

Organizadoras:
Manuela Carneiro da Cunha
Sônia Barbosa Magalhães
Cristina Adams



Sociedade
Brasileira para o
Progresso da
Ciência

PARTE I

Seção 3

**Dificuldades na efetivação
dos direitos territoriais**

**Povos Tradicionais e
Biodiversidade no Brasil**

Contribuições dos povos indígenas,
quilombolas e comunidades tradicionais
para a biodiversidade, políticas e ameaças

Organizadoras:
Manuela Carneiro da Cunha
Sônia Barbosa Magalhães
Cristina Adams



**Povos Tradicionais
e Biodiversidade
no Brasil**

Contribuições dos povos
indígenas, quilombolas
e comunidades tradicionais
para a biodiversidade,
políticas e ameaças

PARTE I

Seção 3

**Dificuldades na efetivação
dos direitos territoriais**

Povos Tradicionais e Biodiversidade no Brasil

Contribuições dos povos indígenas,
quilombolas e comunidades tradicionais
para a biodiversidade, políticas e ameaças

São Paulo/2021
SBPC

Publicado pela

Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC

Rua Maria Antonia, 294 - 4º andar - Vila Buarque - 01222-010 São Paulo - SP - Brasil

Tel.: (11) 3259.2766 - <http://portal.sbpcnet.org.br>

O presente trabalho foi realizado com apoio de



MINISTÉRIO DA
CIÊNCIA, TECNOLOGIA
E INOVAÇÕES



Projeto gráfico original

Carlos Bravo

Editoração eletrônica e infográficos

Felipe Horst

Revisão e normalização

Vera Carvalho

Apoio técnico

Léa Gomes de Oliveira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P869

Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil [recurso eletrônico] : contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças / Manuela Carneiro da Cunha, Sônia Barbosa Magalhães e Cristina Adams, organizadoras. – São Paulo : SBPC, 2021.

50 p.

Vários colaboradores.

Disponível em: <http://portal.sbpcnet.org.br/livro/povostradicionais3.pdf>

Bibliografia: p. 48-50

Conteúdo: seção 3. Dificuldades na efetivação dos direitos territoriais.

ISBN 978-65-89883-06-7

1. Demarcação de terras indígenas. 2. Direitos dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. 3. Direitos e garantias individuais. 4. Povos indígenas - Situação legal, leis, etc. - Brasil. I. Cunha, Manuela Carneiro da (org.). II. Magalhães, Sônia Barbosa (org.). III. Adams, Cristina (org.). IV. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. V. Dificuldades na efetivação dos direitos territoriais.

CDD 342.810872

Ficha catalográfica: Rosângela P. Batista - CRB-8 01465/O

Este trabalho é dedicado aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

Apresentação

Como os povos tradicionais contribuem para a biodiversidade do Brasil? Em que medida as políticas públicas afetam esses povos e suas contribuições? São esses os temas que esta obra aborda. Mais de duzentos pesquisadores entre acadêmicos, indígenas, quilombolas, membros de comunidades tradicionais e técnicos de instituições públicas, procuraram reunir, durante quatro anos (2018-2021), o que até hoje se sabe para fundamentar as respostas.

Esses temas, em si, não são novos. A Convenção da Diversidade Biológica, de 1992, pôs em relevo a importância dos povos indígenas e comunidades locais para a biodiversidade. A Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos, a IPBES, desde sua criação em 2012, se propôs a inclusão do conhecimento, práticas e inovações dos povos indígenas e comunidades locais nos seus relatórios continentais ou globais.

O que é novo, portanto, não são os temas e as fontes a que recorreremos, e sim o âmbito e a especial atenção dada a povos indígenas, quilombolas e às muitas comunidades tradicionais, que representam a megadiversa população tradicional que vive e atua em um país biologicamente também megadiverso. O Brasil, por essas duas características, tem uma responsabilidade ímpar no desenho de políticas públicas sociais e ambientais. O que a Costa Rica representou em políticas de biodiversidade, o Brasil pode vir a se tornar nas de sociobiodiversidade.

Seguimos nesta pesquisa a inspiração dos relatórios da Plataforma IPBES. Os seus destinatários primários são os tomadores de decisão, o que não lhe diminui o valor documental e de análise para especialistas diversos, entre eles os próprios povos tradicionais e os historiadores das gerações futuras. Na linha do IPBES, trata-se de um grande levantamento de dados e informações secundárias, compilados e analisados para trazer elementos de respostas às perguntas propostas pelo projeto. Alguns capítulos, entretanto, trazem informações primárias, incluindo mapas, produzidas especificamente para este fim.

A Amazônia é o bioma sobre o qual se conseguiu reunir mais documentação, assim como há maior volume de informações sobre povos indígenas. Esse viés é atribuível à diferença no volume de fontes e de pesquisas. Por enquanto, são menos abundantes as fontes disponíveis sobre quilombolas e comunidades tradicionais. Basta lembrar que a população quilombola iria figurar, pela primeira vez, apenas no censo populacional que estava previsto para 2020. Mas começam a se avolumar dados sobre a importância das contribuições de povos tradicionais e de quilombolas para a biodiversidade, e a pesquisa deverá prosseguir com novos pesquisadores.

A obra se agigantou ao longo do percurso. São seis partes, contendo 17 seções, cada uma composta por vários capítulos. A última parte, trazendo três seções, é dedicada a pesquisas interculturais realizadas especificamente para este projeto, a fim de evidenciar a fecundidade da colaboração entre regimes distintos de conhecimentos sobre o ambiente, as vidas e o funcionamento do mundo. Pareceu-nos mais razoável repartir a publicação em volumes no portal da SBPC. Cada volume corresponde a uma seção temática, e não seguirá no portal a ordem do plano geral da obra, que consta abaixo. Ao final, todos os volumes serão juntados em uma única edição, acrescida de uma introdução geral.

São Paulo e Belém, 28 de março de 2021.

Manuela Carneiro da Cunha, Sônia Barbosa Magalhães e Cristina Adams



Povos Tradicionais e Biodiversidade no Brasil

**Contribuições dos povos
indígenas, quilombolas
e comunidades tradicionais
para a biodiversidade,
políticas e ameaças**

POVOS TRADICIONAIS E BIODIVERSIDADE NO BRASIL

Contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças

PARTE I. TERRITÓRIOS E DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

- SEÇÃO 1. QUEM SÃO, QUANTOS SÃO
- SEÇÃO 2. TERRITÓRIOS (ONDE ESTÃO?)
- SEÇÃO 3. DIFICULDADES NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS
- SEÇÃO 4. ALGUNS DIREITOS ESPECÍFICOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

PARTE II. CONTRIBUIÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS À BIODIVERSIDADE

- SEÇÃO 5. OS TERRITÓRIOS INDÍGENAS E TRADICIONAIS PROTEGEM A BIODIVERSIDADE?
- SEÇÃO 6. BIODIVERSIDADE E AGROBIODIVERSIDADE COMO LEGADOS DE POVOS INDÍGENAS
- SEÇÃO 7. GERAR, CUIDAR E MANTER A DIVERSIDADE BIOLÓGICA
- SEÇÃO 8. CONHECIMENTOS ASSOCIADOS À BIODIVERSIDADE

PARTE III. POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS AOS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

- SEÇÃO 9. INCENTIVOS AO USO DA TERRA E PRODUÇÃO
- SEÇÃO 10. POLÍTICAS EDUCACIONAIS, DE SAÚDE E DE PROTEÇÃO SOCIAL



PARTE IV. POLÍTICAS PÚBLICAS QUE AMEAÇAM OS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

- SEÇÃO 11. PROJETOS ECONÔMICOS E DE INFRAESTRUTURA
- SEÇÃO 12. CONFLITOS
- SEÇÃO 13. AMEAÇAS

PARTE V. AVALIAÇÕES INTERNACIONAIS

- SEÇÃO 14. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE METAS SUBSCRITAS PELO BRASIL

PARTE VI. PESQUISAS INTERCULTURAIS

- SEÇÃO 15. POVOS INDÍGENAS
- SEÇÃO 16. COMUNIDADES TRADICIONAIS
- SEÇÃO 17. QUILOMBOLAS



Agradecimentos

O contexto: em 2011, o MCTI acolheu e colocou no plano plurianual a proposta de testar um programa inovador. Tratava-se de apoiar pesquisas interculturais, reunindo cientistas e membros de povos indígenas, quilombolas e comunidades locais tradicionais em torno de temas de interesse mútuo, bem como fortalecer pesquisas independentes empreendidas por povos tradicionais. Com esse propósito, o MCTI encomendou e repassou ao CNPq as verbas para dois projetos. O primeiro projeto se propôs estabelecer as bases de um tal programa e realizar experiências-piloto. O segundo projeto, inspirado nos relatórios da Plataforma IPBES, criado em 2012, foi o que deu origem ao trabalho que agora apresentamos.

São muitas as instituições e pessoas a que devemos agradecimentos:

ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) que encomendou a pesquisa; ao CNPq que a viabilizou (Processo CNPQ 421752/2017-3); ao generoso doador que quer ficar anônimo e à Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecosistêmicos (BPBES) que fizeram aportes suplementares ao orçamento do projeto; à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), que acolheu o projeto desde o início e o publica em seu portal; à Biblioteca Guita e José Mindlin da Universidade de São Paulo (USP), que se dispôs a receber, conservar e abrir para consulta o conjunto da obra e o acervo documental que o acompanha; ao Instituto Socioambiental (ISA), grande fonte de documentação e informações; à Universidade Federal do Pará e à Universidade de São Paulo que acolheram a proposta em sua plataforma de projetos;

a Aline Santos Lopes, Aloizio Mercadante, Andréa Dias Victor, Bruno Marangoni Martinelli, Eunice Fernandes Personini, Fábio Scarano, Helena Nader, Ildeu de Castro Moreira, Léa Gomes de Oliveira, Mercedes Bustamante;

e a todos os que colaboraram voluntariamente com este gigantesco levantamento!



PARTE I
TERRITÓRIOS E DIREITOS DOS
POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS
E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Seção 3

Dificuldades na efetivação dos
direitos territoriais

Autores:

Carlos Marés, Cristina Adams, Davi Kopenawa, Dominique Tilkin Gallois, José Maurício Arruti, Júlia Carvalho Navarra, Luisa Molina, Manuela Carneiro da Cunha, Sônia Barbosa Magalhães, Spensy Pimentel

Sumário

INTRODUÇÃO	11
3.1. DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS E SEUS ENTRAVES	12
<i>Carlos Marés</i>	
3.1.1. As terras indígenas e a demarcação.....	12
3.1.2. O processo de demarcação até 1996.....	14
3.1.3. Um avanço temido.....	18
3.1.4. O decreto de demarcação vigente.....	19
3.1.5. Conclusão.....	21
3.2. PROBLEMAS E ENTRAVES NO RECONHECIMENTO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	24
<i>José Maurício Arruti</i>	
3.3. DIREITOS COLETIVOS VERSUS DIREITOS INDIVIDUAIS	33
<i>Manuela Carneiro da Cunha e Spensy Pimentel</i>	
3.3.1. Singularidades do sistema jurídico em relação às terras indígenas.....	34
3.3.2. Singularidades das concepções de povos indígenas sobre seus territórios.....	36
3.4. TERRITÓRIOS E DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS	42
<i>Manuela Carneiro da Cunha, Sônia Barbosa Magalhães e Cristina Adams</i>	
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48

Boxes e quadro

BOX 1 – AUTODEMARCAÇÃO INDÍGENA.....	22
<i>Luisa Molina</i>	

BOX 2 – O DIREITO QUILOMBOLA E SUA APLICAÇÃO.....	30
<i>Carlos Marés</i>	

BOX 3 – A NOÇÃO ZO'É DE TERRITÓRIO.....	36
<i>Dominique Tilkin Gallois</i>	

BOX 4 – O NOVO PRESIDENTE DO BRASIL, EU NEM MENCIONO O SEU NOME.....	39
<i>Davi Kopenawa</i>	

BOX 5 – A JUDICIALIZAÇÃO CONTRA O POVO GUARANI NO OESTE DO PARANÁ.....	39
<i>Júlia Carvalho Navarra</i>	

QUADRO 1 – PRINCIPAIS MARCOS LEGAIS RELATIVOS A DIREITOS DE POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E POPULAÇÕES TRADICIONAIS A SEUS TERRITÓRIOS.....	43
---	-----------

SEÇÃO 3

Dificuldades na efetivação dos direitos territoriais

Introdução

Uma coisa são os direitos territoriais reconhecidos pela Constituição aos povos indígenas e aos quilombolas, outra é a implementação desses direitos. Muitos obstáculos foram e são colocados à sua efetivação. Esta seção se inicia com a arguta análise de Carlos Marés da história do processo demarcatório das terras indígenas. Ele mostra como, apesar de o texto constitucional declarar a existência e os direitos dos indígenas, interesses contrários procuram inculcar a falsa noção de que é o procedimento da demarcação oficial que cria esses direitos: “A demarcação de terras indígenas é apenas uma consequência do reconhecimento [constitucional] de existência dos povos, não cria nem modifica direitos”, escreve Carlos Marés. Interesses contrários também dificultam as demarcações e podem tornar muito moroso o processo. O caso da autodemarcação dos Munduruku do Tapajós, tratado no Box 1 por Luisa Molina, é um exemplo das reações possíveis.

A situação pouco muda na implementação dos direitos quilombolas, que é notoriamente falha: o artigo de José Maurício Arruti relata os absurdos entraves para traduzir numa regulamentação adequada os direitos territoriais assegurados na Constituição. O aspecto jurídico dessas dificuldades é aprofundado no Box 2 por Carlos Marés.

Direitos territoriais dos indígenas se assentam em uma longa tradição jurídica no Brasil: derivam do reconhecimento do indigenato, ou seja do fato de serem originários, primários habitantes do território. Esse entendimento está explicitado na Constituição Federal de 1988, onde também, pela primeira vez, estão consignados direitos territoriais aos quilombolas. Manuela Carneiro da Cunha e Spensy Pimentel discutem algumas das peculiaridades da concepção do que sejam essas terras para o Estado e para os povos indígenas, seguidos de um breve histórico pelas três organizadoras deste trabalho.

As reflexões pioneiras de Dominique Tilkin Gallois sobre esse tema são resgatadas no Box 3. O Box 4 traz o depoimento de Davi Kopenawa diante do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em março de 2020, e o caso tristemente exemplar da resistência dos Avá-Guarani é exposto no Box 5. Por fim, um retrospecto da legislação indigenista desde a Colônia informa sobre um pouco da história jurídica é apresentado no Quadro 1.

3.1. Demarcação das terras indígenas e seus entraves

Carlos Marés¹

3.1.1. As terras indígenas e a demarcação

Terras indígenas são “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” expressamente define a Constituição brasileira de 1988 em seu artigo 231².

As terras indígenas não são terras privadas, nem terras públicas dominicais (aquelas de que o poder público pode dispor, vendendo, doando ou cedendo), nem terras públicas de uso comum do povo (aquelas que todos têm direito a usar, como rodovias, ruas, praças), nem terras públicas de uso especial (as usadas diretamente pelo poder público para cumprimento de suas finalidades, como escolas, quartéis, etc.). Para todas estas, em qualquer modalidade ou espécie, deve haver um ato legítimo que a constitua. Esse ato pode ser um decreto, uma lei ou um contrato, mas tem que ser legítimo, isto é, ter a forma, as partes e objeto lícitos. Todas essas terras estão garantidas na Constituição, e todas definidas em leis infraconstitucionais. Todas têm que ser delimitadas, medidas e demarcadas, portanto, são quaisquer terras que se lhes deem limites, ou cercamento, como diziam os ingleses (*enclosure*). As terras que não foram delimitadas para qualquer espécie acima são chamadas devolutas, na lei brasileira, e estão à espera de separação ou demarcação, para ingressar na categoria específica, pública ou privada. As terras indígenas não.

As terras indígenas têm uma definição estabelecida na Constituição, não importa onde estejam, nem que limites tenham. O que a define é a ocupação indígena e a ocupação é habitação, utilização produtiva, preservação dos recursos ambientais e possibilidade de reprodução física e cultural, não precisa estar demarcada nem ter um ato que a crie ou demarque. Portanto, qualquer terra que se encaixe na descrição e conceituação do artigo 231 da Constituição é indígena. Basta que as terras sejam tradicionalmente ocupadas para que sobre elas os povos tenham direitos originários. Isso significa que não há ato constitutivo de terra indígena, ela é e se presume que sempre foi indígena. E essa presunção tem forte assento na realidade, os povos indígenas já estavam naquela terra antes de os não indígenas chegarem.

Todas as terras nas condições do artigo 231 da Constituição são indígenas, portanto. Esse conceito não está somente na Constituição brasileira, mas em muitas outras constituições do mundo e da América Latina e em Tratados Internacionais, como a Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1989, a Declaração das Nações Unidas sobre os

1 Professor Titular de Direito Socioambiental da PUCPR. Capítulo concluído em maio de 2020.

2 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.

Direitos dos Povos Indígenas³, de 2007, e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, da Organização dos Estados Americanos (OEA)⁴, de 2016.

O conjunto da normatividade nacional e internacional tem como foco a proteção do direito de os povos indígenas continuarem a ser indígenas, manterem-se como coletividade, comunidade, povo. Isto quer dizer, ser um corpo ou sujeito coletivo com organização, cultura, regras de convivência, hierarquias e espiritualidade próprias. Esse direito coletivo de povo corresponde, no plano individual, ao direito à vida, é um direito fundamental e inerente à existência. Garantir esse direito com toda a sua carga cultural e espiritual requer a existência de território ou porção de terra onde possam habitar em caráter permanente, utilizar para suas atividades produtivas, preservar os recursos ambientais necessários a seu bem-estar e garantir a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, tal qual estabelece o artigo 231. Ao direito de ser, de existir como povo indígena, corresponde, assim, um direito de estar em um território próprio, conhecido e ambientalmente adequado.

Esse duplo direito fundamental, de ser e de estar, revela que demarcar a terra, traçar os limites geográficos, físicos, é um complemento. Por isso a Constituição a considerou uma obrigação do Estado, um dever. Este é também o entendimento dos tratados e declarações internacionais. Demarcar é traçar o perímetro da terra e o anunciar publicamente para conhecimento da Nação, invalidando todos os atos anteriores que por ventura possam existir sobre a gleba, sejam privados ou públicos, na exata aplicação do art. 231, § 6º da Constituição de 1988 que declara “*nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo...*” que completa o conceito de terras indígenas.

As terras indígenas prevalecem, segundo a Constituição e as normas internacionais, mesmo que sobre elas recaiam outros direitos, públicos ou privados, por serem originários. Outros direitos que porventura existam, privados ou públicos, devem ser resolvidos fora do processo demarcatório. A demarcação traça o perímetro, diz os limites da terra indígena. Uma vez reconhecido esse perímetro, eventuais direitos de terceiros devem ser discutidos à parte, sempre considerando que não cabe indenização a ser paga pela União Federal pelo fato de demarcar, consoante o § 6º.

Apesar disso, a burocracia brasileira criou um complexo processo de demarcação, de cara e difícil execução, com pequenas armadilhas e grandes amarras de tal forma que tudo possa ser judicializado. Quando se consegue chegar ao fim da corrida de obstáculos, a homologação da demarcação depende da boa vontade política do governante, desdizendo tudo o que a generosidade constituinte acordou. A Terra Indígena Raposa Serra do Sol, por exemplo, depois de demarcada esperou anos na mesa de vários presidentes da República até ser homologada. E quando o foi, foi judicializada diretamente no Supremo Tribunal Federal (STF) por uma singela petição, a Petição nº 3.388-4 - Roraima⁵.

3 Disponível em: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf ou http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/LEGISLACAO_INDIGENISTA/Legislacao-Fundamental/ONU-13-09-2007.pdf. Acesso em: 29 maio 2020.

4 Disponível em: https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf. Acesso em: 29 maio 2020.

5 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiario/noticiario/anexo/pet3388ma.pdf>. Acesso em: 29 maio 2020.

Uma coisa é conquistar um direito com mobilizações históricas e continentais, outra coisa diferente tem sido aplicá-lo. A demarcação tem sido o modo mais visível de não aplicar o direito coletivo originário inscrito na positividade do Direito moderno. Embora não seja a demarcação que crie o direito, a sua ausência deixa os povos muito mais expostos a invasores, e as terras muito menos protegidas. Exatamente por isso a demarcação e seu processo tem sido o alvo principal dos ataques contrários aos direitos indígenas. Dificultar a demarcação e judicializá-la são as principais tentativas de mitigar os direitos indígenas estabelecidos na Constituição e nas normativas internacionais. Além de ser difundido o falso discurso de que terra indígena não demarcada indígena não é.

Desde o século XVII as terras indígenas são legalmente protegidas. A concessão de sesmarias deveria respeitar os direitos dos índios sobre as suas terras, que as possuíam como “primários e naturais senhores delas”. Toda legislação importante sobre terras, como a Lei Imperial de Terras de 1850, considerava a existência dos indígenas e seu direito. As leis sempre estiveram influenciadas pela Escola Ibérica da Paz, mas a prática sempre se portou como colonialista contrária aos direitos indígenas. O texto constitucional é a Lei, a demarcação é a prática.

3.1.2. O processo de demarcação até 1996

Até a década de 70, do século XX, a demarcação das terras indígenas era inerente ao reconhecimento dos direitos, não havia muita separação entre reconhecer direitos e reconhecer território. Os direitos eram frágeis e dependiam da vontade dos governos. O poder colonial era discricionário e, em consequência, arbitrário. Os Kadiwéu receberam terras do Imperador mais ou menos demarcadas quando foram reconhecidos e se lhes agradeceu pelo apoio na Guerra do Paraguai. Os Kaiowá, moradores do Paraguai derrotado e anexado, não foram reconhecidos e suas terras picotadas por projetos militares e de desenvolvimento, e sua existência mesmo negada. Quando chegou a hora de reconhecer o povo, avançado o século XX, as terras estavam ocupadas por títulos legitimados pelo poder público. Expulsos da terra e confinados, o povo Kaiowá luta pelo reconhecimento e pela demarcação, as entendendo como coisa única, mas o poder do Estado, fechando os olhos à Constituição, trata como direitos distintos.

Na Lei de Terras de 1850, que determinava a reserva de terras para os povos indígenas, a constituição da reserva e o reconhecimento eram atos conjuntos. Assim foi até o Estatuto do Índio, em 1973. No começo do século XX as expedições do Marechal Cândido Rondon demarcavam terras indígenas fisicamente colocando marcos de metal, como os encontrados na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima. O Serviço de Proteção aos Índios também demarcou terras em processos físicos com o sentido de delimitar e marcar os limites de ocupação de povos reconhecidos. As cadernetas de campo da demarcação das terras Pataxó Hã-Hã-Hãe no sul da Bahia foram essenciais para demonstrar a ilegitimidade dos títulos expedidos pelo governo estadual da Bahia quando da discussão no Supremo Tribunal Federal.

As demarcações existiam e eram necessárias, mas estavam sincronizadas com o reconhecimento da existência dos povos. O Decreto nº 5.484, de 27 de junho de 1928⁶, por exemplo, determinava que as terras do patrimônio nacional necessárias ao Serviço de Proteção aos Índios fossem transferidas ao Ministério da Agricultura para uso dos indígenas e, ainda que não criasse um procedimento próprio, reconhecia a necessidade de delimitar e demarcar as terras, mas sempre como uma ação conjunta e consequente do reconhecimento da existência coletiva do povo.

Foi o Estatuto do Índio, Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973⁷, no artigo 19, que estabeleceu a regra de demarcação, dispondo que as terras indígenas deveriam ser administrativamente demarcadas, e para isso o Poder Executivo deveria emitir decreto específico estabelecendo processo e procedimentos. Nos parágrafos seguintes estabeleceu que a demarcação deveria ser homologada pelo presidente da República para então ser registrada na Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e nos Registros de Imóveis competentes, estabelecendo as balizas para o futuro decreto. A lei proibia discussão judicial possessória sobre essas demarcações, quer dizer, se algum interessado se considerasse prejudicado poderia ir a Juízo discutir a propriedade ou requerer ação demarcatória de sua propriedade e discutir limites, mas fora e depois do processo demarcatório.

O Decreto foi emitido pouco mais de dois anos depois e recebeu o número 76.999, em 8 de janeiro de 1976⁸. Era muito simples. Um antropólogo e um engenheiro ou agrimensor nomeados pelo presidente da Fundação Nacional do Índio (Funai) faziam um relatório circunstanciado que, se aprovado pela autoridade administrativa, servia de base para a demarcação física. Uma vez demarcada a área, o presidente da República a homologava e era levada a registro na SPU e no Registro de Imóveis da Jurisdição correspondente, conforme dispunha o Estatuto. Embora muito fácil como processo, todos os encaminhamentos estavam sob controle do Poder Executivo que naquela década era concentrado nas mãos de militares. Portanto as três ações necessárias eram controladas pelos militares, decisão de demarcar e nomear a equipe, a aprovação do trabalho e, finalmente a homologação presidencial. Na época o presidente da Funai era um general, Ismarth Araújo de Oliveira. O governo militar, portanto, escolhia os povos a serem reconhecidos e terem suas terras demarcadas, aos outros a morte ou confinamento como ilustram os casos Panará (ARNT; PINTO; PINTO, 1998) e Nambikwara (MILLER, 2008). O arbítrio é a marca das demarcações.

Em 1983, já com o Brasil saindo da ditadura, o processo de demarcação começou a se complicar, a abertura democrática que se iniciava faria os militares perderem o controle absoluto sobre que povos deveriam viver ou morrer. Foi então editado o Decreto nº 88.118, de 23 de fevereiro⁹. Uma equipe técnica fazia a identificação da área, em seguida a Funai apresentava o resultado a um grupo de trabalho composto por vários órgãos federais e estaduais – excluía

6 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5484-27-junho-1928-562434-publicacaooriginal-86456-pl.html>. Acesso em: 29 maio 2020.

7 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

8 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76999-8-janeiro-1976-425608-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 nov. 2020.

9 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88118-23-fevereiro-1983-438548-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 maio 2020.

qualquer consulta aos povos indígenas – que emitia um parecer técnico-político. O parecer do GT era encaminhado ao ministro do Interior (a quem estava subordinada a Funai) e ao então Ministro Extraordinário para Assuntos Fundiários. Os dois ministros levavam ao presidente da República que, por decreto, delimitava a área e determinava a demarcação física. Feita a demarcação, novo decreto, dessa vez homologatório, do presidente da República era levado a ambos os registros, administrativo e cartorial. Por uma insólita burocracia, o processo passava duas vezes pelo presidente da República, a primeira para verificar se a identificação da área estava correta e da segunda para saber se a demarcação havia sido feita de acordo com a identificação que ele aprovara.

No processo de transição e avanço para a normalidade democrática, enquanto se discutiam as regras de convivência nacional em uma Constituinte, o governo endureceu ainda mais a burocracia e dificultou a demarcação em novo Decreto, de nº 94.945, de 23 de setembro de 1987¹⁰, um ano antes da promulgação da Constituição. Foram criados procedimentos especiais para as terras indígenas situadas na faixa de fronteira, estabelecendo diferenças inexistentes na Lei e na Constituição então vigentes para demarcações ou reconhecimento de terras indígenas. Para as terras localizadas na faixa de fronteira deveria participar da equipe técnica um representante da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional que não teria função técnica, certamente. Era naquele momento visível o avanço e a aceitação dos direitos indígenas na Constituinte, e poderia se prever que algum direito mais consistente haveria de ser inserido, por isso fortemente se incluiu no processo o discurso velado de que o reconhecimento de direitos haveria de passar pela demarcação. O Decreto, então, inseriu um dispositivo dificultador de rediscussão das antigas e mal feitas demarcações anteriores. O artigo 7º estabelecia que enquanto não fossem concluídos os *“trabalhos de demarcação da totalidade das terras indígenas, não serão objeto de exame as propostas de alteração de limites de áreas já demarcadas”*. Era uma antecipação de uma condicionante para a aplicação das regras constitucionais que o Supremo Tribunal Federal, sem pedido, introduziria na decisão acerca da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, Petição nº 3.388-4, Roraima.

Esse caminho feito pelos Decretos de demarcação revelam a distância que a inteligência jurídica brasileira anti-indígena foi colocando entre o reconhecimento dos direitos dos povos a serem povos, e a sua prática concreta de poder exercer esse direito sobre um território dado. A partir da segunda metade do século XX os povos indígenas da América Latina, aliados a povos de outros continentes ganharam organicidade e força, tendo como resultado mudanças das constituições do continente e nas normativas internacionais, especialmente a Convenção nº 169 da OIT, 1989¹¹ e as Declarações de Direitos Indígenas da Organização das Nações Unidas (ONU), 2007, e da OEA, 2016.

Passou a ser impossível não reconhecer direitos coletivos aos povos. O reconhecimento desse direito se dá no momento em que os povos se reconhecem como tais. O

10 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-94945-23-setembro-1987-445267-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 maio 2020.

11 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art6. Acesso em: 18 maio 2020.

autorreconhecimento ou autoconsciência, como viria dizer a Convenção da OIT, não deixava muita margem aos Estados Nacionais, por isso o processo de demarcação de terras passou a ter importância capital para quem quisesse mitigar direitos indígenas. No Brasil o reconhecimento formal da existência de um povo nunca foi explicitado claramente, aumentando a importância da demarcação, fazendo parecer, como insinua o discurso oficial, que a demarcação é que reconhece a existência de um povo, o que é falso. Embora a lógica jurídica estabelecida nas constituições e nas regras internacionais seja de que os povos têm direito a existir e, em consequência, a estar em um território, expressos nos direitos a ser coletivo e possuir autonomia em seu território, a prática anti-indígena dos governos, muito especialmente os brasileiros, tem sido evitar, demorar, ou negar a demarcação, empurrando o povo para a assimilação, integração ou morte. Por isso a resistência permanente à possibilidade de um povo promover a sua autodemarcação.

Esta é a razão da visível contradição entre o cada vez maior reconhecimento dos direitos coletivos e o aumento da dificuldade de demarcação de terras e territórios. Assim tem sido, não só em relação aos povos indígenas, mas a todos os povos tradicionais, como, por exemplo a diminuição dos direitos dos povos nas Reservas Extrativistas introduzida pela Lei nº 9.985, de 2000¹². Quanto mais os direitos coletivos são reconhecidos, maior tem sido a dificuldade de fazê-los cumprir, e a demarcação de terras indígenas tem cumprido esse papel de dificultador.

O autoritário decreto de 1987 foi feito quando já se sabia o que viria como direito de povos na Constituição de 1988, e foi redigido para preparar a sua não implementação. Apesar de incompatível com a Constituição, vigorou até 1991, quando o Decreto nº 22, de 4 de fevereiro de 1991¹³ o substituiu. Esse Decreto procurou adaptar o procedimento à Constituição aprovada dois anos e meio antes, mas mantinha alguns defeitos e vícios profundos que já estavam sedimentados no pensamento jurídico-administrativo brasileiro sobre a demarcação, como, por exemplo, a necessidade de homologação pelo presidente da República. Mas, apesar disto, introduziu virtudes que puderam fazer, em seu período de vigência, grandes e importantes demarcações em número de terras indígenas, em unidades e em extensão territorial, sendo um de seus principais marcos a demarcação da Terra Indígena Yanomami, em Roraima e no Amazonas, homologada em 1992. Embora o § 3º do artigo 1º estabelecesse que deveria haver participação do grupo indígena envolvido, não estabelecia nem a consulta prévia, nem o possível protagonismo do povo, mantendo a iniciativa do processo exclusiva ao órgão federal. Entre suas virtudes está a determinação ao Ministério da Justiça para que fizesse publicar um plano de demarcação de terras indígenas visando cumprir o prazo de cinco anos para todas as demarcações disposto no artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que terminaria em 5 de outubro de 1993. A determinação não foi cumprida.

O Decreto nº 22/81 foi editado quando era Ministro da Justiça Jarbas Passarinho que se destacara na Assembleia Nacional Constituinte como defensor dos direitos dos povos indígenas e da redação do artigo 231 que foi aprovada. O Decreto não era apreciado pelas forças políticas ruralistas e anti-indígenas apesar de manter a demarcação como único caminho de reconhecimento de povos indígenas o que era incompatível com a Constituição e a Convenção nº 169.

12 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 18 maio 2020.

13 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0022.htm. Acesso em: 29 maio 2020.

3.1.3. Um avanço temido

A disputa pela demarcação do Alto Rio Negro e o protagonismo indígena na região revelam com clareza o que estava em jogo na aplicação das regras constitucionais e porque continuava a ser tão importante para o sistema hegemônico apostar fichas na demarcação e não no reconhecimento dos direitos, tal como estabelecido na Constituição.

Desde a década de 70 do século XX os diversos povos habitantes do Alto Rio Negro reivindicavam a demarcação de uma área contínua que reconhecesse a diversidade cultural da região. A reivindicação sofria forte oposição dos militares por se tratar de faixa de fronteira. Especialmente aquela que era considerada muito sensível em virtude da proximidade com áreas colombianas não controladas pelo governo. Na região o problema era mais de estratégia militar de fronteira do que de interesse econômico propriamente dito.

Ainda no final da ditadura, na metade da década de 80, o governo ensaiou demarcações pontuais em pequenas ilhas, o que foi rechaçado pelas comunidades locais. Naquele momento houve um esvaziamento do poder da Funai nas áreas de fronteiras e os povos passaram a ter mais dificuldade de demarcar suas terras, mas no Alto Rio Negro houve um crescimento de organizações independentes dos povos indígenas que criaram em 1987 a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN). Naquele momento já se desenhava uma articulação internacional indígena, da qual a FOIRN era expressão regional. Havia forte tensão entre a proposta do governo de demarcar ilhas entremeadas de Unidades de Conservação sem indígenas e a firme posição indígena de demarcação contínua, de toda a área. O governo chegou a demarcar fisicamente áreas em ilhas e os marcos de cobre colocados foram retirados pelas organizações indígenas e atirados aos rios. A tensão era entre o direito dos povos e a demarcação que reduziria esse direito. No começo da década de 90, já com a Constituição em vigor, o Ministério Público Federal (MPF) entrou com uma ação em juízo para que fosse declarado o reconhecimento dos povos do Alto Rio Negro e, em consequência, demarcadas as terras de forma contínua, conforme indicavam os povos, procurando fazer valer a sistemática jurídica expressa na Constituição de que o que se reconhece é o direito de ser povo e, em consequência, há a obrigação de demarcar.

As disputas continuaram até que em 1996 a área foi declarada de posse permanente dos indígenas, e foi determinado que a Funai demarcasse cinco Terras Indígenas contínuas na região do Alto e Médio Rio Negro. A Funai não conseguiu fazer a demarcação e a FOIRN assumiu o trabalho e indicou o Instituto Socioambiental para realizá-la. Realizada a demarcação física, a FOIRN formulou um plano de consolidação e fiscalização da área, independente do governo e do exército.

A demarcação havia sido feita de acordo com a ocupação dos povos e segundo os parâmetros conceituais da Constituição. O reconhecimento do direito levou à demarcação e não ao contrário. Esse modelo que a FOIRN executou com sucesso foi visto como a forma de demarcação para todos os povos brasileiros. Assustados com essa possibilidade, os advogados dos interesses econômicos no Pará ingressam então com uma ação em nome do Estado do Pará

no Supremo Tribunal Federal para declarar inconstitucional o Decreto nº 22 que, embora não reconhecesse a autodemarcação havia, por suas omissões, permitido a concretização do reconhecimento de direitos e a demarcação do Alto Rio Negro. Os argumentos eram grosseiros contra o Decreto, alegavam que o processo de demarcação podia restringir direitos de terceiros e, portanto, deveriam seguir um rito que permitisse a ampla defesa de todos os interessados, chamado de “rito contraditório” e que, por outro lado, o decreto somente poderia permitir a demarcação de áreas em que houvesse presença incontestada de indígenas no dia 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição, chamado posteriormente de ‘marco temporal’. O STF não “conheceu da ação”, que no jargão dos Tribunais significa que não julgou porque a considerou inapropriada. A ação havia sido proposta pelo Estado do Pará contra possíveis demarcações ao estilo Alto Rio Negro que estavam por acontecer. Pouco depois, um advogado ligado aos escritórios que patrocinaram a ação assumiu o cargo de Ministro da Justiça, encarregado, entre outras coisas, de fazer demarcar terras indígenas.

3.1.4. O decreto de demarcação vigente

Em janeiro de 1995 Nelson Jobim assumiu o Ministério da Justiça e em 8 de janeiro de 1996 fez editar o Decreto nº 1.775¹⁴. A proposta do ministro de uma nova regulamentação da demarcação sofreu forte oposição dos povos indígenas. As objeções eram muitas como a impossibilidade de autodemarcação, a excessiva burocracia, a reconceituação de terra indígena, o não reconhecimento de direitos a indígenas que não estivessem ocupando efetivamente o território quando da promulgação da Constituição, o chamamento de terceiros interessados a compor o processo, o rito contraditório, etc.

Muitas maldades, como o marco temporal, foram afastadas, mas o Decreto ficou extremamente burocrático e fortemente formal e processualístico em homenagem à pior tradição administrativista brasileira e portuguesa. O rito contraditório se manteve. Foi incluído um dispositivo que assegura que a qualquer momento até 90 dias após a publicação do resultado, os estados, municípios demais interessados poderão se opor à demarcação, apresentando razões instruídas com todas as provas para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório, trazendo para dentro do processo administrativo de demarcação questões que certamente não lhe dizem respeito porque não levam em conta o direito reconhecido na Constituição.

Esse decreto consolida a ideia equivocada de que a demarcação é o meio de reconhecer direitos indígenas. De fato, o decreto retoma a ideia de que o reconhecimento do povo se faz pela demarcação da terra e de que o procedimento de demarcação é, ao mesmo tempo, procedimento de reconhecimento da existência do povo, contrariando o que dispõe a Constituição que garante direito ao povo e a obrigação do poder público de demarcar a terra do povo reconhecido com direitos.

14 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm. Acesso em: 18 maio 2020.

A demarcação de terras indígenas não constitui nem desconstitui direitos e, da mesma forma que não é necessário contraditório para o poder público declarar uma árvore imune de corte ou uma área de proteção permanente ou promover uma desapropriação por interesse público, não necessita analisar contra-argumentos para reconhecer o caráter indígena de uma terra. A demarcação se faz em terra cujo povo já está reconhecido. O artigo 231, em seu § 6º estabelece que “*são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras (indígenas)...*”. Assim, se o povo existe e é reconhecido, a terra também o será, independente dos direitos ou interesses que sobre ela existam, a leitura do dispositivo constitucional é suficiente para afastar qualquer discussão privada. Se são indígenas, necessitam as terras, dispõe a Constituição e a Convenção nº 169 da OIT. Se há direitos ou interesses econômicos sobre elas devem ser discutidos em outras instâncias e procedimentos que não a demarcação. Mas assim ficou disposto no decreto hoje vigente.

A fragilização dos sólidos direitos indígenas inseridos na Constituição tem sido feita pelas dificuldades impostas à demarcação. Por isso, tanto na esfera legislativa como na administrativa, há intentos de dificultar ainda mais o complexo procedimento do Decreto nº 1.775/96. O Poder Legislativo faz reviver em cada legislatura o intento de culminar ou abrir o processo de demarcação por ato legislativo e não administrativo. Há uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 215¹⁵, que estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras indígenas e cria uma ratificação das demarcações já homologadas. Além disso, determina que o procedimento de demarcação seja regulamentado por lei. É claro que é uma proposta inconstitucional, mas simboliza a vontade de não acatar a Constituição e os tratados assinados pelo Brasil. Essa PEC adormece, mas não se extingue, reaparece cada vez que a correlação de forças parece pender a favor dos interesses econômicos, e tem dado muito trabalho às organizações dos povos indígenas que fazem intensas e custosas mobilizações cada vez ela vem à luz.

Durante o governo Temer, em 2016, houve uma proposta de refazer o decreto de demarcação, entre outros argumentos porque considerava o princípio do contraditório e a solução dos conflitos entre interesses e direitos individuais sobre as terras a serem demarcadas pouco claras. É curiosa a preocupação com o contraditório, que de fato é um princípio constitucional sempre que haja atos que possam acarretar em perdas de direito alheio, mas nenhuma preocupação com os dispositivos da Convenção nº 169 da OIT que exige que todo ato administrativo ou legislativo que possa impactar diretamente nos direitos dos povos indígenas e tribais devem ser precedidos de consulta. Essa consulta deve ser prévia, livre, informada, de boa fé e chegar ao consentimento do povo. A Convenção tem vigência desde 1989, mas o Brasil aderiu a ela apenas em 2002, sendo que o Decreto de promulgação ocorreu somente em 19 de abril de 2004. Portanto, desde 2004, pelo menos, o Brasil está obrigado a proceder à consulta dos povos indígenas e tribais cada vez que for produzir atos legislativos ou administrativos que impactem seus direitos, como é o caso tanto da PEC 215, como do tentado decreto de 2016. Em nenhum deles houve consulta.

15 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=889041&filename=PRL+1+CCJ-C+%3D%3E+PEC+215/2000. Acesso em: 29 maio 2020.

Em 16 de julho de 2012, em ato inédito na Administração Pública brasileira, o advogado-geral da União baixou a Portaria nº 303/2012 da AGU¹⁶ com normas para que todos os órgãos da administração seguissem uma decisão do Supremo Tribunal Federal que não tinha caráter geral. Era uma tentativa de impedir que novas demarcações fossem feitas e, especialmente, que fossem ampliadas áreas anteriormente mal demarcadas. A própria Funai emitiu nota técnica sobre a Portaria dizendo que entendia que a medida restringia o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, especialmente os direitos territoriais. A vergonhosa portaria, claramente inconstitucional, ficou num limbo jurídico como uma espada de Dâmocles aos administradores, já que ameaçava de improbidade administrativa quem não a obedecesse.

Em 2017, novamente a Advocacia-Geral da União (AGU) interferiu para que as terras indígenas não fossem demarcadas e editou o Parecer nº 001/2017 da AGU¹⁷. Esse parecer na prática reestabelece a eficácia da Portaria nº 303/AGU e aplica controversa decisão do STF que era específica para a Terra Indígena Raposa Serra do Sol¹⁸. O parecer conclui que está vedada a ampliação da terra indígena já demarcada. Essa vedação é contrária à Constituição, à Convenção nº 169 da OIT, à Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e à Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Todas as normas nacionais e internacionais garantem os direitos dos povos indígenas independentemente da demarcação e não reconhecem na demarcação nem o começo nem o fim do direito.

Contrapondo o Parecer nº 001/2017 da AGU, a Procuradoria-Geral da República, pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (6CCR) lançou, em 19 de fevereiro de 2018 a Nota Técnica nº 02/2018 da 6CCR¹⁹ na qual conclui que há “*manifesta nulidade do parecer normativo*” e que o “*Governo brasileiro se utiliza de artifícios para sonegar os direitos dos índios aos seus territórios*”. Apesar disto, o então Ministro da Justiça Sergio Moro devolveu vários processos de demarcação de terras indígenas à Funai com fundamento no Parecer da AGU. As disposições contra os indígenas são rápida e prontamente cumpridas. O Parecer da AGU foi suspenso pelo STF, em 7 de maio de 2020, por decisão monocrática do Ministro Edson Fachin.

3.1.5. Conclusão

A demarcação de terras indígenas é apenas uma consequência do reconhecimento de existência dos povos, não cria nem modifica direitos, não constitui nem transforma um povo. Os povos indígenas têm direito originário às terras que ocupam no exposto dispositivo da Constituição brasileira e têm direito “*de manter e de fortalecer sua própria relação espiritual com as terras, territórios, águas, mares costeiros e outros recursos que tradicionalmente possuem ou ocupem e utilizem, e de assumir as responsabilidades que a esse respeito incorrem em*

16 Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/audiencias-publicas/audiencias-2012/audiencia-publica-20-de-novembro-portaria-303_2012. Acesso em: 29 maio 2020.

17 Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19185923/do1-2017-07-20-parecer-n-gmf-05--19185807. Acesso em: 29 maio 2020.

18 Em decisão de Embargos de Declaração, o STF julgou em 23 de outubro de 2013 que a decisão tomada na Petição (PET) nº 3.388 não tem efeito vinculante, não se estendendo a outros litígios que envolvam terras indígenas. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=251738>. Acesso em: 13 maio 2020.

19 Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/publicacoes/nota-tecnica/2018/nt02_2018.pdf. Acesso em: 29 maio 2020.

relação às gerações futuras”, como textualmente dispõe a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007. Demarcar, portanto, deveria ser apenas um ato administrativo favorecedor do desempenho e eficácia desse direito.

No Brasil, as forças contrárias aos povos indígenas e outras populações tradicionais têm visto na demarcação de terras a oportunidade de estreitar direitos, restringir garantias e negar a existência dos povos. Esta é a história recente, mas que se funda no passado colonial mais longínquo e mantém a negação de direito a povos, coletivos e comunidades.

Dessa forma, tanto no Parlamento como na Administração, há uma permanente tentativa de desconhecer e negar os direitos dos povos, mas como não é possível alterar o disposto na Constituição de 1988 nem as regras internacionais da Convenção e dos Tratados, o expediente mais próximo é a demarcação das terras, promovendo o falso discurso de que sem demarcação não há direito.

BOX 1 – AUTODEMARCAÇÃO INDÍGENA

*Luisa Molina*²⁰

A autodemarcação da Terra Indígena (TI) Sawre Muybu (denominada Daje Kapap Eipi pelos indígenas²¹), no Médio Tapajós, é um exemplo do que frequentemente acontece. Localizada no sudoeste paraense, entre os municípios de Itaituba e Trairão, essa TI esteve no meio de uma disputa. De um lado, interesses políticos e econômicos empenhados em construir 43 hidrelétricas na bacia Tapajós-Teles Pires – entre elas, o megaprojeto de São Luiz do Tapajós, menina dos olhos do setor elétrico brasileiro e de gigantes como a China Three Gorges Corporation (ALARCON; MILLIKEN; TORRES, 2016). De outro, um aparato de proteção aos direitos indígenas tão suscetível àqueles interesses, que em setembro de 2014 a então presidente em exercício da Funai, Maria Augusta Assirati, admitiu para os Munduruku, em reunião, que embora atestada tecnicamente, a ocupação tradicional na TI Sawre Muybu não poderia ser reconhecida pelo Estado brasileiro, pois determinados órgãos priorizavam a construção da hidrelétrica (BRUM, 2014).

Dois meses mais tarde, os Munduruku deram início à autodemarcação de Daje Kapap Eipi: seguindo o traçado contido nos mapas do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID), vazados da Funai, e mobilizando *guerreiros* do Alto ao Baixo Tapajós, além de apoiadores não indígenas. Realizada em diferentes etapas, entre o final de 2014 e o meio de 2015, a abertura inicial dos piques e a fixação de placas nos limites da TI foram apenas a inauguração de ações sistemáti-

20 Antropóloga, Doutoranda, PPGAS, UnB.

21 “Sawre Muybu/Pimental” é o nome dado à terra indígena no processo de regularização fundiária. Daje Kapap Eipi é o nome dado pelos indígenas ao *território* (categoria nativa), que em muitos sentidos extrapola a figura da TI. Daje Kapap é um lugar considerado sagrado pelos Munduruku, pois nele se passou um episódio mitológico particularmente importante. Essa coexistência de nomes é exemplo emblemático da coexistência de entendimentos diversos acerca da terra e do que está em jogo nos processos de (auto)demarcação. Ver Molina (2017).

cas nessa área.²² De lá para cá, os Munduruku têm feito expedições periódicas de vigilância e proteção do território, organizados de forma independente à ação dos órgãos públicos (com os quais não têm podido contar, uma vez que esses órgãos têm sido paulatinamente esvaziados, em termos orçamentários e políticos). Em julho de 2019, por exemplo, após percorrer parte da área autodemarcada para manter visíveis os limites e para registrar, com GPS, os pontos de entrada de invasores, os Munduruku expulsaram três grupos de madeireiros ilegais que haviam aberto um ramal de acesso à TI e de escoamento de madeira para exportação. Essa ação é entendida pelos indígenas, inequivocamente, como continuidade da autodemarcação.

O período entre 2014 e 2016 foi marcado não apenas pela realização da autodemarcação, mas também pela ampla mobilização que a acompanhou – nacional e internacionalmente –, em oposição ao barramento do Tapajós e pela demarcação da TI Sawre Muybu. Também se procurou pressionar o Estado a cumprir o seu dever de consultar, de maneira livre, prévia e informada, os Munduruku – que elaboraram, ainda em 2014, o seu próprio protocolo de consulta.²³ E foi justamente pela não observância desse dever que em agosto de 2016 o licenciamento de São Luiz do Tapajós foi cancelado e arquivado pelo Ibama. Alguns meses antes, e às vésperas do *impeachment* de Dilma Rousseff, foi finalmente publicado no Diário Oficial da União (DOU) o RCID de Sawre Muybu – aquele que se encontrava retido na presidência da Funai, como foi admitido aos Munduruku. O processo administrativo, no entanto, segue refém dos arranjos conjunturais da política brasileira, que tomou uma inequívoca direção anti-indígena com a ascensão da extrema-direita ao poder.

Se por um lado o caso da TI Sawre Muybu chama a atenção pela interferência inequívoca de interesses contrários à demarcação sobre o processo de regularização fundiária, por outro, deve-se considerar que são raras – senão inexistentes – as demarcações de terras indígenas que se dão fora de alguma escala de conflito. A morosidade nos processos é outro denominador comum.

22 A Associação Indígena Pariri, representante dos Munduruku do Médio Tapajós e promotora da autodemarcação, disponibilizou em seu site uma publicação sobre a autodemarcação, na qual se leem os motivos para terem realizado a empreitada, a cronologia das etapas etc. Disponível em: <https://www.aipariri.com.br/sobre-2>. Acesso em: 17 set. 2020.

23 Disponível em: <https://fase.org.br/pt/acervo/biblioteca/protocolo-de-consulta-munduruku/>. Acesso em: 17 set. 2020.

3.2. Problemas e entraves no reconhecimento e titulação de territórios quilombolas

*José Maurício Arruti*²⁴

Desde a formulação da Constituição Federal de 1988, o direito quilombola à terra passou por um longo processo de legitimação, marcado por ambiguidades e contradições. Primeiro, o reconhecimento do direito às terras – matéria do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)²⁵ – foi separado do reconhecimento cultural, incluído no corpo principal da Constituição por meio dos artigos 215 e 216. Em seguida, mesmo reconhecendo-se a autoaplicabilidade da norma constitucional, resistências de toda ordem tornaram necessária a discussão de uma lei que regulamentasse o artigo. O debate legislativo sobre tal regulamentação, que durou de 1995 a 2001, foi abruptamente interrompido por um decreto presidencial em 2001, que se opunha quase ponto a ponto ao seu texto final. Um novo decreto presidencial, em 2003, anularia o de 2001 e restauraria a interpretação proposta ao longo dos debates anteriores. Mas esse novo decreto, ainda em 2004, seria questionado no Supremo Tribunal Federal, levando 13 anos para ter o seu julgamento final. Apesar da indefinição do STF operar contra a “segurança jurídica” dos atos oficiais baseados naquele decreto, ele daria origem a diversas políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas que, apesar de continuarem sendo elaboradas e executadas sob tais ambiguidades e contradições, foram responsáveis, em grande parte, pela atual configuração da questão quilombola em termos políticos, jurídicos e institucionais. Nas páginas a seguir, de uma forma muito breve, reconstituiremos esse processo e a política fundiária que ele originou, acrescentando-lhe algumas notas sobre os efeitos que os retrocessos democráticos de 2016 e 2018 têm tido sobre ela.

*

O ano de 1995 foi marcado pela apresentação de dois Projetos de Lei (PL) que objetivavam regulamentar o artigo 68 do ADCT. O artigo constitucional, proposto por parlamentares do movimento negro do Rio de Janeiro, derivava mais de uma concepção metafórica do quilombo, assentada na noção de “quilombismo” (NASCIMENTO, 1980)²⁶, do que de um conhecimento empírico sobre quem ou quantas seriam tais comunidades. Assim, a operacionalidade prática do artigo dependeu da sua apropriação pelas demandas concretas do campesinato negro do Maranhão e do Pará, relativas ao reconhecimento e regularização de suas “terras de uso comum” como propriedades coletivas (ALMEIDA, 1989). Isso fez com que os debates sobre aquelas primeiras propostas de projetos de lei, ao mobilizarem, além do movimento negro urbano das grandes capitais, a Associação Brasileira de Antropologia, o Ministério Público, parte do movimento camponês e suas instituições de assessoria, como a CPT, e a própria recém-criada

24 Departamento de Antropologia, Universidade de Campinas.

25 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.

26 Abdias do Nascimento propõe o termo “quilombismo” para designar o “movimento social de resistência física e cultural da população negra”, tomando o quilombo histórico, portanto, como metáfora política para pensar qualquer associação de pessoas negras tolerada pela ordem dominante apenas em função de suas declaradas finalidades religiosas, recreativas, beneficentes, esportivas etc. Nesse sentido, o quilombo (do quilombismo) passa a representar “reunião fraterna e livre, solidariedade, convivência, comunhão existencial” (NASCIMENTO, 1980, p. 263).

Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), migrassem seus argumentos progressivamente do campo de justificação marcado pelas noções de cultura e reparação histórica, para uma formulação que progressivamente buscava estender aos remanescentes de quilombos as conquistas constitucionais dos povos indígenas. Assim, quando chegou à sua formulação final, o PL nº 129/95²⁷ - assinado pela deputada Benedita da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) do Rio de Janeiro - afastava-se da concepção histórica de quilombo para vinculá-lo ao conceito antropológico de grupo étnico; da mesma forma que “terras” passavam a ser pensadas enquanto territórios e os titulares dos direitos deixavam de ser pensados como indivíduos para serem concebidos enquanto coletividades. Da mesma forma, aproximando a matéria do campo das demandas por reforma agrária, o projeto de lei atribuía a responsabilidade pelo processo de titulação ao Incra, que para tanto poderia recorrer ao expediente da desapropriação de terras. Esse PL tramitou por cinco anos até as últimas instâncias de consulta do Congresso, chegando ao Senado Federal, mas, em 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso antecipou-se à sua aprovação, emitindo um Decreto Presidencial nº 3.912/2001, que se opunha quase ponto por ponto a ele. Três desses pontos merecem destaque. O Decreto Presidencial: (a) retirava os procedimentos de reconhecimento e titulação do Incra em favor da Fundação Cultural Palmares (FCP), de forma a restringir o reconhecimento constitucional ao campo da cultura, sem avançar sobre qualquer nova versão de uma reforma agrária; (b) estabelecia a tese, que mais tarde ficaria conhecida como “marco temporal”, segundo a qual o direito constitucional estaria restrito às comunidades que comprovassem posse efetiva das terras desde pelo menos a Abolição da Escravatura, em 1888, até a promulgação da nova Constituição (5/10/1988); (c) insistia em que a titulação deveria ser de terras individuais, na forma convencional da propriedade privada, de forma a impedir que o reconhecimento das “terras de uso comum” viesse a constituir territórios coletivos. Além disso, o decreto de 2001 declarou improcedente toda titulação de terra quilombola que não estivesse de acordo com a sua interpretação restritiva do uso da categoria de quilombo e proibia a aplicação do dispositivo de desapropriação nesses casos, o que paralisou todos os processos em curso em âmbito federal ou estadual.

Os direitos quilombolas só voltariam a ter condições de eficácia a partir de 2003, início do governo Lula, com a publicação de um novo Decreto Presidencial nº 4.887/2003²⁸, que revogava o decreto de 2001 e incorporava os termos do PL nº 129/95²⁹. A partir daí, entretanto, a disputa em torno da legitimidade dos direitos quilombolas migrariam para cima, com o questionamento da constitucionalidade do Decreto Presidencial, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.239³⁰, e para baixo, na forma dos embates normativos internos ao Incra, sobre os procedimentos técnicos para a novidade proposta pela titulação de territórios coletivos.

27 Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1401/pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

28 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

29 E, deve-se acrescentar, com a ratificação pelo governo brasileiro da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, que se tornaria o dispositivo mais importante de apoio e reforço do Decreto nº 4.887/2003. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Revogado pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 18 maio 2020.

30 Os argumentos da citada ADI, apresentada pelo antigo PFL, atual DEM, repetia basicamente o espírito do Decreto nº 3.912/2001 e dos argumentos de parecer da Casa Civil do mesmo ano, que sustentava e interpretava os termos do decreto. “Por maioria de votos, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a validade do Decreto nº 4.887/2003, garantindo, com isso, a titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas. A decisão foi tomada na sessão desta quinta-feira (8), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.239, julgada improcedente por oito ministros”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=369187>. Acesso em: 15 jun. 2020.

As disputas internas do Incra produziram um novo período de incertezas, durante o qual seriam publicadas sucessivas instruções normativas sobre como o instituto deveria proceder no processo de titulação quilombola. Quando, em 2009, chega-se à definição final, Incra, Instrução Normativa nº 57/2009, o resultado é um processo de titulação complexo e demorado, que tem início com a autodeclaração da comunidade junto à FCP e o seu requerimento de abertura de processo administrativo no Incra, passa pela elaboração de um Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (que inclui um estudo antropológico), e segue por diversas etapas administrativas abertas às contestações de eventuais interessados (públicos ou privados) sobre a mesma área, até que se encerre com a titulação coletiva das terras em nome da associação quilombola. Um percurso que vinha durando, em média, dez anos³¹.

Mas o decreto de 2003 também teve o efeito prático de instituir as comunidades quilombolas como público de políticas diferenciadas e específicas e como parte legítima nos processos de participação que se multiplicaram no período, na forma dos conselhos estaduais e municipais de educação e de saúde. Isso levou, por sua vez, à necessidade de fazer registro público da presença e da demografia dessas populações. Assim, as comunidades quilombolas foram incluídas no censo educacional do INEP, em 2004, no Cadastro Único usado para a política de renda básica, 2009, assim como no Censo Demográfico Nacional de 2020. Isso permitiu que, progressivamente, o movimento quilombola se capilarizasse pelo território nacional, sendo reconhecido na escala dos estados, municípios e, assim, viabilizando o próprio autorreconhecimento das comunidades, o que ajuda a explicar as atuais estimativas da CONAQ sobre a existência de aproximadamente seis mil comunidades em todo o país.

Em 2004 o governo federal lançou o Programa Brasil Quilombola (PBQ), que ordenava e visibilizava ações incidentes nas comunidades quilombolas, a partir de quatro eixos: acesso à terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; e direitos e cidadania³². O primeiro desses eixos era, indiscutivelmente, o mais importante, na medida em que as ações previstas nos demais dependia da regularização fundiária dos territórios em que seriam desenvolvidas. O segundo e o terceiro eixos pouco implicaram, na prática, em políticas específicas, na medida em que resultavam do desdobramento local de políticas gerais de caráter infraestrutural, já previstas nos planos de aceleração do crescimento³³. Finalmente, o quarto eixo ganhou importância na medida em que contemplou o debate em torno da criação de uma educação diferenciada quilombola, que se tornou o segundo item em importância na pauta do movimento.

Um indicador fundamental, ainda que simplificado, de desempenho governamental na questão quilombola é o número de territórios titulados. No primeiro mandato de Lula

31 Narrativas detalhadas do percurso resumido até aqui, tomadas de diferentes perspectivas, podem ser encontradas em Treccani (2006) e em Arruti (2008).

32 A partir de 2007, tais ações, que mobilizavam 11 Ministérios, passaram a ser articuladas pela chamada Agenda Social Quilombola (Decreto nº 6.261/2007), coordenada pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), diretamente ligada à Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6261.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

33 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, mobilizou investimentos mais de R\$ 500 bilhões, enquanto o PAC2, lançado em 2010, reuniu investimentos de mais de um trilhão de reais. Ambos deram prioridade à geração e distribuição de energia e, em segundo lugar, à expansão e melhoria da infraestrutura: saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros.

(2004-2006), o governo federal titulou 5 territórios; no segundo (2007-2011) foram 11 e, ao longo do período Dilma (2012-2015) foram titulados outros 16 territórios. Ou seja, em dez anos de gestão do PT, o governo federal foi responsável por 32 das 120 titulações de territórios quilombolas (as outras foram realizadas pelos institutos de terras estaduais), e alcançou menos de 2% do número (em si mesmo deficitário) de processos abertos no Incra. Ainda assim, seria possível ver na progressão dos números de titulações dos sucessivos governos uma expectativa de melhoria progressiva desses indicadores³⁴.

A observação do orçamento destinado às políticas quilombolas, entretanto, permite fazer ajustes importantes nessa interpretação. Se, em 2010, último ano do governo Lula, o orçamento autorizado para as indenizações de propriedades em áreas delimitadas para territórios quilombolas foi de 54,2 milhões; em 2011, primeiro ano do governo Dilma, esse item seria reduzido a menos da metade. Nos anos seguintes, ao longo do governo Dilma e, depois do golpe que a retirou do poder, o orçamento para indenizações continuaria sendo reduzido até que, no ano de 2018, estaria limitado a menos de um milhão, ou seja, praticamente extinto (SCHRAMM, 2018).

Se passarmos da observação do orçamento autorizado para o orçamento executado, veremos que apesar da destinação de verbas do orçamento geral destinado ao Programa Brasil Quilombola se manter ou mesmo crescer entre os governos Lula e Dilma, tais verbas passaram a ser informalmente contingenciadas por meio de diferentes expedientes administrativos e jurídicos. Finalmente, a partir de 2012, apesar de não ter sido formalmente extinto, o PBQ desaparece na prática quando os gastos com comunidades quilombolas deixaram de ter previsão específica, passando a ser uma fração não especificada do Programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial. Apesar de ter atribuições muito maiores, esse Programa destinou, entre 2012 e 2015, valores bem menores daqueles antes destinados ao Programa Brasil Quilombola³⁵.

Assim, só é possível entender a titulação de 16 territórios ao longo do governo Dilma, se tivermos em conta que foi nesse período que o Incra adotou a prática de titular territórios apenas parcialmente, deixando de fora as parcelas que implicavam pagamento de indenizações a propriedades de terceiros. Dos 16 territórios titulados no último período, apenas um foi titulado integralmente. Em nome da produção de indicadores, o órgão adotou uma prática no mínimo controversa, ao conseguir o consentimento das comunidades para titular apenas parte dos seus territórios com a promessa de que as parcelas sob conflito seriam tituladas no futuro, na medida em que o órgão conseguisse os recursos necessários ao pagamento de indenizações. Sustentado em uma promessa difícil de cumprir, a prática das titulações parciais, além de produzir um indicador falseado, teve o efeito de consolidar, diante do jogo de forças locais, uma redução territorial daquelas comunidades.

34 Para uma atualização, ver:

<https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/04/16/governo-bolsonaro-titulacao-territorios-quilombolas.htm>.

35 A progressiva redução de recursos para a questão racial teria, em 2015, tradução institucional na extinção da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, criada em 2003, em resposta à mobilização social em torno da Conferência de Durban (III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância da ONU, 2001). Na reforma ministerial do governo Dilma Rousseff, ela foi fundida às secretarias dos Direitos Humanos e das Políticas para as Mulheres, formando o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Criação da Secretaria de PPIR. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.678.htm. Acesso em: 18 maio 2020. Revogada pela Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12314.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

Depois do Golpe de 2016, o governo Temer iniciou a desestruturação dos órgãos do governo responsáveis pelas políticas fundiárias. Uma Medida Provisória (MP) nº 726/2016 extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)³⁶ e transferia a atribuição pela regularização fundiária dos territórios quilombolas para o novo Ministério da Educação e Cultura. Oito dias depois, o governo voltaria atrás, mantendo tais atribuições do Incra, mas vinculando-o à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil, diretamente ligada à Presidência. Imediatamente, a própria Casa Civil determinou a suspensão de todos os processos de titulação de terras quilombolas em curso, com a justificativa de esperar por uma definição do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto ao mérito da ADI nº 3.239 contra o Decreto nº 4.887/2003. A estratégia governamental era transferir para a Justiça a responsabilidade da interrupção de mais de 1.500 processos, apostando na continuidade da morosidade de um julgamento que já contava com 14 anos.

O STF, entretanto, votaria a decisão em 2019, declarando improcedente a ação contra o decreto presidencial de 2003. Apesar de garantir formalmente o direito quilombola à terra, o debate no plenário do STF abrigou ou pelo menos mostrou-se ambíguo com relação a argumentos restritivos, em especial com relação ao chamado marco temporal. A tese, levantada pela primeira vez em 2009, no julgamento de uma ação contra a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, afirma que o direito reconhecido pela Constituição de 1988 aplica-se apenas às terras já ocupadas naquele ano, desconhecendo deslocamentos forçados, expropriações e imobilizando a situação territorial das demandas quilombolas a um momento em que a totalidade das atuais comunidades desconhecia as possibilidades de garantia dos seus direitos. No caso da votação da ADI nº 3.239, a evocação desta tese não definiu os rumos do julgamento, mas serviu como uma sinalização para o legislativo, que vem discutindo diversas formas de implementar o marco temporal, inclusive por meio da PEC nº 215/2000³⁷. Apropriando-se dessa abertura, poucos meses depois da votação no STF, a Advocacia-Geral da União publicou um parecer normativo, Parecer nº 001/2017³⁸, aprovado por Michel Temer, vinculando todas as ações da administração pública federal à tese do marco temporal. O documento, contrário ao próprio entendimento do STF de que a condicionante aplicada ao caso da Reserva Raposa Serra do Sol não se estenderia a outros casos, foi questionado pelo Ministério Público Federal e pelas organizações dos povos indígenas, mas não foi imediatamente revogado.³⁹

Depois das eleições de 2018, as medidas do governo anterior não apenas teriam continuidade, como seriam aprofundadas. O desejo de extinguir as políticas criadas ou mantidas pelos governos anteriores chegaria ao limite de inviabilizar o funcionamento de setores do Estado:

36 Criado no ano de 2000, com as competências de promover a reforma e o reordenamento agrários, a promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e das regiões rurais e, mais tarde, a regularização fundiária na Amazônia Legal. A partir de 2003 acumulou a atribuição de titular os territórios quilombolas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm. Acesso em: 15 jun. 2020. Alterada pela Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

37 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=889041&filename=PRL+1+CCJ-C+%3D%3E+PEC+215/2000. Acesso em: 29 maio 2020.

38 Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19185923/do1-2017-07-20-parecer-n-gmf-05--19185807. Acesso em: 29 maio 2020.

39 Em março de 2018 o MPF emitiu uma Nota Técnica (nº 02/2018-6CCR) pedindo a anulação do Parecer 001/2017. Em fevereiro de 2020, uma decisão do STF suspendeu os efeitos do mesmo parecer sobre o processo de demarcação da Terra Indígena (TI) Ibirama-La Klãnõ, do povo Xokleng (SC). Finalmente, no mês seguinte, o STF publicou acórdão do julgamento dos embargos de declaração sobre a ADI nº 3.239 no qual pelo menos dois ministros afirmaram expressamente interpretação contrária ao chamado marco temporal, tanto para os direitos territoriais quilombolas como para os direitos indígenas. Esses movimentos tendem a inviabilizar juridicamente a tese do marco temporal. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NotaParecerAGU1.2017.pdf>. Acesso em: 29 maio 2020.

uma reforma ministerial que diminuindo o número de ministérios de 29 para 16, MP nº 870⁴⁰; a decisão de demitir a totalidade dos cargos técnicos criados nas gestões anteriores⁴¹; alterações que passaram a inviabilizar importantes órgãos de controle; e tentaria extinguir todos os mecanismos criados até então para a participação popular nos processos de decisão e gestão governamental, por meio da dissolução de todos os mais de 2.500 conselhos, comissões e outros colegiados compostos por representantes da administração pública e pela sociedade civil.⁴²

No que nos interessa diretamente aqui, a MP 870 teve efeitos tanto sobre o Incra quanto sobre a Fundação Cultural Palmares. Transferiu a competência de demarcação de terras indígenas (Funai) e quilombolas (Incra), assim como o Serviço Florestal Brasileiro, para o Ministério da Agricultura, atual sede política do Agronegócio⁴³ ao mesmo tempo em que eliminou ou enfraqueceu políticas importantes no interior do Incra. Extinguiu o Ministério da Cultura, reorganizando suas atribuições na Secretaria Especial da Cultura, incorporada ao Ministério do Turismo, o que por si só revela o novo tipo de perspectiva que passaria a nortear as iniciativas na área. Da mesma forma que o primeiro secretário nomeado para pasta foi demitido depois da comoção pública com um vídeo em que ele anunciava seus planos para Secretaria aproximando-os do nazismo, a nomeação de Sérgio Camargo à presidência da Fundação Cultural Palmares foi discutida no judiciário em função de declarações nas quais Camargo nega a existência de racismo no Brasil, defende o fim do Dia da Consciência Negra (que, segundo ele, “causa incalculáveis perdas à economia do país”), ataca o movimento negro e chama Zumbi dos Palmares de “falso herói”. A partir de 2003 a FCP passou a ter um papel especial no processo de reconhecimento das comunidades quilombolas, com a atribuição de emitir a certidão de reconhecimento, com a qual se inicia o processo de regularização fundiária no Incra. Ao ser empossado, Camargo extinguiu, de uma só vez, sete órgãos colegiados da FCP, entre eles o Comitê Gestor do Parque Memorial Quilombo dos Palmares, o Comitê de Dados Abertos e o Comitê de Segurança da Informação, Portaria nº 45/2020⁴⁴, indispensáveis à construção coletiva de decisões sobre políticas públicas, concentrando, dessa forma, o poder na presidência da FCP.

Outra mudança imposta pelo governo de Michel Temer e continuada pelo governo Bolsonaro foi a criação de um novo regime fiscal, que impede o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação ao longo dos próximos 20 (vinte) anos. A Emenda Constitucional nº 95/2016⁴⁵, mais conhecida como Teto dos Gastos Públicos, proíbe alterações nos gastos públicos mesmo diante de crescimento demográfico ou bom desempenho econômico. Esse estrangulamento das contas nacionais levou a sucessivos cortes no orçamento dedicado à regularização dos territórios quilombolas entre 2016 e 2019, drásticos até mesmo em comparação com o último ano do governo Dilma, que, como vimos, já vinha impondo cortes

40 Convertida pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

41 Na primeira semana de governo, sob a justificativa de “despetização” do Estado, foram exonerados 3,4 mil funcionários da administração federal. No final do primeiro ano, um decreto extinguiu 27,5 mil cargos (a maioria no Ministério da Saúde) e vedou concursos para 68 profissões nas universidades.

42 O decreto com essa determinação, de julho de 2019, seria julgado parcialmente inconstitucional pelo STF, que manteria os conselhos e demais colegiados criados por lei.

43 A transferência da demarcação das terras indígenas para o Ministério da Agricultura e do Conselho Nacional de Política Indígena para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos foi barrada no Congresso Nacional (Lei nº 13.844). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

44 Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-45-de-2-de-marco-de-2020-247018684>. Acesso em: 15 jun. 2020.

45 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

nessa área. Na Lei Orçamentária de 2019, restavam pouco mais de três milhões de reais para o andamento dos processos de regularização fundiária nas Superintendências Regionais de todo o país, ou seja, para ser dividido entre os mais de 1.700 processos abertos no órgão federal.

*

É possível interpretar as ambiguidades e contradições que marcaram as políticas públicas para as populações quilombolas como o efeito de um Estado que internalizou contradições da sociedade, organizando-se como uma arena de disputas, na qual os interesses do agronegócio e uma nova versão do antigo desenvolvimentismo, disputaram espaço, sentido e recursos com as alianças históricas mantidas com os setores populares e com o desejo governamental de ocupar uma determinada posição no arranjo internacional das nações, marcado pelo multilateralismo, pelo respeito aos direitos humanos, ambientais e às políticas de reconhecimento. Todos os avanços realizados com relação aos direitos quilombolas, assim como o próprio crescimento do movimento quilombola nacional, se operaram sob essa intensa disputa. A ruptura institucional de 2016 e a eleição de 2018 abrem, entretanto, uma ruptura com esse percurso histórico, ao ameaçarem eliminar a própria arena de disputas, ou configurá-la de tal forma que os setores populares e, em especial os temas do racismo e da justiça agrária e fundiária, seriam eliminados dela.

Diante das reiteradas manifestações racistas do presidente da República, do desmonte dos órgãos responsáveis, dos efeitos do Teto dos Gastos Públicos e da retomada de propostas de reforma constitucional, é difícil e temerário fazer previsões, tanto quanto recomendações, já que elas parecem dirigidas a um vazio institucional. Ainda assim, vale retomar o vasto campo de iniciativas criadas, em especial, no âmbito dos extintos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social (MDS), tanto quanto no Ministério da Educação, como forma de apreender o quanto a observação e o diálogo técnico com as demandas quilombolas foram fonte de criatividade no campo das políticas públicas. Todas elas, entretanto, pressupõem a adoção de uma política fundiária capaz de reconhecer os direitos territoriais dessas comunidades, que incluem suas formas específicas e singulares de apropriação e convívio com a natureza.

BOX 2 – O DIREITO QUILOMBOLA E SUA APLICAÇÃO

*Carlos Marés*⁴⁶

O direito dos remanescentes das comunidades de quilombos foi reconhecido na Constituição de 1988 no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, reconhecendo não só a existência dessas comunidades como os direitos ao território. Reconhecido o direito é necessário implementá-lo, mas quem, como, em que prioridade deve ser feito? A resposta a essas perguntas depende de boa vontade política e compreensão da necessidade de se fazer justiça à população mais injustiçada da Nação.

46 Carlos Marés, Professor Titular de Direito Socioambiental da PUCPR. Capítulo concluído em maio de 2020.

Como faltava a boa vontade, a norma dormitaria no limbo das leis não aplicadas. Como já descrito no texto de José Maurício Arruti acima, em 1995, por iniciativa da senadora Benedita da Silva, deu-se início ao trâmite de um projeto de lei regulamentadora no Senado Federal. Aprovado, seguiu para a Câmara dos deputados em 1997, como PL nº 3.207. Regulamentava o *“procedimento de titulação de propriedade imobiliária aos remanescentes das comunidades de quilombos”*.

Os trâmites não foram muito rápidos e a matéria chegou à aprovação apenas no final de 2001. Seria certamente aprovado. Pouco antes, em 10 de setembro de 2001, o Executivo Federal emitiu o Decreto nº 3.912 regulamentando a matéria de forma diversa e contrária. O Decreto revelava má vontade. Não reconheceu o direito comunitário, entendeu que a Constituição estava se referindo a direitos individuais de propriedade e não ao reconhecimento de comunidades com direitos coletivos. Para reconhecer o direito individual de propriedade exigiu que houvesse comprovação de ocupação pelos remanescentes no ano de 1888 e no de 1988. Quer dizer, o remanescente, indivíduo, deveria ser uma pessoa cuja família estivesse ocupando a terra por cem anos. O absurdo é que com muito menos tempo o indivíduo poderia adquirir o direito por usucapião, fosse ou não remanescente. A mesma Constituição que reduzira a cinco anos a usucapião de pequenas terras urbanas e rurais, para todos, teria estabelecido 100 anos para os remanescentes de quilombos? Interpretação não aceitável, por absurda.

Em novembro, dois meses depois, como se esperava, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto sem alterações e devolveu ao Senado. Remetido à Presidência da República para sanção foi vetado integralmente com requintes de maldade. O presidente Fernando Henrique Cardoso escolheu o dia 13 de maio de 2002 para assinar o veto total, exatos 114 anos depois da Abolição da Escravatura. Simbólico.

As razões de veto são uma eloquente peça de mau Direito, alegam inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, mas não o demonstram. O primeiro fundamento é de que não precisa de Lei já que a matéria está contemplada em um Decreto, apesar de o Decreto estabelecer o contrário da Lei aprovada. Isto é a inversão do Direito, pode não precisar de decreto se já há lei, mas nunca o contrário, a Lei pode contrariar o Decreto, mas não o contrário. O segundo argumento é de que a Lei tornaria mais difícil o procedimento e seria um retrocesso ao direito individual, privado, de propriedade, dos remanescentes, já que atribuiu uma titularidade coletiva. Segundo o argumento, seria inconstitucional reconhecer direitos coletivos a comunidades remanescentes de quilombos. As razões de veto interpretaram que não existem comunidades, apenas indivíduos. A lei vetada tratava, justamente, do reconhecimento de comunidades e, por consequência, de territorialidades. O projeto de lei havia sido elaborado pela então senadora Benedita da Silva que, como constituinte em 1988, tinha sido a deputada que garantira a inclusão desses direitos no texto final e sabia, como todos os constituintes, que se estava tratando de di-

reitos de comunidades, não de indivíduos. Afirmaram ainda que não é possível, por inconstitucional, desapropriar terras privadas para garantir direitos aos quilombos. Em leitura atenta se percebe que a afirmação do decreto e do veto negam a vigência, a importância e a razão de ser do dispositivo constitucional. Muitos anos depois, o Supremo Tribunal Federal iria dizer exatamente o contrário.

No ano seguinte assumiu a presidência Luís Inácio Lula da Silva que, respaldado no Congresso que havia aprovado uma Lei e ainda não havia apreciado as razões de veto, publicou novo Decreto, nº 4.887, em 20 de novembro de 2003, parecido com a lei aprovada e vetada. Com o decreto em vigor, o Congresso apreciou e acatou o veto. Ficaram os quilombolas sem uma lei, mas ganharam um decreto.

O novo decreto recompôs a lei vetada, mas imediatamente o partido Democratas (DEM), então Partido da Frente Liberal (PFL), ingressou com Ação de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal. Os argumentos eram muito parecidos aos do veto, com alguns sinais trocados, como, por exemplo, argumenta que a norma constitucional não era autoaplicável e demandaria uma lei para sua aplicação, não apenas um decreto, em argumento inverso ao utilizado para vetar a lei.

Mesmo *sub judice* o decreto começou a ser aplicado e foram reconhecidos direitos a algumas comunidades quilombolas. Alguns governos estaduais aplicaram o decreto, como o Paraná. A sua aplicação concreta gerou contestações judiciais locais sob a alegação de inconstitucionalidade e alguns Tribunais Regionais a afastaram, como no caso do Quilombo Paiol de Telha. Quinze anos depois, em 2018, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a Ação de Inconstitucionalidade. O decreto valia e continuou valendo.

A decisão não apenas declarou a constitucionalidade do decreto, mas reconheceu que a norma constitucional é autoaplicável, portanto independe de lei para sua aplicação, além disso, os direitos ali estabelecidos são coletivos e não há marco temporal para a ocupação. Completando, a decisão reconheceu que, independentemente do decreto, é possível desapropriar terras privadas para compor o território coletivo da comunidade. A decisão confirmou o disposto na Constituição e todos os direitos e suas formas procedimentais podem ser feitos com o decreto ou sem ele.

Em todo caso, em 2004 havia entrado em vigor no Brasil a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho que garante às comunidades remanescentes de quilombos, consideradas povos tribais, os direitos à existência e à territorialidade e, em consequência, à consulta prévia, informada, livre e de boa-fé sempre que atos possam impactar seus direitos. Inclusive a eventual revogação do decreto.

3.3. Direitos coletivos versus direitos individuais

Manuela Carneiro da Cunha⁴⁷ e Spensy Pimentel⁴⁸

Povos indígenas, quilombolas, comunidades de fecho de pasto, ribeirinhos, pescadores artesanais, quebradeiras de coco babaçu, cipozeiros, apanhadoras de sempre-vivas, vazanteiros, catadoras de mangaba, faxinalenses, e muitas outras comunidades tradicionais têm concepções diversas do que sejam seus territórios e os direitos sobre eles. Em comum, porém, têm uma concepção de direitos coletivos sobre o seu território que contrasta fortemente com o ordenamento jurídico que é nosso pelo menos desde a Lei de Terras de 1850, e que se baseia na propriedade privada da terra. Nesse aspecto, pode-se dizer que causam dificuldades ao sistema jurídico brasileiro.

Bastará lembrar a oposição tenaz que houve à regulamentação do art. 68 das Disposições Transitórias da Constituição Federal que garantia propriedade de suas terras aos quilombolas. Reivindicadas como terras comunitárias, um decreto presidencial atalhou o processo parlamentar e decretou-as propriedades individuais. Foi necessário outro decreto de outro presidente para retornar à figura de direitos coletivos de propriedade sobre as terras de quilombos (ver Box 2 – O direito quilombola e sua aplicação, nesta Seção).

Territórios comuns, no entanto, é bom que se saliente, não quer dizer ausência de regras para seu uso. Quer dizer, pelo contrário, regras específicas detalhadas de direito consuetudinário e sua evolução. São elas, como salientou Elinor Ostrom, Prêmio Nobel de Economia, que asseguram a governança.

A etnografia e análise jurídica dos territórios de comunidades tradicionais, ainda muito insuficientes, estão aos poucos se adensando, e podemos recomendar aqui textos importantes sobre algumas delas, como seringueiros do Alto Juruá (POSTIGO, 2010), comunidades de fecho de pasto (ALVES DE SÁ, 2010) e quilombos (MILANO, 2011); a produção sobre o tema na esfera antropológica é ampla, destacando-se os nomes de Paul Little, Alfredo Wagner Berno de Almeida, João Pacheco de Oliveira e Marcela Coelho de Souza.

Para os direitos territoriais das muitas comunidades tradicionais, veja-se a Seção 4, Alguns Direitos Específicos na Legislação Brasileira, deste Diagnóstico. Importante aqui é lembrar o art. 3º, § 1 do Decreto nº 6.040/2007, que arrola entre seus objetivos específicos o de “I - garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica”.

47 Antropóloga, Professora Titular Aposentada da USP e Emérita da Universidade de Chicago. Membro da Academia Brasileira de Ciências.

48 Antropólogo e Jornalista, Professor Adjunto da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) e Pesquisador do Centro de Estudos Ameríndios, da Universidade de São Paulo (Cesta-USP).

3.3.1. Singularidades do sistema jurídico em relação às terras indígenas

Do ponto de vista do sistema jurídico do Estado brasileiro, terras indígenas tradicionalmente ocupadas, na Constituição Federal de 1988, são entendidas como aquelas “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 à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”, art. 231, § 1º. Esse entendimento consagra o que já afirmava o ministro Victor Nunes Leal, em 1961, a propósito da natureza *sui generis* da posse exclusiva dos índios reconhecida às terras indígenas: “não está em jogo, propriamente, um conceito de posse, nem de domínio, no sentido civilista; trata-se de habitat de um povo”, Recurso Extraordinário nº 44.585, D.J., 11 de outubro de 1961.

Não é aqui o espaço para o riquíssimo debate jurídico que pode ser consultado alhures⁴⁹. Bastará salientar algumas singularidades da noção jurídica dos direitos indígenas às suas terras tradicionalmente ocupadas: a primeira é que esse direito é declarado originário, o que significa que ele não é outorgado pelo Estado, mas que ele preexiste e precede o próprio Estado: ao Estado não compete conceder as terras indígenas, o que é a atribuição constitucional do Estado é o dever de reconhecê-las, demarcá-las e protegê-las.

“Art. 231. *Caput*: São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (BRASIL, 1988).

Essa visão se baseia no grande jurista João Mendes Jr. que assenta o direito dos índios a suas terras no que chama de mais fundamental de todos os títulos, o indigenato (MENDES JR., 2018, p. 350).

Outra singularidade em relação a legislações de outros países americanos é de que o que Estado reconhece aos povos indígenas o direito à posse exclusiva e inalienável das terras tradicionalmente ocupadas e à União o domínio ou propriedade dessas mesmas terras. Mas esse domínio é entendido na Constituição como uma proteção especial que o Estado deve prestar às terras indígenas, entre outras coisas, coibindo invasões e roubo de recursos. As terras indígenas tradicionalmente ocupadas são, portanto, patrimônio da União, mas a União não pode anular a posse exclusiva e inalienável dos índios. Esse regime jurídico protege as terras indígenas do risco de entrarem no mercado imobiliário. Vale citar, se não na sua inteireza, pelo menos o *caput* do artigo 231, novamente, e seus sete primeiros parágrafos:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

49 Ver, por exemplo, M. Carneiro da Cunha e S. Barbosa (2017).

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a 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.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º. [art.174 refere-se a cooperativas de garimpo]. (BRASIL, 1988).

Para os direitos territoriais das muitas comunidades tradicionais, veja-se o Capítulo 4.1. Definições, legislação e enunciados da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal, deste Diagnóstico. Importante aqui é perceber que a definição dos territórios das comunidades tradicionais segue de perto a concepção das terras indígenas. Bastará notar que o art. 3º, § 1º, do Decreto nº 6.040/2007, que fala dos povos e comunidades tradicionais, arrola entre seus objetivos específicos o de “I – garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica”.

3.3.2. Singularidades das concepções de povos indígenas sobre seus territórios

Os estudos antropológicos sobre território enfatizam as concepções indígenas (GALLOIS, 2004; HAVT, 2001; GARCIA, 2010, 2012; GALLOIS; HAVT, 1998; LADEIRA, 2007, 2008), abordando os critérios relacionados ao bem viver. Se as concepções dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais em geral geram dificuldades ao sistema jurídico brasileiro, esse sistema, por sua vez, causa dificuldades de adequação das variadas noções dos diversos povos indígenas sobre o que venham a ser seus territórios. Exige dos povos indígenas um processo de adaptação, como bem evidenciou a análise pioneira dos exemplos das terras zo'é e wajãpi (GALLOIS, 2004).

O território é, entre muitos povos como os Wajãpi e os Karitiana entre outros, entendido como compartilhado com outros seres vivos e até elementos da paisagem, que têm seus próprios direitos sobre o mesmo espaço (GALLOIS, 2004, VANDER VELDEN, 2017). É um contraste com a preponderante noção ocidental de que os animais e a natureza toda existem a serviço e em benefício dos humanos (CARNEIRO DA CUNHA, 2019).

BOX 3 – A NOÇÃO ZO'É DE TERRITÓRIO

Dominique Tilkin Gallois⁵⁰

“[...] a noção zo'é de -koha traz elementos importantes para entender sua concepção de 'território' [...] -Koha possui uma abrangência mais ampla, no sentido de “modo de vida”, “bem viver” ou “qualidade de vida”, o que significa que as condições ambientais, ecológicas e materiais são componentes obrigatórios na definição. Aliás, os Zo'é usam esse termo também em referência a algumas espécies animais, vegetais e aos mortos. Em relação aos próprios Zo'é, o conceito incorpora sua forma de organizar-se territorialmente, dividindo-se em grupos locais formados por famílias extensas. Por incorporar as condições ambientais de sua existência, indica o empenho do grupo em conhecer o meio que ocupa. Para caracterizar os -koha de animais e plantas, esse conhecimento é sistemática e continuamente acumulado no próprio processo de ocupação, no manejo e uso dos recursos, observando ciclos, hábitos etc., o que, por sua vez, funciona como fator de aumento na racionalidade do manejo” (GALLOIS, 2004, p. 38).

Uma fonte muito rica para entender as concepções dos diversos povos indígenas sobre seus territórios são os processos administrativos de identificação e delimitação de terras indígenas e, mais recentemente, os planos de gestão territorial (PGTAs) (Ver Capítulo 5.5. Gestão territorial e ambiental de terras indígenas: PNGATI, avanços e desafios).

50 Antropóloga, Professora Titular (aposentada) da Universidade de São Paulo.

Na década de 90, criou-se um novo padrão no país para a demarcação de terras indígenas com um processo regulamentado a partir de duas portarias de 1996. Com isso, os relatórios de identificação e delimitação de terras indígenas produzidos no período passaram a constituir um repositório de informações oferecidas pelos próprios grupos indígenas a respeito de sua relação com o território que ocupam ou que, tendo sido expulsos, pretendem reocupar. Conforme solicitado pela Portaria nº 14/1996, da Funai:

“o referido relatório, para propiciar um regular processo demarcatório deve precisar, com clareza e nitidez, as quatro situações previstas no parágrafo 1º do art. 231 da Constituição, que consubstanciam, em conjunto e sem exclusão, o conceito de “terras tradicionalmente habitadas pelos índios”, a saber: (a) as áreas “por eles habitadas em caráter permanente”; (b) as áreas “utilizadas para suas atividades produtivas”; (c) as áreas “imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem estar”; e (d) as áreas “necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições” (FUNAI, 1996).

Apenas o resumo dos relatórios é publicado no Diário Oficial, porém, com o advento da internet, bancos de dados oficiais e também mantidos por organizações da sociedade civil e universidades passaram a divulgar parte desses dados, que já constavam também, embora de forma menos sistemática, nas identificações anteriores a 1996. Observe-se, ainda, que um número significativo de antropólogos passou a relacionar suas pesquisas acadêmicas a esses processos de identificação, seja utilizando parte dos dados aí obtidos em suas teses (PEREIRA, 2004; MURA, 2006), seja realizando uma reflexão antropológica sobre a participação nesses processos, por exemplo De Paula (2007). Mais recentemente, há casos em que perícias antropológicas relacionadas a processos judiciais em que os processos de identificação são questionados têm sido transformadas em livros (EREMITES DE OLIVEIRA; PEREIRA, 2009, 2012).

Após, sobretudo, o estabelecimento da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), em 2012 (Ver Seção 5 desta publicação), passaram, também, a ser divulgados na internet os chamados “planos de gestão”, documentos que, frequentemente, incluem informações detalhadas sobre a forma como os povos indígenas se relacionam com os territórios estabelecidos oficialmente como “terras indígenas”, estabelecendo não só uma divulgação de saberes tradicionais por meio desses documentos, mas também a base para planos de trabalho que incluem uma combinação desses conhecimentos com outros saberes e práticas trazidos por indígenas com formação acadêmica ou que tiveram oportunidade de passar por formações oferecidas pelo indigenismo oficial, por universidades ou por organizações da sociedade civil. Em alguns casos, planos de gestão (usando termos como “gestão socioambiental” ou “gestão etnoambiental”) já vinham sendo produzidos em algumas comunidades desde a década anterior, como o Plano de Gestão dos Ashaninka do Rio Amônia, Acre, de 2007, ou o dos Suruí da Terra Indígena Sete de Setembro, Rondônia, de 2008.

É importante lembrar que territórios não guardam importância apenas por sua relação com atividades de subsistência, que aliás nunca são apenas subsistência, mas fonte de relações e elaborações complexas. Em muitos contextos os territórios adquirem alto valor simbólico.

Lugares são suportes de memórias e histórias do início dos tempos. O caso de patrimonialização pelo IPHAN da Cachoeira de Iauaretê no Alto Rio Negro (AM) (OLIVEIRA; ANDRELLLO, 2008) mostra de forma exemplar a relação entre território e memória.

Outras fontes importantes para uma compreensão mais profunda das múltiplas formas da relação dos povos indígenas com seu território são diálogos com pessoas que se destacam como “rezadores”, “pajés” ou “xamãs”. A posse de conhecimentos amplos a respeito da botânica, fauna, solos, hidrografia, clima local, entre outros fatores, frequentemente está relacionada ao prestígio que essas pessoas detêm. Há, pois, toda uma literatura etnológica desenvolvida nos últimos anos a partir do diálogo com essas figuras que enfatiza a inseparabilidade entre as dimensões cosmológicas e ecológicas (BARRETO, 2013; PIMENTEL, 2012, p. 210-19; etc.). Assim, sintetiza o antropólogo tukano João Paulo Barreto: “[...] nossa relação com os componentes do espaço, do ambiente ou do território é sempre mediada pelos sujeitos *wai-mahsã* [‘humanos invisíveis’]” (BARRETO, 2013, p. 30).

O enfrentamento com outras formas de ocupar a terra frequentemente enseja densas reflexões sobre a perda da biodiversidade, como acontece no caso do líder mbya Timóteo Verá Popygua (2016), do xamã kaiowá Atanásio Teixeira (PIMENTEL, 2012). Para Atanásio Teixeira, a recuperação pelos Kaiowá e Guarani das terras ocupadas pelo agronegócio instaurará um processo xamânico de restauração ecológica.

“Esta mata grande sempre foi nossa, este lugar sempre foi nosso. Eles (os brancos) derrubaram todas as matas, só prá depois chamar de Mato Grosso do Sul. [...]. Então [quando recuperarmos as terras], haverá dança e caminhada até o lugar onde vai renascer a nossa terra, e é ali que nós vamos. Ali haverá novamente os que vão dançar, vão ser arrumadas as casas. Então, nesse lugar eles vão abençoar, trazer coisas boas. Depois de abençoar o lugar, eles (os ñanderu) vão poder trazer de volta as nossas caças, o dono da caça vai chamar os animais, eles vão baixar de novo” (PIMENTEL, 2012, p. 205-6).

É significativo nesse sentido que os Yanomami condensem numa só palavra – *urihi* – a terra-floresta: é como se não houvesse território sem floresta: “Os brancos pensam que a floresta foi posta sobre o solo sem qualquer razão de ser, como se estivesse morta. Não é verdade... A floresta está viva. Não a ouvimos quando ela se queixa, porém ela sofre, como os humanos... Os [espíritos] *xapiripe* se movem sem parar dentro da floresta. Ela pertence a eles e isso os deixa felizes. Eles estão presentes em toda a parte... Os brancos não sabem nada disso. Eles pensam que a floresta é bela, fresca e ventilada sem nenhum motivo” (KOPENAWA, 2009, p. 7-8). E Davi opõe o bem viver compartilhado à concepção dos que ele chama de “povos da mercadoria”.

BOX 4 – O NOVO PRESIDENTE DO BRASIL, EU NEM MENCIONO O SEU NOME...

*Davi Kopenawa*⁵¹

O novo presidente do Brasil, eu nem menciono o seu nome, nem digo para ele: “Como você é o presidente, você deveria nos proteger!” Eu já conheço as palavras desse presidente: “Que venham todos os brancos que queiram dinheiro, os criadores de gado, os madeireiros, os garimpeiros e os colonos também. Eu vou dar-lhes essa floresta, para acabar com todos os Yanomami, todos eles, e para que os brancos se tornem os proprietários. É nossa terra e tudo bem! Assim é, eu sou o único senhor dessa terra!” Essas são as suas palavras. Essas são as palavras daquele que se faz de grande homem no Brasil e se diz presidente da República. É o que ele verdadeiramente diz: “Eu sou o dono dessa floresta, desses rios, desse subsolo, dos minérios, do ouro e das pedras preciosas! Tudo isso me pertence, então, vão lá buscar tudo e trazer para a cidade. Faremos tudo virar mercadoria!” (Depoimento de Davi Kopenawa preparado para a Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, 3 mar. 2020).

BOX 5 – A JUDICIALIZAÇÃO CONTRA O POVO GUARANI NO OESTE DO PARANÁ

*Júlia Carvalho Navarra*⁵²

Localizados em uma região de fronteira com o Paraguai e o Mato Grosso do Sul, os Avá-Guarani do oeste do Paraná carregam nas costas anos de resistência para garantir a manutenção de sua cultura e de seus modos de vida. Com ameaças de diversos atores, as famílias indígenas que vivem hoje na região resistiram a um processo articulado de esbulho territorial praticado tanto por particulares quanto ativamente pelo próprio Estado, com uma política etnocida a pautar a atuação não apenas de ordem local, como nacional.

Nesse contexto, o interesse público e privado sobre o território serviu de base a justificar uma série de graves violações de direitos humanos perpetradas contra os povos indígenas. O relatório temático da Comissão Nacional da Verdade nos apresenta com detalhes as violências praticadas no período ditatorial, que seguem exercendo seus impactos até os dias de hoje.

Apenas considerando as violências documentadas pelos relatórios arrolados, os povos indígenas que viviam no oeste do Paraná sofreram por diversas práticas, tais como genocídios, envenenamentos, torturas, sequestros, apagamento cultural,

51 Xamã e Liderança Indígena Yanomami.

52 Advogada, Centro de Trabalho Indigenista (CTI).

contaminação dolosa por doenças, cárcere privado, trabalho escravo, remoções forçadas, incêndios de suas casas... Os Avá-Guarani, assim como outras etnias, trazem tristes relatos sobre esse período, havendo, inclusive, lembranças recentes de lideranças que têm na memória experiências vividas nesse passado.

Atualmente, são mais de 2 mil indígenas distribuídos em 25 Tekohás (aldeias), quatorze em Guaíra e Terra Roxa, no extremo Noroeste (TI Tekohá Guasu Guavira), e as demais na região mais a sudoeste, próximos de Foz do Iguaçu (TI Tekohá Guasu Ocoy-Jacutinga).

A mora do Estado no reconhecimento territorial soma-se às investidas judiciais dos particulares, em um contexto político nacional de claro boicote às demarcações de terras indígenas pelo Poder Executivo.

Nos dias de hoje, os Avá-Guarani encontram-se completamente cercados por monoculturas latifundiárias de soja e milho, com, respectivamente, 95% e 100% da produção dominada pelos transgênicos no estado, sem contar com as propriedades voltadas à produção de erva-mate, encabeçadas pela Companhia Matte Laranjeira. Isso acaba representando, em termos processuais, um número total de 135 ações possessórias.

Em sua maioria, os processos são movidos em face do início dos estudos de demarcação da Tekohá Guasu Guavira. A Funai, diante do sucateamento, falta de servidores e divergências em termos de política interna, só iniciou os estudos mediante decisão judicial desfavorável, sendo obrigada a realizar os estudos sob pena de multa diária sobre seus servidores.

Outro importante fator de ameaça a agravar a situação dos Guarani na região diz respeito ao potencial hidrelétrico local. Distribuídos pela Bacia Platina, a segunda maior bacia hidrográfica do país, de onde advêm cerca de 60% do aproveitamento hidrelétrico nacional, as ocupações são alvejadas historicamente por interesses da segunda maior hidrelétrica do mundo: a Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional.

O empreendimento, colocado em funcionamento em 1983, alagou um território de cerca de 135 mil ha, abrangendo outros 15 municípios além de Foz do Iguaçu. Sem consulta, sem informação e sem um plano mínimo de realocação das comunidades, a Comissão Nacional e Estadual da Verdade registram que ao menos 32 aldeamentos ficaram completamente submersos. Alguns deles nos quais as pessoas só descobriram que teriam que sair quando viram a água subindo repentinamente em suas casas.

Segundo relatos dos próprios Avá-Guarani, muitos foram expulsos sem qualquer tipo de consulta ou reparação, mediante ameaças, violências físicas e psicológicas, incêndios de suas casas pelos próprios servidores do Inca junto à Itaipu, inundando a maior cachoeira do mundo em volume de água, as Sete Quedas, cujo valor cos-

mológico e espiritual para os indígenas da região fez com que muitos preferissem morrer a viver sem o legado de Nhanderu (deus).

Os relatos são tão graves que o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) articulou uma visita *in loco* e a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal lançou em abril de 2019 um relatório próprio acerca do ocorrido: “Avá-Guarani: a construção de Itaipu e os direitos territoriais”. No mesmo ano, o caso também foi levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por meio de medida cautelar, movida pela Comissão Guarani Yvyrupa, organização indígena dos Guarani do Sul e Sudeste do país.

Levando em conta essa preocupação, sob a ótica da justiça transicional, a 6CCR encampou a criação de um caso específico a tratar do tema, tendo em vista os desdobramentos de um inquérito civil antigo, aberto em 2008, pela Procuradoria da República no Município de Foz do Iguaçu. Com a criação do Grupo de Trabalho “Violações dos Direitos dos Povos Indígenas e o Regime Militar”, iniciado em 2013, o grupo de procuradores criou um caso direcionado ao tema intitulado: “Avá-Guarani (PR) – UHE Itaipu Binacional e ditadura militar”⁵³ – a debruçar-se sobre a sistematização das violações cometidas.

Passados mais de 10 anos de coleta de dados, com provas documentais e testemunhais, a então procuradora-geral da República, Raquel Dodge, ingressou com uma ação no Supremo e, em cerca de 70 páginas, descreveu os fatos apurados pedindo pela justa reparação histórica. Os pedidos abarcavam tanto indenizações pecuniárias referentes a danos morais e materiais, quanto a obrigação solidária (entre todos: Estado, União, Funai, Inbra, Itaipu) de promover as medidas necessárias para a demarcação do território e a reparação mediante o reconhecimento das violências sofridas com um pedido público de desculpas, incluindo a narrativa nos currículos escolares e em campanhas de ações educativas nacionais e regionais.

No entanto, na virada do ano 2020, dado o cenário político atual – notoriamente desfavorável aos povos indígenas – a ação contra Itaipu foi arquivada pelo novo procurador-geral da República, Augusto Aras, nomeado por Jair Bolsonaro. A Funai, da mesma forma, segue sob as ordens de um ex-delegado nomeado para a Presidência, o mesmo responsável pela mesma Comissão Parlamentar de Inquérito que visou justamente atacar a legitimidade da instituição, questionando a validade de seu trabalho. Destarte, os Guarani do oeste do Paraná, assim como das demais localidades do país, seguem a caminhada com a força e resiliência que sempre lhes foi característica, em um enfrentamento constante contra o fim do mundo, de outros mundos possíveis.

53 Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Ava-Guarani.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

3.4. Territórios e direitos dos povos indígenas⁵⁴

Manuela Carneiro da Cunha⁵⁵, Sônia Barbosa Magalhães⁵⁶ e Cristina Adams⁵⁷

Marcos legais do país reconhecem direitos originários dos povos indígenas a seus territórios, mas brechas são abertas para negá-los. O descompasso entre a legislação e brechas introduzidas para poder burlá-la são uma constante na política indigenista até nossos dias. Desde o período colonial, a legislação afirmou a liberdade dos indígenas e seus direitos originários sobre as suas terras. No entanto, várias brechas legais e estratégias permitiram a escravidão dessas populações bem como a apropriação de seus territórios.

No século XIX, o incentivo a aldeamentos e a possibilidade de, além do governo imperial, as províncias também legissem sobre a política indigenista, resultaram em grande esbulho das terras indígenas, sobretudo no Nordeste e Sudeste do Brasil. Em 1906, a responsabilidade da política indigenista voltou a ser exclusivamente da União. A partir de 1934, todas as Constituições do país reconheceram os direitos dos indígenas a suas terras. Mas foi a Constituição Federal de 1988, após um período violento de espoliação de territórios na Amazônia, que explicitou com mais força a importância do indigenato como base dos títulos sobre as terras. Assim, desde 1988, os direitos dos indígenas sobre seus territórios são reconhecidos como originários, ou seja, anteriores ao próprio Estado. O Estado não os outorga, mas a Constituição confere ao Estado a obrigação de reconhecê-los, protegê-los e terminar a demarcação e homologação de suas terras até 1993.

Subterfúgios têm sido usados para retirar direitos de povos indígenas removidos de seus territórios pela força. Um exemplo de abril de 2020 foi a Instrução Normativa (IN) nº 9 da Funai que pretende eximir o Executivo de sua responsabilidade diante de terras indígenas ainda não homologadas. Um dos seus efeitos seria retirar essas terras indígenas do cadastro fundiário do Incra, o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), e permitir assim a certificação pelo Incra de pretensões fundiárias sobre áreas invadidas de terras indígenas. Por iniciativa de procuradores do Ministério Público Federal em diversos estados da Federação, até 25 de novembro de 2020, dez liminares e uma sentença judicial haviam sido expedidos contra essa IN, manifestamente inconstitucional. Outro subterfúgio tem sido o uso do Cadastro Ambiental Rural (CAR), auto-declaratório e sem valor fundiário, para se apropriar cartorialmente de áreas que invadem terras indígenas e quilombolas. Conflitos de terras e violência têm recrudescido. A partir de 2019, no governo de Jair Bolsonaro, invasões de garimpeiros, madeireiros e grileiros se intensificaram em terras indígenas. Apresentamos aqui (Quadro 1) um histórico dos principais marcos legais desde 1680, a partir de levantamento realizado para esta publicação⁵⁸.

54 Versão enriquecida de matéria originalmente publicada em Nexo Políticas Públicas/Linha do Tempo em 19 de agosto de 2020. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/linha-do-tempo/2020/Territ%C3%B3rios-e-direitos-dos-povos-ind%C3%ADgenas>. Acesso em: 30 nov. 2020.

55 Antropóloga, Professora Titular da Universidade de São Paulo.

56 Antropóloga, Professora Associada da Universidade Federal do Pará.

57 Ecóloga Humana, Professora Associada da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo.

58 E publicado também em: <https://pp.nexojournal.com.br/linha-do-tempo/2020/Territ%C3%B3rios-e-direitos-dos-povos-ind%C3%ADgenas>.

Quadro 1 – Principais marcos legais relativos a direitos de povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais a seus territórios

1500	1531	Regime sesmarial, implantado por meio da Carta Foral de 1531. Doação de sesmarias a homens influentes ligados ao reinado português. Indiretamente, incentivo ao sistema irregular de posse da terra. Mas o incipiente direito internacional já reconhece os direitos dos indígenas sobre seus territórios.
	1575	Formação dos primeiros quilombos no Brasil
1600	1680	Alvará de 1 de abril de 1680: os índios são “primários e naturais senhores de suas terras” e seu direito a suas terras é anterior a qualquer outro. Este Alvará será citado e renovado em 1755 e 1758.
	1686	Regimento das Missões. Os índios têm direito a se recusar a sair de suas terras. Aldeamentos para “civilização dos índios” serão feitos nesse caso dentro das terras originais dos índios.
1700	1722	Primeiras definições de quilombos.
	1755	Lei Pombalina de 6 de julho de 1755: “[os índios têm] inteiro domínio e pacífica posse das terras [...] para gozarem delas per si e todos os seus herdeiros”.
	1758	Diretório Pombalino do Maranhão e Grão-Pará: o direito dos índios nas povoações elevadas a vilas prevalece sobre o de outros moradores. Os índios “são os primários e naturais senhores das mesmas terras”.
	1769	Lei Máxima de 18 de agosto de 1769. Chamada Lei da Boa Razão, elaborada no processo da reforma pombalina. Apesar de não ser uma lei especificamente agrária, introduziu a legitimidade da posse.
1800	1822	Em 17 de julho de 1822, o regime de sesmaria no Brasil é extinto.
	1822-1850	Predomínio do acesso à propriedade da terra por meio da posse de terras desocupadas e, aparentemente, sem dono.
	1833	Cumulativamente com o Governo Imperial, as províncias passam a legislar sobre índios, o que dá início a um longo período de esbulho de terras indígenas.
	1850	Lei Eusébio de Queirós nº 581, promulgada em 4 de setembro de 1850. Proibia o tráfico de escravos. Complementada pela Lei Nabuco de Araújo, de 1854.
	1850	Lei de Terras nº 601, promulgada em 18 de setembro de 1850. Extinguiu a posse como forma de aquisição da terra, sendo permitida a aquisição apenas mediante compra, dificultado o acesso à terra por parte dos quilombolas e dos futuros escravos libertos. Terras possuídas por hordas indígenas não são devolutas (elas são reservadas da devolução, pois seu título é originário). Recomenda que se reservem terras para aldeamentos com o propósito da “civilização dos índios”.
	1854	Decreto nº 1.318 de 30 de janeiro de 1854: regulamenta a Lei das Terras de 1850. Em seus arts. 72 e 75: os índios têm escolha de não sair de suas terras. Nesse caso, os aldeamentos podem ser instalados na própria terra dos índios. As terras dos aldeamentos instalados fora das terras tradicionais dos índios são inalienáveis, destinadas à posse exclusiva dos índios que receberão títulos de propriedade quando “assim o permitir seu estado de civilização”.
	1855, 1857, 1870	Índios que habitam aldeamentos extintos são proprietários de suas posses.
	1887	Os aldeamentos extintos são passados às províncias.
	1889	Os estados legislam e promovem a catequese e civilização dos índios (até 1906).

1900	1906	Lei nº 1.606 de 2 de dezembro de 1906. Só a União é responsável pela política indigenista, que fica na alçada do recém-criado Ministério da Agricultura.
	1908	Primeira vez que o Brasil é acusado internacionalmente de genocídio pelas chacinas de indígenas, por ocasião da ocupação de colonos alemães na região Sul.
1910	1910	Governo Nilo Peçanha. Lei nº 8.072 de 20/6/1910. É criado o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPI), em 1918 renomeado SPI. Art. 2º, § 12: “[deve-se] promover, sempre que for possível, [...] a restituição dos terrenos que tenham sido usurpados [aos índios]”. O Serviço de Proteção aos Índios passará sucessivamente do Ministério da Agricultura para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930, para o Ministério da Guerra em 1934, e de volta para o da Agricultura em 1939, onde fica até sua extinção em 1967.
1930	1934	Constituição, art. 129: “será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las”.
	1936	Decreto nº 736 de 6 de abril de 1936. Decreto fundamental, art. 3º. O SPI é incumbido de “impedir que as terras habitadas pelos silvícolas sejam tratadas como se devolutas fossem, demarcando-as, fazendo respeitar, garantir, reconhecer e legalizar a posse dos índios”.
	1937	Constituição, art. 154, não difere substancialmente da Constituição de 1934 no tema indígena.
	1946	Constituição, art. 5º. União legisla sobre “incorporação dos silvícolas à comunhão nacional”. Art. 216 semelhante ao da Constituição Federal de 1934.
1960	1964	Início do governo militar de Humberto Castelo Branco
	1964	Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964. Estatuto da Terra. Nenhuma referência aos direitos territoriais dos quilombolas, permanecendo o silêncio jurídico sobre o tema até a Constituição de 1988.
	1967	Início do governo militar de Artur da Costa e Silva
	1967	Constituição, art. 8º: União legisla sobre incorporação dos silvícolas à comunhão nacional; art. 14, as terras ocupadas pelos silvícolas são patrimônio da União. O domínio ou propriedade das terras indígenas é agora da União, a posse e o usufruto exclusivos são dos índios. O SPI é extinto após escândalo de corrupção e crimes contra os índios revelado pelo Relatório Figueiredo. É criada a Funai na alçada do Ministério do Interior, o mesmo que lidera a ocupação da Amazônia a partir de 1970. Nessa década, muitos povos indígenas foram forçosamente contatados e desalojados de seus territórios.
	1969	Início do governo militar de Emílio Garrastazu Médici
	1969	Emenda Constitucional: arts. 4º, 8º reiteram 1967. Introduce art. 198: inalienabilidade, posse permanente, usufruto exclusivo das terras habitadas pelos silvícolas; nulidade de atos jurídicos contrários e ausência de indenização.
1970	1973	Lei nº 6.001 de 19 de dezembro de 1973 - Estatuto do Índio: estabelece a regra de demarcação, dispondo que as terras indígenas deveriam ser administrativamente demarcadas até 1978.
	1974	Início do governo militar de Ernesto Geisel
	1976	Decreto nº 76.999 de 8 de janeiro de 1976: encaminhamentos de demarcação nas mãos do Poder Executivo – arbítrios.
	1979	Início do governo militar de João Figueiredo
1980	1983	Decreto nº 88.118 - delimitação é responsabilidade da Funai e decreto homologatório é emitido pelo presidente da República.
	1985	Início do governo de José Sarney

	1987	Decreto nº 94.945 de 22 de setembro de 1987: cria procedimentos especiais para as terras indígenas situadas na faixa de fronteira, estabelecendo diferenças inexistentes na Lei e na Constituição.
	1988	Constituição de 1988: capítulo VIII – Dos Índios, art. 231, reconhece aos índios seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam; define essas terras como aquelas habitadas em caráter permanente, as utilizadas para atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessárias a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Índios têm a posse e usufruto exclusivo dessas terras que são inalienáveis, não podem ser removidos senão excepcionalmente e devem retornar quando cesse o risco. Nulidade de atos jurídicos contrários e indenização somente de benfeitorias. Nas disposições transitórias: A União deve concluir a demarcação de todas as terras indígenas até 1993.
	1988	Constituição de 1988, art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.
	1989	Convenção sobre os Povos Indígenas e Tribais nº 169, da Organização Internacional do Trabalho: convenção internacional mandatária que diz respeito aos povos indígenas. Povos indígenas quilombolas e tradicionais devem ser consultados.
	1990	Início do governo de Fernando Collor de Melo Funai vai para o Ministério da Justiça.
	1991	Decreto nº 22 de 4 de fevereiro de 1991, altera o Decreto nº 94.945/1987 e adapta o procedimento de demarcação de terras indígenas à Constituição Federal; não estabelecia a consulta prévia ou o possível protagonismo do povo, mantendo a iniciativa do processo exclusiva ao órgão federal.
	1992	Início do governo de Itamar Franco Convenção da Diversidade Biológica é assinada no Rio de Janeiro. Art. 8j realça conhecimentos tradicionais de povos indígenas e tradicionais.
	1995	Início do governo de Fernando Henrique Cardoso
	1995	Senadora Benedita da Silva dá início ao trâmite de Projeto de Lei regulamentadora no Senado Federal. Aprovado, seguiu para a Câmara dos Deputados em 1997, PL nº 3.207. Regulamentava a titulação coletiva de propriedade imobiliária aos remanescentes das comunidades de quilombos.
	1996	Decreto nº 1.775 altera o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, introduz o “contraditório”: estados, municípios e demais interessados terão prazo para se opor à demarcação apresentando provas, Funai tem o poder de demarcar terras indígenas;
2000	2001	Decreto Federal nº 3.912, regulamenta a forma como a Fundação Cultural Palmares deveria agir para dar cumprimento ao art. 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988. Limitou o direito quilombola, ao optar por uma interpretação do art. 68 do ADCT que lhe retirava a possibilidade de titular em favor dos quilombolas terras que lhes fossem necessárias à sobrevivência. Estabeleceu o marco temporal, afirmando que a Constituição garantiria a titulação apenas das terras que estivessem sendo ocupadas por quilombolas do ano de 1888, data da abolição da escravidão, a 1988, data da promulgação da Constituição Federal.
	2002	PL nº 3.207/1995 da Senadora Benedita da Silva é aprovado na Câmara Federal sem alterações e devolvido ao Senado Federal. Remetido à Presidência da República para sanção foi vetado integralmente no dia 13 de maio de 2002, exatos 114 anos depois da Abolição da Escravatura. Decreto presidencial estabelece propriedades individuais nas terras quilombolas.
	2003	Início do governo de Luís Inácio Lula da Silva
	2003	Decreto Federal nº 4.883 de 20 de novembro de 2003 transferiu a competência para a titulação dos territórios quilombolas do Ministério da Cultura (Fundação Palmares) para o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

	2003	Decreto nº 4.887 de 20 de novembro de 2003 regulamenta o art. 68 do ADCT, combinado com os artigos 215 e 216, que inseriram as comunidades quilombolas como Patrimônio Cultural do Brasil. A identidade étnica torna-se elemento caracterizador do novo direito territorial. Conceitua o quilombo como unidade de resistência à opressão histórica relacionada ao racismo, opressão essa do passado, mas também do presente. O parâmetro de reconhecimento passa a ser as terras necessárias para a reprodução da comunidade. Caracteriza assim os territórios quilombolas: “São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural”, art. 2º, § 2º.
	2004	Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 3.239/2004, ajuizada pelo então Partido da Frente Liberal, hoje, Partido Democratas, no STF. Questiona o critério da autodeclaração étnica, e argumenta que a caracterização do território quilombola, fundado na reprodução física, social, econômica e cultural do grupo étnico, é por demais abrangente; e que o Decreto cria uma nova modalidade de desapropriação inexistente no ordenamento jurídico. Reivindicava o estabelecimento de um marco temporal: só poderiam ser reconhecidas as áreas que estivessem comprovadas que se formaram durante a fase imperial. Julgada improcedente pelo STF em fevereiro de 2018.
	2004	Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004 promulga Convenção nº 169 da OIT, reforçando a obrigação de consulta a populações tradicionais em qualquer iniciativa que atinja seus territórios.
	2007	Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007: garante aos povos e comunidades tradicionais seus territórios e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica. Desvincula a conceituação das comunidades quilombolas das características morfológicas e de qualquer marco temporal relativo à escravidão. Prevalecem os sentidos dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal e o propugnado no art. 14 da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho.
	2007	Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas
	2009	Instrução Normativa nº 57/2009 do Incra estabelece processo de titulação complexo e demorado para os territórios quilombolas.
2010	2010	Lei nº 12.288 de 20 de julho estabelece o Estatuto da Igualdade Racial.
	2011	Início do governo de Dilma Rousseff
	2012	Decreto nº 7.747 de 5 de junho de 2012 institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas.
	2012	Portaria nº 303/AGU tenta introduzir o marco temporal indígena e as condicionantes adotadas na demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol na Administração Pública. Tenta assim impedir reconhecimento de TIs das quais os indígenas tivessem sido expulsos antes da data da promulgação da Constituição Federal de 1988 e que fossem ampliadas TIs anteriormente mal demarcadas. Tendo o STF afirmado que o Marco Temporal e condicionantes se aplicavam exclusivamente à TI Raposa Serra do Sol, o parecer é abandonado em 2013.
	2016	Início do governo de Michel Temer
	2016	Medida Provisória nº 726/2016 extingue o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e transfere a atribuição pela regularização fundiária dos territórios quilombolas para o novo Ministério da Educação e Cultura, depois Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, da Casa Civil, diretamente ligada à presidência. Casa Civil determinou a suspensão de todos os processos de titulação de terras quilombolas em curso.
	2016	Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto dos Gastos Públicos) leva a sucessivos cortes no orçamento dedicado à regularização dos territórios quilombolas, entre 2016 e 2019.
	2016	Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, da Organização dos Estados Americanos.

	2017	Parecer nº 001/2017/AGU: reestabelece a eficácia da Portaria nº 303/AGU e veda ampliação da terra indígena já demarcada. Reinstaurou o marco temporal: índios que não estavam de posse de suas terras na data da promulgação da Constituição Federal - 5/10/1988 e que não agiram contra esse esbulho perdem seus direitos sobre essas terras.
	2017	A Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e outras organizações da sociedade civil brasileira solicitam utilização do procedimento previsto no art. 41 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em razão da “lastimável situação das titulações de territórios quilombolas no Brasil”.
	2018	Nota Técnica nº 02/2018 da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão sobre Parecer nº 001/2017/AGU conclui que há “manifesta nulidade do parecer normativo” e que o “Governo brasileiro se utiliza de artifícios para sonegar os direitos dos índios aos seus territórios”.
	2019	Início do governo de Jair Bolsonaro
	2019	MP nº 870, no primeiro dia de governo, transfere a competência de demarcação de terras indígenas (Funai) e quilombolas (Incra) para o Ministério da Agricultura. Congresso se opõe e determina que Funai e demarcações permaneçam no Ministério da Justiça.
2020	2020	Maio: Parecer nº 001/2017/AGU que instituiu o “marco temporal” é suspenso pelo Superior Tribunal Federal por decisão monocrática do Ministro Edson Fachin.
	2020	Portaria nº 45/2020 da Fundação Cultural Palmares extingue sete órgãos colegiados indispensáveis à construção coletiva de decisões sobre políticas públicas, concentrando o poder na presidência da fundação.
	2020	Instrução Normativa nº 9 da Funai de 22 de abril de 2020 exime a União de suas responsabilidades para com terras indígenas ainda não homologadas; exclui-as do SIGEF, órgão fundiário do Incra que passa a poder certificar invasões em terras indígenas ainda não homologadas. Procuradores do MPF entram com ações e até novembro 2020, dez liminares e uma sentença judicial proíbem a aplicação da IN em seis estados da Federação.

Referências bibliográficas

ALARCON, D. F.; MILLIKEN, B.; TORRES, M. (ed.). (2016). **Ocekadi**: hidrelétricas, conflitos socioambientais e resistência na Bacia do Tapajós. Brasília; Santarém: International Rivers; Programa de Antropologia e Arqueologia da Universidade Federal do Oeste do Pará.

ALMEIDA, A. W. B. (1989). Terras de Preto, Terras de Santo, Terras de Índio: uso comum e conflito. In: HÉBETTE, J.; CASTRO, E. (org.). **Na trilha dos grandes projetos**. Belém: NAEA/UFPA.

ALVES DE SÁ, A. (2010). **Território de uso comum das comunidades tradicionais**: uma visão jus socioambiental do criar, fazer e viver dos fundos de pasto da Bahia/Brasil. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

ARNT, R.; PINTO, L. F.; PINTO, R. (1998). **Panará**: a volta dos índios gigantes. São Paulo: Instituto Socioambiental. 166p. (Ensaio fotográfico e relato de Pedro Martinelli.)

ARRUTI, J. M. (2008). Quilombos. In: SANSONE, L.; PINHO, O. A. (org.). **Raça**: novas perspectivas antropológicas. Salvador: ABA; EDUFBA. p. 315-350.

BARRETO, J. P. L. (2013). **Wai-Mahsã**: peixes e humanos. Um ensaio de antropologia indígena. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Amazonas, Manaus.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm/. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRASIL. FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). (1996). **Portaria nº 14/1996**. Estabelece regras sobre a elaboração do Relatório circunstanciado de identificação e delimitação de Terras Indígenas a que se refere o parágrafo 6º do artigo 2º, do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/dpt/pdf/portaria-14funai.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRUM, E. (2014). Como rasgar a Constituição e massacrar índios, segundo o governo Dilma Rousseff. **Eliane Brum, desacontecimentos**, ano 1, 27 nov. 2014. Disponível em: <http://eliane-brum.com/desacontecimentos/como-rasgar-a-constituicao-e-massacrar-indios-segundo-o-governo-dilma-rousseff/>. Acesso em: 17 set. 2020.

CARNEIRO DA CUNHA, M. (2019). Anti-domestication in the Amazon: swidden and its fawls. **HOU: Journal of Ethnographic Theory**, v. 9, n. 1, p. 126-136.

DE PAULA, L. R. (2007). **Travessias**: um estudo sobre a dinâmica sócio-espacial Xavante. 2007. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências

Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. DOI: 10.11606/T.8.2007.tde-22112007-153535. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-22112007-153535/pt-br.php>. Acesso em: 14 mar. 2021.

EREMITES DE OLIVEIRA, J. E.; PEREIRA, L. M. (2007). “Duas no pé e uma na bunda”: da participação terena na guerra entre o Paraguai e a Tríplice Aliança à luta pela ampliação de limites da Terra Indígena Buriti. **História em Reflexão**, Dourados, v. 1, n. 2, p. 1-20.

EREMITES DE OLIVEIRA, J. E.; PEREIRA, L. M. (2012). **Terra Indígena Buriti**: perícia antropológica, arqueológica e histórica sobre uma terra terena na Serra de Maracaju, Mato Grosso do Sul. Dourados: Editora UFGD.

GALLOIS, D. T. (2004). Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? *In*: RICARDO, F. (org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza**: o desafio das sobreposições. Brasília: Instituto Socioambiental. p. 37-41.

GALLOIS, D. T.; HAVT, N. B. (1998). **Relatório de identificação da TI Zo'é**. São Paulo: Núcleo de História Indígena e do Indigenismo (NHII-USP).

GARCIA, U. F. (2010). **Karawara**. A caça e o mundo dos Awa-Guajá. 2010. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade São Paulo, São Paulo.

GARCIA, U. F. (2012). Ka'á Watá, andar na floresta: caça e território em um grupo tupi da Amazônia. **Revista Mediações (UEL)**, v. 17, p. 172-190.

HAVT, N. B. (2001). **Representações do ambiente e da territorialidade entre os Zo'é/PA**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

KOPENAWA, D. (2009). Urihi A. *In*: BRUCE, A.; MILLIKEN, W. (2009). **Urihi A: a terra-floresta Yanomami**. São Paulo: ISA; Paris: IRD, p. 7.

LADEIRA, M. I. (2007). **O caminhar sob a luz**: o território mbya à beira do oceano. São Paulo: UNESP.

LADEIRA, M. I. (2008). **Espaço geográfico Guarani-Mbya**: significado, constituição e uso. Maringá/Paraná: Eduem; São Paulo: EDUSP.

MAGALHÃES, S. B.; CARNEIRO DA CUNHA, M. (coord.). **A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte**: relatório da SBPC. São Paulo: SBPC, 2017.

MENDES JR., J. (2018 [1912]). Os indígenas do Brasil, seus direitos individuais e políticos. *In*: CARNEIRO DA CUNHA, M.; BARBOSA, S. (ed.). **Direitos dos povos indígenas em disputa**. Ed. UNESP, p. 319-361.

MILANO, G. B. (2011). **Territórios, cultura e propriedade privada**: direitos territoriais quilombolas no Brasil. 2011. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

MILLER, J. (2008). **Nambikwara**. Povos indígenas no Brasil. São Paulo: Instituto Socioambiental. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Nambikwara>. Acesso em: 11 maio 2020.

MOLINA, L. P. (2017). **Terra, luta, vida**: autodemarcações indígenas e afirmação da diferença. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília.

MURA, F. (2006). À procura do bom viver. Território, tradição de conhecimento e ecologia doméstica entre os Kaiowa. 2006. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

NASCIMENTO, A. (1980). **O quilombismo**. Petrópolis: Vozes. 281p.

OLIVEIRA, A. G.; ANDRELLO, G. (2008). **Cachoeira de Iauaretê**. Dossiê IPHAN 7. Brasília: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

PEREIRA, L. M. (2004). **Imagens kaiowá do sistema social e seu entorno**. 2004. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade de São Paulo, São Paulo.

PIMENTEL, S. (2012). **Elementos para uma teoria política kaiowá e guarani**. 2012. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, São Paulo.

POSTIGO, A. A. (2010). **A terra vista do alto**: usos e percepções acerca do espaço entre os moradores do Rio Bagé, Acre. 2010. 311 p. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280738>. Acesso em: 1 jul. 2021.

SCHRAMM, F. P. (2018). Orçamento para titulação de territórios quilombolas cai mais de 97% em cinco anos. **Terra de Direitos**, 14 maio 2018. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/orcamento-para-titulacao-de-territorios-quilombolas-cai-mais-de-97-em-cinco-anos/22824>. Acesso em: 27 nov. 2020.

TRECCANI, G. D. (2006). **Terras de quilombo**: caminhos e entraves do processo de titulação. Belém: Secretaria Executiva de Justiça; Programa Raízes. 354 p.

VANDER VELDEN, F. (2017). Serão eles o que a gente foi? Karitiana, Puruborá e dois povos indígenas isolados em Rondônia. **Revista Brasileira De Linguística Antropológica**, v. 8, n. 2, p. 105-120. DOI: <https://doi.org/10.26512/rbla.v8i2.16302>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/ling/article/view/16302>. Acesso em: 1 jul. 2021.



Povos Tradicionais e Biodiversidade no Brasil

Contribuições dos povos indígenas,
quilombolas e comunidades tradicionais
para a biodiversidade, políticas e ameaças