

Terras indígenas ameaçadas: As ações institucionais favoráveis ao agronegócio

Endangered indigenous lands: Institutional actions favorable to agribusiness



Romário Edson da Silva Rebelo¹

romariorebelo@live.com



Antonio José de Mattos Neto²

antoniojosedemattosneto@gmail.com

Resumo: O presente artigo resulta de uma pesquisa documental e bibliográfica a respeito das ações institucionais favoráveis ao agronegócio mais ameaçadoras à demarcação das terras que os povos indígenas tradicionalmente ocupam. Tomando por base o caso do confinamento da aldeia dos Kaiwoá, no Mato Grosso do Sul, a uma área cuja extensão era insuficiente para que garantissem a própria subsistência, e a partir do Parecer n. 01/2017-GAB/CGU/AGU, que vinculou a Administração Pública federal ao entendimento do Supremo Tribunal Federal no caso da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol, chegou-se a conclusões desanimadoras com relação à demarcação das terras indígenas no Brasil.

Palavras-chave: Indigenato; Terras indígenas; Demarcação; Ações institucionais; Agronegócio.

1 Doutorando em Direito, na área de concentração Direitos Humanos e na linha de pesquisa Estudos Críticos do Direito, pelo PPGD/ICJ/UFGA. Mestre em Direito, na área de concentração Direitos Humanos e na linha de pesquisa Inclusão Social, também pelo Programa de PPGD/ICJ/UFGA. Bacharel em Direito pela FIBRA. Bolsista da CAPES. Membro do Grupo de Pesquisa CESIP-Margear/CNPq. Servidor público junto à FUNPAPA, entidade gestora da Política Nacional de Assistência Social a nível municipal (Belém, Brasil). E-mail: romariorebelo@live.com ID Lattes: 7978636977947386 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0486-2973>

2 Doutor em Direito pela USP. Especialista em Direito Privado pela UFGA. Professor Titular da Faculdade de Direito da UFGA e da UNAMA. Ex-Diretor Geral do ICJ/UFGA (2008-2012 e 2012-2016). Presidente da Academia Paraense de Letras Jurídicas e ex-Presidente da Academia Paraense de Letras (Belém, Brasil). Membro da União Mundial de Agraristas Universitários (Pisa, Itália), da Academia Brasileira de Letras Agrárias e do Instituto Histórico e Geográfico do Pará (Belém, Brasil). Ex-Promotor de Justiça do MPPA. Procurador da PFN aposentado. Advogado. E-mail: antoniojosedemattosneto@gmail.com ID Lattes: 4719479439779242 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6830-7485>

Abstract: This article results from a documental and bibliographical research on the institutional actions favorable to the agribusiness more threatening to the demarcation of the lands that the indigenous peoples traditionally occupy. Based on the case of the confinement of the Kaiwoá village, in Mato Grosso do Sul, to an area whose extension was insufficient to guarantee their own subsistence, and from Opinion n. 01/2017-GAB/CGU/AGU, which linked the Federal Public Administration to the understanding of the Supreme Court in the case of the Raposa Serra do Sol Indigenous Reserve, there were disappointing conclusions regarding the demarcation of indigenous lands in Brazil.

Keywords: Indigenate; Indigenous lands; Demarcation; Institutional actions; Agribusiness.

Data de submissão do artigo : Dezembro de 2017

Data de aceite do artigo: Junho de 2020

Introdução

Em 2004, devido à crescente expansão do agronegócio, quase 11 mil indígenas da etnia Kaiwoá, um povo indígena de origem Tupi-Guarani que tradicionalmente ocupa as margens dos Rios Apa, Dourados e Ivinhema, no Mato Grosso do Sul, foi confinado, segundo Baniwa (2005; 155-156), a uma reserva de apenas 3.500 hectares, área em que se assenta, com condições de subsistência e respeitando seu modo de vida, apenas 200 indígenas.

Obviamente que isso levou a uma série de problemas, todos diretamente relacionados ao confinamento da aldeia desse povo a uma área cuja extensão não era suficiente para que pudessem reproduzir seu modo de vida ou simplesmente garantir condições mínimas de subsistência, até mesmo a água potável era escassa entre eles.

A mortalidade infantil entre os Kaiwoá, por exemplo, foi duas vezes maior que o índice nacional dessa mesma época, registrando, ainda de acordo com Baniwa (2005; 155-156), mais de 60 mortes por mil nascidos vivos. Algumas das centenas de mortes entre as crianças desse povo ocorreram num acampamento montado pelos Kaiwoá na Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém), enquanto eles protestavam contra a ocupação, por produtores rurais, das terras que até então eles tradicionalmente ocupavam.

De acordo com o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pela Câmara dos Deputados em 2007 (2008; 14), a principal causa desse alto índice de mortalidade infantil entre os Kaiwoá se devia à desnutrição, que, inclusive, levou muitas das crianças desse povo a serem hospitalizadas, e à medida que recebiam alta médica, foram acolhidas até que fossem adotadas, na maioria das vezes, por pessoas não indígenas.

Com isso, muitos Kaiwoá, para proverem a subsistência da aldeia, tiveram que se submeter ao trabalho agrícola nas grandes fazendas da região, inclusive em condições análogas à de escravo. Outros tantos buscaram empregos nas cidades vizinhas.

Devido a essa mudança da realidade, esse povo indígena passou a ter acesso a bebidas alcoólicas, consumidas a ponto de muitos deles terem se tornado alcoolistas. Até 2014, conta Baniwa (2005; 156), foram registrados mais de 200 suicídios entre os Kaiwoá, a maior parte de alcoolistas, que lidavam com a profunda tristeza causada pela decadência territorial de seu povo.

A medida adotada a partir de 2005 para resolver a questão foi, basicamente, a distribuição de cestas básicas aos Kaiwoá pela Fundação Nacional da Saúde (Funasa), que então executava a política indigenista sanitária. Mas, segundo o relatório final da mencionada Comissão Parlamentar de Inquérito (2008; 14-15), o próprio Cacique da aldeia esclareceu que muitos ali trocavam as cestas básicas por bebidas alcoólicas, e muitos outros, que se serviam delas (cestas básicas), estavam habituados a comer apenas o arroz.

Como as cestas básicas não resolveram o problema, a segunda medida adotada foi, com base nos dados fornecidos pelo Instituto Socioambiental (ISA) (2017; n/p), aumentar a área em que se situa a aldeia dos Kaiwoá por meio de dois processos demarcatórios, o da Panambi-Lagoa Rica, com uma área total de mais de 12 mil hectares, e o da Iguatemipegua I, por sua vez, com uma área total de mais de 41 mil hectares.

Mas a conclusão desses processos demarcatórios foi suspensa, ainda no Governo Temer, devido ao Parecer n. 001/2017-GAB/CGU/AGU da Advocacia-Geral da União (AGU), aprovado pela Presidência da República em 20 de julho de 2017, nos termos do que dispõe os arts. 40 e 41 da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Esse parecer vinculou toda Administração Pública federal, em especial a Fundação Nacional do Índio (Funai), ao acórdão que o Supremo Tribunal Federal proferiu na Petição n. 3.388/RR, de relatoria do Ministro Ayres Britto, que tratou do processo demarcatório da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol.

Casos como esse parecer da AGU só exemplificam as típicas ações institucionais favoráveis ao agronegócio, enquanto estraté-

gias e interesses do capital fundamentalmente caracterizado pela propaganda contra tudo aquilo que só impediria o crescimento econômico do país ou que lhe diminuiria a capacidade produtiva.

Almeida (2011; 27-28) já afirmava recaírem estratégias e interesses do tipo sobre as muitas riquezas compreendidas nas terras indígenas e de demais comunidades tradicionais, ou que tenham alguma proteção ambiental diferenciada, como as unidades de conservação.

É sobre tais ações institucionais favoráveis ao agronegócio, como o mencionado parecer da AGU que visa restringir o direito dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam, ou simplesmente confiná-las a espaços cuja área seja insuficiente para que esses povos possam reproduzir seu modo de vida ou garantir condições mínimas de subsistência, a exemplo dos Kaiwoá, que se pretende abordar ao longo deste artigo.

Para tanto, primeiro se analisará o indigenato, direito originário dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam, a partir das três concepções jurídicas desenvolvidas pela sociedade envolvente ao longo da história do Brasil.

Tomando por fundamento a atual concepção jurídica do indigenato, buscar-se-á compreender o preocupante panorama nacional referente à demarcação das terras indígenas, sempre levando em consideração os movimentos dos povos indígenas em prol das terras que tradicionalmente ocupam.

Por fim, visa-se levantar as ações institucionais favoráveis ao agronegócio mais ameaçadoras aos interesses dos povos indígenas no Brasil, que oferecem desde novas concepções jurídicas ao indigenato até medidas que atentam contra esse direito originário, quando é proposto, por exemplo, mudanças no processo demarcatório das terras indígenas.

Os dados coletados durante a pesquisa provêm fundamentalmente de fontes oficiais, com destaque aos gráficos e tabelas da Funai, e ao relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pela Câmara dos Deputados, em 2007, para investigar,

dentre outros fatos, as causas que levaram à elevada mortalidade infantil entre os Kaiowá.

Além dessas fontes oficiais, fontes independentes também serviram para a coleta de dados, principalmente os mapas e as tabelas do Isa (instituição não governamental conhecida por defender os direitos dos povos indígenas em nível nacional), bem como livros e demais publicações que tratam do assunto a partir da Antropologia, da História e principalmente do Direito.

1 As concepções jurídicas do indigenato na história do Brasil

Nesta seção, tratar-se-á especificamente do indigenato, direito originário dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam, a partir das três concepções jurídicas desenvolvidas pela sociedade envolvente ao longo da história do Brasil.

Mas para isso, tem-se que ter em mente que para cada povo indígena existe uma concepção própria do que seja o direito originário que tem sobre as terras que tradicionalmente ocupam, ainda que tal concepção não seja levada em consideração na demarcação dessas terras, ou de partes delas.

Como dito anteriormente, as três concepções jurídicas do indigenato foram desenvolvidas pela sociedade envolvente ao longo da história do Brasil, de modo que se propõe a resgatar a tratativa jurídica dada ao indigenato desde a colonização até a redemocratização do país do final do século XX.

Tudo isso para demonstrar que nenhuma dessas concepções jurídicas é suficiente para garantir aos povos indígenas o verdadeiro domínio sobre as terras que tradicionalmente ocupam (exceto aquelas adquiridas segundo a legislação civil, a exemplo da compra e venda ou da doação), nem mesmo o da Constituição brasileira de 1988.

Pois bem, no século XVI, os primeiros instrumentos normativos a dizer respeito aos povos indígenas estavam sempre relacionados à questão fundiária, muito provavelmente porque o assentimento das terras que esses povos tradicionalmente ocupavam esbarrava no modo de colonização europeia da época, fundamentalmente baseado na exploração de latifúndios através de monoculturas, como foi o caso da cana-de-açúcar.

Benatti (2004; 84) explica que Bula Papal de 1536, chamada de *Veritas Ipsa*, por exemplo, orientava as metrópoles cristãs a assegurar aos povos “descobertos” (incluindo-se os indígenas) o direito de não serem privados das terras que ocupassem, por mais que “carecessem de fé”.

Seguindo a orientação da *Veritas Ipsa*, continua Benatti (2004; 85), tanto a Carta Régia de 1609, quanto a Carta Régia de 1611 garantiram aos “gentios” (como então se chamavam os povos indígenas) o direito de não terem suas terras molestadas, garantia essa que também se viu anos mais tarde no Alvará Régio de 1º de abril de 1680, que regulamentava as Sesmarias concedidas pela Coroa portuguesa.

Com base nesses instrumentos normativos, pode-se dizer que, desde o princípio da colonização do Brasil, já se reconhecia, de certa maneira, o indigenato enquanto direito originário dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupassem, embora pareça que estivesse limitado, nessa primeira fase, à concepção jurídica de mera ocupação.

Obviamente que não havia interesse do colonizador português de preservar a cultura dos “gentios” a ponto de permitir a desocupação forçada dessas terras pelas guerras ditas justas, assim chamadas por terem sido o meio pelo qual os *sinhôs* se defendiam dos ataques dos povos indígenas ou da simples resistência à colonização, que de início os escravizou³.

³ Alguns registros históricos apontados por Freyre (2003; 242) dão conta de que, capturado algum “índio selvagem” durante essas guerras, os *sinhôs* mandavam amarrá-lo e à boca prender explosivos, que acionados, espalhava-lhes partes do corpo dilacerado. Outra ordem que os *sinhôs* costumavam dar era amarrá-lo (o indígena capturado) a dois cavalos, que soltos em rumos opostos, partiam-lhe o corpo em dois.

As terras indígenas desocupadas pelas guerras ditas justas voltavam, como terras devolutas, à livre disposição da Coroa portuguesa, que, por sua vez, poderia destiná-las à exploração.

Como consequência, segundo o ISA (2014-2015, n/p), os povos indígenas foram sendo empurrados cada vez mais para o interior (entenda-se: oeste) do Brasil, já que essas guerras eram mais comuns no litoral, por onde se iniciou a colonização do país, levando-os a ocupar áreas vazias, principalmente no que mais tarde seria chamada de Amazônia Legal, ou a entrar em conflito com outros povos pelo direito de ocupar as áreas por esses já ocupadas.

E assim, dentre outras viciadas causas históricas, foi se formando o latifúndio no Brasil que, já nos primeiros séculos de colonização, impressionavam os estrangeiros que cá estivessem pelo fato da concentração, nas mãos de uma só família, de extensões de terras maiores que muitos países europeus⁴.

No Império, o indigenato foi totalmente ignorado a ponto de não constar nenhum reconhecimento a esse direito originário na Constituição brasileira de 1824. A despeito disso, pontua Benatti (2004; 86), a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, chamada Lei de Terras, excluiu da incidência das terras devolutas aquelas que tradicionalmente os povos indígenas ocupassem, que mais tarde, pelo Aviso Imperial de 1855, foram dispensadas da cobrança dos *foros*.

Na República Velha, a Constituição brasileira de 1891 continuou a não visualizar o indigenato.

Portanto, pode-se dizer que a concepção jurídica de mera ocupação que tinha o indigenato na sua primeira fase, permanece inalterada durante todo o Império e a República Velha.

Só na Constituição brasileira de 1934 que, enfim, se consagrou o respeito à posse dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupassem, inclusive, proibindo qualquer tipo de alienação.

⁴ No que anos mais tarde viria a ser o Estado do Amazonas, Freyre (2003; 51, 213-214) conta que os Costa Ferreira eram donos de um latifúndio cuja área era mais extensa que a Inglaterra, a Escócia e a Irlanda juntas, área essa, muito provavelmente, sobreposta às muitas terras indígenas que existiam na região.

A partir de então, a concepção jurídica de indigenato, mesmo que se referisse à simples posse, passa a significar mais que a mera ocupação, a ponto de se falar de uma segunda fase.

Essa mesma tratativa jurídica foi dada pela Constituição brasileira de 1937 e pela Constituição brasileira de 1946, que ainda passaram a prever que sobre as terras indígenas não se operaria qualquer prescritibilidade.

Contudo, por trás desse reconhecimento constitucional, Bekchausen (2008; 526) acredita que havia o interesse da bancada ruralista de evitar que os “índios selvagens” – assim considerados os indígenas “não aculturados” – se isolassem na floresta adentro e dificultassem que o Serviço de Proteção ao Índio (SPI)⁵, então política indigenista, os inserissem nas grandes fazendas, sob a justificativa de que, pelo desempenho de trabalhos agrícolas, “evoluiriam” a ponto de se integrarem à comunhão nacional⁶.

Indo mais além, durante a ditadura militar, a Constituição brasileira de 1967 atribuiu à concepção jurídica de indigenato como posse a garantia do usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupassem, cabendo à União a propriedade sobre elas.

A partir de então, tem-se a terceira fase do indigenato, na qual esse direito originário passa a ser concebido como posse exercida mediante usufruto exclusivo, o que foi mantido na Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969.

Mesmo que resultado de um intenso movimento de redemocratização, a Constituição brasileira de 1988, embora vanguardista ao ter colocado um fim ao processo integracionista do “índio selvagem” à comunhão nacional através do reconhecimento da livre manifestação cultural dos povos indígenas, atribuiu ao indigenato

5 De acordo com o já revogado Decreto n. 8.072, de 20 de junho de 1910, a execução do SPI era de competência do Ministério da Agricultura.

6 Nomenclatura que hoje a literatura especializada chama de sociedade envolvente.

a concepção de posse permanente, que também seria exercida segundo as regras do usufruto exclusivo⁷.

Desse modo, pode-se dizer que, contrariando até mesmo a recomendação do art. 14 da Convenção n. 169 da OIT de conferir aos povos indígenas e tribais a propriedade sobre as terras que tradicionalmente ocupam, a Constituição brasileira de 1988 seguiu a mesma concepção jurídica do período da ditadura militar de que indigenato se basta em posse exercida mediante usufruto exclusivo.

Qual a provável causa para isso?

Talvez, tenha se evitado conferir aos povos indígenas a propriedade sobre as terras que tradicionalmente ocupam pelas muitas riquezas agroambientais e mineralógicas que nelas se acham.

Feito o resgate da tratativa jurídica dada ao indigenato desde a colonização até a redemocratização do país do final do século XX, pode-se identificar pelo menos três concepções jurídicas atribuídas ao indigenato.

A primeira, podendo ser identificada didática e cronologicamente, da colonização até o final da República Velha, foi a concepção de mera ocupação dos povos indígenas sobre as terras que então tradicionalmente ocupavam. Já a segunda, que vai do final da República Velha até o início da ditadura militar, foi a concepção de que esse direito originário se exercia pela simples posse. Por sua vez, a terceira, que remonta do início da ditadura militar e dura até os dias atuais, é a concepção de que o indigenato se basta na posse exercida mediante usufruto exclusivo.

É a partir das lentes dessa terceira concepção jurídica do indigenato, que se buscará compreender a demarcação das terras indígenas no Brasil.

⁷ A Constituição brasileira de 1988 esvaziou a autodeterminação dos povos indígenas com relação às terras que tradicionalmente ocupam, quando condicionou uma série de questões como, por exemplo, a extração de minérios ou a exploração do potencial hidrelétrico, à prévia autorização do Congresso Nacional, reservando-se ao povo diretamente afetado apenas o direito de ser ouvido, que no entendimento do Supremo Tribunal Federal, como ainda se verá na última seção, não prepondera diante de eventual interesse público.

2 A demarcação de terras indígenas no Brasil

Ao longo desta seção, buscar-se-á compreender o preocupante panorama nacional referente à demarcação das terras indígenas, sempre levando em consideração os movimentos dos povos indígenas em prol das terras que tradicionalmente ocupam.

Tomando por fundamento a atual concepção jurídica do indigenato, ou seja, de que esse direito originário se trata de posse exclusiva exercida mediante usufruto exclusivo, parte-se, desde já, das disposições da Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973, (Estatuto do Índio), para primeiro se abordar a demarcação das terras indígenas e o processo demarcatório em si.

Pois bem, segundo as disposições vigentes do Estatuto do Índio, porque recepcionadas pela Constituição brasileira de 1988, o usufruto exclusivo é definido como direito dos povos indígenas à posse, ao uso e à percepção das riquezas naturais e de “todas” as utilidades existentes ao longo da extensão das terras que tradicionalmente ocupam, assim como direito ao produto da exploração econômica de tais riquezas e utilidades.

Importante registrar que o Estatuto do Índio também diferenciou três modalidades de terras indígenas, com relação às quais esse usufruto terá ou não alguma relação.

A primeira modalidade equivale àquelas áreas que tradicionalmente os povos indígenas ocupam, sendo elas simplesmente chamadas de terras indígenas. Como essa modalidade reclama, por excelência, o reconhecimento ao indigenato, recai sobre ela as regras próprias do usufruto exclusivo.

Já a segunda modalidade se refere às áreas que são reservadas pelo Poder Público à ocupação dos povos indígenas, sem que necessariamente tenha havido alguma ocupação tradicional sobre elas, e que por isso são chamadas de reservas indígenas.

Embora essa modalidade não se trate daquela em que se reclama o indigenato, não deixa de ser igualmente regida segundo

as regras do usufruto exclusivo, pelo fato do título de domínio continuar a pertencer à União, concedendo ao povo indígena que a ocupar os mesmos direitos de possuí-la, usá-la e perceber dela as riquezas naturais, as utilidades e os resultados econômicos provenientes dessas então riquezas e utilidades.

A terceira modalidade, por sua vez, diz respeito às áreas cujo título de domínio tenha sido adquirido pelos povos indígenas segundo a legislação civil, a exemplo da compra e venda ou da doação. Nesses casos, não há que se falar em indigenato ou, consequentemente, em usufruto exclusivo, na medida em que esses povos passam a ser proprietários dessas áreas como particulares.

Com o Estatuto do Índio, explica Bekchausen (2008; 556-557), a demarcação das terras indígenas propriamente ditas, além das reservas indígenas, pela primeira vez, passou a ter lugar na agenda da política indigenista da época, já que só através da demarcação que a execução dessa política seria viabilizada, além de que também atenderia à histórica demanda ao reconhecimento do indigenato.

E como as terras indígenas eram ou são demarcadas?

A demarcação das terras indígenas obedece a todo um processo demarcatório que é disciplinado pela Presidência da República por meio de decreto. Da década de 1970 aos dias atuais, existiram quatro deles (decretos), que pouco inovaram, um em relação ao outro⁸.

O Decreto n. 22, de 4 de fevereiro de 1991, o último a disciplinar o processo demarcatório, estabelece que uma equipe técnica, coordenada por antropólogos, será instituída pela Presidência da

8 O primeiro deles foi o Decreto n. 76.999, de 8 de janeiro de 1976, que basicamente consistia na elaboração de um relatório técnico por um antropólogo e um agrimensor nomeados pela Presidência da Funai, mesma autoridade que tinha a competência para aprová-lo ou não. Aprovado, o relatório serviria de base para a demarcação física da área, para depois ser sujeita à homologação da Presidência da República e ao registro em cartório e na Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Muito provavelmente, por conta do recrudescimento da ditadura militar, o Decreto n. 88.118, de 23 de fevereiro de 1983, substituiu o anterior trazendo pontuais alterações, embora profundas, no processo demarcatório. Isso porque, a demarcação das terras indígenas passou a depender de uma identificação preliminar que era realizada por uma equipe técnica instituída pela Presidência da Funai, que a submetia à análise de uma comissão interministerial, cuja função era emitir um parecer sobre a viabilidade do processo demarcatório. Esse parecer, por sua vez, era submetido à decisão dos respectivos ministérios que, caso o aprovassem, seria, então, encaminhado à Presidência da República para homologação do processo demarcatório. Só depois que ocorria a demarcação física da área e o respectivo registro em cartório e na SPU. Já o Decreto 94.945, de 23 de setembro de 1987, disciplinava o processo demarcatório de maneira muito semelhante ao anterior, com exceção de que incluiu o Conselho de Segurança Nacional na comissão interministerial quando a terra indígena a ser demarcada se situasse em área de fronteira. A exceção também alcançou a demarcação física da área em questão, que passou a ser anterior à homologação da Presidência da República, sendo ela autorizada por decisão dos ministérios. Atualmente, vigora o Decreto n. 22, de 4 de fevereiro de 1991.

Funai para realizar levantamento preliminar da terra indígena a ser demarcada, inclusive, com a participação do povo indígena diretamente interessado.

Concluído o levantamento preliminar, a equipe técnica, então, elabora um relatório que é submetido à aprovação da Presidência da Funai, que o publica na imprensa oficial, para depois encaminhá-lo ao Ministério da Justiça, a fim de que se declare, por meio de portaria, a área como terra indígena.

Com a portaria do Ministério da Justiça, a Funai então passa à demarcação física da área em questão, contando com o apoio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para reassentar os demais ocupantes não indígenas em outras áreas. Só depois de concluída a demarcação física, o processo demarcatório, enfim, é submetido à homologação da Presidência da República, que o faz por decreto, seguido dos respectivos registros, tanto no cartório, quanto na Secretaria de Patrimônio da União (SPU).

Ainda, de acordo com o Decreto n. 22, de 4 de fevereiro de 1991, em se tratando de povos indígenas em isolamento voluntário, áreas além da terra indígena podem ser interditadas com o objetivo de restringir o ingresso de terceiros.

Feitas essas considerações, passa-se, enfim, ao preocupante panorama nacional da demarcação das terras indígenas no Brasil.

Em todo o país, existem 713 terras indígenas, entre 682 terras indígenas propriamente ditas e 31 reservas indígenas já regularizadas, com mais de 117 milhões de hectares, equivalendo, em média, a quase 14% do território nacional, tal como discriminado na tabela abaixo:

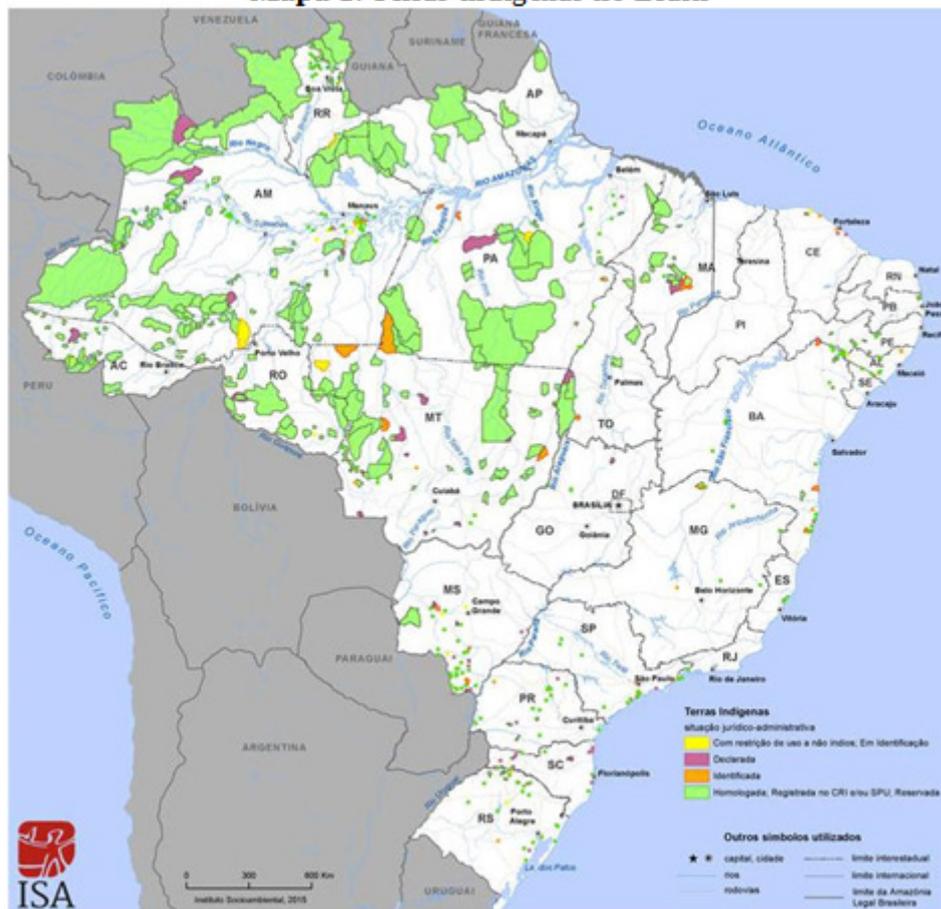
Tabela 1: Situação das terras e reservas indígenas por hectares

	Fase do procedimento	Número TI	Superfície em hectares		Situação	Número RI	Superfície em hectares
	Terras Indígenas	Em estudo	114		5.769,0000	Reservas Indígenas	Encaminhadas
Declarada		72	3.415.646,6662				
Delimitada		38	5.531.936,6827				
Homologada		17	1.586.692,8980	Regularizadas	31		42.621,1321
Regularizada		435	105.648.344,8943				
Interdição		6	1.084.049,0000				
Total		682	117.272.438,1412				

Fonte: Funai, 2017. Não paginado.

Dessas 713 terras indígenas, cerca de 60% se concentram na Amazônia Legal, as quais equivalem a quase 99% da área total de todas elas, conforme se percebe no mapa abaixo:

Mapa 1: Terras indígenas no Brasil



Fonte: ISA, 2014-2015. Não paginado.

Mesmo que o art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) tenha determinado que todas as terras indígenas fossem demarcadas em até cinco anos, contados da data da promulgação da Constituição brasileira de 1988, prazo que se encerrou em 1993, apenas 462 terras indígenas (entre terras indígenas propriamente ditas e reservas indígenas) das 713 de que se tem notícia, estavam em alguma fase do processo demarcatório até 2014.

Tem-se, portanto, pelo menos 21 anos de atraso na demarcação de todas as terras indígenas, muitas das quais sequer foram objeto da primeira fase de um longo, maçante e burocrático processo demarcatório.

Nesse momento, os movimentos indígenas passam a ter papel fundamental. Albert (2000; 197) explica que os movimentos indígenas se articulam, em sua grande maioria, através de associações representativas.

Na Amazônia Legal, por exemplo, ao longo dos últimos anos, passou a ser cada vez mais comum que associações representativas de interesses locais, como as associações dos povos indígenas da bacia de rios, e setORIZADOS, a exemplo de associações de mulheres, professores, agentes de saúde, produtores ou estudantes indígenas, fossem constituídas para reivindicar o reconhecimento de direitos e principalmente a instituição de políticas públicas que só são efetivas com a demarcação das terras indígenas.

Para demonstrar em números o quanto cresceu o número de associações representativas ao longo dos últimos anos, Albert (2000; 197) toma como referência o período correspondente entre as décadas de 1990 e 2000.

Segundo Albert (2000; 197-198), antes de 1988, por exemplo, existiam apenas 10 associações representativas, as quais se concentravam no Alto e Médio Solimões, em Manaus e em várias partes de Roraima. No final de 2000, já existiam mais de 300, espalhadas por todos os estados da Amazônia Legal.

A demarcação das terras indígenas foi uma das principais reivindicações, se é que não a principal delas, da maior parte dessas associações representativas nos últimos 30 anos.

E qual foi o resultado?

Pontua Albert (2000; 198) que das 377 terras indígenas da Amazônia Legal, 268 foram homologadas só entre as décadas de 1990 e 2000, período que coincide com o aumento do número de associações representativas. Atualmente, mais de 70% das terras indígenas dessa região foram demarcadas ou se encontram em alguma fase do processo demarcatório.

Isso representa um avanço significativo no que se refere à demarcação das terras indígenas da Amazônia Legal, considerando

que é nessa região que se concentra o maior número de terras indígenas do país, e com as maiores áreas de extensão.

Para se ter ideia, em alguns estados da Amazônia Legal, a exemplo de Roraima, a área compreendida por todas as terras indígenas já demarcadas, equivale a mais de 46% do território estadual, como se pode perceber na tabela abaixo:

Tabela 2: Terras e reservas indígenas por hectares na Amazônia Legal

Estado:	Extensão do Estado em hectares:	Extensão das terras indígenas em hectares	As terras indígenas sobre o Estado
Acre	16.491.871	2.459.834	14,92%
Amapá	14.781.700	1.191.343	8,06%
Amazonas	158.478.203	45.232.159	28,54%
Maranhão	26.468.894	2.285.329	8,63%
Mato Grosso	90.677.065	15.022.842	16,57%
Pará	125.328.651	28.687.362	22,89%
Rondônia	23.855.693	5.022.789	21,05%
Roraima	22.445.068	10.370.676	46,20%
Tocantins	27.842.280	2.597.580	9,33%
Total:	505.369.425	112.869.914	22,29%

Fonte: Isa, 2014-2015. Não paginado.

Por isso que é comum que haja resistência aos processos demarcatórios de terras indígenas com grandes extensões, principalmente entre as elites políticas, que no norte do país se confundem, no geral, com as próprias elites ruralistas.

No caso da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol, que sozinha equivale a quase 8% de todo o território de Roraima, que, para não o perder, resistiu em aceitá-la, manifestando-se a favor dos produtores rurais na Petição n. 3.388/RR que discutia o processo demarcatório dessa reserva indígena.

Todo esse panorama nacional feito sobre o qual foram levados em consideração os movimentos indígenas que ao longo dos últimos anos passaram a reivindicar cada vez mais a demarcação das terras que tradicionalmente ocupam, desperta a necessidade de se compreender, a partir do levantamento das mais ameaçadoras ações institucionais favoráveis ao agronegócio sobre essas terras, já demarcadas ou não, os interesses contrários a um direito que parece tão básico aos povos indígenas.

3 As ameaçadoras ações institucionais favoráveis ao agronegócio

Nesta seção, levantar-se-á as ameaçadoras ações institucionais favoráveis ao agronegócio que atentam contra o direito originário dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam, ao proporem, por exemplo, mudanças no processo demarcatório.

Desse levantamento, selecionou-se como exemplo o Parecer n. 001/2017-GAB/CGU/AGU, aprovado pela Presidência da República em 20 de julho de 2017 nos termos do que dispõe os arts. 40 e 41 da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, que vinculou toda Administração Pública federal, em especial a Funai, ao acórdão que o Supremo Tribunal Federal proferiu na Petição n. 3.388/RR, de relatoria do Ministro Ayres Britto, que tratou do processo demarcatório da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol.

Mas além desse parecer da AGU, existem outras ações institucionais favoráveis ao agronegócio tão ou mais ameaçadoras às terras indígenas que são articuladas e consolidadas no âmbito dos poderes republicanos e órgãos de cúpula do Estado.

No âmbito do Congresso Nacional, por exemplo, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), fundada em 1995, depois do sucesso da Frente Ampla Ruralista em garantir os interesses do agronegócio durante a Assembleia Constituinte de 1988, é uma

entidade associativa pluripartidária que reúne mais de 200 parlamentares, que constituem a chamada bancada ruralista⁹.

De acordo com uma pesquisa da BBC Brasil (s/a, não paginada), na penúltima legislatura (entre 2010 a 2014), a FPA dizia influenciar pelo menos 41% dos deputados federais. Foi justamente nessa época que as ações institucionais favoráveis ao agronegócio se intensificaram no Congresso Nacional.

Questões ambientais relacionadas ao então projeto de Código Florestal, de interesse dos produtores rurais, ou as discussões sobre a compra de terras no Brasil por estrangeiros, sem contar as propostas referentes à demarcação das terras indígenas, como a transferência de competência, exemplificam as ações dessa entidade associativa no Congresso Nacional.

Mais precisamente com relação às terras indígenas, existem inúmeras ações institucionais favoráveis ao agronegócio que podem afetá-las diretamente. Na tabela abaixo, selecionou-se algumas das mais polêmicas:

Tabela 3: Ações institucionais favoráveis ao agronegócio no Congresso Nacional.

Iniciativa desenvolvimentista:	Autoria:	Descrição:
Projeto de Emenda Constitucional n. 215 de 2000	Deputado Almir Sá (PPB/RR)	Transfere do Poder Executivo federal para o Congresso Nacional a competência para demarcar as terras indígenas, inclusive a ratificação daquelas cuja demarcação já tenha sido homologada.
Projeto de Lei Complementar n. 227 de 2012	Deputado Homero Pereira (PSD/MT)	Legaliza a existência de latifúndios, assentamentos rurais, cidades, estradas, empreendimentos econômicos como as atividades de madeireiras, de mineradoras e usinas hidrelétricas em terras indígenas, quando consideradas de interesse público.

⁹ A FPA tem como objetivo estimular a ampliação de políticas públicas relacionadas aos interesses do agronegócio, desenvolvendo ainda mais o principal setor da economia brasileira: o primário. Segundo a própria entidade associativa, estão entre as suas prioridades a modernização da legislação trabalhista, fundiária, e tributária, além da regulamentação as terras ocupadas pelos povos indígenas e demais comunidades tradicionais, com menção expressa aos quilombolas.

Projeto de Lei n. 1.610 de 1996	Senador Romero Jucá (PFL/RR-PMDB/RR)	Permite que qualquer interessado requeira autorização para a exploração de minérios em terras indígenas, não prevendo a possibilidade dos povos indígenas que as ocupam a possibilidade de negar o referido requerimento de autorização, além de que só exige a realização das avaliações de impacto ambiental da exploração ao final da instalação do empreendimento.
Projeto de Emenda Constitucional n. 237 de 2013	Deputado Nelson Padovani (PSC/PR)	Permite que produtores rurais tomem posse de terras indígenas por meio de concessão, de modo que a figura do arrendamento dessas terras deixe de ser tratada como uma proibição.

Fonte: Isa, 2015. Não paginado.

Já no âmbito do Supremo Tribunal Federal, as ações institucionais favoráveis ao agronegócio que mais se destacam são aquelas relacionadas aos processos demarcatórios das terras ocupadas pelos povos indígenas e demais comunidades tradicionais, como as quilombolas¹⁰, que vem rendendo decisões que causam verdadeira perplexidade.

Com relação às decisões do Supremo Tribunal Federal envolvendo especificamente terras indígenas que mais causam perplexidade, listou-se na tabela abaixo algumas delas:

¹⁰ Tem-se o exemplo da ADI n. 3.239/BR, que embora o julgamento ainda não tenha sido concluído, os votos já proferidos demonstram que o Supremo Tribunal Federal ora se filia às ações institucionais favoráveis ao agronegócio (voto do então Ministro Cezar Peluso), ora se mostra contrária a elas (voto da Ministra Rosa Weber). Proposta em 2004 pelo então Partido Frente Liberal, atual Democratas, a ADI n. 3.239/BR questiona a constitucionalidade do Decreto n. 4.887 de 2003 que regula o processo de titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas segundo o critério da autodeclaração e não da reminiscência para identificar se essas comunidades são, de fato, quilombolas, critério sine qua non para titulá-las as terras que tradicionalmente ocupam.

Tabela 4: Ações institucionais favoráveis ao agronegócio no Supremo Tribunal Federal.

Iniciativa desenvolvimentista:	Relator:	Descrição:
Petição n. 3.388/RR	Ministro Ayres Britto	Determinou a saída dos produtores rurais da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol, onde se situa a aldeia dos Macuxi, Wapixiana, Taurepang, Ingarikó e Patamona, em Roraima. Fixou, por outro lado, a data da promulgação da Constituição brasileira de 1988 como o marco temporal para fins de ocupação tradicional das terras indígenas, além que também fixou inúmeras “salvaguardas institucionais” a essas terras.
Mandado de Segurança n. 25.463/MS	Ministro Nelson Jobim	Garantiu a permanência de produtor rural em área abrangida pela Terra Indígena Ñande Ru Maragatu, onde se situa uma das aldeias dos Kaiwoá, no Mato Grosso do Sul, sob o fundamento de que havia uma ação na Justiça Federal, anterior ao decreto de homologação, que discutia a nulidade do processo demarcatório.
Mandado de Segurança n. 21.986/MS	Ministro Cezar Peluso	Determinou a saída de produtor rural de área abrangida pela Terra Indígena Jacaré São Domingos, onde se situa a aldeia dos Potiguará, na Paraíba, mesmo que houvesse uma ação na Justiça Federal que discutisse a nulidade do processo demarcatório.
Recurso Extraordinário n. 416.144/MT	Ministro Eros Grau	Determinou o retorno dos Xavante à Terra Indígena Marãiwatsede, de onde haviam sido retirados por decisão judicial proferida numa ação na Justiça Federal que discutia a nulidade do processo demarcatório.

Fonte: DUPRAT, 2006. p. 173-174.

Mas de todas essas, a que talvez mais mereça atenção, seja aquela relacionada ao julgamento da Petição n. 3.388/RR, que tratou da demarcação da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol, porque foi com fundamento no acórdão proferido nela que o Parecer n. 001/2017-GAB/CGU/AGU se baseou.

Explica Mattos Neto (2010; 144-145) que a Reserva Indígena Raposa Serra do Sol se situa em Roraima, no limite da fronteira do país com a Venezuela e a Guiana. Essa reserva indígena ocupa 7,6% de todo o território de Roraima, englobando os municípios de

Normândia, Pacaraima e Uramutá, e abrigando a aldeia dos Macuxi, Wapixiana, Taurepang, Ingarikó e Patamona. Todas do mesmo grupo familiar, mantendo, entre si, relações de simples trocas materiais a matrimoniais, ali convivendo há mais de 150 anos.

Mesmo que reservada à ocupação indígena, continua Mattos Neto (2010; 144-145), o Incra passou a conferir títulos de terras sobrepostas à Reserva Indígena Raposa Serra do Sol a produtores rurais, que por sua vez, passaram a questionar a presença dos povos indígenas nas terras que eles consideravam suas.

Os produtores rurais passaram a exigir diminuição na demarcação da referida reserva indígena. O impasse levou a uma múltipla judicialização do caso, até que chegou ao Supremo Tribunal Federal, como dito anteriormente, através da Petição n. 3.388/RR, que foi distribuído à relatoria do Ministro Ayres Britto, cujo voto foi o vencedor, com algumas alterações sugeridas pelo voto do revisor, o Ministro Menezes Direito.

O Supremo Tribunal Federal decidiu que os povos indígenas têm o direito constitucional à contínua posse de suas terras, e, no caso, determinou a saída dos produtores rurais das áreas que ocupavam na Reserva Indígena Raposa Serra do Sol. No entanto, fixou a data da promulgação da Constituição brasileira de 1988 como o marco temporal para configuração da ocupação tradicional das terras indígenas, além que também fixou inúmeras “salvaguardas institucionais” a essas terras, relativizando ainda mais o indigenato.

Por último, no âmbito do Governo Federal, outras tantas ações institucionais favoráveis ao agronegócio vêm sendo consolidadas, como a do Programa Terra Legal, criado pela Medida Provisória n. 485, de 30 de dezembro de 2009, posteriormente convertida na Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009, que recentemente foi estendido e ampliado pela Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016, por sua vez, convertida na Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017¹¹.

11 O Programa Terra Legal tem como objetivo regularizar a ocupação de particulares em terras da União situada na Amazônia Legal por meio de doação ou alienação a preços abaixo daqueles usualmente praticados no mercado, e por isso é alvo de críticas, principalmente porque regularizaria muitas ocupações sobrepostas a terras indígenas e de demais comunidades tradicionais (como as quilombolas). Isso levou a Procuradoria-Geral da República a questioná-lo no Supremo Tribunal Federal ainda em 2009, por meio da ADI n. 4.269/BR, que até os dias de hoje sequer teve a medida cautelar apreciada.

Mas além do Programa Terra Legal, o Governo Federal ainda aprova outras ações institucionais favoráveis ao agronegócio com igual ou maior impacto às terras indígenas. Na tabela a seguir, traçou-se de algumas delas:

Tabela 5: Ações institucionais favoráveis ao agronegócio no Governo Federal.

Iniciativa desenvolvimentista:	Edição:	Descrição:
Portaria n. 419 de 2011 da AGU	Advogado-Geral da União Luís Inácio Adams	Fixa a interpretação do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Petição n. 3.388/RR (conhecida como o caso da Raposa Serra do Sol) para os demais processos demarcatórios, inclusive com força retroativa para “adequar” as terras indígenas já demarcadas aos parâmetros dessa interpretação.
Portaria Interministerial n. 303 de 2012	Ministério do Meio Ambiente Ministério da Justiça Ministério da Cultura Ministério da Saúde	Diminui os prazos para que a Funai se manifeste em processos de licenciamento ambiental de empreendimentos econômicos, como de usinas hidrelétricas e de abertura de estradas, considerando como terras indígenas apenas aquelas cujo perímetro já tenha sido declarado por meio de publicação em imprensa oficial.
Decreto n. 7.957, de 12 de março de 2013	Governo Dilma (PT/RS)	Institui a Companhia de Operações Ambientais da Força Nacional de Segurança Pública, cuja função é auxiliar a realização de levantamentos e laudos técnicos sobre impactos ambientais de empreendimentos econômicos que sejam alvo da resistência de povos indígenas, demais comunidades tradicionais e movimentos sociais em geral.
Parecer n. 001/2017-GAB/CGU/AGU	Consultor-Geral da União André Rufino do Vale	Vincula toda a Administração Pública federal, em especial a Funai, a interpretação do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Petição n. 3.388/RR (conhecida como o caso da Raposa Serra do Sol), mais precisamente, quanto às “salvaguardas institucionais às terras indígenas” para os atuais processos demarcatórios.

Fonte: ISA, 2015. Não paginado.

Com relação ao Parecer n. 001/2017-GAB/CGU/AGU, o qual é referido ao longo deste artigo, a preocupação recai sobre os efeitos que trará aos processos demarcatórios em andamento e futuros.

Isso porque, o mencionado parecer da AGU, depois que foi aprovado pela Presidência da República, ao ter vinculado toda a Administração Pública federal, em especial a Funai, ao acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal na Petição n. 3.388/RR, desencadeou basicamente dois problemas no que se refere à demarcação das terras indígenas no Brasil.

O primeiro problema se refere à fixação de um marco temporal para a configuração da ocupação tradicional das terras indígenas, que para o Supremo Tribunal Federal é a data da promulgação da Constituição brasileira de 1988.

Ou seja, a partir de 5 de outubro de 1988 é que se considera a ocupação de determinado povo indígena sobre dada área como tradicional, passando tal marco temporal a ser o requisito *sine qua non* para o reconhecimento do indigenato. O povo indígena que não tiver ocupado, nessa data, a terra que pretende ter demarcada para sua ocupação, só terá o direito de tê-la se comprovar que teve a posse sobre ela esbulhada ou turbada.

O segundo problema se trata das “salvaguardas institucionais” sobre as terras indígenas que o Supremo Tribunal Federal também fixou na Petição n. 3.388/RR, as quais relativizaram ainda mais as regras da posse permanente exercida mediante usufruto exclusivo, sob a justificativa do interesse público e da defesa nacional.

Na tabela abaixo, discriminou-se quais são essas “salvaguardas institucionais”, destacando-se com o recurso **negrito** as que potencialmente impõem maiores violações:

Tabela 6: As “salvaguardas institucionais” às terras indígenas.

<p>1ª) O usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas (art. 231, § 2º, da Constituição Federal) pode ser relativizado sempre que houver, como dispõe o art. 231, § 6º, da Constituição, relevante interesse público da União, na forma de lei complementar.</p>	<p>2ª) O usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo, se for o caso, ser obtida a permissão de lavra garimpeira.</p>	<p>3ª) O usufruto dos índios não abrange a pesquisa e lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional, assegurando-lhes a participação nos resultados da lavra, na forma da lei;</p>
<p>4ª) O usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo, se for o caso, ser obtida a permissão de lavra garimpeira.</p>	<p>5ª) O usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional; a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico, a critério dos órgãos competentes (Ministério da Defesa e Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à Funai.</p>	<p>6ª) A atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica assegurada e se dará independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à Funai.</p>
<p>7ª) O usufruto dos índios não impede a instalação, pela União Federal, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação.</p>	<p>8ª) O usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade</p>	<p>9ª) O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da Funai.</p>

<p>10ª) O trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.</p>	<p>11ª) Devem ser admitidos o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela Funai.</p>	<p>12ª) O ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas.</p>
<p>13ª) A cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público, tenham sido excluídos expressamente da homologação, ou não.</p>	<p>14ª) As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena ou pelos índios (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, caput, Lei 6.001/1973).</p>	<p>15ª) É vedada, nas terras indígenas, a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas, a prática de caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativa (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, § 1º, Lei 6.001/1973).</p>
<p>16ª) As terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto nos arts. 49, XVI, e 231, § 3º, da Constituição Federal, bem como a renda indígena (art. 43 da Lei 6.001/1973), gozam de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros.</p>	<p>17ª) É vedada a ampliação da terra indígena já demarcada.</p> <p>18ª) Os direitos dos índios relacionados às suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis (art. 231, § 4º, da Constituição Federal).</p>	<p>19ª) É assegurada a participação dos entes federados no procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, encravadas em seus territórios, observada a fase em que se encontrar o procedimento.</p>

Fonte: BRASIL, 2017. p. 138.

Sem sombra de dúvidas, a grande parte das “salvaguardas institucionais” às terras indígenas guarda compatibilidade com as ações institucionais favoráveis ao agronegócio, mas a que mais preocupa, pelo menos para a temática abordada ao longo deste

artigo, diz respeito à 17ª “salvaguarda institucional” que veda a ampliação das terras indígenas já demarcadas.

A preocupação se explica a partir do processo demarcatório da Terra Indígena Panambi-Logoa Rica e o da Terra Indígena Iguatemipegua I.

Ambas são áreas complementares à terra indígena já demarcada na qual se situa a aldeia dos Kaiwoá, no Mato Grosso do Sul, que foi confinada a uma área cuja extensão não é suficiente para que eles possam reproduzir seu modo de vida ou simplesmente garantir condições mínimas de subsistência, que sem a justa complementação, certamente continuarão a sofrer com a desnutrição, elevada mortalidade infantil, submissão a trabalho em condições análogas à de escravo, alcoolismo e suicídio.

Conclusão

Com o desenvolvimento da presente pesquisa, chega-se a quatro inferências conclusivas.

A primeira está relacionada à atual concepção jurídica do indigenato.

Embora a vanguardista Constituição brasileira de 1988 “garanta” que os povos indígenas tenham posse permanente com usufruto exclusivo sobre as terras que tradicionalmente ocupam, reservando à União a propriedade sobre elas. Essa concepção jurídica do indigenato, que remonta da ditadura militar, não está de acordo com a recomendação do art. 14 da Convenção n. 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário. Tal recomendação é que os países signatários devem conferir a esses povos, no mínimo, a propriedade, justamente para se evitar a relativização do direito originário que têm.

Já a segunda diz respeito à demarcação das terras indígenas no Brasil.

Considerando que a Constituição brasileira de 1988, por meio do art. 67 do ADCT, determina que todas essas terras deviam ser demarcadas até 1993, data correspondente aos cinco anos depois de promulgada, e considerando que até 2014, das 713 terras indígenas – entre 682 terras indígenas propriamente ditas e 31 reservas indígenas já regularizadas –, só 462 haviam sido demarcadas ou que estavam em alguma fase do processo demarcatório, pode-se afirmar que não se vem garantindo o direito aos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam.

A terceira se refere às prováveis causas para esse atraso.

Mesmo que se possa atribuir ao processo demarcatório certa contribuição nesse preocupante panorama nacional, justamente por ser lento, maçante e burocrático, a principal causa ainda parece ser os interesses do capital, principalmente aqueles relacionados ao agronegócio e aos grandes empreendimentos econômicos, que, por cobiçarem as riquezas que se encontram nas terras indígenas, engenhosamente articulam estratégias, inclusive institucionais, que atrasam ou que até impedem a sua demarcação.

Por último, a quarta está relacionada às consequências que as ações institucionais favoráveis ao agronegócio podem acarretar aos povos indígenas.

Tomando como exemplo o caso dos Kaiwoá, que sofreram com a desnutrição, elevada mortalidade infantil, submissão a trabalho em condições análogas à de escravo, alcoolismo e suicídio porque sua aldeia foi confinada a uma área cuja extensão não era suficiente para que eles pudessem reproduzir seu modo de vida ou simplesmente garantir condições mínimas de subsistência, as expectativas são desanimadoras. Desanimadoras, sobretudo, ao se considerar que o Parecer n. 001/2017-GAB/CGU/AGU tornou vinculante a “salvaguarda institucional” que veda a ampliação das terras indígenas já demarcadas.

Referências

ALBERT, Bruce. Associações indígenas e desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira. In: RICARDO, Carlos Alberto; *et all.* **Povos indígenas no Brasil: 1996-2000.** São Paulo: ISA, 2000.

ALMEIDA, Alfredo Wagner de. A reconfiguração das agroestratégias: novo capítulo da guerra ecológica. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (org.). **Terras e territórios na Amazônia.** Brasília: UnB – Abaré, 2011.

BANIWA, Gersen [LUCIANO, Gersen José dos Santos]. Violência contra a criança e o adolescente indígena: truculência e intolerância étnica. In: UNICEF (organização). **Direitos negados.** Brasília: UNICEF-Brasil, 2005: 150-159.

BBC BRASIL. **Maior lobby no Congresso, ruralistas controlam 1/4 da Câmara.** Brasília, s/a. Disponível em: <http://www.terra.com.br/noticias/maior-lobby-no-congresso-ruralistas-controlam-14-da-camara,4668a418851ca310VgnCLD200000bbcceb0aR-CRD.html>. Acesso em: 2 ago. 2017.

BECKHAUSEN, Marcelo. Etnocidadania, direitos originários e a inconstitucionalidade do poder tutelar. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. (org.). **Igualdade, diferença e direitos humanos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BENATTI, José Heder. **A posse agroecológica e manejo florestal.** Curitiba: Juruá, 2004.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. **Parecer n. 001/2017-GAB/CGU/AGU, de 20 de julho de 2017.** Dispõe que a Administração Pública Federal, direta e indireta, deve observar, respeitar e dar efetivo cumprimento, em todos os processos de demarcação de terras indígenas, às condições fixadas na decisão do Supremo Tribunal Federal na Petição n. 3.388/RR, em consonância com o que também esclarecido e definido pelo Tribunal no acórdão proferido no julgamento dos Embargos

de Declaração (PET-ED n. 3.388/RR). Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/parecer-agu-raposa-serra-sol.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito instituída em 19 de dezembro de 2007. **Relatório final aprovado em 2008 pela Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as causas, as consequências e os responsáveis pela morte de crianças indígenas por subnutrição de 2005 a 2007**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpindio/relatorio-final-aprovado-1/Relatorio.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 jul. 2017.

BRASIL. **Decreto n. 22, de 4 de fevereiro de 1992**. Dispõe sobre o processo administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0022.htm. Acesso em 12 jul. 2017.

BRASIL. **Decreto n. 5.051, de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em 12 jul. 2017.

BRASIL. Fundação Nacional do Índio [FUNAI]. **Terras indígenas**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 19 jul. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm. Acesso em: 12 jul. 2017.

BRASIL. **Lei n. 6.001, de 12 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 12 jul. 2017.

DUPRAT, Débora. Demarcação de terras indígenas: o papel do Judiciário. In: RICARDO, Carlos Alberto; RICARDO, Fany; *et all*. **Povos indígenas no Brasil: 2001-2005**. São Paulo: ISA, 2006.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGRICULTURA. **História da FPA**. Brasília, s/a. Disponível em: <http://www.fpagropecuaria.org.br/fpa>. Acesso em: 2 ago. 2017.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala*. 48ª edição. São Paulo: Global, 2003.

ISA. Instituto Socioambiental – Povos Indígenas. **Lista de ataques ao direito indígena à terra**. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/ameacas,-conflitos-e-polemicas/lista-de-ataques-ao-direito-indigena-a-terra>. Acesso em: 11 jul. 2017.

ISA. Instituto Socioambiental – Povos Indígenas. **Localização e extensão das terras indígenas no Brasil**. São Paulo, 2014-2015. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis>. Acesso em: 23 jul. 2017.

ISA. Instituto Socioambiental – Povos Indígenas. **Situação jurídica das terras indígenas no Brasil hoje**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/situacao-juridica-das-tis-hoje>. Acesso em: 23 jul. 2017.

MATTOS NETO, Antônio José de. Caso Raposa Serra do Sol: um paradigma ao Estado de Direito Agroambiental brasileiro? In: MATTOS NETO. **Estado de Direito Agroambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.