



DIREITO INDÍGENA: O CENÁRIO ATUAL DA DEMARCAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL

Alexandre Assis Tomporoski ¹
Evelyn Bueno ²
Ana Cláudia de Lemos Flenik ³
Julia Corrêa da Maia ⁴

RESUMO

Recentemente, a sociedade brasileira acompanhou o acirramento do debate relacionado às populações indígenas e seus direitos, especialmente aqueles de ordem fundiária. Com base nessa constatação, este artigo busca identificar o cenário atual de demarcações de terras indígenas no Brasil. Para a consecução desse objetivo, optou-se por realizar uma pesquisa de caráter bibliográfico e documental, a qual considerou os principais textos relacionados ao tema e material documental de origem nacional e internacional. Nesse contexto, é oportuno destacar a análise do PPTAL – Programa Piloto de Proteção de Terras Indígenas na Amazônia Legal – e a sua contribuição para a demarcação de terras indígenas no Brasil, assim como o papel desenvolvido pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) na política demarcatória. Constatou-se que apesar da efetivação parcial do processo demarcatório das terras indígenas, não houve o cumprimento do artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que estabelecia a demarcação da integralidade das terras indígenas no prazo de cinco anos, contados a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Conclui-se que não obstante os avanços, é fundamental que se amplie a discussão sobre a proteção dos direitos das comunidades autóctones.

Palavras-Chave: Direitos Indígenas. Demarcação de Terras. Programa Piloto de Proteção de Terras Indígenas na Amazônia Legal.

ABSTRACT

Recently the Brazilian society followed the strengthening of the debate related to indigenous peoples and their rights, especially those of land order. Based on this finding, this article seeks to identify the current scenario of demarcation of indigenous lands in Brazil. In order to achieve this central objective, a bibliographic and documentary research was chosen, which focused on the main texts related to the theme and documentary material of national and international origin. It can be highlighted the analysis of PPTAL - Pilot Program of Protection of Indigenous Lands in the Legal Amazon – and its contribution to the demarcation of indigenous lands in Brazil, as well as the role developed by the National Indian Foundation

¹ Doutor em História pela UFSC. Professor do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado. Santa Catarina. Brasil. E-mail: alexandre@unc.br.

² Mestranda no Programa de Mestrado e Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado. Santa Catarina. Brasil. Bacharel em Direito pela UnC. E-mail: evelyn.schermack@gmail.com.

³ Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade do Contestado. Especialista em Formação de Professores para a Educação Superior Jurídica. Bacharel em Direito pela UNIVALI. Docente do curso de Direito e Diretora do campus Porto União (SC) da UnC. E-mail: anaclaudiaf@unc.br.

⁴ Graduanda em História pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). E-mail: juliamaia04@outlook.com.



(FUNAI) in the demarcation policy. It was found that despite the partial implementation of the demarcation process of indigenous lands, there was no compliance with Article 67 of the Act on Transitional Constitutional Provisions – ADCT, which provided for the demarcation of the integrality of indigenous lands within five years of the promulgation of the Federal Constitution of 1988. It is concluded that despite the advances it is essential to expand the discussion on the protection of the rights of indigenous communities

Keywords: Indigenous Rights. Demarcation of lands. Pilot Program of Protection of Indigenous Lands in the Legal Amazon.

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa a compreensão de temas relacionados com o direito a terras por parte das populações indígenas e a sua garantia pelo Estado brasileiro. Assim, busca-se identificar os aspectos econômicos preponderantes ao processo de regularização das terras indígenas, e, também, identificar a quantidade de terras atualmente demarcadas no território brasileiro. O artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou o prazo de cinco anos, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, para que o Estado, por intermédio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), promovesse a regularização de todas as terras indígenas existentes no país. Desta forma, com o intuito de averiguar se houve o efetivo cumprimento da norma constitucional, pretende-se realizar uma análise do cenário atual da demarcação de terras indígenas. Diante da relevância da floresta amazônica em âmbito planetário, faz-se necessária colaboração internacional para regularização das terras indígenas, especialmente no que tange à instituição do Programa Piloto de Proteção das Terras indígenas na Amazônia Legal (PPTAL). Estabelecido o objetivo, a pesquisa que originou o presente artigo adotou como estratégia metodológica a revisão bibliográfica e análise documental de abordagem interdisciplinar, pois analisou obras de autores de diversas áreas do conhecimento. Além do Direito, promoveu diálogos com a História, Antropologia e a Sociologia. As principais fontes utilizadas nessa pesquisa foram obras relativas ao conteúdo previsto na Constituição Federal, fontes eletrônicas, tal qual o sítio eletrônico da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), além de obras jurídicas que analisam a aplicabilidade do direito na contemporaneidade.

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA A PROTEÇÃO DA FLORESTA AMAZÔNICA E A DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS

O Programa Piloto de Proteção das Terras indígenas na Amazônia Legal – PPTAL surgiu em um contexto de preocupação ambiental, pois, no decorrer da segunda metade do século XX, os debates atinentes a mudança climática e suas consequências se intensificaram no cenário internacional.

Especificamente, a partir da conferência internacional Rio 92, a Amazônia se destacou como um território de relevância global, e o Brasil foi inserido no cenário de políticas ambientais internacionais, de tal modo que o interesse regional pela Amazônia ampliou-se até a esfera de interesse global. Dentre os motivos que levaram os governos internacionais a intervir na proteção da Amazônia, destaca-se o fato de muitos a considerarem o “pulmão do mundo” (VALENTE, 2010, *apud* MONTARANI JR, 2013, p. 80).

O interesse pela proteção ambiental, em nível internacional, manifestou-se de modo evidente com o G7, composto pelos países mais ricos⁵, que apresentou o PPG7 - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.

O PPG7⁶ foi conduzido pelo Banco Mundial com a participação relevante da Comunidade Europeia, agências da Alemanha (GTZ-Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit e KfW-Kreditanstalt für Wiederaufbau), Grã Bretanha (DFIF-Department for International Development), Estados Unidos (USAID-United States Agency for International Development) e Holanda, com o objetivo de estabelecer um novo modelo de cooperação internacional para proteção de florestas tropicais (WEISS; NASCIMENTO, 2010, *apud* MONTANARI, 2013, p. 87). Um dos principais objetivos do PPG7 consistia em “melhorar o manejo de áreas protegidas especiais” (World Bank, 1995, p. 1, *apud* SCHRÖEDER, 2004, p. 5).

O PPG-7 desdobrou-se em diversos projetos, porém o Programa Piloto de Proteção das Terras indígenas na Amazônia Legal (PPTAL) adentrou em seus planos apenas no ano de 1992, quando a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) foi convidada para elaborar uma proposta de projeto indígena no âmbito do PPG7 (SCHRÖDER, 2004, p. 9). A FUNAI

⁵ O G7 é composto pela Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, com participação da União Europeia (TULJAPURKAR, 2000, s/p).

⁶ A Alemanha foi a principal precursora do PPG7, vez que assumiu a responsabilidade global sobre a questão climática (MONTANARI, 2013, p. 88).

vislumbrou no referido convite uma oportunidade para obter recursos financeiros e técnicos necessários ao cumprimento do preceito constitucional e concluir a demarcação das terras indígenas:

O prazo para demarcar todas as terras indígenas era de cinco anos, até outubro de 1993. Em 1992, porém, apenas cerca de 50% das terras indígenas estavam demarcadas, o que colocou a Funai frente à situação de não ter conseguido cumprir o mandato. Enquanto ficou claro que o tempo até o prazo final estabelecido na Constituição seria curto demais para atingir a meta até com recursos imediatamente disponibilizados pela cooperação internacional, estes permitiriam à Funai pelo menos cumprir melhor seu mandato (MENDES, 1999, p. 15).

Prontamente, iniciaram-se as negociações entre a FUNAI e o PPG7 para instituir um Programa Piloto visando a colaboração com o processo de demarcações de terras indígenas no Brasil. Inicialmente, a FUNAI elaborou um projeto cujo orçamento previa a captação de recursos no montante de US\$ 5 milhões de dólares, contudo, o banco alemão KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau), propôs uma contrapartida financeira maior, que excedia as projeções originais, fato que permitiu transcender o projeto para outra dimensão (SCHRÖDER, 2004, p. 10).

Findas as negociações, o projeto foi aprovado em julho de 1995. O objetivo geral do Programa Piloto era produzir novas experiências de harmonização entre objetivos ambientais (proteção) e econômicos (desenvolvimento sustentável) nas florestas tropicais do Brasil e, também, proporcionar um exemplo de cooperação internacional nas questões ambientais globais (WENTZEL, 2004, p. 3).

Por meio do PPTAL, o Banco Mundial, representando o G7, repassaria ao longo de quatorze anos (1995-2009), a importância equivalente a vinte milhões e novecentos mil dólares – com uma contrapartida nacional de dois milhões duzentos e quarenta mil dólares – para o Brasil executar a política demarcatória de terras indígenas (MONTANARI, 2013, p. 19).

Desse modo, o propósito do PPG7 era prover recursos para preservar e solucionar questões ambientais, e ao Programa Piloto se propunha o escopo de assegurar que as terras indígenas demarcadas fossem “protegidas” do mercado, conforme aludido a seguir:

Com relação à população indígena do país, significa contribuir para a regularização de uma parcela importante das terras indígenas na Amazônia Legal, como o status jurídico especial das terras indígenas no Brasil implica

que elas não estão expostas abertamente às forças da economia de mercado (SCHRÖDER, 2004, p.5).

Considerando que os povos autóctones utilizam os recursos ambientais sem causar degradação ambiental significativa, o PPG7, por intermédio do PPTAL, propiciou a efetiva demarcação de terras, situação na qual as florestas estariam protegidas e, por consequência, os índios brasileiros teriam assegurado o seu direito às terras, de forma que:

Um dos principais objetivos do PPG-7 foi melhorar o manejo de áreas protegidas especiais com relação à população indígena do país, ou seja, contribuir para a regularização de uma parcela importante das terras indígenas na Amazônia Legal (...) por vários milênios, os povos indígenas da Amazônia conseguiram desenvolver – e especialmente manter até a atualidade – diversas práticas econômicas de baixo impacto ambiental (MONTANARI, 2013, p. 94).

Embora suscitem questões acerca das reais intenções internacionais, é necessário observar que o PPTAL colaborou, e muito, com as demarcações de terras indígenas, vez que antes da sua implementação, 518 (quinhentas e dezoito) áreas de terras indígenas estavam reconhecidas, porém apenas 14% se encontravam regularizadas, ou seja, tão somente 72 (setenta e duas) áreas de terras indígenas estavam homologadas⁷. Com a implementação do projeto, verificou-se que no ano de 2007, dois anos antes de seu término, a quantidade de áreas homologadas correspondia a 90,5% do total de 611 (seiscentas e onze) unidades, ou seja, sob a égide do PPTAL, aproximadamente 480⁸ (quatrocentos e oitenta) terras indígenas foram homologadas, conforme observa-se no quadro a seguir:

Quadro 1 – Histórico de demarcações de terras indígenas no Brasil

Período	Nº de terras reconhecidas	Total da área reconhecida	Total da área regularizada (homologada)
Funai – até 1980	300	41 milhões ha	--
1988	518	74,5 milhões ha	14%
2007	611	106,5 milhões ha	90,50%

Fonte: MONTANARI, 2013, p. 117.

⁷Ainda pendente de registro nos cartórios correspondentes.

⁸ Conforme cálculo demonstrado a seguir: 90,5% de 611 = 552 – 72 (TI's regularizadas pela FUNAI) = 480 TI's.

Percebe-se que a implantação do PPTAL promoveu importantes alterações no mapa das terras indígenas regularizadas na Amazônia Legal⁹. Não por acaso, a localização de aplicação do projeto traz a denominação de Amazônia Legal, pois quase a totalidade das terras indígenas brasileiras situam-se naquele espaço territorial (MONTANARI, 2013, p. 117). Salienta-se que o acentuado número de “regularização de terras” durante a colaboração internacional, decorreu do aporte de recursos financeiros destinados para tal fim.

O projeto foi elaborado com base em quatro componentes: 1) regularização fundiária; 2) vigilância e proteção; 3) estudos e capacitação e 4) apoio ao gerenciamento (ARAUJO, 2007, p. 40).

O primeiro componente, a regularização fundiária das terras indígenas, é considerado o sustentáculo fundamental do projeto, direcionado para prover as atividades de identificação, delimitação e demarcação das terras indígenas, com o objetivo de regularizar juridicamente a sua situação (OLIVEIRA, 1987). O referido componente consumiu cerca de 80% dos recursos destinados ao projeto, ou seja, treze milhões oitocentos e dez mil dólares, cuja parcela de financiamento, em sua maioria, proveio do governo alemão (VALENTE, 2010, *apud* MONTANARI, 2013, p. 94).

Sobre o investimento conferido aos demais componentes:

O segundo componente, referente à vigilância e proteção das terras indígenas, foi direcionado para garantir a proteção por meio de denominados planos de vigilância das terras indígenas já regularizadas, cujos recursos alocados foram na ordem de US\$ 1,6 milhão. O terceiro aspecto do PPTAL, referente a estudos e capacitação, foi traçado para o desenvolvimento de cursos e treinamentos direcionados aos servidores públicos da Funai e indígenas, como forma de aperfeiçoar mecanismos de proteção das terras indígenas, sendo destinados para este componente o volume de US\$ 1,6 milhão. Por fim, o quarto aspecto referente às atividades de coordenação, administração, monitoria e avaliação do PPTAL, que fazem parte do apoio e gerenciamento, consumiram a monta de US\$ 1,1 milhão (VALENTE, 2010, *apud*, MONTANARI, 2013, p. 95).

De acordo com dados consolidados no quadro abaixo, verifica-se que a Alemanha, por intermédio da KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau), repassou a maior parcela dos recursos (expressos em milhões de dólares) destinados à implementação do PPTAL.

⁹ Amazônia legal é a região compreendida pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e parte dos Estados do Mato Grosso, Tocantins e Maranhão (MONTANARI, 2013, p. 117).

Quadro 2 – Alocação de investimento financeiro por componente

Componentes	Banco Mundial	Governo alemão	Governo brasileiro	Total
Componente 1	0	11,68	2,13	13,81
Componente 2	0	1,33	0	1,33
Componente 3	0,87	0,5	0	1,37
Componente 4	0,94	0	0	0,94
Sem alocação	0,29	3,08	0,11	3,48
Total	2,1	16,59	2,24	20,9

Fonte: BIRD, *Blue Cover*, abril de 1994, p. 17 *apud* MONTANARI, 2013, p. 96.

Em particular, é assaz curioso o motivo que levou o Banco KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) a colaborar com a realização do PPTAL. Muito embora inexistam dados oficiais, aparentemente a razão principal teria sido a avaliação do projeto com elevada probabilidade de retorno de investimento, em termos de quantidades e dimensões de áreas protegidas, no sentido de uma política verde sob o signo da eficiência (SCHRÖDER, 2004, p. 10).

Tendo em vista a cooperação internacional efetivada entre o PPG-7 e o Governo Brasileiro, envolvendo uma pluralidade de ações e atores diversos, o projeto demonstrou que a pressão internacional sobre a Amazônia é legítima, seja em relação à preservação dos ecossistemas ambientais ou exploração extrativista (WENTZEL, 2004, p. 29).

Independentemente de interesses escusos, dentre os inúmeros projetos apoiados pelo PPG-7, tem-se que, em termos de conservação ambiental, o PPTAL é considerado exitoso:

Um impacto indireto do projeto é que atualmente Terras Indígenas são incluídas como áreas protegidas nas estratégias de proteção da Amazônia Legal e em termos da política indigenista, o projeto também foi bem-sucedido, resolvendo parte significativa do passivo que existia na área de regularização das terras indígenas na Amazônia Legal (ARAÚJO, 2007, p. 37).

A execução do projeto auxiliou o Governo Federal a mudar o mapa da Amazônia Legal (SCHRÖDER, 2004, p. 20). É plausível afirmar que se não tivesse sido implementado o Programa Piloto de Proteção das Terras Indígenas na Amazônia Legal, os índices atuais da

demarcação de terras indígenas provavelmente seriam ínfimos se comparados aqueles alcançados durante a vigência do referido Projeto.

Contudo, é imprescindível destacar que o objetivo principal do PPG7, mediante a execução do PPTAL, era a preservação da floresta amazônica, e não a garantia de terras aos povos autóctones.

A SITUAÇÃO ATUAL DA DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL PELA FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO

Conforme dados coletados no sítio eletrônico da Fundação Nacional do Índio, as terras indígenas podem ser classificadas em quatro modalidades: terras indígenas tradicionalmente ocupadas, reservas indígenas, terras dominiais e terras interditadas.

As terras indígenas tradicionalmente ocupadas encontram amparo legal no artigo 231 da Constituição Federal de 1988. As reservas indígenas são terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que se destinam à posse permanente dos povos autóctones. As terras dominiais são as terras de propriedade das comunidades indígenas, havidas nos termos da legislação civil. E, por fim, tem-se as terras interditadas, que são áreas interditadas pela FUNAI para a proteção dos povos indígenas isolados (FUNAI, 2020). A interdição consiste no estabelecimento de restrição de ingresso de terceiros na área protegida.

O procedimento administrativo para demarcação de terras é composto por diversas etapas, e as terras que estão em fase de demarcação pela FUNAI são identificadas da seguinte maneira:

Em estudo: Realização dos estudos antropológicos, históricos, fundiários, cartográficos e ambientais, que fundamentam a identificação e a delimitação da terra indígena; Delimitadas: Terras que tiveram os estudos aprovados pela Presidência da Funai, com a sua conclusão publicada no Diário Oficial da União e do Estado, e que se encontram na fase do contraditório administrativo ou em análise pelo Ministério da Justiça, para decisão acerca da expedição de Portaria Declaratória da posse tradicional indígena; Declaradas: Terras que obtiveram a expedição da Portaria Declaratória pelo Ministro da Justiça e estão autorizadas para serem demarcadas fisicamente, com a materialização dos marcos e georreferenciamento; Homologadas: Terras que possuem os seus limites materializados e georreferenciados, cuja demarcação administrativa foi homologada por decreto Presidencial; Regularizadas: Terras que, após o decreto de homologação, foram registradas em Cartório em nome da União e na Secretaria do Patrimônio da União (FUNAI, 2020).

Verifica-se que as terras indígenas cujo processo de demarcação já foi iniciado pela Fundação Nacional do Índio, estarão enquadradas em alguma das etapas acima citadas. No atual cenário nacional, 690 (seiscentas e noventa) unidades de terras indígenas são reconhecidas pela FUNAI, sendo que 43 (quarenta e três) encontram-se delimitadas, 75 (setenta e cinco) declaradas, 9 (nove) homologadas, 440 (quatrocentos e quarenta) regularizadas, 117 (cento e dezessete) em estudo e 6 (seis) com portaria de interdição, conforme evidenciado no quadro a seguir:

Quadro 3 - Terras indígenas por etapas do procedimento administrativo

FASE DO PROCESSO	QTDE	SUPERFÍCIE (ha)
DELIMITADA	43	2.183.990,45
DECLARADA	75	7.612.681,38
HOMOLOGADA	9	334.546,31
REGULARIZADA	440	106.936.192,61
SUBTOTAL	567	117.067.410,75
EM ESTUDO	117	0
PORTARIA DE INTERDIÇÃO	6	1.080.740,00
TOTAL	690	118.148.150,75

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados FUNAI, 2020.

Examinando o quadro apresentado, depreende-se que do total de 690 (seiscentas e noventa) unidades de terras indígenas, apenas 440 (quatrocentas e quarenta) estão efetivamente demarcadas e registradas.

Sob outro enfoque, as reservas indígenas seguem um caminho diferenciado de regularização, haja vista que a instituição de Reserva Indígena exige compra direta, desapropriação ou ainda a doação (FUNAI, 2020). Atualmente, existem 52 (cinquenta e duas) unidades de terras indígenas sob a classificação de Reserva Indígena, sendo que 39 (trinta e nove) estão regularizadas e 13 (treze) estão em fase de reconhecimento:

Quadro 4 – Cenário atual das reservas indígenas ante o procedimento de regularização fundiária

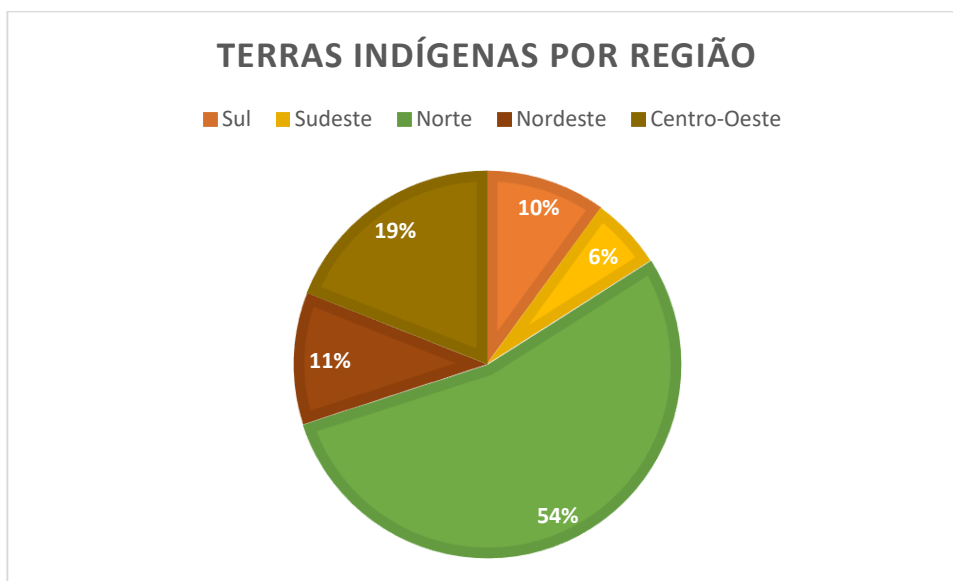
RESERVA INDÍGENA	QTDE	SUPERFÍCIE (ha)
REGULARIZADA	39	73.817,93
ENCAMINHADA RI	13	16.229,87
TOTAL	52	90.047,80

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados FUNAI, 2020.

Os dados apresentados nos quadros anteriores retratam a situação geral do procedimento administrativo de demarcação de terras, permitindo averiguar o montante de áreas de terras que tiveram seu processo administrativo encerrado, bem como o somatório das áreas de terras cujos processos administrativos ainda se encontram pendentes.

Convém destacar que a FUNAI disponibiliza em seu sítio eletrônico outros dados relevantes. Como exemplo, tem-se a porcentagem de terras já demarcadas e registradas por Região Administrativa, cujo gráfico apresenta-se a seguir:

GRÁFICO 1 - Distribuição das terras indígenas regularizadas por região administrativa.

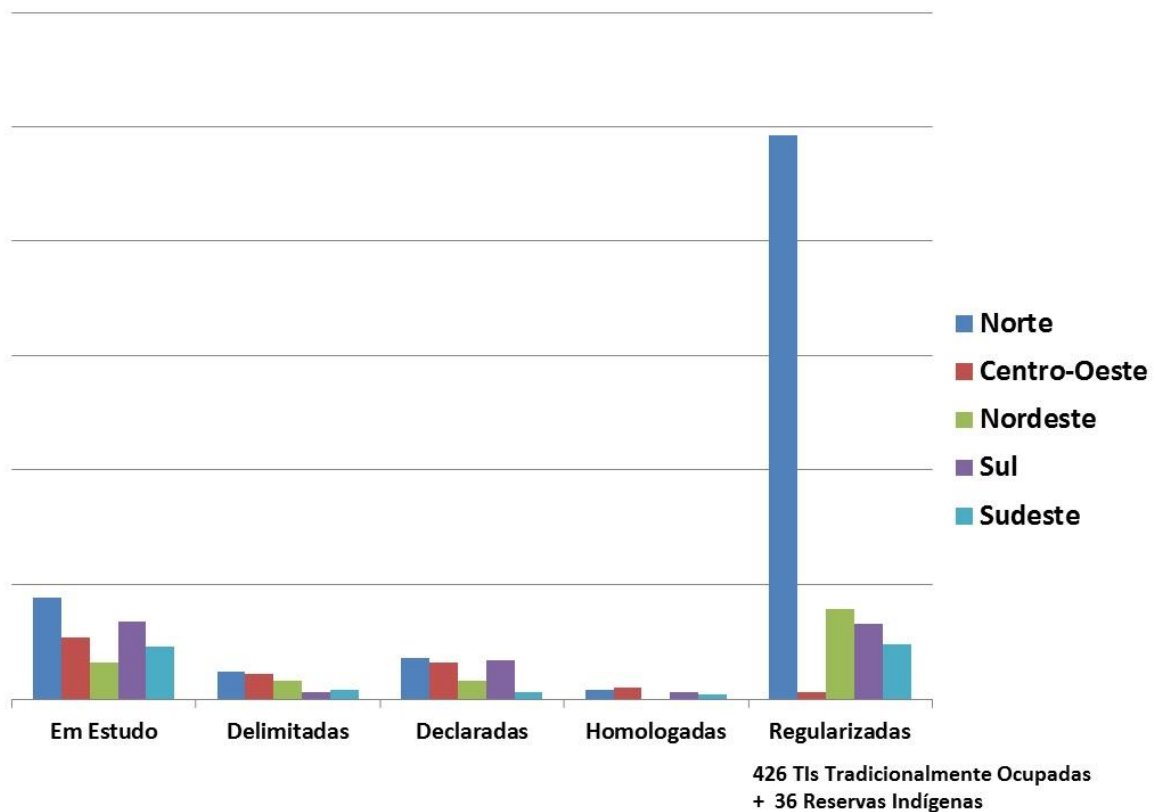


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados FUNAI, 2020.

Conforme se observa no gráfico 1, tem-se que das 440 (quatrocentas e quarenta) unidades de terras indígenas demarcadas, 6% estão localizadas no Sudeste, 10% no Sul, 11% no Nordeste, 19% no Centro-Oeste e 54% no Norte.

No panorama geral, a FUNAI também disponibilizou gráficos concernentes as áreas de terras de seu conhecimento, sejam aquelas efetivamente regularizadas quanto as que ainda se encontram em fase de estudo, delimitação, declaração e homologação:

GRÁFICO 2 – Terras indígenas por etapas do procedimento administrativo



Fonte: FUNAI, 2020

Conquanto os dados utilizados para elaboração dos quadros e dos gráficos terem sido extraídos diretamente do sítio eletrônico da FUNAI, convém alertar que há uma discrepância de valores, pois no quadro 3 foram informadas 440 áreas de terras indígenas regularizadas e, no gráfico 2, apenas 426; por sua vez, no quadro 4, foram informadas 39 reservas indígenas

regularizadas e, no gráfico 2, apenas 36. Salienta-se que os autores mantiveram os dados originalmente extraídos do sítio eletrônico da FUNAI.

Vislumbrando os gráficos, observa-se um contraste, pois na região Norte estão localizadas mais de 50% das terras indígenas. É razoável afirmar que a maior parcela de terras indígenas concentra-se na Região Norte em razão do processo de colonização ter empurrado estes povos para a extremidade do país. Cabe lembrar que no decorrer dos séculos XIX e XX, as Regiões Sul e Sudeste receberam significativos contingentes de imigrantes.

O embate entre povos nativos e imigrantes gerou violência e expansão das fronteiras colonizadoras que, gradativamente, foram empurrando as comunidades nativas para as regiões que à época não eram de interesse do Estado. Além disso, em decorrência da implementação do PPTAL, parcela acentuada das terras indígenas demarcadas está situada na região da Amazônia Legal. Infere-se que a elevada concentração dos indígenas na região Norte e Nordeste resulta da expansão da fronteira colonizadora, durante os séculos XIX e XX, bem como do investimento proporcionado pelo PPTAL para demarcação de terras na Amazônia Legal.

Por outro lado, é importante consignar duas alusões: primeiramente, a demarcação das terras indígenas, pela FUNAI, possui natureza declaratória e não constitutiva. A terra indígena não é criada por ato constitutivo, uma vez que a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, assegurou aos povos indígenas o direito originário sobre suas terras. Logo, esse foi o marco constitutivo de posse e, conseqüentemente, a demarcação realizada pelo órgão federal vem apenas declarar os limites da terra, com o propósito de atribuir segurança aos povos autóctones e obliterar as invasões e conflitos fundiários que permeiam as terras indígenas. Sobre o tema:

A demarcação das terras tem única e exclusivamente a função de criar uma delimitação espacial da titularidade indígena e de opô-la a terceiros. A demarcação não é constitutiva. Aquilo que constitui o direito indígena sobre suas terras é a própria presença indígena e a vinculação dos índios à terra, cujo reconhecimento foi efetuado pela Constituição Brasileira (ANTUNES, apud AMLEIDA; FURTADO; CASTRO; NETO, 2005, p. 8).

A segunda alusão decorre de dados coletados no sítio eletrônico da FUNAI, que evidenciam a importância das terras indígenas serem declaradas pelo órgão federal, haja vista que mesmo áreas de terras já regularizadas ainda não se encontram em posse plena das

comunidades indígenas, ante a invasão e conflito com latifundiários, madeireiros e seringueiros:

Sublinhe-se que aproximadamente 8% das 426 terras indígenas tradicionalmente ocupadas já regularizadas, inclusive algumas com presença de índios isolados e de recente contato, não se encontram na posse plena das comunidades indígenas, o que também impõe desafios a diversos órgãos do Governo Federal para a efetivação dos direitos territoriais indígenas, para que se proteja devidamente esse singular patrimônio do Brasil e da humanidade (FUNAI, 2020).

A efetivação dos direitos dos povos indígenas tem enfrentado resistência dos grupos hegemônicos, interessados nas respectivas terras para a expansão do agronegócio, da mineração e outros setores essenciais do capital, como a indústria do turismo (DALLARI, 2012, p. 1 *apud* BEZERRA, 2018, p 14).

UMA ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 67 DO ADCT

A Constituição Federal determinou prazo específico para que a Fundação Nacional do Índio concluísse todas as demarcações de terras indígenas, conforme enunciado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “Art. 67. A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição” (BRASIL, 1988).

Salienta-se que a Constituição, por intermédio do artigo 67 do ADCT, veio apenas reforçar a determinação já instituída pelo Estatuto do Índio¹⁰, que não fora cumprida. Em análise do artigo 67 do ADCT, tem-se que a Fundação Nacional do Índio deveria concluir a demarcação de todas as terras indígenas, em âmbito nacional, até o dia 5 de outubro de 1993. Contudo, decidiu o STF que o prazo previsto no artigo 67, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não é peremptório, sinalizando simplesmente uma visão prognóstica sobre o término dos trabalhos de demarcação e, portanto, a realização destes em tempo razoável (MS nº 24566, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 28/05/04 *apud* ALMEIDA; FURTADO; CASTRO; NETO, 2005, p. 6).

¹⁰ O Estatuto do Índio (Lei n. 6.001/73) determina: Art. 65. O Poder Executivo fará, no prazo de cinco anos, a demarcação das terras indígenas, ainda não demarcadas. Contudo, o prazo estipulado não foi cumprido.

A decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 24566 é, essencialmente, bastante simplista, pois se o prazo consignado pelo artigo 67 do ADCT fosse peremptório, a FUNAI estaria impedida de proceder à demarcação de terras após 5 de outubro de 1993. Portanto, o prazo fixado com o intuito de agilizar a conclusão do procedimento demarcatório teria efeito contrário ao que determina a norma constitucional assecuratória, porquanto impediria as demarcações, acarretando prejuízo aos povos autóctones.

Embora a FUNAI tenha efetivada a demarcação de muitas áreas de terras indígenas, ainda hoje, não foi possível concluir todas as demarcações. Acerca da importância da demarcação de terras indígenas, o Ministério Público Federal aduziu informações pertinentes em seu sítio eletrônico:

O processo de demarcação é o meio administrativo para explicitar os limites do território tradicionalmente ocupado pelos povos indígenas. É dever da União, que busca com a demarcação de terras indígenas: a) resgatar uma dívida histórica com os primeiros habitantes destas terras; b) propiciar as condições fundamentais para a sobrevivência física e cultural desses povos; e c) preservar a diversidade cultural brasileira. Tudo isso em cumprimento ao que é determinado pelo caput do artigo 231 da Constituição Federal (MPF, 2020).

Conforme elucidado pelo órgão ministerial, a demarcação de terras indígenas tem o propósito de “resgatar uma dívida histórica com os primeiros habitantes destas terras”. Entretanto, para que isso ocorra, é fundamental que a Fundação Nacional do Índio conclua as demarcações pendentes, a fim de proteger os povos autóctones da força agressiva dos latifundiários, garimpeiros, madeireiros, políticos, etc.

Por conseguinte, considerando os dados consubstanciados e analisados neste artigo, percebe-se que a Fundação Nacional do Índio não cumpriu a determinação expressa no artigo 67, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo consistiu em examinar e compreender os elementos relacionados ao direito à terra por parte das populações indígenas e a sua garantia pelo Estado brasileiro. Almejou identificar os aspectos econômicos relevantes que influenciam o processo de regularização, e, também, o montante das áreas de terras atualmente demarcadas no

território brasileiro. Desse modo, intentou-se elucidar se houve o efetivo cumprimento pela Fundação Nacional do Índio do enunciado expresso no artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Para tanto, optou-se por realizar pesquisa de caráter bibliográfico e documental, com a análise dos principais textos relacionados ao tema e, em especial, o exame da documentação referente à criação e implantação do PPTAL – Programa Piloto de Proteção de Terras Indígenas na Amazônia Legal, bem como a sua relevância na política demarcatória.

Constatou-se que a implementação do PPTAL contribuiu para o processo de demarcação de terras indígenas, todavia, o artigo 67 do ADCT não foi cumprido. Não obstante, a demarcação parcial de terras indígenas é bastante significativa.

Averiguou-se que, em grande medida, as demarcações foram efetivadas em virtude do financiamento internacional repassado por intermédio do PPTAL. Ademais, embora o PPTAL tenha possibilitado que significativa parcela das áreas de terras indígenas hoje regularizadas fossem devidamente demarcadas, este não era o objetivo final do financiamento, que consistia, de fato, na proteção da floresta amazônica.

Portanto, conclui-se que se o PPTAL não tivesse sido implementado por intermédio do PPG-7, a situação atual de demarcações de terras indígenas seria deplorável. Apesar dos povos indígenas terem sido beneficiados pela implementação do PPTAL – tendo em vista que a utilização dos recursos financeiros e técnicos disponibilizados pelo programa possibilitou a regularização de uma parcela das áreas de terras indígenas – a intenção do grupo dos sete era a preservação ambiental na Amazônia, e não a garantia de terras aos índios. Porém, considerando que os índios possuem o seu modo de vida em equilíbrio com os ecossistemas ambientais, o processo de demarcação de terras indígenas promove a efetiva proteção das florestas, inclusive o Instituto Sócio Ambiental – ISA tem defendido esta solução, sob a bandeira de demarcação de terras indígenas para contenção do desmatamento e regulação do clima (ISA, 2018)¹¹. Após o encerramento do PPTAL, verificou-se uma redução acentuada no número de demarcações de terras indígenas pela FUNAI, de tal modo que ainda existem áreas de terras a serem demarcadas. Inclusive, existem áreas de terras desconhecidas da FUNAI, habitadas por povos em isolamento.

¹¹ O Instituto Sócio Ambiental (ISA) realizou levantamento de dados relacionados à porcentagem do desmatamento da floresta amazônica nos últimos 40 anos, concluindo que, enquanto 20% da floresta foi desmatada nas últimas quatro décadas, as Terras Indígenas da Amazônia Legal perderam, somadas, apenas 2% de suas florestas originais (ISA, 2018).



Enfim, para fortalecer a política demarcatória no cenário nacional, é fundamental que se amplie a discussão sobre a proteção dos direitos das comunidades autóctones, sendo igualmente importante analisar alternativas que propiciem a conclusão da demarcação das terras indígenas remanescentes. Nesse aspecto, é necessário elucidar a atuação do Ministério Público Federal, por intermédio do instrumento da Ação Civil Pública, a fim de coagir judicialmente a demarcação de terras indígenas. Dada a relevância de tal instrumento, convém examiná-lo à parte, na condição de objeto de pesquisa independente, com o intuito de avaliar a eficácia da Ação Civil Pública no processo de demarcação de terras indígenas por meio do aparato estatal, com o objetivo de cumprir integralmente o preceito estabelecido no artigo 67 do ADCT da Constituição Federal de 1988.



REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terras Tradicionalmente Ocupadas. Processo de territorialização e movimentos sociais.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.6, n.1, maio de 2004.
- ALMEIDA; FURTADO; CASTRO; SILVA NETO. **Demarcação de Terras Indígenas**, 2005.
- BEZERRA, André Augusto Salvador. **Violações dos direitos dos povos indígenas: os meios de comunicação no caso Tupinambá.** Bauru, v. 6, n. 1 p.129-145, 2018.
- BRASIL. 1973. Lei 6.001 – **Estatuto do Índio**;
- BRASIL. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 24/4/2018.
- CUNHA, Manuela Carneiro da. **Índios no Brasil: história, direitos e cidadania/** Manuela Carneiro da Cunha. – 1ª ed. – São Paulo: Claro Enigma, 2012.
- DORNELLES, Ederson Nadir Pires – **Indígenas no Brasil: (in) visibilidade social e jurídica/** Ederson Nadir Pires Dornelles, Fabiano Prado de Brum, Osmar Veronese – Curitiba: Juruá, 2017.
- FUNAI, Fundação Nacional do índio: <https://www.funai.gov.br>. Acesso em janeiro de 2020.
- ISA, Instituto Sócio Ambiental: <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-monitoramento/a-demarcacao-das-terras-indigenas-e-decisiva-para-conter-o-desmatamento-e-manter-funcoes-climaticas-essenciais>. Acesso em fevereiro de 2020
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/gt-demarcacao/docs/fases-do-processo-de-demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em janeiro de 2020.
- MONTANARI, Isaias Júnior. **Terra indígena e a Constituição Federal: Pressupostos constitucionais para a caracterização das terras indígenas**, s/d.
- MONTE, Nietta Lindenberg. **E agora, cara pálida?** Educação e povos indígenas, 500 anos depois. 2000, Universidade Federal Fluminense.