



Territórios Indígenas e o desafio do Marco Temporal: análise da política indigenista no Brasil

Indigenous Territories and the challenge of the Temporal Framework: analysis of indigenous policy in Brazil

NEVES, Ramon de Paula¹; CARVALHO, Jamille Maria Rodrigues²
¹ Fundação Nacional dos Povos Indígenas, rpneves.funai@gmail.com; ² FIOCRUZ, jamille.mrcarvalho@gmail.com

RESUMO EXPANDIDO TÉCNICO CIENTÍFICO

Eixo Temático: Ancestralidade, terra e território

Resumo: Este trabalho discute as questões relacionadas ao Marco Temporal e aos direitos territoriais indígenas no Brasil. Examina-se a inserção do direito territorial indígena no contexto estatal e a resistência política à sua efetivação. A metodologia envolveu revisão bibliográfica e análise crítica dos artigos selecionados. Os resultados revelam que a Constituição de 1988 reconheceu os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, colocando-os acima do direito de propriedade. No entanto, a efetividade desses direitos enfrenta desafios, incluindo a interferência política e os obstáculos nos processos de demarcação. O julgamento do Marco Temporal no STF e a relação entre o Estado e os povos indígenas são pontos cruciais. Conclui-se que a paralisação das demarcações e o avanço do Marco Temporal podem ser influenciados pela falta de interesse político do Estado em garantir os territórios indígenas. A Constituição teve um impacto significativo na política indigenista, mas a agenda político-econômica do Estado também desempenhou um papel importante.

Palavras-chave: Marco Temporal, política indigenista, territórios indígenas, direito originário.

Introdução

O trabalho a seguir tem como proposta debater as questões que envolvem a discussão do Marco Temporal, tendo como foco os territórios indígenas. A questão dos direitos territoriais indígenas no Brasil é um tema tão antigo quanto a formação do próprio Estado brasileiro. Também é preciso levar em conta que dentro do campo da Agroecologia há pouco debate acerca das disputas políticas que envolvem os territórios indígenas e a importância de se garantir sua efetivação para a sobrevivência de centenas de povos indígenas no país. Discute-se muito pouco a inserção de um tipo de direito tão peculiar, como é o direito territorial indígena, dentro do aparato estatal brasileiro e como os diversos atores políticos que influenciam no Estado se opõem ou contribuem para a efetivação deste direito. Por esta razão, entendemos ser um debate necessário e atual.

A proposta inicial é analisar as questões que envolvem o Marco Temporal e como os principais atores envolvidos na discussão de posicionar a luz da Constituição. Buscaremos entender quais são os direitos e mecanismos garantidos na Constituição e se foram ou não efetivamente implementados e as forças políticas responsáveis pela sua implementação. Além de analisar os fatores



sociais/políticos/econômicos que influenciaram no reconhecimento destes direitos e os que contribuíram no seu retrocesso.

Como hipótese, acredita-se que a paralisação das demarcações, acompanhadas do avanço da discussão do Marco Temporal, derivam da falta de interesse político do Estado, que pode ter sido influenciada por pressão de atores contrários, em garantir a demarcação e o usufruto exclusivo dos territórios indígenas.

Por fim, buscamos entender se a Constituição de 1988 teve influência real na política indigenista e no reconhecimento dos territórios indígenas, o peso que a agenda político-econômica do Estado brasileiro teve nesta questão.

Metodologia

A revisão e análise bibliográfica desempenham um papel fundamental na pesquisa científica, permitindo a identificação, avaliação e síntese de conhecimentos existentes sobre um determinado tema, no nosso caso, as disputas políticas e os interesses envolvendo a questão do Marco Temporal. Este estudo apresenta uma metodologia sistemática para a realização de revisões bibliográficas, destacando sua importância na construção do conhecimento científico.

A metodologia adotada consistiu em quatro etapas principais: (1) definição da questão de pesquisa; (2) busca e seleção de fontes bibliográficas relevantes (autores da área de antropologia e indigenismo, sites oficiais, notícias sobre o tema, etc) ; (3) avaliação e análise crítica dos artigos selecionados; (4) síntese dos resultados e conclusão.

A avaliação crítica dos artigos selecionados envolveu a análise da validade dos resultados, a identificação de lacunas no conhecimento e a comparação entre diferentes perspectivas teóricas (Marco Temporal x Direito Originário). Por fim, os resultados foram sintetizados em uma revisão bibliográfica clara e coerente, ressaltando os principais achados e oferecendo insights para pesquisas futuras.

Resultados e Discussão

A Constituição trouxe um entendimento diferenciado sobre a questão territorial indígena através do Artigo 231. Reconheceu 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". Além de entender que este território deveria ser suficiente para a reprodução de suas práticas culturais, econômicas e sociais, referiu-se a esse dispositivo como "direito originário" dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam, a Constituição deixou claro que não estava criando um novo direito, porém colocando-o acima do direito de propriedade. (MPE/PR, 2013)



O artigo em seu primeiro parágrafo, esclarece que "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" (Art. 231, §1º. Constituição Federal, 1988). A Constituição estabelece o "usufruto exclusivo" das terras pelos índios, vedando seu uso por terceiros, em que "destinam-se à sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes". (Art. 231, §2º. Constituição Federal, 1988).

A Constituição (1988), em seu § 6º do art. 231 esclarece bem a sobreposição do direito originário sobre o direito de propriedade, diz que: "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 do direito a indenização ou ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé".

Ainda que o Brasil tenha avançado de forma substancial na ampliação e garantia dos direitos indígenas, após a nova Constituição, ainda enfrenta dificuldades no plano da efetividade desses direitos. Mesmo com um detalhamento constitucional farto e com o reconhecimento dos direitos indígenas pelo Estado, ainda há forte resistência na efetivação do mesmo, a interferência política na Funai e que levam a homologação do território, bem como os questionamentos realizados no juízo de 1º grau, são fatores que dificultaram e ainda dificultam a finalização dos processos demarcatórios (FREITAS JÚNIOR, 2010).

Historicamente, as reservas destinadas aos povos indígenas não tinham um padrão administrativo, apesar de algum reconhecimento ser dado aos seus territórios. O Estado agia para retirá-los de áreas de interesse econômico. Diante da falta de procedimentos claros de garantia dos direitos indígenas, somente com a aprovação do Estatuto do Índio – pela Lei nº 6001, de 1973 – o processo demarcatório passou a contar com procedimentos administrativos bem definidos, regulamentados por decreto da Presidência da República (FUNAI, 2017). Mas, mesmo com os direitos formais assegurados pelo Estatuto, pouco se avançou em sua efetividade prática na questão-chave, o território. O esbulho prosseguiu, promovido por grupos econômicos, com muitas de suas iniciativas empresariais financiadas pelo Estado (DARCY RIBEIRO, 1996).

A maior parte dos grupos indígenas estavam fora de seus territórios tradicionais durante a Constituinte de 1987-88. Haviam sido expulsos por invasores ou pelo próprio Estado. Diante dessa calamidade, e alavancada no clima favorável aos direitos democráticos, que se configurou no processo de elaboração da Constituição, embora também enfrentando resistências conservadoras e autoritárias, enfim, logrou-se construir uma tentativa de impor um prazo para a



demarcação de terras indígenas, formalizada no Art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “a União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição”.

Porém, o descumprimento dessas Disposições Transitórias conjugou-se a várias modificações nos procedimentos demarcatórios, principalmente visando dar voz aos ocupantes não indígenas, para facilitar o avanço do processo, pois muitos deles estavam parados na Justiça. As partes interessadas alegavam que não estavam sendo ouvidas. Porém, as modificações nos procedimentos tornaram a finalização das demarcações ainda mais difíceis.

As dificuldades para demarcar terras indígenas em áreas onde a atividade agropecuária estava consolidada ou em expansão foram aumentando, devido à oposição de grupos de interesse organizados, destacando-se os enraizados nos ruralistas (LIMA 2015). Uma das estratégias desses grupos, que têm sua coluna dorsal na fração de classe do agronegócio, é a defesa da tese do marco temporal, um conceito surgido em 2009.

Naquele ano, o então ministro do STF Ayres Britto, ao julgar um caso de demarcação na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, propôs a adoção da tese do marco temporal. Em 2012, no primeiro mandato de Dilma Rousseff, a AGU publicou a Portaria 303, com entendimento similar ao de Ayres Brito. Embora esse normativo tenha sido revogado após forte pressão do movimento indígena, prosperaram, sob pressão da Frente Parlamentar da Agropecuária, conhecida como bancada ruralista, outros mecanismos para inviabilizar as demarcações, como a PEC 215 e a CPI da Funai. As pressões operam no sentido de transferir do Executivo para o Congresso Nacional o poder de demarcação das terras indígenas.

A ideia do marco temporal busca sepultar a tese do indigenato, prevista nos Art. 231 e 232 da Constituição Federal, que, entre outros, reconhece o direito originário dos povos indígenas sobre suas terras, considerando-o como protegido contra o direito de propriedade reclamado por não indígenas. Essa tese sustentou a maior parte das demarcações das terras indígenas sem a necessidade de pagamento aos ocupantes, a não ser pelas benfeitorias construídas de boa-fé.

Em meio ao cenário político nacional tão atribulado, desde 2021, segmentos importantes da sociedade civil têm acompanhado atentamente o julgamento do Marco Temporal, em curso no STF. O resultado final poderá tanto suspender como inviabilizar processos de demarcação de terras indígenas, que se arrastam há anos. O placar está 2 x 1: o relator, Fachin, votou contra, acompanhado de Alexandre de Moraes. Nunes Marques, a favor. André Mendonça pediu vistas, o que pode empurrar a decisão para o Congresso. Recentemente a Câmara dos Deputados aprovou um PL sobre a questão do Marco Temporal e agora tramita no Senado, onde os movimentos indígenas têm trabalhado para reverter.



Por fim, se Constituição de 1988 reconheceu os direitos territoriais dos povos indígenas, protegendo suas terras como fundamentais para suas culturas e sobrevivência, a Tese do Marco Temporal, por sua vez, propõe a limitação dos direitos territoriais apenas às áreas que estavam ocupadas até a data de promulgação da Constituição, o que pode ameaçar a integridade desses territórios e suas práticas agroecológicas tradicionais. Essa tensão entre a busca pela preservação dos ecossistemas (sociais e ambientais) e a garantia dos direitos territoriais indígenas coloca em foco a importância de considerar as complexidades culturais, históricas e ambientais ao abordar essa questão, visando um equilíbrio entre a promoção da agroecologia, a proteção dos territórios indígenas e a justiça social.

Conclusões

Atualmente, cerca de 13% do território brasileiro é reservado aos povos indígenas, desta porcentagem, 98% situa-se na região Amazônica. O restante espalha-se pelas regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Mato Grosso do Sul. Alega-se que há “muita terra para pouco índio”, mas não se considera que grande parte das áreas não têm aptidão agrícola, em termos de condições ambientais inatas, ou são inviáveis para a exploração agrícola. Os processos em andamento e em litígio correspondem a cerca de 7 milhões de hectares, muito inferior aos 130 milhões de hectares de pastos degradados e subutilizados em posse dos grandes proprietários. Apesar disso, processos de demarcação estão estagnados desde 2016, gerando insegurança jurídica tanto para ocupantes quanto para os povos indígenas. A paralisação desses processos amplia os conflitos ao invés de resolvê-los.

A tese do direito originário, embora justa, levanta questões complexas. Embora reconheça a dívida histórica com os povos indígenas, a anulação de títulos equivale à exoneração do Estado das responsabilidades por políticas de ocupação e financiamento agrícola. Isso impacta especialmente áreas já ocupadas há décadas e onde títulos de posse trocaram de mãos diversas vezes. Nesse cenário, é crucial o Poder Executivo propor soluções por meio de resoluções viáveis, como a mediação de conflitos, considerando a diversidade étnica dos povos indígenas e a diferenciação de seus direitos em relação ao direito de propriedade.

O Poder Executivo não pode mais se omitir nessa questão sensível. Há que propor mecanismos de resolução viáveis, passando pela mediação de conflitos. Há agentes do estado brasileiro que são contrários ou não compreendem os direitos indígenas, de modo que resistem à necessidade de se aplicar a eles um direito diverso do referente ao cidadão, por assim dizer, comum, principalmente no que se refere a questões específicas, como é o caso do território, que envolve garantir uma posse da terra fundada em uma perspectiva distinta do direito de propriedade privada. Tratar os povos indígenas desconsiderando a sua diferenciação étnica significa ignorar as particularidades culturais, históricas e econômicas de cada povo. O fim das demarcações, sem garantir aos indígenas o mínimo para sua existência,



não trará paz, mas sim o acirramento dos conflitos, que poderá, entre outros efeitos negativos, prejudicar ainda mais a imagem do país no exterior.

Referências bibliográficas

BRASIL. Presidência da República. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda Constitucional 215/00. Brasília

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI) ; Demarcação de Terra Indígena. Portal Funai. Disponível em < <http://www.funai.gov.br/demarcacao-de-terras-indigenas> >; Acesso em 13/03/17

FREITAS JÚNIOR, Luís de. A posse das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios como um instituto diverso da posse civil e sua qualificação como um direito constitucional fundamental / Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, 2010

LIMA, Eduardo Francisco. O Drama da Demarcação das Terras Indígenas. Portal Greenme, Publicado em 20/10/15. Disponível em ; Acessado em 15/03/17. 2015

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO PARANÁ (MPE/PR). Sobre a demarcação de terras indígenas no território brasileiro e a capacidade civil dos indígenas. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Direitos Humanos – Área das Comunidades Indígenas. Publicado em 26/06/13

RIBEIRO, Darcy. Os índios e a civilização: A integração das populações indígenas no Brasil moderno. São Paulo: Companhia das Letras. 1996