

HISTÓRIA E DIREITO: POLÍTICA INDIGENISTA¹

Luiza Vieira Sá de Figueiredo²

1. Introdução; 2. O Brasil no início do século XX; 3. A questão de terras; 4. As Comissões Telegráficas; 5. O SPILTIN; 6. Considerações Finais; 7. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

Os conflitos que envolvem populações indígenas em terras sul-matogrossenses trazem à tona algumas reflexões em torno do contexto histórico no qual se deu a criação do *Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais* (SPILTIN) – a primeira política indigenista leiga implementada no Brasil.

A noção de que o Estado deve garantir a cada grupo indígena amparo específico e impor a lei sobre as frentes de expansão nacional³ teve início nos idos de 1900 e, antes de chancelada oficialmente mediante o Decreto n. 8.072, de 20/06/1910, que criou o SPILTIN, foi paulatinamente gestada e executada por Rondon no âmbito de sua atuação como agente público a serviço do Estado no comando das Comissões Construtoras de Linhas Telegráficas.

¹ Esse é o quarto artigo da série *História e Direito*, na qual buscamos observar fatos históricos sob um enfoque jurídico, em corte cronológico de 100 anos, destacando questões relativas a administração pública, planejamento, desenvolvimento e logística.

² Juíza de Direito/TJMS; Pós-Doutora em Direitos Humanos/Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-PT; Doutora em Ciências Humanas/Universidade de São Paulo; Especialista em Gestão Pública/Universidade Católica Dom Bosco; Especialista em Teoria do Estado e das Relações Sociais/Escola Superior da Magistratura de Mato Grosso do Sul-Universidade Católica Dom Bosco; cursando MBA em Gestão de Pessoas no Setor Público/Universidade Gama Filho.

³ Declaração de Barbados I (Declaração do Simpósio sobre a fricção interétnica na América do Sul, ocorrido em Barbados, no período de 25 a 30 de janeiro de 1971).

As Comissões Telegráficas, inicialmente constituídas com o objetivo de implementar o serviço de comunicação no centro-oeste e norte do Brasil, foram agregando outras funções governamentais, como o povoamento, por exemplo, no bojo dais quais se viu o Estado, compelido pelas circunstâncias, a criar e implementar uma a mais: a indigenista.

Sem entrar na discussão da política indigenista atual, o presente ensaio resgata o contexto da história nacional em que surgiu o primeiro serviço estatal que se preocupou com esses povos.

2. O BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XX⁴

O período que sucedeu a Proclamação da República foi marcado por instabilidade política, motins, revoltas, expansão inconsiderada de gastos e más finanças, que formavam um contexto de desconfiança generalizada.

Na política, o momento requeria renovação de pensamentos e métodos. O baiano Rui Barbosa intentara candidatura, mas renunciara diante das forças em disputa entre mineiros e paulistas. Campos Sales igualmente vê infrutífera sua pretensão à Presidência da República e toma o mesmo caminho de Rui. Pinheiro Machado sugere os nomes de Afonso Pena e Nilo Peçanha, que foram acolhidos por representarem melhores indícios de renovação. Afonso Pena “reforçaria as condições do regime num clima de trabalho fecundo” e “chamou para o seu ministério gente nova, em harmonia com a juventude inteligente de Carlos Peixoto, logo elevado à categoria de chefe parlamentar da política oficial, Tavares de Lira na pasta da Justiça, Miguel Calmon, com 27 anos apenas, na da Viação, ao lado de David Campista (Fazenda), Rio Branco (Exterior), Hermes da Fonseca (Guerra), davam ao governo incipiente uma tonalidade de ação construtiva e pressurosa.”⁵

Na economia, o período foi marcado por tentativas de regulação por parte do governo, por meio de decretos, alvarás e atos de soberania. A emissão exagerada de papel moeda, inclusive com a criação de instituições bancárias estaduais e regionais que emitiam títulos, gerou grande especulação monetária. O governo autorizou a expansão de bancos, como os criados pelo *Decreto n. 165, de 17/01/1890*, que instituiu três bancos

⁴ FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá de; GARCIA, João Carlos Brandes. *História e Direito: a executoriedade da norma jurídica*. Revista Trimestral de Jurisprudência. Ano 31, n. 178. Outubro-dezembro de 2010 (com alterações).

⁵ CALMON, Pedro. *História Social do Brasil*. São Paulo: Brasiliense – Cia Editora Nacional, 1937, tomo III, p. 212/213.

emissores regionais (um na região norte; um na região sul e outro na região central do país) com permissão para emitir títulos ao portador e apólices. O decreto concedia gratuitamente aos bancos terras devolutas na zona de sua circunscrição para a localização de colonos e fundação de estabelecimentos industriais, bem como hes dava preferência, em igualdade de condições, para celebrar contratos com o governo, tendo como objeto colonização e imigração, com a contrapartida de que os bancos emprestassem recursos destinados à lavoura e indústria a juro não superior a 6% e com prazo máximo de 30 anos. O crédito fora liberalizado e “dirigiu-se em boa parte para os estabelecimentos agrícolas, necessitados dele; mas, nas cidades, a especulação comercial entrou a desmandar-se, em forma de empresas fictícias, que para o efeito de mandar os títulos à bolsa, se organizavam, explorando as medidas financeiras do Governo.”⁶

Duas correntes distintas se delineiam desde o início da República: uma industrializante, especulativa, inflacionária e cavadora de negócios e outra conservadora e protecionista. O *encilhamento*, caracterizado pelas emissões de moeda e ações que geraram vultosas especulações econômicas, abrigaram o protecionismo aos banqueiros, sob o pretexto de defesa das indústrias a eles endividadas.⁷

A circulação econômica era prejudicada pela precariedade dos transportes. Pandiá Calógeras destaca que excetuadas as regiões cercadas por rios navegáveis, o grande elemento de transporte eram os mares, nos quais percursos diários de 6 a 7 léguas, especialmente nas regiões acidentadas do Brasil central eram feitos durante semanas a fio. Os cargueiros não ultrapassavam quatro léguas por dia.⁸

⁶ CALMON, Pedro. *História Social do Brasil*. São Paulo: Brasiliense – Cia Editora Nacional, 1937, tomo II, p. 174.

⁷ CARDOSO, Fernando Henrique. *Dos governos militares a Campos Sales - HISTÓRIA GERAL DA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA*, tomo III, Estrutura de Poder e Economia (1889-1930). Boris Fausto (Organizador). 5ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1989, p. 35.

⁸ CALMON, Pedro. *Op. cit.*, p. 580/581

No tocante à mão de obra, a sociedade ainda se adaptava à força de trabalho livre. A presença do imigrante, para Pedro Calmon, fez com que o nativo vencesse o preconceito de que o trabalho era estigma de senzala.⁹ O governo imperial já incentivara as correntes imigratórias. No período de 1847 a 1875 o governo brasileiro celebrou 35 contratos de imigração, para introduzir 500 mil trabalhadores, despendendo 140 milhões de francos. Mas foi a *lei áurea* que abriu os portos a cem mil colonos em um ano.¹⁰

O surto da borracha levou cerca de cinco mil pessoas para a região Amazônica, que se tornou *meca* dos imigrantes nacionais. O regime de trabalho era firmado por *parceria* que se tratava, verdadeiramente, de exploração e sujeição. Preços especulados cobrados para a utilização dos utensílios necessários à extração da borracha e pelo alimento formavam vultosa dívida que somente quando paga liberaria o sertanejo do seringal.¹¹

Nesse contexto, “a República emerge no final de 1889 com um problema estratégico latente: ocupar produtivamente e integrar todo o território nacional. Vislumbrava-se o povoamento do território, o aumento da produtividade agrícola do país e a extensão de meios de transporte e comunicação modernos – ferrovias e telégrafos – por todas as regiões brasileiras. Buscava-se, dessa forma, associar o nascente governo republicano aos ideais positivistas de progresso e modernidade.”¹²

Paralelo a todas essas transformações estava o projeto do governo de ligar o interior do país à capital da República, centro do poder e da administração federal, por meio do que se conhecia ser a mais moderna tecnologia de comunicação àquela época: o telégrafo.

O telégrafo elétrico fora incorporado à realidade brasileira em

⁹ CALMON, Pedro. *História Social do Brasil*. São Paulo: Brasiliense – Cia Editora Nacional, 1937, tomo II, p. 94.

¹⁰ Idem, *ibidem*, p. 146.

¹¹ Idem, *ibidem*, p. 155.

¹² FONSECA, Aurelio Cordeiro da; REZENDE, Tatiana Matos. *As cadernetas de Rondon. Testemunhos de uma epopeia pelos sertões do Brasil (1890-1930)*. Rio de Janeiro: Fundação Cultural do Exército Brasileiro, 2010, p. 19.

meados do século XIX, inicialmente como forma de comunicação estratégica entre altas autoridades da Corte, mas posteriormente estendido à população em geral como “uma tecnologia engenhosa capaz de transportar o pensamento humano através do ar, por meio da eletricidade;”¹³ um invento técnico que “prometia encolher o mundo e transportar mensagens através de continentes e oceanos.”¹⁴

A comunicação que o telégrafo proporcionava significava, pois, a integração do Brasil a um sistema universal da *civilização*.¹⁵ Entretanto, implementar o telégrafo no interior do Brasil daquela época, em especial na região do extremo oeste e norte do país, significava desbravar terras inóspitas, inexploradas e habitadas por povos indígenas.

A ocupação da região norte se deu tão somente no extremo norte e ao longo dos rios navegáveis, em especial o Amazonas e seus afluentes. Os povos indígenas que ali habitavam, com a chegada do colonizador ainda no século XVI, foram recuando para o interior. O extremo oeste ainda era um *sertão* desconhecido.

Destarte, se em um primeiro momento a questão era de terras, posteriormente passou a ser questão social de política indigenista, que se revelou muito mais complexa e delicada do que se imaginara, com repercussão até os dias atuais.

¹³ MACIEL, Laura Antunes. *Cultura e Tecnologia: a constituição do serviço telegráfico no Brasil*. Revista Brasileira de História, ano/volume 21, número 041. Associação Nacional de História: São Paulo, Brasil, p. 127/144.

¹⁴ FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá de; GARCIA, João Carlos Brandes. *História e Direito: um ensaio interdisciplinar sobre o surgimento da norma jurídica*. Revista Trimestral de Jurisprudência. Ano 31, n. 176. Abril-junho de 2010.

¹⁵ O termo *civilização* é aqui utilizado no seu contexto histórico, considerando que à época essa palavra representava modernidade e prosperidade.

3. A QUESTÃO DE TERRAS

Descoberto o Brasil no ano de 1500 pelos portugueses, a Coroa lusitana somente deu início ao processo de povoamento das terras brasileiras em 1534, com a divisão do território em capitâneas hereditárias¹⁶, que foram doadas a portugueses, os donatários, com a incumbência de povoar suas respectivas glebas.¹⁷ Os donatários governaram livremente até o estabelecimento do Governo Geral na Bahia em 1549. Tendo a Coroa percebido que a exploração das terras brasileiras poderia gerar lucro, tratou de mandar prepostos ao *novo mundo* para garantir seus interesses.

A Colônia brasileira possuía a particular característica de “um máximo absoluto de base física com um mínimo absoluto de circulação social e política”. Segundo Oliveira Viana, esses fatores geográficos estimularam a formação de “governículos locais, representados pela autoridade toda poderosa dos capitães-mores das aldeias”.¹⁸

Laurentino Gomes chama a atenção para o fato de que havia uma política deliberada do Governo português de não implantar meios de

¹⁶ “A primeira doação foi em 14 de março de 1534. Dos capitães escolhidos, militaram alguns na Índia e eram bravos soldados: Duarte Coelho (Pernambuco), Francisco Pereira Coutinho (Bahia), Aires da Cunha (o Norte), Vasco Fernandes Coutinho (Espírito Santo), Martin Afonso e seu irmão Pero Lopes ficaram com São Vicente e Santo Amaro. Porto Seguro coube ao rico vianês Pero do Campo Tourinho; Ilhéus ao escrivão da fazenda da Corte Jorge de Figueiredo Correia; a costa leste-oeste a Fernando Álvares de Andrade, tesoureiro-mor do reino, a João de Barros, o historiador, e à aquele Aires da Cunha e Antônio de Barros Cardoso; e Paraíba do Sul a Pero de Góes, companheiro de Martin Afonso.” (CALMON, Pedro. *História da civilização brasileira*. 2ª ed., São Paulo: Cia Editora Nacional: Brasiliense. 1935, p. 18/19.) Dessas doze capitâneas iniciais, somente duas prosperaram: Pernambuco e São Vicente, em razão de ter ali se estabelecido uma atividade econômica ligada à cana-de-açúcar.

¹⁷ Através da Carta Régia de 20 de novembro de 1530, D. João III dá a Martin Afonso de Souza faculdade para conceder terras às pessoas que o acompanhassem, e que fossem morar nas terras que ele descobrisse. (MARQUES, Manoel Eufrásio de Azevedo. *Apontamentos históricos, geográficos, biográficos, estatísticos e noticiosos da província de São Paulo*. São Paulo: Martins Editora, 1952. Reedição da primeira publicação em 1872 pelo Instituto Histórico e Geográfico brasileiro. Tomo I, p. 324.)

¹⁸ Vianna, Oliveira. *Evolução do Povo Brasileiro*. 2ª ed., São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1936, p. 211.

comunicação que ligassem os núcleos de povoamento do território. Dentre as doze instruções recebidas por Tomé de Sousa para a instalação do Governo Geral em 1548 estava a determinação de “impedir a comunicação de uma capitania a outra pelo sertão, a não ser com a devida autorização”.¹⁹ Isso se justificaria para facilitar a fiscalização da Coroa, que recolhia impostos de toda a produção extrativa de pedras e minerais preciosos da colônia. Outro exemplo dessa política se extrai de uma lei de 1733 que vedava a abertura de novas estradas como forma de dificultar o contrabando de ouro e diamantes.²⁰

A historiadora Emília Viotti da Costa dá destaque ao fato de que “a legislação relativa à propriedade da terra estava baseada na política rural de Portugal, que era ainda essencialmente medieval. Os agentes da Coroa na colônia foram autorizados a doar terras a todos os que desejassem nelas se estabelecer, segundo seus méritos. Essas doações eram consideradas favores pessoais e não podiam ser herdadas. Aqueles para os quais a terra era doada tinham apenas o usufruto: a propriedade era reservada à Coroa.”²¹

Nesse contexto, o advento da Lei de Terras (Lei n. 601, de 18/09/1850), que dispôs sobre as terras devolutas do Império, é considerado um marco na legislação agrária brasileira. Não só por ser a primeira, mas por estabelecer nova forma de se conceber o domínio e a aquisição de terras. Isso porque a terra tornou-se de domínio público, patrimônio da nação. “A relação pessoal que anteriormente existia entre o rei e o pretendente transformou-se numa relação impessoal entre o Estado e o pretendente”.²² A terra podia ser adquirida, doravante, por qualquer

¹⁹ GOMES, Laurentino. *1808: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Planeta, 2008, p. 125.

²⁰ Idem, *ibidem*.

²¹ COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 8ª ed., São Paulo: Fundação Editora UNESP, 2007, p. 174.

²² Idem, *ibidem*.

pessoa com recursos suficientes para tanto. O governo passava a atuar como mediador entre o domínio público e o interessado em se tornar proprietário de uma gleba de terras.

A lei, entretanto, possibilitou àqueles que tivessem efetivamente utilizado a terra, tornando-a produtiva, o registro e consequente validação dos títulos, após a devida demarcação dos limites da propriedade e do pagamento das taxas. Isso ocorreu em razão das ocupações que foram levadas a efeito principalmente por pessoas que penetravam nas regiões do interior, áreas consideradas sem nenhum valor comercial e onde a terra virgem era abundante.

A Lei de Terras estabeleceu o conceito de *terras devolutas*, mediante um critério de exclusão: as terras que não se achassem no domínio particular por qualquer título legítimo; que não se achassem aplicadas a algum uso público (nacional, estadual ou municipal); e que não fossem regularizadas e legitimadas segundo as disposições que a lei trazia, seriam consideradas terras devolutas. O seu regulamento foi editado pelo *Decreto n. 1318, de 30/01/1854*.

Já no período republicano, o Governo Provisório instituído logo após a proclamação da República editou o *Decreto n. 451-B, de 31/05/1890*, cujo regulamento foi estabelecido pelo *Decreto n. 955-A, de 05/11/1890*, que trazia novo sistema de registro de imóveis, o Sistema Torrens²³, facultativo para terras particulares e obrigatório para terras públicas

²³ Segundo a exposição de motivos do Decreto n. 451-B, elaborada por Rui Barbosa, o novo sistema de registro representava “a mais adiantada das idéias contemporâneas quanto à propriedade territorial” que tinha por objetivo “estabelecer um sistema eficaz de publicidade imobiliária e comercializar a circulação dos títulos relativos ao domínio sobre a terra.” Esclarecia Rui Barbosa que o título, enquanto documento, “goza, no sistema Torrens, de um valor supremo contra todas as impugnações ulteriores. Uma vez assegurada, assim, a propriedade torna-se absoluta e indisputável. O Estado afiança a certeza jurídica do certificado, provendo, mediante indenização pecuniária, as reclamações, que de futuro se possam levantar fundadamente contra a legitimidade dos direitos do possuidor do título conferido pelo registro Torrens.” E acrescenta que “a indestrutibilidade do título constitui, manifestamente, um dos caracteres inestimáveis do regime australiano. [...] A segurança estribada num título de domínio irrevogável habilita o proprietário a não recuar ante os maiores sacrifícios para a exploração da terra, e atrai para ela as ambições do capital, livre por esse meio dos riscos que ordinariamente o detêm ante a perspectiva de litígios embaraçosos e arruinadores, como os que flagelam a propriedade imóvel.”

alienadas após sua vigência.

Em síntese, a *Lei n. 601/1850* trouxe a obrigatoriedade da alienação de terras devolutas, consideradas de domínio público, e o *Decreto n. 451-B/1890* estabeleceu a obrigatoriedade do registro dessas terras pelo Sistema Torrens.

O Governo Provisório publicou ainda o *Decreto n. 720, de 05/09/1890*, que tratava da divisão e demarcação de terras particulares. Em linhas gerais, o decreto chamava os particulares possuidores de terras a peticionarem ao Poder Judiciário para que este, por meio da análise de seus títulos, estabelecesse, mediante declaração por sentença, a legalidade de sua posse perante o Registro de Imóveis respectivo, utilizando-se para tanto igualmente do sistema Torrens.

Questão que deve ser destacada é o fato de que somente em 1923, mediante o *Decreto n. 4.755, de 28 de novembro*, alterou-se dispositivos do *Decreto n. 720/1890* com o intuito de permitir a intervenção de terceira pessoa interessada no processo judicial de demarcação de terras particulares.

A edição de ditos atos normativos denota a preocupação do Governo então constituído em fazer um levantamento da propriedade das terras brasileiras, mediante recadastramento dos títulos e respectivos proprietários, sem deixar de lado a questão tributária, pois os decretos traziam a obrigatoriedade de memorial descritivo detalhado de tudo o que havia na propriedade como benfeitorias, por exemplo. Visava, com isto, nas transferências posteriores, a qualquer título (compra e venda, doação, sucessão hereditária ou mesmo desapropriação), a arrecadação dos respectivos tributos.

O sistema Torrens de registro e a demarcação de terras particulares caracterizavam-se, ambos, por serem feitos mediante *procedimento judicial*. A exibição do título de registro pelo sistema Torrens constituía

obstáculo absoluto a qualquer outro litígio judicial.²⁴ Em outras palavras, criava-se uma presunção irrefutável de que o possuidor do título era o legítimo proprietário das terras e benfeitorias nela existentes. Essas disposições eram válidas, repita-se, para a alienação das terras devolutas e para a demarcação das terras particulares.

Cumprir destacar também, dentro do contexto da questão agrária brasileira, o *Decreto n. 10.105, de 05/03/1913*, que aprovou novo regulamento de terras devolutas da União. Estabelecia que “as terras devolutas, situadas no território federal do Acre, dentro dos limites declarados no tratado assinado em Petrópolis aos 17 de novembro de 1903, só podem ser adquiridas por título de compra.”

Manteve-se o critério de exclusão para a definição de terras devolutas: aquelas que não se achassem no domínio particular por qualquer título; que não se achassem aplicadas a uso público federal ou municipal; que não se achassem legitimáveis mediante a legislação ou que não fossem legitimadas no prazo previsto; e as áreas de extintos aldeamentos de índios quando não encravadas em terras de domínio público ou particular, seriam consideradas terras devolutas, passíveis de alienação mediante compra e venda.

O decreto determinava que fossem consideradas reservadas as terras devolutas que o Governo Federal julgasse necessárias para: obras de defesa; instalação de colônias; núcleos agrícolas; conservação de matas; implementação de estradas de ferro; aldeamento e colonização de índios. Estabeleceu-se o prazo de quatro anos para a legitimação ou revalidação dos títulos, sob pena de serem consideradas devolutas as terras e incorporadas ao domínio público.

A análise desse decreto permite concluir que o Estado determinou que as terras que haviam sido ocupadas por extintos aldeamentos de índios

²⁴ Artigo 75, § 1º do Decreto n. 451-B de 1890.

seriam consideradas devolutas quando não encravadas em terras de domínio público ou particular e se comprometeu a reservar terras para aldeamentos indígenas.

Aqui uma incongruência do Estado, notadamente quando se considera a discussão atual acerca da demarcação das terras tradicionalmente ocupadas por índios. Esse decreto foi suspenso, poucos anos depois de entrar em vigor, pelo Decreto n. 11.485 de 10/02/1915. Uma pesquisa de campo em registros públicos da época poderia esclarecer se efetivamente houve concessão ou venda de terras devolutas a particulares com base nesse decreto.

Mas toda essa legislação deve ser estudada no contexto estabelecido pelo *Decreto n. 572, de 12/06/1890*, que fixava o momento em que começava a obrigatoriedade das leis da União e dos decretos do Governo Federal quando neles não expressamente previsto. Nas exposições de motivos do referido ato legislativo, ponderou-se a necessidade de que a lei cumprisse os efeitos para os quais fora editada e, por outro lado, a necessidade de se garantir aos cidadãos que não seriam surpreendidos pelos efeitos da novel legislação e a eles submetidos sem a devida publicidade, a qual fazia, e ainda faz, presumir o seu conhecimento.

Levando-se em conta os deficientes meios de comunicação e a grande extensão territorial do Brasil, o decreto estabeleceu prazos diferenciados para a entrada em vigor das leis publicadas pelo Governo no Distrito Federal, em comarca da capital e demais comarcas de cada Estado e autorizava a transmissão do texto normativo inserido no Diário Oficial por via telegráfica. Houve previsão expressa de que, decorridos os prazos ali estabelecidos, a lei ou decreto presumir-se-iam conhecidos por todos, indistintamente.

O Decreto n. 572/1890 é considerado pela doutrina do Direito Administrativo o marco inicial do princípio da publicidade dos atos

administrativos, aqui considerados em sentido amplo, e suas disposições repercutiram nas relações sociais estabelecidas e que se estabeleceriam no país.

Há que se recordar que a maioria dos povos indígenas não conhecia a língua nacional oficial e não acorreram em direção do Poder constituído para defesa dos seus interesses. Clóvis Bevilacqua, em se referindo aos índios quando da edição do Código Civil de 1916 asseverou que “por ser estranho ao grêmio da civilização que o Código Civil representa, não tem nele lugar, devendo alojar-se na legislação especial.”²⁵ A legislação especial somente foi promulgada em 1928, mediante o Decreto *n. 5.484*, de 27 de junho, que regularia a situação dos índios nascidos no território nacional.²⁶

As comissões telegráficas chefiadas por Cândido Mariano da Silva Rondon, mesmo antes da criação do Serviço de Proteção aos Índios (1910), “realizou a demarcação de territórios indígenas, visando a garantir a posse da terra aos seus primitivos donos, contrapondo-se a sua usurpação por parte de fazendeiros e seringueiros.”²⁷ Em agosto de 1905 foi realizada pela comissão a demarcação da aldeia do Ipegue, localizada entre Aquidauana e Miranda, em benefício dos índios terenas.

A questão de terras no interior do Brasil ainda gera sérios conflitos. Mas as discussões acerca de demarcação de terras indígenas não podem deixar de considerar as leis que estiveram em vigor e produziram efeitos válidos. Situações jurídicas se consolidaram, lididamente. Títulos que não raro eram expedidos pelo próprio Estado, com fundamento em legislação vigente.

A interpretação que tem sido dada pelo Supremo Tribunal Federal,

²⁵ SANTOS FILHO, Roberto Lemos dos. *Apontamentos sobre o Direito Indigenista*. 2ª ed., Curitiba: Juruá. 2006, p. 38.

²⁶ Idem, *ibidem*.

²⁷ FONSECA, Aurelio Cordeiro da; REZENDE, Tatiana Matos. *As cadernetas de Rondon. Testemunhos de uma epopeia pelos sertões do Brasil (1890-1930)*. Rio de Janeiro: Fundação Cultural do Exército Brasileiro, 2010, p. 232-233.

contudo, às disposições constantes no artigo 231 da Constituição Federal de 1988, que reconhece aos índios direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, é que por ser norma constitucional originária, ela tem o condão de invalidar tudo o que fora realizado anteriormente à sua vigência.²⁸

²⁸ Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho de acórdão do Supremo Tribunal Federal: O CONTEÚDO POSITIVO DO ATO DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS. 11.1. O marco temporal de ocupação. A Constituição Federal trabalhou com data certa -- a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) -- como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico por essa ou aquela etnia aborígine; ou seja, para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. 11.2. O marco da tradicionalidade da ocupação. É preciso que esse estar coletivamente situado em certo espaço fundiário também ostente o caráter da perdurabilidade, no sentido anímico e psíquico de continuidade etnográfica. A tradicionalidade da posse nativa, no entanto, não se perde onde, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988, a reocupação apenas não ocorreu por efeito de renitente esbulho por parte de não-índios. Caso das "fazendas" situadas na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, cuja ocupação não arrefeceu nos índios sua capacidade de resistência e de afirmação da sua peculiar presença em todo o complexo geográfico da "Raposa Serra do Sol". 11.3. O marco da concreta abrangência fundiária e da finalidade prática da ocupação tradicional. Áreas indígenas são demarcadas para servir concretamente de habitação permanente dos índios de uma determinada etnia, de par com as terras utilizadas para suas atividades produtivas, mais as "imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar" e ainda aquelas que se revelarem "necessárias à reprodução física e cultural" de cada qual das comunidades étnico-indígenas, "segundo seus usos, costumes e tradições" (usos, costumes e tradições deles, indígenas, e não usos, costumes e tradições dos não-índios). Terra indígena, no imaginário coletivo aborígine, não é um simples objeto de direito, mas ganha a dimensão de verdadeiro ente ou ser que resume em si toda ancestralidade, toda coetaneidade e toda posteridade de uma etnia. Donde a proibição constitucional de se remover os índios das terras por eles tradicionalmente ocupadas, assim como o reconhecimento do direito a uma posse permanente e usufruto exclusivo, de par com a regra de que todas essas terras "são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis" (§ 4º do art. 231 da Constituição Federal). O que termina por fazer desse tipo tradicional de posse um heterodoxo instituto de Direito Constitucional, e não uma ortodoxa figura de Direito Civil. Donde a clara inteção de que OS ARTIGOS 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL CONSTITUEM UM COMPLETO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA. 11.4. O marco do conceito fundiariamente extensivo do chamado "princípio da proporcionalidade". A Constituição de 1988 faz dos usos, costumes e tradições indígenas o engate lógico para a compreensão, entre outras, das semânticas da posse, da permanência, da habitação, da produção econômica e da reprodução física e cultural das etnias nativas. O próprio conceito do chamado "princípio da proporcionalidade", quando aplicado ao tema da demarcação das terras indígenas, ganha um conteúdo peculiarmente extensivo. 12. DIREITOS "ORIGINÁRIOS". Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente "reconhecidos", e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de "originários", a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como "nulos e extintos" (§ 6º do art. 231 da CF). Pet 3388 / RR - RORAIMA. PETIÇÃO. Relator: Min. CARLOS BRITTO. Julgamento:

19/03/2009 Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJe-181 DIVULG 24-09-2009 PUBLIC 25-09-2009. REPUBLICAÇÃO: DJe-120 DIVULG 30-06-2010 PUBLIC 01-07-2010. EMENT VOL-02408-02 PP-00229. RTJ VOL-00212- PP-00049.

4. AS COMISSÕES TELEGRÁFICAS²⁹

Em 1855 as linhas telegráficas ligavam apenas órgãos governamentais no Rio de Janeiro, Niterói e Petrópolis. Com a Guerra do Paraguai, a extensão da linha avançou pelo sul do país, especialmente na fronteira com a Argentina e o Uruguai.

A costa litorânea, já povoada, foi sendo aos poucos integrada na rede telegráfica: Vitória em 1874, Paraíba em 1875, Natal em 1878, Fortaleza em 1881, Belém em 1886. No interior, uma *Comissão Construtora de Linhas Telegráficas* fora criada pelo governo monárquico com o objetivo de ligar as cidades de Franca (SP), Uberaba (MG) e Cuiabá (MT), passando pelo Estado de Goiás. A linha telegráfica já havia passado por Uberaba quando fora proclamada a República em 1889, somando um total de 18.925 quilômetros de linhas telegráficas.

O Governo Republicano Provisório deu continuidade ao projeto de ligação das comunicações em todo o território nacional. Em um período aproximado de quarenta anos (1890 a 1930) existiram três comissões telegráficas instituídas pelo Governo para atuar no noroeste do país, nos Estados de Goiás, Mato Grosso, Amazonas e no então Território do Acre: a Comissão Construtora de Linhas Telegráficas de Cuiabá ao Araguaia (1890 a 1898); a Comissão Construtora de Linhas Telegráficas do Estado de Mato Grosso (1900 a 1906); e a Comissão Construtora de Linhas Telegráficas Estratégicas de Mato Grosso ao Amazonas (1907 a 1930).

A extensão da linha telegráfica a essas regiões fazia parte de um projeto político de maior alcance: a consolidação do novo sistema de Governo, a integração, o povoamento e o desenvolvimento econômico do

²⁹ Essas ideias foram discutidas de maneira mais detalhada no livro *Das comissões telegráficas ao Serviço de Proteção ao Índio – Rondon, o Agente Público e Político*, publicado pela Editora CRV, 2013.

país. A Constituição Republicana de 1891 já sinalizava a mudança da capital estabelecida no Rio de Janeiro para o interior.

Foi na *Comissão Construtora de Linhas Telegráficas de Cuiabá ao Araguaia*, comanda pelo Major Antônio Ernesto Gomes Carneiro, que Cândido Mariano da Silva Rondon, recém titulado engenheiro militar e diplomado bacharel em matemática e ciências físicas e naturais pela Escola Militar da Praia Vermelha e Escola Superior de Guerra, respectivamente, iniciou sua carreira pública.

A atitude do comandante de levantar acampamento, em certa ocasião dos trabalhos da comissão em campo, para evitar possível ataque de índios e, conseqüentemente, o confronto entre eles e os militares ali presentes, calou profundamente na consciência do então tenente Rondon, influenciando-o em posturas que seriam por ele adotadas dali em diante.

A *Comissão Construtora de Linhas Telegráficas do Estado de Mato Grosso* fora incumbida da ligação da então capital da República à fronteira do Estado de Mato Grosso com o Paraguai e a Bolívia. Cândido Rondon assumiu o cargo de comandante da comissão. Havia o interesse militar de consolidar a ocupação estratégica da região de fronteira e o Governo reassumia um projeto não concluído que já havia sido iniciado em 1888, pelo General Deodoro da Fonseca, retomado em 1892, pelo General Cardoso Aguiar e em 1893, pelo Major Bento Ribeiro Carneiro Monteiro.³⁰

Em razão da natureza do solo, que era pantanoso e alagado, foi este trecho de fronteira o mais difícil de se implementar as linhas na região sul do Estado de Mato Grosso. Segundo Rondon: “foi com a valiosa e eficaz coadjuvação dos índios, que conseguimos vencer os grandes obstáculos que nos antolhava a zona paludosa e que se nos afiguravam insuperáveis.”³¹ Um

³⁰ O Major Bento Ribeiro fora o responsável pela implementação das linhas telegráficas no Estado do Rio Grande do Sul.

³¹ RONDON, Cândido Mariano da Silva. *Relatório dos trabalhos realizados de 1900-1906*.

ano inteiro trabalharam os índios conosco, na melhor harmonia, estreitando-se cada vez mais as relações de amizade entre os chefes.”³²

Mas se as relações com os índios se estreitaram ao longo dos trabalhos da Comissão Construtora de Linhas Telegráficas do Estado de Mato Grosso foi também nesse período que se testemunhara conflitos entre índios e fazendeiros. Darcy Ribeiro concebe essa espécie de conflito como uma luta cruelmente desigual. “De um lado, sociedades tribais, estruturadas com base no parentesco e outras formas de sociabilidade, armadas de uma profunda identificação étnica, irmanadas por um modo de vida essencialmente solidário.”³³ Do outro lado, uma estrutura social fundada na conquista de um território, “cujos habitantes, qualquer que seja a sua origem compõem uma sociedade articulada em classes, imperativamente unificadas para o cumprimento de metas econômicas e socialmente irresponsáveis.”³⁴

Por diversas vezes Cândido Rondon informou às autoridades competentes acerca desses conflitos: fosse pessoalmente; fosse por telegrama quando em campo; fosse em seus relatórios oficiais e em conferências realizadas nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Seus reclamos, contudo, não surtiram efeitos satisfatórios, uma vez que os abusos e desrespeitos aos índios tiveram continuidade. Verdadeiras chacinas eram organizadas: aldeias inteiras queimadas e índios brutalmente assassinados. Rondon chegou a afirmar que a lei da fronteira era “o artigo 44, parágrafo 32 – 44 é calibre da Winchester e 32, o das pistolas de repetição”³⁵ numa clara alusão à ausência de efetividade das leis republicanas constituídas pelo governo central. A experiência demonstrou

Comissão de Linhas Telegráficas do Estado de Mato-Grosso. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1949, p. 30.

³² VIVEIROS, Esther de. Op. cit., p. 131.

³³ Idem. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 1995. 4ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 154.

³⁴ Idem, *ibidem*.

³⁵ VIVEIROS, Esther de. Op. cit. p. 199.

que não adiantava comunicar os crimes cometidos contra os índios às autoridades locais competentes, porquanto essas, não raro, estavam ligadas aos grupos que exerciam o poder de fato nas localidades do interior.

Outra questão trazida à tona era a exploração experimentada pelos índios que já estavam integrados ao convívio pacífico com os fazendeiros, os quais os “contratavam” para o trabalho nas fazendas. Rondon referiu-se a tal situação, em seu relatório oficial dos trabalhos da Comissão Telegráfica, como *escravidão de nova espécie*,³⁶ apoiada pelas autoridades públicas locais, tendo em vista que dela tiravam proveito.

A Comissão Construtora de Linhas Telegráficas Estratégicas de Mato Grosso ao Amazonas possuía novas atribuições que abarcavam não apenas a construção de linhas telegráficas para implantação do serviço, mas também logística de povoamento, ocupação do solo e desenvolvimento econômico. O então Presidente Afonso Augusto Moreira Pena acreditava que a implementação da linha telegráfica associada com a instalação das estações telegráficas e de destacamentos militares era uma forma de se consolidar a ocupação da região.

O território do Acre fora incorporado aos domínios brasileiros ao preço de dois milhões de libras esterlinas com o Tratado de Petrópolis, assinado em 17 de novembro de 1903, após longa disputa de limites com a Bolívia.³⁷⁻³⁸ Dessa forma, a continuidade da extensão do telégrafo para aquelas regiões não objetivava tão somente estabelecer comunicações, mas se tratava de verdadeira *política de governo* que sinalizava a intenção de

³⁶ RONDON, Cândido Mariano da Silva. *Relatório dos trabalhos realizados de 1900-1906*. Comissão de Linhas Telegráficas do Estado de Mato-Grosso. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1949.

³⁷ REZEK, Francisco. *Direito público internacional*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 30.

³⁸ Para histórico detalhado sobre as relações de limites com Brasil-Bolívia e Brasil-Paraguai, vide FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá de. *DIREITOS HUMANOS NA FRONTEIRA: Efetividade de políticas públicas brasileiras na linha de fronteira seca Brasil-Paraguai e Brasil-Bolívia*. Monografia de Pós-doutoramento. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013.

ocupação definitiva do território.

Foi nessa comissão, entretanto, que Rondon se viu passar de espectador a protagonista no conflito com os índios. Um grupo da Comissão, no qual ele estava, fora atacado por índios Nhambiquaras, na região do rio Juruena, ao norte de Mato Grosso. Embora quase alvejado, Rondon não permitiu nenhuma represália aos índios. Ele acreditava que a penetração e a ocupação do sertão deveriam ser feitas com a paz e não com a guerra. Estabelecera, por isso, uma norma para os seus trabalhos: “morrer se preciso for; matar, nunca.”

Acreditava, ademais, que os índios estavam a defender o que lhes pertencia, e evitar confrontos era necessário não só como um dever de justiça, mas, sobretudo, para o êxito da política de governo da qual ele era executor: as futuras operações da comissão. No regresso ao acampamento, entretanto, ele se deparou com homens indignados por não poderem fazer uso de suas prerrogativas de soldado, para o que foram treinados.

Ao meditar sobre o ataque dos Nhambiquara, Cândido Rondon compreendeu a necessidade de tornar a ordem de não atacar índios – e não revidar o ataque deles – obrigatória para todos, pois ele, enquanto chefe, não estaria presente a todo o momento para assegurar que assim se procedesse.

Essa constatação tomava dimensão ainda maior quando se vislumbravam os destacamentos militares que seriam criados para guarnecer as estações telegráficas inauguradas ao longo da linha, conforme plano traçado pelo Ministério da Agricultura no Governo Afonso Pena. Esses destacamentos seriam comandados por militares que não compartilhavam da mesma visão e compreensão que ele possuía acerca das relações sociais com os índios.

Portanto, em razão do ataque dos índios, que certamente se repetiriam, por estar a Comissão penetrando em territórios por eles

habitados, e considerando a sublevação dos soldados, que queriam reagir a todo custo, Rondon deliberou baixar determinações expressas a serem obrigatoriamente observadas pelos membros da Comissão. Ele o fez mediante a elaboração da *Ordem do Dia n. 1*, de 20/07/1908, que estabelecia: “ainda mesmo que alguém da Expedição seja ferido pelos guerreiros de Juruena, nenhuma represália deve ser movida contra os atacantes; no seu justo direito, defendem as suas terras e as suas famílias.”³⁹

Na sequência dos trabalhos, dois meses depois, tem-se a *Ordem do Dia n. 2*, com determinações mais específicas e minuciosas em relação à conduta dos membros da Comissão para com os índios. Nesse ato normativo Rondon já faz menção à instituição do “primeiro núcleo de proteção aos indígenas destes vastos sertões”⁴⁰ quando cria o destacamento militar que ali se estabeleceria definitivamente, já demonstrando uma relação entre o *poder público* e o *dever* de proteção aos índios.⁴¹

Nessa Ordem do Dia, além da *proibição* de revidar qualquer investida dos índios, há outras regras criadas por Cândido Rondon: era proibido violar os hábitos dos povos indígenas, desacatar suas famílias, incendiar suas aldeias, roubar suas roças e usurpar qualquer utensílio que lhes pertencesse.

A ordem do dia estabelecia também *deveres*: respeito à vida e à propriedade dos índios; esforço por parte do comando do destacamento para chamá-los ao convívio pacífico, firmando com eles paz proveitosa para todos. Essas vedações e deveres publicados em 1908 pela *ordem do dia* constituíam-se em obrigações inéditas para a época e que constarão do

³⁹ RONDON, Cândido Mariano da Silva. *Relatório apresentado à Diretoria Geral dos Telégrafos e à Divisão Geral de Engenharia (G. 5) do Departamento da Guerra*. Comissão de Linhas Telegráficas Estratégicas de Mato Grosso ao Amazonas. 1º Volume: Estudos e reconhecimentos. Rio de Janeiro: Papelaria Luiz Macedo, p. 75.

⁴⁰ Idem, *ibidem*, p. 136/137.

⁴¹ A transcrição na íntegra e a análise das Ordens do Dia n. 1 e n. 2 constam do livro *Das comissões telegráficas ao Serviço de Proteção ao Índio – Rondon, o Agente Público e Político*, publicado pela Editora CRV, 2013.

decreto de criação do Serviço de Proteção ao Índio.

A ordem do dia publicada em 1908 agregava em si as funções administrativa e legislativa do Estado, porquanto estabelecia *comandos para ser executados* na intimidade de uma estrutura hierárquica, qual seja, a Comissão Construtora de Linhas Telegráficas Estratégicas de Mato Grosso ao Amazonas, e também eram *normas gerais que inovavam no ordenamento jurídico*.

Em razão da experiência prática que tivera ao longo de anos no sertão, fora Cândido Rondon convidado, já em 1910, pelo Ministro da pasta de Agricultura, Indústria e Comércio, Rodolfo Miranda, para ser o diretor do serviço governamental que seria criado naquele Ministério. Rondon condicionou a aceitação do convite às diretrizes que ele havia estabelecido em seu trabalho nas comissões telegráficas.

Com efeito, em correspondência trocada por Rondon e Rodolfo Miranda, entre 2 e 14 de março de 1910, verifica-se que constam na carta quatorze dos dezessete itens que tratavam das medidas de proteção ao indígena elencados no artigo 2º do decreto de criação do serviço.⁴² Segundo Darcy Ribeiro, “como diretrizes para o novo órgão, Rondon reporta-se aos princípios compendiados em 1822 por José Bonifácio de Andrada e Silva até então irrealizados.”⁴³

Esses princípios estavam compendiados nas *Lembranças e Apontamentos do Governo Provisório para os Senhores Deputados da Província de São Paulo*.⁴⁴ Dentre os doze itens que o documento trazia,

⁴² Essas semelhanças são discriminadas em quadro comparativo no livro *Das comissões telegráficas ao Serviço de Proteção ao Índio – Rondon, o Agente Público e Político*, publicado pela Editora CRV, 2013.

⁴³ RIBEIRO, Darcy. *Os índios e a civilização – a integração das populações indígenas no Brasil moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 156.

⁴⁴ Com o retorno de D. João VI a Portugal, em abril de 1821, estabeleceu-se um clima de apreensão para os dirigentes das Províncias brasileiras, que não desejavam que o país voltasse ao estado político e econômico anterior à vinda de D. João VI para o Brasil, com as restrições impostas à colônia. Em 1821 as Cortes de Lisboa reuniram-se para a formulação da Constituição que definiria a situação brasileira e deputados brasileiros para lá se dirigiram a fim de cuidar dos interesses dos brasileiros. Os dirigentes da Província de São Paulo, para que os seus deputados não chegassem a Lisboa despreparados,

estava colocada a questão da civilização dos índios, tratada nos *Apontamentos para a Civilização dos Índios Bravos do Brasil*, em que José Bonifácio destacava a necessidade de integração progressiva dos índios que viviam nas matas pelos sertões do Brasil.

A realidade que José Bonifácio constatara em 1822 e documentara em seus *Apontamentos* não era diferente da que Cândido Rondon havia testemunhado ao longo dos trabalhos desenvolvidos nas comissões telegráficas. Bonifácio trazia a questão indígena como “matéria de suma importância, mas ao mesmo tempo de grandes dificuldades na sua execução”. Isso em razão do modo com que sucessivamente portugueses e brasileiros os haviam tratado e ainda: “o desprezo, com que geralmente os tratamos, o roubo contínuo das suas melhores terras, os serviços a que os sujeitamos, pagando-lhes pequenos ou nenhum jornais, alimentando-os mal, enganando-os nos contratos de compra e venda, que com eles fazemos, e tirando-os anos e anos de suas famílias e roças para os serviços do Estado, e dos particulares; e por fim enxertando-lhes todos os nossos vícios e moléstias sem lhes comunicarmos nossas virtudes e talentos.”⁴⁵ Cândido Rondon fora capturado por essas ideias que representavam a realidade daquela época.

elaboraram este documento, que se constituía em “um programa completo, em que as necessidades primordiais do Brasil eram postas em foco e examinadas com um mínimo de declamação, de ênfase, de retórica.” Embora subscrito por todos os membros do então governo provisório de São Paulo, o documento trazia essencialmente o pensamento de José Bonifácio de Andrada e Silva, que fora seu redator. “A parte mais desenvolvida das instruções dizia respeito ao Brasil, em doze itens, todos ferindo questões diretamente ligadas aos seus destinos, num golpe de vista que revelava o conhecimento de sua formação étnica e econômica, e de sua evolução histórica. As bases da nação que começava a constituir-se eram lançadas com um critério realista e objetivo, na verdade, excepcional, em época tão propícia a meras construções teóricas.” SOUSA, Octávio Tarquínio de. *José Bonifácio. História dos fundadores do império do Brasil*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1988, p. 125.

⁴⁵ SILVA, José Bonifácio de Andrada e. *Projetos para o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 48.

5. O SPILTN⁴⁶

Ainda no início do século XX, o Governo Federal via-se diante de um problema a solucionar: se nos primeiros vinte anos de vida republicana, se havia fechado os olhos para os conflitos decorrentes das relações com os índios que habitavam o interior do país, esses conflitos haviam chegado a um nível que a continuidade das outras políticas de governo em desenvolvimento (implementação de linhas férreas, abertura de estradas, navegação a vapor, que faziam parte da expansão econômica e do povoamento) dependiam de uma solução para as várias “frentes de lutas” que haviam sido abertas na interiorização dessas obras e serviços.

Foi nesse contexto que o etnólogo alemão Herman von Ihering, diretor do Museu Paulista, divulgou declarações genocidas ao afirmar serem os índios empecilho para a colonização e o progresso do interior do país. Em artigo publicado no jornal *Urwaldsbote*, voltado para colonos alemães, declarou Ihering: “se se quiser poupar os índios por motivos humanitários é preciso que se tomem, primeiro, as providências necessárias para não mais perturbarem o progresso da colonização. Claro que todas as medidas a empregar devem calcar-se sobre este princípio: em primeiro lugar se deve defender os brancos contra a raça vermelha. Qualquer catequese com outro fim não serve. Por que não tentar imediatamente? Se a tentativa não der resultado algum, satisfizeram-se as tendências humanas; então, sem mais prestar ouvido às imprecizações enfáticas e ridículas de extravagantes apóstolos humanitários, proceda-se como o caso exige, isto é, exterminem-se os refratários à marcha ascendente da nossa civilização,

⁴⁶ Ideias também discutidas no artigo *História e Direito: a executoriedade da norma jurídica*, publicado na Revista de Jurisprudência n. 178.

visto como não representam elemento de trabalho e de progresso.”⁴⁷

Darcy Ribeiro caracterizou o Serviço de Proteção ao Índio como uma organização administrativa com sede na capital da República e projeção sobre todo o território nacional, criada para “realizar os objetivos imediatos de garantir aos índios a posse das terras por eles ocupadas; de controlar suas relações com civilizados a fim de impedir que fossem oprimidos ou explorados, e de promover a punição dos crimes cometidos contra os índios.” O que se impunha era uma ação puramente social, “destinada a ampará-los em suas necessidades, defendê-los do extermínio e resguardá-los contra a opressão.”⁴⁸

Ocorre que o serviço se revelou muito mais incômodo do que se imaginara quando de sua criação porquanto “pusera realmente em prática o seu programa, opondo-se deste modo a centenas de potentados locais, cujos negócios se baseavam na exploração da mão-de-obra indígena e cujos projetos de riqueza se assentavam em perspectivas de usurpação de terras de índios.”⁴⁹

Mas a criação do serviço se situa em um contexto político nacional muito mais amplo de povoamento do solo nacional e aí se insere a *Localização de Trabalhadores Nacionais. O Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais* não foi uma tentativa de transformar índios em trabalhadores rurais, mas se constituiu em uma política nacional de implemento e desenvolvimento da colonização, povoamento do solo e expansão econômica.

A criação de *povoações indígenas* se daria nos antigos aldeamentos de índios, que passariam a receber, além daquela denominação, auxílio governamental para a instalação de escolas, oficinas com máquinas e utensílios destinados a beneficiar os produtos das culturas a que eles já

⁴⁷ IHERING, Herman von *apud* RIBEIRO, Darcy. Op. cit., p. 150.

⁴⁸ RIBEIRO, Darcy. *Os índios e a civilização* ... p. 155 e 162.

⁴⁹ Idem, *ibidem*, p. 166.

estavam afeiçoados, bem como eventual aprendizagem de novas culturas domésticas que lhes fossem úteis e, sempre, mediante consentimento.⁵⁰ Dessa forma, tem-se que os postos de atração do SPI seriam instalados nas regiões por eles habitadas (nos seus aldeamentos) para que ali se instituísse a povoação indígena com a estrutura organizacional e administrativa estatal, nos moldes do Decreto n. 8.072/1910 de modo que os índios pudessem receber o amparo e os subsídios conferidos pela nova legislação.

A instalação dos *centros agrícolas*, por sua vez, deveria ser feita em boas terras de cultura, apropriadas à lavoura mecânica, dotadas de perfeitas condições de salubridade, de cursos d'água potável, em locais servidos por fáceis meios de comunicação e próximos de mercados consumidores. Ora, se as povoações deveriam ser criadas em aldeamentos indígenas e os centros agrícolas em terras dotadas de perfeitas condições de salubridade, servidas de fáceis meios de comunicação e próximas de mercados consumidores, conclui-se que se instalariam em localidades distintas.

Ademais, o decreto trazia também requisitos que o trabalhador deveria atender para se localizar em um centro agrícola, como não ter sido condenado por crime de qualquer natureza, nem ter sofrido prisão correcional por embriaguez ou contravenções; ser chefe de família ou solteiro com mais de 21 anos de idade e menos de 60; ser trabalhador agrícola; ter capacidade física e aptidão para o trabalho. Requisitos esses que eram cumulativos e aos quais os índios não atendiam, dada sua identidade cultural.

O SPI e a LTN eram projetos distintos, que tinham por beneficiários grupos diversos (índios e trabalhadores rurais) e estavam inseridos em um projeto maior: povoamento do solo nacional, integração dos povos e

⁵⁰ Essa era a disposição expressa do parágrafo único do artigo 15: Não será permitido, sob pretexto algum, coagir os índios e seus filhos a qualquer ensino ou aprendizagem, devendo limitar-se a ação do inspetor e de seus auxiliares a procurar convencê-los, por meios brandos, dessa necessidade.

fomento da produção nacional por meio da qualificação do trabalhador.⁵¹ Em ofício encaminhado ao Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, em 04/07/1910, Cândido Rondon referiu-se à criação do SPI e vinculou a assistência ao trabalhador nacional, que seria implementada mediante o mesmo serviço, como paralela à já implementada para o colono estrangeiro no cultivo do solo da pequena propriedade agrícola. Afirmou que o governo estendera as mesmas vistas protetoras ao trabalhador nacional “que há de constituir elemento seguro, de par com o colono estrangeiro, no desenvolvimento da pequena propriedade agrícola.”⁵²

A vinda de imigrantes para o Brasil fora acentuada como uma alternativa para a mão de obra escrava que ficava cada vez mais cara em razão das políticas nacionais e internacionais em torno da abolição da escravatura. Segundo Emília Viotti da Costa, pretendia-se com isso “conciliar fórmulas usadas nos núcleos coloniais de povoamento com as necessidades do latifúndio cafeeiro.”⁵³

Durante o período imperial, encontrou o Governo dificuldades em trazer imigrantes para assentarem-se no Brasil. Primeiramente por ser a elite da época eminentemente latifundiária e escravocrata. O assentamento de trabalhadores livres e proprietários de pequenos lotes de terra não era interesse da classe dominante, que não desejava que as terras férteis para cultura agrícola fossem destinadas a estrangeiros.

⁵¹ As povoações indígenas e os centros agrícolas eram inclusive criados por decretos distintos, cada qual com o seu fundamento legal no Decreto n. 8.072/1910, respectivamente, o artigo 15 e o artigo 22. Seguem alguns decretos que criam povoações indígenas e centros agrícolas: Decreto n. 8.941 de 30/08/1911 – Cria uma povoação indígena em cada um dos aldeamentos de índios de S. Jeronymo, Estado do Paraná, S. Lourenço, Estado de Mato Grosso e Itaporanga, Estado de São Paulo; Decreto n. 8.937 de 30/08/1911 – Cria Centro Agrícola nos Estados do Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas e Minas Gerais; Decreto n. 8.973 de 14/09/1911 - Cria Centro Agrícola em município do Estado de Minas Gerais; Decreto n. 9.712 de 14/08/1912 – Cria Centro Agrícola nos Estados do Piauí, Paraíba, Sergipe, Baía e Rio Grande do Sul.

⁵² INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DE SÃO PAULO. *Recepção e Posse do General Rondon – discursos proferidos na sessão extraordinária de 25 de março de 1939*. Separata da Revista do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, volume XXXVI. São Paulo, 1939. Disponível no Museu Histórico do Exército.

⁵³ COSTA, Emília Viotti da. Op. cit., p. 197.

Nesse contexto se insere a imigração subvencionada pelo Governo, a qual resolveu o problema da falta de mão de obra cafeeicultora, entretanto trouxe outros reflexos para sociedade brasileira, dentre os quais a desvalorização do trabalhador nacional que, em razão da disponibilidade de força de trabalho mais qualificada, não conseguiam galgar postos de trabalho com melhores remunerações. Darcy Ribeiro assevera que as subvenções oferecidas aos estrangeiros eram muito superiores às oferecidas ao nacional e explicavam-se pela “capacidade do colono – assistido pelos corpos consulares e apoiado pela imprensa de seus países – para exigir melhores condições de trabalho”.⁵⁴

Embora tenha havido duas frentes de imigração subvencionada - a para estabelecimento de colônias e a para substituição da mão de obra escrava, essa especialmente no Estado de São Paulo – o fato é que as regras estabelecidas para a localização dos trabalhadores nacionais, no tocante aos auxílios concedidos, já eram aplicáveis aos estrangeiros.

Com a proclamação da República, o Governo Provisório editou o *Decreto n. 528, de 28/06/1890*, que regulamentou a introdução e localização de imigrantes no Brasil. O decreto previa que os imigrantes deveriam ser aptos para o trabalho e não estar sujeitos à ação criminal no país de origem. Eles recebiam proteção especial do Governo, notadamente por intermédio das Inspetorias de Terras,⁵⁵ durante os seis primeiros meses após a chegada.

O Governo instituía prêmios em dinheiro para os particulares ou as empresas que cumprissem as determinações constantes do regulamento de modo a introduzir e localizar imigrantes, valores que variavam conforme o número de famílias assentadas. O artigo 42 do referido decreto estabelecia

⁵⁴ Idem, *ibidem*.

⁵⁵ Órgão governamental criado pela Lei de Terras e reorganizado pelo Governo Provisório da República mediante o Decreto n. 603, de 26/07/1890. Havia a Inspetoria Geral de Terras, centralizada na capital da República, bem como Inspetorias Especiais.

que sobre o número total das famílias de imigrantes que fossem localizados, poderiam ser admitidos 25% de nacionais, contanto que fossem “morigerados, laboriosos e aptos para o serviço agrícola”. Observa-se, pois, que essa era uma política voltada para estrangeiros e que os nacionais eram preteridos.

Em 1907, o *Serviço de Colonização*, afeto ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, ganhou nova denominação e novo regulamento: passou a chamar-se *Serviço de Povoamento do solo nacional*, instituído pelo *Decreto n. 6.455 de 19 de abril*, o qual manteve, na essência, as mesmas diretrizes no tocante à introdução e localização de estrangeiros trabalhadores agrícolas e às subvenções e prêmios para empresas e particulares.⁵⁶ Manteve, outrossim, regra semelhante à do já mencionado artigo 42 do decreto anterior, que estabelecia restrições à localização de trabalhadores nacionais.

É nesse contexto de preterição em relação ao imigrante estrangeiro que se encontravam os trabalhadores nacionais que surge, em 1910, a *Localização dos Trabalhadores Nacionais* como serviço autônomo dentro do Ministério da Agricultura, o qual também detinha atribuições de imigração e colonização (artigo 2º, item 1º, alínea b, do Decreto n. 1.606/1906). Trata-se de uma política voltada para os nacionais, que até então estavam quase que esquecidos em sua própria nação, com prioridades governamentais voltadas para estrangeiros.

O Serviço de Proteção aos Índios e de Localização de Trabalhadores Nacionais no Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, embora contemplasse projetos distintos, cada qual com a sua especificidade, situa-se na política maior de povoamento do solo nacional. Eles foram

⁵⁶ Destaque para o artigo 47 do referido decreto, que estabelece: “Em Estados, ou zonas, onde não existirem colônias antigas ou núcleos coloniais de agricultores estrangeiros, o Governo Federal poderá adotar providencias excepcionais, quando indispensáveis, para garantia da formação do primeiro núcleo em condições propicias ao seu desenvolvimento, servindo de centro de atração para o estabelecimento de crescente numero de imigrantes.”

posteriormente desmembrados, ficando a localização de trabalhadores nacionais afeta ao serviço de povoamento, no âmbito do mesmo Ministério e o serviço de proteção aos índios passou pelas atribuições de diversos Ministérios até ser extinto em 1967, com a criação da Funai.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resultado da penetração do Estado nos sertões brasileiros por meio das comissões telegráficas no período de 1890 a 1930 foi não apenas a implementação da linha telegráfica e ligação das comunicações pelos pontos extremos do Brasil, como também a criação de uma política indigenista que, como tantos projetos e leis, não surgiu pronta e acabada, mas foi uma resposta para as contingências sociais daquela época. Compreendeu-se o atrito social que surgia naturalmente da relação entre índios e “civilizados” e a necessidade de uma legislação especial que regulasse essas relações. As partes envolvidas no conflito não eram equivalentes, pois uma tinha mais força que a outra: era uma luta injusta, porquanto desigual.

Francesco Carnelutti afirma que entre os homens, “o mais forte, quando mata o mais fraco para comer sozinho, não é livre senão servo; não deveria ter usado sua força para matar o outro senão para sustentar o outro.”⁵⁷ Em síntese, “enquanto os homens não saibam amar, necessitam de juiz e policiais para mantê-los unidos;” enquanto os homens não saibam amar uns aos outros, o Direito deve ensiná-los.⁵⁸

O Serviço de Proteção aos Índios nasceu no âmago do sertão brasileiro. A edição da Lei n. 8.072 em 1910 foi a extensão nacional e oficial de uma prática já realizada no âmbito das comissões construtoras de linhas telegráficas que resultou na criação de um espaço público, que até então não existia, para a discussão da causa indígena: sua cultura, suas necessidades, seu passado, seu futuro, seus direitos. Espaço público que subsiste na estrutura governamental, embora com outras diretrizes e em outro contexto nacional.

⁵⁷ CARNELUTTI, Francesco. *A arte do direito*. 2ª ed., Campinas: Bookseller, 2005, p. 20.

⁵⁸ Idem, *ibidem*.

O projeto de Rondon, que durante anos esteve à frente do serviço, era de fato a integração desses povos à sociedade brasileira com a assimilação de novos hábitos. Um projeto que representava o pensamento daquela época e pode ser revisto com as novas perspectivas da atualidade, especialmente a da diversidade étnica e cultural que representam. O que se desejava era acabar com os abusos então cometidos para que esses povos não vivessem à margem da sociedade, vítimas de toda espécie de exploração, situações que os membros das comissões testemunharam ao longo do desenvolvimento dos trabalhos. A essência do ideal de Rondon era estabelecer e fomentar a dignidade desses povos. E nesse ponto sua política é atual.

Uma das maiores críticas à política indigenista estabelecida pelo SPI, entretanto, embora não contemporânea a sua execução, mas posterior, foi a imposição de valores e formas de vida aos povos indígenas. Nesse aspecto e considerando a realidade atual, em que há representantes de várias etnias indígenas atuantes em movimentos acadêmicos e politizados – o que não existia àquela época – qualquer política indigenista a ser (re)elaborada deve levar em consideração seus reais ideais, desejos e objetivos.

Em recente pesquisa publicada na Revista Veja, elaborada pelo Instituto Datafolha, foram entrevistados 1.222 índios de vinte etnias que vivem em 32 aldeias em todas as regiões do país. De acordo com a reportagem, “as respostas revelam que os índios têm aspirações semelhantes às da nova classe média nacional, ou seja, querem progredir socialmente por meio do trabalho e dos estudos. Eles sonham com os mesmos bens de consumo e confortos da vida moderna, sem deixar de valorizar sua cultura”.⁵⁹ A reportagem acrescenta que “muito do que é

⁵⁹ Revista Veja. 14 de novembro de 2012. O que querem os índios, p. 103-105.

apresentado pelos intermediários da causa indígena como prioridade nem sequer aparece na lista das preocupações cotidianas dos entrevistados.”⁶⁰

Para o cacique Megaron Txucarramãe, líder caiapó em Mato Grosso, a nova geração de índios “compreende a vantagem de ter um emprego, uma renda. Ela quer ter roupa de homem branco, celular e essas coisas de gente jovem. Os governantes precisam aprender que nossos filhos querem ter tudo o que os filhos do homem branco têm. Falar português, ir para a universidade e ser reconhecidos como brasileiros e índios.”⁶¹

Dentre os principais problemas enfrentados nas aldeias, estão: dificuldade de acesso aos serviços de saúde (30%); falta de emprego (16%); saneamento básico insuficiente (16%); alimentação precária (12%); dificuldade de acesso à educação (10%); falta de transporte (9%); falta de recursos econômicos próprios (6%); qualidade da moradia (5%); dificuldade de acesso à energia (5%).

Fomentar a dignidade desses povos implica conhecer suas reais aspirações para elas possam ser incorporadas nas políticas existentes, o que talvez não seja tão polêmico quanto se tem noticiado.

⁶⁰ Idibem.

⁶¹ Idibem.

6. BIBLIOGRAFIA

Anais do Senado.

CALMON, Pedro. *História Social do Brasil*. São Paulo: Brasiliense – Cia Editora Nacional, 1937, tomo II.

_____. *História Social do Brasil*. São Paulo: Brasiliense – Cia Editora Nacional, 1937, tomo III.

_____. *História da civilização brasileira*. 2ª ed., São Paulo: Brasiliense – Cia Editora Nacional, 1935.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Dos governos militares a Campos Sales - HISTÓRIA GERAL DA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA*, tomo III, Estrutura de Poder e Economia (1889-1930). Boris Fausto (Organizador). 5ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1989.

CARNELUTTI, Francesco. *A arte do direito*. 2ª ed., Campinas: Bookseller, 2005.

COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 8ª ed., São Paulo: Fundação Editora UNESP, 2007.

FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá de; GARCIA, João Carlos Brandes. *História e Direito: um ensaio interdisciplinar sobre o surgimento da norma jurídica*. Revista Trimestral de Jurisprudência. Ano 31, n. 176. Abril-junho de 2010.

_____. *História e Direito: a executoriedade da norma jurídica*. Revista Trimestral de Jurisprudência. Ano 31, n. 178. Outubro-dezembro de 2010.

FONSECA, Aurelio Cordeiro da; REZENDE, Tatiana Matos. *As cadernetas de Rondon. Testemunhos de uma epopeia pelos sertões do Brasil (1890-1930)*. Rio de Janeiro: Fundação Cultural do Exército Brasileiro, 2010.

GOMES, Laurentino. *1808: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Planeta, 2008.

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DE SÃO PAULO. *Recepção e Posse do General Rondon – discursos proferidos na sessão extraordinária de 25 de março de 1939*. Separata da Revista do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, volume XXXVI. São Paulo, 1939. Disponível no Museu Histórico do Exército.

MACIEL, Laura Antunes. *Cultura e Tecnologia: a constituição do serviço telegráfico no Brasil*. Revista Brasileira de História, ano/volume 21, número 041. Associação Nacional de História: São Paulo, Brasil.

MARQUES, Manoel Eufrásio de Azevedo. *Apontamentos históricos, geográficos, biográficos, estatísticos e noticiosos da província de São Paulo*. São Paulo: Martins Editora, 1952. Reedição da primeira publicação em 1872 pelo Instituto Histórico e Geográfico brasileiro. Tomo I.

REZEK, Francisco. *Direito público internacional*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

RIBEIRO, Darcy. *Os índios e a civilização – a integração das populações indígenas no Brasil moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 1995. 4ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

RONDON, Cândido Mariano da Silva. *Relatório apresentado à Diretoria Geral dos Telégrafos e à Divisão Geral de Engenharia (G. 5) do Departamento da Guerra*. Comissão de Linhas Telegráficas Estratégicas de Mato Grosso ao Amazonas. 1º Volume: Estudos e reconhecimentos. Rio de Janeiro: Papelaria Luiz Macedo.

_____. *Relatório dos trabalhos realizados de 1900-1906*. Comissão de Linhas Telegráficas do Estado de Mato-Grosso. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1949.

REVISTA VEJA. 14 de novembro de 2012. *O que querem os índios*, p. 103-105.

SANTOS FILHO, Roberto Lemos dos. *Apontamentos sobre o Direito Indigenista*. 2ª ed., Curitiba: Juruá. 2006.

SOUSA, Octávio Tarquínio de. *José Bonifácio. História dos fundadores do império do Brasil*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1988.

VIANNA, Oliveira. *Evolução do Povo Brasileiro*. 2ª ed., São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1936.

Revisado por Léa Maria Freire Palhano Gonçalves.

