



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**A JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS E A
LITIGÂNCIA SOCIOAMBIENTAL: Uma análise dos processos judiciais do TRF1 e a
demora da demarcação das terras indígenas**

BELÉM-PA

2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**A JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS E A
LITIGÂNCIA SOCIOAMBIENTAL: Uma análise dos processos judiciais do TRF1 e a
demora da demarcação das terras indígenas**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito.
Linha de pesquisa: Direitos Fundamentais e Meio Ambiente

Orientador: Professor Doutor José Heder Benatti

BELÉM-PA

2023

ROBERTA CAROLINA ARAUJO DOS REIS

**A JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS E A
LITIGÂNCIA SOCIOAMBIENTAL: Uma análise dos processos judiciais do TRF1 e a
demora da demarcação das terras indígenas**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito.

Data do Exame: 31/08/2023

Avaliação: _____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Heder Benatti
PPGD/UFPA – Orientador

Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani
PPGD/UFPA – Avaliador Interno

Prof. Dra. Luciana Costa da Fonseca
PPGD/CESUPA – Avaliadora Externa

BELÉM-PA

2023

AGRADECIMENTOS

A Deus por estar ao meu lado em todos os momentos, iluminando meu caminho com pessoas maravilhosas e me proporcionando estudar e pesquisar um tema tão relevante para a sociedade brasileira.

A minha mãe Tereza Cristina e meu pai Luiz Roberto, por toda a sabedoria que me passaram ao longo dos anos para eu escolher o melhor caminho. Obrigada por serem meus maiores apoiadores, por fornecer o amor, afeto e suporte que eu necessito para seguir os meus sonhos, e principalmente por acreditarem no meu potencial. Com os melhores pais do mundo ao meu lado pude viver a experiência do mestrado da melhor maneira possível.

Ao meu irmão Luiz Felipe, pela sua irmandade e por acreditar em mim na conclusão desse processo. Além de toda a ajuda com materiais que precisei nessa pesquisa.

A minha avó Maria do Carmo, por sempre acreditar em mim e rezar pelas minhas conquistas. Eu concluo essa pesquisa em homenagem a ela que no momento mais difícil de sua vida ainda se preocupava e vibrava com o fato de eu poder me tornar mestre, muito obrigada.

Aos meus outros avôs, Julia, João e Luiz que mesmo não estando mais no plano terreno estão comigo me direcionando, me apoiando e torcendo.

Ao meu orientador professor dr. José Heder Benatti, por me escolher como sua orientanda, acreditar em mim como pesquisadora e acreditar nessa pesquisa. Serei eternamente grata por todos o aprendizado construído nesse período, tanto lições da pesquisa como para a vida. Nunca esquecerei o apoio incondicional e a confiança recebidos quando apresentei esta ideia e durante o tempo de construção desse estudo. Além disso, muito obrigada por ser o melhor orientador que poderia desejar e fazer do mestrado uma experiência única. O senhor é uma inspiração para seus alunos, um exemplo de mestre.

Fui abençoada com muitas mulheres na minha jornada acadêmica, mestras inteligentíssimas que coordenam pesquisas extremamente importantes para nossa região por isso gostaria de mencioná-las nessa mensagem:

A professora Luciana Fonseca, pela nossa jornada que se iniciou na faculdade e se estende até hoje. Com o seu incentivo pude chegar a esse lugar que não imaginava que conseguiria. Trabalhando ao seu lado me apaixonei pelo Direito Agroambiental e pela pesquisa nessa área, e aprendi tanto não só sobre a profissão, e o meio ambiente, mas também sobre a vida. A mulher, mestra e mãe que a senhora é inspira a todas as suas alunas, faz-nos acreditar que podemos sonhar alto e chegar nesses lugares. Sou grata todos os dias pelo suporte e por continuar a tendo como uma parceira de pesquisa e amiga.

As professoras Sandra Lurine e Loiane Verbicaro que me inspiraram a seguir a vida acadêmica desde quando as conheci no início da faculdade. Mestras excelentes que fui apresentada no primeiro semestre da faculdade e me abriram os olhos sobre as possibilidades do mundo acadêmico. Ter mais e mais mulheres amazônicas nesses espaços faz com que nos sintamos representadas e estimula que sigamos esse caminho sem amarras e medos.

E a professora Lise Tupiassu, por ter sido a mestra que me apresentou pela primeira vez pelo Direito Ambiental, quando fui sua estagiária na Advocacia Geral da União. Naquela época nunca pensei que seguiria nesta área de pesquisa e a experiência ao seu lado foi definidora para descobrir o caminho que eu seguiria depois da faculdade.

Aos amigos e colegas que o mestrado me deu, Igor Borges, Antonio Fernandes, Nilton Noronha, Thayná Monteiro, Ana Luisa Rocha, Larissa Lima, Danilo Farias, Érica Leal, Ygor Sarmanho, Valeska Ferreira, Breno Barros, Vinicius Machado, João Vitor Moura por todo o auxílio, suporte e partilha durante esse período e terem sido essenciais para que essa experiência fosse única na minha vida.

Aos meus amigos de longa data que sempre acreditaram e torceram por mim, Victoria Mae, Matheus Miranda, Herminio Pessoa, Beatriz Velasco, Pedro Bernardes, Juliana Pontes, Kamilla Fernandes, Alicia Pereira, Fabiana Velasco, Beatriz Bertolo, Maria Luiza Viana, Anna Reis, Miguel Reis, João Victor Nogueira, Bruno Ramos Antônio Kether, Lucas Porto, Camila Nobre, muito obrigada por estarem comigo, comemorarem as minhas conquistas e serem os melhores do mundo.

Um agradecimento especial a Pedro Bernardes, Lucas Porto e Igor Borges, meus grandes amigos que me ajudaram na construção dessa pesquisa, sendo na coleta de dados, na revisão textual e no esclarecimento de dúvidas.

Ao grupo de pesquisa FILPED, por ser meu primeiro grupo no meio acadêmico e me ensinar a lição mais importante que a pesquisa é sempre melhor quando construímos e debatemos juntos.

Ao projeto de pesquisa JUSP, com toda a sua contribuição para o mundo acadêmico, jurídico e para os povos indígenas e populações tradicionais, que me forneceu a ideia e os dados para essa dissertação.

Aos avaliadores pelo tempo dedicado a analisar esse trabalho, que foi feito com muito apreço, e por todas as considerações importantíssimas feitas.

A todos e a todas que contribuíram seja direta ou indiretamente para a realização dessa pesquisa.

RESUMO

A demora na demarcação de terras indígenas é um problema que se alastra por décadas na história brasileira, prejudicando diversos povos, que veem suas terras tradicionalmente ocupadas serem exploradas de forma predatória cada vez mais, assim buscam a tutela jurisdicional para garantir seus direitos. Nesse ínterim, a presente dissertação tem como objetivo geral estudar a judicialização como forma de sanar a demora na demarcação de terras indígenas no Tribunal Regional Federal da 1ª Região e sua eficácia jurídica quanto à garantia de direitos territoriais indígenas. Os objetivos específicos delineados são a) apresentar os direitos territoriais indígenas, o seu contexto histórico a partir da sua proteção constitucional, normativas brasileiras e internacionais; b) apresentar a legislação atual sobre terras indígenas e o procedimento da demarcação de terras indígenas no Brasil a partir dos conceitos doutrinários nacionais; c) apresentar o problema da morosidade administrativa nos processos de demarcação e a violação a duração razoável do processo com a discussão sobre as causas e consequências desse problema; d) analisar a judicialização como meio de solução para a demora na demarcação da terra indígena, a partir da análise os acórdãos relacionados a essa matéria estão no TRF-1. A metodologia da pesquisa trata-se de uma pesquisa mista embasada nas técnicas do estudo de caso múltiplo utilizando-se de uma abordagem qualitativa, na qual será feito o levantamento bibliográfico e documental. Utilizou-se como fonte doutrina baseada na temática indigenista para abordar a problemática em questão, conjuntamente com a trajetória histórica da política indigenista brasileira, aspectos atuais dos direitos territoriais indígenas e o problema da morosidade administrativa. Além disso, houve a consulta aos autos dos processos judiciais do TRF1 que compatibilizaram com o objetivo do estudo. Obtendo como principal conclusão de que mesmo que a judicialização da demora na demarcação de terras indígenas, com a denúncia a omissão do Poder Público, pode ser um meio hábil para a obtenção de uma eficácia jurídica positiva quanto ao problema, uma vez que a postura adotada pelo TRF1 é favorável aos direitos dos povos indígenas, ainda há entraves estruturais a serem enfrentados para a efetiva garantia da demarcação de terras indígenas em tempo hábil.

Palavras-chave: morosidade administrativa; judicialização; terra indígena; demarcação.

ABSTRACT

The delay in the demarcation of indigenous lands is a problem that has spread for decades in Brazilian history, harming several peoples, who see their traditionally occupied lands being exploited in an increasingly predatory manner, thus seeking judicial protection to guarantee their rights. In the meantime, the present dissertation has the general objective of studying judicialization as a way to remedy the delay in the demarcation of indigenous lands in the Federal Regional Court of the 1st Region and its legal effectiveness regarding the guarantee of indigenous territorial rights. The specific objectives outlined are a) to present indigenous territorial rights, their historical context from their constitutional protection, Brazilian and international regulations; b) present the current legislation on indigenous lands and the procedure for demarcating indigenous lands in Brazil based on national doctrinal concepts; c) present the problem of administrative slowness in the demarcation processes and the violation of the reasonable duration of the process with the discussion on the causes and consequences of this problem; d) analyze judicialization as a means of solving the delay in the demarcation of the indigenous land, based on the analysis of the judgments related to this matter are in the TRF-1. The research methodology is a mixed research based on the multiple case study techniques using a qualitative approach, in which the bibliographical and documental survey will be done. Doctrine based on the indigenous theme was used as a source to address the problem in question, together with the historical trajectory of the Brazilian indigenist policy, current aspects of indigenous territorial rights and the problem of administrative slowness. In addition, there was a consultation with the records of the TRF1 lawsuits that were compatible with the objective of the study. Obtaining as main conclusion that even if the judicialization of the delay in the demarcation of indigenous lands with the denunciation of the omission of the Public Power can be a skillful way to obtain a positive legal effect on the problem, since the position adopted by the TRF1 is favorable to the rights of the indigenous peoples, there are still structural obstacles to be faced for the effective guarantee of the demarcation of indigenous lands in a timely manner.

Keywords: administrative slowness; judicialization; indigenous land; demarcation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estimativa da população indígena no Brasil

Tabela 2 – Fase em que as terras indígenas estão

Tabela 3 – sobre as homologações de terra indígenas feita em cada mandato de governo

Tabela 4 – Demonstrativo das terras indígenas que foram homologadas em abril de 2023

Tabela 5 – Ações Cíveis Públicas sobre demora na demarcação de terras indígenas julgadas pelo TRF1

Tabela 6 – Fases do procedimento de demarcação que as Terras Indígenas das ações judiciais analisadas se encontram

Tabela 7 – Tempo de inércia da FUNAI quanto a demarcação das terras indígenas analisadas

Tabela 8 – Análise do Êxito dos pleitos feitos pelo MPF nas Ações analisadas

Tabela 9 – Tempo de judicialização de cada ACP analisada e tempo total de espera pela demarcação da terra indígena

LISTA DE ABREVIATURAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ACP	Ação Civil Pública
CC	Código Civil
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CORTE IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPI	Conselho Nacional de Proteção aos Índios
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRI	Cartório de Registro de Imóveis
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ISA	Instituto Socioambiental
MAIC	Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio
MJ	Ministério da Justiça
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
RE	Recurso Extraordinário
RESP	Recurso Especial
SPI	Serviço de Proteção ao Índio
SPILTIN	Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais
SPU	Serviço de Patrimônio da União
STF	Supremo Tribunal Federal
TI	Terra Indígena

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DOS DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS NO ÂMBITO INTERNACIONAL E NACIONAL	14
2.1 Brasil Colônia 1530 – 1822	16
2.2 Brasil império 1822 - 1889	21
2.3 Brasil República até Carta Magna de 1988	23
2.4 Os direitos territoriais indígenas e o tratamento internacional	33
3 ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS DO DIREITO BRASILEIRO SOBRE A DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS	37
3.1 Legislação contemporânea brasileira sobre demarcação de terras indígenas	38
3.2 A terra indígena e seus aspectos	42
3.3 O procedimento de demarcação das terras indígenas atual	46
4 MOROSIDADE ADMINISTRATIVA E O COMPROMETIMENTO A PROTEÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS	52
4.1 Duração razoável do processo nas demarcações de terras indígenas	54
4.2 Principais causas para a demora na conclusão dos procedimentos de demarcação	58
4.2.1 A tese do marco temporal como mais uma medida de limitação a demarcação de terras indígenas	66
4.3 Principais consequências na morosidade dos procedimentos demarcatórios	74
5 A LITIGÂNCIA SOCIOAMBIENTAL DA DEMORA NA DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS DO TRF1	79
5.1 A litigância socioambiental como solução nos conflitos de demora na demarcação de terras indígenas	80
5.2 A metodologia utilizada na pesquisa de análise documental processual no TRF1	85
5.2.1 A escolha do tribunal	85
5.2.2 A escolha dos processos judiciais	86
5.3 Análise dos processos de demora na demarcação de terras indígenas	89
5.3.1 Os casos analisados do TRF1: seus aspectos históricos e argumentação das partes	89
5.3.2 Uma análise da postura jurídica do TRF1 frente aos processos de demora na demarcação de terras indígenas: a argumentação desenvolvida sobre os principais pleitos nos casos analisados	98
5.3.2.1 A ilegitimidade passiva da União	98
5.3.2.2 A possível ofensa a separação de poderes	100
5.3.2.3 Reserva do possível e escassez de recursos humanos para realizar os procedimentos demarcatórios	103

5.3.2.4 O reconhecimento do direito a demarcação de terras indígenas em tempo razoável e a presença da morosidade administrativa.....	105
5.3.2.6 A tese do Marco temporal nos processos sobre demora na demarcação de terras indígenas no TRF1	110
5.3.3 Avaliação do êxito das ações nos diferentes graus de jurisdição e a possibilidade de requerer cumprimento das decisões	111
5.3.4 Tempo de judicialização dos processos judiciais analisados	116
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	122
APÊNDICE A – TABELAS COMPLETAS SOBRE OS PROCESSOS JUDIAIS ANALISADOS.....	139

1 INTRODUÇÃO

A ocupação do território brasileiro por povos indígenas se dá bem antes da chegada dos europeus. A população pré-colombiana se dividia em povos com culturas, tradições e modos de vida completamente distintos. Precisa-se que, naquela época, o contingente total de indivíduos ultrapassasse a casa dos milhões.

Eduardo Neves (2022), aponta que a existência humana na região amazônica remonta pelo menos há doze mil anos atrás, com evidências arqueológicas que constatarem esse fato, o que descredibiliza qualquer tese de que não poderia haver a ocupação da floresta tropical por povos que não tinham a agricultura como seu modo de relação com a terra. Além disso, o pesquisador em entrevista fornecida a Editora da Universidade de São Paulo, destacou a estimativa de que dez milhões de seres humanos habitavam a região amazônica cerca de oito mil anos atrás, através de pesquisas arqueológicas, e essas populações transformaram a região de forma sustentável (Edusp, 2023).

Apesar de serem donos originários das terras que ocupavam, a colonização portuguesa expulsou e/ou exterminou os povos indígenas. Os confrontos eram constantes, ao passo que houve a perda do poderio sobre suas terras tradicionalmente ocupadas e sendo cada vez mais forçados a ocupar outras áreas no país.

Ao longo da história brasileira se desenvolveu o conceito de "Terra Indígena", que compreende o direito territorial do povo à sua área que além de habitarem obtém uma relação ímpar com ela. Graças aos documentos históricos de legislações passadas, tem-se conhecimento de que houve criação de diversos dispositivos legais e órgãos específicos que tratassem do tema. (Carneiro da Cunha, 1987; Carneiro da Cunha; 1993).

Destacam-se em meio a essa trajetória histórica a criação do Serviço de Proteção ao Índio em 1910, posteriormente a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) no ano de 1967 e, no ano de 1973, o chamado Estatuto do Índio, os quais tinham como objetivo regular o contexto jurídico indígena. Além das legislações que reconheciam o direito ao território pelos indígenas, no entanto, não eram respeitadas.

O maior avanço quanto aos direitos territoriais indígenas se deu com a Constituição Federal de 1988, que cria instrumentos normativos elevando à ordem constitucional o direito às terras e a obrigação do Estado em afirmar a pluralidade cultural e a autonomia dos povos indígenas, atribuindo à União, através da FUNAI, a obrigação de demarcar as terras, com fundamento no dispositivo 231 da CF/88 (Brasil, 1988).

No entanto, mesmo com esse passo dado pelo ordenamento jurídico brasileiro, a demarcação ocorre de forma extremamente lenta (Benatti, Rocha e Pacheco, 2015; Benatti, 2020). Sendo a luta pela concretização dos direitos territoriais indígenas até hoje a principal causa de conflitos e demandas com particulares que possuem interesses de exploração ilegal e ostensiva nas terras (Curi, 2007).

A administração, em diversos momentos, vem expondo sua falta de interesse em dar o seguimento devido aos procedimentos de demarcação de terras indígenas, tanto os que já estão instaurados como aqueles que ainda não começaram. O que provoca consequências irreparáveis aos territórios tradicionalmente ocupados.

A morosidade excessiva na condução desses processos administrativos é o maior entrave a ser enfrentado para a garantia plena do direito ao território delimitado.

Além do mais, não se pode desvincular que uma terra indígena demarcada é uma área protegida pela Constituição Federal. Desse modo, a demarcação possui consequências socioambientais extremamente positivas, e caso não seja respeitada, gera impactos desastrosos.

Neste cenário, o judiciário se destaca como possuindo um papel essencial frente a inércia do poder público e essencial para suprir e proteger esses direitos. Por conta disso, se questiona como tem sido sua postura em relação a esse problema gravíssimo enfrentado pelos povos indígenas por décadas.

Portanto, a pesquisa procura investigar como o Poder Judiciário tem se portado na garantia do direito ao território indígena, a partir da análise do tempo levado para a conclusão das demarcações, elencando como sujeito principal o Tribunal Regional Federal da Primeira Região (TRF1), o qual abrange a região amazônica e boa parte dos Estados brasileiros.

Ademais, a pesquisa está vinculada ao Projeto de Pesquisa da UFPA "Gerando Jurisprudência Favorável aos Povos e Comunidades Tradicionais no Tribunal Regional Federal da 1 região - Jurisprudência Socioambiental Positiva (JUSP)" e ao Grupo de Pesquisa "Natureza, Territórios, Povos e Comunidades Tradicionais na Amazônia Brasileira", no qual analisa-se os processos frente a esse tribunal que tem como principais sujeitos os povos indígenas e comunidades tradicionais.

Assim, o problema de pesquisa desenvolvido no estudo é: como o TRF-1 tem se manifestado diante da demora na demarcação de terras indígenas?

O objetivo geral é estudar a judicialização relacionada a morosidade no procedimento demarcatório no TRF1 e sua eficácia jurídica¹ quanto à garantia de direitos territoriais indígenas.

E possui como objetivos específicos 1) apresentar os direitos territoriais indígenas, o seu contexto histórico a partir da sua proteção constitucional, normativas brasileiras e internacionais; 2) discorrer sobre a legislação atual sobre terras indígenas e o procedimento da demarcação de terras indígenas no Brasil a partir dos conceitos doutrinários nacionais; 3) analisar o problema da morosidade administrativa nos processos de demarcação e a violação a duração razoável do processo com a discussão sobre as causas e consequências desse problema; 4) estudar a judicialização como meio de solução para a demora na demarcação da terra indígena, a partir da análise os acórdãos relacionados a essa matéria estão no TRF-1.

Para o desenvolvimento dessa pesquisa se utilizou de uma metodologia mista, em que se caracteriza como uma abordagem de estudo de casos múltiplos. Inicialmente faz-se um levantamento bibliográfico para apresentar o problema trabalhado e após apresenta os resultados oriundos de uma pesquisa de casos escolhidos do TRF1, tendo como fonte os autos dos processos judiciais disponibilizados na plataforma Processo Judicial Eletrônico (PJE). Sendo o ponto chave deste estudo.

Nesse contexto, a metodologia será dividida em dois momentos ao longo da pesquisa. Primeiramente, a partir do referencial teórico designado e o recorte historiográfico feito, o estudo utilizará como método o dedutivo, ao passo que se almeja comprovar o problema apontado na pesquisa, a demora na demarcação de terras indígenas. Como aponta Loureiro (2018), o método se aplica nesse raciocínio por se utilizar de uma teoria já existente que se busca aplicar ao contexto apontado no estudo.

Secundariamente, será aplicado o método indutivo, através do qual, se partirá de dados específicos comprovados com a finalidade de confirmar ou não a hipótese proposta, isto é, construir uma verdade geral. (Marconi; Lakatos, 2003).

A primeira seção do trabalho apresenta a trajetória da política indigenista brasileira até antes da promulgação da Constituição de 1988, perpassando pelos instrumentos jurídicos de destaque e principais fatos que conseguem expor como vem sendo a luta pelo direito ao território pelos povos indígenas. Além disso, trata também dos instrumentos internacionais fundamentais para compreender a questão do direito territorial indígena.

¹ A eficácia jurídica se diferencia da eficácia social, uma vez que a primeira preza pelas consequências que se possam produzir no meio jurídico, como por exemplo se o direito é judicialmente garantido. Enquanto a segunda preza pelos impactos na sociedade, isto é, na prática (LEITE, 2020).

A segunda seção trata das legislações atuais a serem respeitadas sobre a matéria. Faz-se a análise das inovações jurídicas trazidas pela Carta Magna de 1988, a concepção atual das características de uma Terra Indígena e o procedimento de demarcação de terras.

A terceira seção analisa o direito a duração razoável do processo tanto no âmbito nacional como internacional, assim como apresenta os atuais conflitos enfrentados pelos povos indígenas em relação a suas áreas, as causas para a demora na garantia desse direito e as consequências.

A quarta seção trabalha as conclusões da pesquisa realizada com os processos judiciais selecionados do TRF1. Abordando a metodologia utilizada para os aspectos de cada caso, focando na demora na demarcação das terras indígenas tratadas, apontando: quais fases do processo houve a paralisação, quais os principais argumentos debatidos pelo TRF1 nos processos judiciais, como os acórdãos entendem sobre a duração razoável do processo e como decidem acerca da demarcação, qual o tempo de judicialização das ações analisadas, entre outros aspectos que norteiam as questões de destaque.

2 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DOS DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS NO ÂMBITO INTERNACIONAL E NACIONAL

De acordo com a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) (2020) a perda demográfica dos povos indígenas por muito tempo foi considerada como uma circunstância histórica que era inevitável. Todavia, houve mudanças neste cenário, uma vez que aumentou a média de indivíduos que se consideravam indígenas por diversos fatores.

Pelos dados existentes oriundos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Censo de 2010, em conjunto com o que é afirmado pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) (2020), os trabalhos desenvolvidos pela pesquisadora Marta Maria Azevedo (2008) e o Censo de 2022, é possível observar as oscilações na média de indígenas conforme os períodos analisados, como discriminado na tabela abaixo.

Tabela 1 – Estimativa da população indígena no Brasil

Ano	Total
1500	5.000.000
1570	800.000
1650	700.000
1825	360.000

1940	200.000
1950	150.000
1957	70.000
1980	210.000
1991	306.245
2000	734.131
2010	817.963
2022	1.693.535

Fonte: IBGE (2010), IBGE (2000), FUNAI (2020), AZEVEDO (2008), IBGE (2023)

Apesar das metodologias de pesquisa demográfica e das pesquisas históricas acerca dos povos indígenas não poderem indicar uma precisão exata da população², não se pode excluir que pela tabela se observa transformações no número de indígenas e que isso demonstra os reflexos das políticas indigenistas impostas pelo Governo Brasileiro desde o primeiro momento.

A FUNAI aponta que a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE houve um salto do percentual indígena total em relação à sociedade brasileira que saiu de 0,2% em 1991 para 0,4% no ano de 2000 (FUNAI, 2020).

No ano de 2023, o IBGE atualizou os dados disponíveis sobre o número de indígenas que compõem a população brasileira. Dados divulgados em agosto de 2023 apontam que há 1.693.535 de indígenas, correspondendo a 0,8% do total da sociedade do País (IBGE, 2023).

Como afirma Carlos Frederico Marés de Souza Filho (1998), não se tem como mensurar quantos habitantes existiam em termos totais na própria América, isto é, cada povo indígena reagiu de maneira diferente à conquista, mas uma semelhança pode ser encontrada entre todas as etnias que sofreram com a tomada do território: a violência e a falta de reconhecimento de seus direitos (Souza Filho, 1998). Assim, quando se coloca em comparação os primeiros números com os atuais números observa-se que houve durante esse tempo políticas que resultaram na diminuição da população indígena.

Outrossim, desde os primórdios, a política indigenista esteve vinculada a política

² As fontes sobre quantos indígenas existiam no Brasil no ano da chegada dos portugueses variam entre 800.000 (oitocentos mil) a 5.000.000 (cinco milhões), pois depende de vários fatores incluindo a metodologia de pesquisa e critérios utilizados, por isso não se consegue ter uma precisão exata dos historiadores desse número (AZEVEDO; SANTOS; PAGLIARO, 2005).

territorial do Brasil. Neste cenário, analisar os direitos territoriais indígenas no Brasil contemporâneo exige-se um estudo prévio sobre as transformações históricas vividas com os povos indígenas e as políticas e legislações desenvolvidas pelo Estado voltadas para eles (Loppes; Mattos, 2006).

Logo, este capítulo contempla os principais acontecimentos relacionados à política indigenista realizada pelo Estado Brasileiro e no âmbito internacional, uma vez que o Brasil é signatário de diversos tratados e Convenções que tratam da temática.

Para isto, o recorte temporal utilizado está alinhado o que se usa na doutrina de forma geral, o qual divide-se em três períodos: Brasil Colônia, Brasil Império e Brasil República até o período de promulgação da Constituição Federal de 1988, o que ajuda a observar a trajetória jurídica até a legislação brasileira utilizada nos dias de hoje (Gomes, 2020), alinhado aos principais marcos internacionais que dispõem de diretrizes relacionadas aos povos indígenas.

2.1 Brasil Colônia 1530 – 1822

Quando houve o primeiro encontro entre os povos indígenas e os portugueses, aconteceu uma relação de troca traduzida no escambo, mas quando chega o momento de instalação do primeiro governo no Brasil há a transformação desse vínculo. A relação nesse momento era de exploração daquela mão de obra de maneira violenta e escravista (Cunha, 2012).

O período do Brasil Colônia em relação aos povos indígenas foi marcado por graves políticas de aniquilamento, que nos outros períodos não foi visto da mesma maneira. Os métodos aplicados de violação aos direitos desses permearam o campo das legislações e interesses políticos (Bernardo, 2021).

Cumprir ressaltar que ainda é difícil para a história chegar em uma visão concreta dos povos indígenas nesse período. Há uma grande falta de registros da perspectiva indígena da época. No entanto, o que se constata é que a partir do momento do contato dos indígenas com os colonizadores, houve uma diminuição de sua população.

A relação da conquista do Novo Mundo com a Igreja provocou a evangelização dos povos nativos das terras exploradas. Durante o período do papa Alexandre VI no ano de 1493 houve as diretrizes da divisão dos reinos entre Espanha e Portugal e a preocupação com a catequese dos povos encontrados nestas terras (Lopes; Mattos, 2006).

No ano de 1500 se dá o primeiro contato com os povos residentes na terra brasileira e a esquadra de Pedro Álvares Cabral, a partir daí o Brasil foi utilizado como fonte de

enriquecimento da Coroa Portuguesa.

As legislações daquela época oscilavam. Reconhecia-se que era necessário prover um bom tratamento aos indígenas que se mostravam persuadidos a serem catequizados, contudo os que eram considerados hostis e os que eram contrários a essa imposição possuíam um tratamento diferente e mais violento traduzido nas chamadas guerras justas, que marcaram os primeiros anos de dominação colonial pelos Portugueses, iniciando um verdadeiro extermínio de diversos grupos.

Desse modo, a legislação no período Brasil Colônia em certos momentos garante determinados direitos e em outros não, além de que na prática não se via uma efetividade de qualquer reconhecimento de direitos indígenas (Bernardo, 2021; Souza Filho, 1998; Perrone-Moisés, 1992).

Essa dubiedade se caracteriza na necessidade que a Coroa tinha em utilizar mão de obra dos povos indígenas e ao mesmo tempo a Igreja de defender a catequização desses de forma mais branda. Sendo assim, como afirma Beatriz Perrone-Moisés (1992) se observa que os direitos concedidos neste período estavam mais atrelados a política e a economia do que os estudos jurídicos de fato.

A política indigenista, nessa época, foi feita de maneira singular. A Coroa Portuguesa buscava persuadir os povos indígenas a irem para outro território se encaminhando para a Costa. Após esse momento, os indígenas que tivessem se encaminhado sem grandes resistências fariam parte dos aldeamentos destinados a eles e eram catequizados, sob a coordenação dos missionários, e também passavam a ser uma reserva de mão-de-obra. O objetivo é que sofressem a assimilação de sua cultura e se juntassem aos indivíduos servos da Coroa Portuguesa (Perrone-Moisés, 2000; Almeida, 2012).

No momento que há essa persuasão para habitar novos lugares, suas terras originais ficaram desocupadas e foram revertidas para os colonizadores, já as terras atuais habitadas pelos indígenas "pacíficos", a legislação previa que seriam concedidas a eles por motivos integracionistas, isto é, esta política visava garantir a aproximação dos indígenas com os portugueses o que os fariam adquirir os comportamentos da Coroa e se sustentarem através da lavoura (Almeida, 2012).

Esse processo todo é chamado de política do descimento, e foi incitada pela Coroa Portuguesa, a partir do Regimento de Tomé de Souza de 1547 e até o Diretório Pombalino 1757 (Gomes, 2020).

A política consistia no deslocamento dos povos indígenas do seu território de origem, para mais perto da costa, enquanto os missionários catequizavam-nos e os portugueses viviam

com eles. Reforça-se que eram povos inteiros que eram incluídos nessa política.

Gomes (2020) sustenta que nessa época existiam os indígenas "aldeados" e os indígenas "inimigos" e que para ambos as políticas foram diferentes.

Os primeiros eram os que saíram de suas terras originais para irem para perto dos portugueses com finalidade de serem evangelizados pacificamente e tinham a garantia de serem livres e de possuir suas terras nos aldeamentos, todavia poderiam ser invocados para trabalhar e defender a Coroa Portuguesa dos seus inimigos.

Na realidade, tanto a liberdade prometida como o trabalho, que deveria ser remunerado, não foram feitos na prática e infere-se que os indígenas que viviam como aldeados possuíam condições de vida até piores que os escravos de fato (Oliveira, 2016).

Os segundos eram os que resistiam a evangelização e a condição de aldeado, naturalmente tornavam-se inimigos da Coroa, por isso a mesma se utilizava da guerra justa para que fossem escravizados, assim, negando sua humanidade e cultura.

O Alvará de 1587 previa a concessão de terras aos indígenas do tamanho necessário para seu sustento. Os limites da área eram definidos pelos cálculos realizados pela Coroa e não pelos próprios indígenas, uma vez que o objetivo era de abandonar as culturas, costumes e tradições (Perrone-Moisés, 2000).³ A concessão era direcionada aos que tinham aderido a política de descimento, pois acreditava-se que com essa medida a Coroa promoveria a salvação dessas almas e a convivência lado a lado com os portugueses haveria a assimilação de forma mais célere aos ideais da igreja.

Esse raciocínio se prolonga ao longo do período colonial. Os colonizadores condicionam a adesão dos povos indígenas a este tipo de política sob pena de serem tratados como indígenas inimigos, no entanto, há provas que inclusive os chamados "aldeados" também não tinham seus direitos efetivados e nem liberdade de viver sua própria cultura, inclusive havendo fugas (Oliveira, 2016).

O Alvará de 1596 já demonstra um reconhecimento do direito "natural" do indígena ao seu território quando afirmou que este seria senhor de sua terra nos aldeamentos como eram na serra, ou seja, antes da própria colonização, sendo reiterado nas Leis de 1609 e 1611 (Perrone-Moisés, 2000).

Para Manuela Carneiro da Cunha (2012) às Cartas Régias de 1609 e 1611 expedidas

³ Cumpre ressaltar que a Legislação utilizada para reger a colônia era a mesma que a dos colonizadores, ou seja, naquela época existiam as sesmarias sistema criado por Portugal para que os territórios sem uso fossem designados para plantio e ocupação e assim foi colocado em prática no Brasil. A concessão de terras a indígenas naquela época era fruto desse sistema conforme o Alvará Régio de 21/08/1587 (PERRONE-MOISÉS, 2000).

por Felipe III, demonstram o princípio dos direitos indígenas às suas terras, isto é, traziam o pleno domínio dos indígenas sobre seus territórios e aldeamentos.

Quando se chega no final dos anos 1600 e na primeira metade dos anos 1700, com o Alvará de 1 de abril de 1680, este já reconheceu o indígena como senhor primário e natural de sua própria terra. Assim, Darcy Ribeiro (2017) afirma que o reconhecimento do direito ao território pelos povos indígenas remonta esta legislação que seria também confirmada e até aumentada pelas leis seguintes, como por exemplo o Alvará de 8 de maio de 1758 que estende a todo o território.

Cumpramos ressaltar o período conhecido como “era pombalina”, o qual está relacionado ao período da segunda metade do século XVIII, entre 1757 a 1798, teve grande influência na região amazônica. Marquês de Pombal toma o protagonismo nessa época em relação tanto a organização do comércio, da economia quanto da sociedade, e em relação a questão indígena teve alta influência.

Neste período, há o destaque para a promulgação do Diretório dos índios, também chamado de Diretório Pombalino que abarcou boa parte da Amazônia. Com essa legislação, Marquês de Pombal buscou afastar a influência jesuíta dos indígenas por entender que esses atrapalhavam a relação da Coroa com os povos, por conta disso, tentou retirar a parte religiosa da relação com os indígenas e serem transformados apenas em mão de obra livre.

Assim instituiu-se o regime de diretores-gerais frente aos aldeamentos, esse cargo que foi criado no ano de 1757 para o Estado do Pará e Maranhão, em seguida essa política foi estendida para todo o território nacional, sendo escolhido pelo Governador-Geral também passando a ser procurador dos indígenas. Uma de suas competências era de declarar o abandono de uma área pelos povos indígenas e assim incentivar a administração dar novas finalidades para as áreas (Camargo, 2013).

Logo, os jesuítas que antes faziam o gerenciamento dos aldeamentos, por conta principalmente do Regimento das Missões, passam a não mais fazer parte desse cargo e sendo agora colonos portugueses a ocuparem.

O Diretório com a visão do indígena se tornar uma mão de obra “livre”, obrigava o estudo da língua portuguesa, adoção de nomes portugueses, entre outros métodos de adoção da cultura do colonizador (Camargo, 2013).

Durante o período que a legislação perdurou a mão de obra indígena foi amplamente utilizada tendo uma grande diminuição da população indígena nessa época pelo trabalho exagerado (Imazon, 2015; Hemming, 2009). Pela legislação indígenas de idade entre treze e sessenta anos eram considerados aptos ao trabalho que consistia na agricultura de mercadorias

consideradas básicas e a coleta das chamadas “drogas do sertão”.

Ademais, por se entender que os indígenas não saberiam tratar de dinheiro, o IMAZON (2015) aponta que no século XVIII não havia qualquer moeda corrente na região amazônica.

Os efeitos da era pombalina na Amazônia foram diversos, o aumento de senhores de terra foi exorbitante com a política (Lopes, 2016). No ano de 1798 o Diretório deixou de vigor, afirmando que não tinha cumprido total com seu propósito, deixando como consequência diversos aldeamentos com a diminuição dos povos indígenas pelo regime violento implantado.

Deste modo, quando se faz a análise dos documentos em conjunto com a prática percebe-se que apesar de ter legislações que parecem garantir o direito ao território aos povos indígenas, estas se fundamentam em requisitos assimilacionistas e integracionistas para obter esse direito. Sair de suas terras originárias e assimilar a cultura, organização social, política, economia e religião dos colonizadores, é o que guia a legislação desse período.

Os indígenas, por conseguinte, seja pelas guerras justas ou pela política de aldeamento, foram despossuídos de suas terras originais e obrigados a conviver sob o modo de vida da Coroa Portuguesa.

Na parte final do período colonial, já houve agravamento da violência contra os povos indígenas justamente para que houvesse o deslocamento destes de áreas que eram necessárias para a Coroa Portuguesa,

Por conta disso, o que se percebeu, foi a mudança de caráter das guerras justas, nas quais antes se fundamentavam no argumento de defesa contra os indígenas considerados hostis, mas neste momento, se transformaram, assumindo um caráter ofensivo, e sendo responsáveis pelo extermínio e deslocamento de diversos povos que haviam sobrevivido e resistido até aquele período (Bernardo, 2021).

Manoela Carneiro da Cunha (2012) aponta, que com chegada da família real no Brasil, a política indigenista foi afetada, pelo fato da oposição que antes se tinha contra a escravidão dos indígenas e a ocupação das terras indígenas (TI) já havia se dissipado.

Logo, houve a ganância por trazer mais mão de obra para a colônia e um interesse maior nas terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas. Com isso, D. João VI, com a Carta Régia de 2/12/1808, reformula a guerra justa, declarando o caráter de terra devoluta para as terras dos indígenas que foram guerrear contra (Cunha, 2012).

Portanto, o que se observou do período colonial é que a condição dos indígenas era de total incerteza, uma vez que legislações previam certos direitos aos territórios, mas na realidade não se concretizaram. Ao contrário, há a existência de grandes deslocamentos forçados

premeditados tanto por políticas instauradas como as próprias guerras. Além disso, se constata uma omissão da Coroa sobre a situação de confusão quanto aos direitos territoriais e o avanço da colonização adotando a conduta que a atende melhor.

Obtém-se registros de defensores dos povos indígenas alegando a violação das regras perante a justiça, no entanto, nos períodos seguintes o poder de recorrer aos órgãos se vê cada vez mais violado (Cunha, 2012; Bernardo, 2021).

No ano de 1822 o modo de governo muda quando D. Pedro I declara a Independência do Brasil de Portugal, iniciando uma nova fase quanto aos direitos territoriais indígenas.

2.2 Brasil império 1822 - 1889

No contexto do Brasil Império, após a Independência no início do século XIX, observou-se que o interesse que se mantinha em relação aos povos indígenas se alterou. Antes era mais atrelado ao trabalho e o que poderiam fornecer como mão de obra, neste período, se deslocava para as terras que estavam sob domínio deles, e que a Coroa poderia ocupar (Cunha, 2012).

Além disso, posições dissonantes se destacaram nessa época, de um lado havia os que defendiam uma guerra mais ofensiva e do outro os que defendiam a verdadeira política integracionista, a qual promovia através da mestiçagem e miscigenação.

A independência do Brasil fez surgir a reflexão da necessidade de uma política indigenista. No entanto, a Constituição de 1824 não fez menção ao tema, pode-se dizer que, como naquele contexto o Brasil era controlado por uma elite rural, a busca para se adequar cada vez mais ao modo europeu e se afastar da visão de que era um território atrasado, era uma preocupação constante que refletia no modo de governar.

As Assembleias Provinciais, o Governo Geral e a Assembleia Legislativa possuíam a competência concorrente sobre o tema dos povos indígenas, o que provocou uma legislação mais regional e não tão nacional.

Bernardo (2021) aponta, que no ano de 1845 o principal documento nacional referente aos povos indígenas era o Regulamento das Missões, o qual colocava imposições de localização das aldeias em locais que fossem de interesse do governo e estabelecia limites ao trânsito de povos indígenas no território. Cumpre ressaltar, que esse regulamento girava em torno da política integracionista que o Império estava adotando, e premiava o "indígena pacífico" e adequado a cultura daquela sociedade com outras terras fora das aldeias.

As medidas supracitadas escancararam que havia nesse período um maior interesse

voltado para as terras indígenas promovendo o deslocamento forçado e a exclusão dos mesmos para acessar estes territórios. Continuamente o Império continuava a avançar sobre áreas que eram originárias de povos indígenas.

A política estatal que se realizava tinha como foco promover o aldeamento com essa nova configuração e a ideia de "civilizar" e catequizar. O que se encontrou nesse período foi uma política indigenista territorial mais escassa e concentrada nas regiões. E, em relação aos direitos territoriais especificamente, se viu atrelada à política agrária do Império.⁴

Em relação às políticas de aldeamento, no Brasil Império, almejou-se tutelar os indígenas e seus bens territoriais, em outras palavras, tentou conquistar territórios ocupados por eles, com base no maior agrupamento dos mesmos em áreas menores, até mesmo comprometendo os aldeamentos já firmados conferindo poderes aos administradores locais dos aldeamentos de reduzir a área ou arrendar e até mesmo extinguir com as legislações posteriores (Bernardo, 2021; Silva, 2008).

Com as diretrizes conduzidas pelos Diretores-Gerais, os aldeamentos começaram a ser um dos maiores polos da política integracionista, em razão da mistura dos territórios com outros colonizadores, diminuindo ainda mais o acesso à terra indígena originária.

Com vigência da Lei de Terras de 1850⁵ e o Decreto n. 1.3.18 de 30 de janeiro de 1854, houve o advento de um novo regime jurídico tratando das chamadas terras devolutas. Quanto a questão indígena, o artigo 12 da referida Lei afirma a reserva das terras devolutas para a colonização e aldeamento indígena. Assim, áreas que assumiriam o caráter de inalienáveis seriam destacadas onde se observasse a presença dos chamados "hordas selvagens" e medidas de acordo com a identificação de habitantes (Cunha, 2012; Mendes Jr., 1912).

Veja o que diz João Mendes Junior (1912) acerca desse novo regramento:

A Lei reservou das terras devolutas às necessárias, não só para fundação de povoações e abertura de estradas e mais fundações públicas, como para a colonização dos indígenas.

O Regulamento n. 1318 de 30 de Janeiro de 1854, bem interpretando a intenção da Lei, declarou que essas terras são reservadas para colonização é "aldeamento dos indígenas nos distritos que existirem hordas selvagens" (art. 72 a 75). Bem se compreende que o Legislador não julgou necessário subordinar os índios aldeados, mesmo nos distritos onde existem hordas selvagens, as formalidades da legitimação de sua posse; pois, o fim da lei era mesmo o de reservar terras para os índios que se aldeassem. Mas, nas demandas entre posseiros e indígenas aldeados, se tem pretendido exigir que estes exibam os registros de suas posses. Parece-nos, entretanto, que outra é a solução jurídica: - Desde que os índios já estavam aldeados com cultura

⁴ No Brasil Império, e em meio ao contexto da produção de café, a concentração fundiária se ergueu, títulos não legitimados na mão de poucos com áreas de extensão grande era o que predominava. O que também potencializou a violação dos direitos territoriais indígenas.

⁵ A Lei de Terras possuiu como finalidade a organização da propriedade de terras no Brasil, isto é, estruturar os registros das Sesmarias, e regularizar as ocupações determinando a modalidade de compra como a para adquirir novas áreas (LOPPES e MATTOS, 2006)

e morada habitual, essas terras por eles ocupadas, si já não fossem deles, também não poderiam ser de posteriores posseiros, visto que estariam devolutas; em qualquer hypothese, suas terras lhes pertenciam em virtude do direito à reserva, fundado no Alvará de 1 de Abril de 1680, que não foi revogado, direito esse que jamais poderá ser confundido com uma posse sujeita á legitimação e registro" (MENDES JUNIOR, 1912, p. 57)

No entanto, não foi visto dessa maneira na prática. O que aconteceu foi uma grande concentração fundiária na mão de pequenos grupos com a eliminação de territórios ocupados tradicionalmente por povos indígenas. Assim, aumentando os latifúndios brasileiros.

Na verdade, a Lei das Terras inaugura uma política agressiva em relação às terras das aldeias: um mês após sua promulgação, uma decisão do Império manda incorporar aos Próprios Nacionais as terras de aldeias de índios que "vivem dispersos e confundidos na massa da população civilizada". Ou seja, após ter durante um século favorecido o estabelecimento de estranhos junto ou mesmo dentro das terras das aldeias, o governo usa o duplo critério da existência de população não indígena e de uma aparente assimilação para despojar as aldeias de suas terras. Este segundo critério é, aliás, uma novidade que terá vida longa: não se trata, com efeito, simplesmente de aldeias abandonadas mas também do modo de vida dos índios que lá habitam, o que fica patente por exemplo nos avisos 21, de 16/1/1851, e 67, de 21/4/1857. É uma primeira versão dos critérios de identidade étnica do século XX.(CUNHA, 2012, p. 49, 50).

Em relação às terras de aldeamentos extintos, o decreto, que regulamentou a Lei de Terras em conjunto com o Regulamento das Missões, previa que a propriedade seria dada em face dos povos indígenas. O que na realidade não aconteceu, e quando havia uma concessão de território para os indígenas, que detinham o direito de propriedade, era apenas de lote. Logo, a discussão sobre essas terras ficou entre os municípios, províncias e Império (Cunha, 2012).

Deste modo, durante o período do Brasil Império Cunha (1987) aponta um certo retrocesso no reconhecimento dos direitos indígenas, ao passo que houve a negação de sua soberania e cidadania.

A partir desse contexto, precisamente no século XIX, as terras indígenas (Tis) sofrem um processo de esbulho que até hoje possui reverberações. Os meios pelos quais o Estado se utilizou com a finalidade de se concretizar são diversos. Já com a Proclamação da República em 1889 os direitos dos povos indígenas passaram por diversos momentos a depender do modo e visão de governo a ser instaurado na época.

2.3 Brasil República até Carta Magna de 1988

No período do Brasil República, a diminuição da população indígena continua a persistir. De acordo com Azevedo (2008), durante o Brasil Império e o início do período seguinte houve a diminuição 160 mil na estimativa da população indígena, contando de 1825 até 1940.

Na reorganização do Estado após Proclamação da República, sucedeu a adoção de um modelo artificial de organização política, ou seja, com a incorporação de diretrizes dos países do norte global como Europa e Estados Unidos que não coadunava com a realidade brasileira na época (Bernardo, 2021) e a legislação sendo feita ainda sem a participação popular de fato.

O apagamento dos direitos indígenas perdurou nesse período com o advento da Constituição de 1891, que continuou sem uma previsão acerca dos direitos dos povos indígenas de forma específica. Aponta-se que o grande motivo era o interesse de uma maior interiorização do Estado, e a pauta indígena representava um empecilho.

A Carta Magna da época traz a transferência da dominialidade das terras devolutas, que eram antes eram do governo Central, passa para a jurisdição dos Estados (províncias)⁶, impactando nas terras de aldeamentos extintos que foram declaradas como devolutas (Cunha, 1992). O que provocou o avanço sobre as terras, que anteriormente já havia tido ocupação indígena, e uma grande confusão teórica (Souza Filho, 1998).

Por conseguinte, há a manutenção de uma política indigenista que gera um processo de espoliação, privando os direitos de posse dos povos indígenas. Como bem explica Manoela Carneiro da Cunha:

O processo de espoliação torna-se, quando visto na diacronia, transparente: começa-se por concentrar em aldeamentos as chamadas "hordas selvagens", liberando-se vastas áreas, sobre as quais seus títulos eram incontestes, e trocando-as por limitadas terras de aldeias; ao mesmo tempo, encoraja-se o estabelecimento de estranhos em sua vizinhança; concedem-se terras inalienáveis às aldeias, mas aforam-se áreas dentro delas para o seu sustento; deportam-se aldeias e concentram-se grupos distintos; a seguir, extinguem-se aldeias a pretexto de que os índios se acham "confundidos com a massa da população"; ignora-se o dispositivo de lei que atribui aos índios a propriedade da terra das aldeias extintas e concedem-se-lhes apenas lotes dentro delas; reverterem-se as áreas restantes ao Império e depois às províncias, que as repassam aos municípios para que as vendam aos foreiros ou as utilizem para a criação de novos centros de população (Cunha, 2012, p. 81).

Em 1906, pelo Decreto 1606/1906, se criou o Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio colocando como sua atribuição a "imigração e colonização, catequese e civilização dos indígenas"(Brasil, 1906). Assim, o Governo Central começou a retomar a frente a política indigenista (Alves, 2017).

Já no Século XX, aconteceu uma mudança de cenário. Em 1910, houve a criação do SPILTN (Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais), que mais tarde, no ano de 1918 se tornou apenas Serviço de Proteção ao Índio (SPI), através do Decreto 8072 de 20 de junho de 1910, dando início uma nova fase da relação do governo com os indígenas.

⁶ No Decreto n. 7 de 1889 já havia a transferência da competência de catequizar os indígenas para os Estados.

O contexto de criação do órgão oficial foi marcado por pressão da imprensa, quando divulgou chacinas e o tratamento hostil com os povos indígenas. Provocando a criação de associações visando proteger os povos indígenas cobrando por medidas governamentais (Ribeiro, 2017).

Em meio a Congressos internacionais, isso se tornava pauta. Até que em certo ponto, posições extremamente contrárias à proteção do indígena com suas diferenças começaram a aparecer sendo a favor do extermínio, o que aumentou o requerimento por medidas, assim criando o SPI (Ribeiro, 2017).

Esse órgão se vinculou ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e suas principais funções eram: prestar a devida assistência aos indígenas no Brasil, tanto para os aldeados, nômades, isolados ou convivendo com os civilizados. A assistência advinda desse órgão era considerada laica por tentar se desligar com a imagem da Igreja da evangelização dos povos indígenas.

No Decreto 8.072 de 1910 em seu art. 2º, estabelece que o SPI deveria garantir a efetividade das posses dos territórios ocupados por índios e do que neles possuir, assegurar o respeito a organização social das tribos além de sua independência e só havendo a intervenção caso seja de vontade das lideranças; estabelecer meios que impeçam a invasão de terras dos indígenas, entre outros aspectos que zelam pela proteção dos povos e das terras. Isso refletiu em medidas do Ministério da Agricultura para regular as posses (Brasil, 1910).

O artigo 3º do referido Decreto tratou especificamente das terras ocupadas pelos povos indígenas, no qual também estabeleceu o procedimento de regularização dessas terras. Dentre as principais normas estavam: o estabelecimento de acordos com o governo dos estados e dos municípios com a finalidade de buscar a legalização das posses das terras ocupadas, confirmação das concessões de terras de acordo com a Lei de 27 de setembro de 1860, e que haja a cessão de terras devolutas consideradas imprescindíveis para os povos indígenas (Brasil, 1910). Porém, os Estados, nesse período, não facilitaram os acordos e muitas propostas de criação de terras indígenas foram recusadas (Freire, 2023).

Quando havia o devido acordo, o Governo Federal procedia com a definição de limites e demarcação das áreas juntando os devidos documentos comprobatórios. Em seguida, o governo deveria tomar medidas que certifiquem o usufruto daquele terreno (Brasil, 1910). Elucida-se que no dispositivo em questão permaneceu a proibição de arrendamentos e alienação das terras demarcadas.

Quanto aos antigos aldeamentos, o artigo 15 do Decreto previu a reconstituição dos mesmos de acordo com o regulamento atual passando a ser chamado de "Povoações Indígenas".

A SPI e o Governo propunham ações diferentes relacionadas às terras para cada tipo de indígena abarcado pela legislação. Visto isso, as áreas que foram abarcadas por essa legislação são: as povoadas pelos indígenas, as que foram dadas em leis anteriores, e as que são imprescindíveis para a formação das povoações indígenas (Freire, 2023).

Merece destaque alguns dispositivos que estavam presentes no decreto, com o objetivo de "incentivar" a manter os indígenas como trabalhadores e estimular a se adequar a cultura da massa e o § 11 e §14 do artigo 2º que previu que o Estado incentivasse os indígenas a alterar a forma como constroem suas moradias, e ensinar artes e ofícios da produção agrícola e da indústria, além de oferecer instrumentos associados a esse tipo de produção (Brasil, 1910).

Nesse ínterim, o grande objetivo na criação deste projeto era transformar o indígena em um trabalhador nacional, com uma metodologia que almejava homogeneizar e nacionalizar os povos (Oliveira; Freire, 2006). Os indígenas seriam, assim, os novos agricultores em suas pequenas áreas destinadas, se integrando aos costumes da sociedade civil, assimilando a sua cultura e deixando de lado o modo de vida considerado "antiquado".

Na realidade, as políticas em relação aos indígenas eram centradas na chamada aculturação, homogeneização e "pacificação" dos povos. O SPI, conforme aponta Gomes (2020), entendia que a civilização do indígena era uma evolução de quem ele é.

Portanto, o Serviço de Proteção ao Índio – SPI, durante esse período, teve atuação extremamente controversa, sendo sua política “realizada sob o peso ideológico do paradigma da aculturação, tal qual pensavam os antropólogos e historiadores, segundo o qual os índios estavam em processo de extinção ou ao menos de aculturação, assimilação e integração” (Gomes, 2005, p. 433).

Carlos Augusto da Rocha Freire em publicação para a Biblioteca Nacional sintetiza de forma esclarecedora a política instaurada nessa época:

Os índios eram enquadrados num projeto civilizatório, baseado num paradigma evolucionista subjacente às ideias positivistas dos criadores do SPILTN. Para cada tipo de índio, propunha-se uma ação específica em terras apropriadas onde seriam instalados postos indígenas diferenciados. Dependendo do grau de sedentarização dos índios, seriam demarcadas áreas maiores ou menores para o desenvolvimento da produção agrícola. A categorização relacional de índios e terras visava à sua transformação em trabalhadores nacionais ou pequenos produtores rurais. O índio seria “transitório” e os procedimentos pedagógicos para que isso ocorresse seriam desenvolvidos no âmbito dos postos indígenas, no aprendizado escolar formal nas escolas dos postos ou através do ensino prático nas oficinas mecânicas (casa de farinha, engenho de cana, etc.), instaladas nos postos indígenas. (FREIRE, 2023)

Em relação à gestão, a maioria que esteve à frente da SPI ⁷ foram militares, desde o momento de sua criação até a dissolução para o surgimento da FUNAI (Alves, 2017).

Em 1916, o Código Civil começou a vigorar, colocando o indígena na qualidade de relativamente incapaz. Logo, o SPI tinha a obrigação de auxiliá-lo no exercício de seus direitos e na atuação da vida civil.

Com o advento da Constituição de 1934, prosseguiu-se com a garantia da posse de terra pelos indígenas como direito constitucional, disposto no artigo 129 e houve a transferência da competência da questão para a União.

Com a constitucionalização desse direito, Souza Filho (1998) aponta que não poderia mais haver questionamentos sobre a categoria jurídica da terra indígena, respeitando a posse e condenando a nulidade qualquer ato que visasse a compra dessas terras. Com as Constituições posteriores houve o desenvolvimento do conceito.

O Decreto nº. 736 de 1936 afirmou que não devem mais ser consideradas como devolutas e atribuiu a necessidade de legalizar a posse (Brasil, 1936). Todavia, os Estados, que antes eram responsáveis pela questão, dificultavam essa nova configuração, ainda trazendo o aspecto de devoluta para as terras e não cedendo estas para a União (Oliveira; Freire, 2006).

Em razão deste conflito de competência em que a União não regulamentou o artigo constitucional presente na Carta Magna de 1937, os Estados se aproveitavam da lacuna para dificultar a legalização da posse.

Nesse cenário quanto ao SPI no ano de 1930⁸ aconteceu a diminuição da relevância do mesmo por conta do orçamento reduzido prejudicando as suas atribuições. Gomes (2020) aborda inclusive, que a substituição da equipe a frente do órgão provocou o desvio ainda mais dos objetivos antes previstos.

Durante o período do Estado Novo, na era Vargas, um projeto chamado "Marcha para o Oeste" entrou em vigor. A sua maior finalidade era promover a ocupação de áreas no Norte e no Centro-Oeste do Brasil por conta do desenvolvimento econômico e também para preencher a população em áreas consideradas mais longínquas naquela época (Garfield, 2000).

⁷ "O Serviço de Proteção ao Índio passou sucessivamente do Ministério da Agricultura, onde havia sido fundado em 1910, para o do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930, para o da Guerra, em 1934, para enfim voltar ao da Agricultura em 1939, onde ficaria até sua extinção em 1966, em meio a uma série de escândalos de corrupção."(CUNHA, 1987, p. 80)

⁸ No contexto da década de 30 o SPI passou por diversos ministérios, destacando-se vincula ao Ministério da Guerra, com o Decreto nº 24.700 de 12 de julho de 1934 e depois ao Ministério da Agricultura pelo Decreto o nº 1736, de 3 de novembro de 1939 (ALVES, 2017).

Ocorre que de acordo com o relatório da Comissão Nacional da verdade (CNV)⁹, esse projeto favoreceu a invasão de terras indígenas e o aumento dos conflitos territoriais. Por exemplo, o relatório indica que, no Paraná, nesse período ocorreu a titulação de terras indígenas a particulares, demonstrando a articulação de políticas dos estados com a nacional, a qual favorece o avanço contra as áreas ocupadas por indígenas (CNV, 2014).

O projeto incentivou a expansão de áreas para a agricultura e pecuária. Desse modo, as terras indígenas se demonstraram como um empecilho para essa expansão. Visto isso, provocou-se a potencialização do esbulho dos indígenas de suas terras, incentivados por essa política, sendo vários casos de deslocamento forçado detalhados no relatório da CNV (2014). O SPI teve uma atitude controversa durante esse período, permitindo que as violações aos povos indígenas acontecessem.

Na década de 50, relatos e inquérito sobre a má conduta da equipe que compunha a SPI surgiram, associada a denúncias de corrupção e outros atos irregulares. Além da falta de exequibilidade na proteção dos direitos indígenas (Alves, 2017; Bernardo, 2021), o que provocou a sua extinção após cinquenta e sete anos de existência e a criação de um novo órgão.

Neste cenário, deu-se margem para a criação do que seria a Fundação Nacional do índio (FUNAI)¹⁰ através da Lei 5.371/67. Com um discurso de moralização, essa ainda não conseguiu se desviar dos atos viciados da antiga, ao passo que, o que se observa é que a prioridade do desenvolvimento nacional ainda se colocava à frente dos direitos de quem a agência tinha que proteger (Treccani et Al, 2017).

O órgão indigenista assume então, um regime de fundação com novas diretrizes e atribuições a serem respeitadas e colocadas em prática. O artigo 1º da referida Lei especifica as finalidades:

Art. 1º Fica o Govêrno Federal autorizado a instituir uma fundação, com patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito privado, nos têrmos da lei civil, denominada "Fundação Nacional do Índio", com as seguintes finalidades: I - estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, baseada nos princípios a seguir enumerados: a) respeito à pessoa do índio e as instituições e comunidades tribais; b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de tôdas as utilidades nela existentes; c) preservação do equilfbrio biológico e cultural do índio, no seu contacto com a sociedade nacional; d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução sócio-econômica se processe a salvo de mudanças bruscas; II - gerir o

⁹ Relatório da Comissão Nacional da Verdade. Disponível em: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_2_digital.pdf. Acesso em 3 de dezembro de 2022.

¹⁰ Após cinquenta e seis anos de criação da FUNAI houve a mudança de nome passando a se chamar Fundação Nacional dos Povos Indígenas, a qual foi realizada por meio de medida provisória 1.554 publicada no Diário Oficial da União no dia 2 de janeiro de 2023..

Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização; III - promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas; IV - promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios; V - promover a educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional; VI - despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista; VII - exercer o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio. Parágrafo único: A Fundação exercerá os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar do índio, na forma estabelecida na legislação civil comum ou em leis especiais (Brasil, 1967).

Em 1967, também houve o advento da nova Constituição, a qual dispôs que as terras ocupadas pelos indígenas, passariam a ser bens da União, sanando de vez o conflito de competência que perdurava até então. No artigo 186 também afirma o usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre suas terras (Brasil, 1967).

O Estatuto do Índio entrou em vigor em 1973, (Lei nº. 6.001/73), detalhando a questão indígena e com fundamento na Constituição da época. Previa que as terras indígenas são inalienáveis, garantindo a posse permanente e ficando reconhecido o direito ao usufruto exclusivo. Da mesma forma, declarou nulo qualquer título ou ocupação em suas terras por não indígenas e atribuiu à lei federal a tarefa de regulamentar as garantias expostas (art. 198, Brasil, 1967).

Oliveira (1998) elucida como os direitos dos povos indígenas ao território é reiterado nessas legislações, e como não se trata apenas de uma área de residência e sim de um solo que possui relações com o povo necessárias para sua reprodução física e cultural.

Almejou-se, com essa inovação jurídica, estabelecer conceitos, princípios e regulamentar direitos e deveres dos indígenas. Destaca-se o primeiro artigo, no qual é abordado como objetivo “preservar a sua cultura e a integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional” (Brasil, 1973) demonstrando a política integracionista que ensejou a escrita deste instrumento normativo.

O Estatuto foi inaugural no ponto de prevê o regime de tutela frente a indígenas não integrados à sociedade, como afirma o art. 7 da referida Lei:

Art. 7º Os índios e as comunidades indígenas ainda não integrados à comunhão nacional ficam sujeitos ao regime tutelar estabelecido nesta Lei. § 1º Ao regime tutelar estabelecido nesta Lei aplicam-se no que couber, os princípios e normas da tutela de direito comum, independente, todavia, o exercício da tutela da especialização de bens imóveis em hipoteca legal, bem como da prestação de caução real ou fidejussória. § 2º Incumbe a tutela à União, que a exercerá através do competente órgão federal de assistência aos silvícolas (Brasil, 1973)

Igualmente, se estabeleceu a obrigação dos entes federativos – União, Estado e Municípios – de proteger as comunidades indígenas e a garantia de seus direitos, firmando uma responsabilidade estatal para tal feito, sendo que, uma possível omissão configura falta com essa tutela.

Em 1975, o Ministro Rangel Reis apresentou que o governo estava com interesse em instaurar um projeto de emancipação dos indígenas, ou seja, mais uma medida para incentivar uma "integração" forçada à sociedade civil, apresentando argumentos que eram necessários para a política indigenista brasileira (COMISSÃO PRÓ INDIO SP, 1979).

Viveiros de Castro (1979) afirma que existia um interesse do Governo sobre a insistência de implantar a emancipação de indígenas, que estava vinculado a utilização dos seus territórios, consagrando, desse jeito, a visão de qual lugar os povos indígenas ocupavam na sociedade brasileira: que a condição de indígena era apenas um estágio da "evolução cultural" dos mesmos. Por conta disso, quando há a devida emancipação as terras ocupadas ficam disponíveis para a utilização do Estado, podendo eventualmente ser doadas de volta para a comunidade emancipada.

Os projetos desenvolvimentistas da época esbarravam com as terras indígenas o que fez com que o decreto visando a emancipação nascesse para que esses territórios ficassem disponíveis e sem empecilhos para a continuidade do desenvolvimento econômico (Bicalho, 2019).

No Estatuto do índio os artigos voltados para a emancipação demonstravam os vários requisitos que deveriam ser preenchidos como os artigos 9º, 10, 11, 27 e 29. Em 1978, houve a tentativa de imposição do Decreto que regulava esses artigos no período do Governo Geisel, tendo como oposição a sociedade civil e lideranças indígenas, e sendo um marco para uma conscientização e organização maior do Movimento Indígena (Bicalho, 2019).

Em relação a demarcação de terras indígenas, o Estatuto no art. 19 previa que as terras seriam demarcadas com a iniciativa e orientação do órgão indigenista e feitas em conformidade com o procedimento estabelecido em decreto, sendo homologadas pelo Presidente da República e registradas em livro próprio do Serviço do Patrimônio da União (SPU) além do registro imobiliário da Comarca (Brasil, 1975).

No artigo 25 da referida Lei demonstra que o reconhecimento do direito à posse permanente das áreas ocupadas pelos povos indígenas independe da devida demarcação. Já no artigo 65 se observa, que naquela época, se concedeu o prazo de 5 anos para a União promover a demarcação de todas as terras indígenas, o que não foi obedecido até os dias de hoje.

Além disso, o Estatuto do índio também se referiu às áreas reservadas, isto é, as que são concedidas pela União para a posse e ocupação dos indígenas, não sendo aquelas que perpassam pelo procedimento de demarcação por conta da posse permanente e histórica.

A Lei trouxe, então, categorias de terras indígenas. Há disposições sobre as terras ocupadas ou habitadas pelos indígenas, às áreas reservadas e às terras de domínio das comunidades indígenas (Brasil, 1973).

As chamadas terras ocupadas ou habitadas são reconhecidas pela organização social do grupo que a habita, os costumes e tradições, o modo de vida de subsistência, o histórico de ocupação, etc. São terras que, com a Constituição de 1988, passam a pertencer à União (Souza Filho, 1998).

Já as "áreas reservadas" são as terras que a União concede para a ocupação e posse dos indígenas, podendo ser reserva indígena, parque indígena ou colônia agrícola, e as terras chamadas de "terras de domínio", nesta Lei, são as que os povos têm o pleno direito à propriedade (Alves, 2017).

No período ditatorial (1964-1988) houve diversas violências promovidas pelo Estado Brasileiro aos povos indígenas tanto nas invasões a seus territórios como violações individuais físicas. O relatório Final da Comissão Camponesa da Verdade (CCV) (2014) registrou que o governo militar, promoveu um novo ordenamento na Amazônia, segundo o qual mais de 80% das terras pertencentes ao Estado do Pará e parte de outros territórios foram transformados em terras federais, por meio do Decreto Lei n. 1.164 de 01/04/1971. Com base nisso, o governo ainda alienou diversas áreas que em muitos casos eram terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas (Treccani et Al, 2017).

O relatório da CNV indica que, ocorreu nesse período a intensificação da política indigenista de integração visando a liberação dos territórios ocupados por esses, e atos tanto da SPI como FUNAI com ações omissivas ou comissivas – traduzidas na concessão de títulos de propriedade a particulares de áreas ocupadas tradicionalmente pelos povos –, contribuíram para isso (CNV, 2014).

O Relatório Figueiredo, um documento produzido em 1967 pelo procurador Jader de Figueiredo Correia, destrinchou em mais de sete mil páginas a situação vivida pelos povos indígenas abarcando principalmente o período da ditadura militar, promovidas pelo Estado brasileiro, funcionários do antigo SPI e latifundiários (MPF, 2023).

No ano de 1963, antes do golpe militar de 1964, sobreveio à instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com o objetivo de avaliar a situação dos povos

indígenas no país. Neste momento, já havia a denúncia de ações perpetradas contra esses povos e suas terras tendo a anuência do SPI (Freire, 2015).

Por conta das pressões internacionais, o Ministro Albuquerque Lima solicitou a elaboração de um estudo constituindo uma Comissão de Investigação para apurar melhor a situação.

A equipe formada por cinco indivíduos, entre antropólogos e indigenistas e coordenada pelo procurador, almejou entregar para o governo as suas descobertas para alertar sobre o grave cenário de violação de direitos que encontraram. Divulgou-se o documento produzido pela Comissão em um certo momento, mas após a edição do AI-5 o governo militar silenciou o documento, mantendo-o em sigilo por anos. Apenas em 2013, com pressões e articulações, o conteúdo do relatório foi divulgado (MPF, 2023).

As ações que o relatório enfatiza conta com uma série de abusos, massacres, violências físicas, torturas, remoção forçada, exploração da biodiversidade contida em terras indígenas, corrupção da SPI, trabalho escravo, usurpação do produto de trabalho, esgotamento do patrimônio indígena, entre outras diversas ações contra os povos indígenas descritas no relatório (Brasil, 1967).

Com isso, constatou-se a conivência do SPI no processo de expulsão de povos indígenas de suas terras, dando continuidade a uma política indigenista que não assegurava o direito ao território aos seus verdadeiros titulares e sim prosseguia com o esbulho de terras (Brasil, 1967; Oliveira, 2017).

A produção das provas se centrou em provas testemunhais e documentais. A Comissão formada viajou mais de dezesseis quilômetros, entrevistando servidores do SPI e outros indivíduos e também fez visita técnica em mais de 130 postos indígenas (MPF, 2023).

O Movimento Indígena, formado em meados de 1970, alinhado ao suporte recebido por outros setores da sociedade brasileira como as Organizações não governamentais (ONGs), movimentos populares, a atuação da Igreja por meio do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), contribuíram naquele contexto para acelerar a regularização das terras indígenas frente a FUNAI (Alves, 2017). Desse modo, observou-se que foi com a organização, o esforço e a resistência desses povos, que conseguiram maior efetivação de seus próprios direitos, pois o Estado possuía outros interesses prioritários.

Como Little (2002) aduz, em razão da existência de setores das Forças Armadas do Brasil que colocaram o nacionalismo exclusivista em prática, opondo-se às homologações das TIs, os povos tiveram que demonstrar que não representam qualquer ameaça ao Brasil, que são

cidadãos brasileiros e não possuem qualquer finalidade separatista. Apenas estão em busca do reconhecimento de um direito pré-reconhecido: viver seu modo de vida em seu território.

Em relação a demarcação das terras sob a vigência do SPI, João Pacheco de Oliveira e Alfredo Wagner Berno de Almeida (1985) afirmam que quando se olha para os dados são considerados elevados, todavia quando se observa a extensão das terras, estas em comparação com a FUNAI até a época estão abaixo da média. Nesse sentido, infere-se que a SPI produzia a regularização de áreas bem mais reduzidas para que houvesse uma proteção imediata, que acabou por ser ineficaz nessa finalidade (Oliveira e Almeida, 1986).

Como visto, apesar do certo avanço na constitucionalização de direitos indígenas até antes da CF/88 e outros regramentos voltados especificamente para isso, a política indigenista não deixou de ter a finalidade de integrar para liberar as áreas ocupadas tradicionalmente. Na prática, as ações violentas e criminosas dos órgãos de proteção e do Estado como um todo constataam a resistência que marca a história desses povos.

No âmbito internacional, a luta pelo reconhecimento não é diferente. Enquanto no contexto brasileiro a evolução normativa aconteceu dessa forma como disposto, no estrangeiro se encaminha o debate mais amplo sobre a proteção dos povos indígenas e suas terras tendo o Brasil participado e sendo signatário de diversos tratados e declarações.

2.4 Os direitos territoriais indígenas e o tratamento internacional

Em meio ao contexto nacional, deve-se também centrar a discussão sobre o âmbito internacional de tratamento jurídico dos direitos indígenas, justamente para se obter o panorama geral de compreensão do cenário vivido pelos povos.

A proteção internacional dos direitos territoriais indígenas cresceu ao longo dos anos. Tratados, convenções e declarações internacionais se destacam como sendo os instrumentos utilizados para reconhecer esses direitos nos países signatários.

O pós segunda guerra mundial foi marcado por diversos documentos internacionais que tratavam dos direitos humanos.¹¹ Com o passar dos anos, o olhar para grupos minoritários ganhou força, assim, os governos e as organizações internacionais perceberam que devia haver produção de normas voltadas para estes grupos.

¹¹ Cita-se como os maiores exemplos a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a própria criação da Organização das Nações Unidas na década de 40.

Cunha (2012) aponta que os tratados internacionais do Pós-Guerra possuem uma vertente de igualdade com base na ideia de homogeneidade cultural, assim circundava um dever de assimilação dos povos que não estavam incluídos nesta perspectiva.

Neste cenário, no ano de 1949 a Assembleia Geral das Nações Unidas requereu que se realizasse um estudo sobre os povos indígenas no continente americano, todavia por conta de desacordos dos outros Estados não foi feito (Cordeiro, 1999).

No entanto, em 1957, houve a criação pela Organização Internacional do Trabalho a chamada Convenção n. 107 relacionada a proteção de povos indígenas, tribais e semi tribais de países independentes, sendo um marco jurídico internacional por ser o primeiro instrumento legislativo que abordava especificamente esses temas. Os países signatários desta convenção à época chegaram ao número de 27 (vinte e sete) dentre eles estava o Brasil.

Na década de 80, aconteceu uma movimentação para revisar pontos dessa Convenção que eram controvertidos, pois tinham cunho integracionista (Cordeiro, 1999), neste sentido promulgou-se um novo instrumento que substituiu completamente aquele.

A Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes foi aprovada no ano de 1989, com vigência a partir de setembro de 1991, tendo o Brasil como seu signatário e sendo incorporada no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto n. 143/2002, sendo vigente no país desde 2003 quando houve o envio do documento de ratificação. Atualmente, o Decreto 10.088/2019 é o que regula a legislação no país.

Nesta Convenção há o reconhecimento de diversos direitos associados aos povos indígenas e tribais destacando-se o art. 7, que prevê especificamente que os governos deverão adotar providências para a proteção dos territórios que habitam. Além de também prever a escolha dos povos indígenas sobre o seu modo de vida e o lugar que desejam residir.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas apresentada em 13 de setembro de 2007, também está no rol de documentos internacionais importantíssimos para a tutela desses direitos.

Com a finalidade de consolidar esse documento, foi proposto por um grupo de trabalho focado em estudar povos indígenas que também tinha como integrantes representantes indígenas, sendo objeto de diversas modificações. Vale ressaltar que a Declaração é um instrumento extremamente importante, pois como é oriunda das Nações Unidas demonstra o consenso de vários países acerca de princípios e direitos (Barbieri, 2021).

Em relação ao território, o preâmbulo desse documento já traz a preocupação com a política histórica de subtração das terras habitadas pelos povos indígenas, apontando a necessidade de respeitar o direito ao território deles.

No artigo 8º da referida Declaração condiciona aos Estados o estabelecimento de mecanismos que previnam e também reparem quando há violação ao direito ao território e seus recursos. O artigo 10 prevê a necessidade de consentimento livre, prévio e informado para se necessitar de deslocamento daquele povo, e que nunca poderão ser removidos à força de seu território. O artigo 26 prevê especificamente o direito ao território e aos recursos pelos povos indígenas que ocupam tradicionalmente ou que de outra forma adquiriram aquela área sendo dever do Estado assegurar o pleno exercício desse direito através de um processo feito nos parâmetros da Lei, sendo imparcial, equitativo e garantindo o direito de participação em todos os atos (ONU, 2007). Além de também prevê o direito à reparação caso não haja seu território garantido da maneira devida.

Em suma, esse instrumento normativo traz diversas diretrizes a serem respeitadas pelos Estados e reconhecimento de direitos específicos dos povos indígenas em diversos âmbitos, não focando apenas nos direitos territoriais.

Tanto a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, como a Convenção 169 da OIT marcam o rompimento internacional com certas noções de progresso atreladas a ideia de integração e racismo, isto é, sem respeitar as culturas e modos de vida diferentes (Cunha, 2012; Duprat, 2015). Além de prever a autodeterminação desses povos, reconhecendo o direito de ter condições plenas de vivência conforme suas cosmovisões para que se multipliquem, obrigando os Estados a promoverem medidas que assegurem isso.

Outrossim, em termos regionais também é válido mencionar os dispositivos centrados na América que abrangem os povos indígenas, como o Pacto São José da Costa Rica de 1969, também conhecido como Convenção Americana.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) vem desenvolvendo normas no âmbito internacional que possuem ligação específica com o tema, como por exemplo a Declaração Americana sobre o Direito dos Povos Indígenas aprovada no ano de 2006.

Além disso, cita-se os órgãos integrantes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CORTE IDH) também constroem posicionamentos sobre isso que devem ser observados pelo Brasil.

A CIDH possui um amplo trabalho de fiscalização através dos relatórios desenvolvidos por temática, já tendo produzido no âmbito dos direitos dos povos indígenas, no qual observa como se vêm tratando a questão nos países americanos. Além de fazer a análise dos casos judiciais submetidos a ela para encaminhamento à Corte Interamericana. Já, no

âmbito da Corte IDH, esta gera jurisprudência a ser observada pelos países integrantes do Sistema Interamericano e também opiniões consultivas.

Fernandes (2018) aponta que, o reconhecimento do direito territorial à demarcação da terra indígena é oriundo das interpretações conferidas à norma pela Corte, se utilizando das normas presentes na Convenção 169 para fazer um entendimento em conjunto do que os tratados prevêm, e não de mudanças na Convenção Americana. Desta forma, apenas a Convenção Americana não consegue conferir o devido reconhecimento aos direitos territoriais indígenas, por isso, se utiliza dos casos julgados pela Corte para demonstrar como deve ser interpretado pelos Estados integrantes do Sistema Interamericano.

Em 2001, o caso *Mayana (Sumo) Awas Tingini vs. Nicarágua*¹² levou a Corte decidir acerca do Estado ter promovido uma concessão para uma empresa privada de um território pertencente ao povo indígena, pólo ativo da lide, para que houvesse exploração de madeira e construção de estradas.

A Corte, utilizando-se da Convenção Americana, entendeu que o Estado deveria promover medidas legislativas e administrativas para que se demarcasse e titulasse as propriedades dos povos indígenas em questão, tendo por vista o direito consuetudinário, fixando o prazo de 15 meses para o cumprimento desta ordem (CORTE IDH, 2001).

Logo, Anaya (2005) afirma que, visando a interpretação evolutiva da legislação presente na Convenção Americana, é necessário utilizar-se de outros instrumentos internacionais que já possuíam diretrizes específicas sobre direitos indígenas, para tratar de casos sobre terras indígenas.

O caso *Comunidade Indígena Yakye vs. Paraguai*¹³ também traz o posicionamento da Corte quanto à relação da terra com os povos indígenas e sua importância. Proferido no ano de 2005, a sentença da Corte (2005) afirma que a garantia da propriedade comunitária deve observar a relevância do território para seu modo de vida, cultura, tradições, costumes, conhecimento tradicional entre outros, não sendo apenas o local onde habitam e sim o que necessitam para a sua reprodução física e cultural (Duprat, 2018).

Nesta senda, quando se olha para o cenário internacional os instrumentos normativos desempenharam um papel primordial na evolução do tratamento dos direitos territoriais

¹² A sentença do Caso *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua* proferida em 31 de agosto de 2001. Disponível em em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_por.pdf. Acesso em: 3 de abril de 2023.

¹³ A sentença do Caso da *Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai* proferida em 24 de agosto de 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_por.pdf. Acesso em: 3 de abril de 2023.

indígenas. Ao longo das últimas décadas, os tratados e declarações internacionais condicionam os Estados a manter um viés protetivo quanto a esses direitos.

Em relação à jurisprudência da Corte Interamericana, esta tem desempenhado um papel fundamental na implantação e cobrança das responsabilidades dos Governos quanto à adoção de medidas protetivas, além de conferir interpretações importantes a serem adotadas no reconhecimento desses direitos.

A partir da trajetória histórica da política indigenista brasileira quanto às terras indígenas e o parâmetro internacional, já se pode ter uma ideia de como o Brasil incorporou esses valores na sua Constituição atual e também nos decretos que especificam como será garantido o direito ao território dos povos indígenas.

3 ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS DO DIREITO BRASILEIRO SOBRE A DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS

Como visto no primeiro capítulo, a forma como foram tratados os direitos indígenas no país, principalmente no que concerne aos direitos territoriais, mudou a cada período de transformação de governo e política. Sendo as legislações muitas vezes conflitantes entre si e entre a prática e o que estava escrito.

Desse modo, hoje em dia a legislação brasileira se transformou completamente do que antes era previsto. A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo paradigma a ser respeitado pelo Estado para os povos indígenas com decretos que especificam a matéria, considerando a natureza jurídica da terra indígena e suas implicações.

Reconhecendo principalmente que o direito ao território pelos povos indígenas deve ser atrelado ao direito de existência deles, ou seja, não se pode reconhecer a existência de um povo sem garantir que sua relação com a terra que habita seja assegurada pelo direito brasileiro.

Apesar de várias disputas de poder no momento da elaboração da Carta Magna, esta permaneceu com uma marca cidadã abordando direitos sociais e fundamentais.

Neste capítulo, procura-se, então, esmiuçar os instrumentos atuais do ordenamento jurídico brasileiro sobre o direito à terra indígena, isto é, analisar a Carta Magna e as legislações importantes que compõem o tema, o conceito de terra indígena e o procedimento de demarcação de Tis e suas fases.

3.1 Legislação contemporânea brasileira sobre demarcação de terras indígenas

Ailton Krenak, líder indígena e fundador da organização não governamental Núcleo de Cultura Indígena, durante a Assembleia Constituinte de 1987 esteve à frente de um dos acontecimentos mais notórios daquele contexto. Vestido de trajes brancos e pintando o rosto com uma tinta preta em um púlpito no plenário da Câmara dos Deputados, protestou contra o retrocesso dos direitos indígenas requerendo uma emenda constitucional que tratasse esses direitos.

(..) os senhores não poderão ficar omissos, os senhores não terão como ficar alheios a mais essa agressão movida pelo poder econômico, pela ganância, pela ignorância do que significa ser um povo indígena. O povo indígena tem um jeito de pensar, tem um jeito de viver. Tem condições fundamentais para sua existência e para a manifestação da sua tradição, da sua vida e da sua cultura que não coloca em risco e nunca colocaram a existência sequer dos animais que vivem ao redor das áreas indígenas, quanto mais de outros seres humanos. Eu creio que nenhum dos senhores nunca poderia apontar atos, atitudes da gente indígena do Brasil que colocaram em risco seja a vida, seja o patrimônio de qualquer pessoa, de qualquer grupo humano nesse país. E hoje nós somos alvo de uma agressão que pretende atingir na essência a nossa fé, a nossa confiança de que ainda existe dignidade, de que ainda é possível construir uma sociedade que sabe respeitar os mais fracos, que sabe respeitar aqueles que não têm o dinheiro para manter uma campanha incessante de difamação. Que saiba respeitar um povo que sempre viveu à revelia de todas as riquezas. Um povo que habita casas cobertas de palha, que dorme em esteiras no chão, não deve ser identificado de jeito nenhum como um povo que é inimigo dos interesses do Brasil, inimigo dos interesses da nação, e que coloca em risco qualquer desenvolvimento. O povo indígena tem regado com sangue cada hectare dos oito milhões de quilômetros quadrados do Brasil. E os senhores são testemunhas disso. Eu agradeço a presidência desta casa, agradeço os senhores e espero não ter agredido com as minhas palavras os sentimentos dos senhores que se encontram nesta casa (Krenak, 1987).

Na organização da Constituinte, Ailton Krenak junto com outras lideranças foram convidados pela Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas com Deficiência e Minorias para abordar os temas que viessem a ser dispostos na Carta Magna sobre esses grupos.

O movimento nos bastidores pela inclusão dos direitos indígenas, ocorreu em conjunto com os Movimentos sociais na época, que tinham como objetivo as votações diretas e a redemocratização. A mobilização ganhou força com a participação da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), entre outras. Além disso, os povos indígenas também foram até Brasília debater e requereram a inclusão da pauta indígena na Constituição.

Como resultado foi incluído um capítulo sobre a proteção desses direitos, sendo a primeira vez que isso acontecia em comparação com os outros instrumentos jurídicos na história do país. Inaugurando um sentimento de expectativas altas para a concretização dessas normas (Bernardo, 2021).

Dalmo Dallari de Abreu (1991) afirma que, até a Constituição de 1988 a defesa dos

direitos indígenas nas últimas décadas estava apenas a cargo da FUNAI, que por muitas vezes foi omissa e conivente com ações contrárias aos povos.

Nesse sentido, a maior preocupação política voltada para os povos indígenas em conjunto com uma sociedade civil mais articulada para pleitear o reconhecimento de certos direitos, veio com o contexto da redemocratização no final da década de 70 e a década de 80, mais precisamente com o processo da constituinte (Cunha, 2012; Souza Filho, 1998). Antes se verificava que a comunidade acadêmica assumia esse papel, o que configurou diversos movimentos importantíssimos para a causa também em meio ao regime militar.

Com o advento da Carta Magna atual, que rompe o paradigma da política de aculturação, e assimilacionista e integracionista, as normativas sobre os direitos territoriais se atualizaram, entrando em vigor elementos atuais que estão alinhados com as diretrizes internacionais e os estudos produzidos de antropologia sobre como ocorre a relação do território com os povos indígenas (Souza Filho, 1998).

O artigo 231 da Constituição Federal de 1988 inaugura o Capítulo VIII dedicado somente à matéria indígena, reconhecendo constitucionalmente o modo de vida, culturas, tradições, costumes e o direito originário sobre as áreas que tradicionalmente ocupam, também obriga a União a demarcá-las e protegê-las.

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. § 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. § 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. § 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. § 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco. § 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé. § 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º (Brasil, 1988).

O direito ao território, traduzido neste dispositivo, trata não de uma propriedade nos moldes civilistas. E sim, de um direito coletivo, e a Carta Magna não trouxe o reconhecimento de novas áreas como indígenas e sim a afirmação do direito indígena à terra que tradicionalmente ocupam (Gomes, 2020).

Em primeiro lugar, é um direito originário, isto é, um direito preexistente, sendo anterior ao próprio Estado. Logo, no momento de demarcação, apenas se estará promovendo um ato declaratório daquele direito, e não um ato constitutivo. Como prevê o posicionamento do Ministro Ayres Brito (2009):

Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de “originários”, a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como “nulos e extintos” (§ 6º do art. 231 da CF). (Pet 3.388, Rel. Min. Ayres Brito, j. 19-3-2009, P, DJE de 1º-7-2010.)

Desse modo, quando a Constituição de 1988 opta por utilizar a expressão "originários", permite-se aferir que assegura aos indígenas como os primeiros titulares da posse de suas terras para usufruí-las.

Como visto no capítulo anterior, desde o Brasil Colônia se tinha normativas que tratavam sobre o direito dos indígenas ao seu território. Cunha (2012) aduz que, diversos instrumentos do Brasil Colônia e Império demonstram a primazia dos indígenas sobre suas áreas, mesmo que na prática fosse ao contrário.

Baseado nisso, o debate de quando foi reconhecido pelo Estado esse direito se estende por décadas. Sendo pacífico até certo ponto,¹⁴ que houve a constitucionalização do direito com a Constituição de 1934, no entanto, isso vem se alterando com as novas decisões promovidas pelo Poder Judiciário.

Merece ênfase que a discussão do direito originário está atrelada à ocupação tradicional exigida no artigo 231 da CF/88, e não há fixação de qualquer prazo em Lei que seja requisito que condicione a garantia do direito em questão.

A originalidade do direito ao território centra-se na discussão sobre a partir de que momento aquele direito se tornou válido a ser garantido, ou se ele é ancestral ao próprio reconhecimento do Estado.

¹⁴ A partir do Caso Raposa Serra do Sol houve a discussão sobre a existência de um marco temporal posterior à Constituição de 1934, que será abordado na seção posterior.

Outra ideia central que pode ser extraída do dispositivo constitucional é a de terra tradicionalmente ocupada. Significa que houve uma posse permanente, e que aquele território é utilizado para suas atividades de produção que estão vinculadas a preservação daquele ambiente, sendo imprescindível para a sua reprodução física e cultural, conforme seus costumes (Souza Filho, 2013).

Ademais, a CF/88 não dita o tempo de ocupação da terra necessário para ser identificada como tradicional, sendo, em vez disso, caracterizada de acordo com o modo pelo qual se dá aquela ocupação (Cavalcante, 2016).

O parágrafo segundo do artigo 231 da CF/88 coloca a ideia de posse permanente, isto é, povos indígenas não têm o domínio da terra, e sim um direito de posse perpétua, além do uso exclusivo, assim pode usufruir das riquezas dos recursos naturais existentes naquela terra os povos a que se destina. (Brasil, 1988).

Os dispositivos referentes ao direito ao solo pelos povos indígenas indicam ser um "direito originário, inalienável, imprescritível e indisponível, como determina o parágrafo 4 do artigo 231" (Barbieri, 2021, p. 104).

A inalienabilidade desse direito proíbe a transferência de posse para outrem tanto pelo povo indígena titular quanto pela União na qualidade de proprietária. Além de não poder alienar parte do território, ou fazer parte de arrendamento.

Neste contexto de mudança de paradigma no mundo jurídico – com a redemocratização do país e criação da nova Constituição – elaborou-se os Atos e Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os quais são normas consideradas constitucionais por ditarem a transição para a CF/88 com uma mudança pacífica entre o ordenamento antigo para o novo que se instaura.

O dispositivo 67 do ADCT trouxe uma norma específica para as terras indígenas, delimitando um prazo de 5 anos para que houvesse a demarcação de todas as terras indígenas do país (Brasil, 1988). Tal dispositivo se assemelha com o artigo 65 presente no Estatuto do Índio, que estipulava o prazo até 1978 para a conclusão das demarcações.

Nenhuma das normas foi respeitada até o presente momento. O prazo referido não é obrigatório, mas demonstra um indicativo da razoabilidade a ser respeitada pela União na condução desses procedimentos.

O art. 232 da CF/1988 trouxe o reconhecimento da legitimidade dos povos indígenas para ingressar em juízo em defesa de seus interesses, mas com a presença do Ministério Público em todos os processos.

Ressalta-se que, hoje em dia, o Estatuto foi parcialmente recepcionado pela legislação de 1988, haja vista que nem todas as regras do instrumento normativo estavam totalmente de acordo com as novas normas constitucionais.

Nas palavras de Barbieri (2021), quando ainda era vigente apenas o Estatuto do índio, também se tinha a vigência do Código Civil de 1916 que reconhecia os povos indígenas como relativamente incapazes. Por conta disso, a tutela prevista para os povos era baseada nesta "incapacidade" demonstrando a visão integracionista daquele momento. Com o advento da Constituição atual se transforma para uma tutela de proteção, com a salvaguarda dos direitos previstos em Lei.

A nova Constituição reconhece o direito à diferença e não propaga mais a incapacidade do indígena que necessitava, por isso mesmo, da tutela. No novo sistema positivo, existe o reconhecimento da capacidade indígena, que agora pode ingressar em juízo na defesa de seus direitos, sem depender da intermediação. Saímos do paradigma da tutela indígena "protetiva" para o paradigma constitucional de proteção dos interesses indígenas, o que é completamente diferente (BARBIERI, 2021, p. 105).

O movimento indígena pós CF/88, como aponta Cunha (2012), centrou-se em reivindicações concretas que versavam sobre o respeito à proteção dos seus direitos garantidos na norma constitucional, como: a delimitação de suas terras, a proteção do usufruto exclusivo do seu território, da organização social, a participação nas tomadas de decisões e principalmente o amparo estatal na para impedir que suas áreas sejam invadidas para a exploração dos recursos naturais por terceiros.

3.2 A terra indígena e suas características e natureza jurídica

No século XIX e XX a legislação não incorporou a palavra "território" para indicar os ambientes que os povos indígenas habitavam e possuíam a territorialidade, identificando apenas como "terras" (SOUZA FILHO, 1998). A grande razão é o receio que os Estados tinham de dar um poderio que ultrapasse a sua soberania, todavia no instrumento normativo atual se pode encontrar aspectos do conceito de território por trás das normas que tratam das terras indígenas.

Desta maneira, é imprescindível analisar de forma mais aprofundada qual o conceito de terra indígena adotado hoje pelo ordenamento jurídico brasileiro e suas características e aspectos jurídicos.

João Pacheco de Oliveira (1983) atenta para que, quando se fala em "terra indígena" se trata de uma categoria jurídica, que foi definida em Lei pelo Estatuto do índio, o qual no artigo 17 enuncia quais áreas estão abarcadas por este conceito.

O sistema jurídico brasileiro atual, ao estabelecer o artigo 231 e parágrafos da CF/1988, entrou na discussão sobre posse e propriedade quanto a esse tema criando um regime jurídico diferenciado para o tratamento da demarcação das terras indígenas, consistindo na propriedade direcionada a União e a posse permanente somada ao usufruto exclusivo da terra para os povos que ocupam tradicionalmente a área.

A lei brasileira logrou criar uma situação especial para os povos indígenas e seus territórios, fazendo-os de propriedade pública, estatal, e posse privada, mas coletiva, não identificável individualmente. O conceito jurídico de terra indígena, portanto, foi construído a partir da realidade, a ocupação da área pelo povo indígena, mas caracterizou-a como um atributo jurídico, a posse (SOUZA FILHO, 1998, p. 121).

Logo a terra indígena, nesse caso, se conceitua como sendo áreas tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas de forma permanente, que são utilizadas para suas atividades de subsistência, tradições, modo de vida, cultura, sendo indispensáveis para sua reprodução cultural e física (Gomes, 2020). Nesse sentido, não sendo apenas o espaço de habitação e residência e sim incorporando as relações existentes do povo indígena com o território.

No artigo 17 e artigo 19 do Estatuto do índio há o reconhecimento como terra indígena tanto aquelas que são tradicionalmente ocupadas como as que foram concedidas e reservadas, mostrando que há mais de um tipo, como foi abordado no capítulo no tópico que trata sobre as inovações dessa legislação.

A noção desenvolvida atualmente é um resultado de toda a trajetória jurídico-normativa nacional e internacional, que culminou na concepção de que, a proteção dos povos indígenas deve estar associada à proteção de seu território, pois para a sua existência a terra indígena é de suma importância, "a centralidade da terra está exatamente na sua estreita relação com os aspectos culturais e identitários do grupo" (DUPRAT, 2018, p. 54).

É na relação com o solo que se forma a organização social, os costumes e tradições, o conhecimento tradicional associado, o desenvolvimento de suas crenças, desse modo não se tem como assegurar o direito indígena sem o devido direito ao território.

O território tradicional e o povo que o habita desenvolvem uma relação de interdependência, a partir dele são concebidos a ordem social, cultural e política em conjunto com a ligação com os recursos naturais renováveis (Benatti, 2018).

A territorialidade na cosmovisão indígena não está atrelada a um conceito de ser dono daquela terra, ou possuir um Estado próprio. A coletividade impera no modo de vida desses povos e a relação com a natureza ao seu entorno define toda sua história e cultura, sendo essenciais para a sua vivência plena, e não só a sua subsistência.

O tipo de posse reconhecido pelo art. 231 da CF/88, consiste na ideia de que a posse faz parte daquela trajetória e da cultura da comunidade indígena. Refere-se à relação do povo com aquela área em específico, através de suas tradições e todo o seu modo de vida desenvolvido ao longo de anos (Souza Filho, 2013).

O que se discute é a natureza jurídica da terra indígena, uma vez que no art. 20 da CF/88 foi dada como bem da União e o art. 22 do Estatuto do índio afirma que são bens inalienáveis da União, surgindo assim o debate de qual regime jurídico a terra indígena se encaixa, se é um bem público comum ou se possui peculiaridades.

A natureza jurídica da terra indígena segue a linha para três pontos principais: são indisponíveis, imprescritíveis e inalienáveis. Assim, há certos efeitos a que se deve prestar atenção quanto a isso.

Por isso, o domínio concedido à União, pelo art. 20 da CF/88, afasta a possibilidade de se apoderar individualmente da terra indígena. Ela é um bem público, mas não se encaixa em uma das divisões já conhecidas na doutrina de bens públicos¹⁵ justamente pela União não ter direito à posse e nem de conceder a posse a outrem que não seja o povo indígena titular daquele direito. O que se configura como um regime *suis generis* (Gomes, 2020). A terra não se encaixa no conceito de terra pública e nem de terra particular.

O usufruto exclusivo previsto §2 do artigo 231 da CF/88 consiste que todos os recursos oriundos daquele território tanto os já existentes como os que advém de atividades realizadas pelo povo que o habita são de uso exclusivo dos mesmos, além disso, não pode ser transferido a qualquer particular para utilizá-lo.

Em relação à União, esta só poderá usufruir da exploração das riquezas advindas da terra tradicionalmente ocupada se houver interesse público disposto em Lei complementar.

O artigo 24 do Estatuto do índio delimita o conceito de usufruto exclusivo.

Art. 24. O usufruto assegurado aos índios ou silvícolas compreende o direito à posse, uso e percepção das riquezas naturais e de todas as utilidades existentes nas terras ocupadas, bem assim ao produto da exploração econômica de tais riquezas naturais e utilidades. § 1º Incluem-se, no usufruto, que se estende aos acessórios e seus acrescidos, o uso dos mananciais e das águas dos trechos das vias fluviais compreendidos nas terras ocupadas. § 2º É garantido ao índio o exclusivo exercício da caça e pesca nas áreas por ele ocupadas, devendo ser executadas por forma suasória

¹⁵ "No direito brasileiro os bens públicos são de três categorias, os dominicais, os de uso especial e os de uso comum do povo. Os últimos são aqueles que o poder público mantém para uso e gozo de toda a população, tendo profundas restrições quanto ao próprio uso. Os dominicais, são aqueles que o poder público detém como se fora um proprietário privado, podendo deles dispor. Finalmente os de uso especial são aqueles cuja destinação é um serviço público determinado, disponível apenas para o uso próprio do Estado ou para a prestação de um serviço público. Em todos eles, porém, a posse é do poder público ou precariamente concedida a outrem, por ato de vontade do proprietário público" (SOUZA FILHO, 1998).

as medidas de polícia que em relação a ele eventualmente tiverem de ser aplicadas (Brasil, 1973).

Quanto a utilização desses recursos, Lopes e Mattos (2006) especificam que deve haver a diferença de tratamento para recursos naturais que atendem a subsistência e o modo de vida internos do povo indígena, que não tem restrições, e o que excede esse critério, isto é, a produção de recursos excedentes para a comercialização, que deve ser realizada com a maior sustentabilidade possível dentro dos parâmetros legais ambientais.

populações indígenas produzem excedentes que comercializam para a aquisição de bens e serviços de que não dispõem internamente. A extração destes excedentes deve ser orientada segundo os padrões legais de proteção ambiental nacional, levando-se em conta as normas gerais aplicáveis (Souza Filho, 1998, p. 145)

Sobre a pesquisa de lavra e recursos minerais na terra indígena só será permitida com a autorização do Congresso Nacional e a consulta dos povos afetados como afirma no artigo 231, §3 da CF/88.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. (Brasil, 1988)

No cenário atual esse tema se destaca, pois a cobiça pela realização de mineração em terras indígenas está aumentando cada vez mais. O ISA (2016) fez o levantamento que existe mais de 177 terras indígenas possuem incidência de mais de 4 mil processos minerários¹⁶. A atividade minerária é de alto impacto podendo provocar a contaminação da água e do solo na terra indígena.

Sobre a intervenção de terceiros na terra indígena, isso não está permitido, isto é, não se tem como haver títulos de propriedades em terras demarcadas. Logo, uma das consequências diretas é que a área, quando demarcada, terá o condão de verificar se existem títulos presentes dentro dos seus limites. Caso existam, estes documentos serão considerados nulos e os ocupantes de boa-fé remanejados. Além disso, qualquer compra e venda que tenha como objeto a TI também será considerada nula de pleno direito (Cavalcante, 2016).

Oliveira (1983) já apontava para a problemática da reivindicação de áreas habitadas por indígenas por membros da sociedade civil, que exibam sobre elas títulos de propriedade

¹⁶ Dados sobre a Mineração em Terras Indígenas disponibilizados pelo ISA. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-monitoramento/por-que-nao-minerar-em-terras-indigenas>. Acesso em 3 de janeiro de 2023.

muitas vezes dado até pelo próprio Poder Público, no entanto a legislação já prevê a nulidade desses títulos sendo indiscutível essa condição.

As benfeitorias realizadas por possuidores de boa-fé são indenizáveis do ponto de vista legislativo e jurisprudencial. Utiliza-se o disposto no Código Civil de 2002 e as Instruções Normativas da FUNAI, como por exemplo a IN n. 2 de 03/02/2012, sobre o tema. Para declarar a boa-fé de um posseiro deve-se avaliar a ignorância quanto a ocupação daquela área indígena, o mesmo não deve saber previamente que estava com um Título nulo de pleno direito (Lopes e Mattos, 2006).

Ademais, a terra indígena é imune a ações expropriatórias, seja de desapropriação pelo Governo ou de ações possessórias por terceiros. O deslocamento e remoção só pode ser realizado em hipóteses de catástrofe, epidemia ou interesse da soberania do País, com o retorno imediato garantido após a cessação da situação que gerou o deslocamento conforme o §5 do artigo 231 da CF/88.

O Estatuto do Índio no artigo 2º, IX, determina que todos os entes devem, no limite de suas capacidades, proteger os direitos indígenas e a terra tradicionalmente ocupada por eles, reconhecendo o direito ao usufruto exclusivo.

Portanto, a posse e os bens são utilizados por todos de forma coletiva sem precisar de títulos imobiliários. Relembra-se que o Estatuto do índio afirma que os direitos serão assegurados mesmo se ainda não houver tido a efetiva demarcação.

Desse modo, a terra indígena se torna indisponível ao seu próprio proprietário e inalienável, não podendo ser utilizado por ele e nem pelo povo brasileiro apenas pelo povo indígena.

Especificamente quanto às terras tradicionalmente ocupadas, estas passarão por um procedimento administrativo para serem regularizadas previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

3.3 O procedimento de demarcação das terras indígenas atual

As demarcações de terras indígenas, com a utilização de um procedimento de regularização possui previsão legal desde o ano de 1910, sendo o órgão responsável primeiro com o SPI e posteriormente com a FUNAI a partir das legislações atuais.

A primeira terra indígena demarcada, foi o Parque Indígena do Xingu no ano de 1961, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

O procedimento em si ocorre depois da ocupação, isto é, regularizar aquela terra como sendo uma terra indígena acontece depois de sua verificação como um território ocupado por um grupo indígena e indispensável para sua vivência (Alves, 2017).

Assim, o que se busca inicialmente atestar é se há um vínculo dos indígenas com a terra, através da observação do modo de vida tradicional, as relações de cultura, costumes, conhecimento tradicional dos recursos naturais presentes, sendo todos necessários para a vivência indígena, pelo fato da terra não ser apenas uma moradia, e sim seu auto-sustento como comunidade (Cunha, 1987).

No Brasil, a política de destinação das terras públicas impõe a afetação para algum fim, que pode ser concretizado com a emissão de títulos para que haja a manifestação pública quanto ao reconhecimento da posse da terra. No caso dos povos indígenas, isso não é diferente. Apesar de ser um direito preexistente, cujo ato de demarcar é um ato declaratório, a União deve promover o reconhecimento fixando os limites para que a proteção daquele território seja feita adequadamente.

Vale ressaltar, que a falta da conclusão do procedimento demarcatório não implica na ausência de responsabilidade do Estado em reconhecer e defender o direito a posse permanente as terras tradicionalmente ocupadas pelo povo indígena, conforme o artigo 25 do Estatuto do índio.

Logo, em síntese, o ato de demarcar é um ato administrativo, declaratório, vinculado à legislação constitucional, que busca atestar um direito originário e pré-existente, não podendo a União deixar de promovê-lo sob nenhuma hipótese (Lopes, Mattos, 2006).

O Decreto 22 de 4 de fevereiro de 1991 foi aprovado para regular o procedimento de demarcação conforme o que a CF/88 afirma, no seu art. 14, e obrigava o Ministro da Justiça a publicar plano para a demarcação das terras indígenas pelo fato do prazo estabelecido no art. 67 do ADCT de 5 anos.

Apesar de ter havido múltiplas demarcações nesse período, de 1991 até 1994, por exemplo pode-se calcular que houve 130 homologações (Cimi, 2023), o prazo previsto não foi cumprido e no ano de 1996 surgiu-se um novo decreto acrescentando o direito ao contraditório e outros detalhes.

Atualmente, o Decreto 1775/96 é o instrumento normativo que norteia o procedimento administrativo sendo a FUNAI o órgão responsável para realizar o procedimento administrativo demarcatório de terras indígenas, através do qual toma-se iniciativa e promove a orientação e execução adequadas para a demarcação de terras (Brasil, 1996).

Apesar de a FUNAI ser a responsável pela demarcação, outros órgãos participam de forma indireta, como, por exemplo, o INCRA, que tem a atribuição de levantar dados quanto aos posseiros não indígenas que possam ocupar as áreas que serão demarcadas e identificar as benfeitorias de boa-fé que serão indenizadas (FUNAI, 2021).

A terra indígena perpassa por diversas etapas para ser demarcada. Quando há a instauração de fato do procedimento este é dividido em quatro fases principais: fase de identificação e delimitação, a qual há estudos sobre a terra indígena e a etnia em questão que são formalizados em Relatório publicado no Diários Oficial da União e no Diário Oficial correspondente a unidade federada que abarca a área a ser demarcada e enviado ao Ministério da Justiça em conjunto com a proposta de limites da área; a fase de declaração, a qual se o relatório for aprovado o Ministério da Justiça emite Portaria Declaratória; a fase de demarcação física; a fase de homologação, a qual o Presidente da República homologa a demarcação; e a fase do registro de terras indígenas, que há o registro na Secretaria do Patrimônio da União (SPU) do Ministério da Fazenda e no Cartório de Registro de Imóveis (CRI) (Alves, 2017). Todavia, conforme será explanado, cada momento do processo possui minúcias que devem ser detalhadas para melhor compreensão.

Antes da instauração do procedimento demarcatório, o órgão indigenista pode ser provocado para que se demarque uma terra indígena específica ou o mesmo pode começar a demarcação de ofício.

Nesse sentido, o povo indígena pode realizar uma reivindicação à FUNAI para que se inicie os processos de demarcação da Terra que habita, assim o órgão envia um antropólogo capacitado que desenvolve um relatório de identificação prévia para que seja utilizado na avaliação da demanda. Esse estudo possui análise geral de dados sobre o povo indígena em conjunto com seu cenário sociopolítico, cultural e econômico (CIMI, 2023).

Passando por esses estudos prévios, caso obtenha avaliação positiva da demanda do povo indígena, começa a primeira etapa do procedimento demarcatório, que possui como objetivo final a produção do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação de Terra indígena (RCID).

Para este propósito há a emissão de Portaria pelo Presidente da FUNAI, com a constituição do grupo técnico delimitando o antropólogo coordenador e a equipe, que de preferência é composta por servidores da própria FUNAI. Outrossim, o documento também delimita o prazo a ser seguido para a conclusão dos estudos.

Importante frisar que a Portaria se destaca como o primeiro ato normativo da demarcação, e também considerado o marco inicial do procedimento (Lopes, Mattos, 2006).

Os estudos realizados pelo grupo possuem "natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação" (Brasil, 1996) conforme o artigo 2º do Decreto 1775/1996.

O relatório deve seguir os trâmites já detalhados na Portaria n. 14 de 1996 do Ministério da Justiça o qual divide a análise pelos seguintes aspectos: dados gerais do povo indígena, como se dá a habitação permanente, descrição da atividade produtiva, estudo sobre o meio ambiente, dados sobre a reprodução física e cultural, levantamento fundiário e a proposta para os limites da área demarcada acompanhada de carta topográfica.

Além disso, o levantamento é feito em campo, e quando houver necessidade o grupo pode solicitar auxílio de órgãos públicos, comunidade científica para fundamentar os estudos e órgãos específicos para se produzir a análise fundiária da melhor maneira. Seguindo este entendimento, a legislação prevê o prazo de 30 dias, a partir da Portaria que constitui o grupo técnico, para que os órgãos públicos forneçam as informações necessárias sobre a área em questão, no caso de entidades civis o prazo é facultado (Brasil, 1996).

O relatório, após produzido, é analisado pela FUNAI perpassando por setores internos do órgão e, caso aprovado pelo Presidente do órgão indigenista, é publicado no Diário Oficial da União (DOU), no diário de onde se localizar a terra e também afixado na Prefeitura Municipal, em conjunto com um mapa e um memorial descritivo, realizando essa etapa de publicação no prazo máximo de quinze dias, conforme estabelece o §7 do artigo 2º do Decreto 1775/1996 (FUNAI, 2021; ISA, 2021).

O relatório leva em consideração diversos fatores para ser elaborado, como, por exemplo, pesquisa histórica sobre a ocupação daquela terra, como se dá a distribuição do território, a origem do povo indígena que habita ali, como são as atividades do grupo e como a área se destaca como provedora dos recursos necessários para a vivência daquele grupo e sua relação cultural com o povo. Outros pontos que também são analisados são a taxa de natalidade e mortalidade, o levantamento fundiário e os rituais. Em resumo, se baseará nos usos, costumes e tradições indígenas, os quais também são históricos (Cavalcante, 2016).

O que se percebe, na primeira etapa de identificação é a análise da tradicionalidade, uma vez que o artigo constitucional 231 afirma se tratar das terras tradicionalmente ocupadas. Não se pode confundir o conceito de tradicionalidade com o tempo de ocupação, pois, não há, de acordo com a legislação atual, dispositivo que imponha um critério temporal para conceder o aspecto de tradicionalidade aos povos indígenas (Cavalcante, 2016).

O segundo momento trata da garantia do contraditório. Ressalta-se que, desde o início do procedimento demarcatório até o prazo de 90 dias após a publicação do relatório é aberto

para quem tiver interesse em apresentar manifestação contrária ou pleitear indenização devidamente instruída com arcabouço probatório. Também pode ser feita por Estados, Municípios em que a área esteja localizada ou qualquer outro que seja interessado conforme o artigo 2º §8 do Decreto 1775/1996.

Com essa fase concluída, os documentos referentes aos estudos e as manifestações em contrário, e as respostas do órgão para as contestações são enviados ao Ministério da Justiça nos sessenta dias subsequentes à finalização do prazo anterior.

Quando os autos estiverem com o Ministério da Justiça, no prazo de trinta dias, esse pode recomendar novas diligências a serem realizadas que deverão cumprir o prazo de noventa dias assim como pode rejeitar os estudos de identificação com uma decisão bem fundamentada que irá provocar a volta dos autos para a FUNAI.

No entanto, caso seja plenamente aprovado, passa para o terceiro momento, que consiste na declaração de limites por esse Ministério sendo realizado mediante portaria chamada de Portaria Declaratória (Brasil, 1991).

Após, prossegue-se para a demarcação física pela FUNAI. Nessa etapa, o órgão utiliza-se da Portaria para concretizar em campo os limites impostos identificando se existem ocupantes não indígenas na área.

Nesse momento, é realizado o levantamento fundiário em conjunto com a avaliação das benfeitorias implementadas por ocupantes e membros da sociedade civil. Com base no estudo fundiário, realizado pelo RCDI, a FUNAI designa uma equipe que avalia as benfeitorias estabelecendo os valores financeiros para as indenizações dos particulares, caso estejam dentro dos critérios e sejam de boa-fé.¹⁷ Nessa fase, o INCRA também é acionado para realizar esse trabalho em conjunto com a FUNAI (MPF, 2023; ISA, 2023).

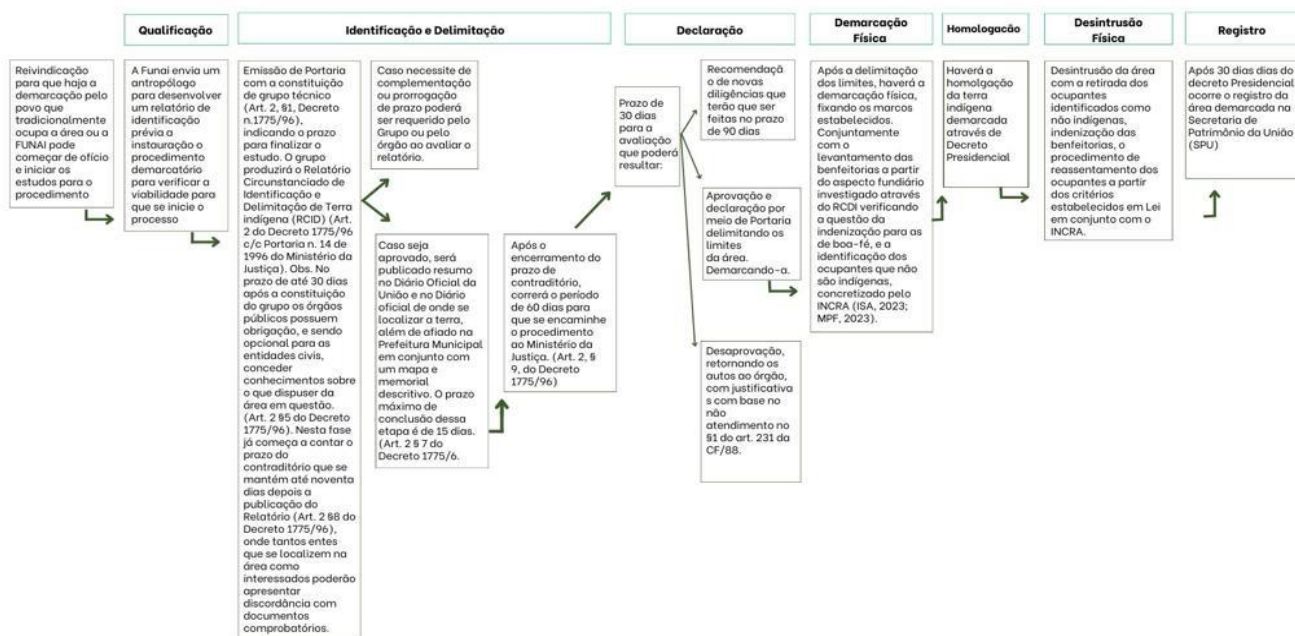
Em seguida realiza-se a homologação da demarcação por meio do Presidente da República. Sendo este ato realizado mediante decreto presidencial.

Após a homologação, ocorre a retirada dos ocupantes não-índios, a realização dos pagamentos das benfeitorias identificadas e também o reassentamento dos ocupantes que cumprem com os critérios da Lei. Nesta fase a FUNAI e o INCRA também trabalham em conjunto (MPF, 2023; ISA, 2023).

¹⁷ As indenizações das benfeitorias são pagas através de programação orçamentária feita pela União (LOPES e MATTOS, 2006).

Por último, há o registro da terra indígena na Secretaria de Patrimônio da União (SPU). O prazo para ocorrer esse registro, de acordo com a legislação vigente, é de até trinta dias após a publicação do decreto de homologação.

Figura 1: Fluxograma sobre as Fases do procedimento de demarcação de terras indígenas



Fonte: Elaboração própria, 2023

Deve-se frisar que, o povo indígena envolvido possui direito de participação em todas as fases da demarcação de terras indígenas conforme o §3 do artigo 1º do Decreto 1775/1996. Porém, não existem previsões específicas de atos que exijam a consulta aos povos e se poderá influenciar no andamento ou na paralisação do processo (Benatti, Rocha e Pacheco, 2015).

Quando se tem casos excepcionais de conflitos internos irreversíveis com consequências de alto impacto provenientes de grandes empreendimentos ou a inviabilidade técnica para que haja um reconhecimento devido do direito territorial daquele povo indígena, ocorre uma outra modalidade, a Reserva Indígena, prevista no disposto do artigo 26 da Lei 6001/73.

Essa modalidade acontece em parceria dos órgãos com o governo. A União tem a possibilidade de realizar uma compra direta, desapropriação ou doação, para que se destine a constituir a reserva indígena.

O procedimento de demarcação de terra indígena tradicionalmente ocupada possui um tempo hábil a ser realizado. No entanto, o que se percebe é que, devido aos conflitos territoriais,

interesses de particulares e outros entraves, o procedimento se torna extremamente moroso, o que acarreta na violação desse direito.

A burocratização e morosidade do processo administrativo é uma crítica que vem, inclusive, antes dos parâmetros atuais estabelecidos pelo Decreto 1775/1996. João Pacheco de Oliveira em 1986 já denunciava essa situação.

Um outro ponto a ser focalizado é o ritmo de demarcação das terras indígenas. A FUNAI já incidiu no descumprimento do prazo (5 anos) estabelecido pela Lei 6.001 para demarcação de todas as terras indígenas e, se mantido o mesmo ritmo de demarcações que tem apresentado nos últimos nove anos, os trabalhos se estenderam por duas décadas. Como já foi apontado anteriormente, o volume anual das demarcações não é uma constante nem apresenta uma tendência definida, variando de acordo com as diferentes gestões na administração da FUNAI (OLIVEIRA, 1986, p. 22).

O que se observa na prática é que, mesmo com a legislação sendo construída a favor da demarcação de terras, o Poder Público ainda coloca entraves na garantia célere deste direito, cumpre analisar como o direito à duração razoável do processo está sendo violado, quais as razões para que isso aconteça e as consequências dessa demora em garantir o direito ao território.

4 MOROSIDADE ADMINISTRATIVA E O COMPROMETIMENTO A PROTEÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS

Como visto no capítulo dois, a legislação vigente no ordenamento jurídico brasileiro traz uma série de direitos indígenas a serem assegurados pelo Estado. A demarcação de terras indígenas se destaca nesse meio por ser o procedimento que visa garantir o direito ao território da terra tradicionalmente ocupada pelo povo indígena, todavia os empecilhos para se colocar em prática a legislação são vários.

O Brasil hoje, possui uma extensão territorial que comporta 851.196.500 hectares, enquanto as áreas indígenas ocupam uma extensão total de 117.377.553 hectares, somando 732 áreas no total. Logo se observa que quase 14% do território brasileiro é ocupado pelos povos indígenas (ISA, 2023).

Quando se olha apenas para os dados sem a devida atenção para os conflitos territoriais existentes, a trajetória histórica da política indigenista e a disposição de propriedades de terras, faz com que as oposições aos direitos territoriais indígenas disparem argumentos contra os

direitos territoriais indígenas, afirmando que os mesmos já possuem terras demais, por isso faz-se necessário também observar o contexto de concentração fundiária no país.

Destaca-se que o Brasil possui concentração fundiária extremamente desigual, inclusive uma das mais desiguais do mundo. De acordo com o trabalho realizado por Anderson de Souza Santos, Luiz Henrique Eloy Amado e Dan Pasca (2021), 47 mil maiores proprietários do país – em contraste com os 800 mil indígenas residentes no território brasileiro – “possuem 150 milhões de hectares, 27% a mais do que todas as terras indígenas, o que resulta numa área média de 3.152 hectares por proprietário” (Santos; Amado; Pasca, 2021), evidenciando a alta discrepância entre as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas e as terras que estão nas mãos de grandes proprietários as quais são, na maioria das vezes, improdutivas.

Quanto à localização das Tis demarcadas, a região amazônica, compreendendo todo o espaço da Amazônia Legal, concentra 424 áreas, dentre as quais estas representam 23% da região e 98,25% de todas as terras indígenas (ISA, 2022).

Em relação às terras efetivamente demarcadas, o ISA (2022) apresenta dados que se vê de forma expressiva o longo caminho a percorrer para garantir o direito previsto aos povos indígenas como um todo.

Tabela 2 – Fase em que as terras indígenas estão

Número de Terras Indígenas	Fase em que está
126 terras	Em Identificação, fase que inclui terras em estudo por grupos de trabalho ou que ainda estão em estudos prévios.
45 terras	Identificadas, fase que inclui terras que já tiveram relatório de estudo aprovado
68 terras	Terras que já foram declaradas pelo Ministro da Justiça
496	Homologadas e Reservadas, fase que inclui terras que já tiveram sua homologação ou que foram doadas por terceiros, ou adquiridas pela União

Fonte: ISA (2023)

O que pode-se observar neste ponto, é que 239 terras indígenas ainda não tiveram sua delimitação de terras concluídas por parte da Funai, seja em regime de reserva indígena ou o trâmite de reconhecimento de terras tradicionalmente ocupadas.

Apesar dos direitos e procedimentos serem assegurados em legislação, inclusive, com prazos delimitados para cada fase, além, do prazo definido no ADCT art. 67 de 5 anos para demarcar todas as terras indígenas, não se tem a plena efetividade destes instrumentos, visto que a morosidade administrativa permeia esses procedimentos fazendo com que se passam tempo excessivo sem a resposta de quando haverá a conclusão do processo.

A FUNAI, órgão responsável pelos trâmites procedimentais, vem atuando com lentidão, o que viola diversos direitos. Processos que levam anos para serem finalizados provocando consequências negativas para os povos indígenas e seus territórios. A demora se configura inclusive na instauração do grupo técnico, onde muitas terras indígenas ainda não possuem Portaria que estabeleça quem realizará os estudos.

A morosidade administrativa em demarcar as TIs se estende como uma problemática sem fim: os prazos dilatados de formas excessivas, sem estrutura devida em relação aos recursos necessários, além da pressão por parte do agronegócio e para que haja criação de grandes projetos de infraestrutura, são os maiores empecilhos para dar continuidade aos processos (Benatti et al. 2015).

Logo, o desrespeito aos prazos e a duração razoável do processo é o que se constata no cenário atual sobre esse tema. Por isso neste capítulo avalia-se como o direito a se obter uma razoabilidade de tempo nos procedimentos administrativos é visto no âmbito nacional e internacional, as principais razões para ocorrer esta morosidade administrativa e as principais consequências dessa demora.

4.1 Duração razoável do processo nas demarcações de terras indígenas

Quando se busca o acesso a algum direito por meio de qualquer procedimento, a celeridade deve ser entendida como um requisito básico para assegurar o que se pleiteia. Em relação às terras indígenas isso não é diferente, quanto mais tempo passa sem delimitar aquele território há a violação de diversos direitos.

O Pacto São José da Costa Rica, também chamado de Convenção Americana, estabelecido no ano de 1969, já previa no seu artigo 8º que todo indivíduo possui o direito a ter seu pleito avaliado em um prazo razoável. Além disso, o tratado internacional foi incorporado às normas jurídicas brasileiras por meio do Decreto n.º 678/1992, possuindo a natureza suprallegal e tendo que ser aplicado às demandas nacionais.

Todavia, antes mesmo da incorporação da Convenção, a duração razoável do processo já se encontrava disposto na própria Constituição Federal no artigo 5º inciso LXXVIII que

previa esse direito tanto nos trâmites judiciais como nos administrativos, além, de assegurar os meios que buscam dar celeridade às ações (Brasil, 1988).

O fortalecimento desse princípio no rol dos direitos fundamentais, presentes no artigo 5º, demonstra a força que o mesmo tem nos ditames processuais adotados no Brasil, demonstrando a obrigatoriedade da Administração de ser devidamente eficiente ao realizar os procedimentos em prazos razoáveis (Cordeiro, 2021).

Nesse contexto, a falta de responsabilidade social da Administração Pública em não prezar por assegurar um procedimento célere ou no mínimo com tempo hábil e razoável para delimitar territórios pode ocasionar danos irreparáveis a uma comunidade inteira. Como por exemplo, a exploração indevida de seus recursos naturais por intervenção de particulares, conjuntamente com a degradação e contaminação da área.

É certo que o procedimento é complexo, possui diversos momentos que devem ser respeitados por conta de suas inúmeras peculiaridades e que os estudos realizados devem ser feitos com a devida cautela e calma, contudo a realidade brasileira demonstra que esses argumentos não são passíveis de serem considerados, pois o tempo de espera para uma demarcação pode chegar a décadas, como demonstrado na Tabela dois em que há diversas terras indígenas pendentes de demarcação.

O Superior Tribunal de Justiça já se posicionou claramente sobre o princípio da duração razoável do processo na demarcação de terras indígenas, inclusive fixando o que seria o prazo razoável a ser obedecido. Isso é o que trata o Recurso especial 1.114.012 julgado pelo STJ:

A demarcação de terra indígena é precedida de complexo processo administrativo que envolve diversas fases e estudos de variadas disciplinas (etno-história, antropologia, sociologia, cartografia etc.) com o fito de comprovar que a terra é ocupada tradicionalmente por índios. Vê-se, dessa complexidade, que o procedimento demanda tempo e recursos para ser finalizado, mas isso não quer dizer que, apesar de não se vincularem aos prazos definidos pela legislação (Dec. n. 1.775/1996), as autoridades envolvidas na demarcação possam permitir que o excesso de tempo para sua conclusão cause a restrição do direito que pretendem assegurar. A própria CF/1988, em seu art. 5º, LXXVIII, incluído pela EC n. 45/2004, garante a todos uma razoável duração do processo, seja ele o judicial ou o administrativo, bem como os meios para essa celeridade de tramitação. No caso, a excessiva demora na conclusão da demarcação (10 anos) está evidenciada, sem que haja prova sequer de uma perspectiva de encerramento. Dessa forma, é possível, conforme precedentes, o Poder Judiciário fixar prazo para que o Poder Executivo proceda à demarcação, apesar de tratar-se de ato administrativo discricionário relacionado à implementação de políticas públicas. Registre-se que é por demais razoável o prazo de 24 meses fixado pelo juízo para a identificação e demarcação da terra indígena ou para a criação de reserva indígena (caso não conste que a ocupação indígena é tradicional), sobretudo ao considerar-se que o prazo será contado do trânsito em julgado da sentença. Esse entendimento foi acolhido, por maioria, pela Turma, pois houve voto divergente no sentido de que, dos autos, nota-se que o procedimento e suas providências não estão

paralisados, mas sim em curso, pois agora mesmo se busca realizar provas da ocupação (Rel. Min. Denise Arruda, julgado em 10/11/2009) (Brasil, 2009).

Por esta razão, verifica-se que o Tribunal pátrio escolheu como prazo razoável de conclusão vinte e quatro meses tanto para as terras tradicionalmente ocupadas que passam pelo trâmite administrativo demarcatório quanto para a reserva indígena.

Em relação a Corte Interamericana de Direitos Humanos, esta já se posicionou sobre a demora do Estado em garantir o direito territorial dos povos indígenas com base no procedimento de demarcação, como no caso do povo indígena Xukuru do Ororubá.

Nesse caso, o procedimento administrativo de demarcação do território se iniciou precisamente em 1989 após a promulgação da Carta Magna, no entanto, a sua finalização veio apenas em 2005 transcorrendo 16 anos. Mesmo que houvesse comprovações de já estarem no território antes do período que se iniciou a demarcação.

O outro problema que dificultava o exercício pleno do direito ao território pelo povo indígena era que o Estado não havia promovido a total desintração da área, provocando conflitos judiciais e extrajudiciais. Além disso, dois processos de particulares, um que reclamava a posse de partes do território e outro que objetivava a anulação do procedimento demarcatório, também atrapalharam a garantia plena do direito dos Xucuru. Com isso, em 2002 houve o ajuizamento da demanda¹⁸ perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Em outubro de 2009, a CIDH entregou o relatório de admissibilidade e em 2015 o relatório de mérito com as devidas recomendações. Com a averiguação que o Estado não havia cumprido com as diretrizes enviadas, entregou o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

As principais denúncias relacionadas ao caso são: que houve demora excessiva na finalização do processo de demarcação, isto é, o procedimento demarcatório já alastrava por 12 anos, com início no ano de 1989 e término em 2005; não havia como exercer de forma pacífica e exclusiva a posse no seu território pela demora no procedimento; a falta de desintração da área por particulares; e houve a morosidade excessiva em decidir sobre ações ajuizadas pelos particulares que reclamaram o direito a parte do território em questão (CIDH 2017).

A Comissão Interamericana analisou essas três questões no envio de seu relatório para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, indicando as correspondências com a violação de

¹⁸ Para o ajuizamento da demanda os entes articulados foram: o Movimento Nacional de Direitos Humanos/Regional Nordeste, o Gabinete de Assessoria Jurídica das Organizações Populares (Gajop) e o Conselho Indigenista Missionário (Cimi) (CORTE IDH, 2018).

direitos presentes na Convenção Americana, pelo fato de entender que o Povo Indígena Xucuru necessitava de reparação. Além disso, antes do envio à Corte, a Comissão proveu prazo para o Estado brasileiro informar sobre o cumprimento das recomendações oriundas do relatório inicial, o que não o fez.

No relatório, a CIDH aponta diversos fatores como causa para o problema apresentado. O não respeito ao prazo razoável do processo demonstrou clara violação ao direito presente no art. 8 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Cumpre ressaltar que no referido relatório, a falta de razoabilidade do processo também aparece na morosidade com que se tem tratado as ações de particulares que pleiteavam parte do território do povo indígena, que gerava maior insegurança nos processos de desintrusão para fornecer um direito ao território pleno (Bernardo, 2021; COMISSÃO INTERAMERICANA, 2017).

A respeito, a Comissão recorda que o objeto do presente caso são as violações da propriedade coletiva e dos direitos às garantias judiciais e proteção judicial do povo Xucuru desde 10 de dezembro de 1998 até hoje. A única violação ao que cessou é a relacionada com a demora no processo de reconhecimento e demarcação do território Xucuru, que só ocorreu em 2005. O resultado do procedimento que foi o reconhecimento formal do território Xucuru não implica que o mesmo tenha sido resolvido conforme a Convenção Americana, pressuposto necessário para a invocação do princípio de complementaridade 1. Como se reiterará mais adiante, este reconhecimento chegou após uma demora excessiva e atribuível ao Estado. Durante esse período se consumou a violação tanto da propriedade coletiva - pela falta de reconhecimento e demarcação em si mesma de seu território - como a garantia de prazo razoável. Por outro lado, a violação relacionada com a falta de regularização, se estendeu por longos anos e, embora tenham sido registrados avanços, a Corte Interamericana escutou na audiência que ainda não cessaram de maneira definitiva. (CIDH, 2017)

Em relação ao procedimento demarcatório como se aponta no excerto supracitado este foi "sanado" em 2005, todavia a Corte IDH não pode ignorar o fato de ter permanecido com a demora excessiva de 16 anos até a finalização do processo formal, violando o princípio da duração razoável do processo e gerando inúmeras consequências negativas aos Xucuru, merecendo as reparações devidas.

Para ilustrar a referida demora, a Comissão também identificou o tempo de cada etapa no procedimento demarcatório e reiterando a violação dos prazos previstos em lei. Por isso, requereu ao Estado Brasileiro que prestasse informações específicas, já que houve lapsos temporais enormes entre fases do processo administrativo.

O Brasil, na sua defesa, apenas alegou a complexidade da matéria se eximindo de prestar dados específicos que comprovassem a necessidade de haver uma demora desproporcional para a conclusão da demarcação. Com isso, a Comissão se posicionou a favor da condenação do estado brasileiro à reparação dos danos causados ao povo indígena.

O posicionamento da Corte IDH para o caso se alinhou ao relatório apresentado. Com uma decisão proferida no dia 5 de fevereiro de 2018, condenou o Brasil perpassando pelos pontos: necessidade de garantia do direito da propriedade coletiva conforme o Pacto São José da Costa Rica; deveria prezar pelo prazo razoável e a eficiência do procedimento administrativo; o descumprimento de normas de direito interno (CORTE IDH, 2018).

A sentença se centrou na ineficácia das políticas indigenistas ao mencionar a violação do direito ao território pelo Brasil em face do povo indígena em questão. No dispositivo, a Corte condenou o estado brasileiro a proteger o direito à propriedade coletiva do Povo Xucuru, também afirmou que houve a violação do direito ao prazo razoável, determinando o pagamento de US\$ 1 milhão (um milhão de dólares) de indenização, além, de determinar a conclusão da desintrusão e a retirar os empecilhos ao exercício do direito ao território pleno.

Neste cenário, resta-se claro que a jurisprudência internacional é positiva quanto ao reconhecimento do tempo de demora excessiva por parte do Estado para a conclusão de procedimento demarcatório. Demonstrando a existência de precedente internacional importantíssimo com a condenação do próprio Brasil a pagamento de indenização pelo tempo que não demarcou a área, o que pode ensejar fundamento para ações tramitadas em âmbito interno para requerer este tipo de reparação e também o reconhecimento dos direitos violados sobre morosidade administrativa excessiva.

Assim, mesmo que o direito à duração razoável do processo seja garantido em tratados internacionais de direitos humanos, constitucionalmente e na jurisprudência, na prática é uma questão grave apontada por diversos atores que trabalham em prol da pauta indígena.

O direito precisa ser garantido com o mínimo de lapso temporal razoável e investigar as causas dessa morosidade excessiva é o primeiro passo para requerer a garantia efetiva do procedimento demarcatório com a celeridade necessária. Infelizmente, os inúmeros empecilhos existentes no Brasil se colocam à frente da proteção desse direito, fazendo com que a prática de violar a duração razoável do processo seja reiterada.

4.2 Principais causas para a demora na conclusão dos procedimentos de demarcação

O que se percebe da conjuntura atual são justamente os entraves e dificuldades encontrados para se concluir processos demarcatórios com eficiência, indo em direção contrária ao que se constitucionalmente prega em relação à duração razoável do processo. Questiona-se, então, quais os fatores que estão relacionados a morosidade excessiva e a oscilação entre períodos com mais terras demarcadas e com menos.

Quando se analisa a trajetória histórica indígena no país, constata-se que a visão de desenvolvimento econômico se colocou em contraste aos direitos dos povos indígenas tanto no passado como nos dias de hoje.

A extração de recursos naturais, expansão agrícola, construção de empreendimentos de grande porte, usinas hidrelétricas, pecuária, são algumas das atividades que a visão perpetuada direciona a política estatal na conquista de mais áreas para atividades econômicas em detrimento dos direitos indígenas. Definindo entraves na condução da demarcação das terras indígenas em prol de um discurso centrado no crescimento da economia do país a qualquer custo, apenas observando a exploração predatória de recursos e o lucro.

Paradoxalmente, os povos indígenas do país vêm sofrendo ao mesmo tempo graves ameaças à sua própria sobrevivência, pois estão sendo considerados os principais adversários do projeto de desenvolvimento traçado para o país. De um lado, constituem um obstáculo às ações do Estado, que deseja explorar recursos hídricos e minerais em áreas menos visadas e exploradas, como comprova o empreendimento de Belo Monte, no Pará. De outro, o agronegócio vê nas terras indígenas um entrave para a exploração econômica e para a expansão da fronteira agrícola (Araujo Junior, 2018, p. 179).

Deste modo, os interesses econômicos, os quais visam os recursos naturais presentes nas terras indígenas (Santilli, 1998), são a causa determinante que define as rédeas para ocasionar empecilhos nos processos demarcatórios. A tentativa de explorar a biodiversidade presente no âmbito de qualquer terra que seja protegida constitucionalmente, está presente nas ações dos agentes políticos e econômicos que almejam isso a qualquer custo.

Um grande exemplo é a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, localizada na bacia do Rio Xingu no Estado do Pará em plena região Amazônica. O seu projeto foi desenvolvido em meio a diversos protestos, pois afetava povos indígenas e pessoas que residiam no entorno. O impacto ambiental com a redução do nível de água do rio, extinção de espécies e também o aumento do contingente populacional são alguns dos impactos socioambientais dessa construção (Araujo, Pinto; Mendes, 2014)

Como já abordado nas seções anteriores, as Tis possuem proteção no quesito do usufruto exclusivo de seu território, além das terras serem inalienáveis. Assim, não se permite atividades econômicas por outrem nessas áreas tais como: extração de madeira, mineração, pecuária entre outros. O que os agentes econômicos visualizam como empecilho para expandir suas fronteiras e a especulação imobiliária porque essas terras estão fora do mercado de terra.

Na verdade, o que se vê é a pressão exercida sobre as terras indígenas, seja politicamente ou com base em invasões, violências e agressões desferidas aos povos que lá habitam.

A forma mais utilizada de travar a concretização das demarcações pelos grupos contrários a garantia desse direito é por meio de medidas legislativas, atuação frente ao Supremo Tribunal Federal para alterar interpretação concedida aos artigos constitucionais sobre a matéria e ação junto com o Poder Executivo para enfraquecer o órgão indigenista responsável pela concretização do direito (Araujo Junior, 2018).

Em função disso, não se tem como desarticular o contexto político com a demarcação das Terras Indígenas como fator determinante nessa discussão, a qual ocasiona a proliferação de outras causas que são entraves à garantia dos direitos (Soares, et al. 2021).

Os dados fornecidos pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e pelo Instituto Socioambiental (ISA), os quais mostram que no período de redemocratização, desde 1985, ocorrem demarcações e, apesar de algumas oscilações desde 2011, mais precisamente a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff, houve poucas terras homologadas, resultando em zero desde o ano de 2018, além de não se obter registro de andamentos voluntários dos processos pela FUNAI desde 2017, de acordo com o secretário executivo do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) (Madeiro, 2022).

Tabela 3 – sobre as homologações de terra indígenas feita em cada mandato de governo

Presidente	Tempo de Mandato	Homologações de Terras indígenas
José Sarney	1985-1990	67
Fernando Collor	Janeiro 1991 - Setembro 1992	112
Itamar Franco	Outubro 1992 - Dezembro 1994	18
Fernando Henrique Cardoso	1995-2002	145
Luiz Inácio Lula da Silva	2003-2010	79
Dilma Rousseff	Janeiro 2011 - Agosto 2016	21
Michel Temer	Agosto 2016 - Dezembro de 2018	0
Jair Bolsonaro	Janeiro de 2019 - Dezembro de 2022	0

Fonte: ISA (2023) e CIMI (2023)

Com o novo governo que se iniciou em janeiro de 2023, há uma transformação de gestão comparado com o último, que perdurou de 2019 a 2022. A primeira medida que influencia diretamente nos direitos territoriais dos povos indígenas é a criação do Ministério dos Povos

Originários tendo como ministra a liderança indígena Sônia Guajajara, que já se pronunciou sobre a priorização que vai ser dada para conferir continuidade às demarcações de forma célere, mesmo com possíveis empecilhos legislativos¹⁹.

Ademais, houve o anúncio de demarcação de seis Terras Indígenas que já aguardavam um bom tempo para serem concluídas com a assinatura do decreto de homologação das mesmas.

Tabela 4 - Demonstrativo das terras indígenas que foram homologadas em abril de 2023

Terra indígena com decreto de homologação em abril de 2023	Estado	Ano que foi emitida a Portaria Declaratória
Arara do Rio Amônia	Acre	2009
Kariri-Xocó	Alagoas	2006
Rio dos Índios	Rio Grande do Sul	2004
Tremembé da Barra do Mundaú	Ceará	2015
Uneixi	Amazonas	2006
Avá-Canoeiro	Goiás	1996

Fonte: GOVERNO FEDERAL (2023)

Quando se compara o momento da Portaria Declaratória com a homologação das terras indígenas expostas na tabela, já se percebe o tempo de demora excessivo. Além do mais, consegue-se visualizar que a mudança do Governo Federal também impacta absurdamente na forma que é tratado as demarcações no país.

Nesta senda, a influência do contexto político no processo de demarcação acontece pois, a depender da forma como o governo vigente enxerga a pauta indígena, isso pode alterar diversos fatores no órgão competente para promover o processo como: 1) O tanto de orçamento destinado à FUNAI para dar andamento às demarcações, já que é um processo caro e complexo; 2) a escolha da presidência do órgão indigenista que toma a frente para coordenar os procedimentos e é quem tem a palavra final sobre a aprovação do Relatório produzido pelo

¹⁹ Posicionamento da Ministra Sonia Guajajara sobre a demarcação de terras indígenas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/967800-pautas-indigenas-permanecem-de-pe-e-demarcacoes-prosseguirao-diz-ministra-sonia-guajajara> Acesso em 31 de maio de 2023.

grupo técnico; 3) a fase de declaração que depende do Ministro da Justiça; 4) a fase de homologação que depende do Presidente da República.

A vinculação da demora excessiva dos procedimentos demarcatórios com a política de governo já é uma denúncia realizada antes da Constituição de 1988, quando a demarcação de terras indígenas ainda era regida apenas pelo Estatuto do índio e os decretos vigentes à época. João Pacheco de Oliveira em 1986 assim descreve:

A escolha do titular do cargo de presidente da FUNAI (e a partir desse, no preenchimento dos principais cargos de direção no órgão), os arranjos financeiros e contábeis e a liberação da programação orçamentária regular, bem como as diretrizes políticas mais gerais, procedem diretamente do Ministério do Interior. Não há continuidade administrativa, cada dirigente do órgão indigenista definindo uma linha própria de atuação, montando uma equipe nova de colaboradores e assessores, definindo as prioridades de sua administração e buscando captar no Ministério do Interior e em outros órgãos federais os recursos necessários para os programas que delineou. Além disso, cada gestão da FUNAI tem uma rede própria de aliados no âmbito do Poder Executivo, no universo político e econômico e junto à opinião pública. (Oliveira, 1986, p. 23)

É problemático tratar a FUNAI como uma instituição que tenha uma unidade de ação, em razão de estar fora de sua alçada algumas decisões proferidas pelo Governo Federal, que na maioria das vezes, define o caráter de seu desempenho.

A atuação da bancada ruralista – podendo também se chamar de Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) –, a qual consiste em um grupo de membros do parlamento que atua em defesa dos interesses do latifúndio e da especulação com a terra é um dos maiores grupos que se coloca contrário ao avanço da demarcação de terras indígenas. Apesar de, em seu conjunto, existirem frentes diversas, a pauta anti-indigenista une múltiplos interesses constituindo um poder político notável dentro do Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas estaduais.

A insatisfação com os efeitos do comando constitucional, que é claro acerca do dever estatal de demarcar as terras, e da ausência de dever de indenizar os proprietários, salvo quanto a benfeitorias derivadas de ocupação de boa-fé, tem levado os opositores da causa indígena a se organizarem na bancada ruralista do Congresso Nacional para minar as conquistas consolidadas na Constituição de 1988 (Araujo Junior, 2018, p. 179).

Um dos aspectos mais interessantes que influenciam nesse estudo relacionado à atuação da bancada ruralista é seu poder de articulação e mobilização. Os membros se valem de negociações e troca de favores, conseguindo criar uma rede maior de aliados do que aquela já presente no grupo (Simionatto; Costa, 2012). Seu trunfo maior se encontra nas novas alianças e relações fiéis com outros conjuntos. (Barcelos; Berriel, 2009).

De acordo com a Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), hoje em dia a bancada conta com 347 signatários. Na Câmara se encontram 300 filiados e no Senado possui 47 das 81 cadeiras disponíveis (FPA, 2023).

A bancada ruralista se destaca, então, como sendo um grupo inimigo da defesa dos direitos ao território pelos povos tradicionais no âmbito político, ao passo que interpreta a demarcação das terras como obstáculo ao avanço do agronegócio nas zonas rurais (Baines, 2014).

No processo demarcatório, apesar de ocorrer no âmbito administrativo, há uma influência indireta por parte dos grupos políticos contrários pertencentes ao Congresso Nacional e o Senado. Isso ocorre ou com a aprovação de orçamentos – estes sendo menores do que deveriam ser para pôr em prática a demarcação, que é custosa – ou com mudanças legislativas não só no âmbito do reconhecimento das terras indígenas, como também nos aspectos que rodeiam os direitos indígenas como um todo.

A sua influência se destaca não apenas no âmbito da construção do aspecto legislativo e aprovação de medidas executivas, mas também com a escolha de representantes frente aos órgãos de proteção aos povos indígenas, que no último governo de 2018 até 2022 estava nas mãos de militares contrários aos direitos indígenas. Um exemplo disso é a troca do presidente da Funai pelo presidente Jair Bolsonaro no ano de 2019 para o delegado de Polícia Federal Marcelo Augusto Xavier da Silva, o qual possui proximidade com a bancada.

No ano de 2023, a presidência da FUNAI assume uma nova cara. O presidente Luiz Inácio da Silva nomeou a líder indígena Joenia Wapichama para assumir o cargo, desagradando os que possuem interesses contrários à garantia do direito ao território pelos povos indígenas.

Em relação às mudanças legislativas, quando se olha para o passado e para as políticas indigenistas que foram abordadas nesse estudo, sempre houve alterações, grandes ou pequenas, mas que, de certa forma, tinham uma influência no reconhecimento dos direitos territoriais. Frisa-se, que não houve em nenhum momento qualquer consulta aos povos indígenas sobre essas legislações.

Para demonstrar que a criação e alteração de legislações, que buscam criar empecilhos para a celeridade dos procedimentos demarcatórios já são tentativas que vêm de muito tempo, o Projeto de Emenda Constitucional 215 elaborada pela Câmara dos Deputados no ano 2000 visava transferir ao Congresso Nacional a decisão final sobre a aprovação de demarcação de terras indígenas e a confirmação de terras já homologadas, sendo arquivada em 2023 (Câmara dos Deputados, 2000).

Portanto, a depender das visões do governo eleito a cada quatro anos, há uma movimentação quanto à aprovação, criação ou alteração de leis ou atos administrativos que possuem ingerência quanto aos processos demarcatórios (Menezes, 2018). Na gestão de 2018 a 2022 conseguiu-se vislumbrar muito bem essa ligação da política com a garantia de direitos.

A edição da Medida Provisória 870/2019 no ano de 2019, que transferiu para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a função de demarcação de terras indígenas, tendo sido, contudo, suspensa posteriormente pelo Supremo Tribunal Federal, foi um dos primeiros atos do governo que estava no poder durante 2019 até 2022, em relação aos direitos indígenas, já demonstrando o seu objetivo de enfraquecer o reconhecimento dos seus territórios (Câmara dos Deputados, 2019).

Além disso, outras medidas que interferem nas características da terra indígena, como o patrocínio ao projeto de lei que libera o garimpo em terras indígenas, o PL 191/2020, o qual permitirá a mineração nessas terras ferindo a proteção constitucional dada, também estão em discussão no Congresso. Em relação a esta Lei foi requerida pela presidência da república a retirada de pauta atendendo um pedido da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB).

Nesta senda, o que se demonstra é que qualquer mudança legislativa possui o condão de aumentar a duração dos processos, adicionando mais parâmetros a serem analisados, ou tendo que revisar o que já foi feito, sendo este um mecanismo utilizado pelos agentes políticos que buscam frear o reconhecimento da terra indígena (Soares, et al. 2021).

O apoio do governo, principalmente do Poder Executivo Federal, é de suma importância para acelerar a proteção dos direitos territoriais indígenas. Um discurso em prol desses direitos possui o condão de formar opiniões locais, o que auxilia na busca por aliados e pela concretização dos mesmos.

A propagação de discursos estereotipados, preconceituosos e negativos causam ainda mais tensões nos conflitos territoriais presentes e contribui para ações hostis contra os indígenas e para o aumento de posicionamentos contrários ao seguimento da homologação das Tis (Doro Filho, 2009).

Não se pode desvincular o discurso do seu efeito na prática, principalmente quando é veiculado pelos representantes da sociedade em qualquer das esferas dos três poderes. Ele possui uma influência nas ações tomadas por particulares, ocasionando períodos de mais tensões entre os mesmos e os povos indígenas.

A alocação de recursos para o órgão que faz todos os trâmites de demarcação também é um fator a ser considerado como empecilho à condução dos processos com celeridade processual.

Em 2019, a FUNAI obteve uma perda de 23% de seu orçamento em comparação, por exemplo, com o ano de 2013, de acordo com dados do Instituto de Estudos Socioeconômicos (2020). Destaca-se que o valor já era ínfimo e representava uma porção de 0,02% do orçamento da União. Já no ano de 2022, houve o corte de R\$8,2 milhões da FUNAI (CLIMAINFO, 2022), o que compromete significativamente, o que, por conseguinte, traz efeitos negativos para a conclusão e instauração de processos.

Além disso, a presidência da FUNAI em 2020 emitiu uma Instrução Normativa 09, que foi criada em meio ao contexto das discussões sobre a Medida Provisória 910/2019, chamada de “MP da grilagem” que foi assinada em 2019 pelo presidente à época, e flexibiliza normas sobre a regularização fundiária.

A grilagem é a prática de invadir terras públicas falsificando documentos para que se demonstre que houve um suposto destaque daquela área do âmbito público para o privado.

Houve uma resistência enorme à época com essa MP justamente por prejudicar principalmente terras tradicionalmente ocupadas, e neste caso as Tis.

A Instrução normativa traz um instrumento de que os posseiros poderiam requerer a FUNAI uma certificação de que o território que habita respeita os limites de terras indígenas (artigo 1º da IN/09), tal documento é emitido pelo Presidente da FUNAI, e proibindo ao órgão indigenista de emitir documentos que diminuam a posse de indivíduos em áreas que estão em fase de estudos de identificação, o que dificulta ainda mais o procedimento demarcatório.

Como visto no capítulo anterior, a última fase do procedimento é a homologação por parte do Presidente da República, o que é dificultado caso haja um chefe do Poder Executivo amplamente contrário à demarcação. A Agência Brasil (2019) reportou um discurso presidencial, no qual afirmava-se que, durante o seu mandato, não haveria demarcação de terras indígenas e que estas atrapalham a exploração de novos recursos naturais.

Neste cenário, aponta-se que, desde o ano de 2018 até o ano de 2022, não foi registrada nenhuma homologação de terra indígena, o que corroborou com o discurso presidencial proferido.

Nas manifestações presidenciais do governo que assumiu no ano de 2023, há um novo tom, já demonstrando preocupação com a falta de terras indígenas demarcadas, e promovendo medidas que destravam esses processos. Por exemplo, a FUNAI em abril de 2023, anunciou a criação de seis grupos técnicos para a identificação e delimitação de terras indígenas, após muito tempo sem andamentos voluntários (Ministério dos Povos Indígenas, 2023).

Em relação, a presença de particulares tanto de boa fé ou de má fé – o que é o caso na maioria das vezes – nos territórios abordados traz um novo elemento que torna a questão ainda mais complexa (Britto, 2013).

Ao longo das fases de demarcação, ao ser identificada essa presença, é necessário a realocação desses sujeitos, o que ocasiona o ajuizamento de ações, pois em muitos casos não se realiza da forma correta.

Outra situação é a concessão de títulos de propriedade do próprio poder público a particulares, estes reivindicam a posse em ações judiciais e requerem as indenizações, o que contribui para o atraso na demarcação.

Desse modo, o que se conclui é que os conflitos territoriais são grandes, o que provoca o surgimento de fatores que causam entraves para a concretização de forma rápida e eficaz do direito ao território indígena. Além dos atos administrativos que dificultam a atuação da FUNAI, as mudanças legislativas que restringem os direitos indígenas já assegurados é o que se identifica como o modo mais utilizado para conquistar esse objetivo, como por exemplo, a tese do marco temporal, que é tratada no próximo tópico.

4.2.1 A tese do marco temporal como mais uma medida de limitação a demarcação de terras indígenas

É imprescindível citar, como um dos maiores exemplos que ilustra a atual tentativa de retrocesso da garantia dos direitos territoriais indígenas e que está provocando o aumento da morosidade na demarcação das terras, a discussão do chamado marco temporal indígena.

A tese ganhou importância a partir do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) do caso Raposa Serra do Sol, o qual, após diversos conflitos entre indígenas e arroteiros, foi decidido que a terra pertencia aos indígenas por estarem já lá quando foi promulgada a Constituição.

A Terra Indígena Raposa Serra do Sol teve seu processo demarcatório iniciado no ano de 1917 e apenas finalizado em 2005, já utilizando as legislações promulgadas pelo Decreto 1775/96 que especifica o procedimento de demarcação de terras indígenas. Contabilizando uma demora de 82 anos para a sua homologação.

Não obstante, mesmo que por meios administrativos já estava concluída a demarcação, interesses contrários tentaram obstaculizar o exercício desse direito ajuizando ação para que a

demarcação acontecesse apenas nos locais em que os indígenas residiam, ou seja, apenas nas aldeias e não no território todo.

Souza Filho (2018) aponta que o maior argumento que estava nas entrelinhas pelos autores, centrava-se no fato dos indígenas já estavam se integrando a sociedade civil e que eventualmente deixariam de ser indígenas para serem trabalhadores, logo, a utilização desse território pelo poderio agrícola facilitaria esse processo de integração, além de promover o desenvolvimento econômico.

No julgamento ficou definido o voto de 10 contra 1 para que houvesse o reconhecimento devido da demarcação feita pela União na época e a desintrusão dos particulares da área. No entanto, o STF estabeleceu dezenove condicionantes que não faziam parte do pedido inicial (Souza Filho, 2018) e como destaque uma delas abordava que os direitos coletivos indígenas estabelecidos na Constituição Federal só teriam sua aplicabilidade para os territórios ocupados no dia da promulgação da Constituição de 1988.

Ademais, também reconheceu como "requisito" a existência de esbulho renitente, isto é, os povos indígenas deveriam comprovar a resistência ao esbulho, a invasão de terceiro, através de conflito judicializado (Duprat, 2018).

No Agravo do Recurso Extraordinário 803.462-MS, o STF afirma que só poderia decidir sobre a demarcação de terra indígena em prol dos povos indígenas sem valorizar a permanência dos particulares, se esses tivessem comprovadamente judicializada a demanda demonstrando sua resistência.

Por conseguinte, essa tese ficou conhecida como marco temporal indígena que, em síntese, consiste que as terras indígenas só podem ser demarcadas se o povo que a reivindica já estivesse ocupando aquela terra ao tempo da promulgação da CF/88.²⁰

Então, o que o marco temporal propõe é que se na data específica do dia 5 de outubro de 1988 o povo estava fora do território que almeja reivindicar e não comprovar a resistência ao esbulho, não se teria o direito à demarcação daquela terra.

Os pontos de crítica desta posição são diversos, aponta-se que a Constituição de 1988 no art. 231 não deixa dúvidas de que o direito é originário e coletivo não podendo levar em consideração requisitos de direitos individuais como se tratasse de uma mera posse civil. Não tem como reconhecer a existência de um povo sem reconhecer seu direito à terra, e

²⁰ No passado, o STF já tinha se debruçado sobre a questão dos aldeamentos extintos e a titularidade destas terras, por conta disso editou-se a súmula 650 que afirma que os incisos I e XI do art. 20 da CF./1988 não alcança essas terras mesmo se houvesse indígenas habitando a área.

principalmente afastar a aplicação desse direito por uma razão de tempo, afinal esse não nasceu com o Estado e sim é preexistente (Souza Filho, 2018).

Em 2013, o STF compreendeu que os efeitos do julgamento seriam apenas para os sujeitos do caso específico, não devendo ser aplicado às outras demarcações. Contudo, a Advocacia Geral da União, através do Parecer 001/2017, compreendeu que deveria ser aplicado o entendimento do caso Raposa Serra do Sol a todos os outros.

Outras questões problemáticas que permeiam esse posicionamento da AGU, como não ter havido em qualquer momento a participação e o poder de decisão dos povos indígenas, e a restrição dos direitos permitindo a invasão de terceiros nas áreas delimitadas.

Neste cenário, desde agosto de 2022 os ministros do STF começaram a julgar o Recurso Extraordinário 1.017.365 em que trata do pedido de reintegração de posse feito pelo Estado de Santa Catarina através do Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina em face do povo indígena Xokleng e da FUNAI. Essa ação foi subsidiada pelo Parecer oriundo da Advocacia Geral da União e pleiteia-se a retomada de uma área da Terra Indígena Ibirama-Laklãnõ, a qual foi reconhecida pelo órgão indigenista em 2001.

Em primeira instância foi proferida decisão favorável ao pleito do autor, sendo mantida em âmbito de segundo grau pelo Tribunal Regional da 4ª Região, utilizando-se como maior fundamento fato dos Xokleng não habitarem a área no ano de 1988 quando foi promulgada a Constituição. Com isso, a FUNAI recorreu para o STF²¹.

Assim, em 2019 o ministro Alexandre de Moraes decidiu que o Recurso Extraordinário 1.017.365, o qual trata do conflito supracitado, obtinha repercussão geral, colocando em pauta a discussão sobre a postura quanto ao marco temporal (Candido, 2020).

O caso tinha o potencial de mudar o rumo dos procedimentos demarcatórios no Brasil. A tese do marco temporal desconsidera que houve uma trajetória política de extermínio e expulsão dos povos indígenas de suas terras originárias ao longo do tempo.

Como a Corte Superior concedeu o caráter de repercussão geral ao Recurso Extraordinário, a decisão possui efeito *erga omnes*, e isso poderia impactar a vida de todos os povos indígenas no Brasil.

²¹ A história de resistência dos Xokleng não foi levada em consideração nas decisões proferidas pelo primeiro e segundo grau. O Conselho Indigenista Missionário no ano de 2020 conseguiu recuperar uma parte da história de resistência desse povo, demonstrando que a luta é desde a vinda dos primeiros colonizados na região quando o povo Xokleng foi perseguido (CIMI, 2020). O relatório informa que a partir dos primeiros anos do século XX o povo foi alvo de assassinatos encabeçados pelos "bugreiros", com a criação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) houve uma diminuição, mas não impediu que os deslocamentos forçados continuassem. Além disso, com o passar dos anos, os empreendimentos também ocasionaram a expulsão forçada dos indígenas Xokleng de seus territórios originários (CIMI, 2020).

Apesar de ser uma decisão extremamente importante que já mobilizou diversas organizações da sociedade civil, entes e principalmente os povos indígenas que já se dirigiram a Brasília para protestos em oposição à tese do marco temporal, o STF até junho de 2023 já tinha adiado sete vezes o julgamento da matéria²².

Por conseguinte, oficialmente no dia 21 de setembro de 2023, o STF rejeitou a tese em questão através de 9 (nove) votos a 2 (dois), formando maioria, para que não se utilize critério temporal para afirmar o direito ao território indígena ou não.

Os ministros que votaram a favor da aplicação da tese do marco temporal são Ministro André Mendonça e Ministro Nunes Marques. Já os que votaram contra a tese são: Ministra Rosa Webber, Ministra Carmem Lúcia, Ministro Alexandre de Moraes, Ministro Luís Roberto Barroso, Ministro Edson Fachin, Ministro Cristiano Zanin, Ministro Dias Toffoli, Ministro Luiz Fux e Ministro Gilmar Mendes.

Mostra-se com isso, que o reconhecimento do “marco temporal” prejudicará não só as futuras demarcações, como também a possível revisão de limites das Tis já homologadas, gerando uma insegurança jurídica e grave violação dos direitos indígenas.

Ademais, José Afonso da Silva (2016) afirma que, ao adotar o marco temporal para interferir nos direitos territoriais indígenas, estaria-se desconsiderando toda a trajetória histórica de violência contra esses povos que resultou na sua expulsão para longe de suas terras. O autor também aponta a CF/1988 como o último elo da continuidade histórica do reconhecimento jurídico dos direitos territoriais, e não o primeiro constitucionalmente, que remete à Constituição de 1934²³ onde se reconhecem tais direitos (Silva, 2016).

Outrossim, não se pode desconsiderar todos os outros instrumentos normativos existentes no período Colonial e Brasil Imperial.

Como analisa Duprat (2018):

Tendo por pano de fundo o cenário colonial do Brasil, é possível afirmar que o artigo 129 da Constituição de 1934 é um primeiro passo na direção de conferir aos povos indígenas e seus indivíduos direitos humanos fundamentais, tais como dignidade e igualdade. Os textos constitucionais a ela posteriores reforçam essa convicção, na medida em que representam inegável evolução no trato da matéria (DUPRAT, 2018, p. 51).

²² Ao final contabiliza-se 11 (onze) sessões dedicadas a esse processo pelo STF. (Brasil, 2023).

²³ A Constituição de 1934 trouxe o dispositivo 129 que inaugurou a proteção constitucional desse direito afirmando: "será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-la" (Brasil, 1934)

Neste sentido, se aprovada a tese do marco temporal entra-se em debate a violação do princípio de vedação ao retrocesso²⁴, visto que claramente pode trazer uma insegurança jurídica no Brasil retornando a conflitos de terra que já haviam sido pacificados.

Em nenhum momento a própria Constituição coloca a expressão marco temporal, o que se percebe é a utilização de conceitos civilistas para aplicar em um direito coletivo garantido constitucionalmente que possui um regime *suis generis*.

Assim, o STF, ao cunhar a expressão "marco temporal", inexistente na Constituição de 1988, e que significa, em última análise, exigir que os índios provem que estavam na posse de suas terras, em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Cidadã, ou haviam resistido nessa posse estabelecendo controvérsia possessória judicializada. O STF ignora o direito nacional, quinhentos anos de resistência indígena e solicita provas cujo ônus deveria recair sobre os esbulhadores. As poucas provas da posse indígena estão muitas vezes nas mãos da outra parte, ou do Estado, que em várias circunstâncias é benevolente com os esbulhadores. (GEDIEL, 2018, p. 120)

O marco temporal também já é tema de projetos de Leis propostos por deputados ruralistas como o PL 490/2007 que foi aprovado na Câmara dos Deputados no dia 30/05/2023 com 283 votos favoráveis e 155 contrários (BBC, 2023) e que vai tramitar no Senado com o número PL 2.903/2023.

O texto desse projeto de Lei é objeto de diversas críticas, uma vez que seu objetivo é sancionar uma Lei específica para que a demarcação das terras indígenas seja apenas aquelas que já eram tradicionalmente ocupadas dia 5 de outubro de 1988, dia de promulgação da Constituição Federal.

O projeto propõe que deve haver a devida comprovação objetiva que na referida data as terras reivindicadas para a demarcação estavam habitadas permanentemente e sendo utilizadas para as atividades tradicionais e reprodução física e cultural. Concluindo para a não demarcação das terras que não estavam sendo habitadas por povos indígenas no momento da promulgação da Carta Magna independentemente da causa.

Outras regras apontadas são: a adequação de todos os processos administrativos em andamento para a nova Lei, não poderá mais ampliar terras já demarcadas, a nulidade de todas as demarcações que não atendessem a essas regras, o usufruto das terras indígenas pelos seus

²⁴ A vedação ao retrocesso dos direitos humanos em diversas matérias é necessária ao entendimento da jurisprudência. Os Estados devem se obrigar a apenas progredir socialmente para a garantia da segurança jurídica, logo uma vez que o pacto constitucional é estabelecido não se pode retroagir sob pena de violação de direitos fundamentais (Sarlet; Fensterseifer, 2012). Desse modo, já se tem a garantia do direito ao território impor um marco temporal para que esse seja pleiteado não é uma forma de progredir com a garantia deste direito e sim de violar, criando uma instabilidade jurídica.

titulares não sobrepõe o interesse nacional. Desta maneira, permite-se a instalação de bases militares.

O PL também apoia a expansão de rodovias, o desenvolvimento de energia elétrica e confere a permissão de ocorrência de operações das Forças Armadas e da Polícia Federal dentro das áreas, sendo estes objetos de dispensa de consulta prévia aos povos indígenas, ou seja, não dependerá de consentimento, livre, prévio e informado para realização dessas medidas.

No processo demarcatório também se encontra previsto na nova Lei a participação de todos os interessados como estados, municípios, comunidades interessadas como produtores e associações, ocorrendo em todas as fases do processo, visando assegurar o contraditório e ampla defesa desses atores. As atividades econômicas passarão a ser permitidas pelos indígenas com contratos de parceria, que estes poderão firmar com terceiros como por exemplo o turismo e exploração de minério e energia (Agência Senado, 2023).

Os argumentos favoráveis a aprovação do Projeto de Lei aborda a "modernização" do processo de demarcação, pois permitiria mais investimentos em atividades econômicas na região pois já saberia que muitas áreas não irão mais poder ser reivindicadas na Justiça, conferindo uma segurança jurídica a quem empreende (Agência Senado, 2023).

As principais críticas ao PL 2.903/2023 centralizam-se no retrocesso dos direitos dos povos indígenas caso seja aprovada, ocasiona consequências gravíssimas para a demarcação de terras e o reconhecimento dos direitos territoriais, uma vez que aceitaria como legal o passado de políticas de extermínio e tomada de terras que os povos indígenas sofreram. Além disso, o trâmite na Câmara dos Deputados seguiu com uma celeridade extrema e totalmente em descompasso com o que se vê usualmente, o presidente do Senado chegou a afirmar que não aconteceria o mesmo na tramitação no Senado (Agência Senado, 2023).

O que os apoiadores desse projeto de Lei esperam é que mesmo com o não reconhecimento da tese através da ação que estava tramitando no STF, seja instaurado o marco temporal da maneira como foi preconizado no texto do projeto.

Como pode-se constatar, a tese do marco temporal almeja a sujeitar o direito originário à terra a um instituto da posse civil desvinculando e ignorando a ligação única que os povos indígenas desenvolvem com a área que habitam e estabelecem seu modo de vida.

Dados colhidos no ano de 2023, já demonstraram em parte o prejuízo que seria enfrentado, caso haja o reconhecimento da tese restritiva de direitos do marco temporal. De

acordo com o ISA (2023)²⁵ mostram que 239 terras indígenas ainda estão com procedimentos demarcatórios em andamento contando-se desde a fase de identificação até a declaração, excluindo-se as terras já homologadas e registradas. Então, caso a tese do marco temporal passe pelo STF, esses procedimentos serão atingidos, gerando o ônus dos povos indígenas que reivindicam seus territórios para comprovar os requisitos de residência no momento de promulgação da Carta Magna.

E se a legislação for editada nos moldes como foi preconizado no projeto de Lei, até as terras indígenas já homologadas vão ser impactadas.

O projeto foi aprovado no Senado no dia 27 (vinte e sete) de setembro de 2023, apenas seis dias depois a tese ter sido rejeitada pelo STF (Resende, 2023), o que evidencia qual o posicionamento tomado pelo Poder Legislativo nesta questão.

No dia 20 (vinte) de outubro de 2023, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva vetou trechos do projeto de lei em questão, todavia, delimitou alguns regramentos para as demarcações (Mazui e Lima, 2023).

Dentre os trechos vetados inclui-se: a delimitação do marco temporal de que apenas terras ocupadas a partir da Constituição de 1988 obteriam o direito a demarcação, que é objeto principal da demanda; a indenização aos ocupantes da área a ser demarcada²⁶; a exigência de comprovar de que se trata de área tradicionalmente ocupada a partir de requisitos taxativos; a negação do direito de ampliar a área já demarcada; dentre outras normas que flexibilizavam o usufruto exclusivo da terra indígena (Mazui e Cassela, 2023).

O veto ainda pode ser derrubado pelo Poder Legislativo caso entenda não ter sido feito em conformidade com os interesses dos legisladores.

Em relação ao âmbito internacional, observa-se que a tese do marco temporal está em desconformidade com a Convenção 169, a Declaração dos Povos indígenas da ONU e da OEA, uma vez que afirma que o direito surge a partir do momento que o Estado reconhece e não que é originário.

A CIDH já possui posições formadas sobre o estabelecimento de qualquer marco temporal para haver a demarcação efetiva de terras indígenas não estaria condizente com as posições adotadas pelo Sistema Interamericano.

²⁵ Os dados do Instituto Socioambiental demonstram todas as terras indígenas existentes no Brasil e quantas estão em cada fase do procedimento demarcatório. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/>. Acesso em 3 de junho de 2023.

²⁶ Ressalta-se que o procedimento de demarcação que se utiliza desde a proclamação da Constituição de 1988 impõe apenas a indenização de benfeitorias realizadas de boa-fé e não de ocupação.

No caso *Xucuru vs. Brasil*, o relatório da CIDH, inclusive, se posiciona contrária a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, que decidiu em favor dos ocupantes particulares que pleiteavam direito de propriedade de parte do território dos Xucuru pelo fato de existir documentos do ano 1885 que constataram a transferência das terras para um antepassado do autor da ação, afirmando que a proteção constitucional aos direitos indígenas apenas se iniciou em 1934.

A CIDH afirma estar totalmente equivocada essa posição pois os direitos territoriais derivam da ocupação histórica e originária e não do reconhecimento formal.

Ainda, essa decisão do STJ estabeleceu que, “na realidade, [] a proteção constitucional aos índios iniciou-se com a promulgação da Constituição Federal de 1934, e, nessa data, as terras já estavam há muito tempo sendo ocupadas pelos antepassados dos recorridos” 99 . A CIDH observa que este argumento é incompatível com a noção consolidada internacionalmente de que os direitos territoriais dos povos indígenas derivam de seu uso e ocupação históricos e não do reconhecimento formal por parte dos Estados (CIDH, 2015)

Em um posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Comunidade Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguai* reconheceu que reaver territórios tradicionais é um direito que permanece de forma indefinida no tempo (CORTE IDH, 2010).

A Corte entende, que mesmo tendo cessado as atividades tradicionais por conta de violência, não se pode eximir o povo indígena a reaver aquele território. Logo, não pode existir um marco temporal que define o momento de reivindicação desse direito, principalmente levando em consideração como termo inicial quando houve a criação de uma Lei que garantisse esse direito.

O direito ao território, sendo traduzido na demarcação da terra indígena, permanece até que a violência cesse e a recuperação desta terra seja feita, e não obrigando os povos indígenas a terem que ter resistido a todas as políticas de violação até o momento que o Estado considerou devido (Fernandes, 2018).

Conclui-se que, o Sistema Interamericano vem constantemente se posicionado que o que define a demarcação é a ocupação tradicional das terras e não o momento de reconhecimento formal, sendo analisado cada caso com suas peculiaridades, e possuindo posição contrária a implementação de requisitos temporais para a definição desse direito como pretende os apoiadores da tese do marco temporal.

A análise do que será decidido acerca da tese do marco temporal possui um potencial impacto enorme nas ações de demarcação de terras indígenas, tanto nos procedimentos administrativos como nos processos judiciais que acusam a FUNAI da demora excessiva na

demarcação dos territórios, uma vez que será imposto novos requisitos a serem analisados para averiguar se o povo indígena terá direito aquela terra ou não.

4.3 Principais consequências na morosidade dos procedimentos demarcatórios

A demora em demarcar é um gerador de diversas consequências negativas para os povos indígenas, representando a perpetuação de uma sequência de violações de direitos ao longo da história brasileira. Enquanto não há a demarcação administrativa com a homologação pelo presidente e o registro nos órgãos competentes, aquela terra fica sem a proteção devida, apesar de no Estatuto do índio art. 25 o direito à posse permanente ser assegurado independentemente da demarcação.

Becker (2007) aponta que, a terra indígena só ganha sua verdadeira expressão territorial com sua devida delimitação. Por conta disso, quando não há esse procedimento, as terras ficam livres para serem ocupadas por não indígenas, isso propicia invasões ao território, conflitos diretos entre particulares e indígenas, usurpação dos recursos naturais, exploração do ambiente para atividades que desmatam a vegetação nativa como a pecuária, a instalação de empreendimentos, concessão de títulos de propriedade sobrepostos a área tradicionalmente ocupada a fazendeiros, entre outros aspectos.

A violação dos direitos previstos tanto na Constituição como em tratados internacionais e legislação interna é reiterado pela ação comissiva e omissiva do Estado em não demarcar de forma célere.

A insegurança jurídica produzida por essa conjuntura afeta diretamente os titulares desse direito. A criação de incertezas faz os povos ficarem vulneráveis a alterações judiciais ou legislativas que influenciam na garantia de seus direitos. O maior exemplo é o marco temporal abordado no tópico anterior, que caso seja aprovado irá influenciar todos os territórios ainda não demarcados.

Assim, quando analisa-se esta conjuntura da demora ou falta de demarcação as primeiras consequências que aparecem são justamente o comprometimento a segurança física e cultural dos povos indígenas e as tomadas do território que degradam a biodiversidade existente (Batista; Guetta, 2018).

O Estado brasileiro que deveria adiantar-se à expansão das fronteiras agrícolas marcando por antecipação as terras indígenas não o tem feito, deixando de cumprir o seu papel nestes anos todos. A consequência direta disto é que muitas áreas, há anos dentro das fronteiras agrícolas, ainda não estão demarcadas, gerando conflitos sérios entre povos indígenas e populações não índias, tanto com grandes propriedades, como

com populações pobres, desassistidas, como os indígenas, pelo Estado (SOUZA FILHO, 1998, p. 149-150).

Observando os dados disponíveis, de acordo com relatório do CIMI (2022) no ano de 2021 houve o aumento das violências contra os povos indígenas. No terceiro ano de mandato de Jair Bolsonaro persistiu a conduta de paralisação das demarcações de terras indígenas o que intensificou as ações de violência a cada ano.

O CIMI afirma que no ano de 2021 houve 305 casos de invasões com o objetivo de explorar ilegalmente a fauna e a flora e promover danos ambientais, atingindo 226 Terras Indígenas no país. Em 2020, houve 263 casos do mesmo tipo afetando 201 TIs (CIMI, 2022). O relatório mostra que o padrão destas invasões é sempre o mesmo: a devastação da floresta para a explorar seus recursos naturais de uma maneira ilegal e insustentável.

Já no relatório do CIMI publicado no ano de 2023 (2023), afirma que no mandato do governo de 2019 até 2022, houve o total desrespeito com a obrigação de demarcar as terras indígenas e o enfraquecimento dos direitos associados ao usufruto exclusivo destas áreas através de medidas legislativas que visavam explorar estas terras.

O relatório (CIMI, 2023) também traz o foco para as atuações da Advocacia geral da União (AGU) e da FUNAI, afirmando que tais entes sempre se colocaram contrários aos direitos indígenas neste tema. Sendo evidenciado no número de registros de novos casos:

As “Violências contra o Patrimônio” dos povos indígenas, apresentadas no primeiro capítulo do relatório, são divididas em três categorias: omissão e morosidade na regularização de terras, na qual foram registrados 867 casos; conflitos relativos a direitos territoriais, com 158 registros; e invasões possessórias, exploração ilegal de recursos naturais e danos diversos ao patrimônio, categoria que teve o sétimo aumento sucessivo no número de casos, com 309 registros (CIMI, p. 8, 2023)

Há de se mencionar também o deslocamento forçado de suas terras provocado pelo avanço de particulares com interesses meramente especulativos. Essas expulsões, são justamente formas de obrigar o avanço do modelo capitalista baseado na apropriação a qualquer custo, que está inserido na sociedade atual onde se observa a diminuição de um Estado que almeja o bem estar social e a exclusão de camadas sociais que “atrapalham” os interesses econômicos (Saskia, 2016). Acontece justamente pelo Estado não prover a garantia do território de maneira devida, nem com o procedimento correto, e nem com outras medidas de proteção.

Ocorre que, a sujeição a esse cenário é tão rotineira que no âmbito do judiciário há muitas ações judiciais promovidas por particulares pleiteando a reintegração de posse,

desintrusão das áreas e indenização. Dessa forma, as terras indígenas ficam a mercê de posseiros, grileiros, empresas, latifundiários entre outros atores que se destacam nesse cenário.

Esse fato é tanto uma consequência, por não ter ainda a delimitação do território, quanto mais um motivo para que o procedimento demarcatório seja atrapalhado por essas ações de particulares, pois essa judicialização por indivíduos questionando e contestando a demarcação de certas áreas, provoca um aumento do tempo de espera para o resultado desse processo (Benatti; Rocha; Pacheco, 2015).

A CIDH, com a relatoria feita sobre o direito dos povos indígenas, desenvolveu um estudo temático sobre o direito à autodeterminação dos povos indígenas e tribais, destacando a necessidade dos governos de prover condições para o exercício livre do modo de vida, desenvolvimento econômico, social e cultural interno com suas tradições e costumes e para isso a medida fundamental é a delimitação dos territórios (CIDH, 2021).

Porém, cumpre frisar que apenas a demarcação não sana todos os problemas advindos dos interesses nas terras em questão, visto o caso de diversas áreas que mesmo homologadas são invadidas (Benatti; Rocha; Pacheco, 2015).

Como por exemplo, o caso do povo indígena Yanomami que teve seu território invadido por garimpeiros ilegais ocasionando diversos conflitos violentos com agressões físicas, sexuais e contra o próprio meio ambiente ao extrair ilegalmente recursos naturais protegidos (Fernandes, 2021).

Dados do ISA (2023) apontam que houve um crescimento exponencial do desmatamento da terra indígena Yanomami por conta do garimpo ilegal. Estima-se que haviam 20 mil garimpeiros na terra, só em 2022 em comparação com o outro ano aumentou em 54% resultando da devastação de mais 1.782 hectares. Com isso, houve também o aumento de doenças como a malária, o aumento da violência física e sexual, contaminação do solo e das águas entre outras consequências drásticas. Apesar da TI ter sido homologada em 1992, ainda há muito trabalho a ser feito para garantir o direito plenamente ao povo indígena.

A corrida do ouro nas terras indígenas vem sendo escancarada com o caso Yanomami. Utiliza-se o mercúrio de forma clandestina para atingir o objetivo de explorar as riquezas do subsolo nas áreas, e cada vez mais as consequências dessa atividade vêm sendo estudadas tanto as ambientais como as sociais.

O MAPBIOMAS (2023) demonstra que está ocorrendo dessa atividade nas TIs. Houve o aumento de 632% dessa atividade nas áreas ocupadas pelos povos indígenas desde 2010 até 2021 principalmente na região Norte do país, e ocasionalmente o aumento do desmatamento ilegal.

Logo, enquanto não é garantido o direito ao território e quando não há uma atuação protetiva da FUNAI, em conjunto com os entes responsáveis para garantir o usufruto exclusivo dos povos indígenas, as consequências são drásticas.

Uma nota técnica produzida pelo Instituto de Pesquisa Ambiental na Amazônia (IPAM), mostrou que terras próximas a atividades de garimpo ilegal, precisamente em um raio de 5km, o desmatamento foi de 2,6 vezes maior (Fellows; Alencar; Bandeira; Castro; Guyot, 2021). Outro dado importante desta nota técnica é que houve um aumento considerável de propriedades particulares registradas em TIs entre 2016 e 2020 (55%) e o número do Cadastro Ambiental Rural (CAR)²⁷ aumentou 75%. e as áreas com CAR atingiram a média de 41% em 2019, seu maior percentual, de derrubadas (Fellows; Alencar; Bandeira; Castro; Guyot, 2021). Assim, o que se pode relatar é que ao não garantir a demarcação de terras indígenas a não preservação dos bens ambientais também não é assegurada.

Cumprê destacar, que outro impacto negativo é constatado quando se trata da falta de uma política indigenista voltada para a garantia do direito ao território. A falta de proteção conferida as fronteiras, que vem sendo cada vez mais pressionadas e os limites das áreas protegidas também sofrendo com o desrespeito e a opressão cometida por aqueles que possuem interesses altamente comerciais e exploratórios de forma predatória daqueles recursos naturais (Benatti, 2020), deve ser uma prioridade para a construção de qualquer pauta indígena no país.

A área afetada não é apenas a que o povo indígena reside, as fronteiras são utilizadas para que os que tem interesse naquele território pressionem de diversas formas com a finalidade de atingir seus objetivos de exploração predatória e não sustentável.

Outra consequência que é provocada pela falta de demarcação de terras indígenas é o aumento da grilagem de terras que porventura também provoca os altos índices de desmatamento ilegal nessas áreas. Como visto no tópico anterior, a grilagem se traduz no ato de falsificar documentação para que se reconheça uma suposta propriedade.

Quando um território tradicionalmente ocupado não se encontra demarcado, a lacuna jurídica permite que invasores se utilizem dessa situação para habitar tais áreas e titular terras como se fossem suas através da grilagem.

Com a Instrução Normativa 09/2020 da FUNAI, facilitou esse processo, pois de acordo com a IN/09 só é permitido o órgão restringir limites de posse com terras já homologadas.

²⁷ "O Cadastro Ambiental Rural – CAR é um registro público eletrônico nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento."(GOVERNO FEDERAL, 2023)

Áreas em fase de estudos de identificação, delimitadas, demarcadas fisicamente, não poderão ser utilizadas como base.

O aumento da grilagem em terras indígenas nos últimos anos causa grande preocupação. A Terra Indígena Zoró apresentou trinta e oito registros no Cadastro Ambiental Rural (CAR)²⁸ de forma aleatória em toda a área, o que é só um dos exemplos da pressão que grileiros realizam nesses territórios (Costanti, 2022).

O Ministério Público Federal no ano de 2020, pleiteou que a IN 09/2020 não podia apenas considerar terras indígenas homologadas, sob pena de grande violação ao direito dos povos indígenas, possibilitando a invasão das terras com um documento emitido pela FUNAI perpetuando essa situação.

O Tribunal Regional Federal da Primeira Região, suspendeu através de liminar em agosto de 2022 os efeitos da IN 09/2020. Afirmou que nesses moldes a norma pode gerar grande insegurança jurídica para ambos os lados, tanto indígenas quanto particulares e também provocará uma expectativa de direito a aqueles que obterem a Declaração de Limites mesmo estando em áreas que não sejam homologadas mas já estão em processo de demarcação (TRF1, 2022).

No dia 9 de agosto de 2023, o dia em que é afirmado como “Dia Internacional dos Povos indígenas” a FUNAI anulou a IN 09/2020, em ato realizado na capital paraense Belém, na região amazônica. Publicou-se, então a IN 30/2023, que anula a antiga e esclarece novos regramentos para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a terras indígenas e imóveis, além de versar também sobre as declarações que foram emitidas no período da IN anterior, que passarão por processo de revisão (Brasil, 2023).

A nova instrução normativa prevê que a declaração só será emitida respeitando as seguintes regras:

o detentor de títulos privados desde que preenchidos os requisitos de emissão e após análise técnica cartográfica sobre imóveis de detentores de títulos cujos limites confrontem com terras indígenas de ocupação tradicional delimitadas, declaradas, homologadas ou regularizadas, reservas indígenas, terras domaniais indígenas, e áreas com portaria de restrição de uso, nos termos do Art. 7º do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, e que constem na base de dados de Terras Indígenas da Funai. (Brasil, 2023)

A morosidade administrativa na demarcação das TIs é um problema assíduo e grave. As inúmeras causas que se tornam empecilhos para a garantia do direito ao território vão em direção contrária ao que já foi conquistado juridicamente até esse momento. O que se percebe é que a luta é contínua e a política indigenista ainda possui o cunho de forçar o desenvolvimento

²⁸ O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um cadastro digital autodeclaratório sobre a propriedade rural.

econômico capitalista nos territórios ocupados tradicionalmente, mesmo com todo o avanço jurídico.

Apesar de tanto no Estatuto do índio promulgado em 1973 com o seu artigo 65 e o ADCT com o seu artigo 67 estabelecerem prazos específicos para a conclusão de todas as demarcações, nunca foram respeitados por não terem efetivamente um caráter obrigatório.

As consequências são desastrosas o que faz questionar se no momento que haja a demarcação de fato se a Terra ainda será propícia para aquela ocupação, uma vez que o desmatamento está atingindo níveis absurdos e a invasão de terceiros é um perigo constante.

Ao passo que uma das soluções encontradas para essa problemática é o ingresso de Ações no Poder Judiciário para garantir seu direito juridicamente. Por isso, é necessário analisar a postura desse Poder frente à morosidade oriunda do Executivo em demarcar as terras indígenas.

5 A LITIGÂNCIA SOCIOAMBIENTAL DA DEMORA NA DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS DO TRF1

A tutela jurisdicional, se tornou o meio hábil que os agentes defensores dos direitos fundamentais dos povos indígenas encontraram para que se garanta o mínimo de duração razoável nos procedimentos administrativos de demarcação de terras, buscando não só o restabelecimento desse direito, que foi usurpado ao longo da história, mas também a preservação daquela terra.

Além do mais, não se pode negar a importância dos povos indígenas para a manutenção da biodiversidade brasileira quando se coloca em pauta seus direitos territoriais (SBPC, 2021).

Apesar do aumento do desmatamento na região amazônica nos anos de 2019 e 2020, do percentual total, apenas 5% no ano de 2019 e 3% no ano de 2020 foi responsabilidade das TIs (Fellows; Alencar; Bandeira; Castro e Guyot, 2021).

O avanço da fronteira agropecuária, que a cada ano contribui massivamente com a destruição da floresta amazônica, tem sido um dos maiores causadores dos problemas drásticos relacionados à perda da vegetação nativa. No entanto, um estudo realizado pelos pesquisadores Antonio Oviedo (ISA) e Juan Doblaz (Inpe), em que foi pesquisado 33 anos do uso da terra, obteve resultados positivos quanto à contribuição das terras indígenas para a preservação da biodiversidade, chegando ao dado de que apenas 2% da cobertura foi perdida (ISA, 2021).

Assim, a proteção do território dos povos indígenas e suas fronteiras, em conjunto com seus conhecimentos tradicionais, faz com que haja um manejo daquela terra de forma

sustentável positiva que apenas certos conhecimentos tradicionais conseguem proteger. O papel importante desenvolvido por estes para a preservação da biodiversidade é reconhecido no plano internacional, como, por exemplo, a Convenção da Diversidade Biológica e a Agenda 21 (Santilli, 2000).

Nesse ínterim, realizar a proteção dessas áreas também contribui para a preservação ambiental e climática, necessária não só a vivência dos povos indígenas, mas a sociedade como um todo. As consequências de uma política que não prioriza a titularidade das terras indígenas possuem várias frentes que afetam não só o povo indígena e seu direito de existência, mas o meio ambiente de maneira geral, como sintetiza Benatti:

(...) a demora no reconhecimento do direito ao território destes segmentos étnicos acaba favorecendo a grilagem, a delapidação do patrimônio florestal, a destruição da biodiversidade e a perda do conhecimento sobre esse rico espaço natural. Outras consequências são: crescimento do desmatamento, violência no campo e exploração ilegal dos recursos florestais (Benatti, 2020, p. 89).

Haja vista que, a judicialização é o meio mais utilizado no momento para buscar a defesa desse direito, é imprescindível avaliar a postura que o Poder Judiciário vem adotando em ações que possuam esse objetivo principal e como isso impacta tanto nos direitos territoriais como na manutenção do meio ambiente.

Por conta disso, o capítulo analisa a judicialização como o meio de solução utilizado para sanar a morosidade administrativa e como as ações de demora na demarcação de terras indígenas possuem consequências socioambientais. Além disso, se propõe a fazer a análise da postura do Tribunal Regional Federal da 1ª região no reconhecimento desse direito a partir de pesquisa documental realizada em cima de processos judiciais selecionados.

5.1 A litigância socioambiental como solução nos conflitos de demora na demarcação de terras indígenas

A Constituição de 1988 concedeu o direito à legitimidade processual aos povos indígenas através do art. 232 sendo uma inovação de altíssima relevância para a luta da pelos direitos indígenas, o que gerou um aumento de ingresso judicial em ações que visem a titularidade das terras pelos povos indígenas (Bernardo, 2021).

Embora os indígenas possuam seu direito à terra tradicionalmente ocupada constitucionalmente protegidos, o que se vê são medidas do Poder Público, sejam elas omissivas ou comissivas, que violam os mesmos. A atual conjuntura escancara que o Brasil caminha para um paradigma assimilacionista e não conquistou, ao longo dos anos, uma nova

relação consolidada com os mesmos baseada na concretização dos direitos previstos constitucionalmente (Osowski, 2017).

Cada vez mais se observa a urgência em promover medidas favoráveis que auxiliem a demarcação de terras indígenas a cumprir seu objetivo com celeridade ou com o mínimo de tempo razoável, não deixando que a demora se torne uma luta sem fim.

O papel do judiciário frente a inércia do poder público é essencial para suprir a demanda e proteger esses direitos. Desse modo, questiona-se como vem desempenhando esse papel.

Com a CF/88 o Poder Judiciário assumiu uma função fundamental na dinâmica social e política, com a análise de pleitos que influenciam diretamente as atividades dos outros poderes (Gediel, 2018). Utilizando como exemplo a própria omissão administrativa em certas ações, em que o juízo ordena que seja realizado de determinada maneira fixando prazos e multas caso seja desobedecido, o que provoca um conflito jurisdicional de qual o limite dessa interferência.

A atividade jurisdicional por vezes pode ultrapassar os parâmetros impostos na legislação, utilizando-se de novas interpretações que podem resultar na restrição de direitos, como por exemplo a tese do marco temporal abordada no capítulo 3 desta pesquisa.

Porém, não se pode ignorar o fato de que a intervenção do Poder judiciário, através do acesso à justiça pela parte que se sente lesada no reconhecimento dos seus direitos, e principalmente nos casos de omissão do Estado, aumenta as chances de êxito no seu pleito, haja vista que ao formar um título judicial - como a sentença ou o acórdão - favorável, possui maior autoridade de cobrar do Estado.

No caso da demora na demarcação de terras indígenas é este o argumento levado em consideração para se buscar uma solução judicial visando condenar a FUNAI a realizar o procedimento demarcatório em tempo razoável.

Cumprе ressaltar, que a Constituição também incumbiu o Ministério Público Federal (MPF) da responsabilidade de estar alinhado à pauta indígena com o art. 129, V da CF/88, além, da legitimidade em atuar em nome da mesma. Nesse sentido, a atuação do MPF em prol da demarcação das terras indígenas vem se destacando nos últimos anos.

A cada ano o órgão ministerial aciona a justiça com Ações Cíveis Públicas, denunciando a omissão conduzida pelo Poder Executivo em não demarcar as terras. Dados atuais fornecidos pela 6ª Câmara do MPF (Madeiro, 2022) mostram que, no ano de 2021 foram ajuizadas 24 ações com esse mérito, representando um aumento de 380% ao ano anterior. Em comparação com os outros anos o aumento foi significativo, a média anual variava até nove ações (Madero, 2022).

A jurisprudência pátria já reconhece que é devido ao Poder Judiciário implementar medidas necessárias para assegurar os direitos territoriais indígenas garantidos constitucionalmente frente à falta de motivos que justifiquem a demora na demarcação de terras indígenas.

A 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça utilizou desse argumento para decidir sobre o caso ajuizado pelo MPF contra a FUNAI e a UNIÃO para que se promova a demarcação da terra indígena do povo indígena Fulkaxó. A ação tramitou em primeiro grau com sentença procedente e o TRF5 manteve o *decisum*. Com recurso especial dirigido ao STJ de número N° 1623873 - SE com a data de julgamento em 26 de abril de 2022, a primeira turma se posicionou:

Por fim, embora se reconheça a complexidade do procedimento de criação de reservas indígenas, a fixação de prazo pelo Poder Judiciário justifica-se pela urgência da solução dos conflitos e a demora da administração pública na conclusão do processo administrativo em apreço, instaurado há anos (Brasil, 2022).

Mesmo que o referido julgado não se trata especificamente da demarcação de terras tradicionalmente ocupadas e sim da destinação de uma área, pode-se constatar que o posicionamento do STJ é favorável quanto à atribuição do Judiciário em determinar medidas à Administração Pública sobre o tema.

Além disso, como visto no tópico que trata sobre duração razoável do processo o Brasil já foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso do Povo Indígena Xukuru pela morosidade administrativa excessiva do estado brasileiro em demarcar aquela terra indígena, condenando-o a indenização (CORTE IDH, 2018).

Ademais, a demarcação das TIs está estritamente ligada à preservação da biodiversidade. Os povos indígenas auxiliam no aumento da diversidade dos recursos naturais, tanto da fauna quanto da flora, pois possui modos de vida que propiciem a ocupar desses lugares.

O CIMI (2023) aponta que os povos indígenas foram responsáveis pelo desenvolvimento da biodiversidade na América do Sul. O conhecimento tradicional impactou positivamente na produção de técnicas que resultaram inclusive na transformação de solos antes considerados inférteis para possibilitar a extração e manejo sustentável de vegetais e frutas importantíssimos para a alimentação da sociedade brasileira.

As taxas de desmatamento nessas áreas são baixas o que contribui para a manutenção de vegetação nativa importante para o combate às mudanças climáticas e as consequências oriundas disso.

Para demonstrar que as terras indígenas são um modelo eficiente de proteção das florestas brasileiras e redução da devastação insustentável, um estudo realizado levando-se em consideração 232 terras indígenas aponta que em comparação com o quadro total de desmatamento na Amazônia brasileira as TIs representam apenas 2,38% atingindo uma área de 1.708 quilômetros quadrados (Junior et al. 2023).

Já nos últimos anos (2019-2021) em que o governo federal se manteve resistente a promover medidas de preservação ambiental, inclusive permanecendo em um discurso contrário ao meio ambiente e contra os direitos territoriais indígenas, o desmatamento aumentou 195% nesses territórios. (Junior et al. 2023). O que demonstra o vínculo entre a proteção desses territórios e as consequências socioambientais. (Junior et al. 2023). Concluiu-se que o governo brasileiro deve manter como prioridade a garantia do direito ao território aos povos indígenas em conjunto com a conservação da biodiversidade proveniente desta medida também.

Por conta disso, discute-se o caráter socioambiental de uma ação que propõe a celeridade na demarcação justamente por definir o direito pleno ao uso daquele território pelos povos indígenas e ao mesmo tempo se transformar em uma área protegida e preservada.

Nesse ínterim, cumpre associar que quando se opta pela judicialização as ações assumem um caráter de litigância socioambiental, possuindo consequências que vão além da garantia dos direitos territoriais indígenas, favorecendo a sociedade e o meio ambiente como um todo.

A litigância estratégica como modo de solução para tanto denunciar a violação a direitos humanos quanto buscar uma resposta do Poder judiciário, que é capaz de alterar aquele cenário, vem tomando forma no meio jurídico já faz algum tempo, se destacando nos temas relacionados às mudanças climáticas.

O litígio estratégico e outras formas de advocacy são ferramentas que têm sido utilizadas por organizações não governamentais, instituições do sistema de justiça e movimentos sociais para empoderar comunidades e indivíduos, defender o estado de direito, promover os direitos humanos e buscar reparações a violações. O longo, incerto, e muitas vezes frustrante processo de litigar direitos humanos nos tribunais pode, todavia, desmobilizar vítimas, esmorecer esforços e reduzir as possibilidades de efetivar ou reparar direitos. Mas apesar de suas falhas, o litígio estratégico pode ter impactos reais e positivos ao longo de um espectro, do material ao emocional, do individual ao coletivo, da promoção à reparação de direitos. (OSÓRIO, 2019, p. 573)

O impacto de um litígio estratégico é considerado mais amplo e seus efeitos não se apenas as partes, e sim ressoam ao longo do tempo (Osório, 2019), como por exemplo as consequências ambientais de ações que possuem um objeto socioambiental.

Sobre a temática da demarcação de terras indígenas, o coordenador jurídico da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) já definiu que a tese do marco temporal tramitando no STF é um litígio climático. O mesmo reitera que os estudos científicos já comprovaram a essencialidade de manter os territórios indígenas demarcados para que as metas climáticas que o país se comprometeu sejam atingidas.

Em entrevista para o jornal Folha de São Paulo, o advogado afirma:

Os impactos do julgamento do marco temporal não vão atingir apenas a vida de nós, povos indígenas, vão atingir a vida de todos e todas (...). Tanto no Brasil quanto na humanidade, considerando que as terras indígenas são um ativo importantíssimo para o enfrentamento da crise climática que estamos vivenciando neste século (TERENA, 2023)

Neste cenário, não há como desvincular as ações de demarcação das terras indígenas com as consequências socioambientais produzidas e como as decisões adotadas pelo Poder Judiciário tem efeito amplo e o poderio de assegurar a justiça que vem sendo usurpada.

Assim, vislumbra-se que a ação judicial buscando esse pleito tem sido a principal medida adotada pelo MPF, podendo-se afirmar a existência de um fenômeno de judicialização dessa matéria.

Atualmente, essas intervenções judiciais, que deveriam ser eventuais, configuraram-se como um verdadeiro fenômeno que nos permite afirmar, sem exagero, que o poder judiciário tornou-se – informalmente - mais um dos atores a participar das fases do procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas, influenciando ou, até mesmo, ordenando ao poder executivo quais decisões devem ser tomadas. Tornou-se raro encontrar procedimento demarcatório em que não haja judicialização. (SANTANA, 2018, p.457)

Por conta disso, é imprescindível o estudo de como vem sendo reconhecido o direito à demarcação das terras indígena pelos tribunais, com a denúncia da omissão do Estado em demarcar em tempo razoável e hábil. Haja vista, que são conflitos que possuem consequências socioambientais, indo além da esfera dos direitos indígenas.

Portanto, analisar o posicionamento dos Tribunais acerca da demora na demarcação de terras indígenas é imprescindível para avaliar se há o reconhecimento da falha administrativa em demarcar as terras de forma razoável ou se é mais uma esfera estende o quadro de violação desses direitos.

5.2 A metodologia utilizada na pesquisa de análise documental processual no TRF1

Com o objetivo de examinar o papel do Poder Judiciário no reconhecimento da morosidade administrativa em demarcar territórios indígenas, foi feita uma pesquisa de análise documental processual, com a escolha de um Tribunal Regional Federal em questão e a seleção de processos judiciais que estão alinhados a esse tema para produzir este estudo.

A investigação constituiu, então, em um estudo de caso que busca averiguar o posicionamento do judiciário quanto a uma situação de excessiva lentidão na garantia do direito ao território pela Administração Pública. Desse modo, sendo o ponto chave da pesquisa.

A estratégia de pesquisa apontada busca investigar situações reais para fazer uma avaliação de questões sociais mais profundas (Menezes, 2009). É um método que auxilia uma busca mais profunda sobre determinado assunto, podendo oferecer subsídios para novas investigações sobre a mesma temática, por isso se encaixa com os objetivos propostos nesta pesquisa. As fases seguidas durante esse estudo foram: delimitação dos casos, coleta de dados, seleção e análise e interpretação dos dados.

Nesse sentido, avaliou-se que essa é melhor metodologia para o objetivo da pesquisa: ao avaliar os casos concretos, com os autos dos processos judiciais e os acórdãos proferidos em sede de segundo grau, consegue-se ter um panorama geral tanto da condução das Ações Civis Públicas, que possuem como tema central o problema abordado, como a posição do juízo de primeiro grau e segundo grau nesta matéria.

Portanto, o estudo de caso almejou entender o papel do judiciário em promover a eficácia jurídica dos direitos territoriais indígenas com o estudo dos acórdãos e dos documentos processuais oriundos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Cumprido ressaltar que a eficácia jurídica se traduz, conforme aponta José Afonso da Silva (2001), no potencial de um direito gerar efeitos no plano jurídico, isto é, a aptidão para produzir resultados, enquanto a eficácia social está associada ao efeito que este direito se coloca no plano prático, no chamado meio social, uma efetividade e concretude (Reale, 1999).

Na temática em questão, é imprescindível que se obtenha, para os efeitos práticos serem atingidos em sua forma plena, o arcabouço jurídico traduzido na garantia de que aquele direito está confirmado frente às autoridades competentes.

5.2.1 A escolha do tribunal

A escolha do Tribunal Regional Federal da 1ª Região como o âmbito desse estudo ocorreu por fatores territoriais e acadêmicos. A sua jurisdição abarca os estados Distrito Federal

e os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins, ao que se observa que 70% são estados componentes da Amazônia Legal. Tal região, conforme dados fornecidos pelo Instituto Socioambiental (ISA, 2014), é onde se concentra a maior parte das Terras Indígenas no Brasil, somando 98,25% da extensão de todas.

Ademais, o TRF1, como já mencionado, está presente no projeto de pesquisa "Gerando Jurisprudência Favorável aos Povos e Comunidades Tradicionais no Tribunal Regional Federal da 1 região - Jurisprudência Socioambiental Positiva (JUSP)" ligado à UFPA, o qual está atrelado a esta pesquisa.

Com isso, com base no método escolhido, o estudo realizou-se através da pesquisa documental dos acórdãos e autos dos processos judiciais tramitados no supracitado tribunal que giram em torno da demora na demarcação de terras indígenas.

5.2.2 A escolha dos processos judiciais

Com o objetivo de analisar a demora na demarcação das terras indígenas, optou-se por filtrar a escolha dos processos judiciais que auxiliam na proposta da pesquisa.

Em primeiro lugar, selecionou-se ações judiciais que estivessem sido ajuizadas depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, pois estaria de acordo com a legislação utilizada atualmente sobre o tema, considerando o art. 231 da CF/88 e o ADCT art. 67 os principais normativos a serem estudados. O lapso temporal se encerra em agosto de 2022 quando se finalizou a escolha de quais processos judiciais seriam escolhidos para a pesquisa.

Em segundo lugar, optou-se por ações que tivessem o objeto específico a demora estatal em realizar a conclusão dos procedimentos demarcatórios. Visto isso, concluiu-se que o melhor filtro seriam ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal que pleiteavam a celeridade na demarcação de Terras Indígenas.

Em terceiro lugar, preferiu-se processos judiciais que obtivessem acórdão em sede de apelação, por ser uma decisão de um órgão colegiado, o que possibilita maior compreensão do entendimento daquele tribunal. Além de que, para chegar nessa fase processual houve uma trajetória longa, de modo que, ao serem estudados, tais processos possuem o potencial de fornecer dados sobre a postura que o mesmo tem adotado até então.

Já a origem dos dados coletados, estes foram obtidos através de consulta no site do Processo Judicial Eletrônico (PJE) do TRF1, tal como pelo site do Conselho de Justiça Federal, o qual, por meio de sua plataforma, traz a jurisprudência unificada dos tribunais do Brasil, com

o conjunto de acórdãos produzidos ao longo dos anos. Além disso, foram consultados os dados referentes aos processos que estão no banco de dados do grupo de pesquisa JUSP.

Em relação aos dados atuais sobre as terras indígenas em questão, o Instituto Socioambiental disponibiliza na sua plataforma os atos administrativos da FUNAI que dão seguimento aos processos administrativos demarcatórios de cada terra indígena. Logo, avaliou-se que estágio a demarcação se encontra.

Quanto às terras indígenas que não foram encontradas no site do ISA por diversos motivos, levou-se em consideração notícias atuais disponibilizadas por jornais de grande circulação publicados na internet que abordam o estágio atual das mesmas.

Portanto, a pesquisa se concentra nesta parte na análise dos acórdãos do TRF1, quando busca visualizar como tem se dado o reconhecimento do direito à demarcação das terras indígenas em um prazo razoável, diante das ações que denunciam essa demora excessiva por parte da Administração Pública para concluir os procedimentos demarcatórios, além de questões processuais prévias, os objetos de decisão e o tempo de judicialização.

Cumprido ressaltar que se eliminou processos que porventura tiveram acórdãos anulados por motivos processuais.

Em relação a primeira busca feita no site do CJF através do buscador "demarcação terras indígenas" obteve ao total 228 acórdãos ao todo, dentre esses foram selecionados apenas oito processos por estarem atrelados a descrição supracitada, a partir de sua congruência com o tema que trata apenas da demora em demarcar, sendo que os demais processos tratavam de outros temas.

Para se abarcar maior número de processos se buscou por outras palavras-chave na plataforma como "demarcação terra indígena demora", a qual dos 24 acórdãos que apareceram após análise, apenas três possuem o mérito a ser estudado na pesquisa, todavia, já tinham aparecido na procura pela primeira palavra-chave então houve apenas uma repetição.

Tabela 5 – Ações Cíveis Públicas sobre demora na demarcação de terras indígenas julgadas pelo TRF1

	Nº do Processo	Classe	Polo Ativo	Polo Passivo	Terra Indígena
1	0006446-84.2014.4.01.3000	Ação Civil Pública	MPF	Funai e União Federal	Terra Indígena Estirão

2	1000123- 47.2018.4.01.3310	Ação Civil Pública	MPF	Funai e União Federal	Terra Indígena Tupinambás
3	0000624- 56.2015.4.01.3202	Ação Civil Pública	MPF	Funai e União Federal	Terra do Povo Indígena Kokama
4	0002237- 13.2013.4.01.3904	Ação Civil Pública	MPF	Funai e União Federal	Terras Indígenas de Jeju e Areal
5	0002662- 81.2014.4.01.3200	Ação Civil Pública	MPF	Funai e União Federal	Terra dos Povos Indígenas do Médio e Baixo Rio Negro,
6	0001518- 21.2010.4.01.3812	Ação Civil Pública	MPF	Funai	Terra do Povo Indígena Kaxixó
7	0005696- 23.2013.4.01.4001	Ação Civil Pública	MPF	Funai	Terra do Povo Indígena Kariri de Queimada Nova
8	0001453- 26.2005.4.01.3901	Ação Civil Pública	MPF	Funai e União Federal	Terra Indígena Kapotnhinore.

Fonte: Autoria própria, 2023

A tabela demonstra as oito ações judiciais definidas como objeto de análise da pesquisa, em conjunto com o seu polo ativo, sendo sempre o MPF, o polo passivo concentrado na FUNAI e na União e quais Terras Indígenas estão sendo colocadas em questão nesses processos judiciais.

A pesquisa então se concentrou na análise de oito ações civis públicas ajuizadas pelo MPF depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, as quais obtiveram acórdãos proferidos pelo TRF1 e seu tema central é a demora no procedimento administrativo de demarcação.

5.3 Análise dos processos de demora na demarcação de terras indígenas

Neste tópico, condensa-se o estudo baseado nos processos judiciais escolhidos. Com o objetivo de entender o posicionamento do TRF1 frente a morosidade administrativa dos procedimentos demarcatórios, dividiu-se a análise em quatro partes específicas: aspectos do caso, como a síntese das demandas, atuação do MPF e o principal argumento da Administração Pública, representadas nesses processos pela FUNAI e UNIÃO; a argumentação desenvolvida nos acórdãos sobre os principais pleitos dos casos e qual o resultado das ações em sede de segundo grau; o cumprimento de sentença dos referidos processos; o tempo de judicialização.

5.3.1 Os casos analisados do TRF1: seus aspectos históricos e argumentação das partes

As ações judiciais analisadas na pesquisa possuem como demanda principal a conclusão da demarcação de uma terra indígena em um tempo razoável, pelo fato do Estado não vem realizando esse procedimento da maneira correta e nem respeitando os prazos previstos. O MPF então aciona o judiciário para obter a agilização do pleito.

Nesse sentido, para se compreender melhor qual é a situação vivida no Brasil quanto a inércia do Poder Público em demarcar os territórios tradicionalmente ocupados pelos povos indígenas, passa-se para a síntese fática de cada ação analisada. Vale ressaltar, que todos possuem pedido em antecipação de tutela.

A primeira ação judicial, de número 0006446-84.2014.4.01.3000, trata-se da Terra Indígena Estirão localizada no Município de Santa Rosa no Acre na região Norte do país, a qual corresponde a cinco aldeias ocupadas tradicionalmente por indígenas da etnia Jaminawa e Kulina. No ano de 2005, a FUNAI foi acionada pela Organização dos Povos Indígenas do ACRE (OPIN), para que se iniciasse os estudos de identificação no território. Por conta da omissão do órgão indigenista em promover o procedimento demarcatório, o MPF acionou a FUNAI em 2014 para que em sessenta dias constituísse o grupo técnico que realizaria os trabalhos de identificação, todavia não obteve êxito pela mesma afirmar que havia um grande volume de processos que deviam ser analisados antes da terra indígena em questão.

Por isso, após inquérito civil realizado pelo órgão ministerial, optou-se pelo ajuizamento da demanda no ano de 2014, pleiteando sobretudo o reconhecimento da mora estatal, a condenação da FUNAI e da UNIÃO para o cumprimento dos prazos especificados na Lei sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais), a determinação de constituição do grupo técnico sob pena de multa de R\$1.000,00 (mil reais) e a conclusão do procedimento

demarcatório no prazo de 24 vinte e quatro meses sob pena de multa diária R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

A segunda ação judicial, de número 1000123-47.2018.8.4.01.3310, trata-se da Terra Indígena Tupinambá de Belmonte, localizada no município de Belmonte no estado da Bahia, que está ocupada tradicionalmente pelos indígenas Tupinambás de Belmonte. No caso, houve a instauração de um inquérito civil pelo MPF que avaliou diversas terras indígenas e foi constatado que o procedimento ainda não havia sido concluído mesmo com os estudos aprovados em Despacho proferido no dia 22 de abril de 2013. Ao requerer informações, a FUNAI respondeu que a procuradoria do órgão encaminhou novamente o procedimento para que houvesse a complementação da análise das contestações juntadas. Todavia, o MPF constatou que depois da conclusão do relatório passaram-se mais de quatro anos, demonstrando a completa inércia do poder público em dar continuidade a esse procedimento.

Por isso, requereu que o Judiciário determinasse a conclusão da demarcação no prazo de 24 (vinte e quatro) meses sob pena de multa de R\$ 50.000 (cinquenta mil reais) e os prazos dispostos em Lei sejam respeitados sob pena de multa de R\$ 10.000 (dez mil reais).

O terceiro processo analisado, de número 0000624-56.2015.4.01.3202, trata sobre a Terra indígena Boca do Mucura localizada no município de Fonte Boa no Amazonas pertencente à etnia Kokama. Houve ordem de despejo deferida ao povo indígena que habitava aquela terra e após os indígenas proferiram reivindicação frente a FUNAI em 2005 para que houvesse a demarcação de seu território indígena. A partir disso, o MPF expediu recomendação para a FUNAI incluir no seu cronograma em 2011 e 2012 a terra indígena em questão, no entanto, no ano de 2012 o órgão afirmava que a terra indígena ainda estava em fase de qualificação, que representa um momento de estudos prévios antes de constituir grupo técnico.

Após diversas diligências sem sucesso, o MPF ajuizou a ação civil pública em face da União e da FUNAI no ano de 2015 pleiteando sobretudo: o reconhecimento da inércia do poder público, a conclusão dos estudos de identificação para elaborar o relatório antropológico no prazo de 45 dias prevendo multa diária de 1.000 (mil reais), o respeito aos prazos previstos em lei prevendo a mesma multa, e a conclusão do processo demarcatório no prazo de 24 (vinte e quatro) meses sob pena de multa de R\$ 10.000 (dez mil reais).

A quarta ação judicial de número 0002237-13.2013.4.01.3904, trata-se da Terra Indígena Jeju e Areal localizada no município de Santa Maria do Pará no estado do Pará, ocupada tradicionalmente pelos indígenas da etnia Tembé. No ano de 2003, o MPF iniciou atuação a favor dos direitos territoriais indígenas dos Tembé, realizando um convite a FUNAI a participar de uma reunião para tratar da situação, depois de diversas diligências, as quais

foram feitas recomendações específicas para que se fizesse contratação de antropólogo com a finalidade de produzir os estudos prévios, apenas em 2005 a FUNAI responde que a antropóloga contratada havia requerido complementação dos estudos. Continuou-se o envio de ofícios pelo MPF à FUNAI reiterando a necessidade de demarcação, porém sem sucesso.

Com isso no ano de 2013 a Ação Civil Pública é ajuizada em face da União e da FUNAI requerendo: a condenação das rés para que faça a demarcação física das Terras Indígenas de Jeju e Areal, danos morais coletivos no importe de 19.000.000,00 (dezenove milhões de reais), danos materiais a serem arbitrados pelo juízo. Ressalta-se que na petição inicial desse caso não há a previsão de um prazo requerido pelo MPF para a realização da demarcação.

O quinto processo de número 0002662-81.2014.4.01.3200, trata da Terra Indígenas do Baixo e Médio Rio Negro localizada no município Santa Isabel do Rio Negro e no município Barcelos, localizados no estado do Amazonas e composto pelos povos do Baixo e Médio Rio Negro. A reivindicação já é de plena ciência do órgão indigenista desde 1998.

No ano de 2007 a FUNAI constituiu dois grupos técnicos de identificação. Já em 2010 houve a constituição de novos grupos para complementar os estudos, e em 2013 foi reconstituído um dos grupos técnicos, todavia não tem registros de sua conclusão. Assim em 2014 foi ajuizada Ação Civil Pública denunciando a demora excessiva na demarcação dessas terras indígenas, reivindicando o reconhecimento da inércia do Estado Brasileiro em demarcar as terras em questão, estabelecer a conclusão dos estudos para elaborar o relatório no prazo de 45 (quarenta e cinco dias) com a incidência de multa de R\$ 1.000,00 (mil reais), que as partes obedçam os prazos estabelecidos em Lei sob pena de multa no mesmo valor e que procedimento demarcatório seja devidamente concluído no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, com multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

O sexto processo de número 0001518-21.2010.4.01.3812, trata da Terra Indígena Kaxixó localizada no município de Matinho Campos em Minas Gerais com ocupação tradicional do povo indígena Kaxixó, que foi reconhecido pela FUNAI no ano de 2001 depois de diversas diligências do MPF.

No ano de 2004 foi constituído grupo técnico e no ano seguinte emitiram um relatório preliminar para o órgão indigenista, que apenas em 2009 obteve resposta da FUNAI informando que os dados estavam insuficientes. Desse modo, houve nova reunião com o grupo técnico para que fosse a campo novamente, porém a antropóloga só aceitaria se seu contrato fosse restabelecido, e sem recursos a FUNAI afirmou que só teria como retomar os trabalhos se fosse de maneira voluntária. O MPF, vendo que o andamento do processo estava

excessivamente lento, ajuizou ação civil pública reivindicando: a apresentação do relatório circunstanciado dentro do prazo de trinta dias, o cumprimento dos prazos previstos em lei sob a incidência de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) diária e a condenação da União ao pagamento de indenização por danos morais coletivos com valor arbitrado pelo juízo a ser direcionado para políticas públicas na terra indígena em questão. Aqui não houve fixação de um prazo para a demarcação total.

O sétimo processo de número 0005696-23.2013.4.01.3901, trata da Terra Indígena do povo Kariri na localidade de Serra Grande em Queimada Nova no Piauí. Desde o ano de 2007 há a reivindicação do povo indígena para a demarcação de seu território. Houve diligência do MPF com a FUNAI no ano de 2008, 2012 e 2013, mas o órgão apenas reafirmava a impossibilidade de constituir o grupo técnico naquele momento. O que ensejou o ajuizamento pelo MPF de uma Ação Civil Pública no ano de 2013 denunciando essa morosidade excessiva.

Assim, pleiteou-se a promoção dos trabalhos antropológicos e a posterior constituição de grupo técnico no prazo de 90 (noventa) dias sob pena de multa arbitrada pelo juízo e cumprimento dos prazos especificados em Lei para que haja a demarcação da Terra. Nesta ação o MPF optou por não requerer um prazo específico de cumprimento total da demarcação.

O oitavo processo de número 0001453-26.2005.4.01.3901 trata da Terra Indígena Kapothinore localizada na parte sul da TI Kayapó, que abarca parte do Mato Grosso e do Pará. Teve seu procedimento de demarcação iniciado em 2004 instalando o grupo técnico, todavia o estudo não foi concluído até a data de ajuizamento da ação civil pública em 2005. O MPF, assim, requereu a condenação da FUNAI a identificação e delimitação da terra indígena.

Nota-se que todas as ações judiciais possuem uma terra indígena em questão que paralisou em algumas das fases do procedimento demarcatório previsto no Decreto 1775/96, ou até mesmo ainda não iniciaram de fato a demarcação junto ao órgão indigenista. Por conta disso, é necessário verificar quais fases se destacam como sendo a de maior inércia do órgão indigenista na condução dos processos demarcatórios.

Para isso foi utilizado o parâmetro adotado pelo Instituto Socioambiental (2023) de caracterização das fases da demarcação de terras indígenas, o qual divide-se em categorias sendo elas: a) Em Identificação; b) Identificada; c) Declarada; d) Homologada; e) Registrada.

A fase chamada "Em Identificação" significa que as terras presentes nesse tópico ainda estão em fases de estudo, abrangendo tanto as terras indígenas que ainda não possuem Grupo Técnico constituído e ainda estão em fase de qualificação como as que já possuem grupo técnico atuante, contudo ainda não se teve o relatório final apresentado (Art. 2º. caput até §6º do Decreto n. 1.775/96).

Quando a terra indígena está como "Identificada" isto significa dizer que o relatório de estudos finais já foi entregue para a aprovação do órgão indigenista, estando apto para abertura de resposta a possíveis contestações, que vai até 90 (noventa) dias após a publicação.

Estados, Municípios e interessados poderão apresentar contestações, caso não concordem com os limites colocados no relatório apresentado. Após, será devidamente aprovado e encaminhado para a outra fase, que é o envio do procedimento ao Ministério da Justiça em conjunto com todos os pareceres para haver a declaração dos limites da terra indígena no prazo de 30 dias. (Art. 2º, §7 e §8 do Decreto n. 1.775/96).

Quando assume o status de "Declarada" (Art. 2º, § 10 do Decreto n. 1.775/96) significa dizer que já foi emitida portaria pelo Ministério da Justiça apontando os limites daquela terra indígena e determinando a sua demarcação,

Em relação ao status de terra indígena "Homologada" (Art. 5º do Decreto n. 1.775/96), consiste no momento que já se tem o decreto presidencial de homologação daquela demarcação, e quando a terra indígena assume a posição de "Registrada" (Art. 6º do Decreto n. 1.775/96), significa que já houve o registro (em até 30 dias após a homologação) em cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda.

Desse modo, buscou entender qual fase os procedimentos administrativos de demarcação foram paralisados pelo órgão responsável no momento que o MPF decide ajuizar a Ação Civil Pública denunciando a mora estatal, conforme tabela abaixo:

Tabela 6 – Fases do procedimento de demarcação que as Terras Indígenas das ações judiciais analisadas se encontram

	Processo	Fase que parou antes do ajuizamento do MPF	Terra Indígena
1	0006446-84.2014.4.01.3000	Fase: Em Identificação - Qualificação. Sem Grupo Técnico.	Terra Indígena Estirão Município/UF Santa Rosa do Purus/AC
2	1000123-47.2018.8.4.01.3310	Fase: Identificada/Delimitada. Houve a aprovação do relatório, no entanto a procuradoria remeteu os autos novamente para complementar as manifestações sobre as contestações antes de encaminhar para o Ministério da Justiça.	Terra Indígena Tupinambá de Belmonte - Bahia
3	0000624-56.2015.4.01.3202	Fase: Em identificação. Sem nenhuma movimentação e nem inclusão na pauta de demandas.	Terra Indígena Boca do Mucura - Município de Fonte Boa/AM
4	0002237-13.2013.4.01.3904	Fase: Em identificação. Sem Constituição do Grupo Técnico.	Terra Indígena Jeju e Areal - PA
5	0002662-81.2014.4.01.3200	Fase: Em Identificação. Com constituição do grupo técnico, mas sem relatório aprovado.	Terra Indígenas do Baixo e Médio Rio

			Negro - Município Santa Isabel do Rio Negro e Município Barcelos /AM
6	0001518-21.2010.4.01.3812	Fase: Em Identificação com constituição do grupo técnico, mas sem o relatório de conclusão	Terra Indígena Kaxixó - Município Matinho campos MG
7	0005696-23.2013.4.01.3901	Fase: Em Identificação. Sem constituição de Grupo técnico	Terra Indígena do Povo Kariri De Queimada Nova/PI - Serra Grande em Queimada Nova Piauí
8	0001453-26.2005.4.01.3901	Fase: Em Identificação. Com constituição de Grupo técnico, mas sem relatório de conclusão	Terra Indígena Terra Indígena Kapotnhinore

Fonte: Autoria própria, 2023

Como pode-se concluir com os dados da tabela, todos os processos judiciais trabalhados nesta pesquisa, com exceção de uma, estavam ainda "em identificação" no momento que o MPF decidiu ajuizar as ações denunciando o tempo de demora excessivo. O que significa que sete estagnaram na primeira fase do procedimento administrativo.

Além disso, dos sete processos paralisados no início do procedimento, quatro ainda não obtiveram nem a constituição do grupo técnico para se complementar com estudos de "natureza etnohistórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário" (Brasil, 1996), que são necessários para delimitar os limites da terra indígena a ser demarcada, ou seja, poder-se-ia considerar que o processo ainda não tinha iniciado de fato para essas Terras Indígenas.

Em relação aos outros três processos que possuem grupo constituído no momento do ajuizamento da ação, mesmo que as portarias emitidas pela FUNAI de constituição desses grupos técnicos tenham estabelecido prazos específicos a serem obedecidos, estes não foram respeitados demonstrando claramente a falta de interesse do órgão indigenista em prosseguir com os processos, até junho de 2023.

Ademais, demonstra-se que a inércia também se traduz no único processo que já tinha tido estudos realizados, em razão de não ter sido respeitado os prazos especificados no próprio Decreto Legislativo de 1.775/96.

Nesse sentido, no caso da Terra Indígena Tupinambá de Belmonte que já havia sido aprovado o relatório de identificação verificou-se que, tanto o prazo de contestações – que é do início do procedimento demarcatório até noventa dias depois da publicação do relatório conforme §8 do Art. 2º do Decreto 1.775/96 – quanto o prazo para encaminhamento do processo ao Ministério da Justiça – que é sessenta dias após o encerramento do prazo das

contestações conforme §9º do Art. 2º do Decreto 1.775/96 – para declarar a terra indígena foram ultrapassados.

Assim, não se pode afirmar que a paralisação dos processos esteja só no início por conta da complexidade dos estudos realizados, até com fases já avançadas e estudo apresentado, a inércia é uma regra.

Em relação ao tempo de demora identificado nos processos no momento do ajuizamento das ações civis públicas, é importante ressaltar que, a contagem se deu da seguinte maneira: buscou identificar a data da primeira portaria publicada pela FUNAI no Diário Oficial da União acerca da terra indígena registrada pelo banco de dados do Instituto Socioambiental (ISA) e o período apontado na petição inicial e inquérito civil do MPF, calculando desse modo o tempo de inércia do Poder Público que ensejou a busca pela tutela jurisdicional.

Nos processos judiciais que não possuem Portaria registrada considerou-se que ainda não foi iniciado o procedimento administrativo de demarcação daquela terra indígena no momento do ajuizamento, levando-se em consideração apenas o tempo apontado na petição inicial do MPF.

Tabela 7 – Tempo de inércia da FUNAI quanto a demarcação das terras indígenas analisadas

N	Número Processo	Tempo de demora da data da primeira Portaria até a data de ajuizamento da ACP	Tempo de demora apontado pelo MPF no ajuizamento da ação
1	0006446-84.2014.4.01.3000	Sem registro da primeira portaria no momento do ajuizamento 09/06/2014	Houve a reivindicação à FUNAI solicitando o início dos estudos para o reconhecimento da Terra Indígena no ano de 2005 e até o momento do ajuizamento em 2014 ainda não se tinha constituído grupo técnico. Calculando-se em média 9 anos de inércia.
2	1000123-47.2018.8.4.01.3310	Portaria: 28/09/2010 Ajuizamento: 09/07/2018 8 anos	Houve a conclusão dos estudos antropológicos em 2013 e até o momento do ajuizamento da ação em 2018 não houve o encaminhamento ao Ministério da Justiça. Calculando-se em média 4 anos de inércia do último ato e 8 anos de inércia desde a constituição do grupo.
3	0000624-56.2015.4.01.3202	Sem registro da primeira portaria no momento do ajuizamento 22/09/2015	Houve reivindicação à Funai no ano de 2005 para a demarcação Terra Indígena Boca do Mucura, e mesmo com todas as diligências realizadas pelo MPF até o momento do ajuizamento não houve a constituição do grupo técnico. Calculando-se em média 10 anos de inércia.
4	0002237-13.2013.4.01.3904	Sem registro da primeira portaria no momento do ajuizamento em 22/04/2013	Desde 2003 até dezembro de 2012 o MPF oficiou a FUNAI para que haja a demarcação da terra indígena, sem sucesso. Calcula-se em média 10 anos de inércia.
5	0002662-	Portaria:	Desde 1998 vem sendo reivindicado à FUNAI em 2007 houve a

	81.2014.4.01.3200	2007 Ajuizamento: 24/02/2014 14 anos	constituição de dois grupos de trabalho, no entanto um deles não teve participação indígena motivo pelo qual o relatório não foi aprovado. Em 2010 foram constituídos novos grupos técnicos para a realização dos estudos de identificação e delimitação das áreas; Um dos grupos foi reconstituído em 2013 e até 2014 não tinha sido apresentado o relatório de nenhum dos grupos. Calcula-se em média 16 anos de inércia.
6	0001518- 21.2010.4.01.3812	Portaria: 27/01/2004 Ajuizamento: 23/04/2010 6 anos	Desde 2001 o povo indígena kaxixó teve sua identidade étnica reconhecida. Em 27/03/2003 foi publicado o edital de número 02/2003, a qual a finalidade era a contratação para a realização dos estudos de identificação que estava incluso a Terra Indígena Kaxixó, já em 20/01/2004 foi constituído grupo técnico. Após diversas diligências, no ano de 2009, a Funai informou que haveria a necessidade de adicionar estudos ao trabalho realizado pelo Grupo Técnico. Já no ano de 2010, o órgão afirmou que o caso era complexo e ainda não havia sido disponibilizado novo cronograma de trabalho. Calcula-se, então, em média 9 anos de inércia.
7	0005696- 23.2013.4.01.3901	Sem registro da primeira portaria no momento do ajuizamento em 10/12/2013.	Desde o ano de 2007, o povo indígena Kariri, localizados em Serra Grande, Município de Queimada Nova/PI, declarou seu auto-reconhecimento, momento que requereu, perante a FUNAI, a constituição de Grupo de Trabalho, para dar início aos procedimentos e estudos de demarcação de suas terras. Calcula-se em média 6 anos de inércia.
8	0001453- 26.2005.4.01.3901	Portaria: 27/09/2004 Ajuizamento: 08/09/2005 11 meses	A portaria de constituição do grupo técnico foi no ano de 2004 e desde lá não houve movimentação para a conclusão dos estudos. Calcula-se em média 1 ano de inércia.

Fonte: Autoria própria, 2023.

A tabela demonstra claramente que não há um padrão de tempo que o MPF considera que deve se ajuizar a tutela jurisdicional, ou seja, não existe um período de tempo pré estabelecido que justifique o ajuizamento da ação.

Cada caso possui suas peculiaridades, e o inquérito civil realizado pelo órgão ministerial pode tanto chegar à conclusão de diligenciar por mais tempo com a FUNAI quanto por ajuizar a ACP.

Além disso, os períodos de tempo variam, há casos que a FUNAI se mantém inerte por mais de uma década e outros que seria "apenas" um ano, contudo, a forma como é conduzido os processos administrativamente também corrobora para a análise da omissão administrativa. Se a FUNAI demonstra por diversas vezes que não tem interesse em dar seguimento aos atos administrativos atribuídos a ela para demarcar a Terra Indígena, não necessita aguardar que isso se transforme em uma espera de décadas, a fim de ajuizar a ação. As informações coletadas indicam que o melhor caminho é iniciar logo o processo judicial porque é um comportamento corriqueiro a demora.

Importante ressaltar que a análise feita levou em consideração o parâmetro utilizado pelo próprio órgão ministerial, no entanto não se oculta o fato de que o prazo de demarcação das terras indígenas foi desobedecido desde 1993, quando se concluiu o período indicado no artigo 67 do ADCT de cinco anos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Em suma, se houvesse a averiguação desse prazo previsto no ADCT em conjunto com o tempo que está se alastrando para concluir os procedimentos demarcatórios, estes seriam bem maiores do que os expostos na tabela acima, uma vez que se contaria a mora administrativa desde 1993. No entanto, como optou-se por uma análise documental e processual, a pesquisa preferiu se ater ao período de demora está sendo abordado pelo MPF e os juízos nos processos judiciais.

Outro ponto a ser destacado é que o MPF é o grande requerente das ações judiciais analisadas nesta pesquisa. A Constituição Federal de 1988 legitimou o órgão ministerial a proteger os direitos indígenas, em razão disso, sua grande atuação nessa área é evidenciada.

Nos processos judiciais analisados, verificou que o MPF segue um trâmite interno antes de ajuizar as ações civis públicas. Com os fatos levados até o órgão ministerial, seja por denúncias dos próprios povos indígenas ou proveniente da atividade do próprio para identificar a violação de direitos, instala-se um inquérito civil buscando apurar todos os fatos e provas. Além de diligenciar frente à FUNAI para colher informações e recomendar que a mesma haja em de acordo com o seu propósito.

Em todas as ações o MPF primeiro recomendou à FUNAI que fosse realizado os atos relacionados à demarcação das terras indígenas e quando observou-se que o órgão de indigenista não estava colaborando e permanência inerte optou-se pelo ajuizamento da demanda.

Nesse quesito, destaca-se que na maioria dos casos a FUNAI apresenta informações para o MPF, mas geralmente são justificativas para não cumprir com o dever no prazo requerido pelo MPF ou em outros casos, até afirma que irá realizar o ato todavia, não acontece.

O tempo entre a instalação do inquérito civil até o momento de ajuizamento da ação pode variar bastante. Na coleta de dados, além dos autos dos processos, fez-se busca no sistema de consulta pública do MPF, no qual averiguou a data do primeiro ato e do último ato registrado.

Verificou-se que o menor tempo de duração foi a do processo 0006446-84.2014.4.01.3000, com duração de 1 ano e 10 meses e o de maior foi o de processo 001518-21.2010 que durou 14 anos.

Já em relação às rés das ações, estão nesse papel a FUNAI e a União, com exclusão do processo 0001518-21.2010.4.01.3812 e o processo 0005696-23.2013.4.01.4001, que apenas a FUNAI figura no polo passivo.

A defesa da União e da FUNAI centra-se em abordar os seguintes argumentos: falta de interesse de agir e ilegitimidade passiva pela parte da União, pois não está sob sua gerência a condução daquele processo ainda; o prazo previsto no ADCT é apenas programático e não vincula a Administração Pública; não caber ao Judiciário se apoderar de tarefa típica do Executivo que é a de ordenar a realização de políticas públicas, ferindo a separação de poderes e o juízo de oportunidade e conveniência ao atribuir prazos; não há omissão da FUNAI, a complexidade do procedimento faz com que leve mais tempo a ser concluído; a prioridade conferida a outros procedimentos; há falta de recursos para atender todas as demandas de forma mais rápida; a reserva do possível; e se acolhido o pedido de antecipação de tutela pode prejudicar outros povos indígenas que também estão esperando o procedimento.

5.3.2 Uma análise da postura jurídica do TRF1 frente aos processos de demora na demarcação de terras indígenas: a argumentação desenvolvida sobre os principais pleitos nos casos analisados

Neste tópico, serão analisados todos os argumentos e questões processuais de maior destaque para as demarcações de terras indígenas apontados nas ações judiciais em questão, tanto pelo MPF como pela FUNAI e UNIÃO.

Ao passo que, o objetivo é ter uma análise completa de como o TRF1 tem se posicionado frente às questões principais e secundárias que cercam as ações de demora na demarcação de terras indígenas, dividiu-se em sub tópicos os principais argumentos debatidos nos acórdãos do TRF1.

No decurso do texto alguns processos são mencionados pois destacam pontos de relevância para o tema tratado, logo será feita a referência a numeração do mesmo.

5.3.2.1 A ilegitimidade passiva da União

A presença da União no polo passivo das ações de demora na demarcação é uma questão que é amplamente utilizada pela União para se retirar da lide utilizando-se do argumento principal que muitos processos administrativos ainda estão sob fases de responsabilidade meramente da FUNAI. Por conta disso essa alegação encontra-se presente nos acórdãos e sentenças dos processos judiciais analisados.

Utilizando-se da especificidade dos instrumentos normativos que esclarecem as fases do procedimento administrativo demarcatório associado ao art. 330, inciso II do Código de Processo Civil – artigo que demonstra hipóteses de indeferimento da petição inicial –, a União na sua defesa traz preliminarmente sua ilegitimidade passiva neste tipo de lide.

Em relação à parte requerente, o MPF discorre sobre a responsabilidade objetiva da União no que concerne à violação dos direitos indígenas à terra, e a respeito da omissão da mesma na fiscalização do órgão competente nesta matéria.

Pela análise dos oito processos foi possível concluir que, seis dos processos a União traz consigo este argumento em sua defesa na contestação. No entanto, apenas em um deles se tem um posicionamento favorável a ilegitimidade passiva (0001518-21.2010.4.01.3812).

Quanto aos dois processos que sobram do total dos oito, em um não se tem a identificação da União como ré (0005696-23.2013.4.01.4001) pelo requerente Ministério Público Federal e outro a União não arguiu a preliminar (0001453-26.2005.4.01.3901).

A União, em síntese, afirma que, como visto na seção que trata sobre o procedimento de demarcação, o Decreto 1775/96 explicita que, após a realização dos estudos de identificação e o contraditório, haverá o encaminhamento do processo administrativo de demarcação da FUNAI para o Ministério da Justiça, que posteriormente fornecerá sua decisão, e só nesse momento seria responsável pelo processo.

No entanto, apesar de na sua maioria os processos não terem chegado a esta fase, os juízes de primeiro grau, na sua maioria, vêm decidindo que a presença da União no polo passivo é extremamente necessária. Ao passo que, mesmo não possuindo ingerência imediata na fase atual do processo, posteriormente será convocada a se posicionar.

Logo, ao se retirar preliminarmente a União poderia ocasionar uma falha para a conclusão do pedido final que é a conclusão do procedimento administrativo de demarcação da terra indígena em um período de tempo razoável e determinado.

Ademais, o juízo afirma, que não se pode esquecer que a terra indígena é uma terra pública sob o domínio da União, como está estabelecido no art. 20, XI, da Constituição Federal, e o procedimento de demarcá-la é a transferência do usufruto exclusivo para o povo indígena que pleiteia. Apenas isso já justificaria a presença desta no polo passivo.

Outrossim, a União conforme o art. 37 § 6 da Constituição Federal possui responsabilidade subsidiária em relação aos seus entes, inclusive sendo essa a obrigação de se ter um controle fiscalizatório caso algum órgão público encontre-se inerte.

A Lei 6001/73 também amplamente utilizada na apreciação deste argumento traz em específico a responsabilidade da União no procedimento demarcatório. E o art. 67 do ADCT

encontra-se claro ao afirmar que é da União a atribuição da mesma para demarcar as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, em que a legislação prevê sua competência para promover a garantia deste direito.

O argumento defendido contrário à presença da União no polo passivo, é mais discutida nas sentenças de primeiro grau, não se verificando esse debate na fase recursal. Apenas em um processo se verificou a posição do TRF1, o de número 0006446-84.2014.4.01.3000, que trouxe posicionamento da maioria afirmando a necessidade da presença da União na lide.

Por outro lado, é visto que o processo de número 0001518-21.2010.4.01.3812 seguiu caminho diverso, uma vez que sua sentença reconhece a ilegitimidade passiva da União apenas condenando a FUNAI a qualquer ação a ser realizada em prol do procedimento demarcatório, e a decisão recursal sendo confirmada, mantendo os termos do juízo de primeiro grau.

A argumentação utilizada, neste caso, é que a demora excessiva observada foi de responsabilidade apenas da FUNAI, que até aquele momento era a que conduzia as fases do processo.

Portanto, neste único processo de todos os analisados verificou-se a saída da União do polo passivo da lide com o acolhimento da preliminar pelo juízo de primeiro grau e confirmado pelo Acórdão. O que eventualmente pode ocasionar prejuízos caso se posicionem a favor da demarcação, as medidas coercitivas para se ver concluída a mesma.

5.3.2.2 A possível ofensa a separação de poderes

As partes requeridas, União e Funai, na sua argumentação de defesa se posicionam acerca da violação da separação de poderes no momento em que o MPF pleiteou que o Poder Judiciário coloque “regras” de cumprimento da demarcação de Terras indígenas.

Para corroborar com esta ideia, as partes requeridas identificam o procedimento de demarcação de terras como política pública, sendo assim, de atribuição do Poder Executivo, não podendo o MPF ou o Poder Judiciário se debruçar sobre a formulação ou consecução destas políticas tentando impor regras de onde aplicar o orçamento e em quais políticas investir de imediato, substituindo o Administrador.

As rés afirmam que caso sendo permitido, em sede de Ação Civil Pública, que o Judiciário tome a frente das políticas públicas, a discricionariedade da Administração seria esvaziada ocasionando a interferência judicial na Administração e violando o princípio da separação de poderes.

O TRF1 vem se posicionando acerca do tema em quase todos os processos aqui analisados. Dos oito processos judiciais apenas um não se vê menção desse argumento, o de número 0001453-26.2005.4.013901, ao passo que se restou identificado que a União e a Funai realizaram recurso em conjunto tomando outro rumo de defesa.

Nos sete processos judiciais restantes, os acórdãos se posicionam primeiramente sobre como o pleito do Ministério Público Federal e porventura sua posição acerca da continuidade do procedimento demarcatório com as especificidades exigidas em cada caso não viola o princípio da separação de poderes.

O que as turmas afirmam é que, as partes requeridas defendem que ao reconhecer a inércia do Estado, ocasionando uma falta a ser corrigida, isto consistiria em uma intrusão na esfera do poder Executivo sendo contra o ordenamento jurídico realizar tal movimento. Além de que o procedimento demarcatório representaria uma política pública com suas próprias regras estabelecidas pelo poder legislativo e desempenhada pelo Poder Executivo.

No entanto, isso não se concretiza por diversos fatores. O conflito trazido para apreciação tem como ponto principal a mora do Estado na promoção de medidas necessárias para a conclusão do procedimento demarcatório. Não é o objetivo das ações, tanto por parte do MPF ou do juízo, de ditar novas regras a serem cumpridas em relação à demarcação, apenas de se sanar uma omissão do Poder Público prezando pela realização dos trâmites já dispostos nos instrumentos normativos.

Além disso, as rés também afirmam que a demarcação de terras indígenas é uma política pública. Apesar de metade dos acórdãos analisados (quatro processos) não se debruçarem sobre a questão de maneira específica, estes traçam o caminho de argumentação centrado apenas na omissão do poder público, utilizando-se como base jurisprudência que aponte a necessidade do poder judiciário intervir quando políticas públicas não estão sendo implementadas de maneira correta, que no caso seriam medidas referidas as terras dos povos indígenas, tendo o Poder Judiciário intervir para garantir este direito.

Assim, demonstrando que mesmo que se entenda que a demarcação de terras indígenas é uma política pública, o Poder judiciário possui a competência de intervir em caso de inércia que prejudique direitos essenciais. Como observado explicitamente na jurisprudência utilizada nos processos.

Como visto no acórdão do processo 0000624-56.2015.4.01.3202 e 0001518-21.2010.4.01.3812 a posse das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas é um direito fundamental reconhecido na própria Carta Magna, no art. 231, que preza não só pelo

território, mas demonstra a sua importância para garantia da identificação cultural reconhecimento da sua organização social, costumes e tradições.

Além disso, não se pode observar a demarcação como sendo apenas uma política pública, subordinada ao senso de conveniência e oportunidade do administrador. Existe imposição de prazos a serem cumpridos não sendo apenas de simples natureza programática. Não podendo priorizar a discricionariedade do Poder Público frente à questão de omissão do mesmo.

Para corroborar com este argumento também é utilizado em sua maioria jurisprudência do STF e do STJ, como por exemplo: ARE 942573 PB (Brasil, 2016), RE 908680 (Brasil, 2017), entre outros, que demonstram que o Poder Judiciário pode intervir para determinar que a Administração Pública realize medidas que garantam direitos constitucionais.

Em relação a comparação com as sentenças proferidas em primeiro grau, em cinco processos tiveram o posicionamento afirmando a inexistência de violação ao princípio da separação de poderes nestes casos, enquanto que em 2 houve posicionamento contrário.

Assim, o argumento central da possível ofensa à separação de poderes em relação a lides que tratam sobre demora na demarcação de terras indígenas, apesar de ser demonstrado pacificado em sede de acórdão de recurso de apelação do TRF1, no juízo monocrático em primeira instância pode-se encontrar divergências, ocasionando a reforma da sentença pelo segundo grau. A confecção de uma súmula poderia sanar de vez essa questão.

O processo número 2 (1000123-47.2018.4.01.3310) – cujo procedimento demarcatório se iniciou em 2007 e apenas 2013 foi concluído o relatório antropológico e que até 2020 não se tinha enviado ao Ministério da Justiça para emissão dos atos declaratórios, e assim concluído a demarcação –, por exemplo, possui na sua sentença de juízo *a quo* a afirmativa que não caberia ao Poder Judiciário substituir a autoridade legal do ministro nem fixar prazo, sob pena de uma invasão de outro poder, principalmente em casos que não se vê conduta desproporcional como este. O processo de número 0005696-23.2013.4.01.4001, segue pelo mesmo caminho.

No entanto, em outro processo judicial se tem inclusive um aprofundamento da questão sobre demarcação ser considerada política pública ou não. O processo 0006446-84.2014.4.01.3000, traz uma argumentação jurídica vasta demonstrando que não se pode ver o procedimento demarcatório de tal maneira, o regramento constitucional fez com que a demarcação assumisse a qualidade de um direito e não de um conjunto de ações políticas como se pode observar das políticas públicas.

A demarcação viabiliza o direito originário de posse das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas. Assim, diante de um direito, a primazia de conveniência ou oportunidade para realizá-lo como ocorre no ato discricionário das políticas públicas se torna um mecanismo que pode acarretar a não garantia do direito discutido.

Portanto, não há uma violação da separação de poderes e sim uma ofensa aos direitos humanos previsto tanto na legislação brasileira como em Tratados e Convenções internacionais, além da própria jurisprudência internacional.

Em resumo, o TRF1 opta em sua maioria que tratando-se de omissão do Poder Público em promover medidas protetivas aos povos indígenas, o Poder Judiciário possui a devida competência de condenar a Administração Pública a realizar os procedimentos que achar necessários, seja considerando a demarcação como política pública ou um direito constitucional.

5.3.2.3 Reserva do possível e escassez de recursos humanos para realizar os procedimentos demarcatórios

O MPF no seu pleito aponta a falta de ações tomadas pela União e pela FUNAI na realização dos procedimentos demarcatórios, e na defesa desses entes o argumento de falta de recursos humanos associado a chamada reserva do possível se encontra bastante presente.

A FUNAI, nas peças que apresenta, admite a existência de imensas demandas pelos povos indígenas, porém, argumenta que a falta de recursos humanos e materiais que são demandados para concluí-las não são disponibilizados. Portanto, traçar prioridades é o caminho escolhido pelo órgão indigenista nesta questão.

O órgão indigenista aponta que o trabalho é realizado utilizando-se de toda sua capacidade operacional, tanto seus profissionais como os que realizam convênios fazem parte disso. Dado este fato, o órgão alega que se vê na obrigação de realizar escolhas trágicas através de juízo meritório que é particular da FUNAI, como aponta na contestação do processo 0006446-84.2014.4.013000. Neste ponto, faz-se necessário invocar a aplicação da cláusula da reserva do possível.

A parte requerida neste mesmo processo traz a definição da reserva do possível como sendo a impossibilidade de promover um direito, caso a situação econômica não esteja favorável a tal. Seria uma espécie de condicionante em que não se poderia garantir algo que não tem recursos para fazê-lo.

A escassez dos recursos então ocasionaria que o Estado deva fazer escolhas e criar prioridades, e que caso não sejam sanadas pela legislação, deve o administrador fazê-lo. Sendo este argumento seu principal ao aludir que a falta de rapidez na conclusão dos procedimentos seja por carência de recursos que possibilitem.

Pela análise dos processos judiciais constatou que em todos os Acórdãos se tem menção da cláusula da reserva do possível e a falta de recursos da FUNAI.

O TRF1, ao se debruçar sobre esta questão, afirma que já é posição pacífica, que a reserva do possível não pode ser invocada quando o Estado não cumpre suas obrigações, que acarretem na violação direitos constitucionais, como no caso. Por ser uma cláusula excepcional a sua interpretação também deveria ser restrita, pois se possa utilizar esse argumento em qualquer caso poderia representar uma isenção de responsabilidade estatal.

Além disso, a argumentação da falta de recursos e que por isso acarretaria em uma maior morosidade, não prospera, pelo fato do tempo de demora, em sua maioria, ser totalmente desarrazoado, isto é, a inércia se demonstra extremamente longa e alegar haver prioridades a serem cumpridas junto com a falta de capacidade operacional, neste contexto, não caberia. Concomitantemente, as provas trazidas pela FUNAI não são reconhecidas pelos juízos de segundo grau como capazes de comprovar essa fundamentação.

Para confirmar este posicionamento os acórdãos utilizam a jurisprudência do STF, como ARE 639337/SP e ARE 745745/MG.

Excepcionalmente, em um dos casos analisados, houve um posicionamento acerca de uma questão inédita verificada até então em relação aos demais casos. A FUNAI trouxe como argumento no processo 0000624-56.2015.4.01.3202, que a União deveria fornecer o instrumental exigido para atender a determinação judicial, ou seja, um pleito relacionado a alocação de recursos necessários para a conclusão da demarcação na lide.

O relator do caso aponta que o art. 141 do CPC impede o juízo de decidir fora dos limites propostos, o MPF no caso em nenhum momento pleiteou que a União seja obrigada a alocar recursos ao órgão indigenista para que se veja cumprida a obrigação. Caso se atenda ao pleito da FUNAI, além, de ser um julgamento que extrapola os limites, ocorreria uma confusão na ideia de litisconsorte passivo que é onde o órgão e a União se encontram processualmente.

Em relação ao juízo de primeiro grau, a maioria dos casos se posiciona da mesma forma que o tribunal de 2º grau. Apenas um se coloca contrário. A sentença do processo 1000123.47.2018.4.01.3310, afirma que há uma falta de recursos da FUNAI, e que caso o Judiciário condenasse-a a conclusão da demarcação em certo tempo, poderia significar a retirada de recursos de outros trâmites prejudicando outros povos indígenas.

Uma possibilidade de resolução para essa questão é instaurar um posicionamento forte do juízo tanto de primeiro grau como de segundo grau para que condene a FUNAI a apresentar plano de trabalho específico sobre a Terra Indígena que é objeto da ação e uma lista das demandas gerais que estão sendo realizadas, com a indicação de quando cada uma será cumprida. Com a finalidade de demonstrar que o órgão está realmente com sua capacidade comprometida ou não.

Em um segundo momento poderia haver a ordem para que a União apresente plano com orçamento que está sendo encaminhado para a FUNAI com o objetivo de definir um calendário de quando as demandas poderão ser cumpridas.

5.3.2.4 O reconhecimento do direito a demarcação de terras indígenas em tempo razoável e a presença da morosidade administrativa

Nas ações de demora na demarcação de terras indígenas analisadas neste trabalho, essas não buscam discutir sobre se é devido demarcar ou não. O foco está no reconhecimento da morosidade e inércia administrativa em realizar o procedimento em um período de tempo razoável e célere.

As partes que figuram no polo ativo e passivo nessas ações não colocam em questão se deve haver, ou não, a demarcação naquela TI específica, apenas pretendem demonstrar com o arcabouço jurídico e probatório que existe ou inexistente uma violação ao direito ao território por conta da duração excessiva dos processos administrativos.

O próprio TRF1 centra a discussão apenas na identificação da mora estatal e os argumentos que circundam esse objeto. Contudo, nos processos há a menção ao reconhecimento do direito de posse do território como direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988.

O acórdão proferido no processo judicial de número 0002662-81.2014.4.01.3200, é o que melhor aborda sobre as especificidades do artigo 231 da CF/88, inclusive, amplamente citado como jurisprudência nas outras ações judiciais analisadas.

O relator afirma que um discurso integracionista e dominante imperou na política indigenista brasileira ao longo do tempo, e a Constituição Federal de 1988 constituiu um marco legal na proteção dos direitos indígenas. Além, de fazer referência às consequências socioambientais provenientes da tutela jurisdicional pretendida. O voto do relator assegura que prover a proteção dos territórios indígenas coaduna com o desenvolvimento sustentável (TRF1, 2019).

Desse modo, como o reconhecimento da demarcação não é a pauta principal dos processos pesquisados e o direito à duração razoável do processo, em conjunto com a investigação da existência de mora estatal, são o tema chave dos acórdãos do TRF1, buscou-se entender como as turmas julgadoras compreenderam essa questão.

Para isso foi necessário se atentar ao tempo que se perdura sobre os processos demarcatórios administrativos atrelado a compreensão de que se houve inércia do Poder Público na condução desses processos, e quais os parâmetros utilizados para firmar esse entendimento.

Importante ressaltar que o tempo de demora dos processos de demarcação foi analisado da seguinte maneira:

a) se o juízo de primeiro grau reconheceu a mora administrativa e como a sentença se posiciona acerca do tempo de demora, isto é, caso ela indique que houve a inércia do poder público quanto tempo ela considera para fazer essa constatação no caso específico e se caso não considera que houve inércia apontar as razões;

b) analisar se a turma reconheceu a mora administrativa e também qual o tempo de demora considerado;

c) se houve alinhamento com o que foi proposto pelo MPF em relação a esse tema;

d) qual o momento que inicia a contagem e qual o momento que encerra a contagem no âmbito juízo de primeiro grau e as turmas julgadoras; e) a fixação do prazo ideal pelo TRF1.

Como já visto no tópico anterior, o MPF indica o tempo de inércia do seguinte modo:

Nos processos judiciais que tenham reivindicação do povo indígena com a FUNAI, ou seja, quando se contacta a FUNAI requerendo a demarcação de terras indígenas, o MPF conta o tempo de demora a partir desse momento, demonstrando que desde um certo ano a FUNAI já tinha conhecimento sobre aquela demanda.

Nos procedimentos demarcatórios mais avançados, o MPF também faz a contabilização do último ato proferido pela FUNAI sobre aquele processo administrativo até o momento do ajuizamento da ação.

Frisa-se que nas petições iniciais, também há a discussão sobre o artigo 67 do ADCT, demonstrando que a FUNAI não obedeceu aquele prazo, e apesar de não ser um prazo obrigatório, é um prazo que demonstra o que o legislador entende por tempo razoável na duração de um procedimento como esse.

Quanto aos argumentos produzidos pelas partes réis, nem a FUNAI ou a União descredibilizam o tempo de demora em si. Na maioria dos casos, apenas procuram razões para

justificá-lo, como apontar a complexidade da demanda, razões de cunho orçamentário, inexistência de prazos obrigatórios na Lei, regulação normal do processo e a alta demanda.

Centra-se a defesa também na inexistência de obrigatoriedade do prazo do artigo 67 do ADCT, por isso, caberia ao Poder Público com sua discricionariedade e utilizando-se da conveniência e oportunidade, definir os planejamentos a serem seguidos para atender as urgências.

O posicionamento do TRF1 foca em analisar o tempo de inércia do órgão indigenista em dar seguimento aos atos administrativos que estejam ao seu alcance. Assim, o conceito utilizado de duração razoável do processo consiste na verificação do tempo de espera para a conclusão do procedimento demarcatório e a avaliação se está alinhado com as justificativas trazidas pela defesa das rés.

Pela análise dos 8 processos, concluiu-se, que em todos se observa a contagem principal do tempo de mora sendo o termo inicial o momento que se reconheceu aquela terra indígena como possível objeto de demarcação até a data do acórdão proferido.

Em alguns casos encontra-se certas especificidades, como o processo de número 0000624-56.2015.4.01.3202, que conta até o momento da sentença favorável, ou nos casos que o grupo já fora constituído, mas os estudos se encontram paralisados, como no caso do processo 0001453-26.2005.4.01.3901, que contou da portaria de constituição do grupo até o acórdão proferido.

O juízo assegura que mesmo havendo um ato administrativo da FUNAI que não dá o encaminhamento devido à próxima fase, após o reconhecimento que aquela TI será demarcada, e nos casos que houve ato da FUNAI depois do ajuizamento da demanda no Judiciário, não configuram uma justificativa plausível para afirmar que está havendo o respeito à duração razoável do processo.

Por exemplo no caso do processo 1000123-47.2018.4.01.3310, ocorreu que em 2013 houve a conclusão dos estudos da terra indígena, e até o ajuizamento da demanda em 2018 não havia sido enviado para a próxima fase que seria a emissão da Portaria Declaratória pelo Ministério da Justiça.

Após as Notas Técnicas da FUNAI, que datam o período pós o ajuizamento da ação, demonstrarem que deram o encaminhamento ao Ministério da Justiça, o juízo de primeiro grau entendeu que o prazo de 4 anos de espera para passar para a fase posterior seria razoável, pois estaria dentro dos trâmites e presumiu que as impugnações contidas nesta fase justificam a demora.

Todavia, o entendimento foi reformado pelo TRF1, que ao se posicionar, avaliou a mora administrativa do Estado contando desde 2007 – quando iniciou o procedimento –, e a falta de conclusão total até o momento do acórdão e não desde 2013 quando ocorreu o último ato da FUNAI, além, de desconsiderar que o encaminhamento dado pelo órgão indigenista durante o trâmite processual teria o potencial de desconfigurar a inércia do Poder Público com a questão.

Portanto, tal posicionamento minoritário do juízo de primeiro grau demonstra que houve uma preferência por contabilizar o tempo de mora pelo tempo de falta de atos administrativos da FUNAI e não a demarcação como um todo que marcaria 13 anos.

O que não se repete nos acórdãos proferidos pelo TRF1, que adota a posição que é necessário observar de maneira global, pois tratando-se do direito constitucional à duração razoável do processo que está legislado no artigo 5, inciso LXXVIII, da CF/88, encarrega-se de dispor que a todos tanto no âmbito judicial como no administrativo é assegurado meios de celeridade para sua tramitação e tempo proporcional a demanda.

Em relação ao prazo determinado pelo ADCT no artigo. 67, o posicionamento do TRF1 é bem firme em dizer que a despeito do prazo não ser peremptório, não se pode ignorar que houve uma vontade legislativa expressa de reconhecer 5 anos como tempo hábil de proceder a demarcação de todas as terras indígenas brasileiras.

No processo de número 0001453-26.2005.4.01.3901, no voto-vista proferido por outro Desembargador, foi utilizado o argumento do prazo de 5 anos do artigo 67 do ADCT não ser obrigatório, contrariamente ao pleito do MPF.

Contudo, o voto foi desconstituído quando analisou-se os embargos infringentes impetrados pelo MPF. Nesse ínterim, o posicionamento pode ser utilizado tanto de forma favorável a configuração da mora estatal como não.

Quanto ao dispositivo dos acórdãos, o TRF1 em todas as ações foca na conclusão total dos processos, ou seja, determinando o prosseguimento até a demarcação de fato sem pular etapas, mas com prazo específico para a conclusão na maioria dos casos.

Além disso, nos casos que ainda não começaram o procedimento de fato, isto é, sem a constituição do grupo técnico, determina prazo específico para que a FUNAI apresentar cronograma de trabalho a ser realizado, e nos casos que já se iniciaram determina que o órgão indigenista e a União dê o devido prosseguimento concluindo aquela etapa e iniciando a seguinte.

Sobre a fixação de um prazo razoável a ser respeitado, varia entre ações que tiveram um pleito claro requisitando um prazo específico para a conclusão total da demarcação da terra e as que apenas requeriam o andamento seguindo os prazos já previstos no decreto 1775/96.

No primeiro caso a fixação de prazo está presente em quatro ações analisadas, como demonstrado no tópico que aborda os processos judiciais, que são: 0006446-84.2014.4.01.3000, 1000123-47.2018.8.4.01.3310, 0000624-56.2015.4.01.3202, 0002662-81.2014.4.01.3200.

No segundo caso, se encaixam as quatro ações restantes, nas quais o pleito se centra na conclusão de forma geral do procedimento e na determinação de prazo para um ato administrativo específico como: constituir grupo técnico, apresentar o relatório circunstanciado de identificação, encaminhar os autos ao Ministério da Justiça, entre outros exemplos que se observaram nas ações. Depende da fase que restou configurada a inércia.

Quando analisa a posição do TRF1 sobre esses prazos, a maioria fixa o prazo de 24 (vinte e quatro) meses para a conclusão total da demarcação da terra indígena. Apenas no processo judicial de número 0000624-56.2015.4.01.3202 o prazo foi alterado para 36 (trinta e seis) meses, aumentando o que havia sido pleiteado inicialmente pelo MPF que era apenas de 1 (um) ano.

Já no caso dos processos que não tinham pedido específico de prazo, mesmo assim o TRF1 condenou ao prazo de 24 meses tanto no processo de número 0002237-13.2013.4.01.3904 e 0005696-23.2013.4.01.3901. Nos restantes (0001518-21.2010.4.01.3812 e 0001453-26.2005.4.01.3901), apenas ficou disposto que deviam obedecer aos prazos referentes ao procedimento demarcatório presentes no Decreto 1775/96.

Quanto a fixação de multa, os valores arbitrados variam de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) diários, para a conclusão total dos processos de demarcação de terras indígenas, e apenas três processos judiciais não possuem essa determinação: 0000624-56.2015.4.01.3202, 0001518-21.2010.4.01.3812 e 0001453-26.2005.4.01.3901.

Portanto, especificar o pleito na petição inicial com o requerimento de um prazo e multas fixos para a conclusão da demanda, tem um impacto grande nas decisões, uma vez que, só pleitear a conclusão como um todo talvez faça o TRF1 não fixar um prazo para ser obedecido essa demanda, dificultando o cumprimento da decisão.

Neste sentido, o posicionamento do TRF1 centra-se que existe sim a mora administrativa por parte da FUNAI e da União e a violação da duração razoável do processo na demarcação de terras indígenas que possuam tempo questionável de duração. Para decidir sobre

isso analisa o tempo de demora, e caso seja reconhecido, na maioria das vezes fixa prazo e multa para que haja a conclusão nos melhores termos.

5.3.2.6 A tese do Marco temporal nos processos sobre demora na demarcação de terras indígenas no TRF1

Quando se estuda as possíveis consequências para as TIs, caso seja aprovado o Projeto de lei, que tem como objetivo o estabelecimento do Marco temporal, ou seja, que as demarcações terras indígenas só ocorram em terras tradicionalmente ocupadas no momento que houve a promulgação da Constituição Federal em 1988, constata-se que todas as terras indígenas analisadas pelas ações judiciais aqui estudadas serão influenciadas por essa tese.

Ocorre dessa maneira porque, nenhum dos procedimentos demarcatórios aqui tratados teve sua demarcação homologada, e mesmo que tivesse o projeto de lei prevê a nulidade de demarcações já finalizadas, que não tenham esse requisito comprovado.

Em relação a ação que corre no STF é a mesma ideia. As consequências dependerão das condicionantes e modulação de efeitos que o Tribunal poderá decidir.

Especificamente sobre as ações judiciais, que tem como base a morosidade administrativa na demarcação de terras indígenas, não cabe essa pesquisa analisar qual seria o efeito do Marco temporal nessas ações pois se abre para novo questionamento: como uma possível decisão do STF favorável ao Marco Temporal influenciaria em decisões que não tem como objetivo a demarcação e sim a fixação de prazo porque ela ocorra?

Ressalta-se que na pesquisa houve a análise de ações que não discutem se deve ser demarcado ou não a TI. O direito de se obter seu território delimitado, já é reconhecido tanto pelo MPF quanto pelas partes requeridas, apenas discutem sobre o prazo que deve ser feito. Por isso importaria em uma pesquisa com outro viés, a qual buscaria analisar a influência da decisão do STF em relação às ações judiciais que correm sobre demarcação de terras indígenas e seus determinados objetos.

Por fim, ressalta-se que a tese do Marco temporal, caso seja aprovada, irá influenciar todas as terras indígenas do Brasil e como isso será feito ainda não se tem conclusões definitivas.

O que se pode observar nas ações judiciais analisadas é a tentativa da União em suspender o processo com base no Parecer 001/2017 da AGU, que trouxe a tese do marco temporal para ser admitida pela Administração Pública Federal.

Na análise dos processos encontrou-se duas ações que trazem esse pedido:

No processo 1000123-47.2018.8.4.01.3310 houve o requerimento da União em sede de embargos de declaração contra o Acórdão proferido para suspender o processo utilizando o parecer da AGU até o momento que se julgue o Tema 1031 do STF – que é a ação judicial que está tramitando no STF sobre o marco temporal –. O juízo negou esse pleito afirmando que não há que se falar desse tema nesse tipo de recurso e que o tema não se adequa pois ainda não houve a conclusão do procedimento demarcatório.

No processo 0002237-13.2013.4.01.3904 a União traz o mesmo pleito só que em sede de memoriais, o juízo nem aborda o tema na sua decisão posterior a essa manifestação.

Portanto, a tese do marco temporal é o que está causando mais preocupações no momento na matéria sobre direitos territoriais indígenas, porém, nas ações analisadas sobre a demora na demarcação das TIs, ainda não se verifica as consequências, visto que nenhum processo judicial foi suspenso por conta do Parecer 001/2017 da AGU e não foi trazido pelos acórdãos a matéria.

5.3.3 Avaliação do êxito das ações nos diferentes graus de jurisdição e a possibilidade de requerer cumprimento das decisões

Como já visto no tópico que trata sobre o posicionamento do TRF1 quanto à mora estatal e a duração razoável do processo, houve o reconhecimento em sede de segundo grau que a FUNAI deveria promover a demarcação em todas as ações judiciais analisadas nesta pesquisa.

Por conta disso, este tópico aborda os resultados do estudo sobre a viabilidade de se requerer o cumprimento dessas decisões no processo judicial, considerando para tanto a existência ou não de efeito suspensivo, em outras palavras, verificou se houver recursos impetrados contra o acórdão favorável ao pleito do MPF, e se caso tenha tido, se foi deferido efeito suspensivo da decisão até o julgamento do recurso.

Tabela 8 - Análise do Êxito dos pleitos feitos pelo MPF nas Ações analisadas

(continua)

	Nº do Processo	Êxito no 1º Grau	Êxito no 2º Grau	Êxito nos Tribunais Superiores	Cumprimento de Sentença
--	----------------	------------------	------------------	--------------------------------	-------------------------

1	0006446-84.2014.4.01.3000	Êxito do MPF.	Êxito do MPF e negado provimento aos recursos da União e FUNAI. Voto unânime pela turma.	Não houve julgamento até o presente momento	Não houve até o presente momento. Não há efeito suspensivo em vigor, haja vista não ter tido admissibilidade dos recursos da FUNAI e União aos T. Superiores, tampouco concessão de efeito ativo aos recursos
2	1000123-47.2018.4.01.3310	Êxito da FUNAI e União.	Êxito do MPF e provido recurso do MPF. Voto unânime pela turma.	Não houve julgamento até o presente momento	Não houve até o presente momento. Não há efeito suspensivo em vigor, haja vista não ter tido admissibilidade dos recursos da FUNAI e União aos T. Superiores, tampouco concessão de efeito ativo aos recursos.
3	0000624-56.2015.4.01.3202	Êxito do MPF	Êxito parcial do FUNAI e União e afastada apenas a antecipação da multa arbitrada no 1º grau. Mantido o êxito do MPF quanto a demarcação.	Êxito do MPF - negado provimento aos recursos. Ação transitada em julgado.	Promovido pelo MPF em 06/03/2023
4	0002237-13.2013.4.01.3904	Êxito do MPF	Êxito do MPF e negado provimento aos recursos da União e FUNAI. Voto unânime pela turma.	Não houve julgamento até o presente momento	Não houve até o presente momento. Não há efeito suspensivo em vigor, haja vista não ter tido admissibilidade dos recursos da FUNAI e União aos T. Superiores, tampouco concessão de efeito ativo aos recursos. Todavia, a FUNAI peticionou em 07/02/2022 apresentando o cronograma de demarcação em

					cumprimento à determinação judicial (Id. 186823547)
5	0002662-81.2014.4.01.3200	Êxito do MPF	Êxito do MPF e negado provimento aos recursos da União e FUNAI. Voto unânime pela turma.	Não houve julgamento até o presente momento	Em 28/05/2014 o MPF requereu o cumprimento da liminar deferida pelo juízo de 1º grau (Id. 98178643 - P. 171/173). Em 24/08/2015 o MPF requereu a aplicação de multa pelo descumprimento da decisão (Id. 98396244 - P. 87/93)
6	0001518-21.2010.4.01.3812	Êxito do MPF	Êxito do MPF e negado provimento ao recurso da FUNAI. Voto unânime pela turma.	Não houve julgamento até o presente momento	Não houve até o presente momento. Não há efeito suspensivo em vigor, haja vista não ter tido admissibilidade dos recursos da FUNAI e União aos T. Superiores, tampouco concessão de efeito ativo aos recursos.
7	0005696-23.2013.4.01.4001	Êxito da FUNAI	Êxito do MPF e provido recurso do MPF. Voto unânime pela turma.	Não houve julgamento até o presente momento	Não houve até o presente momento. Não há efeito suspensivo em vigor, haja vista não ter tido admissibilidade dos recursos da FUNAI e União aos T. Superiores,

					tampouco concessão de efeito ativo aos recursos.
8	0001453-26.2005.4.01.3901	Êxito do MPF	Em um primeiro momento houve êxito da FUNAI e da União, uma vez que foi suscitada divergência do voto do Des. Relator que ia no sentido de rejeitar as apelações da FUNAI e da União. A Desa. Isabel Gallotti suscitou divergência para dar provimento aos recursos, voto este que foi seguido por maioria. No entanto, houve a interposição de embargos infringentes pelo MPF - instituto processual do CPC/73 que possibilitava a revisão de julgados não unânimes - e que foram acolhidos para negar provimento aos recursos de apelação da FUNAI e da União. Por fim, o MPF.	Inadmitidos os recursos da União e da FUNAI	Em 29/05/2023 o MPF requereu o cumprimento de sentença requerido nos autos (Id. 1641704848)

Como demonstra na tabela, todas as ACPs tiveram acórdãos favoráveis ao que foi requerido pelo MPF, em razão disso, as rés ajuizaram recursos aos tribunais superiores em todas as ações para aumentar ainda mais o lapso temporal sem o devido cumprimento de seu dever constitucional, ocasionando no aumento do tempo de judicialização dos processos.

De todas as ações apenas nos processos 0000624-56.2015.4.01.3202, que teve o recurso plenamente julgado negando provimento e a ação formando coisa julgada, sendo promovido o cumprimento da decisão pelo MPF em 06/03/2023, e o processo 0001453-26.2005.4.01.3901, que teve os recursos inadmitidos pelo juízo e em 29/05/2023 houve o requerimento do cumprimento de sentença. Nas outras ações judiciais encontram-se pendentes de julgamento.

Por fim, cumpre destacar que o efeito suspensivo no momento da interposição de recursos de apelação pela FUNAI e/ou União estava em vigor, haja vista não se aplicar o dispositivo do art. 1.012, §1º, I, do CPC²⁹, considerando-se que nenhuma das decisões apreciou pedido de demarcação, de forma que todas se limitaram a analisar o pedido de fixação de prazo para que a FUNAI concluísse o processo demarcatório, mas não homologou a demarcação propriamente dita.

Logo, é possível dizer que em todos os casos o efeito suspensivo da apelação estava em vigor até o julgamento do acórdão. Embora algumas ações ainda não tenham trânsito em julgado certificado, nada obsta a promoção do cumprimento provisório da sentença pelo MPF, pois os eventuais recursos pendentes de julgamento de admissibilidade aos Tribunais Superiores ou mesmo o julgamento já em sede dos Tribunais Superiores não conferem efeito suspensivo automático (legal) aos recursos especiais e/ou extraordinários, salvo decisão do Ministro Relator que lhes confira efeito ativo, o que não se evidenciou nos casos analisados, conforme o artigo 995 c/c artigo 1029 §5 do CPC/2015.

Em nenhum dos processos analisados, no qual houve a promoção do cumprimento de sentença pelo MPF, se obteve a efetiva demonstração do cumprimento de sentença pela FUNAI. Ressalva-se os autos em que houve o arbitramento de multa pessoal ao gestor da FUNAI, processo de número 0002662-81.2014.4.01.3200, que a mesma protocolou demonstrativos de que estaria promovendo as ações necessárias para realizar a demarcação, em que pese ter sido posteriormente revogada a multa imposta ao presidente do órgão indigenista.

²⁹ Art. 1.012. A apelação terá efeito suspensivo. § 1º Além de outras hipóteses previstas em lei, começa a produzir efeitos imediatamente após a sua publicação a sentença que: I - homologa divisão ou demarcação de terras; (Brasil, 2015)

Além disso, quanto ao cumprimento fático das decisões do juízo de segundo grau, não houve em nenhum dos processos conclusão da demarcação. Os avanços são poucos, em termos de mudanças substanciais cita-se a Terra Jeju e Areal que obteve Portaria com constituição do grupo técnico no dia 03/02/2023 (ISA, 2023), a Terra Indígena Tupinamba de Belmonte que obteve o encaminhamento ao Ministério da Justiça em junho de 2023 (ISA, 2023), a Terra Indígena Kaxixó que teve seus estudos aprovados no ano de 2013 (ISA, 2023) e a Terra Indígena Kapothinore que teve seus estudos aprovados em julho de 2023 (ISA, 2023).

Quanto a Terra Indígena do Povo Kariri de Queimada Nova no Piauí, houve uma manobra do Poder Legislativo estadual para garantir o território a esse povo, o qual aprovou a Lei nº 7.294/2019, que prevê a destinação das terras públicas e devolutas estaduais resididas por povos tradicionais a estes, conseguindo “demarcar” para o povo Kairiri. Quanto ao processo pela via tradicional continua sem qualquer movimentação.

Nesta senda, o que se demonstra é a necessidade de maior observância no andamento desses processos posterior ao acórdão favorável, para que se for possível requerer o cumprimento provisório da sentença seja feito o mais rápido possível, para pressionar a FUNAI a cumprir com seu dever, uma vez que não se vê, até o momento de encerramento desta pesquisa um cumprimento voluntário por parte do órgão indigenista.

Ressalta-se que o reconhecimento através da demarcação é uma forma de garantir o direito ao território, no entanto cada vez mais se comprova que a proteção vai para além disso. A luta está também na manutenção dos territórios já homologados, que tem suas fronteiras sendo desrespeitadas, com pressões externas através de violências, invasões, desmatamento, entre outros (BENATTI, 2020). Logo, quando se verifica o baixo índice de cumprimento destas decisões se pode concluir que o caminho a percorrer é extremamente longo.

5.3.4 Tempo de judicialização dos processos judiciais analisados

Neste tópico analisou-se os marcos processuais nas ações demarcatórias para fins de apuração do tempo médio de duração dos processos no primeiro e no segundo grau de jurisdição no âmbito do TRF-1.

Para isso, foram colhidas as seguintes datas como marcos no 1º grau de jurisdição: 1) ajuizamento; 2) manifestação prévia; 3) concessão de tutela antecipada; 4) interposição de agravo de instrumento da decisão que deferiu o pedido de tutela; 5) contestação; 6) réplica; 7) tréplica; 8) resultado da sentença; e 9) média de duração no 1º grau

No segundo grau de jurisdição, ou seja, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), foram colhidos os seguintes marcos: 10) apelação; contrarrazões à apelação; 12) existência de recebimento da apelação com efeito suspensivo; 13) autuação dos autos no TRF-1; 14) resultado do acórdão; 15) recursos do acórdão (exceto embargos de declaração); 16) fase atual do processo; 17) existência de cumprimento de sentença promovido; e média de duração no 2º grau.

É importante observar que para fins de contagem do tempo médio de duração dos processos foram observados os seguintes parâmetros:

- a) A média de tempo dos processos no 1º grau foi calculada considerando o intervalo entre a data do ajuizamento da ação e a data da sentença;
- b) A média de tempo dos processos no 2º grau foi calculada considerando o intervalo entre a data da autuação no TRF-1 e a data do acórdão.

Tais intervalos foram definidos dessa maneira para que se possa avaliar a diligência dos Tribunais a partir do momento em que o processo estava dependente do impulso oficial (art. 2º, CPC) para que houvesse a resolução do caso em cada grau de jurisdição.

Foram desconsiderados para a análise temporal de duração do processo os recursos interpostos aos tribunais superiores, haja vista que a estes não há efeito suspensivo automático e em nenhum dos casos analisados foi conferido efeito ativo aos recursos especiais ou extraordinários interpostos, de modo que se pode afirmar que em todos os casos analisados a sentença já era passível de cumprimento após o julgamento do acórdão pelo TRF-1.

Não foram considerados os embargos de declaração opostos das sentenças e acórdãos, porque nenhum dos embargos opostos nos autos analisados teve o condão de modificação material dos julgados, observada a sua rejeição em todos os casos. Tampouco foram relevantes no cômputo da média de duração dos processos nas respectivas jurisdições.

Outrossim, fora dos processos judiciais, foi feita a pré análise se houve a conclusão do objetivo das demandas com a demarcação das terras indígenas tratadas. Mas, tanto em consulta no site do ISA (2023), que mostra o caminho percorrido pelas TIs e a sua situação atual, quanto na consulta a jornais de grande circulação, não se detectou a finalização dos pleitos referidos.

Visto isso, abaixo mostra-se o tempo de judicialização médio no primeiro e segundo grau de cada ação analisada, junto com o tempo de demora atualizado pois ainda se espera o cumprimento das decisões.

Tabela 9 - Tempo de judicialização de cada ACP analisada e tempo total de espera pela demarcação da terra indígena

	Nº do Processo	Tempo médio no primeiro grau de jurisdição	Tempo médio no segundo grau de jurisdição	Tempo total do processo	Tempo acumulado com a demora do procedimento administrativo em média
1	0006446-84.2014.4.01.3000	520 dias/ 17 meses / 1 ano e 5 meses	2.025 dias / 67 meses / 5 anos e 7 meses	6 anos 11 meses e 19 dias	18 anos
2	1000123-47.2018.4.01.3310	416 dias/ 13 meses / 1 ano e 1 mês	67 dias / 2 meses	1 ano 3 meses e 26 dias	16 anos
3	0000624-56.2015.4.01.3202	420 dias/ 13 meses/ 1 ano e 1 mês	79 dias / 2 meses	1 ano 4 meses e 11 dias	18 anos
4	0002237-13.2013.4.01.3904	1.317 dias/ 43 meses/ 3 anos e 7 meses	418 dias / 13 meses / 1 ano e 1 mês	4 anos 8 meses e 30 dias	22 anos
5	0002662-81.2014.4.01.3200	1.445 dias/ 48 meses/ 4 anos	56 dias / 1 mês e 26 dias	4 anos 1 mês e 10 dias	16 anos
6	0001518-21.2010.4.01.3812	1.035 dias / 34 meses / 2 anos e 10 meses	1.418 dias / 46 meses / 3 anos e 10 meses	6 anos 8 meses e 17 dias	22 anos
7	0005696-23.2013.4.01.4001	440 dias/ 14 meses/ 1 ano e 2 meses	85 dias / 2 meses e 25 dias	1 ano 5 meses e 6 dias	16 anos
8	0001453-26.2005.4.01.3901	252 dias / 8 meses	1.042 dias / 34 meses / 2 anos e 10 meses	3 anos 6 meses e 15 dias	19 anos

Fonte: Autoria própria, 2023

O que pode-se averiguar, a partir dos dados expostos na tabela, é que o tempo de tramitação no primeiro grau é bem maior do que no segundo grau, chegando inclusive a quatro anos apenas nesse âmbito, isso se dá em razão de se ter mais atos contabilizados no primeiro grau e a maioria dos processos passou pela digitalização dos autos com migração para o PJE antes de serem remetidos à Turma que iria julgar o acórdão.

Além disso, não se pode ignorar que cada processo possui suas peculiaridades e as distintas situações além do processo, por exemplo: as condições materiais da vara, os servidores responsáveis pela tramitação interna, as petições e manifestações, entre outros fatores.

No tempo de tramitação do segundo grau varia entre poucos meses e anos a depender do caso e como foi conduzido até então. A pesquisa não conseguiu verificar um padrão para saber porque alguns processos judiciais tiveram seus recursos julgados mais rápido do que outros.

A contagem do tempo total das ações em conjunto com o tempo apontado na petição inicial de inércia do poder público em delimitar faz-se questionar se a judicialização é uma medida efetiva para resistir contra esse cenário, já que o pleito pela demarcação já se arrasta por mais de uma década em cada processo e sem vislumbre que será concluído nos próximos meses.

Contudo, apesar de não conseguir averiguar um padrão do tempo de judicialização das ACPs com esse objeto, isso não exclui a conclusão de que a matéria é tratada com a devida cautela no âmbito do TRF1. Com a matéria sendo unanimemente favorável ao pleito do MPF.

A questão que se apresenta para aprofundar os estudos sobre o tema, ao analisar a demora em conseguir uma sentença definitiva, é qual seria outro instrumento a ser utilizado para acelerar a efetividade da sentença, já que foi comprovada a eficácia jurídica, mesmo com a demora de décadas para que o pleito seja atendido pelo poder judiciário.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se analisa a situação da demarcação de terras indígenas no Brasil, a política indigenista brasileira foi conivente com a usurpação, esbulho e a expulsão dos povos indígenas das suas terras tradicionalmente ocupadas desde o momento da colonização com legislações que não reconheciam de fato o seu direito à terra e as que reconheciam, na prática, não foi assegurada a efetividade desse direito.

Foi necessário resgatar a trajetória jurídica desde o Brasil Colônia até a legislação atual para discutir sobre os impactos na ocupação das terras indígenas e na situação que elas vivem após a redemocratização do Brasil.

A Constituição Federal de 1988 conseguiu inovar e garantir o direito ao território tradicionalmente ocupado pelos povos indígenas, afirmando que é um direito originário, pré-existente e que confere uma posse exclusiva aos povos indígenas, com a proteção de possíveis

intervenções de terceiros, e para assegurar que propriedade não fosse alienada, transferiu o domínio para a União. Ademais, o art. 67 do ADCT da CF firmou o prazo de cinco anos para que todas as terras indígenas fossem demarcadas no Brasil, repetindo o comando legal que já constava no Estatuto do Índio (Lei 6.001/1973), e mais uma vez não foi cumprido.

Constatou-se que as razões fundamentais pelo não cumprimento dessas demarcações estão associadas à morosidade da Administração Pública em prosseguir com o processo administrativo declaratório e demarcatório da área tradicionalmente ocupada, por consequência ferindo o direito à duração razoável do processo que é tanto previsto constitucionalmente como reconhecido pela jurisprudência nacional e internacional

Os interesses políticos e econômicos que ditam os componentes do governo, tanto no Poder Legislativo quanto no Poder Executivo, possuem um alto impacto no travamento dos procedimentos demarcatórios. Alocação de recursos, a escolha de dirigentes dos órgãos de proteção ambientais e principalmente da FUNAI, medidas legislativas que ultrapassam os direitos constitucionalmente previstos para os povos indígenas, construção de empreendimentos de alto impacto às terras indígenas e a falta de proteção física das terras tradicionalmente ocupadas são as causas cruciais para que o direito ao território não seja resguardado da maneira devida.

As consequências oriundas desse cenário são diversas, temos o aumento dos conflitos territoriais, exploração ilegal em terras indígenas que provocam o desmatamento da vegetação nativa e usurpação dos recursos naturais de forma não sustentável, a violação do direito de existência dos povos indígenas em seu modo de viver, entre outros.

Para sanar esse problema, a judicialização tem se tornado cada vez mais comum, pleiteando que os órgãos responsáveis demarquem as terras indígenas a fim de respeitar os direitos assegurados na constituição federal, normas internacionais e infraconstitucionais.

Demonstrou-se também que as ações judiciais em defesa dos direitos à terra indígena possuem consequências socioambientais, podendo ser considerada uma litigância socioambiental, pelo seu pleito representar também a proteção de uma gleba de terra, provocando impactos positivos na manutenção do meio ambiente como um todo, além de assegurar um direito originário.

Logo, com a finalidade de entender como o poder judiciário vem se posicionado frente a esse contexto, foi feita a busca pelas ações judiciais ajuizadas em face da FUNAI no Tribunal Regional Federal da 1ª Região que tratam do tema.

Analisar a efetividade da judicialização sobre as ações de demarcação de terras indígenas e se isso conseguiria fazer com que o órgão de indigenista demarcasse de maneira

mais célere é muito difícil, pois em nenhum dos casos houve o cumprimento efetivo da decisão, mesmo com diversas tutelas antecipadas concedidas, sentenças e acórdãos favoráveis com multa.

O vínculo da questão territorial indígena com os interesses políticos é tão forte que mesmo o judiciário se posicionando a favor da demarcação em um prazo delimitado e razoável, não vem sendo respeitado de fato.

Uma outra prova dessa ligação é que a partir do momento que se instaurou um novo governo no ano de 2023, com a mudança da presidência da FUNAI para uma liderança indígena, houve a expedição de Portarias que constituíssem grupos técnicos de algumas terras indígenas que estavam paralisadas e uma delas foi a terra indígena Jeju e Areal (GOVERNO FEDERAL, 2023).

Todavia, quanto ao efeito jurídico – traduzido no reconhecimento ou não juridicamente do direito a uma demarcação em tempo razoável –, que era a proposta da pesquisa, o objetivo foi cumprido, uma vez que houve a análise de todas as decisões proferidas pelo Tribunal e este se encontra com o posicionamento unânime e favorável de que está havendo reiterada inércia por parte da FUNAI em dar prosseguimento com os procedimentos demarcatórios e que deve demarcar as terras tradicionalmente ocupadas em tempo razoável.

A outra conclusão da pesquisa é que para as terras indígenas objeto das ACPs analisadas, a judicialização se transforma em um novo passo, além do procedimento administrativo demarcatório, já que esse não está sendo cumprido dentro de um tempo hábil respeitando a duração razoável do processo.

Além disso, cumpre ressaltar que ainda há outras ações civis públicas que ainda estão em sede de primeiro grau esperando para serem remetidas para segundo grau ou que ainda não tiveram suas sentenças expedidas.

Enquanto isso, o tempo é contato em décadas e se soma com o tempo de tramitação dos processos judiciais, e não tem como afirmar se sem o ajuizamento das ACPs a demarcação ocorreria mais célere. Conclui-se que permaneceria a mesma morosidade pelos problemas estruturais apresentados, talvez mais lento o processo de reconhecimento das terras indígenas. Para alterar essa inércia é fundamental a pressão social, um elemento importante para acelerar o atendimento das reivindicações indígenas ao seu direito à terra.

As multas coercitivas continuam a correr e serão passíveis de execução. Porém, poderia começar a se pensar na incorporação de pedidos indenização nas ações judiciais desse cunho a serem revertidas em prol das necessidades dos povos indígenas e a manutenção do seu território, já que a própria Corte Americana de Direitos Humanos, como visto no tópico que

trata sobre a duração razoável do processo, condenou o Brasil a indenizar o povo indígena Xurucu pela falta de demarcação efetiva em tempo razoável (CORTE IDH, 2018).

Por fim, a despeito das críticas e empecilhos apontados, a tutela jurisdicional e o acesso à justiça sempre se demonstraram como um caminho a ser seguido para tentar buscar a garantia de direitos não reconhecidos.

O Poder Judiciário se coloca a favor da condenação da mora estatal em casos de demora na demarcação de terras indígenas e na maioria dos casos, fixa prazos razoáveis para a conclusão do processo final, rebatendo todos os argumentos trazidos como justificativa pela FUNAI e União para não cumprir com seu dever constitucional.

Desta forma, o objetivo desta pesquisa, que era analisar o posicionamento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região sobre as ações civis públicas relacionadas à demora na demarcação de terras indígenas no Brasil no contexto pós constituição federal de 1988, foi respondido.

Os objetivos específicos que eram: 1) Apresentar os direitos territoriais indígenas, o seu contexto histórico a partir da sua proteção constitucional, normativas brasileiras e internacionais; 2) Apresentar a legislação atual sobre terras indígenas e o procedimento da demarcação de terras indígenas no Brasil a partir dos conceitos doutrinários nacionais; 3) Apresentar o problema da morosidade administrativa nos processos de demarcação e a violação a duração razoável do processo com a discussão sobre as causas e consequências desse problema; 4) Analisar a judicialização como meio de solução para a demora na demarcação da terra indígena, a partir da análise os acórdãos relacionados a essa matéria estão no TRF-1. Foram atendidos ao longo da pesquisa.

Ademais, a análise feita neste estudo apresentou a capacidade acadêmica de publicar informações ainda não completamente estudadas no âmbito da pós-graduação. Pode-se entender como na prática é o entendimento do Tribunal acerca desse direito e o que isso traz de consequência para a busca por uma demarcação dentro das diretrizes estabelecidas pela Constituição e a legislação internacional, podendo contribuir com dados importantes para futuras pesquisas na temática da demarcação de Terras indígenas no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABREU, Dalmo Dallari de. Reconhecimento e proteção dos direitos dos índios. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 28, n. 111, p. 315-320, julho de 1991. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175909> Acesso em 4 de maio de 2023.

AGÊNCIA SENADO. Projeto do marco temporal das terras indígenas chega ao Senado, **Senado**, Brasília, 1 de junho de 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/06/01/projeto-do-marco-temporal-das-terras-indigenas-chega-ao-senado>. Acesso em 5 de junho de 2023.

ALVES, Daíse. **Demarcação de terras indígenas no Brasil: a análise do processo demarcatório da aldeia Xambioá-TO**. 2017. 134f. Dissertação (Mestrado em Estudos de Cultura e Território) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Estudos de Cultura e Território, Araguaína, 2017. Disponível em: <http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/943>. Acesso em 15 de abril de 2022.

ANAYA, James. **Los pueblos indígenas en el derecho internacional**. 1 ed. Madrid: Espanhola, 2005.

ARAÚJO JUNIOR, Julio José. A Constituição de 1988 e os direitos indígenas: uma prática assimilacionista?. In: CUNHA, Manoela Carneiro; BARBOSA, Samuel(org.) **Direitos dos Povos Indígenas em Disputa**. 1.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

ARAÚJO, Mayara Moreno Vasconcelos et al. A Usina de Belo Monte e os impactos nas terras indígenas. **Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, n. 6, p. 43-51, 2014. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/1651>. Acesso em 8 de abril de 2023.

ARAÚJO, Mayara Moreno Vasconcelos; PINTO, Karina de Jesus; MENDES, Flavio de Oliveira. A Usina Hidrelétrica de Belo monte e os impactos nas terras indígenas. **Revista Planeta Amazônia**. Amapá 2016. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/1651#:~:text=A%20Usina%20Hidrel%C3%A9trica%20de%20Belo,sociocultural%2C%20al%C3%A9m%20do%20desequil%C3%ADbrio%20nas>. Acesso em 2 de janeiro de 2022

ARRUZZO, Roberta Carvalho. CUNHA, Livia Domiciano. SANTOS, Liziane Neves dos. Relações territoriais entre povos indígenas e agronegócio no Brasil: conflitos e resistências. **Revista Tamoios**, São Gonçalo, v. 18, n. 1, p. 165-185, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/tamoios.2022.63879>. Acesso em: 3 de julho de 2023.

AZEVEDO, Marta Maria; SANTOS, Ricardo Ventura; PAGLIARO, Heloísa. Demografia dos Povos Indígenas no Brasil: um panorama crítico. IN: PAGLIARO, Heloísa. AZEVEDO, Marta Maria. SANTOS, Ricardo Ventura. (orgs.). **Demografia dos povos indígenas no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005.

AZEVEDO, Marta Maria. Diagnóstico da população indígena no Brasil. **Ciência e Cultura**. São Paulo, v. 60, n. 4, p. 19-22, Outubro de 2008. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S000967252008000400010&lng=en&nrm=iso. Acesso em 3 de maio de 2023.

AZEVEDO, Marta Maria. O Censo 2010 e os Povos Indígenas. In: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Povos Indígenas no Brasil: 2006 – 2010, **Instituto Socioambiental**, São Paulo, 2011. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/O_Censo_2010_e_os_Povos_Ind%C3%ADgenas. Acesso em 3 de julho de 2023.

BAINES, Stephen. Territórios, territorialização, territorialidades indígenas e os direitos à terra. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, [S. l.], v. 34, n. 2, p. 17–25, 2014. Disponível em: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/412>. Acesso em: 12 de janeiro de 2022.

BARBIERI, Samia Rogers Jordy. **Os direitos dos povos indígenas**. São Paulo: Almedina, 2021.

BARCELOS, Eduardo. Álvares da Silva; BERRIEL, Maycon Cardoso. Práticas institucionais e grupos de interesse: a geofricidade da Bancada Ruralista e as estratégias hegemônicas no parlamento brasileiro. In: Encontro Nacional De Geografia Agrária, 19, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2009. Disponível em: https://silo.tips/queue/praticas-institucionais-e-grupos-de-interesse-a-geofricidade-da-bancada-rurali?&queue_id=-1&v=1658332372&u=MTc3LjE1OC4xNjYuMjEw . Acesso em: 29 de janeiro de 2021

BATISTA, Juliana de Paula; GUETTA, Mauricio. A judicialização das demarcações de terras indígenas: o caso de Morro dos Cavalos. In: CUNHA, Manoela Carneiro; BARBOSA, Samuel(org.) **Direitos dos Povos Indígenas em Disputa**. 1.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

BBC. O que é o 'marco temporal' para terras indígenas aprovado na Câmara e que deve ser julgado pelo STF. **BBC**, São Paulo: 30 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cp0zn65j548o>. Acesso em 4 de junho de 2023.

BECKER, Bertha. **Amazônia - Geopolítica na Virada do III Milênio**. 2 ed. Rio de Janeiro, Garamond, 2007.

BELLOTTO, H. L. Política indigenista no Brasil colonial (1570-1757). **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, [S. l.], n. 29, p. 49-60, 1988. DOI: 10.11606/issn.2316-901X.v0i29p49-60. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/70058>. Acesso em: 9 de julho 2023.

BENATTI, José Heder. Das terras tradicionalmente ocupadas ao reconhecimento da diversidade social e de posse das populações tradicionais na Amazônia. In: UNGARETTI, Debora (org.). **Propriedades em transformação: Abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2018, pp. 193-214.

BENATTI, José Heder. Fronteiras e territórios na Amazônia brasileira e os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais. In: **Direitos, cidadania e desenvolvimento sustentável**. Solange Teles da Silva, Maurício Duarte dos Santos, Daniel Francisco Nagao Menezes (Organizadores). São Paulo: Eseni Editora, 2020, pp. 44-74

BENATTI, José. Heder; ROCHA, Ana Luisa Santos; PACHECO, Jessica dos Santos. Populações Tradicionais e o Reconhecimento de seus Territórios: Uma Luta Sem Fim.. In: **7 Encontro da ANPPAS (Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade)**, 2015, Brasília. Encontro Nacional da ANPPAS, 2015. Disponível em: <http://anppas.org.br/novosite/?p=viienanppas>. Acesso em: 13 de janeiro de 2022.

BERNARDO, Leandro Ferreira. **Os Povos Indígenas e Direitos Territoriais**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2021.

BICALHO, Poliene. Resistir era preciso: O Decreto de Emancipação de 1978, os povos indígenas e a sociedade civil no Brasil. **Topoi (Rio de Janeiro)**, v. 20, p. 136-156, 2019.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/topoi/a/JsN35R3WtMNPcR77YZjRfGg/abstract/?lang=pt>. Acesso em 17 de maio de 2022.

BRASIL DE FATO. Lula pede arquivamento do PL da mineração, símbolo da política anti-indígena de Bolsonaro. **Brasil de Fato**, Brasília, 2023 Disponível em:

<https://www.brasildefato.com.br/2023/03/31/lula-pede-arquivamento-do-pl-da-mineracao-simbolo-da-politica-anti-indigena-de-bolsonaro>. Acesso em 10 de junho de 2023.

BRASIL Decreto no 2672, de 20 de outubro de 1875. Autoriza o Governo a alienar as terras das aldeias extintas que estiverem aforadas. Rio de Janeiro, 1875. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2672-20-outubro-1875-549759-publicacaooriginal-65277-pl.html>. Acesso em: 22 de maio de 2022.

BRASIL Decreto nº 426, de 24 de julho de 1845. Contêm o Regulamento acerca das Missões de catequese e civilização dos Índios. Rio de Janeiro, 1845. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/norma/387574/publicacao/15771126>. Acesso em: 22 de maio de 2022.

BRASIL Decreto nº 608, de 20 de julho de 1992. Altera o Decreto nº 22, de 4 de fevereiro de 1991, que dispõe sobre o processo de demarcação das terras indígenas. Brasília, 1992.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0608.htm#:~:text=DECRETO%20No%20608%2C%20DE,que%20lhe%20confere%20o%20art.. Acesso em: 22 de maio de 2022.

BRASIL, Decreto n. 10.088/2019 de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm. Acesso em 3 de abril de 2022.

BRASIL, Decreto n. 143/2002 de 20 de junho de 2002.. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-convencao-1-pl.html>. Acesso em 3 de abril de 2022.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (1 turma). Recurso Especial 1623873/SE. Recorrente: União e Funai. Recorrido: MPF. Relator: Gurgel de Faria, Data de julgamento: 26 de abril de 2022.

BRASIL. Decreto no 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Rio de Janeiro, 1854. Disponível em: . Acesso em: 22 de maio de 2022.

BRASIL. Lei n. 6.001/1973. Dispõe sobre o Estatuto do índio. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16001.htm. Acesso em 5 de abril de 2022.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Pautas indígenas permanecem de pé e demarcações prosseguirão, diz ministra Sonia Guajajara. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/967800-pautas-indigenas-permanecem-de-pe-e-demarcacoes-prosseguirao-diz-ministra-sonia-guajajara>. Acesso em 31 de maio de 2023.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Pec 215/00. Brasília, 28 de março de 2000. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>. Acesso em 4 de abril de 2023.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 215/200. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>. Acesso em 9 de setembro de 2022.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Suspensa medida provisória que coloca demarcação de terras indígenas na Agricultura. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/560711-suspensa-medida-provisoria-que-coloca-demarcacao-de-terras-indigenas-na-agricultura/>. Acesso em 2 de maio de 2020.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 22 de janeiro de 2021.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 23 de janeiro de 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Acesso em: 18 de novembro de 2022.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 de abril de 2022.

BRASIL. Decreto no 1.775, de 8 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1318-30-janeiro-1854-558514-publicacaooriginal-79850-pe.html>. Acesso em: 22 de maio de 2022. .

BRASIL. Decreto nº 22, de 04 de fevereiro de 1991. Dispõe sobre o processo administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências.. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0022.htm#:~:text=DECRETO%20No%2022%2C%20DE,vista%20o%20disposto%20no%20art. . Acesso em: 22 de maio de 2022.

BRASIL. FUNAI. Demarcação. Brasília: 10 de março de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em 15 de abril de 2023.

BRASIL. FUNAI. Governo Federal anuncia a demarcação de seis Terras Indígenas no 19º Acampamento Terra Livre. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt->

br/assuntos/noticias/2023/governo-federal-anuncia-a-demarcacao-de-seis-terras-indigenas-no-19o-acampamento-terra-livre. Acesso em 2 de maio de 2023.

BRASIL. FUNAI. Quem são. Brasília, 18/11/2020. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/povos-indigenas/quem-sao>. Acesso em 13 de abril de 2022.

BRASIL. Lei de n, 5.371/67. Autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio" e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/15371.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.371%2C%20DE%205%20DE%20DEZE%20MBRO%20DE%201967.&text=Autoriza%20a%20institui%C3%A7%C3%A3o%20da%2022Funda%C3%A7%C3%A3o,%C3%8Dndio%22%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.. Acesso em 4 de abril de 2022.

BRASIL. Medida Provisória 870/2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, 1 de janeiro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em 4 de abril de 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR. Relatório Figueiredo. Rio de Janeiro: 1967. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/violacao-dos-direitos-dos-povos-indigenas-e-registro-militar/relatorio-figueiredo>. Acesso em 3 de maio de 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DOS POVOS INDÍGENAS. Funai anuncia criação e reconstituição de seis Grupos Técnicos para identificação e delimitação de Terras Indígenas. Brasília, 19 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/funai-anuncia-criacao-e-reconstituicao-de-seis-grupos-tecnicos-para-identificacao-e-delimitacao-de-terras-indigenas>. Acesso 6 de junho de 2023.

BRASIL. No Dia Internacional dos Povos Indígenas, Funai anula a IN 09 e dá mais um passo na garantia dos direitos dos Povos originários. Brasília, agosto de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/no-dia-internacional-dos-povos-indigenas-funai-anula-a-in-09-e-da-mais-um-passo-na-garantia-dos-direitos-dos-povos-originaarios>

BRASIL. **Relatório Figueiredo** Ministério do Interior 1967 Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/violacao-dos-direitos-dos-povos-indigenas-e-registro-militar/docs-1/relatorio-figueiredo/relatorio-figueiredo.pdf>. Acesso em 3 de maio de 2022.

BRASIL. STF derruba tese do marco temporal para a demarcação de terras indígenas. Brasília, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=514552&ori=1>. Acesso em 22 de setembro de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça (1 Turma). Recurso Especial 1.114.012. Garante a duração razoável do processo as demarcações de Terras Indígenas. Recorrente: FUNAI e União. Recorrido: MPF. Relatora: Min. Denise Arruda, 10 de novembro de 2009. **Informativo de Jurisprudência do STJ n. 46.**

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Processo n 1000123-47.2018.8.4.01.3310. Autor: Ministério Público Federal. Réus: FUNAI, UNIÃO. Relator: Illan Presser. Data: 22 de julho de 2020. Disponível em: PJE. Acesso em 2 de julho de 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Processo n 0000624-56.2015.4.01.3202. Autor: Ministério Público Federal. Réus: FUNAI, UNIÃO. Relator: Illan Presser. Data: 4 de agosto de 2018. Disponível em: PJE. Acesso em 2 de julho de 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Processo n 0002237-13.2013.4.01.3904. Autor: Ministério Público Federal. Réus: FUNAI, UNIÃO. Relator: Illan Presser. Data: 11 de novembro de 2020. Disponível em: PJE. Acesso em 2 de julho de 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Processo n 0002662-81.2014.4.01.3200. Autor: Ministério Público Federal. Réus: FUNAI, UNIÃO. Relator: Illan Presser. Data: 27 de março de 2019. Disponível em: PJE. Acesso em 2 de julho de 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Processo n 0001518-21.2010.4.01.3812. Autor: Ministério Público Federal. Réus: FUNAI, UNIÃO. Relator: Illan Presser. Data: 19 de abril de 2021. Disponível em: PJE. Acesso em 2 de julho de 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Processo n 0005696-23.2013.4.01.3901. Autor: Ministério Público Federal. Réus: FUNAI, UNIÃO. Relator: Illan Presser. Data: 14 de setembro de 2016. Disponível em: PJE. Acesso em 2 de julho de 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Processo n 0005696-23.2013.4.01.3901. Autor: Ministério Público Federal. Réus: FUNAI, UNIÃO. Relator: Illan Presser. Data: 21 de julho de 2015. Disponível em: PJE. Acesso em 2 de julho de 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Processo n. 1014155-62.2020.4.01.3900. Autor: Ministério Público Federal. Réus: FUNAI, INCRA. Juiz: Henrique Jorge Dantas da Cruz. Data: 12 de agosto de 2022. Disponível em: file:///Users/robertareis/Downloads/Processo%20n_%201014155-62.2020.4.01.3900%20-%20decis_o.pdf. Acesso em 2 de julho de 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Processo n. 0006446-84.2014.4.01.3000. Autor: Ministério Público Federal. Réus: FUNAI, UNIÃO. Relator: Illan Presser. Data: 12 de dezembro de 2021. Disponível em: PJE. Acesso em 2 de julho de 2023.

BRITTO, Gladstone Avelino. Direitos e erros na demarcação de terras indígenas. **Agrária**, São Paulo n. 19, p. 34-60, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/agraria/article/view/83850>. Acesso em: 20 de maio de 2022.

CAMARGO, Angélica Ricci. Diretores/Diretórios dos índios. **Arquivo Nacional**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/167-diretor-diretorio-dos-indios>. Acesso em 2 de junho de 2023.

CANDIDO, Marcos. O que é o Marco Temporal e como ele impacta os povos indígenas. **Ecoa**, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/06/02/o-que-e-o-marco-temporal-e-como-ele-impacta-indigenas-brasileiros.htm>. Acesso em 4 de abril de 2023.

CARTA RÉGIA (minuta) dirigida ao Vice-rei, Conde dos Arcos. Belém, 19 de maio de 1758. AHU_CU_005-01, Cx. 20, D. 3644.; CARTA RÉGIA (minuta) do rei [D. José] ao Vice-rei e Governador-geral do Brasil, Conde dos Arcos, Marcos de Noronha. Lisboa, 8 de maio, 1758. AHU-Baía, cx. 144, doc. 8/AHU_ACL_CU_005, Cx. 136, D. 10526

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. **Colonialismo, território e territorialidade: a luta pela terra dos Guarani e Kaiowa em Mato Grosso do Sul. 2013.** Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2013.

CAVALCANTE, Thiago Leandro. Terra indígena: aspectos históricos da construção e aplicação de um conceito jurídico. **História**, São Paulo, v. 35, n. 75, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/his/a/XRTp9SKrKRwMV6D4MjHPMsp/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

CLIMAINFO. Governo Bolsonaro corta R\$ 8,2 milhões da FUNAI. **CLIMAINFO**, Brasília, 27 de setembro de 2022. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2022/09/27/governo-bolsonaro-corta-r-82-milhoes-da-funai/>. Acesso em 5 de janeiro de 2023.

CNV. Relatório da Comissão Nacional da Verdade. **CNV**, Brasília, 2014. Disponível em: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_2_digital.pdf. Acesso em 3 de dezembro de 2022.

COMISSÃO CAMPONESA DA VERDADE. Relatório Final da Comissão Camponesa da Verdade. Acervo Memória e Direitos Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Santa Catarina, 2014. Disponível em: <https://www.memoriaedireitoshumanos.ufsc.br/items/show/770>. Acesso em: 24 de abril de 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil. Relatório de Mérito da Comissão Interamericana. Washington, D.C: CIDH, 2015. Disponível em: . Acesso em: 10 de abril de 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil. Relatório de Admissibilidade da Comissão Interamericana. Washington, D.C: CIDH, 2009. Disponível em:. Acesso em: 09 jun. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Caso Povo indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil. Relatório n. 44/15. Caso 12.728. Relatório de Mérito. Povo Indígena Xucuru e Brasil. 2017. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2016/12728FondoPt.pdf>. Acesso em: 25 janeiro de 2023..

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Relatório temático sobre Direito à autodeterminação dos povos indígenas e tribais. Estados Unidos: Dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>. Acesso 4 de maio de 2023.

COMISSÃO PRÓ ÍNDIO SP. **A questão da emancipação.** 1 ed. São Paulo: Global Editora, 1979.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI – Conselho Indigenista Missionário. Povo Xukuru recebe indenização do governo após sentença da CIDH que condenou o Estado por violações de direitos humanos. **CIMI**, Brasília, 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/02/povo-xukuru-recebe-indenizacao-do-governo-federal-como-sentenca-da-cidh-que-condenou-o-estado-por-violacoes-de-direitos-humanos/#:~:text=Depois%20da%20mobiliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20povo,5%20de%20fevereiro%20de%202018..> Acesso em: 05 jun. 2023

CONSELHO INDIGENISTA Missionário - CIMI. Relatório Violência contra os povos indígenas no Brasil. **CIMI**, Brasília, 26 de julho de 2023. Disponível em: <https://cimi.org.br/2023/07/lancamento-relatorio-2022/>. Acesso em 3 de outubro de 2023.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI. Relatório Violência contra os povos indígenas no Brasil. **CIMI**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-violencia-povos-indigenas-2021-cimi.pdf>. Acesso em 3 de maio de 2023.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI. Terras indígenas. Brasil. **CIMI**, Brasília, [s.d]. Disponível em: <https://cimi.org.br/terras-indigenas/>. Acesso em 2 de abril de 2022.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI. Violência contra povo Kinikinau é reflexo da morosidade do Estado em demarcar território. **CIMI**, Brasil, 16 de agosto de 2023. Disponível em: <https://cimi.org.br/2023/03/morosidade-demarcacao-territorio-kinikinau/>. Acesso em 30 de maio de 2023.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). Como É Feita A Demarcação De Terras Indígenas. **CIMI**, Brasília, s.d. Disponível em: <https://cimi.org.br/terras-indigenas/demarcacao/>. Acesso em 4 de abril de 2023.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). Relatório de Violência contra povos indígenas no Brasil. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-violencia-povos-indigenas-2021-cimi.pdf>. Brasília: 2022. Acesso em 5 de maio de 2023.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). Relatório Violência Contra os povos indígenas no Brasil. 2022. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-violencia-povos-indigenas-2021-cimi.pdf> Acesso em 17 de abril de 2023.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). Retomada das demarcações: e os direitos territoriais Disponível em: <https://cimi.org.br/2023/05/retomada-demarcacoes-pauta-governo/> Acesso em 4 de abril de 2023.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). Terras indígenas. Brasília, s.d. Disponível em: <https://cimi.org.br/terras-indigenas/>. Acesso em 4 de abril de 2023.

CORDEIRO, Enio. Política indigenista brasileira e promoção internacional dos direitos das populações indígenas. Brasília: Instituto Rio Branco, 2008.

CORDEIRO, Iasmim Madeiro. Violação à razoável duração do processo e à demarcação das terras indígenas: uma análise do acesso à justiça à luz da Convenção Americana de

Direitos Humanos. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 29 de outubro de 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). Caso Do Povo Indígena Xucuru E Seus Membros Vs. Brasil. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2015, Serie C, No. 309, par. 131-132. Disponível em: . Acesso em: 7 de fevereiro de 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2015, Serie C, No. 309, par. 131-132. Disponível em: . Acesso em: 7 de fevereiro de 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79, par. 14. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_por.pdf. Acesso em: 3 de abril de 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Comunidade Indígena Yakye vs. Paraguai. Sentença De 24 De Agosto De 2010 (Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_por.pdf. Acesso em 3 de abril de 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso do povo indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil. Sentença de 5 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf. Acesso em, 22 jan.

COSTANTI, Giovanna. Garimpo Ilegal e Grilagem avançam em terras indígenas com isolados. ISA. Brasília: 2022. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/garimpo-ilegal-e-grilagem-avancam-em-terras-indigenas-com-isolados>. Acesso em 4 de julho de 2023.

CUNHA, Manoela Carneiro da. **Índios no Brasil: História, direitos e cidadania.** 1 ed. São Paulo: Editora Claro Enigma, 2012

CUNHA, Manoela Carneiro da. Terra indígena: História da doutrina e da legislação. In : CUNHA, Manoela Carneiro; BARBOSA, Samuel(org.) **Direitos dos Povos Indígenas em Disputa.** 1.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

CUNHA, Manoela Carneiro; BARBOSA, Samuel(org.) **Direitos dos Povos Indígenas em Disputa.** 1.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Os direitos do índio: ensaios e documentos.** 1 ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

DORO FILHO, Ivan Gomes. Barreiras ao desenvolvimento: a expansão da fronteira agrícola na Amazônia brasileira e a demarcação de Terras Indígenas – representações de índio e a territorialidade não-indígena em Raposa/Serra do Sol, Roraima. In: Encuentro De Geógrafos De América Latina, 12, 2009, Montevideo. **Anais[...]**. Montevideo: Egal, 2009. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/39.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

DUPRAT, Débora. O marco temporal de 5 de outubro de 1988: TI Limão Verde. In: CUNHA, Manoela Carneiro; BARBOSA, Samuel(org.) **Direitos dos Povos Indígenas em Disputa**. 1.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

EDUSP. Obra mostra como ação de indígenas moldou a Amazônia. **USP**, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.edusp.com.br/mais/lancamento-mostra-como-acao/>. Acesso em 3 de maio de 2023.

FELLOWS, Martha et al. Amazônia em chamas: desmatamento e fogo em terras indígenas. Brasília, DF: **Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia**, 2021. Disponível em: <https://ipam.org.br/bibliotecas/amazonia-em-chamas-6-desmatamento-e-fogo-nas-terras-indigenas-da-amazonia/>. Acesso em 7 de junho de 2023

FERNANDES, Pádua. A Proteção das Terras Indígenas no Direito Internacional: Marco Temporal, Provincianismo Constitucional e Produção Legal da Ilegalidade. In: CUNHA, Manuela Carneiro da;; BARBOSA, Samuel. (Orgs.). **Direitos dos Povos Indígenas em Disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2018. pp.139-173.

FERNANDES, Rubens Sartore. A Epidemia do Garimpo Ilegal e o Avanço Da Covid-19 Na Terra Indígena Yanomami. **Revista Ensaios da Geografia** v.7 n.14 . 2021. Disponível em: https://periodicos.uff.br/ensaios_posgeo/article/view/47112. Acesso em 15 de julho de 2022.

FIALHO, Vânia Rocha. **As fronteiras do ser Xukuru. Recife: Massangana, 1998.**
OLIVEIRA, Kelly. Guerreiros do Ororubá: o processo de organização política e elaboração simbólica do povo indígena Xukuru. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2014

FPA. Membros da Frente Parlamentar da Agropecuária. **FPA**, Brasília, 2023. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>. Acesso em 7 de abril de 2023.

FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. O Serviço de Proteção ao índio. **Rede Memória da Biblioteca Nacional**. Brasília, s.d. Disponível em; [https://bndigital.bn.gov.br/o-servico-de-protecao-aos-indios/#:~:text=O%20Servi%C3%A7o%20de%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20aos%20C3%8Dndios%20e%20Localiza%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Trabalhadores,1947%3B%20Gagliardi%2C%201989\)..](https://bndigital.bn.gov.br/o-servico-de-protecao-aos-indios/#:~:text=O%20Servi%C3%A7o%20de%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20aos%20C3%8Dndios%20e%20Localiza%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Trabalhadores,1947%3B%20Gagliardi%2C%201989)..) Acesso em 3 de maio de 2023.

FREIRE, José Ribamar Bessa. Relatório Figueiredo: mais de sete mil páginas sobre a violência contra indígenas no Brasil. Entrevista especial com José Ribamar Bessa Freire. 2015. Instituto Humanitas Unisono. Entrevista concedida a Patrícia Fachin. Disponível em: .: Acesso em: abril de 2022.

FRENTE PARLAMENTAR AGROPECUÁRIA. Todos os Membros da FPA. Brasília, 4 de abril de 2023. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>. Acesso em 7 de janeiro de 2023.

GARFIELD, Seth. As raízes de uma planta que hoje é o Brasil: os índios e o Estado-Nação na era Vargas. **Revista brasileira de História**, v. 20, p. 13-36, 2000.

GEDIEL, José Antonio Peres. Terras Indígenas no Brasil: o descobrimento da racionalidade jurídica. In: CUNHA, Manoela Carneiro; BARBOSA, Samuel(org.) **Direitos dos Povos Indígenas em Disputa**. 1.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

GOMES, Daniela. **O direito Indígena ao Solo**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2020.

GOVERNO FEDERAL. Governo Federal anuncia a demarcação de seis terras indígenas no 19ª acampamento terra livre. Brasília, 28 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/governo-federal-anuncia-a-demarcacao-de-seis-terras-indigenas-no-19o-acampamento-terra-livre>. Acesso em: 4 de junho de 2023.

GOVERNO FEDERAL. Inscrever Imóvel Rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-imovel-rural-no-cadastro-ambiental-rural-car>. Acesso em 7 de janeiro de 2023.

HEMMING, John. **Fronteira amazônica: a derrota dos índios brasileiros**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009

IMAZON. A floresta habitada: História da ocupação humana na Amazônia. **IMAZON**, Brasília: 3 de setembro de 2015. Disponível em: <https://imazon.org.br/a-floresta-habitada-historia-da-ocupacao-humana-na-amazonia/#:~:text=Coloniza%C3%A7%C3%A3o%3A%20Amaz%C3%B4nia%20nos%20%C3%A9culos%2017,dos%20ind%C3%ADgenas%20sobreviventes%20ao%20cristianismo>. Acesso em 4 de julho de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Brasil tem 1,7 milhão de indígenas e mais da metade deles vive na Amazônia Legal**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37565-brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas-e-mais-da-metade-deles-vive-na-amazonia-legal>. Acesso em 8 de agosto de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO de GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo 2022. Brasília, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em 4 de junho de 2023.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Demarcações. **ISA**, Brasília: 2023. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Demarca%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em 12 de maio de 2023.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Localização e Extensão das Tis. **ISA**, Brasília: 2023. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Localiza%C3%A7%C3%A3o_e_extens%C3%A3o_das_TI. Acesso em 15 de março de 2023.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Estudo comprova que terras indígenas barram desmatamento e são essenciais para manter a floresta em pé. 2021. **ISA**, Brasília, 2021. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/tags/floresta-em-pe>. Acesso em 3 de abril de 2023.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Garimpo ilegal na Terra Yanomami cresceu 54% em 2022, aponta Hutukara. **ISA**, Brasília, 30 de janeiro de 2023 Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/garimpo-ilegal-na-terra-yanomami-cresceu-54-em-2022-aponta-hutukara>. Acesso em 4 de abril de 2023.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Por que não minerar em Terras Indígenas?. **ISA**, Brasília, 24 de março de 2016. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-monitoramento/por-que-nao-minerar-em-terras-indigenas>. Acesso em 3 de maio de 2023.

IPAM AMAZÔNIA. Nota técnica: Amazônia Em Chamas: Desmatamento E Fogo Nas Terras Indígenas, 2021. Disponível em: <https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Amazo%CC%82nia-em-Chamas-6-TIs-na-Amazo%CC%82nia.pdf>. Acesso em: 04 de janeiro de 2022.

KRENAK, Ailton. Ailton Krenak: os frutos do discurso que comoveu o país [Entrevista concedida a] Danilo Vivan. Believe Earth, Brasil, 2018. <https://believe.earth/pt-br/ailton-krenak-os-frutos-do-discurso-que-comoveu-o-pais/>

KRENAK, Ailton. Discurso de Ailton Krenak, em 04/09/1987, na Assembleia Constituinte, Brasília, Brasil. **GIS-Gesto, Imagem e Som-Revista de Antropologia**, v. 4, n. 1, p. 421-422, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/gis/article/view/162846>. Acesso em 20 de maio de 2023.

LEITE, George Salmão. **Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais**. vol. 275 Brasília, Brasil: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.

LEITE, Rafael Soares. **A proteção internacional dos Povos Indígenas e Tribais**. 1 ed. Curitiba: íthala, 2020.

LITTLE, Paul. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Série Antropológica. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/PaulLittle1.pdf>. Acesso em: 10 de agosto de 2021.

LOPES, Ana Maria D'ávila; MATTOS, Karine Rodrigues. O Direito fundamental dos indígenas à terra: do Brasil-Colônia ao Estado Democrático de Direito. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 43, n. 170, p. 221-234, junho de 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/92744>. Acesso em 16 de fevereiro de 2023.

LOPES, Rhuan Carlos Dos Santos. POLÍTICAS INDIGENISTAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA E A RESISTÊNCIA ÉTNICA DOS TEMBÉ/TENETEHARA DE SANTA MARIA DO PARÁ. **Espaço Ameríndio**, v. 10, n. 2, p. 162-162, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/EspacoAmerindio/article/view/66366/39806>. Acesso em 4 de maio de 2023.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. A Amazônia no Século XXI: Novos Dilemas e suas implicações no Cenário Internacional. In: ROCHA, Gilberto Miranda; MAGALHÃES, Sonia Barbosa; TYESSERENC, Pierra (Orgs). **Territórios de Desenvolvimento e Ações Públicas**. Belém: EDUFPA, 2009.

MADEIRO, Carlos. Governo paralisa demarcação de terras indígenas, e MPF tem recorde de ações. **UOL**, 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2022/05/03/governo-paralisa-demarcacao-de-terras-indigenas-e-mpf-tem-recorde-de-acoas.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 3 de maio de 2022

MAPBIOMAS. 91,6% da área garimpada no Brasil ficam no bioma Amazônia . MAPBIOMAS, Brasília, 2021. Disponível em: <https://mapbiomas.org/916-da-area-garimpada-no-brasil-ficam-no-bioma-amazonia>. Acesso em 20 de abril de 2023.

MAPBIOMAS. Terras Indígenas Contribuem Para A Preservação Das Floresta. Brasília, 2023. Disponível em: <https://mapbiomas.org/terras-indigenas-contribuem-para-a-preservacao-das-florestas#:~:text=Dados%20do%20MapBiomass%20mostram%20que,foram%20desmatados%20em%20%C3%A1reas%20privadas..> Acesso em 4 de abril de 2023.

MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao direito socioambiental. In: LIMA, André (Org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. São Paulo: Instituto Socioambiental; Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

MAZUI, Guilherme; CASSELA, Vinícius. Marco temporal: veja o que foi vetado no projeto sobre demarcações indígenas. **G1**. Brasília-DF, 20 out. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/10/20/marco-temporal-veja-o-que-foi-vetado-no-projeto-sobre-demarcacoes-indigenas.ghtml>. Acesso em 20 de outubro de 2023.

MAZUI, Guilherme; LIMA, Kevin. Lula veta trecho sobre marco temporal, mas sanciona regras para demarcações de terras indígenas. **G1**. Brasília-DF, 20 out. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/10/20/lula-veta-trecho-sobre-marco-temporal-mas-sanciona-novas-regras-para-demarcacoes-indigenas.ghtml>. Acesso em 20 de outubro de 2023.

MENDES JÚNIOR, João. **Os indígenas do Brazil, seus direitos individuais e políticos**. São Paulo: Typ. Hennies Irmãos, 1912.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Relatório Figueiredo**. Brasília, s.d. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/violacao-dos-direitos-dos-povos-indigenas-e-registro-militar/relatorio-figueiredo>. Acesso em 7 de maio de 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Relatório Figueiredo**. Brasília, s.d. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/violacao-dos-direitos-dos-povos-indigenas-e-registro-militar/relatorio-figueiredo>. Acesso 26 de maio de 2022.

NEVES, Eduardo Goés. Obra mostra como ação de indígenas moldou a Amazônia. [Entrevista concedida a] EDUSP. **EDUSP**, São Paulo. Disponível em: <https://www.edusp.com.br/mais/lancamento-mostra-como-acao/>. Acesso em 3 de julho de 2023.

NEVES, Eduardo Goés. **Sob os tempos do equinócio: Oito mil anos de história na Amazônia central**. 1 ed. São Paulo; Ubu Editora, 2022.

OLIVEIRA, Amanda Gabriela Rocha. **O Relatório Figueiredo E Suas Contradições: A Questão Indígena Em Tempos De Ditadura**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em História) - Universidade Federal do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/170682/001053196.pdf>. Acesso em 3 de julho de 2022.

OLIVEIRA, João Pacheco de (org.). **Sociedades indígenas e indigenismo no Brasil**. São Paulo: Marco Zero, 2002.

OLIVEIRA, João Pacheco de; ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Demarcação e reafirmação étnica: um ensaio sobre a FUNAI. In: OLIVEIRA, João Pacheco de (org). **Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Contra-capá, 1998.

OLIVEIRA, João Pacheco de; ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. Relatório de Pesquisa Demarcação e reafirmação étnica: uma visão antropológica sobre o processo de criação de áreas indígenas. **Brasília: s./ed**, 1985. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/58593/1985BR_AN_BSB_AA3_DTI_DTR_0149.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 2 de janeiro de 2023. p. 672.

OLIVEIRA, João Pacheco de; FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. **A presença indígena na formação do Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

OLIVEIRA, João Pacheco de. **Uma etnologia dos "índios misturados"? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais**. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 47-77, 1998. Disponível em: Acesso em 4 de maio de 2023.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Jesuítas e Indígenas na criação da colônia. In: FERNANDES, Eunice Barros Barcelos (org). **Introdução a Companhia de Jesus e os índios: práticas, negociações, limites**. Curitiba: Editora prisma, 2016.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Terras indígenas no Brasil: uma tentativa de abordagem sociológica. **Boletim do Museu Nacional**, Rio de Janeiro, n. 44, p. 1-28, 1983. Disponível em: Acesso 25 de março de 2023.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Terras indígenas no Brasil: uma tentativa de abordagem sociológica. **Boletim do Museu Nacional**, Rio de Janeiro, n. 44, p. 1-28, 1983. Disponível em: Acesso em 3 de fevereiro de 2023.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Uma etnologia dos "índios misturados"? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. **Mana**, v. 4, p. 47-77, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mana/a/LXbFMZgsrbyVpZfdbdjy6zm/?lang=pt>. Acesso em 18 de junho de 2022.

OLIVEIRA, João Pacheco de.; FREIRE. Carlos Augusto da Rocha. **A presença indígena na formação do Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

OLIVEIRA, João Pacheco de.; **Redimensionando a questão indígena no Brasil: uma etnografia das terras indígenas**. In: OLIVEIRA, João Pacheco de (org). **Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Contra-capá, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf. Acesso em: 3 de maio de 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969. Disponível em: . Acesso em: 14 abril 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Declaração Americana sobre os direitos dos povos indígenas. Santo Domingo,. 2016. Disponível em: https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf. Acesso em: 1 maio 2023.

OSORIO, Leticia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, p. 571-592, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/WHGgkzbtQYZJhLQgZHdTk8s/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 10 de abril de 2023.

OSOWSKI, Raquel. O marco temporal para demarcação de terras indígenas, memória e esquecimento. Mediações - **Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 22, n. 2, p. 320–346, 2017. DOI: 10.5433/2176-6665.2017v22n2p320. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/32261>. Acesso em: 13 julho de 2023.

PERES, Sarah. Entenda tese de Moraes que levou a adiamento do marco temporal. **Poder 360**, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/entenda-tese-de-moraes-que-levou-a-adiamento-do-marco-temporal/>. Acesso em 5 de junho de 2023.

PERRONE-MOISÉS, B. Terras indígenas na legislação colonial. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 95, p. 107-120, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67457>. Acesso em: 12 de julho de 2022.

PERRONE-MOISÉS, Beatriz. Índios livres e índios escravos: o princípio da legislação indigenista do período colonial (séculos XVI a XVIII). In: CUNHA, Manuela Carneiro da (Org.). **História dos índios no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras; Secretaria Municipal de Cultura; FAPESP, 1992.

PERRONE-MOISÉS, Beatriz. Terras Indígenas na legislação colonial. 2000. **Revista da Faculdade de Direito** Universidade de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/issue/view/5428>. Acesso 3 de abril de 2022.

PORTUGAL. ALVARÁ com força de Lei, porque Vossa Magestade ha por bem renovar a inteira, e inviolavel observancia da Lei de doze de Setembro de mil seiscentos sincoenta e tres, em quanto nella se estabeleceo, que os Indios do Graõ Pará, e Maranhão sejaõ governados no temporal pelos Governadores, Ministros, e pelos seus principaes, e Justiças seculares, com inibição das administrações dos Regulares, derogando todas as Leis, Regimentos y Ordens, e Disposiçoens contrarias. Lisboa, 7 de junho de 1755. Collecção das leis, decretos, e alvarás, que comprehende o feliz reinado Del Rei fidelissimo D. José o I. Nosso Senhor, desde o anno de 1750 até o de 1760, e Pragmatica do Senhor Rei D. Joaõ o V. do anno de 1749. Tomo I. Lisboa: Oficina de Antonio Rodrigues Galhardo, 1796. Disponível em: <http://legislacao.regia.parlamento.pt/Info/about.aspx>. Acesso em: 20 maio 2023.

RESENDE, Sara. Senado vai contra STF e aprova marco temporal para demarcações de terras indígenas. **G1**, Brasília, 27 de setembro de 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/09/27/senado-vai-contr-stf-e-aprova-marco-temporal-para-demarcacoes-de-terras-indigenas.ghtml>. Acesso em 28 de setembro de 2023.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 3 ed. São Paulo: Global, 2015.

RIBEIRO, Darcy. **Os índios e a civilização**. 7 ed. São Paulo: Global, 2017.

RIBEIRO, Darcy. **Os índios e a civilização**. 2017 São Paulo. Global Editora; 7ª edição

SANTANA, Carolina Ribeiro. Direitos territoriais indígenas e o marco temporal: o STF contra a Constituição. In: ALCÂNTARA, Gustavo Kenner; TINÔCO, Lívia Nascimento; MAIA, Luciano Mariz (Org.) **Índios, Direitos Originários e Territorialidade**. Brasília: ANPR, 2018.

SANTILLI, M. **Natureza e situação da demarcação das terras indígenas no Brasil**. Brasília, DF: Instituto Socioambiental, 1998. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/I4D00105.pdf>. Acesso em: 10 março de 2022

SANTOS, Anderson de Souza; AMADO, Luiz Henrique Eloy; PASCA, Dan. “É muita terra pra pouco índio”? Ou muita terra na mão de poucos? Conflitos fundiários no Mato Grosso do Sul. Instituto Socioambiental (ISA), Relatório, 2021. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/e-muita-terra-pra-pouco-indio-ou-muita-terra-na-mao-de-poucos-conflitos>. Acesso em 4 de abril de 2023.

SASKIA, Sassen. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SBPC. Povos Tradicionais E Biodiversidade No Brasil – Contribuições Dos Povos Indígenas, Quilombolas E Comunidades Tradicionais Para A Biodiversidade, Políticas E Ameaças, 2021. Disponível em: <http://portal.sbpcnet.org.br/livro/povostradicionais5.pdf>. Acesso em 05 de janeiro de 2022

SILVA-JUNIOR, C.H.L., Silva, F.B., Arisi, B.M. *et al.* Brazilian Amazon indigenous territories under deforestation pressure. *Sci Rep* 13, 5851 (2023). <https://doi.org/10.1038/s41598-023-32746-7>

SILVA-JUNIOR, Celso HL et al. Brazilian Amazon indigenous territories under deforestation pressure. **Scientific Reports**, v. 13, n. 1, p. 5851, 2023. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41598-023-32746-7#Sec2>. Acesso em 5 de maio de 2023.

SILVA, Lúcia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

SILVA, Lucas Cordeiro. **Terras indígenas: exploração do garimpo ilegal e suas consequências socioambientais**. Orientador: Paulo Roberto Dantas de Souza Leão. 2022. 57f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/51019>.

SILVA, Rodrigo Deodato de Souza; LOPES, Raphaela de Araújo Lima. Caso Povo Indígena Xukuru vs. Brasil: Uma trajetória processual perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, p. 477-496, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/65128/41512>. Acesso em 17 de maio de 2023.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. **Temporalis**, v. 12, n. 24, p. 215-237, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/index.php/temporalis/article/view/3094>. Acesso em: 20 de maio de 2022.

SOARES, Leonardo Barros et al. Fatores explicativos das demarcações de terras indígenas: uma revisão de literatura. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, online, v. 96, p. 1-24, ago. 2021. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br:8080/jspui/handle/2011/13787>. Acesso em 22 de abril de 2022.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Marco Temporal e direitos coletivos. In: CUNHA, Manoela Carneiro; BARBOSA, Samuel(org.) **Direitos dos Povos Indígenas em Disputa**. 1.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **O Renascer dos Povos Indígenas para o direito**. 1 ed. Curitiba: Juruá, 1998.

SOUZA, Vânia Rocha Fialho de Paiva e. **As fronteiras do ser Xukuru: Estratégias e Conflitos de um Grupo Indígena do Nordeste**. Dissertação (Mestrado em Antropologia)-- Universidade Federal de Pernambuco. Recife, setembro de 1992. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16967>. Acesso em 15 de março de 2023.

TERENA, Mauricio. Entrevista concedida a Cristiane Fontes para o jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/05/marco-temporal-de-terras-indigenas-e-um-litigio-climatico-diz-mauricio-terena.shtml>. Acesso em 3 de junho de 2023.

TRECCANI, Girolamo Domenico. PINHEIRO, Maria Sebastiana Barbosa; O Avanço Da Fronteira Sobre As Terras Indígenas Na Amazônia, A Partir Do Relatório Da Comissão Nacional Da Verdade. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 82-98, 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdaa/article/view/2571/pdf>. Acesso em 21 de abril de 2022.

VIVEIROS DE CASTRO. Histórico. In: COMISSÃO PRÓ ÍNDIO SP. **A questão da emancipação**. 1 ed. São Paulo: Global Editora, 1979.

APÊNDICE A – TABELAS COMPLETAS SOBRE OS PROCESSOS JUDICIAIS ANALISADOS

Tabela 1 – Dados iniciais dos processos judiciais analisados

	Nº do Processo	Terra Indígena	Polo Ativo	Polo Passivo	Município, Estado e Região	Fase que parou antes do ajuizamento do MPF	Tempo de demora apontado pelo MPF no ajuizamento da ação	Data de ajuizamento da demanda
1	0006446-84.2014.4.01.3000	Terra Indígena Estirão	MPF	Funai e União Federal	Santa Rosa do Purus no Estado do Acre na Região Norte	Fase: Em Identificação - Qualificação. Sem Grupo Técnico.	Houve a reivindicação à FUNAI solicitando o início dos estudos para o reconhecimento da terra indígena no ano de 2005 e até o momento do ajuizamento em 2014 ainda não se tinha constituído grupo técnico. Calculando-se em média 9 anos de inércia.	09/06/2014
2	1000123-47.2018.4.01.3310	Terra Indígena Tupinambás de Belmonte	MPF	Funai e União Federal	Belmonte no Estado da Bahia na Região Nordeste	Fase: Identificada/Delimitada. Houve a aprovação do relatório, no entanto a procuradoria remeteu os autos novamente para complementar as manifestações sobre as contestações antes de encaminhar para o Ministério da Justiça.	Houve a conclusão dos estudos antropológicos em 2013 e até o momento do ajuizamento da ação em 2018 não houve o encaminhamento ao Ministério da Justiça. Calculando-se em média 4 anos de inércia do último ato e 8 anos de inércia desde a constituição do grupo.	09/07/2018

3	0000624-56.2015.4.01.3202	Terra do Povo Indígena Kokama	MPF	Funai e União Federal	Fonte Boa no Estado do Amazonas na Região Norte	Fase: Em identificação. Sem nenhuma movimentação e nem inclusão na pauta de demandas.	Houve reivindicação à Funai no ano de 2005 para a demarcação Terra Indígena Boca do Mucura, e mesmo com todas as diligências realizadas pelo MPF até o momento do ajuizamento não houve a constituição do grupo técnico. Calculando-se em média 10 anos de inércia.	22/09/2015
4	0002237-13.2013.4.01.3904	Terras Indígenas de Jeju e Areal	MPF	Funai e União Federal	Santa Maria do Pará no Estado do Pará na Região Norte	Fase: Em identificação. Sem Constituição do Grupo Técnico.	Desde 2003 até dezembro de 2012 o MPF oficiou a FUNAI para que haja a demarcação da terra indígena, sem sucesso. Calcula-se em média 10 anos de inércia.	29/04/2013
5	0002662-81.2014.4.01.3200	Terra dos Povos Indígenas do Médio e Baixo Rio Negro,	MPF	Funai e União Federal	Santa Isabel do Rio negro e Barcelos no Estado do Amazonas na Região Norte	Fase: Em Identificação. Com constituição do grupo técnico mas sem relatório aprovado.	Desde 1998 vem sendo reivindicado à FUNAI em 2007 houve a constituição de dois grupos de trabalho, no entanto um deles não teve participação indígena motivo pelo qual o relatório não foi aprovado. Em 2010 foram constituídos novos grupos técnicos para a realização dos estudos de identificação e delimitação das áreas; Um dos grupos foi reconstituído em 2013 e até 2014 não tinha sido apresentado o relatório de nenhum dos grupos. Calcula-se em média 16 anos de inércia.	24/02/2014
6	0001518-21.2010.4.01.3812	Terra do Povo Indígena Kaxixó	MPF	Funai	Matinho Campos no Estado de Minas Gerais na Região Sudeste	Fase: Em Identificação com constituição do grupo técnico mas sem o relatório de conclusão	Desde 2001 o povo indígena kaxixó teve sua identidade étnica reconhecida, em 27/03/2003 foi publicado o edital de número 02/2003 cujo objeto era a contratação para a realização dos estudos de identificação que estava incluso a Terra Indígena Kaxixó, já em	23/04/2010

						20/01/2004 foi constituído grupo técnico, após diversas diligências no ano de 2009 a Funai informou que há necessidade de complementar o trabalho realizado pelo Grupo Técnico. Já em 2010 o órgão afirmou que o caso era complexo e ainda não havia sido disponibilizado novo cronograma de trabalho. Calcula-se em média 9 anos de inércia.		
7	0005696-23.2013.4.01.4001	Terra do Povo Indígena Kariri de Queimada Nova	MPF	Funai	Serra Grande em Queimada Nova no Estado de Piauí na Região Nordeste	Fase: Em Identificação. Sem constituição de Grupo técnico	Desde o ano de 2007, o povo indígena Kariri, localizados em Serra Grande, Município de Queimada Nova/PI, declarou seu auto-reconhecimento, ocasião em que reivindicou, perante a FUNAI, a constituição de Grupo de Trabalho, para dar-se início aos procedimentos e estudos de demarcação de suas terras. Calcula-se em média 6 anos de inércia.	10/12/2013
8	0001453-26.2005.4.01.3901	Terra Indígena Kapotnhinore.	MPF	Funai e União Federal	Santa Cruz do Xingu no Estado do Mato Grosso, São Félix do Xingu no Estado do Pará e Vila Rica no Estado do Mato Grosso na Região Norte	Fase: Em Identificação. Com constituição de Grupo técnico mas sem relatório de conclusão	A portaria de constituição do grupo técnico foi no ano de 2004 e desde lá não houve movimentação para a conclusão dos estudos. Calcula-se em média 1 ano de inércia.	02/09/2005

FONTE: Elaboração própria

Tabela 2 – Dados sobre a Sentença de Primeiro Grau e a conclusão do Juízo sobre a tempo da demora para a conclusão dos procedimentos demarcatórios

	Nº do Processo	Como é abordado o tempo de demora na Sentença de Primeiro Grau	Data da Sentença	Favorável ao pleito do MPF ou Desfavorável ao Pleito do MPF
1	0006446-84.2014.4.01.3000	O juízo de primeiro grau contabiliza da data da reivindicação no ano de 2005 até o tempo da sentença que ocorreu em 2015. Resultando em média uma década. Depois destaca o prazo do artigo 67 do ADCT, afirmando que mesmo que o prazo de 5 anos não seja obrigatório, ultrapassou a razoabilidade pois desde a Constituição Federal ultrapassou-se quase 30 anos.	11/11/2015	Favorável
2	1000123-47.2018.4.01.3310	O juízo de primeiro grau entende que o tempo de 4 anos de espera para a emissão da portaria declaratória do Ministério da Justiça está razoável, pois tem que se avaliar as impugnações de quem reside no local a ser demarcado. Além do mais, os documentos juntados nos autos do processo mostram que já se encontra em fase final para ser encaminhado ao Ministério da Justiça. Não configuraria mora injustificada julgando improcedente o pedido.	29/08/2019	Desfavorável
3	0000624-56.2015.4.01.3202	O juízo de primeiro grau conta da data da reivindicação feita a FUNAI no ano de 2005. Além disso, a sentença aborda 28 anos de atraso na tarefa demarcatória, isto é, contando a partir da promulgação da Constituição Federal. Outro argumento utilizado é que apesar do decreto não determinar um prazo expresso para aprovação do relatório é comprovado que a FUNAI desde 2005 possuía conhecimento do pleito da comunidade indígena e até o momento do julgamento sequer havia começado os estudos.	15/11/2016	Favorável
4	0002237-13.2013.4.01.3904	O juízo de primeiro grau identificou a extrapolação do prazo constitucional do artigo 67 do ADCT para finalizar as demarcações de terras indígenas, também aborda que o atraso pode ser constatado quando se conta desde a data da provocação a FUNAI sobre os levantamentos de campo (2001), e que se observa a falta de providências adotadas para finalizar os estudos da fase de identificação por lapso temporal que até a sentença beira os 15 (quinze) anos.	06/12/2016	Favorável

5	0002662-81.2014.4.01.3200	<p>O juízo de primeiro grau identificou que foram excedidos todos os prazos estabelecidos pelo Decreto n 1775/96 e que não houve motivo plausível para a demora. Não menciona data que começa a contar o tempo de inércia do Poder Público apenas cita que desde a liminar que já devia ser cumprido o andamento da demanda o que não aconteceu, restando omissa a Administração Pública, mesmo que tenham se passado quatro anos da tutela antecipada concedida, que foi em 2014, e ter tido dilação de prazo para seu cumprimento.</p>	08/02/2018	Favorável
6	0001518-21.2010.4.01.3812	<p>O juízo de primeiro grau identificou que quando se fala do princípio da duração razoável do processo significa que o processo deve levar o tempo necessário para a sua conclusão, necessitando avaliar a complexidade do tema e como a Administração tem se comportado frente a isso. Destaca também que apenas justificar a demora por excesso de trabalho não pode ser admitido como justificativa plausível. No caso em questão, o juízo reconhece que o procedimento demarcatório teve início em janeiro de 2004, logo, tramitando estava tramitando a quase 9 (nove) anos sem previsão de término. Ademais, o juízo detalha os atos do órgão i afirmando que apenas para apreciar o relatório preliminar apresentado pelo Grupo Técnico em março de 2005, a FUNAI demorou mais de 4 (quatro) anos, concluindo posteriormente pela insuficiência de dados.</p> <p>A partir disso, o órgão justificou sua morosidade no procedimento, no ano de 2009, que só poderia dar andamento caso, uma profissional da área aceitasse coordenar voluntariamente os estudos que subsidiam o processo demarcatório.</p>	27/02/2013	Favorável
7	0005696-23.2013.4.01.4001	<p>O juízo de primeiro grau identificou que não houve inércia por parte da FUNAI pois conforme a documentação, de fls. 154 -158v, juntada pela ré, indica que a terra ocupada pelo povo Kariri, em Queimada Nova/PI, já constava no cronograma do órgão para fins de estudo antropológico e demarcação de terras. Logo, não configurando a mora da FUNAI nessa questão, além de se tratar de um procedimento complexo, merecendo a elaboração de muitos estudos de cunho sociológico e antropológico e fundiário.</p>	23/02/2015	Desfavorável

8 0001453- 26.2005.4.01.3901	O juízo de primeiro grau constatou que a FUNAI, por meio da Portaria emitida no dia 27/9/04, já tinha iniciado o procedimento demarcatório, mas, ainda não havia sido concluído na época da sentença trabalhos em decorrência de dificuldades na coleta de dados para a realização da análise antropológica. Constatou-se que os prazos estabelecidos no decreto não foram cumpridos pela FUNAI e a mora não pode continuar a acontecer.	12/05/2006	Favorável
------------------------------------	--	------------	-----------

FONTE: Elaboração própria

Tabela 3 – Dados sobre os Acórdãos do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, a conclusão do Juízo sobre a tempo da demora para a conclusão dos procedimentos demarcatórios e o que ficou decidido sobre o pleito

Nº do Processo	Como é abordado o tempo de demora na no Acórdão do TRF1	Data do Acórdão	O que ficou decidido	Favorável ou Desfavorável ao Pleito do MPF
1 0006446- 84.2014.4.01.3000	O relator do caso entendeu que pelas informações trazidas aos autos por meio do Inquérito Civil n. 1.10.000.000588/2012-41, evidenciou-se que o processo de demarcação da terra indígena Estrirão, ocupada pelos povos Jaminawa e Kulina, teve seu início no ano de 2005 e no momento do ajuizamento da ação, em 2014, ainda se encontrava em fase de qualificação. Apesar do órgão indigenista ter justificado a morosidade na conclusão do procedimento demarcatório na	16/12/2021	Decidiu que a FUNAI deverá no prazo de 24 (vinte e quatro) meses realizar a conclusão do processo de demarcação contanto a partir da intimação da decisão, sob pena de multa diária de R\$10.000,00 (dez mil reais).	Favorável

	escassez de recursos e complexidade do procedimento, para o juízo está evidenciado que houve violação, do princípio da razoável duração do processo. Além disso, também menciona que mesmo o prazo do artigo 67 do ADCT não ser obrigatório, resta manifesta a inércia do Poder Público quanto ao procedimento de demarcação da terra indígena ora em discussão, o qual se arrasta a mais de 15 (quinze) anos, estacionado na fase dos estudos de identificação.				
2	1000123-47.2018.4.01.3310	O relator constatou estar configurado a mora do Poder Público em demarcar essa terra indígena pois o procedimento já demorava cerca de 13(treze) anos, contando desde a instauração do processo, e não tinha qualquer previsão ou perspectiva de conclusão. Após houve embargos de declaração, feitos pela parte ré, que solicitavam a suspensão do processo devido ao marco temporal, o relator entendeu que não cabe nesse caso.	24/07/2020	O relator reformou a sentença ao julgar procedente o pedido inicial e condenou a FUNAI no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, iniciando a contagem a partir da intimação da decisão proferida, com a finalidade de obter a conclusão do procedimento administrativo de demarcação, sob pena de multa coercitiva, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) diariamente. Além disso, a FUNAI terá que apresentar cronograma com as medidas que deverão ser realizadas no para concluir os trabalhos demarcatórios no prazo de 1(um) ano, devendo ser fiscalizado pelo Ministério Público Federal	Favorável
3	0000624-56.2015.4.01.3202	O relator constatou que a partir de 2005, quando foi realizado o primeiro encaminhamento do processo de demarcação, até a sentença, na qual foi determinada em sede de antecipação de tutela a criação do grupo multidisciplinar no prazo de 45 dias, a FUNAI não providenciou nenhuma medida voltada para a demarcação da terra indígena. Demonstrando, assim, sua inércia.	08/11/2017	O acórdão determinou que a União e à FUNAI devem concluir o procedimento de demarcação no prazo de 36 (trinta e seis) meses, e respeitar os prazos do Decreto n° 1.775196. Além disso, retirou a multa antes estabelecida em sentença.	Parcialmente Favorável pois retirou a multa coercitiva.
4	0002237-13.2013.4.01.3904	O relator realiza duas contagens, a primeira, desde o primeiro passo que foi dado em direção ao processo de demarcação, e a segunda é desde o último passo da FUNAI no procedimento até a data do acórdão. Assim, contabiliza que desde o ano de 2001 há a luta pelo reconhecimento da terra indígena em questão. Em outras palavras, passados mais de 18 (dezoito) anos, a contar do requerimento de providências do MPF que foi em 2002, e quase 07 (sete) anos, desde a criação do respectivo Grupo Técnico, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI que foi em	20/04/2020	O relator condenou tanto a FUNAI quanto a União para concluir no prazo de 01 (um) ano , contando da intimação da decisão em referência, a demarcação. Colocando como multa coercitiva o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) , por dia de atraso. Além disso, também condenou a União e a FUNAI a indenização dano moral coletivo, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e determinou que a FUNAI apresentasse no prazo de 01 (um) mês, um cronograma que expusesse as medidas a serem tomadas para a conclusão	Favorável

		2013, a FUNAI não apresentou nenhum relatório conclusivo para a finalidade de demarcação, demonstrando a mora administrativa.		dos trabalhos demarcatórios, devendo ser fiscalizado pelo Ministério Público Federal de origem.	
5	0002662-81.2014.4.01.3200	<p>O relator remete ao primeiro momento ato relacionado demarcação em 1998, até o acórdão e contabiliza o tempo do último ato proferido pela FUNAI, em 2013, no procedimento até o ajuizamento da ação.</p> <p>Afirma que em mais de seis anos desde a criação do grupo (2007) até o ajuizamento da ação e mais de 12 anos dessa data até o acórdão não se viu o órgão trabalhar com celeridade e tomar as providências cabíveis para a demarcação.</p>	23/09/2019	O acórdão determina que seja mantida a sentença, assim ficou decidido que: haja a conclusão a conclusão dos estudos e apresentação do relatório assim como o prosseguimento com a fase no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias. Também que as rés prossigam obedecendo os prazos presentes em Lei e conclua o procedimento demarcatório no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, sob pena de incorrerem em multa diária no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) para a FUNAI (esta última única mudança feita pois antes era para o Presidente da FUNAI).	Favorável
6	0001518-21.2010.4.01.3812	O relator conta o tempo de morosidade da Administração desde o reconhecimento étnico do povo indígena em 2001 pela FUNAI, e também afirma que desde 2009 não há nos autos providências que a FUNAI adotou sobre o processo de demarcação, demonstrando sua inércia e falta de interesse. Assim, desde o seu reconhecimento passou-se mais de 17 (desesete) anos até o acórdão sem conclusão dos trabalhos de demarcação.	22/05/2017	O acórdão reafirmou a sentença condenado a FUNAI para que apresente o relatório circunstanciado, conforme art. 2, do Decreto nº 1.775/96, sob pena de multa, e respeite os prazos regulamentares, em relação aos demais atos do procedimento demarcatório. Caso contrário, multa pode ser revertida para o fundo previsto no art. 13, da Lei 7.347/85. Por outro lado, extinguiu o feito sem resolução de mérito em face da União, reconhecendo sua ilegitimidade passiva.	Favorável
7	0005696-23.2013.4.01.4001	O relator conta a partir do pedido de reivindicação e autorreconhecimento feito no ano de 2007, afirmando que passou mais de 7 (sete) anos desde esse momento e a FUNAI não constituiu sequer o grupo técnico. Demonstrando sua inércia.	14/10/2015	O acórdão reformou a sentença para condenar a FUNAI a instaurar o procedimento demarcatório no prazo de 30 (trinta) dias, e também para que se respeite os prazos previstos em Lei até a sua efetiva conclusão, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, sob pena de multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), por dia de atraso	Favorável

8 0001453- 26.2005.4.01.3901	Neste caso houve divergência, o primeiro voto foi favorável, no entanto houve o requerimento de vistas por outra desembargadora. Nesse caso, a turma votou pelo voto desfavorável a demanda do MPF, que afirmava não existir inércia por parte da FUNAI e o Poder Judiciário não possuir atribuição para trabalhar essa questão. todavia o órgão ministerial impetrou embargos divergentes o que fez o voto vencedor ser o primeiro que tinha sido proferido pelo relator que assim apontou: o grupo técnico foi constituído no ano de 2004 com um prazo máximo de conclusão dos estudos em 152 (cento e cinquenta e dois) dias, todavia o relator afirmou que transcorreu mais de dois anos sem as devidas providências ultrapassando todos os prazos previstos em Lei, configurando a mora administrativa.	10/08/2009	O acórdão em questão apenas determinou que se conclua o procedimento de demarcação nos prazos estabelecidos pelo Decreto n. 1.775/96 e na Portaria PRES 1249, de 27/9/04, sob pena de multa diária que será estabelecida na fase de execução.	Favorável
------------------------------------	--	------------	---	-----------

FONTE: Elaboração própria, a partir de dados do TRF1 (2023).

Tabela 4 – Datas das principais peças processuais das ACPS analisadas e o tempo de judicialização no primeiro grau de jurisdição

Nº do Processo	Ajuizamento	Manifestação Prévia	Concessão de Tutela Antecipada	Agravo de Instrumento	Contestação	Data da Réplica	Data da Tréplica	Sentença / Resultado	Média de Tempo de Tramitação 1º Grau
1 0006446- 84.2014.4.01.3000	09/06/2014 (MPF) (Id. 117949528 - P. 3/18)	16/06/2014 (União/Funai) (Id. 117949528 - P. 28/49; 51/77; e 81/85)	30/06/2014: Indeferido o pedido liminar (Id. 117949528 - P. 86/88)	Não houve	07/08/2014 (União) / 22/08/2014 (Funai) (Id. 117949528 - P. 99/114 e 117/154)	09/09/2014 (MPF) (Id. 117949528 - P. 157/189)	20/10/2014 (União) / 05/11/2014 (Funai) (Id. 117949528 - P. 192 e 196/200)	11/11/2015 / Procedência parcial (Id. 117949528 - P. 256/258; Id. 117949525 - P. 3/13)	520 dias / 17 meses / 1 ano e 5 meses
2 1000123- 47.2018.4.01.3310	09/07/2018 (MPF) (Id. 6412252)	21/12/2018 (União) (Id. 26871489) /	Postergada à posterior oitava dos	Não houve	20/02/2019 (União) (Id. 35733463) /	Não houve	Não houve	29/08/2019 / Improcedência	416 dias / 13 meses / 1 ano e 1 mês

			30/01/2019 (Funai) (Id. 31465072)	interessados. Decidida em sentença		06/03/2019 (Funai) (Id. 38297460)			total (Id. 73619568)	
3	0000624- 56.2015.4.01.3202	22/09/2015 (MPF) (Id. 1248575536 - P. 3/53)	Não houve	01/10/2015: Indeferido o pedido liminar (Id. 1248575538 - P. 53/56)	16/10/2015 (MPF) (Id. 1248575538 - P. 63/103)	11/03/2016 (União) (Id. 1248575538 - P. 111/124) / 22/05/2016 (Funai) (Id. 1248575538 - P. 136/165)	Não houve	Não houve	15/11/2016 / Procedência parcial. Concedido o pedido de tutela antecipada (Id. 1248575539 - P. 24/37)	420 dias / 13 meses / 1 ano e 1 mês
4	0002237- 13.2013.4.01.3904	29/04/2013 (MPF) (Id. 35813550 - P. 4/42)	Não houve	Não houve	Não houve. A União interpôs agravo retido para questionar a integração de outros litiscorsortes passivos (Id. 35813543 - P. 108/110)	07/06/2013 (União) (Id. 35813548 - P. 50/71) / 12/11/2013 (Funai) (Id. 35813543 - P. 36/52)	04/01/2014 (MPF) (Id. 35813543 - P. 67/83)	Não houve	06/12/2016 / Procedência parcial (Id. 35813544 - P. 20/32)	1.317 dias / 43 meses / 3 anos e 7 meses
5	0002662- 81.2014.4.01.3200	24/02/2014 (MPF) (Id. 98178649 - P. 4/27)	05/03/2014 (União) (Id. 98178643 - P. 72/85) / 06/03/2014 (Funai) (Id. 98178643 - 89/92)	12/03/2014: Deferido o pedido liminar (Id. 98178643 - P. 94/102)	15/04/2014 (Funai) (Id. 98178643.- P. 124146) / 25/04/2014: efeito suspensivo negado (Id. 98178643 e 98178644 - P. 174/178 e 1) / 10/04/2018: declarada perda do objeto do AI pela sentença	31/03/2014 (União) (Id. 98178643 - P. 110/121) / 22/04/2014 (Funai) (Id. 98178643 - P. 149/162)	Não houve	Não houve	08/02/2018 / Totalmente procedente, ratificando-se a concessão do pedido liminar (id. 100491058 - P. 23/41)	1.445 dias / 48 meses / 4 anos

				(Id. 100491058 - P. 116)						
6	0001518-21.2010.4.01.3812	23/04/2010 (MPF) (Id. 30775561 - P. 3/22)	Não houve	04/05/2010: indeferido o pedido liminar (Id. 30775561 - P. 25/26) / 14/12/2010: reconsiderado para deferir a liminar (Id. 30775561 - P. 142/146)	11/04/2011 (Funai) (Id. 30775561 - P. 162/199)	05/08/2010 (Funai) (Id. 30775561 - P. 38/53) / 03/08/2010 (União) (Id. 30775561 - P. 80/89)	27/05/2011 (MPF) (Id. 30775561 - P. 203/217)	Não houve	27/02/2013 / Totalmente procedente para condenar a Funai e extintiva quanto à União (Id. 30775561 e 30775562 - 230/248 e 1)	1.035 dias / 34 meses / 2 anos e 10 meses
7	0005696-23.2013.4.01.4001	10/12/2013 (MPF) (Id. 86674024 - P. 3/12)	Não houve	Postergada à posterior oitiva dos interessados.	Não houve	22/07/2014 (Funai) (Id. 86674024 e 86674026 - P. 162/168 e 1/8)	Não houve	Não houve	23/02/2015 / Improcedência total (Id. 86674026 - P. 30/33)	440 dias / 14 meses / 1 ano e 2 meses
8	0001453-26.2005.4.01.3901	02/09/2005 (MPF) (Id. 110063026 - P. 4/13)	Não houve	Não houve	Não houve	09/02/2006 (União e Funai) (Id. 110063026 - P. 135/139)	06/04/2006 (MPF) (Id. 110063026 - P. 160/165)	Não houve	12/05/2006 / Procedência parcial (Id. 110063026 - P. 166/168)	252 dias / 8 meses

FONTE: Elaboração própria, a partir de dados do TRF1 (2023).

Tabela 5 – Datas das principais peças processuais das ACPS analisadas, o tempo de judicialização no segundo grau de jurisdição e se houve pedido de cumprimento de sentença pelo TRF1

	Nº do Processo	Apelação / Apelante	Contrarrazões	Recebimento da apelação / Efeito. Suspensivo	Autuação dos autos no TRF-1	Acórdão / Resultado	Recursos do Acórdão	Fase atual	Promoção do Cumprimento de Sentença	Média de Tempo de Tramitação 2º Grau
1	0006446-84.2014.4.01.3000	13/01/2016 (União) / 04/02/2016 (Funai) (Id. 117949525 - P. 18/37 e 40/64)	29/03/2016 (MPF) (Id. 117949525 - P. 69/88)	24/02/2016: recebido no efeito devolutivo. e suspensivo (Id. 117949525 - P. 65)	31/05/2016 (Id. 117949525 - P. 90)	16/12/2021 / Negado provimento à unanimidade (Id. 178938039)	01/04/2022 RE e Resp (União) (Id. 201972553 e 201979021) / 15/05/2022 RE (Funai) (Id. 213208536)	24/06/2022: Conclusos para apreciação de admissibilidade dos recursos aos T. Superiores	Não houve e poderia haver	2.025 dias / 67 meses / 5 anos e 7 meses
2	1000123-47.2018.4.01.3310	10/09/2019 (MPF) (Id. 85419612)	23/03/2020 (Funai) (Id. 204459402) / 27/04/2020 (União) (Id. 224585381)	Não expresso	18/05/2020 (movimentação eletrônica)	24/07/2020 / Dado provimento ao recurso do MPF para julgar procedente o pedido inicial (Id. 67463520)	04/06/2021 REsp e RE (União) (Id. 121931026 e 121931029) / 09/06/2021 (Inkra) (Id. 123111554)	27/08/2021: Conclusos para apreciação de admissibilidade dos recursos aos T. Superiores	Não houve e poderia haver	67 dias / 2 meses
3	0000624-56.2015.4.01.3202	08/03/2017 (União) (Id. 1248575539 - P. 45/61) / 26/04/2017 (Funai) (Id. 1248575539 - P. 64/105)	07/07/2017 (MPF) (Id. 1248575540 - P. 29/37)	Não expresso	21/08/2017 (Id. 1248575540 - P. 39)	08/11/2017 / Parcialmente provido (Id. 1248575540 - P. 54/75)	14/03/2018 RE (União) (Id. 1248575540 - P. 82/97) / 14/09/2018 RE (Funai) (Id. 1248575540 - P. 152/166) / 22/10/2019 Ag.em RE (Funai) (Id. 1248575540 - P. 202/207) / 07/02/2020	14/08/2019: Decisão inadmitiu os REs interpostos pela Funai e União (Id. 1248575540 - P. 190/199) / 22/06/2021: Remessa dos autos ao STF (Id. 1248581346). 02/08/2022: Retorno dos autos à origem - AgREs negados pelo STF (Id. 1248657763 e 1248657764)	06/03/2023 (MPF): cumprimento de sentença requerido nos autos (Id. 1516725888)	79 dias / 2 meses

						Ag. em RE (União) (Id. 1248575540 - P. 210/216)				
4	0002237-13.2013.4.01.3904	19/02/2018 (MPF) (Id. 35813544 - P. 73/88) / 22/05/2018 (Id. 35813544 - P. 115/131) / 19/07/2018 (Funai) (Id. 35813544 - P. 147/158)	22/05/2018 (União) (Id. 35813544 - P. 94/112) / 19/07/2018 (Funai) (Id. 35813544 - P. 136/146) / 22/10/2018 (MPF) (Id. 35813541 - P/9/20)	Não expresso	27/02/2019 (Id. 35813541 - P. 31)	20/04/2020 / Negado provimento às apelações da União e da Funai e parcialmente provida a apelação do MPF (Id. 51764058)	26/01/2021 REsp e RE (União) (id. 93888016 e 93888019) / 29/01/2021 REsp e RE (Funai) (id. 94646546 e 94646561)	13/05/2021: Conclusos para apreciação de admissibilidade dos recursos aos T. Superiores	Não houve. Todavia, a Funai peticionou em 07/02/2022 apresentando o cronograma de demarcação em cumprimento à determinação judicial (Id. 186823547)	418 dias / 13 meses / 1 ano e 1 mês
5	0002662-81.2014.4.01.3200	03/05/2018 (Funai) (Id. 100491058 - P. 48/68) / 11/06/2018 (União) (Id. 100491058 - P. 74/85)	30/07/2018 (MPF) (Id. 100491058 - P. 88/101)	Não expresso	30/01/2019 (Id. 100491058 - P. 138)	27/03/2019 / Negado provimento às apelações da União e da Funai (Id. 100491058 - P. 149/172)	13/06/2019 REsp e RE (União) (Id. 100491058 - P. 180/192 e 193/204) / 09/08/2019 Resp e RE (Funai) (Id. 100491058 - P. 209/223 e 224/234) / 10/03/2020 Ag. em REsp (Funai) (Id. 100491059 - P. 18/32) /	12/11/2019: Decisão admitiu os REs interpostos pela Funai e pela União e inadmitiu os REsps interpostos pela Funai e pela União (Id. 100491059 - P. 9/15) / 16/11/2021: Remessa dos autos aos T. Superiores	28/05/2014 (MPF): Requereu o cumprimento da liminar deferida pelo juízo de 1º grau (Id. 98178643 - P. 171/173) / 24/08/2015 (MPF): Requereu a aplicação de multa pelo descumprimento da decisão (Id. 98396244 - P. 87/93)	56 dias / 1 mês e 26 dias

						29/01/2021 Ag. em REsp (União) (Id. 100491059 - P. 36/55)				
6	0001518- 21.2010.4.01.3812	26/03/2013 (Funai) (id. 30775562 - P. 12/28)	17/03/2013 (MPF) (Id. 30775563 - P. 23/28)	Não expresso	04/07/2013 (Id. 30775563 - P. 30)	22/05/2017 / Negado provimento à apelação da Funai (Id. 30775563 - P. 32/48)	29/04/2021 REsp e RE (Funai) (Id. 113863210 e 113962042)	01.09/2022: Há movimentação de remessa ao TRF-6, embora não haja nos autos decisão que decline a competência. Não houve decisão acerca da admissibilidade do REsp e RE interpostos pela Funai. Autos com baixa definitiva	Não houve e poderia haver	1.418 dias / 46 meses / 3 anos e 10 meses
7	0005696- 23.2013.4.01.4001	27/03/2015 (MPF) (Id. 86674026 - P. 39/53)	02/06/2015 (Funai) (Id. 86674026 - P. 57)	Não expresso	21/07/2015 (Id. 86674026 - P. 60)	14/10/2015 / Dado provimento ao recurso do MPF para julgar procedente o pedido inicial (Id. 86674026 - P. 71/87)	17/11/2016 REsp e RE (Funai) (Id. 86674026 - P. 130/139 e 140/146)	02/05/2023: Certificado o encaminhamento dos autos à origem. (Id. 305799586) Não há notícias da admissibilidade do REsp e RE interpostos pela Funai	Não houve e poderia haver	85 dias / 2 meses e 25 dias

8 0001453- 26.2005.4.01.3901	17.08/2006 (União e Funai) (Id. 110063026 - P. 177/184)	04/09/2006 (MPF) (Id. 110063026 - P. 195/199)	30/08/2006: recebido no efeito suspensivo e devolutivo (Id. 110063026 - P. 193)	03/10/2006 (Id. 110063026 - P. 201)	10/08/2009 / Dado provimento às apelações da União e da Funai, por maioria de votos (Id. 110063026 - P. 214/233)	20/10/2009 Embargos Infringentes (MPF) (Id. 110063026 - 238/244) / 01/10/2015: Resp e RE (União) (Id. 110063024 - P. 58/71 e 72/87) / 22/10/2015: REsp e RE (Funai) (Id. 110063024 - P. 90/101 e 102/115)	08/05/2012: Decisão deu provimento aos embargos infringentes e, assim, manter o voto vencido para manter a condenação da União e da Funai (Id. 110063026 - P. 267/279) / 30/09/2019: Decisão que admitiu o REsp da União e da Funai, o RE da União e não admitiu o RE da Funai (Id. 110063024 - P. 204/223) / 23/09/2022: retornaram os autos após o trânsito em julgado com a inadmissão dos recursos da União e da Funai nos T. Superiores.	29/05/2023 (MPF): Cumprimento de sentença requerido nos autos (Id. 1641704848)	1.042 dias / 34 meses / 2 anos e 10 meses
------------------------------------	---	--	---	---	---	--	--	--	--

FONTE: Elaboração própria, a partir de dados do TRF1 (2023).

Obs.1: A média de tempo dos processos no 1º grau foi calculada considerando o intervalo entre a data do ajuizamento da ação e a data da sentença.

Obs.2: A média de tempo dos processos no 2º grau foi calculada considerando o intervalo entre a data da autuação no TRF e a data do acórdão.

Obs.3: Não foram incluídos na pesquisa os embargos de declaração opostos, pois não foi observado efeito modificativo em nenhum dos processos analisados.

Tabela 6 – Dados de Julho de 2023 sobre as Terras indígenas em questão nos processos judiciais

	Processo	Fase que parou antes do ajuizamento do MPF	Terra Indígena	Fase de julho de 2023
1	0006446-84.2014.4.01.3000	Fase: Em Identificação - Qualificação. Sem Grupo Técnico.	Terra Indígena Estirão Município/UF Santa Rosa do Purus/AC	Fase: Em Identificação - Qualificação. Sem Grupo Técnico.
2	1000123-47.2018.8.4.01.3310	Fase: Identificada/Delimitada. Houve a aprovação do relatório, no entanto a procuradoria remeteu os autos novamente para complementar as manifestações sobre as contestações antes de encaminhar para o Ministério da Justiça.	Terra Indígena Tupinambá de Belmonte - Bahia	Fase: Identificada/Delimitada. Houve o encaminhamento em junho de 2023 ao Ministério da Justiça.
3	0000624-56.2015.4.01.3202	Fase: Em identificação. Sem nenhuma movimentação e nem inclusão na pauta de demandas.	Terra Indígena boca do mucura - Município de fonte boa/am	Fase: Em identificação
4	0002237-13.2013.4.01.3904	Fase: Em identificação. Sem Constituição do Grupo Técnico.	Terra Indígena Jeju e Areal - PA	Fase: Em identificação. Com constituição do Grupo Técnico. Portaria 612 de 14/02/2023.
5	0002662-81.2014.4.01.3200	Fase: Em Identificação. Com constituição do grupo técnico mas sem relatório aprovado.	Terra Indígenas do Baixo e Médio Rio Negro - Município Santa Isabel do Rio Negro e Município Barcelos /AM	Fase: Em Identificação. Com constituição do grupo técnico mas sem relatório aprovado.
6	0001518-21.2010.4.01.3812	Fase: Em Identificação com constituição do grupo técnico mas sem o relatório de conclusão	Terra Indígena Kaxixó - Município Matinho campos MG	Fase: Identificada. Estudos aprovados em 22/03/2013. Despacho 269/2013.

7	0005696- 23.2013.4.01.390 1	Fase: Em Identificação. Sem constituição de Grupo técnico	Terra Indígena do Povo Kariri De Queimada Nova/Pi - serra grande em queimada nova piaui	Houve uma manobra do Legislativo do Estado do Piauí que aprovou a lei nº 7.294/2019, que prevê a destinação das terras públicas e devolutas resididas por povos tradicionais a estes, conseguindo “demarcar” para o povo Kairiri. Quanto ao processo pela via tradicional continua sem qualquer movimentação.
8	0001453- 26.2005.4.01.390 1	Fase: Em Identificação. Com constituição de Grupo técnico mas sem relatório de conclusão	Terra Indígena Terra Indígena Kapotnhinore	Fase: Identificada. Aprovação dos Estudos em 28/07/2023. Despacho 80/2023.

FONTE: Elaboração própria, a partir de dados do TRF1 (2023).