciais, sejam de usufrutos de tecnologias de comunicação, de transporte e de comodidade produzidos pela sociedade. Obviamente, reconhecer a fricção interétnica e as transformações produzidas por ela não significa deslegitimar a necessidade e a demanda territorial indígena, mas sim entendê-las a partir do conceito de diversidade emergente e do etnodesenvolvimento, temas que passaremos a tratar na sequência.

5.2 A compreensão da Diversidade na relação com a Fricção Interétnica

O elemento central que perpassa a história dos conflitos territoriais em análise e que constituem o elo com os vividos na atualidade é a diversidade étnica e a forma como ela foi, e está sendo, entendida pela sociedade, bem como de que forma, através do Estado e das políticas públicas foram materializados os direitos de cada uma e, simultaneamente, a relação entre elas. Os conflitos territoriais supracitados envolvem comunidades indígenas, principalmente kaingang, e agricultores, em sua maioria de base familiar, que em momentos diferentes ocuparam e/ou ocupam o mesmo território e que, neste momento, através do

argumento étnico, questionam as políticas do Estado que legitimaram a posse e propriedade da terra, reivindicando-as.

Neste sentido, ganha fundamental importância, dentro da perspectiva da fricção interétnica descrita anteriormente, a compreensão deste argumento étnico e de que forma ele estabelece relação com a historicidade das pessoas que o compõem e como se utiliza para justificar a legitimidade, ou não, de uma política que constitua novas áreas indígenas na região. Objetivamos, neste item, caracterizar diferentes compreensões de como se constitui a diversidade étnico-cultural na nossa sociedade e de como elas podem contribuir para o entendimento e posicionamento dos diferentes sujeitos, frente aos atuais conflitos.

A constituição histórica da América está permeada pela presença e pelo entrelaçamento de diferentes grupos étnicos que se distinguem pela cor da pele, cultura, origem, religião, etc. A questão colocada aqui consiste em como esta diversidade é entendida e tratada historicamente pelas sociedades, como se compreendem as relações estabelecidas entre elas e como se constituem, reconhecem e se materializam, através de instrumentos jurídicos e de políticas públicas, os seus direitos.

Partindo da análise de Federico Navarrete (2008), caracterizaremos duas perspectivas de análise distintas que se condensam nos conceitos de diversidade primordial e diversidade emergente. A perspectiva da diversidade primordial parte da compreensão de que a constituição populacional das nações da América teve origem nas diversas ondas migratórias iniciadas com a vinda das populações ameríndias, continuadas com a chegada dos europeus no século XV e, posteriormente, com a vinda dos africanos e asiáticos. Neste sentido, a pluralidade seria fruto da forma como foi constituída e “tem sido concebida como uma espécie de ‘pecado original’ das sociedades Americanas”. (NAVARRETE, 2008, p. 90).

Poutgnat e Streife-Fernart (2011)¹²⁴, ao abordarem este tema, apontam que a perspectiva primordial trata a identidade étnica como primária e fundamental. Primária pois o indivíduo nasce com as características étnicas que estão associadas a elementos fenótipos, culturais, de parentesco, que são herdados através da transmissão geracional que conferem aos seus membros o sentimento de solidariedade entre si. “É esta ancoragem da identidade étnica em um grupo de parentesco ampliado, fictício ou real, que confere às ligações étnicas a força coercitiva derivada do dever moral de solidariedade para com os seus [...]” (p. 89). Fundamental porque não se trata de uma opção dos indivíduos frente a estas características

¹²⁴ Os autores, na obra *Teorias das Etnicidade*, dedicam o quarto capítulo para discutir as diferentes perspectivas de entendimento da etnicidade, dentre os quais encontra o que ele chama de “eticidade como dado primordial.”

que são transmitidas e exercem influência para além de suas consciências e que é a partir delas que se deve entender as relações internas e externas do grupo.

Essa qualidade primordial da etnicidade torna-se uma propriedade essencial transmitida no e pelo grupo, independentemente das relações com os *out-group*. A implicação do caráter fundamental e a *priori* atribuído só podem ser entendidas em referência a alguma coisa que se deu antes da interação. (POUTGNAT E STREIFE-FERNART, 2011 p. 90-91).

Dentro dessa perspectiva de análise o processo de colonização europeia, a partir do final do século XV – no qual os brancos estavam imbuídos de uma visão de superioridade ocidental – baseada na implantação dos interesses econômicos capitalistas (inicialmente comercial e posteriormente industrial) impedira o reconhecimento dessa diversidade, produzindo uma homogeneização, excluindo e/ou integrando subalternamente os diferentes grupos dentro do mesmo “processo civilizador” liderado pelo “branco ocidental”.

Seguindo essa linha de raciocínio, a diversidade étnica existente estaria ligada às raízes originárias dos grupos que constituíram a formação populacional e social e que, no decorrer do período colonial e constituição dos estados nacionais, se mantém a partir de diferentes formas de herança e manutenção das características de seus antepassados e de resistência ao modelo socioeconômico que buscou homogeneizá-los. A diversidade é entendida como “[...] unicamente uma condição originária, o ponto de partida, o cenário prévio e imóvel em que se dão os processos de colonização e de construção nacional”. (NAVARRETE, 2008, p. 91). O autor, nessa mesma perspectiva, entende que as diversidades existentes hoje são produtos e a continuação dessa diversidade primordial. Ou seja, “aquilo que torna diferentes os ameríndios, os afro-americanos [...] é o que eles conservam de suas origens particulares, enquanto sua experiência colonial e nacional não teria demonstrado mais que a tendência de homogeneizá-los”. (NAVARRETE, 2008, p. 91).

A perspectiva da diversidade emergente não nega a importância do processo de colonização e de diversos processos migratórios voluntários ou forçados, tampouco nega a existência de continuidades identitárias e culturais. Indica, entretanto, que a diversidade deve ser entendida como uma permanente construção que se altera e se constitui historicamente num processo simultâneo de resistência e de integração, de manutenção de heranças e constituição de novas características e necessidades de acordo com o momento histórico. Portanto, as diversidades, como se apresentam no atual quadro, “não devem ser concebidas como uma simples continuação, ou um remanescente, das diferenças primordiais, e sim como

fenômenos novos, que podem retomar elementos das diferenças previamente existentes, mas que lhes dão sentido e funções diferentes e novas”. (NAVARRETE, 2008, p. 91).

Durante todo período colonial, mas principalmente no processo de constituição dos estados nacionais, houve distintas formas de segregação e de discriminação, produzindo, constantemente, diversidades que, mesmo que remetam alguns elementos ao processo de colonização, constituem novos parâmetros para caracterização de grupos étnicos, de seus interesses e de traçados de identidade, bem como da forma com que buscam constituir direitos e a forma de relação com o Estado e com o conjunto da sociedade.

Na compreensão de diversidade emergente tem grande importância o conceito de etnogênese, compreendendo que os diferentes grupos étnicos mantiveram postura permanente de resistência, mas, simultaneamente, de assimilação. Ou seja, esses grupos não foram passivos diante da construção dos estados nacionais, mas a partir de seus elementos culturais estabelecem estratégia de resistência e de negociação. Eles aparecem, segundo Navarrete (2008, p. 95),

[...] nas descrições anteriores como objetos passivos dos processos de construção nacional e expansão do capitalismo, o conceito de etnogênese permite descobrir e compreender as complexas estratégias que desenvolveram para reagir, resistir e negociar com esses processos – e também para, na medida do possível, participar e se beneficiar deles.

Num esforço de síntese o autor aponta que os processos de diferenciar-se foram utilizados pelo Estado para exercício de dominação, mas também para os diferentes grupos para resistir e, muitas vezes, para tirar proveito da condição de diferentes.

As diferenças não são apenas um instrumento utilizado pelos grupos dominantes, mas também pelos subalternos. [...] A pluralidade étnica e cultural de nosso continente, longe de ser uma simples continuação do passado, ou um pesado fardo que deve ser superado, é uma realidade vital e sempre em constante transformação, uma característica dinâmica de nossas sociedades (NAVARRETE, 2008, p. 96).

A compreensão da diversidade emergente dialoga estreitamente com a perspectiva da fricção interétnica descrita acima. A emergência da diversidade constitui-se, em cada momento histórico, a partir das relações estabelecidas entre os diferentes grupos, relações estas que mesmo não sendo simétricas, estabelecendo relações de dominação e de subordinação, não podem ser entendidas de forma homogênea e linear. E na relação de fricção (cultural, econômica e política) intra e intergrupos constituem-se e se reconstituem as diversidades.

Essas perspectivas conceituais de diversidades podem contribuir para a análise sobre os conflitos territoriais agravados pela demanda de novas áreas indígenas em terras destinadas pelo Estado para colonização, secularmente ocupadas por agricultores sob o argumento étnico de ocupação tradicional. Quem são os índios que estão reivindicando a criação de novas áreas indígenas? Quais são as necessidades que eles possuem no século XIX? Quais são os elementos que os identificam com estas terras reivindicadas? Essas questões, que precisam ser analisadas a partir do conceito de diversidade emergente, se mostram fundamentais para compreender a efetivação dos direitos indígenas – através da política de identificação, delimitação e demarcação de áreas indígenas – e suas repercussões para o conjunto da sociedade, principalmente para os agricultores que têm nas terras a base de seu sustento, sob ameaça.

5.2.1 Busca por terras tradicionais, mas com sujeitos e necessidades do século XXI

O discurso das manifestações indigenistas, sejam elas oficiais, representadas pela Funai ou presentes nas ONGs, e do próprio movimento indígena¹²⁵, é de que a reivindicação pela criação de novas Terras Indígenas está vinculada à ancestralidade, ao vínculo que os índios têm com o passado e suas formas de relação com a terra, com a natureza, com a forma de vida de caça e coleta. Soma-se a isso o papel que a terra tem na cultura de vida em comunidade, na realização de rituais, no estabelecimento de relações sociais anteriores ao contato com os ocidentais.

Percebe-se com nitidez que está muito presente neste discurso a percepção da diversidade primordial, ou seja, de que os indígenas são herdeiros das características étnicas, socioeconômicas e culturais dos povos ameríndios, que foram vítimas, em grande medida passivas, do processo de colonização, e resistentes ao processo de homogeneização do sistema capitalista implantado no Brasil a partir de 1500.

Partimos da posição que não é suficiente para entender a posição indigenista e o movimento indígena por novas Terras Indígenas apenas a perspectiva da diversidade primordial, uma vez que nos cinco séculos de conquista e dominação, mas também de inter-relação e fricção houve um processo de criação e recriação da diversidade e dos sujeitos que a

¹²⁵ Consideramos indigenismo a posição e manifestação de pesquisadores, de órgãos governamentais, de ONGs nacionais e internacionais, de defensores de possíveis causas indígenas, ou seja de todos que tratam teórica, política e ideologicamente com a questão indígenas mas que não são índios. Por sua vez movimento indígena é a organização com o protagonismo dos próprios índios, mesmo que se valendo de múltiplos apoios externo. Para aprofundar o tema do indigenismo e sua repercussão histórica ver Bittencourt (2007).

compõem. Se não podemos negar as raízes étnico-culturais, o mesmo vale para o impacto que, no decorrer da história, a fricção interétnica promoveu na cultura indígena, inclusive com diferenciação entre os vários povos, na sua perspectiva de vida e nos elementos que os identificam na diversidade.

Poutgnat e Streife-Fernart (2011) ao debaterem o caráter de perenidade ou contingente da etnicidade, ou seja, como e quando ela se fortalece ou se dilui internamente no grupo étnico ou externamente na relação com os demais grupos, afirmam que “[...] a etnicidade é simultaneamente perene e contingente: perene, já que representa um dado subjacente, sempre suscetível de ser ativado e mobilizado; contingente, já que as condições e as formas de sua emergência são historicamente determinadas” (p. 140).

Nesse sentido, vamos apontar alguns aspectos exemplares e ilustrativos manifestados através do posicionamento indigenista e do movimento indígena que demonstram a necessidade de maior reflexão sobre a diversidade emergente e os conflitos sociais decorrentes da demanda pela criação de novas TI na região norte do Estado do Rio Grande do Sul, como parte de um contexto histórico que contribuiu para a emergência da etnicidade.

5.2.1.1 O movimento indígena pela criação de novas terras: uma demonstração da etnogênese

É corrente na literatura que na segunda metade do século XX constituiu-se um movimento indígena que articula os diversos povos indígenas da América Latina e que tem desdobramentos na sua articulação em cada Estado-Nação. Eventos como o I Congresso Indigenista Interamericano (1941) e as Declarações de Barbados I (1971), Barbados II (1977) são apontados como marcos históricos da organização indígena e a constituição de um “Pan-indigenismo” que contribuiu para articulação dos povos indígenas, contrapondo-se ao indigenismo oficial e marcando um discurso de identidade étnica.

No Brasil, a década de 1970 constituiu-se como marco histórico do movimento indígena. Entre os fatos desse período que contribuem com o processo, destacam-se o I encontro dos chefes indígenas do Mato Grosso (1974), a XI Assembleia de Chefes Indígenas (1978) e a constituição do Conselho Missionário Indigenista (1972)¹²⁶. O processo de redemocratização e a efervescência de manifestações e movimentos sociais facilitaram um processo de articulação do movimento indígena com outras organizações populares, de

¹²⁶ Muito embora o CIMI não seja uma organização indígena é apontada como uma organização que teve um papel central na organização dos indígenas e o despertar da necessidade deles desenvolverem organizações com o protagonismo Indígenas. Ver Bittencourt (2007) e Lacerda (2008).

movimentos indígenas nacionais em torno de uma pauta unificada, qual seja, a garantia do direito indígena na nova Constituição. A atuação indígena na Constituinte foi intensa, desde processos de debates nas aldeias sobre os direitos indígenas e a importância de garanti-los na Constituição até um processo de pressão direta junto aos deputados e uma estratégia de conquista da opinião pública para a causa (SANTOS, 1989; LACERDA, 2008).

Na região norte do Rio Grande do Sul, a expulsão dos agricultores intrusos da reserva de Nonoai (1978) é um marco da articulação e das ações indígenas em relação à garantia, recuperação e/ou constituição de novas terras indígenas. No Oeste catarinense a constituição da área de Ximbandue e de Condá ilustram o movimento indígena e seus resultados. Pós-Constituição de 1988, principalmente no norte do Rio Grande do Sul, inicia-se o processo de articulação para efetivar o direito de restabelecimento dos limites originários das terras indígenas. Após o restabelecimento das áreas demarcadas inicia-se a busca pela ampliação e/ou constituição de novas áreas. (TEDESCO, 2013).

O atual movimento possui, entre suas características, o processo de formação de lideranças capazes de reproduzir e multiplicar a estratégia indígena; a utilização da estratégia do acampamento como forma de constituição da demanda e busca da sua legitimação; a unificação de um discurso legitimador da demanda, embora, muitas vezes, contraditório com a prática e com o real interesse de cada grupo indígena¹²⁷.

Tanto num olhar histórico quanto na análise dos atuais movimentos indígenas kaingang denominados “Retomada”, objetivando a retomada de terras consideradas por eles de ocupação tradicional, está presente uma atuação protagonista dos indígenas, ou seja, a perspectiva da etnogênese. Esse protagonismo, em alguns momentos históricos, está limitado às formas de resistência, mas em outros tem uma perspectiva de enfrentamento e capacidade de valer seus interesses diante de uma situação concreta. Um exemplo é a recente negativa das lideranças indígenas de aceitarem o convite do Ministro da Justiça para comparecer em Brasília (fato já relatado no capítulo 3), para uma reunião na qual se propunha a instalação das mesas de negociação objetivando conciliar os interesses dos agricultores e dos indígenas.

Percebe-se, mesmo com essa descrição rápida, que os indígenas tiveram formas de interação com a sociedade e o Estado brasileiro, muitas vezes de resistência, outras de

¹²⁷ Como exemplo podemos mencionar o grupo indígena que está reivindicando a criação da área de Mato Castelhano – RS. O grupo está dividido em dois acampamentos, possuem dois caciques um deles inclusive que passou por diversos outros acampamentos e que internamente não conseguem conviver, existindo permanente conflito verbal e físico com constantes denúncias e queixas de ambas as partes para o Ministério Público Federal Inquérito Civil Público Nº 1.29.004.000751/2005-35). Apesar desses conflitos internos, ao se manifestarem publicamente ambos os grupos unificam o discurso em torno do direito ancestral sobre a terra.

adaptação, mas também uma participação no processo de constituição e efetivação do que pretendiam como seus direitos. Com isso não queremos intuir que todos os direitos indígenas foram garantidos, mas certamente não podemos entendê-los como passivos ou mesmo estáticos diante da constituição histórica. Foram agindo, interagindo, negociando, constituindo-se e reconstituindo diversidade nesse processo.

5.2.1.2 A relação das questões indígenas com o indigenismo e o ecologismo: configurações e disputas ideológicas

Juntamente com o fortalecimento do movimento indígena descrito anteriormente, que demonstra a perspectiva da etnogênese, também é ilustrativo, para demonstrar que a diversidade e a etnicidade indígena vincula-se a contextos histórico, um evidente crescimento de ONGs e de instituições religiosas, principalmente ligadas à Igreja Católica, destacando-se o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), que buscam aliar a causa indígena a objetivos vinculados aos seus interesses e/ou missões institucionais.

Analisando o papel do CIMI, Bittencourt (2007, p.128 e 129) salienta que, em documento de 1977, a instituição aponta como uma de suas tarefas “promover um maior entrosamento entre a Pastoral Indígena, a Pastoral da Terra e Pastoral Operária”. Nessa mesma perspectiva, vinte e um anos depois, em documento publicado por ocasião de um encontro alusivo aos 25 anos da instituição, aponta que um dos caminhos a ser seguido é “sugerir e propiciar a articulação das organizações indígenas e suas bases com as organizações populares do Brasil e de todo o continente latino-americano, em vista das mudanças do modelo sociopolítico e econômico”.

Essa mesma tônica está no documento publicado pelo CIMI/Sul, que busca relatar ações do movimento indígena e indigenista no Rio Grande do Sul. O referido documento, eivado de afirmações contundentes, muito parecido com um discurso de campanha eleitoral, aponta o Governo do Estado e o Partidos dos Trabalhadores como grandes aliados do agronegócio e herdeiro do autoritarismo da ditadura militar, vinculando a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF) ao movimento ruralista (Farsul)¹²⁸. Nele consta:

¹²⁸ Em várias passagens o documento ironiza igualando a Farsul e a Fetraf/Sul: “O conflito foi causado e incentivado pelo próprio governo à medida que o chefe de gabinete da SDR, Inácio Benincá e o diretor geral, Elton Scapini repassaram algumas informações internas, advindas da Funai, a representantes da FARSUL – Federação de Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (que o governo insiste em travestir de FETRAF – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar).” (CIMI, 2013, p. 3).

Os indígenas vistos como minoria eleitoral e demográfica não estão mais sozinhos, e ao movimentarem-se teceram as primeiras costuras de uma articulação mais ampla entre “o campo, a cidade e a floresta”. Quilombolas e indígenas aos poucos viram uma só voz e a eles somam-se os movimentos camponeses e urbanos que não abdicaram da luta do povo. A resistência vira uma bandeira que não mais apenas se defende, mas sim, que começa a ser usada como estandarte para o avanço na conquista dos direitos historicamente negados. (CIMI, 2013, p. 10).

Ficam claras as evidências da vinculação que o CIMI faz da questão indígena com suas perspectivas teóricas e políticas, relacionadas à histórica Teologia da Libertação e suas relações a estratégias eleitorais. Essa mesma lógica pode também ser percebida na atuação das ONGs, principalmente as ligadas à temática da ecologia, conforme já demonstramos no capítulo anterior. (BITTENCOURT, 2007). A vinculação de características da diversidade indígena com os elementos de associação a projetos de atuação ou missão institucional acaba por selecionar e reforçar aquelas características que permitem a associação, mesmo que, na prática, elas não estejam presentes no contexto vivenciado atualmente.

Ao demonstrar-se a articulação do movimento indígena com outros setores organizados não queremos afirmar que eles estão sendo vítimas de manipulação, o que seria insustentável, pois certamente a relação e o apoio direto e indireto do CIMI e das ONGs contribuíram em muito para o fortalecimento do movimento e de conquistas formais e efetivas para os indígenas. O que pretendemos é chamar a atenção para a perspectiva de como as diversidades vão se constituindo historicamente, configurando-se e se reconfigurando, bem como para os projetos sociopolíticos em disputa em cada momento.

5.2.1.3 A função da terra para os índios do século XXI: necessidade de vinculação com a sociedade de consumo

Em que pese um estereótipo (algumas vezes romântico, outras, interesseiro) do indígena integrado à natureza, independente do padrão de consumo capitalista, exemplos de um comportamento ideal para um novo modelo de sociedade, a realidade destes povos é mais complexa e mais vinculada à sociedade globalizada do século XXI.

Bittencourt (2007, p. 46) afirma que “[...] não há uma vinculação automática entre o desejo de manter uma cultura distinta e o de isolar-se culturalmente, uma suposição frequentemente elaborada pela sociedade, que tende a exigir “pureza das culturas minoritárias.”

“É incrível como o Governo do Estado, hoje gestado por um partido que se diz dos trabalhadores, de aliança histórica com os oprimidos do campo, consegue (ou ao menos pensa que consegue) insistir em travestir os setores conservadores da Farsul e da Fetraf-Sul (que já são quase a mesma coisa) [...]” (CIMI, 2013, p. 6).

O processo de contato das comunidades indígenas com as realidades urbanas e as mudanças no seu habitat dos séculos anteriores resultaram em fricções interétnicas que alteraram significativamente a sua forma de sobrevivência e os elementos que se constituem em suas necessidades.

Ao relatar uma entrevista feita com um índio do Mato Grosso do Sul em 1999, Bittencourt aponta que a comunidade dele “contesta a proibição de arrendar parte de suas terras, estando impossibilitada até mesmo contratos de parceria agrícola com não-índios para a implantação, por exemplo, da monocultura da soja, atividade altamente rentável [...]”. (2007, p. 147). Na opinião do entrevistado “[...] tal situação revela um novo modelo de tutela do índio exercida também, além do Estado, pelas organizações ambientalistas e mesmo indigenista que condicionam o desejo dos índios as suas próprias convicções” .

Situação semelhante podemos encontrar atualmente com o processo de arrendamento das atuais terras indígenas, principalmente kaingang, para o plantio da monocultura extensiva da soja, fator que propicia a apropriação de grande parte das áreas por algumas lideranças indígenas, uma vez que esta forma de cultivo exige extensões maiores de terra, além do que o processo de arrendamento, por constituir-se em ação ilegal¹²⁹, normalmente é feito em situações econômicas completamente desfavoráveis aos indígenas.

Em grande medida, a demanda por novas terras indígenas, como já analisamos anteriormente, está relacionada à apropriação privada e concentração nas atuais Terras Demarcadas. Em depoimento ao Ministério Público Federal, os dois caciques, hoje acampados em Mato Castelhano, relatam a concentração da terra e a falta de políticas de geração de renda como fatores geradores de busca de novas áreas. Consta nos registros oficiais: "refere que Antônio Ming e sua família tem mais de 500 hectares de terra [...]. Por isso, tais pessoas tem carros novos, por que 'arrendam bem'. Por outro lado, há indígenas em Serrinha que não dispõem de nenhuma área para cultivo" (Inquérito Civil Público Nº 1.29.004.000751/2005-3 p. 534).

O cacique Jonatan Inácio também relata que a sua saída de Serrinha foi por uma acusação de roubo, mas que esta acusação não é verídica e nunca foi provada, na prática a acusação não passou de uma situação criada pela família do cacique Antônio Ming. Assim

¹²⁹ O parágrafo 6 do artigo 231 é claro em vetar a possibilidade de realização de contratos para exploração de riquezas em terras indígenas: “§6º - São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.” (Grifo do autor).

foi registrado pelo Ministério Público o depoimento do cacique Jonatan: "Salienta que a alegação de furto que levou a expulsão decorreu do fato de que sua família dispunham de 180 (cento e oitenta) hectares de terra em Serrinha, na cidade de Ronda Alta, e faziam o plantio dessa parte, não arrendando [...]. Como o cacique Antônio Ming desejava esta área para os seus filhos, criaram a tal história do furto como pretexto para expulsar os declarantes" (Inquérito Civil Público Nº 1.29.004.000751/2005-3 p. 538).

Na perspectiva da diversidade emergente, percebe-se que os kaingang não possuem mais uma reação comunal com a terra, através da qual pudessem buscar a sobrevivência numa lógica coletora e/ou extrativista. Com relação às áreas atualmente demarcadas, embora a propriedade seja da União, o usufruto delas está amplamente fragmentado e apropriado de forma desigual entre os componentes. Isso, que é fruto da fricção interétnica, já faz parte da cultura indígena. Vários relatos de caciques dos grupos que reivindicam novas terras fazem o cálculo de quantos hectares irá ficar com cada família. Embora critiquem a apropriação desigual em suas terras de origem, não questionam a apropriação privada. Dorvalino afirma: "gostaria que houvesse um planejamento para exploração da Terra Indígena, com acesso à linha de crédito, de modo que o grupo poderia produzir o seu sustento adequadamente. Imagina que cada família indígena terá em torno de 20 (vinte) hectares" (Inquérito Civil Público Nº 1.29.004.000751/2005-3 p. 534).

Relato semelhante foi dado por um conjunto de lideranças indígenas do acampamento do Passo Grande do Forquilha, ficando bem claro o entendimento de que seja pelas condições das terras, rios e matas ou pelo fato dos indígenas "terem pego o costume dos brancos", hoje não há como eles viverem sem o plantio para a subsistência, mas também para vender e obter renda. É o que se constata nas palavras do vice-cacique Adamir Franco:

É plantando né, porque não tem outra saída né; plantar, sem plantar a gente não tem futuro também né, nosso futuro é plantar, produzir né, com isso é que vem a nossa subsistência né. [...] Pra vende pra ter o, pra dá o giro né, porque nos dias de hoje, como é que diz, nós já pegamo o costume do branco. O branco tem televisão, o índio que te uma televisão; o branco tem celular, o índio também que te; o branco tem carro, e assim por diante né, então... (entrevista em 30 de nov. 2013)

Na sequência os entrevistados deixam claro que a produção e a geração de renda estão relacionadas com políticas de crédito e comercialização, por isso pensam em criar uma cooperativa para facilitar e cobram da Funai políticas de intermediação. "Sim, é por isso que eu disse que a Funai vai ter que intermediar né, a Funai vai ter que intermediar; é uma negociação pra gente abri um crédito numa cooperativa, (...) uma cooperativa né, pra financiar

o índio, pra ele tocar a lavoura [...]” (entrevista em 30 de nov. 2013). Da mesma forma que exposta na entrevista, os indígenas, na ata (mencionada no capítulo anterior) encaminhada ao Ministério da Justiça expondo as condições para continuar a negociação e aceitar diminuir a área pretendida, colocam a necessidade de linhas de crédito que se adequem às condições indígenas¹³⁰ para financiar a produção agrícola (Anexo D).

A “causa indígena” não está restrita aos seus interesses específicos, mas, principalmente quando assumidas por entidades indigenistas (CIMI, ONGs), articulam-se com projetos e missões institucionais, mostrando como a diversidade e a etnicidade configuram-se em instrumento de dominação e, simultaneamente, de resistência, compondo as arenas políticas e de estruturação de poder de cada período histórico. A reconfiguração da diversidade e etnicidade indígena coloca, em muitos aspectos, em choque o que se identifica como sendo índio, seus desejos e suas necessidades, e o que entidades indigenistas e estereótipos construídos pela sociedade em geral que tendem a estratificar o índio primitivo ou então associá-lo a projetos e missões institucionais que nem sempre correspondem ao que pensam e a forma como agem os índios do presente.

5.3 A identidade étnica e etnodesenvolvimento como possibilidade de romper polarização e autorreprodução do conflito entre indígenas e agricultores

A política de constituição de novas Terras Indígenas (Passo Grande do Forquilha) em locais densamente povoados por agricultores familiares há mais de um século mantém o conflito étnico e reproduz a história na qual o direito de um (índio) leva à eliminação do outro (agricultor). Nessa perspectiva, o resgate do conceito de etnodesenvolvimento pode constituir-se uma alternativa que permite a conjugação dos interesses e, ao mesmo tempo, a sobrevivência dos grupos étnicos envolvidos.

O surgimento do debate em torno do etnodesenvolvimento ocorreu em três grandes eventos. O primeiro em 1971, o Simpósio sobre ‘Fricção Interétnica na América Latina’, que resultou na *Declaração de Barbados*. O segundo foi em 1977, com o Simpósio ‘Movimento de Libertação Indígena na América Latina’, resultando na *Declaração de Barbados II*. O terceiro, em 1981, organizado pela FLACSO e UNESCO, intitulado ‘Reunión de Expertos

¹³⁰ O que mais dificulta a obtenção, por parte dos indígenas, de financiamento das linhas de créditos existentes para a agricultura, inclusive o Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com linhas de crédito com facilidade de acesso e juros subsidiados para os agricultores que se enquadram na categoria de agricultores familiares, é o fato de não serem proprietários das terras, portanto não possuem bens para dar em garantia aos agentes bancários.

sobre etnodesarrollo y Etnocídio em América Latina” resultando na *Declaración de San José* (VERDUM, 2006).

Stavenhagen (1985), considerado um dos precursores da concepção de etnodesenvolvimento, busca, com esse conceito, demonstrar a necessidade de ser pensado um modelo de desenvolvimento diferenciado do hegemônico, baseado na noção de desenvolvimentismo e de crescimento econômico, capaz de levar em consideração o efetivo desejo, as raízes culturais e os interesses dos diferentes grupos étnicos. Para que isso seja possível é fundamental reconhecer a existência de diferentes grupos étnicos que tenham o direito de desenvolver-se no interior de sociedades mais amplas a partir da formação de estados multiculturais e multiétnicos.

Cardoso de Oliveira (2000), ao tratar deste tema, faz referência a Stavenhagen e aponta para a importância de discuti-lo a partir de duas questões centrais: pressupostos éticos e a constituição de comunidades de comunicação. A questão do pressuposto ético, segundo o autor, está relacionada à capacidade de adoção de uma compreensão endógena (própria dos grupos étnicos) por parte de quem vai produzir uma política social induzida (de desenvolvimento). A segunda questão diz respeito à indispensabilidade de participação efetiva dos grupos destinatários nas diferentes fases de planejamento e efetivação dessas políticas. A partir desses pressupostos éticos é que se fundamenta a criação de comunidades de comunicação que tenham base na construção argumentativa, como proposta por Habermas e Appel¹³¹, onde os grupos índios e não índios estabeleçam condições de produzir convencimento e se convencerem na busca de um entendimento.

Neste debate, feito por Cardoso de Oliveira, nos interessa duas questões em particular. A primeira delas é a compreensão de que o etnodesenvolvimento não está restrito apenas a grupos indígenas, mas pode ser pensado para diferentes grupos sociais que são alvos de políticas sociais “indutivas” e que busquem transformar a condição em que vivem. Diz o autor:

O que significa dizer que esses programas alternativos poderão ser igualmente úteis e, sobretudo, éticos, junto a quaisquer outros grupos carentes de auxílio para o seu desenvolvimento, sejam eles constituídos por operários urbanos, por favelados, por aldeões e ou por qualquer segmento minoritário e subalterno da sociedade brasileira, sempre ameaçados de se tornarem vítimas de programas desenvolvimentistas geralmente não comprometidos com os seus interesses (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2000, p. 218).

¹³¹ Cardoso de Oliveira reconstrói o pensamento de Habermas do agir comunicativo e o utiliza como base para advogar a possibilidade, mesmo reconhecendo dificultadores, de construção de comunidades comunicativas que viabilizem a construção de políticas baseadas nos pressupostos do etnodesenvolvimento.

Associando a compreensão de etnodesenvolvimento e fricção interétnica, no processo de criação da TI de Passo Grande do Forquilha percebe-se a necessidade de considerar os grupos indígenas, a partir da ação indígena e indigenista, que reivindicam a demarcação de novas terras e os agricultores que vivem nestas terras há mais de um século.

Decorre disso a nossa segunda questão: se a perspectiva do etnodesenvolvimento requer a participação efetiva dos grupos sociais em comunidades comunicativas plurais, como pressuposto não apenas democrático, mas também ético, é fundamental a participação dos diferentes sujeitos envolvidos. Nesse sentido, assim entende Cardoso de Oliveira (2000, p. 222):

Pois como se viu na relação entre o Estado e as etnias indígenas pelo exame do modelo de etnodesenvolvimento e de seus pressupostos éticos, também aqui há de se considerar a possibilidade de se criar condições para a emergência de uma verdadeira comunidade de comunicação constituída pelas partes envolvidas pela conjunção interétnica e, com ela, uma comunidade de argumentação intercultural, capaz de assegurar a moralidade de suas práticas. As possibilidades de efetivação de uma tal comunidade assim ampliada, não mais inter pares, mas entre partes com interesses eventualmente distintos, estaria na formulação e aplicação de uma política pública, governamental, voltada para uma negociação democrática com as lideranças indígenas .

A constituição de um espaço de diálogo democrático e ético entre a comunidade indígena e a dos agricultores é a única possibilidade de geração de uma proposta de etnodesenvolvimento. Nesta perspectiva o Estado, através da Funai, deveria constituir-se no propulsor e mediador deste espaço de diálogo. Há que se reconhecer os elementos dificultadores para a efetivação desta comunidade de diálogo e a capacidade de construção de políticas consensuadas, mas a perseguição deste objetivo poderia vir a ser uma possibilidade de romper com a produção de políticas territoriais que polarizam indígenas e agricultores vitimados por ações indutivas que ora consideram mais os interesses dos índios, ora os interesses dos agricultores.

O processo administrativo conduzido pela Funai e pelo Ministério da Justiça na identificação e delimitação de novas Terras Indígenas, sob os ditames do Decreto 1775/96, não pressupõe esses espaços de diálogo entre os diferentes sujeitos, e a possibilidade de construir alternativas negociadas e/ou consensuadas são remotas. A construção dos Relatórios Circunstanciados (laudos) não tem a perspectiva do reconhecimento da diversidade de sujeitos socioculturais existentes; na busca da caracterização da ocupação tradicional indígena é, metodologicamente, ignorada a existência dos agricultores, que normalmente são categorizados como não índios e intrusos. Essa categorização genérica, além de não dar conta

da diversidade existente, não produz um reconhecimento de sujeitos sociais que precisam ser considerados pela política territorial indutora. Na medida em que os agricultores familiares, cujas terras foram atingidas pela proposta de demarcação, são categorizados como não índios, eles perdem a sua identidade e, por consequência, impossibilita-se a lógica do etnodesenvolvimento.

O "não índio" é associado com o grileiro de terra, ou então com o empreendedor rural que possui com a terra apenas um vínculo econômico de meio de produção ligado ao agronegócio, monocultor e mecanizado. Este estereótipo ignora a realidade dos agricultores familiares, descendentes de imigrantes que ocuparam as terras dentro de uma lógica de colonização e por várias gerações estabeleceram vínculos sociais com a terra, muito além das relações econômicas. As capelas (comunidades religiosas), os espaços comunitários (salões e campos de futebol) que servem de ponto de encontro semanais, de diversão e vínculos afetivos, os cemitérios, as relações de vizinhança e compadrio são completamente desconsiderados. No caso específico do Passo Grande do Forquilha a proposta de demarcação atinge cinco comunidades, cada uma com suas igrejas, cemitérios e espaços comunitários¹³². A formação dessas comunidades originou-se com o processo de colonização no qual, a cada conjunto (40 -50) de lotes, conhecidos como linhas, construía-se a capela, tendo como nome o santo ou a santa de maior devoção e, em torno dela, os demais espaços comunitários, incluindo-se a escola. Esses espaços configuraram-se historicamente como fortes elementos identitários, de solidariedade e, simultaneamente, de disputa de campeonatos de futebol, de bocha e de baralho, portanto, numa lógica de etnodesenvolvimento não podem ser ignorados.

Do ponto de vista mais amplo das políticas públicas desenvolvidas pelos estados houve avanços, principalmente nas duas últimas décadas, no reconhecimento da diversidade no campo, através do qual se reconheceram, entre outras, a agricultura familiar e, a partir das necessidades específicas, o desenvolvimento de políticas que potencializam o seu desenvolvimento. Linhas de crédito vinculados ao Pronaf, para custear o plantio, para modernizar os equipamentos e instalações, para a construção de casas e até, através do Banco da Terra, aquisição de lotes rurais. No caso específico em tela, todas essas políticas são acessadas, inclusive há uma família que adquiriu terras a partir do programa do "Banco da Terra". Demonstra-se a contradição da ação indutora do Estado, que, através de políticas

¹³² Comunidades do Bom Conselho, Nossa Senhora Consoladora e Linha Lageado Bonito em Sananduva e São Caetano e São Luis Rei em Cacique Doble.

públicas, reconhece a especificidade do desenvolvimento dos agricultores familiares e, no processo demarcatório de terras indígenas, ignora essas condições.

Entendemos que a perspectiva do etnodesenvolvimento parte do reconhecimento da diversidade sociocultural e, portanto, de que as necessidades e as perspectivas de desenvolvimento são diversas, de acordo com cada grupo. Nesse sentido, como já abordamos, é fundamental reconhecer os diferentes grupos sociais no campo, com suas distintas características, necessidades e perspectivas de desenvolvimento. Cabe ressaltar que essa diversidade não é só do descendente de imigrante, colono e agricultor familiar, mas também do índio kaingang do norte do Rio Grande do Sul. A não generalização do índio, de suas necessidades, das relações que estabelecem com os outros grupos sociais e da perspectiva do seu desenvolvimento torna-se, na perspectiva do etnodesenvolvimento, fundamental. Além do reconhecimento da diversidade é fundamental entendê-la, como já abordamos, a partir da lógica emergente, refazendo permanentemente as perguntas “quem é o índio que está reivindicando a terra” e “quais são as suas necessidades e as suas perspectivas de desenvolvimento”, para, então, avaliarmos se a política demarcatória encontra sentido na atualidade.

Numa perspectiva de síntese deste capítulo que discutiu a política indigenista a partir dos conceitos de fricção interétnica, da diversidade emergente e do etnodesenvolvimento, podemos apontar os seguintes elementos:

- a) É fundamental reconhecermos que a lógica assimilacionista, hegemonicamente presente nas políticas indigenistas do período colonial até meados do século XX, que pretendia transformar o indígena, integrando-o na sociedade, fracassou e foi suplantada pela Constituição de 1988, que reconhece sua cidadania indígena através do direito étnico, cultural e territorial.
- b) No lugar do assimilacionismo não deve, entretanto, vigorar uma lógica "preservacionista", "naturalista", através da qual se imagine que o indígena volte a viver numa condição social e econômica de séculos anteriores, integrado à natureza, sobrevivendo de caça, pesca e coleta, estabelecendo com a terra um vínculo de tradicionalidade e ancestralidade, tampouco em relações sociais em que a liderança e o poder eram exercidos a partir de elementos culturais e religiosos.
- c) Ao que parece, o Kaingang do norte do Rio Grande do Sul está integrado, mesmo que de forma precária e subalterna, à sociedade de mercado, sendo que a necessidade de novas terras está vinculada a uma perspectiva de ampliação de

renda e às novas configurações políticas, principalmente as disputas pela liderança e do posto de cacique, nas áreas já demarcadas.

- d) Dentro da lógica de diversidade emergente, há que se questionar sobre a real necessidade da demarcação de um território ocupado centenariamente por agricultores para satisfazer as efetivas necessidades indígenas dos kaingang da atualidade. Parece ser necessário relativizar o argumento do vínculo tradicional indígena com uma determinada terra, seja porque este vínculo já foi rompido ou, ainda, porque não é ele quem vai satisfazer as atuais necessidades indígenas. A relativização proposta permite, por exemplo, a busca de demarcação de terras indígenas em regiões relativamente próximas, mas que não possuem a mesma densidade demográfica e, inclusive, não são ocupadas pela agricultura familiar, portanto, não provocando o mesmo impacto sociocultural, produzindo menor tensionamento social, agilizando o processo demarcatório e permitindo a preservação da diversidade indígena e dos agricultores.
- e) A atual política territorial desenvolvida pela Funai, na qual se inclui a do Passo Grande do Forquilha, não possui mecanismos de etnodesenvolvimento, seja por não reconhecer a especificidade dos agricultores familiares, seja por produzir um tensionamento social e jurídico que retarda o processo demarcatório, seja por degradar a condição indígena dos grupos de índios acampados por décadas, não satisfazendo, portanto, nenhum grupo social envolvido.
- f) A alteração deste quadro requer mudanças de compreensão teórica nos processos administrativos e na aplicação jurídica da efetivação do direito territorial indígena. A mudança na compreensão teórica relaciona-se, como mencionamos, ao reconhecimento que a fricção interétnica produz diversidades emergentes vinculadas a cada contexto histórico e grupo social e, portanto, pensar o etnodesenvolvimento precisa vincular-se a essas diversidades.
- g) Do ponto de vista administrativo há que desenvolver-se processos, nos quais, desde a sua origem, reconheçam-se a diversidade, estabeleçam espaços de diálogos com a efetiva possibilidade de produzir ações e soluções diversas, de acordo com as necessidades e condições históricas específicas. Enquanto a ampliação da terra indígena depender do desalojamento de agricultores familiares, bem como o inverso, a permanência dos agricultores familiares em suas terras depender da não ampliação do território indígena, não haverá etnodesenvolvimento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política indigenista brasileira tem se mostrado historicamente oscilante e contraditória, perpassada pelas dicotomias da “preservação-extinção”, “tutela-independência”, “atenção missionária-políticas laicas”, “integração-autonomia”. Como resultado tem-se uma trajetória de submissão dos povos indígenas à lógica de desenvolvimento hegemônica em cada período histórico, provocando relações de fricções interétnicas e estratégias de relacionamentos que permitiram, em grande medida, a sua sobrevivência étnica, mas não o seu protagonismo na construção de projeto de etnodesenvolvimento.

O século XX é marcado, no seu início, pela criação do SPI que representou o desenvolvimento de uma política laica destinada à proteção dos seus territórios e de suas comunidades. A lógica assimilacionista – que previa o processo de gradativa extinção dos povos indígenas que se transformariam em trabalhadores nacionais –, os diferentes interesses com as terras ocupadas pelos indígenas e os constantes atos de corrupção praticados por parcelas deste órgão acabaram por intensificar as contradições desenvolvidas nos períodos anteriores. A segunda metade do século XX inaugura grandes mudanças na compreensão acadêmica, nas organizações sociais indigenistas e na própria organização de movimentos indígenas que, contrapondo-se à lógica assimilacionista, propõe um resgate da cultura destes povos, a partir de suas diversidades e unidades, e a construção de projetos de desenvolvimento que levem em consideração os elementos étnicos que estão imbricados com a perspectiva da organização social, características culturais e atuação econômica. Esta mudança na perspectiva de compreensão teórica, organização social e articulação política produziu efeitos significativos, como a conquista de um capítulo exclusivo na constituição sobre o direito indígena. Contudo, está longe de produzir alternativas para as consequências produzidas historicamente e a efetivação de políticas públicas que garantam os seus direitos e potencializem o etnodesenvolvimento dos povos indígenas.

Do ponto de vista territorial, tendo por base o Rio Grande do Sul, objeto do nosso estudo, houve, em grande medida, a reprodução das contradições expostas acima. Motivado pelos mesmos ideais positivistas que influenciaram a criação do SPI, o estado do Rio Grande do Sul proporcionou, entre 1910-18, a demarcação de onze áreas indígenas, definindo e protegendo, por um lado, territórios indígenas, mas, por outro lado, reduzindo o seu espaço de ocupação e liberando grandes extensões de terras, antes de circulação indígena, para os

projetos de colonização. Não obstante, mesmo o território demarcado como indígena não se livrou da lógica assimilacionista e de autossuficiência financeira que proporcionaram uma lógica administrativa das áreas que obrigavam os indígenas ao trabalho coletivo (panelaços), tampouco da exploração das riquezas das áreas, principalmente a madeira, e da prática do arrendamento, que levaram, com maior intensidade nas décadas de 1930-40, a intrusão – entrada de agricultores nas áreas demarcadas como indígenas. Salienta-se que na maioria das vezes a intrusão era legitimada e oficializada pelos órgãos do Estado, seja no cadastramento e cobrança de imposto pelo Instituto Gaúcho de Agricultura (IGRA), seja na cobrança de arrendamento pelos Postos Indígenas (instâncias administrativas presente em todas as Terras Indígenas).

A lógica administrativa descrita produziu uma realidade de fragilização das comunidades indígenas e, simultaneamente, de grande pressão dos agricultores, em sua maioria descendentes de imigrantes, que precisavam de terra para sobreviver e pressionavam pela ampliação da fronteira agrícola. Somado a isso havia a especificidade de que as terras indígenas, no Rio Grande do Sul, tinham sido demarcadas e eram administradas pelo Estado e não pelo SPI. Com a definição constitucional de 1934 de que as terras indígenas pertenciam à União, cria-se, por um lado, o direito do SPI passar a administrar estas áreas, e, por outro, o receio de o Estado ter que entregar estes territórios para a União. A solução encontrada pelo governo do estado foi transformar parte das áreas indígenas em reservas florestais ou para venda e assentamento de agricultores que, em grande medida, já estavam vivendo nas áreas indígenas. Sob alegação de que havia muita terra para pouco índio, e atendendo a pressão dos agricultores que necessitavam de terras, acabou-se por reduzir as áreas indígenas, inclusive extinguindo três delas (Serrinha, Ventarra e Montes Caseros). Embora uma Comissão Parlamentar de inquérito (CPI) do Legislativo Gaúcho (1967) tenha apontado a irregularidade destes atos, só após a Constituição de 1988 é que o Estado reconhece a ilegalidade da redução das áreas indígenas e promove a retirada de milhares de famílias que haviam comprado terras do estado para devolvê-las para os indígenas.

A reconstituição dos limites das áreas indígenas historicamente demarcadas não sanou as contradições historicamente produzidas, uma vez que, pela ampliação da consciência étnica indígena e pela necessidade de novas terras, constituiu-se um movimento indígena, principalmente dos kaingang, denominado “retomada”, objetivando demarcar as terras indígenas ocupadas pelos seus ancestrais até o final do século XIX e que as políticas que criaram os toldos e demarcaram as áreas indígenas, reduziram, destinando-as à colonização. Portanto, baseados na interpretação do direito tradicional indígena que incorpora a tese do

direito imemorial e do indigenato e do previsto na Constituição de que os títulos de propriedade em terras tradicionalmente ocupadas por indígenas são nulos, estabeleceram-se reivindicações, que se encontram em diferentes estágios no processo administrativo na FUNAI, de identificação e delimitação de doze novas áreas de terras indígenas na região norte do Rio Grande do Sul. Desta forma gera-se o conflito social entre os indígenas que reivindicam o direito de demarcação de terras que consideram de ocupação tradicional e de agricultores, na grande maioria familiares, em terras que foram compradas do Estado pelos seus ancestrais e moram nelas centenariamente.

O conflito social estabelecido, embora aparentemente seja entre agricultores e indígenas que disputam hoje o mesmo território, é fruto de políticas contraditórias desenvolvidas ao longo do tempo e que neste momento explicitam o enfrentamento de dois sujeitos historicamente subalternizados pelos modelos de desenvolvimentos hegemônicos. As divergências na interpretação jurídica sobre direito territorial indígena, principalmente no tocante ao conceito de ocupação tradicional e a forma como o processo de identificação e delimitação das terras indígenas é conduzido pela Funai acabam por agravar a situação vivida pelos agricultores e pelos indígenas.

Em relação à divergência jurídica encontra-se de um lado a interpretação da *ocupação tradicional* a partir do indigenato e da imemorialidade que entendem que o direito territorial indígena é *originário, congênito* e portanto precede qualquer ato jurídico de constituição da propriedade privada da terra e, simultaneamente, a forma de ocupação territorial indígena não pode ser entendida apenas como uma ocupação física, pois culturalmente estes povos estabelecem relações diferenciadas com a terra e, além do mais, as ações de colonização os impediram de permanecer fisicamente sobre a totalidade dos espaços que seus ancestrais ocupavam. Dentro desta perspectiva de interpretação, muito presente nas justificativas das ações da Funai e nos laudos antropológicos, a ocupação e os títulos de propriedades centenária dos agricultores não possuem valor (são nulos) diante da reivindicação dos indígenas.

Por outro lado, interpretação diferente aponta que o direito territorial indígena previsto nos artigos 231 e 232 da Constituição Federal lhes garante o direito de identificação, delimitação e demarcação das terras, tornando nulos possíveis títulos nelas existentes, os locais que eles efetivamente (fisicamente) ocupavam na data da promulgação da Carta Magna de 1988. Tal posicionamento que tem sido reforçado por algumas decisões do Supremo Tribunal Federal (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS) 29087) entende que

demandas indígenas não poderiam atingir territórios que, mesmo tivessem sido de uso indígena no século XIX, foram colonizados, ocupados e titulados no início do século XX.

Estas divergências na interpretação do marco regulatório do direito indígena é socialmente maléfica na medida que pela primeira interpretação cria-se a expectativa junto aos grupos indígenas de expandir significativamente os territórios demarcados, produzindo estratégias de construção de acampamentos e multiplicação de demandas junto a Funai para estabelecer processos administrativos, previstos no decreto 1775/1996 e na Portaria 14/1996 do Ministério da Justiça, para demarcação destes territórios. Esta situação, em alguns casos, como o Passo Grande do Forquilha, se prolonga por mais de uma década, levando os indígenas a viverem acampados em condições precárias e tensas, intensificando conflitos internos e com os agricultores. Não é difícil supor que após longo período de vida nestas condições os impactos na organização social, cultural e inclusive nos vínculos étnicos sofrem grandes abalos. Por outro lado, a segunda interpretação jurídica produz a certeza para os agricultores do direito sobre suas terras, aumentando a incompreensão das demandas indígenas e da política desenvolvida pela Funai, fator que contribui para o estabelecimento de um sentimento de angústia coletiva diante da ameaça incompreendida de perderem suas terras e terem os seus vínculos sociais e culturais rompidos.

Em relação à condução do processo de identificação, delimitação e demarcação das terras indígenas conduzido pela Funai, percebe-se que acaba por traduzir as divergências acima expostas e que, deliberadamente ou não, contribui para a ampliação dos conflitos sociais. O posicionamento apriorístico na defesa dos interesses territoriais indígenas e a dificuldade de reconhecer e compreender a situação específica dos agricultores familiares atingidos por estas demandas, normalmente apenas qualificados como não índios, contribuem para a produção de laudos com argumentações genéricas e, não raras vezes, reproduzindo uma lógica discursiva que caracteriza um passado de glória em que os indígenas viviam em plena harmonia com a natureza, sem a existência de conflitos e de qualquer espécie de carência. Um presente, fruto do contato com os brancos, que produzira um processo de desterritorialização e vitimização dos mesmos e, portanto, a (re)constituição de territórios possibilitaria aos povos indígenas recuperar as condições de vida originária. O engajamento destes estudos leva a omitir as contradições internas vividas pelos indígenas, motivadas pela fricção interétnica e pela constituição histórica de sua diversidade, as razões que intensificam a necessidade por novas terras, bem como as formas atuais que estes estabelecem com as terras já demarcadas e com as terras pretendidas.

Do ponto de vista social verifica-se a intensificação do conflito e tentativa dos sujeitos sociais envolvidos de interferir na constituição da política pública, tanto no sentido de sua agenda de formulação quanto de sua efetivação. Nos dois últimos anos vivenciamos a intensificação do conflito com a ampliação da quantidade de ocupação de terras por parte dos indígenas. Um exemplo é o caso de Pontão e mais recentemente o município de Erval Grande onde um grupo de indígenas oriundos de Água Santa tentou realizar um acampamento e os agricultores e lideranças sociais e políticas os obrigaram a se retirar, realizando uma grande mobilização e promovendo a desconstituição do acampamento e a condução dos indígenas até a frente da sede regional da Funai em Passo Fundo. Mas o maior tensionamento ocorre nos acampamentos já existentes há mais tempo, nos quais os indígenas buscam, como forma de pressionar o andamento do processo demarcatório, ocupar os territórios pretendidos, como é o caso do Passo Grande do Forquilha, onde já houveram diversas ocupações de propriedade de agricultores e de sedes comunitárias nas quais se encontram igrejas, salões comunitários, cemitério. Na atualidade eles estão ocupando a capela São Caetano. Nestas ocupações estão sendo frequentes os confrontos físicos, resultando em feridos (Sananduva e Mato Castelhana) e, inclusive, dois agricultores mortos em Faxinalzinho.

Parte-se da compreensão que as políticas públicas são constituídas e efetivadas a partir de demandas constituídas e a partir da relação do Estado com a sociedade, que interagem na constituição de pautas a serem priorizadas e na produção de soluções para as questões que se constituem nestas pautas. Neste sentido a política territorial indígena seguia-se dentro de uma lógica institucional na qual o Estado, através da Funai e do Ministério da Justiça, desenvolvia ações respaldadas numa interpretação do direito constitucional indígena e na regulamentação prevista no Decreto MJ 1775/1996 e na Portaria MJ 14/1996, em grande medida respaldado por setores sociais indigenistas nacionais e internacionais que, permanentemente, pautam este tema em setores do governo e da sociedade em geral. O esforço realizado pelos agricultores e suas organizações, principalmente a FETRAF, foi no sentido de constituir uma nova agenda na qual se reconhecesse a condição dos agricultores familiares, diferenciando-os de condições de invasores de terras indígenas e demonstrando o vínculo social, cultural e econômico centenário que eles têm com as terras demandadas pelos indígenas e, portanto, precisavam, dentro da política territorial indígena, serem tratados de forma diferenciada.

O movimento dos agricultores deparou-se com duas questões centrais para atingir o seu objetivo. Uma delas foi o enfrentamento de questões ideológicas que historicamente configuravam alianças entre os movimentos que aproximavam de um lado as organizações e movimentos que se contrapunham ao latifúndio, representativos dos agricultores familiares

(FETRAF e FETAG), dos pequenos agricultores (MPA), dos sem-terra (MST), centrais sindicais (CUT), grupos tradicionais, principalmente indígenas e quilombolas (CIMI, CPT) e, do outro lado, as organizações que se pautavam pela defesa da propriedade e do agronegócio (FARSUL). A demanda dos indígenas de demarcar terras ocupadas por agricultores familiares produziu reconfigurações, exigindo que a FETRAF, em defesa da propriedade dos agricultores que compõem a sua base, tivesse que formular propostas pautando a inadmissibilidade de que a efetivação do direito indígena precisasse passar pela anulação do direito dos agricultores. Isso provocou a necessidade de processos de convencimento interno na própria FETRAF e na CUT, que acabaram por assumir uma posição discursiva e organizativa em defesa dos agricultores, apontando para a necessidade de pensar alternativas para a efetivação dos direitos indígenas. Os demais grupos (CIMI, CPT, MST e MPA) não compreenderam o posicionamento da FETRAF e da CUT e assumiram uma postura de defesa dos interesses indígenas. Na prática acabou ocorrendo uma aproximação, considerando-se as especificidades nas posições, entre os que defendiam o direito dos agricultores, colocando muitas vezes do mesmo lado da mesa FETRAF, CUT e FARSUL, e um afastamento dos outros aliados históricos.

O segundo desafio foi na relação com o governo e com a constituição da agenda da política pública. O governo, tanto em nível estadual como federal, teve dificuldade de reconhecer os agricultores familiares como os principais atingidos pelas demandas de demarcação de terras indígenas no norte do Rio Grande do Sul. Apesar da proximidade dos atuais governos vinculados ao Partido dos Trabalhadores e da FETRAF e da CUT, as tentativas de solução negociadas não produziam efeitos satisfatórios. A realização de reuniões, audiências e mesmo mobilizações regionais (trancamento de rodovias, manifestações em Passo Fundo, caminhadas, marchas de tratores) não produziam efeitos práticos e o processo demarcatório avançava, principalmente na TI de Passo Grade do Forquilha e de Mato Preto, ou seja, a agenda demarcatória estava sendo efetivada.

Este fator levou os agricultores, liderados pela FETRAF, a desenvolver ações e mobilizações sociais de maior impacto (Ocupação do Centro Administrativo do Rio Grande do Sul, Manifestação no Ministério da Justiça em Brasília, ocupação do espaço onde a Presidente Dilma faria a formatura de alunos do PRONATEC em Novo Hamburgo), conseguindo chamar a atenção da sociedade e recolocar a agenda no centro do poder. Na prática isso provocou o reconhecimento da especificidade da demarcação de terras indígenas em regiões de colonização e de agricultura familiar, evidenciou possíveis vícios na forma de condução dos processos demarcatórios, surgiu a demanda de incluir outros órgãos públicos,

como a EMBRAPA, e outros Ministérios, como MDA, e suspendeu temporariamente os processos demarcatórios. Como alternativa iniciou-se a constituição de mesas de negociações envolvendo Ministério Público Federal, FUNAI, Ministério da Justiça, representações de indígenas e de agricultores para encontrar soluções mediadas. No entanto, estas mesas não têm conseguido avançar muito em função de o conflito já estar instaurado e, ao mesmo tempo, em razão das amarras jurídicas existentes para que o Estado tenha a possibilidade de comprar novas áreas a serem destinadas aos indígenas ou então a efetiva indenização das propriedades dos agricultores. Na compreensão de Kindon (2007), constituiu-se uma nova agenda de política pública, mas ainda não se produziu uma agenda de alternativas.

A compreensão da complexa realidade caracterizada acima requer também a análise das relações interétnicas, do contexto e das motivações que geram a necessidade dos indígenas reivindicar a demarcação de novas áreas. Entende-se que os conceitos de fricção interétnica, de diversidade emergente e etnodesenvolvimento contribuem sobremaneira, tanto para entender a realidade existente, quanto para pensar-se em alternativas de políticas públicas que não polarizem o direito indígena e dos agricultores familiares.

O conceito de fricção interétnica desenvolvido por Roberto Cardoso de Oliveira rompe com a lógica assimilacionista que entendia que os indígenas iriam, com o passar do tempo, integrar-se à cultura ocidental abandonando e/ou superando as suas características étnicas. A fricção interétnica entende que os contatos interculturais acabam por promover alterações das culturas envolvidas sem necessariamente haver o processo de assimilação de uma por outra. A aplicação deste conceito para a compreensão dos conflitos analisados por este estudo permite-nos reconhecer os dois sujeitos sociais: agricultores familiares e indígenas. Analisar os indígenas e suas demandas atuais dentro de uma historicidade e, principalmente, na relação que estabelecem não só internamente, mas com a sociedade na qual estão inseridos. Ao mesmo tempo possibilitou-nos romper com a prática de qualificar os agricultores familiares apenas como *não índios* abrindo a possibilidade de perceber sua especificidade histórica, o seu vínculo social, cultural e econômico com a terra hoje demandada pelos indígenas. Além do mais, facilitou-nos a compreensão de que os dois sujeitos sociais hoje em conflito construíram uma relação de territorialização e de reterritorialização a partir de políticas públicas desenvolvidas pelo Estado.

Reconhecer a existência da diversidade é imprescindível para entender a situação vivida pelos indígenas e agricultores. Contudo, é fundamental a superação da compreensão da diversidade primordial que entende os elementos da especificidade da cultura indígena a partir de sua origem e de traços culturais que teriam sido rompidos ou estratificados no contato com

as culturas ocidentais e que a reconstituição de aspectos físicos como territórios permitiriam a eles retomar e/ou retornar as condições sociais, culturais e econômicas de outrora. Entende-se que a diversidade indígena foi e está sendo construída a partir de cada contexto histórico e das relações interétnicas e precisam ser entendidas a partir das realidades vividas por cada grupo indígena na atualidade. Ou seja, a necessidade territorial indígena na atualidade deve considerar as condições sociais, econômicas e culturais que eles estão vivendo e não as de um passado remoto que não raras vezes aparece de forma romantizada e idealizada. Os índios kaingang, analisados por este estudo, possuem uma integração, mesmo que subalterna, com a sociedade de consumo, necessitam de fonte de renda para acessar estes bens, desta forma a necessidade de ampliação territorial relaciona-se mais com as necessidades atuais do que com vínculos de tradicionalidade imemoriais.

A compreensão é de que o desenvolvimento necessita levar em consideração os diferentes grupos étnicos, com suas especificidades e diversidades. Neste sentido duas questões tornam-se fundamentais. A primeira é a necessidade de romper com políticas públicas que pensam o desenvolvimento dicotomizando agricultores e indígenas, reproduzindo práticas históricas que em nome da efetivação do direito de um exclui a possibilidade do direito do outro. A segunda é a impossibilidade de pensar em etnodesenvolvimento sem a efetiva e intensa participação dos sujeitos envolvidos numa relação de diálogo e de construção de soluções a partir das condições existentes e das alternativas possíveis de serem criadas. A efetivação de políticas centralizadas e verticalizadas não reconhecem as efetivas necessidades indígenas, dando-lhes a única possibilidade de ampliação de território a partir da reivindicação de terras ocupadas por agricultores. Ou, então, o não reconhecimento da existência de agricultores, qualificando-os apenas como não índios e/ou intrusos, impossibilitando outra alternativa a não ser retirarem-se de terras que centenariamente ocupam. Tais compreensões certamente não contribuem para uma solução a partir das premissas do etnodesenvolvimento.

Apesar do intenso conflito social vivenciado na região estudada, a atuação de agricultores, indígenas, organizações representativas e entidades sociais tem conseguido, na interlocução com o Estado, estabelecer uma nova agenda para a política pública territorial. Um dos indicativos desta nova agenda foi a suspensão dos processos demarcatórios que, necessariamente, se utilizariam da força policial e se perpetuariam em longas disputas judiciais. E, após décadas de confronto, a decisão, seja qual fosse, não produziria vitoriosos, pois, independente de agricultores ou indígenas ficarem com a terra, o saldo destas décadas se mostra desastroso. Um segundo indicativo é a sinalização de reformulação do rito de

identificação, delimitação e demarcação das terras indígenas, retirando a exclusividade da Funai na realização desta tarefa, incluindo outros setores governamentais (Embrapa, Ministério do Desenvolvimento Agrário) e principalmente a previsão de instâncias de mediação, negociação, em casos de conflito de interesses com pequenos agricultores.

Um terceiro indicativo é o reconhecimento do Estado, através de posicionamento público do Ministério da Justiça, de que nos casos de demarcação de terras indígenas em áreas de pequenos agricultores é necessário garantir a sua indenização não apenas das benfeitorias, como previsto no artigo 231 da Constituição Federal, mas também das suas terras, seja através do seu pagamento ou do reassentamento das famílias atingidas. Um quarto indicativo, ainda, é o estabelecimento de mesas de negociações, como o caso específico da TI do Passo Grande do Forquilha, que, mesmo em situação tensa, iniciou o processo de diálogo e pode, se não produzir soluções concretas a curto prazo, pelo menos, evitar tragédias pelo confronto direto entre indígenas e agricultores. Por fim, o Supremo tribunal Federal (STF) tem dado indicativos diretos de que é necessário pacificar a forma de interpretação do direito indígena previsto na Constituição, principalmente quanto ao conceito de ocupação tradicional. A decisão do STF no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS) 29087 retoma as orientações propostas por ocasião da PET 3388 e propõe que se observe o marco temporal da data de promulgação da Constituição de 1988 como balizadora para a definição da ocupação tradicional e nulidade dos títulos de propriedade existentes nestes territórios. Desta forma o Judiciário aponta para o Executivo sobre a eventual necessidade de ampliação do território indígena que não possui este requisito para que seja feito através do mecanismo da desapropriação.

Mesmo com indicativo desta nova agenda permanecem desafios complexos a serem enfrentados. Dentre eles destacam-se os casos em que a disputa já se estende por décadas, inclusive com atos administrativos como o da existência de laudos antropológicos reconhecendo a ocupação tradicional independente do marco temporal ou de Portarias Declaratórias do Ministério da Justiça. Existem expectativas já consolidadas e elementos que possibilitam a cada uma das partes sustentar uma disputa jurídica defendendo os interesses específicos de cada uma. Um segundo desafio é de pacificar, através de atos legislativos e judiciais, a interpretação do direito indígena, mas principalmente adequar a atuação do executivo a esta interpretação. De nada adianta o Judiciário, através do STF, produzir o indicativo de interpretação do conceito de *ocupação tradicional* e o Executivo, através da FUNAI e do Ministério da Justiça, continuarem a dar vasão a processos administrativos que

não observem tais orientações. Nesse sentido, a retomada do conteúdo da revogada portaria 303 da AGU é fundamental para orientar a ação do executivo.

Um terceiro desafio é vincular a política territorial indígena a propostas de etnodesenvolvimento que envolvam diferentes aspectos e necessidades dos diversos grupos indígenas brasileiros, os quais, mesmo tendo elementos de identidade étnica, possuem relações sociais, culturais e econômicas diferentes, tanto do ponto de vista interno quanto externo. Um quarto desafio é o de ampliar o debate teórico social sobre o etnodesenvolvimento indígena desvinculando-o de fórmulas preestabelecidas, como as assimilacionistas, ou seja, a de que o índio naturalmente possui um padrão de vida integrado à natureza e desvinculado da sociedade de consumo. Por fim, é fundamental que o Estado tenha clareza da necessidade de tratar com diferenciação o grau de urgência e com capacidade de mediação os casos em que o conflito já está estabelecido e possui atos administrativos e jurídicos. De qualquer forma, não haverá solução para os conflitos estabelecidos, nem para uma efetiva política territorial indígena orientada pelos princípios da fricção interétnica, da diversidade emergente e do etnodesenvolvimento se não houver a disponibilidade de destinação orçamentária que, não apenas dê conta da compra de terras para indígenas ou indenização dos agricultores, mas, principalmente, produza uma estrutura de apoio e subsídio às comunidades indígenas.

REFERÊNCIAS

- AGRICULTORES ocupam desde cedo o Centro Administrativo do Governo do RS. Publicado em 15 maio 2013. Disponível em: <<http://www.radioaltouruguai.com.br/?pg=desc-noticia&id=16885>>. Acesso em: 16 maio 2013.
- BARRETO FILHO, Henyio Trindade. Disciplinando a diversidade cultural: uma perspectiva antropológica sobre a Portaria 14. In: LIMA, Antônio Carlos de Souza; BARRETO FILHO, Henyio Trindade (Org.). *Antropologia e identificação: os antropólogos e a definição de terras indígenas no Brasil, 1977-2002*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2005.
- BECKER, Ítala Irene Balise. *O índio kaingáng no Rio Grande do Sul*. São Leopoldo: UNISINOS, 1995.
- BITTENCOURT, Liberdade Borges. *A formação de um campo político na América Latina: As organizações indígenas no Brasil*. Goiânia: UFG, 2007.
- BRASIL. *Constituição Federal (1988)*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 out. 2011.
- _____. *Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910*. Disponível em: <<http://www.cfq.org.br/d8072.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.
- _____. *Decreto nº 1.794 de 22 de novembro de 1939*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1794-22-novembro-1939-411595-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 out. 2011.
- _____. *Decreto nº 19433 de 26 de novembro de 1930*. Disponível em: <<http://www.cfq.org.br/d81663.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.
- _____. *Decreto nº 24.700 de 12 de julho de 1934*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24700-12-julho-1934-519729-publicacaooriginal-80372-pe.html>>. Acesso em: 10 out. 2011.
- _____. *Decreto nº 5.484, de 27 de julho de 1928*. Disponível em: <<http://www.cfq.org.br/d5484.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.
- _____. Diário Oficial da União, 14/08/2008, seção 1, p. 20. FUNAI: Laudo Antropológico. Criação do TI de Passo Grande do Forquilha.
- _____. *Lei Federal nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071impresao.htm>. Acesso em: 22 fev. 2014.
- _____. Ministério da Justiça. *Decreto Nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm>. Acesso em: 22 fev. 2014.
- _____. Ministério da Justiça. Portaria/FUNAI Nº 14, de 09 de janeiro de 1996.

_____. Ministério Público Federal. Comarca de Erechim/RS. Inquérito civil N° 1.29.018.000046/2010-46. Recomendação 19/2013.

_____. Judiciário Federal de Erechim. *Reintegração de posse da ação* N° 5002641-66.2011.404.71.404.7104/RS.

BRESOLIM, Édio. Pároco de Sananduva. Entrevista [2013] concedida ao pesquisador Henrique Kujawa.

CAIDEN, N.; WILDAVSKY, A. *Planning and budgeting in developing countries*. New York: John Wiley, 1980.

CARINI, Joel. *Estado, índios e colonos: O conflito na reserva indígena de Serrinha no norte do Rio Grande do Sul*. Passo Fundo: UPF, 2005.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. Ação indigenista, etnicidade e o diálogo interétnico. *Estudos Avançados*, São Paulo. v. 14, n. 40, set./dez., 2000.

_____. *Sociologia do Brasil indígena*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; Brasília: Unb, 1978.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). Regional Sul III. *Carta ao Governador Tarso Genro*, 2013.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Site Oficial. Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/site/pt-br/>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. *Ministro da Justiça garante a demarcação da TI Passo Grande do Rio Forquilha; agricultores denunciam ações da elite ruralista*. Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=7269>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

CÔRTEZ, Soraya Vargas; SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. *Estudo Social*. Araraquara, v. 15, n. 29, 2010, p. 425-444.

DIAS, Paulo Ricardo de Souza. Carta convite da FARSUL para a audiência pública em Passo Fundo que discutiria a PEC 215, no dia 11/04/2014.

DRAIBE, S. Estado de Bem Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

ENTREVISTA coletiva com lideranças indígenas do acampamento Passo Grande do Forquilha, 2013. Entrevista concedida ao pesquisador Henrique Kujawa.

ENTREVISTA de agricultores descendentes dos primeiros imigrantes colonizadores, 2008. Entrevista concedida ao pesquisador Henrique Kujawa.

GAGLIARDI, José Mauro. *O indígena e a república*. São Paulo: HUCITET; USP; Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo, 1989.

GEHLEN, I. *Uma estratégia camponesa de conquista da terra e o Estado: o caso da fazenda Sarandi*. Porto Alegre: UFRGS, 1983. Dissertação.

GIDENS, A. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fonte, 1989.

GOLIN, T. Identidade gentílica e capital simbólico. In: *Inquérito Civil Público. Acampamento de índios Kaingangs às margens da Rodovia BR 285*. Mato Castelhandó. Passo Fundo, julho de 2010, v. II.

_____. Território Kaingang. Passo Fundo e Mato Castelhandó. In: *Inquérito Civil Público ...*, p. 2, vol. II.

HENSEL, R. Os Coroados da Província brasileira do Rio Grande do Sul. *Revista do Museu e Arquivo Público do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, n. 20, 1928 p. 65-79.

INFORMATIVO O REGIONAL. *Manifesto dos Agricultores Familiares*. 26 de junho de 2006.

_____. *Conflito entre indígenas e agricultores em São Caetano*. 31 de maio de 2013.

JORNAL DIÁRIO DA MANHÃ. Confronto em Charrua será investigado. Erechim, 2014. Disponível em: <<http://www.diariodamanha.com/noticias/ver/3362/Confronto+em+Charrua+ser%C3%A1+investigado>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

JORNAL ZERO HORA. *Entrevista do Cacique Candinho*. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2011/12/desentendimento-gera-conflito-tiroteio-e-incendio-em-reserva-indigena-de-charrua-3600113.html>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

KAYSER, Hartmut-Emanuel. *Os direitos dos povos indígenas do Brasil: desenvolvimento histórico e estágio atual*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2010.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia (pp 219-224): Juntando as coisas (p. 225-246). In: SARAVIA, Henrique; FERRAREZI, Elisabet. *Políticas Públicas- Coletânea*, vol. 1, 2007.

LACERDA, Rosana. *Os povos indígenas e a Constituinte 1987-1988*. Brasília: CIMI, 2008.

LAROQUE, Luís Fernando da Silva. Lideranças Kaingang no Brasil Meridional (1808-1889). *Antropologia*, n 56, Pesquisas/Instituto Anchieta, 2000.

_____. Fronteiras geográficas, étnicas e culturais envolvendo os Kaingang e suas lideranças no Sul do Brasil (1889-1930). *Antropologia*, n. 64. São Leopoldo: Unisinos, 2007.

LAVANDOSKI, Sidimar. Presidente do Sindicato da Agricultura familiar de Sananduva. entrevista [2013] concedida ao pesquisador Henrique Kujawa.

LEITE, Ilka Boaventura. Os Laudos Periciais – um novo cenário na prática antropológica. In: LEITE, Ilka Boaventura (Org.) *Laudos Periciais Antropológicos em debate*. Florianópolis: NUER/ABA, 2005.

LIMA, Antônio Carlos de Souza; BARRTO FILHO, Henyio Trindade. Antropologia e identificação: os antropólogos e a definição de terras indígenas no Brasil, 1977-2002 uma apresentação. In: SOUZA LIMA, Antônio Carlos de; BARRETO FILHO, Henyio Trindade (Org.). *Antropologia e identificação: os antropólogos e a definição de terras indígenas no Brasil, 1977-2002*. Rio de Janeiro: Contra capa Livraria, 2005.

_____. A identificação como categoria histórica. In: Souza LIMA, Antônio Carlos; BARRETO FILHO, Henyio Trindade (Org.). *Antropologia e identificação: os antropólogos e a definição de terras indígenas no Brasil, 1977-2002*. Rio de Janeiro: Contra capa Livraria, 2005a.

LINDBLOM, C. E. Still mudding, not yet through. *Public Administration Reviv.* N 19 p. 517-526, 1979.

LOPES, José Rogério. Registro teórico-histórico do conceito de identidade. *Psicologia & Sociedade*, 8(2), p.125-137, 1996.

MABILDE, P. F. A. B. *Apontamentos sobre os indígenas selvagens da Nação Coroados dos matos da Província do Rio Grande do Sul – 1836-1866*. São Paulo: IBRASA/Pró-memória/INL, 1983.

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

_____. *Caminhada no chão da noite*. São Paulo: Hucitec, 1989.

MASSA, Ricardo Gaglia. Recomendação do Ministério Público Federal de Erechim 19/2013. In: *Inquérito Civil*, n.g 1.29.018.000046/2010-46.

MENDES JUNIOR, João. *Os Indígenas do Brasil, seus Direitos Individuais e Políticos*. São Paulo: Hennies Irmãos, 1912.

MINICUCCI, T. A implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. In HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Comarca de Passo Fundo. *Inquérito Civil Público Nº 1.29.004.000751/2005-3*.

NAVARRETE, Federico. A invenção da etnicidade nos Estados-Nações americanos no século XIX e XX. In: HEINZ, Flavio; HARRES, Marluza Marques (Org.). *História e seus territórios: conferências do XXIV Simpósio Nacional de História da ANPUH*. São Leopoldo: Oikos, 2008.

NEDER, Ricardo. Figuras de espaço público contemporâneo: associações civis, fundações e ONGs no Brasil. *Primeira Versão*, Campinas: Unicamp, maio.1997.

OLIVEIRA, F. A. X. *Anaes do município de Passo Fundo*. Aspectos Históricos. Passo Fundo: UPF, 1990 (1908), v. 2

OLIVEN, Rubem George. O reconhecimento das terras indígenas e dos remanescentes de comunidades de quilombos diz respeito a toda a sociedade brasileira. In: LEITE, Ilka Boaventura (Org.) *Laudos Periciais Antropológicos em debate*. Florianópolis: NUER/ABA, 2005.

PAVAN, Ivar. *Nota Técnica sobre processo de colonização séc. XIX e XX*. Secretaria Estadual da Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo.

PORTAL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS. *Agricultores do Rio Grande do Sul protestam contra a demarcação de terras*. Disponível em: <<http://www.movsocial.org/noticias.php?id=4208&pagina=85>>. Acesso em: 28 set. 2014.

PACHECO DE OLIVEIRA, João. Terra indígena no Brasil: uma tentativa de abordagem sociologia. *Boletim do Museu Nacional*, 1883.

PACHECO DE OLIVEIRA, João & ALMEIDA A.W.B. de. Demarcação e reafirmação étnica: uma visão do antropólogo sobre o processo de criação de áreas indígenas. In: PACHECO DE OLIVEIRA, João. (Org.) *Indigenismo e territorialização*. Rio de Janeiro: Contracapa Livraria, 1998.

PERONE-MOISÉS. Beatriz. Índios livres e índios escravos: os princípios da legislação indigenista no período colonial (séculos XVIa XVIII). In: CUNHA, Manuela (Org.) *História dos índios no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras; Secretaria Municipal da Cultura; FAPESP, 1992.

PEZAT, Paulo Ricardo. *Augusto Comte e os fetichistas: estudo sobre as relações entre a Igreja Positivista, o Brasil, o Partido Republicano Rio-Grandense e a política indigenista na República Velha*. 1997. Dissertação (Mestrado em História) – UFRGS, Porto Alegre, 1997.

PUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Jocelyne. *Teorias da etnicidade*. Tradução de Élcio Fernando. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2011.

QUESTÃO INDÍGENA. Retirar agricultores é uma injustiça, diz Dilma Rousseff em Novo Hamburgo. Disponível em: <<http://www.questaointigena.org/2013/10/retirar-agricultores-e-uma-injustica-diz.html#sthash.UOeiaJjV.5GornGLW.dpuf>>. Acesso em: 20 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. *Leis, Decretos e Atos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: AHRS, 1954.

RÜCKERT, Aldomar; KUJAWA, Henrique. *A questão territorial Mato Preto no município de Getúlio Vargas, Erebangó e Erechim/RS*. Porto Alegre: UFRGS; Passo Fundo: IMED, 2010. (Relatório de Pesquisa).

_____; _____. *A questão territorial Passo Grande do Forquilha no município de Sananduva e Cacique Doble/RS*. Porto Alegre: UFRGS; Passo Fundo: IMED, 2008. (Relatório de Pesquisa).

SILVA, Cristian Teófilo Campo Minado: considerações sobre o poder e a antropologia na identificação e delimitação de terras indígenas. In: SOUZA LIMA, Antônio Carlos de; BARRETO FILHO, Henyio Trindade (Org.). *Antropologia e identificação: os antropólogos e a definição de terras indígenas no Brasil, 1977-2002*. Rio de Janeiro: Contra capa Livraria, 2005.

SIMONIAN, Lúcia Teles. *Terra de posseiro* um estudo sobre as políticas de terras indígenas. Rio De janeiro: UFRJ, 1981. (Dissertação de Mestrado em Antropologia Social)

SOUZA, Celina. Estado da Arte da pesquisa em políticas públicas. In. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

_____. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Cadernos CRH*, n 39, p. 11-24, 2003.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, Ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

STAVENHAGEN, R. 1985. Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. In: *Anuário Antropológico*, 84: 11-44.

TESHAUER, Carlos S. J. Os caingangos ou coroados no Rio Grande do Sul. *Boletim do Museu Nacional*, vol III, n. 3, Rio de Janeiro, 1927.

_____. *Paranduba Riograndense*. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1929.

VALENÇA, Rui. Entrevista à Agência de Notícias da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/noticias>>. Acesso em: 16 mar. 2014.

VERDUM, Ricardo. *Etnodesenvolvimento: nova/velha utopia indigenismo*. Tese de Doutorado apresentada no CCPAC, Universidade de Brasília, fevereiro de 2006.

WACHTEL, Natan. *Deuses e vampiros*. São Paulo EDUSP, 1996.

WILDAVSKY, A. *The policy of budgetary process*. 2. ed. Boston: Little and Brown, 1992.

ZERO HORA (Jornal on line). *Cerca de 100 agricultores familiares invadem pavilhão em Novo Hamburgo onde Dilma deverá discursar nesta sexta-feira*. Publicado em: 11 out. 2013. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2013/10/cerca-de-100-agricultores-familiares-invadem-pavilhao-em-novo-hamburgo-onde-dilma-devera-discursar-nesta-sexta-feira-4297710.html>>. Acesso em: 12 out. 2013.

ANEXO A: Registro do Ato de Medição da Fazenda Forquilha


 Governo do Estado do Rio Grande do Sul
 Instituto Gaúcho de Reforma Agrária
 DIRETORIA DE TERRAS E COLONIZAÇÃO
 S. D. L.

Atos de Medição

Nome: José Bueno de Oliveira
 Município: L. Vermelha
 Área: 2.710.630 m²
 Sentença: 5-8-1880
 Título: 4-12-1880

Lei: 1850 Autos n.º 1195

Capa do ato de medição da Fazenda Forquilha em nome de José Bueno de Oliveira

Transcrição do inventário de José Bueno de Oliveira

INVENTÁRIO DE JOSÉ BOENO DE OLIVEIRA

Inventariante: Constança Augusta Boeno de Oliveira

N: 95 M: 3 E: 100 A: 1886

Órfãos Ausentes – Lagoa Vermelha

fl.4v – Constança A. B. de Oliveira disse que seu finado marido José Bueno de Oliveira faleceu no dia 31 de Agosto do corrente anno, na Província do Paraná, na Cidade de Castro, com testamento deixando do seu legitimo matrimonio a inventariante e os filhos seguintes:

Napoleão Cezar Bueno, 23 annos;

Mariana Eufrozina Bueno de Araujo, casada com Eduardo Manoelde Araujo;

Olimpio Cezar Bueno, 19 annos, solteiro.

Além deste tem filhos naturaes reconhecidos por testamento escriptura publica, a saber:

João Boeno de Oliveira Cezar, 36 anos.

Netos filhos da finada Dona Luisa Boeno de Oliveira, casada (fl.5) que foi com José Damaso da Silveira:

Ernesto Damaso da Silveira, 22 annos, solteiro;

Ozorio Damaso da Silveira, 20 annos, solteiro;

Maria de Jesus da Silveira, 14 annos, solteira;

Anna Rosa da Silveira, 12 annos, solteira;

Masima Eufrozina da Silveira, 7 annos;

Juvenal, 5 annos.

fl.6 – Testamento de José Boeno de Oliveira, lavrado na Freguesia da Lapa, Paraná.

Em nome de Deos. Amém. Eu José Boeno de Oliveira, como Cristão Catholico Apostólico Romano que sou, em qual Religião nasci e fui criado, me tenho conservado e espero morrer, tendo me deliberado a fazer meu testamento, como faço de minha (fl.6v) livre vontade e em meu perfeito juizo e saude perfeita, declaro minhas disposições pela maneira e forma seguinte: Declaro que sou casado com Dona Constança Augusta Bueno de Oliveira, de cujo matrimonio temos tres filhos Napoleão, Mariana e Olympio. Disponho de minha terça da forma seguinte: Deixo a meu filho Olympio, um conto de réis, e o remanescente da terça a minha filha Mariana. Declaro que quando solteiro tive uma filha com Maria Egipciana, viuva, de nome Luzia, foi casada com José Damaso da Silveira, e um filho de nome João, com Brites Moreira Borges, solteira, os quaes são meus herdeiros, e os reconheci por escriptura publica nesta Cidade da Lapa. Tendo fallecido a dita minha filha Luzia, são meus herdeiros in stirpes meus netos e netas que por seu falecimento ficam do casal. Declaro que dei liberdade condicional a quatorze dos meus escravos, os quaes depois do meu falecimento prestarão a meus herdeiros o tempo de serviço que faltar. O meu funeral será feito a vontade de meus herdeiros. Nomeo meus testamentarios na Provincia do Rio Grande do Sul em primeiro lugar a meu (fl.6v) filho Napoleão, em segundo lugar a meu genro Eduardo Manoel de Araujo, e em terceiro lugar a meu filho João, e nesta Província do Paraná a Francisco Manoel da Silva Braga. E por esta forma tenho concluido e acabado este meu testamento e disposição de ultima vontade que a meu pedido foi escrito por meu compadre Francisco Manoel da Silva Braga e por mim somente assignado. Cidade da Lapa, 26 de Fevereiro de 1886. José Bueno de Oliveira.

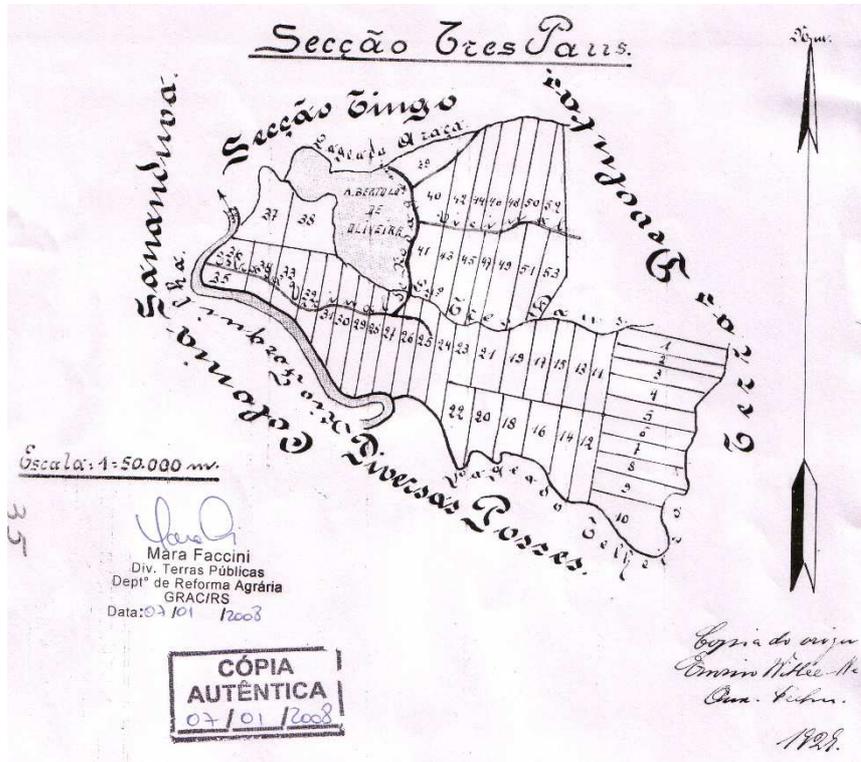
fl.12 – Bens de Raiz

Huma fazenda de campo e mattos, denominada “São João da Forquilha” confrontando ao Sul com a viuvado finado Major Domiciano de Souza Marques e terras devolutas; pelo Norte com terras da posse legitimada pertencente a mesma Fazenda; pelo Oeste com terras devolutas, pelo Leste com a viuva de José Francisco de Oliveira, avaliada em setenta contos de réis (70:000\$000 réis), contém a área superficial de **123.830.674 m²**.

fl.12v – Huma posse de terras de Cultura, sitas neste município, no lugar denominado “São João”, que se divide ao Norte Leste e Oeste com terras devolutas, e ao Sul com a fazenda de criar acima descripta. Contendo a extensão de **35.418.600 m²**, conforme o título expedido em 10 de Outubro de 1879, que avaliarão em 30:000\$000 réis.

ANEXO B: Mapas das secções de colonização pública – demarcação da TI Passo Grande do Forquilha

Mapa 1: Secção Três Paus



Mapa 2: Secção Tingó



Mapa 3: Secção Guabiroba



ANEXO C: Cópia da ata da reunião indígena que estabeleceu as bases para a negociação enviada ao Ministério da Justiça

Na sã Terra Indígena Tasse Grande de São Joaquim
 aos segundos dias do mês de julho de dois mil e
 quatrocentos e quarenta e quatro (02/07/2004), após a reunião realizada em
 Sarandi/RS, juntamente com a presença do
 Ministro da Justiça e Cidadania, Ministério Público
 Federal e o Secretário de Estado da Agricultura
 e Pecuária Indígena e Agricultura atingidos
 pelo processo de retomada, a comunidade indígena,
 após o término da reunião, discutiram
 e discutiram e deliberaram a proposta dada aos
 agricultores e decidiram a redução pela me-
 tade a área que está situada no município
 de Sarandi/RS, sendo a mesma que é
 cortada por uma estrada, compreendendo uma re-
 dução de área em Sarandi/RS, livre de im-
 pediações, a de São Bento e a de São
 Carlos, que atualmente que está ocupada
 pela comunidade, tendo convênio que se en-
 trariam neste acordo apenas cinco (05) famílias
 que moram dentro desta área e as demais
 moram fora e fariam parte da mesma,
 mas haverá acordo por parte da comunidade
 indígena Sarandi, se for cumprido os seguintes
 requisitos:

- 1º) Queremos que seja comprada a área que com-
 pensará a redução da mesma, sendo que os
 trabalhos de levantamento da mesma comecem
 o mais rápido possível em curto prazo.
- 2º) Queremos que dê o início no levantamento de
 preços das terras atingidas nos dois (02) municípios,
 começando pelo lote cinco (05) que será feito pelo

(INCRA) e a Funai, comecem o levantamento das áreas fidejantes dos agricultores com a equipe oficial de Inua/Passo Fundo/RS, e que a demarcação seja conhecida nesse período.

39) Queremos que seja aberta uma linha de financiamento voltada para agricultura, criação de animais, Banco do Brasil ou Bradesco, por não termos como ter acesso às outras linhas de créditos, queremos que o Estado nos ofereça projetos de fundo perdido na compra de implemento e máquinas agrícolas, queremos que seja construída uma escola de ensino fundamental e Médio, queremos também seja feita construção de um posto de saúde e que todas as famílias sejam incluídas no programa do Governo Federal (marcha casa, máquina costura), uma sala comunitária, um ginásio de esporte e um armazém para armazenar grãos e que todas as famílias sejam incluídas nos postos, com fundo e os argumentos serão feitos a desrespeito da comunidade de Bom Conselho, a que o governo compra a área que a comunidade indígena indígena que fica no município de Pôrto Alegre no total de 600 hectares, que a dividirá com a Reserva do Estado Espigão Alto, com esse episódio a comunidade concorda a redução da área reivindicada caso não seja as exigências a comunidade desfaz o acordo, sendo então sendo que mais nada a declarar, encerramos esta ata e vai assinada

com os membros da comunidade indígena
 apresenta a reunião... Abílio Félix, Casi-
 que Leonir Franco, Dabrinha da Silva;
 Juacimar Franco jardina dos santos
 Edivaldo P. Félix, Adão Paulo, Cláudio Félix,
 Gabriel I. Paulo, Gabiula S. Paulo, Milene
 P. Paulo, Gilberto Farias, Jacaria
 Silvania Farias, Genilda Faria
 Edson B. dos Reis, Adilson Lobo, Fernando B. Fran-
 ces, Daltro Lobo, Adilson B. dos Reis, Adilson B. dos
 Reis, Duomo Félix, Mouricio de Paula, Roberto dos Santos,
 João Alcino Franco, Duomo Franco da Santa, Duomo Franco dos Santos,
 Edmundo dos Santos, Miguel Sales da Silva, Maria Caetano,
 LUCIANO FARIAS, Vitor Dedeiro, Jansina Reis,
 Márcio Delaigla, M. Neli, Laurita
 silveira, João Maria de Paula, VALDIR FRANCO
 Saletede Paula, JOSIE ELIA SIRINEU
 de Paula, RIBEIRO - Tiago Franco
 Jyrin Antonio Setembrino, Eduardo Franco, Agen-
 de Paula, Fátima Severino Eliceu dos Santos, Glina Alvimarsha,
 Durvira da Silva, Dabrinha da Silva, Regina Rosa grande
 Ilva da Silva, Miguel DA SILVA, Sidi, Vanúbia
 Vergina Lamas, Verdolina Laurindo,
 Sodraque Lamas, Leisi Bento, Eren Elen-
 Franco, Ilan Antonio, Tiago, Lucio, MATEUS, Palmifer,
 Rosendo Silva, Eren da Silva, Michel, Paulo
 Erick da Silva.

ANEXO D: Cópia da ata dos agricultores encaminhada ao Ministério da Justiça

Sananduva, 25 de julho de 2014

Ao Exmo. Ministro da Justiça

Dr. Jose Eduardo Cardoso

A/C Edmilson Pereira

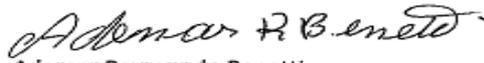
A comissão dos Produtores Rurais de Sananduva e Cacique Doble representada pelo seu Presidente o Sr Ademar Raimundo Benetti vem através deste manifestar junto a este ministério sobre a posição em relação as discussões que buscam a construção de um acordo que vise a solução deste conflito que envolve nós agricultores e a comunidade indígena.

Condição colocada por nós agricultores para selarmos o acordo.

- 1 Aquisição imediata pelo governo federal de uma área de terras de área aproximada 1.200 há no município de barracão para ser destinada a comunidade indígena;
- 2 Garantir a troca de terra por terra dos agricultores atingidos e para os agricultores que preferirem ser indenizados garantir a indenização com valor atual de mercado da região;
- 3 Indenização Imediata de todas as benfeitorias bem como de todas as culturas permanentes existente nas propriedades atingidas;
- 4 Indenização por danos Morais aos agricultores atingidos, conforme proposto pelo Ministério Público Federal durante a reunião ocorrida no dia 02/07/14;
- 5 Revogação da portaria declaratória de numero 498 de 25 de abril de 2011 que declarou uma área de 1.916 há e a publicação de uma nova portaria conforme perímetro proposto na reunião do dia 02 de Julho de 2014;
- 6 A garantia da permanência pacifica dos agricultores em suas casas e propriedades, bem como o cultivo das mesmas até tudo estar resolvido;

Os agricultores concordam e apolam as reivindicações da comunidade indígena colocadas na ata dos mesmos do dia 02 de julho de 2014.

Sendo oque tínhamos para o momento,



Ademar Raimundo Benetti

Presidente associação dos Agricultores.