

# *DIREITOS, TERRA E AUTONOMIA INDÍGENA SOB ATAQUE*

---

*Flávia do Amaral Vieira\**  
*Isabella Cristina Lunelli\*\**

**RESUMO:** O artigo que ora se apresenta objetiva dar visibilidade perante o debate acadêmico-jurídico de constantes violações e ameaças a que estão sendo submetidos os direitos dos povos indígenas atualmente no Brasil. Delimitando-se a contextualizar os direitos territoriais dos povos indígenas nessas últimas duas décadas, partilhamos o espaço para denunciar como as ações e omissões governamentais tem projetado um crescente retrocesso na garantia e proteção desses direitos, dilacerando cotidianamente a pouca autonomia que ainda resta aos povos indígenas. A partir de uma análise legislativa dos direitos territoriais indígenas vigentes, propomos uma reflexão de como o Direito estatal tem servido como um instrumento a favor dos interesses privados ditados pelo sistema econômico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos; Povos Indígenas; Terra; Autonomia; Ameaça.

**ABSTRACT:** The article aims to give visibility to the academic and legal debate of the constant violations and threats which are undergoing the rights of indigenous peoples in Brazil today. If delimiting to contextualize the land rights of indigenous peoples in these last two decades, we share the space to denounce the actions and omissions the government has designed a growing backlash in securing and protecting these rights, that dilacerates the little autonomy that remains to indigenous people. From a legislative analysis of the actuals indigenous territorial rights, we propose a reflection on how the law has served as an instrument in favor of private interests dictated by the

---

\* Advogada. Mestre em Direito e Relações Internacionais (UFSC), graduada em Direito (UFPA). Membro do Núcleo de Estudos e Práticas Emancipatórias (NEPE/UFSC). [ei\\_flavia@hotmail.com](mailto:ei_flavia@hotmail.com)

\*\* Advogada. Doutoranda em Direito (UFSC), Mestre Em Teoria, Filosofia e História do Direito (UFSC), especialista em Direito Administrativo (UNICURITIBA), Teoria Geral do Direito (ABDCONST) e Direito (FEMPAR), graduada em Direito (UP). Membro do Núcleo de Estudos e Práticas Emancipatórias (NEPE/UFSC) e do Grupo de Pesquisa em Antropologia Jurídica (GPAJU/UFSC). Contato: [isalunelli@hotmail.com](mailto:isalunelli@hotmail.com)

economic system.

**KEYWORDS:** Rights, Indigenous People; Land; Autonomy; Threat.

## INTRODUÇÃO

Uma das premissas fundamentais da regulamentação jurídica é o antagonismo dos interesses particulares ou privados; ou seja, o momento jurídico da regulamentação inicia-se onde começam as diferenças e as oposições de interesses (PACHUKANIS, 1988, p. 44); tratando-se a regulamentação, obviamente, de servir aos interesses, prioritariamente, dos que criam e manipulam o direito.

No Brasil, estes interesses correlacionam-se à um modelo de desenvolvimento econômico e social que, desde a época colonial, determina-se sob um modelo de capitalismo extrativista. Impulsionados inicialmente por políticas mercantilistas a partir da expansão comercial e marítima praticada pelos colonizadores, a terra aos poucos é apropriada como fonte lucrativa de recursos passíveis de exportação para a metrópole. Hoje, condicionados ainda pela mitologia capitalista, pouco se alterou essa percepção e o colonialismo jurídico menos ainda tem se prestado a superar esse contexto.

A descoberta pelos interesses econômicos europeus da existência das terras e recursos naturais no continente americano projeta a Modernidade sobre o mundo – no qual a Modernidade projeta, assim, o próprio desenvolvimento do modelo econômico europeu. Com a projeção mundial da modernidade ocidental europeia, universaliza-se a crença no progresso e no desenvolvimento. Florestas e matas nativas são substituídas por crateras de mineração, asfalto e concreto ou, então, por imensos latifúndios que prevalecem nas tabelas de exportações e balanças comerciais ante a violação de direitos de povos e comunidades tradicionais.

Por isso, pensar nas lutas sociais indígenas no contexto brasileiro atual ainda nos remete, indiscutivelmente, à luta pela terra, pelo seu direito à terra. E isto remete ao reconhecimento do Estado da existência e ocupação territorial indígena, que se dá através dos processos de demarcação de terra indígena.

A opção econômica do governo brasileiro de tornar o país um grande provedor de commodities<sup>1</sup> internacional, permite que a fronteira da expansão

---

1 Commodities são produtos primários ou manufaturas com baixo valor adicionado e/ou baixo conteúdo tecnológico (OREIRO, FEIJÓ, 2010). Existem commodities de energia (tais como petróleo e gás natural), agrícola (algodão, café, milho, trigo) e metais (ouro, prata, outros minérios). Atualmente as commodities primárias tem

agropecuária e mineral avance cada vez mais sobre territórios antes não explorados, formando um cenário em que, em defesa desses interesses e apoiados por grandes empresários do agronegócio, políticos chamados de “ruralistas”, com grande poder econômico, dominam o Poder Legislativo, apresentando várias propostas de mudanças de lei ou de novas leis, a favor de seu eleitorado.

O objetivo deste artigo é apresentar um panorama político-jurídico dos direitos territoriais indígenas, conquistados e positivados nessas últimas décadas perante o ordenamento jurídico brasileiro, e inserir no debate os projetos de regulamentação dos direitos indígenas em discussão no Brasil atual que, em um contexto de crise econômica, política e de representação, privilegia uma ascensão ideológica do conservadorismo.

Desta forma, a partir de uma análise legislativa dos direitos territoriais indígenas vigentes, propõe-se uma reflexão sobre como o Direito estatal tem continuado a servir de instrumento a favor dos interesses privados ditados pelo sistema econômico capitalista, processo evidenciado pelas ações e omissões governamentais que projetam um crescente retrocesso na garantia e proteção desses direitos, interferindo na autonomia dos povos indígenas cotidianamente, sorrateiramente e indiscriminadamente.

## **1 A GARANTIA DOS DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

A terra, enquanto demanda fundamental dos povos indígenas brasileiros é “entendida como espaço de vida e liberdade de um grupo humano” e, justamente por considerá-lo como espaço de vida, “assume a proporção da própria sobrevivência dos povos”. Por “terra” devemos considerar não apenas a extensão territorial, o território, mas também, o meio ambiente, os recursos naturais (SOUZA FILHO, 2012, p. 119-120).

De fato, decorrente da participação ativa de movimentos indígenas na Constituinte de 1988, o Direito Estatal Brasileiro reconhece a existência e os direitos dos povos indígenas, garantindo constitucionalmente sua cultura e seus “direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (art. 231, Constituição de 1988). Com isso, verifica-se um espírito de “renascimento” do direito dos povos indígenas (SOUZA FILHO, 2002), no

---

participação preponderante nas exportações brasileiras (40% do total exportado), as quais se seguem os produtos de média intensidade tecnológica (18% do total). Para efeito de comparação, a participação das commodities nas exportações mundiais é de apenas 13% (DE NEGRI, 2005, 02).

qual o reconhecimento dos direitos originários desses incorpora a tese da existência de relações jurídicas entre os índios e essas terras anteriores à formação do estado brasileiro.

A implementação dos direitos enunciados na Constituição Federal é reivindicada pelas populações indígenas, “partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses”, conforme o artigo 232, particularmente em relação a projetos que objetivam a apropriação de suas terras ou de parte dos direitos próprios de que eles gozam em função de disposições unívocas.

Se até hoje existem povos indígenas em situação de insegurança e perigo devido a não demarcação de suas terras; esses percebem que mesmo quando reconhecidas e demarcadas pelo Estado, não encontram garantias legais para nelas permanecerem e, sequer, sobreviverem.

A Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT) aprovada em 1989, é o instrumento internacional vinculante que trata especificamente dos direitos dos povos indígenas e tribais no mundo. Foi ratificada pelo Brasil em 22 de julho de 2002, e dotada de executoriedade pelo Decreto n.º 5.051/2004, que reforçou a previsão constitucional, reconhecendo, em seu art. 14, aos povos indígenas seu direito à propriedade e posse sobre terras tradicionalmente ocupadas, cabendo aos governos a proteção e efetividade de tais direitos.

Como se trata de norma definidora de direitos humanos tem aplicação imediata, conforme o artigo 5º, parágrafo 1º da Constituição. No entanto, conforme a previsão legal brasileira, aos indígenas é dada somente a posse permanente das terras, restando à União sua propriedade – na qual as Terras Indígenas (TI) são tratadas como bens da União.

Entre as principais garantias que constam do texto constitucional também está o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, no artigo 231, parágrafo 2º. Além disso, a Constituição exigiu que lei complementar disciplinasse a exploração das riquezas naturais em terras indígenas, lei que não existe até o momento.

Destaque-se também a proibição da remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco. Cabendo ainda referencia ao artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispôs que a União deveria concluir a demarcação das terras indígenas no

prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição<sup>2</sup>.

A demarcação de uma Terra Indígena é parte do processo administrativo do reconhecimento “oficial” dos direitos territoriais originários dos povos indígenas pelo Estado, sendo conduzida pelo Poder Executivo, via FUNAI e Ministério da Justiça.

A demarcação é parte fundamental desse processo por ser ela que materializa, através de picadas, placas e marcos, o território legalmente protegido e destinado exclusivamente ao usufruto exclusivo dos povos indígenas, ou seja, uma Terra Indígena. No entanto, na maioria absoluta dos casos, as Terras Indígenas correspondem à apenas uma fração do território ocupado tradicionalmente pelos povos indígenas (GARCIA, 2015).

Assim, o procedimento de demarcação das terras indígenas é o meio de garantir o reconhecimento estatal da terra indígena, de forma que, somente com sua demarcação é garantida legalmente, pelo Estado, aos indígenas o uso exclusivo sobre determinada terra – embora os direitos territoriais originários (o simples direito indígena à terra) sejam considerados imprescritíveis e independentem do reconhecimento formal.

O Estatuto do Índio (Lei n.º 6.001/73) considera como “terras indígenas”, conforme art. 17, “as terras ocupadas ou habitadas”, “as áreas reservadas” (estabelecidas pela União, nas modalidades de reserva indígena, parque indígena e colônia agrícola indígena, havendo a menção também de possibilidade de Território Federal Indígena) e “as terras de domínio das comunidades indígenas” (terras de domínio indígena).

Ainda, há a previsão das áreas interditadas pela Funai quando tratar-se da proteção de índios isolados, qual prevê sua interdição concomitantemente ou não com o processo de demarcação.

---

2 Esse ponto rende insuflado debate, pois motivou entendimento do STF, de que foi estabelecida a data da promulgação da Constituição Federal como marco temporal para análise de casos envolvendo ocupação indígena. Considerando que os indígenas não estavam no local indicado como terra indígena em 1988, a despeito de terem sido expulsos por invasores ou outras razões, por maioria de votos, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) deu provimento ao Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS) 29087, reconhecendo não haver posse indígena em relação a uma fazenda, em Mato Grosso do Sul, que havia sido declarada, pela União, como área de posse imemorial (permanente) da etnia guarani-kaiowá, integrando a Terra Indígena Guyaroká. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=275291>>. Acesso em 28/02/2015.

No tocante à aplicação do dispositivo constitucional (art. 231), somente são consideradas as terras indígenas as tradicionalmente ocupadas, referindo-se ao direito originário dos povos indígenas, cujo processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto n.º 1775/96.

## **2 O LENTO PROCESSO DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS**

O longo processo administrativo de demarcação das Terras Indígenas (TIs), que se inicia e segue sob orientação da FUNAI, envolve sete etapas no total, com prazos para seu cumprimento estipulados legalmente – conforme o disposto no Estatuto do Índio. A Lei n.º 6.001/73, com suas modificações introduzidas pelo Decreto 1.775/96, dita os seguintes procedimentos:

A primeira etapa refere-se aos estudos de identificação, na qual a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) nomeia um antropólogo para a elaboração do estudo antropológico. Através deste estudo, outros seguirão compondo o que se chamou de estudos complementares (estudos complementares de natureza etnohistórica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental, além do levantamento fundiário, com vistas à delimitação da TI) a serem realizados pelo grupo técnico especializado, nomeado através de portarias pela FUNAI (sendo preferencialmente composto por funcionários da própria FUNAI).

Ao final, o grupo apresentará um relatório sujeito à aprovação pelo Presidente da própria FUNAI. Esta seria a segunda fase, qual prevê legalmente um prazo de 15 (quinze) dias para tal aprovação e, posteriormente, publicação no Diário Oficial da União (DOU) e no Diário Oficial nas esferas estadual e municipal.

A terceira etapa consiste na possibilidade de manifestação de qualquer interessado durante o prazo de 90 (noventa) dias contados da publicação mencionada; tendo a FUNAI, então, 60 (sessenta) dias, para elaborar pareceres sobre as razões de todos os interessados e encaminhar o procedimento ao Ministro da Justiça.

Ao chegar às mãos do Ministro da Justiça, dando início à quarta etapa, este terá 30 (trinta) dias para declarar os limites da Terra Indígena, devendo: (a) expedir portaria declaratória de posse, declarando os limites da área e determinando a sua demarcação física e administrativamente, (b) prescrever diligências a serem cumpridas em mais 90 (noventa) dias; ou (c) desaprovejar a identificação, publicando decisão que fundamente-se em alegações de que não se tratam de

“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” (art. 231, § 1º).

Declarados os limites da área da TI, a FUNAI fica encarregada de promover a demarcação física, enquanto o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), em caráter prioritário, procederá ao reassentamento de eventuais ocupantes não-índios – sendo esta a quinta etapa, chamada “Demarcação Física”. Por fim, submete-se ao Presidente da República para homologação, que ratificará a demarcação física por meio de um decreto presidencial. Uma vez homologado, a terra demarcada deverá ser registrada em até 30 (trinta) dias perante a circunscrição imobiliária (cartório de imóveis da comarca correspondente) e na Secretaria de Patrimônio da União do Ministério da Fazenda (SPU/MF).

Não bastasse a determinação legal para cumprimento das etapas do processo de demarcação, compreendido como um determinismo na prioridade destas ações, restou expressamente previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu artigo 67, o prazo de 05 (cinco) anos, contados a partir da promulgação da Constituição em 05/10/1988, para que a União concluísse a demarcação das terras indígenas.

Tal prazo já havia sido mencionado no Estatuto do Índio, em seu art. 65, qual determinava ao Poder Executivo o mesmo prazo para “a demarcação das terras indígenas, ainda não demarcadas”.

Segundo o último censo oficial divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), datado de 2010, a população indígena no Brasil contava com 896.917 habitantes, representando 0,4% da população total, sendo que a região Norte e Nordeste concentram 62,9% da população indígena do país<sup>3</sup>. Destes, 36,2% viviam em zonas urbanas (321.748 habitantes) e

---

3 Segundo consta no “Censo Demográfico 2010: Características gerais dos indígenas. Resultados do universo”, Rio de Janeiro, 2012, “neste conjunto, não estão contabilizados povos indígenas brasileiros considerados “índios isolados”, pela própria política de contato, como também indígenas que estão em processo de reafirmação étnica após anos de dominação e repressão cultural e, conseqüentemente, ainda não estão se autodeclarando como tal”. Disponível em: < [http://indigenas.ibge.gov.br/images/indigenas/estudos/indigena\\_censo2010.pdf](http://indigenas.ibge.gov.br/images/indigenas/estudos/indigena_censo2010.pdf)>. Acesso em: 20/09/2014. Segundo dados disponíveis no site da Funai, registram-se 69 referências de índios ainda não contactados, além de existirem grupos que estão

60,8%, nas zonas rurais (499.753 habitantes).

Ainda segundo o censo, o número de indígenas contabilizados com domicílio em terras indígenas somava-se 517.383<sup>4</sup>, sendo que o número de indígenas com domicílio fora das terras indígenas somava-se 379.534. Para compor estes dados em 2010, foram identificadas 505 terras indígenas, que representavam então 11,6% do território brasileiro (106.739.926 de hectares), em sua grande maioria localizados na chamada Amazônia legal. Entretanto,

foram consideradas “terras indígenas” as que estavam em uma de quatro situações: declaradas (com Portaria Declaratória e aguardando demarcação), homologadas (já demarcadas com limites homologados), regularizadas (que, após a homologação, foram registradas em cartório) e as reservas indígenas (terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União). No momento do Censo, o processo de demarcação encontrava-se ainda em curso para 182 terras<sup>5</sup>.

A atualização dos dados concernentes às terras indígenas nos mostra que, atualmente, a Funai considerou em 2013 a existência de 672 terras indígenas, sendo que destas, 36 tratam-se de reservas indígenas e 636 de terras tradicionalmente ocupadas. Das consideradas tradicionalmente ocupadas, 30 encontram-se delimitadas, 51 declaradas, 12 homologadas, 428 regularizadas e 115 ainda na fase de estudo<sup>6</sup>.

Outro dado recente é o disponibilizado pelo Instituto Socioambiental

---

requerendo o reconhecimento de sua condição indígena junto ao órgão federal indigenista. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/quem-sao>. Acesso em 20/09/2014

- 4 Curiosamente os dados revelam que do total habitantes dentro das terras indígenas é de 567.582 pessoas; sendo que 438.429 declaram-se indígenas, 78.954 não se declaram indígenas, mas se consideram indígenas e 30.691 não se declaram e nem se consideram indígenas. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Caracteristicas\\_Gerais\\_do\\_s\\_Indigenas/pdf/tab\\_3\\_01.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Caracteristicas_Gerais_do_s_Indigenas/pdf/tab_3_01.pdf). Acesso em 20/09/2014.
- 5 Disponível em: <http://www.teleios.com.br/2012/censo-2010-populacao-indigena-e-de-8969-mil-tem-305-etnias-e-fala-274-idiomas/>. Acesso em 20/09/2014.
- 6 A Funai ainda disponibiliza os dados sobre as terras indígenas em seu site (disponíveis em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas#>). Contudo, os dados aqui foram apresentados pela Funai em maio de 2013, disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/brasil-tem-672-terras-indigenas-entenda-como-funciona-demarcacao.html>. Acesso em 22/09/2014.

(ISA), relatando a existência de um total de 691 terras indígenas. Destas, 119 TIs encontram-se em estudos de identificação (primeira etapa), 35 já estão identificadas, 67 declaradas, 25 reservadas e 18 homologadas. Atenta para que apenas 421 TIs estão definitivamente reservadas ou homologadas com Registro no CRI e/ou no SPU<sup>7</sup>.

Sobre a situação fundiária das TIs no Brasil, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) apresenta um número mais expressivo de 1.047 TIs. Destas, 404 estão homologadas ou registradas, 62 declaradas, 39 identificadas, 154 em estudos (a identificar). Comparando com os dados até aqui trazidos, além de trazer uma quantidade maior significativa de TIs, ainda acrescenta o dado de existir 337 TIs “sem providência”. Somam-se aos dados 46 TIs reservadas/dominiais e com restrição e 05 com grupo de trabalho constituído no estado do MS como terra indígena (CIMI, 2013).

A considerar as TI que não foram reservadas ou homologadas com registro no CRI e/ou SPU, é possível chegar à conclusão – independente da base de dados utilizados e/ou critérios aferidos para a contabilização dessas TIs – que aproximadamente metade das terras indígenas não estão efetivamente reconhecidas pelo Estado<sup>8</sup>. Isto, é claro, sem considerar as outras tantas Terras Indígenas que sequer se deu a instauração do procedimento de demarcação pela FUNAI, como mencionado pelo CIMI.

A demora no cumprimento destes procedimentos demonstra não apenas o desinteresse estatal no reconhecimento “oficial” da posse das terras aos povos indígenas, mas principalmente o desrespeito aos prazos estipulados e mencionados acima para cada etapa, violando inclusive a previsão constitucional de que todas as TI no Brasil seriam demarcadas no prazo de 05 anos.

Para dar efetividade no cumprimento de prazos, a partir das reivindicações de identificação e demarcação de TI feitas pelas comunidades

---

7 A última atualização que consta é datada de 24/09/2014. Ainda, no site é possível averiguar em cada etapa do processo administrativo, o nome da terra indígena, a situação jurídica atual e a jurisdição legal a que pertence. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/situacao-juridica-das-tis-hoje>>. Acesso em 25/09/2014.

8 A recente Carta Pública aos candidatos e candidatas à Presidência da República divulgada pela APIB (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil), datada de 15/09/2014 comprova este fato ao reivindicar a “demarcação de todas as terras indígenas. Há um passivo de mais de 60% das terras indígenas não demarcadas, situação que gera conflitos desfavoráveis para os nossos povos”. Disponível em: <<https://mobilizacaoacionalindigena.wordpress.com/2014/09/15/carta-publica-aos-candidatos-e-candidatas-a-presidencia-da-republica/>>. Acesso em 28/09/2014.

indígenas e organizações da sociedade civil, o Ministério Público Federal tem intervindo com a instauração de procedimentos administrativos e a celebração de termos de ajustamento de conduta com a FUNAI – prevendo, inclusive, multas para o caso de descumprimento dos prazos<sup>9</sup>.

A considerar ser a demarcação um ato declaratório pelo qual o Estado reconhece a ocupação da terra exclusiva ao indígena, garantindo e protegendo seu direito à terra, óbvio é que este segue resistindo ao seu reconhecimento, sem romper com uma atitude presente desde o período colonial.

Considerando que o reconhecimento estatal das terras indígenas é objeto do Direito positivado desde 1680 – com a instituição do indigenato com Alvará Régio, reconhecendo o direito aos povos indígenas o seu território – até os dias atuais, percebe-se que pouco se está dando aplicação deste tão proclamado Direito.

Desta forma, na prática, diante da omissão da Administração Pública na promoção do debate e na elaboração de uma política pública que resolva, definitivamente, a questão fundiária indígena no Brasil, bem como diante da falta de uma legislação socioambiental integrada, os direitos originários dos povos indígenas se encontram hoje subsumidos à legislação ambiental – a mesma que rege os procedimentos para o licenciamento dos empreendimentos, em um contexto que é marcado pela dominação empresarial estatal e privada (VERDUM, 2012, p. 11).

A “ambientalização” dos direitos indígena, materializada na definição de procedimentos para a avaliação socioambiental de empreendimentos, se num primeiro momento foi percebido como um avanço a sua promoção, no cenário político atual – de crescente adversidade – nos parece estar atuando com maior frequência num papel de controle e disciplinarização, de cooptação e subordinação da população indígena, assessores e analistas aos procedimentos orientados para viabilizar o “licenciamento ambiental” (VERDUM, 2012, p. 12).

Na prática, a contradição entre a demora nos estudos de demarcação

---

9 Tal é o exemplo do Procedimento Administrativo MPF/PRM/DRS/MS 1.21.001.000065/2007-44, onde é possível visualizar o Compromisso de Ajustamento de Conduta. Disponível em: <<http://www.prms.mpf.mp.br/servicos/sala-de-imprensa/noticias/2010/08/TAC%20terras%20indigenas.pdf>>. Acesso em 27/09/2014).

e o tempo exíguo para conclusão dos estudos, devido à lógica viabilizadora do licenciamento, impede a análise aprofundada da presença indígena e seus desdobramentos.

Com efeito, na lógica estatal – que por vezes tem apenas refletido a lógica econômico-privada – a presença de índios é considerada um entrave para o desenvolvimento, as licenças ambientais são tratadas oficialmente não como requisitos legais, mas como obstáculos a serem vencidos para que se possa gerar crescimento econômico.

Nesse cenário, a questão dos direitos indígenas se torna um dos mais emblemáticos desafios do movimento por direitos humanos. Se desde a promulgação da “constituição cidadã” reivindicava a aplicação de direitos positivados e reconhecidos aos povos indígenas, hoje assumem uma importante voz no coro pelo não retrocesso de direitos conquistados, decorrente de uma crescente ascensão e imposição dos interesses lucrativos de “empresários-legisladores” sobre a vida e a autonomia dos povos indígenas.

### **3 VIOLÊNCIA, VIOLAÇÕES E AMEAÇAS AOS DIREITOS INDÍGENAS**

Não é apenas a morosidade no cumprimento do processo da demarcação das terras indígenas, corriqueiramente entravado por recursos e liminares fundamentados na racionalidade capitalista, que tem dado causa às múltiplas violações de direitos territoriais que os povos indígenas vêm sofrendo.

Pode-se afirmar que a causa estrutural da violência contra os povos tradicionais relaciona-se diretamente à imposição de um modelo de desenvolvimento econômico que traz consequências tão devassas quanto a omissão governamental.

Privilegiando as monoculturas e a produção em grande escala voltadas para o comércio exportador internacional, violam diariamente direitos humanos de povos indígenas, mas também de outras comunidades como quilombolas, extrativistas artesanais, pequenos agricultores, que seguem lutando pela garantia de seu direito ao território, pois a interdependência vivida entre estes povos e seu meio ambiente expressa-se inclusive como referência cultural, a ponto da “existência física de um território, com um ecossistema determinado e o domínio, controle ou saber que tenha o povo sobre ele, é determinante para a própria existência do povo” (SOUZA FILHO, 2012, p. 119-120).

A autonomia de fazer e falar na defesa da própria continuidade existencial dos povos indígenas é subjulgada a uma mera palavra, incapaz de

ser ouvida e compreendida pelos ouvidos públicos estatais.

A exemplo de ações implementadas pela ideologia do progresso e do desenvolvimento, a retomada das obras de infraestrutura nas carteiras de investimentos de programas como da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), das quais boa parte são financiadas pelo Estado brasileiro, também representam hoje uma das principais ameaças ao conjunto das Terras Indígenas no Brasil, aos direitos territoriais e à autonomia desses povos.

A opção econômica do governo é tornar o país um grande provedor de commodities internacional, de forma que a fronteira da expansão agropecuária e mineral avança cada vez mais sobre territórios antes não explorados.

O Congresso registra as forças e interesses políticos do Brasil. Em defesa desses interesses e apoiados por grandes empresários do agronegócio, políticos chamados de “ruralistas”, com grande poder econômico, dominam o Poder Legislativo, apresentando várias propostas de mudanças de lei ou de novas leis, a favor de seu eleitorado.

Entre esses, convém mencionarmos prioritariamente a PEC 215<sup>10</sup>. Propondo a transferência, do Poder Executivo para o Congresso Nacional, da competência para a demarcação e homologação de terras indígenas e quilombolas; se aprovada representará um retrocesso aos direitos de povos indígenas, retirando quaisquer obstáculos aos interesses do agronegócio e das grandes construtoras financiadoras das campanhas eleitorais. Prevendo que a demarcação seja feita por projeto de lei de iniciativa do Presidente da República, dispõe sobre o direito à indenização para àqueles que forem expropriados das terras demarcadas – independente de que forma esses tenham adquirido a posse dessas.

Outras alterações legislativas relacionam-se com o novo Código de Mineração, que permite a exploração de áreas indígenas sem o aval da comunidade ao arrepio da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT); o PL 1610/1996, sobre a regulamentação e autorização para mineração em terras indígenas; PEC 76/2001, que propõe uma sociedade com os povos indígenas, oferecendo a estes participação nos projetos hidrelétricos e de mineração.

Na prática, estes projetos representariam a paralisação dos processos

---

10 Segundo o jurista Dalmo Dallari, a PEC 215 é inconstitucional porque interfere na separação dos poderes; prevê que as terras indígenas só se tornariam inalienáveis depois da ratificação da demarcação pelo Congresso; e em razão de permitir que o Congresso reveja demarcação de terras já homologadas (NASCIMENTO, 2013).

de regularização das terras indígenas, além de permitir que atividades de grande impacto possam ser praticadas nestas áreas, tais como mineração, projetos energéticos, agricultura extensiva, rodovias, hidrovias, ferrovias, ampliação de municípios, dentre outros.

Somam-se a este ataque do Congresso Nacional, instrumentos como a Portaria 303 da AGU<sup>11</sup>, que determina que as condicionantes utilizadas pelo STF no caso Raposa Serra do Sol, devem valer para todas as demais TI, restringindo os direitos indígenas a seus territórios, e o marco regulatório brasileiro para facilitar ações de força e inteligência.

Nesse quesito, destaque-se o Decreto 7957/2013, que autoriza a Força Nacional a entrar em áreas onde estão sendo realizados grandes projetos, auxiliando nos levantamentos e laudos técnicos de impactos ambientais, quando acionada por ministros de Estado, em um claro sinal de enfrentamento a possíveis resistências a tais empreendimentos.

O mais recente ataque aos direitos indígenas foi a aprovação em agosto de 2015, pela Câmara dos Deputados, do PL 1057/2007 - que dispõe sobre "o combate a práticas tradicionais nocivas" tendo como protagonista o "infanticídio indígena", sem terem ouvido adequadamente representantes indígenas.

O PL afirma assim que as comunidades indígenas não são um local seguro para grávidas e/ou crianças, permitindo legalmente a retirada de crianças indígenas das aldeias, ou seja, coloca sob vigilância e coação as mulheres grávidas - que antecipadamente são consideradas como "criminosas potenciais". O projeto discrimina as mulheres indígenas a tal ponto, que mesmo em caso de estupro/violência sexual, elas devem permanecer sob vigília do Estado e/ou autoridades competentes - o que retira delas o direito que toda mulher brasileira tem de decidir não levar adiante uma gravidez fruto de violência.

Além de uma afronta à dignidade das mulheres indígenas e à autodeterminação dos povos indígenas em geral, constata-se mais um ataque a autonomia dos povos indígenas enviesado nos reais interesses que versam sobre o cerco aos seus direitos: a expropriação da terra (e de seus recursos madeireiros, minerais e hídricos).

---

11 Portaria da Advocacia Geral da União – AGU, de julho de 2012, que restringe a disposição de recursos existentes nos territórios indígenas por sua população, em vigor desde o dia 05 de fevereiro de 2014. Ela foi publicada com base nas condicionantes impostas pelo Supremo Tribunal Federal à demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Disponível em: <<http://www.cpis.org.br/indios/html/legislacao/202/portaria-n-303-de-16-de-julho-de-2012.aspx>>. Acesso em 20/02/2015.

Também em agosto de 2015, no dia seguinte das celebrações do Dia Internacional dos Povos Indígenas do Mundo, representantes do Executivo anunciaram um programa chamado “Agenda Brasil”<sup>12</sup>. A proposta contém 29 medidas, das quais 19 já se encontram em tramitação no Congresso, com o propósito de superar a crise econômica e política do país, por meio de uma reforma do Estado.

A “Agenda”, entre outras propostas prevê: revisão e implementação de marco jurídico do setor de mineração e da legislação de licenciamento de investimentos na zona costeira, áreas naturais protegidas e cidades históricas, como forma de incentivar e atrair investimentos produtivos; revisão dos marcos jurídicos que regulam áreas indígenas, como forma de compatibilizá-las com as atividades produtivas; e simplificação dos procedimentos de licenciamento ambiental para obras estruturantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que certamente vão impactar de forma imprevisível as terras e territórios indígenas e de outros povos e organizações do campo e as áreas protegidas.

Na medida em que os povos indígenas mantêm estreitos vínculos culturais e espirituais com seus territórios tradicionais que vai muito além do sustento de subsistência, o impacto ainda repercute em etnocídio, perdas de cultura, línguas e conhecimentos tradicionais que nunca ou dificilmente poderão ser substituídos ou recuperados.

A voracidade da exploração transforma os povos indígenas em obstáculos ao desenvolvimento em um cenário em que são registrados casos de expulsão de suas terras e de genocídio, como a etnia Guarani Kaiowá no Mato Grosso do Sul.

Assim, constata-se os vários interesses econômicos e políticos que travam demarcações de terras indígenas no Brasil<sup>13</sup>. Registre-se ainda a ausência de procedimento de consulta prévia, quando são afetados interesses e direitos de povos indígenas ou tribais, garantido pela Convenção 169, ferindo determinantemente a autodeterminação desses povos.

---

12 Ver Manifesto contra os ataques aos direitos indígenas pautados pelo Governo e o Congresso Nacional na chamada “Agenda Brasil”. 21/08/2015. Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/2015/08/21/manifesto-contra-os-ataques-aos-direitos-indigenas-pautados-pelo-governo-e-o-congresso-nacional-na-chamada-agenda-brasil/>>. Acesso em 01/09/2015.

13 Na prática, a FUNAI não publica mais relatórios sem autorização do Ministério da Justiça e da Presidência da República e sem consultar outros possíveis interessados na região. Vale lembrar que esse procedimento é irregular, já que os estudos de identificação e delimitação, bem como sua publicação, são atribuições exclusivas da FUNAI, de acordo com a legislação em vigor (GARCIA, 2015).

Nesse sentido, o governo tem anunciado a construção de uma série de hidrelétricas na Amazônia. Além de Belo Monte, em construção no rio Xingu, que será a terceira maior hidrelétrica do mundo, afetando povos indígenas e tradicionais, na bacia do Tapajós, em território Munduruku, iniciam-se os trâmites de ainda mais represas na região.

A situação é particularmente preocupante porque faz treze anos que o processo de demarcação de uma terra indígena diretamente afetada pelo alagamento está na gaveta da FUNAI. É evidente que a negação do estado brasileiro em reconhecer seus direitos territoriais tem estrita relação com os interesses hidrelétricos no rio Tapajós, fato que a própria então presidente da FUNAI, Maria Augusta Assirati relatou aos indígenas em reunião<sup>14</sup>.

Diante desta situação, os Mundurukus iniciaram, no mês de outubro de 2014, a autodemarcação<sup>15</sup> da terra indígena Daje Kapap Eypi, localizada próxima de Itaituba, Pará, e na área de alagamento do Aproveitamento Hidrelétrico de São Luiz do Tapajós. Este caso demonstra a completa fragilidade atual do órgão indigenista, que vem sofrendo interferência política direta da Casa Civil e do Ministério da Justiça<sup>16</sup>.

Conscientes dos seus direitos, os índios reclamam que não são ouvidos pelo governo federal antes de adotar as medidas para a construção de

---

14 A reunião foi gravada em vídeo. A então presidente da FUNAI Maria Augusta diz que o relatório da TI estava pronto em cima de sua mesa, mas que para assiná-lo seria necessário estudar formas de conciliar a demarcação com os empreendimentos hidrelétricos. Para os indígenas a conciliação é inviável. A FUNAI se compromete em dar um retorno sobre a situação no final de outubro, mas Maria Augusta pede exoneração nove dias depois da reunião e deixa o cargo sem assinar o relatório. Disponível em: <<https://vimeo.com/111974175>>. Acesso em 28/02/2015.

15 A autodemarcação é uma estratégia no processo de luta pelo reconhecimento dos direitos territoriais dos povos indígenas, de retomada de suas terras e, ao mesmo tempo, possui um caráter fortemente educativo, já que proporciona um reconhecimento da área de usufruto exclusivo, seus recursos e seus problemas, contribuindo para o processo de gestão da mesma. Na prática, com a autodemarcação, os indígenas assumem para si a tarefa de territorializar os limites de sua Terra Indígena e garantir sua posse (GARCIA, 2015).

16 Em janeiro de 2015, Maria Augusta Assirati deu uma entrevista para a Agência Pública essencial para compreender a situação atual da FUNAI. Ver em: ARANHA, Ana. “A Funai está sendo desvalorizada e sua autonomia totalmente desconsiderada”, diz ex-presidente. Agência Pública. 27 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://apublica.org/2015/01/a-funai-esta-sendo-desvalorizada-e-sua-autonomia-totalmente-desconsiderada-diz-ex-presidente/>>. Acesso em 28/02/2015.

projetos de desenvolvimento na Amazônia ou quaisquer outras medidas que se relacionam diretamente sobre suas vidas.

A mera disputa por recursos e propinas destrói ecossistemas e culturas que são, esses sim, únicos capazes de tirar o sustento da natureza sem destruí-la. A grande questão deste modelo autoritário que é soberano no Brasil de hoje e em outros países vizinhos é de que ele se constrói em cima de um mito do desenvolvimento, de viés ecocida, como se fosse necessidade ou destino.

Nesse sentido, quando se desterritorializa essas populações, permite-se o avanço da destruição de ecossistemas dos quais todos nós dependemos, sabotando não só a sobrevivência de indígenas, ribeirinhos, agricultores e outros povos tradicionais, mas a de todos no planeta. Com a perda de suas terras, perdem-se conhecimentos, culturas e vidas.

E, infelizmente, você, seus pais e seus filhos, todos nós também dependemos dos mesmos ecossistemas que vivem os povos indígenas.

## CONCLUSÃO

Após vinte e seis anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, e apesar dos tratados internacionais sobre direitos indígenas assinados pelo Brasil, constata-se a ausência da implementação dos direitos territoriais indígenas no país. O renascimento dos direitos dos povos indígenas, celebrado pela garantia e proteção dos quais estariam imbuídos, permanece não evitando a violência, o etnocídio, o genocídio, e os processos de invasão e recolonização das suas terras, territórios e culturas.

Verifica-se que a causa estrutural da violência contra os povos indígenas se relaciona à imposição de um modelo de desenvolvimento que privilegia as monoculturas e a produção em grande escala, sobre os direitos humanos dos povos indígenas, quilombolas, extrativistas, pequenos agricultores e outros povos tradicionais, que vem lutando pela garantia de seu direito ao território; em um contexto em que se nem os direitos territoriais foram garantidos aos povos indígenas, torna-se ainda mais complicado falar em garantias de autonomia e integridade étnica e cultural.

Nos projetos de regulamentação dos direitos indígenas em debate pela política brasileira, constata-se o afã de alcançar o paradoxal status de “país desenvolvido”, com lucros sobre o custo de vidas, de conhecimentos tradicionais, da destruição ecológica e do genocídio dos povos indígenas. O Direito Estatal revela-se, na sua apropriação privada, no esfacelamento do público, no qual todos saímos derrotados.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal**. 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 28/04/2015.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 215/2000**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>> Acesso em 01/09/2015.

\_\_\_\_\_. **PL 1610/1996**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16969>> Acesso em 01/09/2015.

CIMI (Conselho Indigenista Missionário). Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2013. Disponível em: [http://cimi.org.br/pub/RelatorioViolencia\\_dados\\_2013.pdf](http://cimi.org.br/pub/RelatorioViolencia_dados_2013.pdf)>. Acesso em 27/09/2014.

DE NEGRI, Fernanda. **Padrões tecnológicos e de comércio exterior das firmas brasileiras**. Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: IPEA, 2005.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Tendências Demográficas: Uma análise dos indígenas com base nos resultados da amostra dos censos demográficos 1991 e 2000. **Estudos & Pesquisas, Informação demográfica e socioeconômica**. n. 6. Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. Censo Demográfico 2010: Características gerais dos indígenas. Resultados do universo. Rio de Janeiro, 2012.

GARCIA, Felipe. **O que é demarcação?** Autodemarcação do Tapajós. Disponível em: <https://autodemarcacaonotapajos.wordpress.com/2015/02/05/o-que-e-demarcacao/>> Acesso em 01/09/2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas, 2008. Disponível em: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf)>. Acesso em 04 de março 2015.

NASCIMENTO, Luciano. PEC que prevê demarcação de terras indígenas pelo Congresso é inconstitucional, diz jurista. **Newsletter Instituto Humanitas Unisinos – IHU**, 15/8/2013. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/522783-pec-que-preve-demarcacao-de-terras-indigenas-pelo-congresso-e-inconstitucional-diz-jurista>> acesso em 27/02/2015.

OIT. **Convenção 169**. 1989. Disponível em: <http://www.oit.org.br/node/513>> Acesso em 29/04/2015.

OREIRO, José Luis; FEIJO, Carmem A.. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 30, n. 2, June 2010. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572010000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572010000200003&lng=en&nrm=iso)> Acesso em 20/09/2015.  
PACHUKANIS, Evgeny Bronislavovich. Teoria Geral do Direito e Marxismo. Tradução Vilson F. Ramos. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.  
SENADO FEDERAL, PEC 76/2001. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101654/////>. Acesso em 01/09/2015.

SOUZA Filho, Carlos Frederico Marés. **O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito**. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

VERDUM, Ricardo. **As obras de infraestrutura do PAC e os povos indígenas na Amazônia brasileira**. Observatório de Investimentos na Amazônia. Nota Técnica 9. Inesc. Setembro de 2012. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/obras-do-pac-e-povos-indigenas/>> Acesso em 08/02/2015.

\_\_\_\_\_. Justiça, Interculturalidade e os Direitos Indígenas sob pressão no Brasil que cresce. In. **Direito socioambiental: uma questão para América Latina** [livro eletrônico] / organização Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Helene Sivini Ferreira e Caroline Barbosa Contente Nogueira. – Curitiba: Letra da Lei, 2014. Págs. 11-128. Disponível em: <https://sogip.files.wordpress.com/2014/06/ici.pdf>> Acesso em 07/02/2015.

---

Recebido em: 03 ago. 2015

Aceito em: 18 set. 2015