POPULAÇÕES INDÍGENAS E POLÍTICAS TERRITORIAIS: INCREMENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DOS PROCESSOS PARA A REGULARIZAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS SUL-MATO-GROSSENSSES¹

KATYA VIETTA²

RESUMO: *Partindo de alguns eventos peculiares, ligados ao contexto fundiário indígena, especialmente do Mato Grosso do Sul, proponho uma análise panorâmica, tendo em vista explicitar a crescente complexidade política e jurídica associada aos processos demarcatórios. Para tanto, proponho a análise de diferentes instrumentos legais que pautam o direito indígena às terras habitadas.*

PALAVRAS-CHAVE: *populações indígenas; políticas territoriais; processos demarcatórios sul-mato-grossenses.*

ABSTRACT: *Based on some peculiar events related to the indigenous land context, especially regarding the state of Mato Grosso do Sul, a panoramic analysis is proposed in order to explain the growing political and legal complexity associated with demarcation processes. Thus, I propose the analysis of different legal instruments that regulate indigenous rights to inhabited lands.*

KEYWORDS: *indigenous people; territorial policies; demarcation processes in Mato Grosso do Sul.*

Embora o foco da minha discussão seja o contexto fundiário referente às populações indígenas sul-mato-grossenses, em função do meu envolvimento recente com esta temática, junto aos Kaiowa, quero

¹ Este material, com algumas modificações, foi apresentado em mesa redonda no evento *A questão fundiária e as pesquisas de reconhecimento para indígenas e quilombolas*, promovido por *Mobilização Antropologia UFRGS* e *PPGAS-UFRGS*, realizado em 6 de julho de 2016 nas dependências da Universidade.

² Possui graduação em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1986), mestrado em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1992) e doutorado em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (2007). Integrou o corpo docente da UCDB (1996-2004) e da UEMS (2014-2015). Designada para a coordenação do GT Brilhante pegua, constituído pela Funai e 2008. E-mail: katya.vietta@gmail.com.

iniciar por uma reflexão relacionada à minha primeira inserção em processos demarcatórios indígenas, que aconteceu em meados dos anos 1990, através da experiência dos Mbyá de Barra do Ouro (Maquiné, RS). Relembrar este evento permite percorrer a crescente complexidade política e jurídica dos processos desta natureza, apontando para as dificuldades relacionadas nas duas pontas: o seu desencadeamento e a sua finalização.

Em 1995, aproveitando brechas abertas pela então chamada *Nova Constituição*, foi iniciada a *autodemarcação* da Terra Indígena Barra do Ouro. As ações de *autodemarcação* — desencadeadas a partir das populações interessadas, mas portadoras de legitimidade em decorrência da referência legal e da formalização do processo administrativo — pipocaram Brasil afora, pelo menos, até os primeiros dias de 1996, quando o governo federal instituiu *procedimentos administrativos de demarcação das terras indígenas*, através do Decreto 1.775 e da Portaria 14, regulamentando a elaboração e os trâmites dos *Relatórios Circunstanciados de Identificação e Demarcação* (RCID), nos moldes ainda em vigor.

As brechas que garantiram a ousadia das *autodemarcações* estavam apoiadas na Constituição, através do artigo 67, *Atos das Disposições Constitucionais Transitórias*; dos artigos 231 e 232, do capítulo *Dos índios*; do artigo 5, do capítulo *Dos direitos e deveres individuais e coletivos*; bem como na Lei 6.001/1973 — ou *Estatuto do Índio*. O artigo 67 estabeleceu cinco anos para a União concluir os processos demarcatórios das Terras Indígenas. O artigo 231 reconheceu as formas indígenas de organização social e os direitos originários sobre as *terras tradicionalmente ocupadas*. O artigo 232 afirmou serem os índios, suas comunidades e suas organizações partes legítimas para ingressar em juízo na defesa de seus direitos e interesses. O artigo 5, em seu inciso LXIII, garantiu legitimidade para qualquer cidadão propor ação popular envolvendo ato lesivo seja ao patrimônio público ou à entidade de que o Estado seja partícipe, ou à moralidade administrativa, ou, ainda, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. O *Estatuto do Índio*, através dos artigos 22 e 25, afirmou que o direito das populações indígenas à posse permanente das terras habitadas independe da sua demarcação jurídica; os artigos 18 e 19

desautorizaram qualquer recurso ou ato jurídico com a intenção de restringir o pleno exercício da posse indígena ou de questionar a demarcação processada em seus termos. Direito este garantido desde a Emenda Constitucional 01/1969, que, no artigo 198, incorporado à Constituição de 1967, mencionava a nulidade e a extinção de qualquer ação ou indenização contra a União e a Funai por parte de eventuais ocupantes das terras reconhecidas como indígenas.

A prerrogativa da supremacia do direito indígena às terras habitadas, parte do reconhecimento do *indigenato*, teoria jurídica através da qual se definiu o direito originário dos índios — porque congênito, precedente e superior a qualquer outro e, por isso, preexistente ao Estado brasileiro e ao seu ordenamento jurídico — em relação às terras ocupadas. Para as instâncias jurídicas existe um consenso quanto ao fato de a Constituição de 1988, bem como as anteriores, não instituir, mas apenas atualizar tal reconhecimento. Reafirmando e ampliando direitos definidos através do Alvará Régio de 1596 e das Cartas Régias de 1609 e 1611³, o Alvará de 1º de abril de 1680 declarou que as sesmarias concedidas pela Coroa não poderiam afetar o direito originário dos índios, seus senhores primários e naturais⁴. A Lei 601 — ou *Lei de Terras* —, primeira legislação a disciplinar a aquisição de terras no Brasil, editada 1850 e regulamentada em 1854 (Regulamento 1.318), ao referir-se à reserva de terras necessárias para os *aldeamentos* onde existiam *hordas selvagens* no interior de *terras devolutas*, ainda que por inferência, definiu e distinguiu a natureza de ambas, e ainda estabeleceu procedimentos

³ Referindo-se às terras dos aldeamentos indígenas, o Alvará de 26 de julho de 1596 institui que: "o gentio [...] será senhor de sua fazenda, asi como o he na serra" (SERAFIM LEITE *apud* PERRONE-MOISÉS, 2000, p. 109). Nas Cartas Régias de 30 de junho de 1609 e de 10 de setembro de 1611 foi reconhecido "o pleno domínio dos índios sobre seus territórios e sobre as terras que lhes são alocadas nos aldeamentos" e que: "os gentios são senhores de suas fazendas nas povoações, como são na Serra, sem lhes poderem ser tomadas, nem sobre elles se lhes fazer moléstia ou injustiça alguma; nem poderão ser mudados contra suas vontades das capitâneas e lugares que lhes forem ordenados, salvo quando elles livremente quizerem fazer" (CARNEIRO DA CUNHA, 1987, p. 58).

⁴ "E para que os ditos Gentios, que assim decerem, e os mais, que há de presente, melhor se conservem nas Aldeias: hey por bem que senhores de suas fazendas, como o são no Sertão, sem lhe poderem ser tomadas, nem sobre ellas se lhe fazer moléstia. E o Governador com parecer dos ditos Religiosos assinará aos que descerem do Sertão, lugares convenientes para neles lavrarem, e cultivarem, e não poderão ser mudados dos ditos lugares contra sua vontade, nem serão obrigados a pagar foro, ou tributo algum das ditas terras, que ainda estejam dados em Sesmarias e pessoas particulares, porque na concessão destas se reserva sempre o prejuízo de terceiro, e muito mais se entende, e quero que se entenda ser reservado o prejuízo, e direito os Índios, primários e naturais senhores delas" (CARNEIRO DA CUNHA, 1987, p. 59).

para a execução desta *reserva*, a qual não se aliena enquanto *o governo imperial der pleno gozo* aos índios⁵.

No entanto, o Brasil independente resistiu à execução de uma política territorial em favor aos índios, bem como à consolidação de uma política indigenista. Na Constituinte, em 1823, foi apresentado o projeto elaborado por José Bonifácio de Andrada e Silva, *Apontamentos para a Civilização dos índios brabos do Império do Brasil*, o qual, embora não tenha sido absorvido pela Constituição Imperial, serviu de referência para políticas posteriores. Entre os temas tratados estava a necessidade de garantir o direito às terras habitadas, reconhecendo os índios como seus “*legítimos senhores*”, mas também a defesa da sua inserção ao conjunto da sociedade nacional (CARNEIRO DA CUNHA, 1987, p. 64–65). Entretanto, a ação política se ocupou mais deste tema do que daquele.

A Constituição Republicana de 1891 também foi omissa em relação aos direitos indígenas, e, em seu artigo 64, transferiu para os estados as “terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios”. Porém, em seu artigo 83 garantiu o vigor das leis do antigo regime, enquanto não fossem revogadas nem contrariassem o sistema de governo firmado pela Constituição e os princípios nela consagrados. Neste sentido, o jurista João Mendes Júnior argumentou quanto à pertinência da *reserva das terras necessárias para os índios*, como configurado na regulamentação da Lei de Terras, apontando para a distinção entre *terras devolutas* e o que denominou *terras do indigenato*, como se pode ler na argumentação do então Procurador da República Gilmar Mendes (1988, p. 120–121), redigida um pouco antes da promulgação da Carta de 1988:

⁵ Cf. Regulamento 1318/1854: Capítulo VI: *Das terras reservadas*:

“Art. 72. Serão reservadas terras devolutas para colonização, e aldeamento de indígenas nos districtos, onde existirem hordas selvagens.

Art. 73. Os Inspectores, e Agrimensores, tendo noticia da existencia de taes hordas nas terras devolutas, que tiverem de medir, procurarão instruir-se de seu genio e indole, do numero provavel de almas, que ellas contêm, e da facilidade, ou difficuldade, que houver para o seu aldeamento; e de tudo informarão o Director Geral das Terras Publicas, por intermedio dos Delegados, indicando o lugar mais azado para o estabelecimento do aldeamento, e os meios de o obter; bem como a extensão de terra para isso necessaria.

Art. 74. A vista de taes informações, o Director Geral proporá ao Governo Imperial a reserva das terras necessarias para o aldeamento, e todas as providencias para que este se obtenha.

Art. 75. As terras reservadas para colonização de indígenas, e por elles distribuidas, são destinadas ao seu usufructo; e não poderão ser alienadas, em quanto o Governo Imperial, por acto especial, não lhes conceder o pleno gozo dellas, por assim o permittir o seu estado de civilização”.

Sob o império da Constituição de 1891 já não figurava pertinente considerar como *devolutas* as terras ocupadas pelos indígenas. Em erudita conferência proferida na antiga Sociedade de Ethnographia e Civilização dos Índios, nos idos de 1902, demonstrou o insigne Professor João Mendes Júnior, que as terras do *indigenato* não podiam ser tratadas como se devolutas fossem. Faz-se mister registrar o seu magistério *verbis*: A Constituição Federal [1891], no art. 64, determina que pertencem aos Estados as terras devolutas situadas nos respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que for indispensável para defeza das fronteiras, construcções militares e estradas de ferro federaes [...].

Aos Estados ficaram as terras devolutas; ora, as terras do *indigenato*, sendo terras congenitamente possuídas não são devolutas, isto é, são originalmente reservadas, na forma do Alvará de 1º de abril de 1680 [...].

Os nossos sertanejos acham-se, portanto, diante dos seguintes títulos originários de propriedade:

1º - O das terras possuídas por hordas selvagens coletivamente organizadas, cujas posses não estão sujeitas à legitimação, visto que o seu título não é a ocupação, mas o *indigenato* - Alvara 1º de abril 1680... (*Os indígenas do Brazil e seus direitos individuais e políticos* 1912, p. 61-62 e 64) (MENDES, 1988, p. 120-121).

A partir da Carta de 1934 tem-se o reconhecimento constitucional dos direitos territoriais indígenas. Com algumas alterações, as Cartas de 1934, 1937 e 1946 reconheceram o respeito à posse indígena, em caráter inalienável, das terras habitadas. Porém, a primeira e a última conferiram à União a competência para a *incorporação dos silvícolas à comunhão nacional*. A Constituição de 1967, na prática, não alterou estes princípios, mas incluiu, no inciso IV do artigo 4, que as “terras ocupadas pelos silvícolas são bens da União”⁶.

⁶ Em seu artigo 129, a Carta de 1934 definiu o respeito à posse indígena, em caráter inalienável, das terras em que os índios se achem permanentemente localizados. Contudo, em seu artigo 5 determinou a competência da União em “legislar sobre [...] a incorporação dos silvícolas à comunhão nacional”. A Constituição de 1937, no artigo 154, fez referência à posse indígena nos mesmos termos, mas suprimiu a perspectiva de integração, que foi recuperada no artigo 5 da Constituição de 1946. O artigo 216 desta igualmente reconheceu a posse indígena de suas terras, vetando a sua remoção. A Carta de 1967, em seu artigo 186, menciona a posse permanente das terras habitadas pelos índios e instaura o direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes.

O reconhecimento do indigenato tem lastrado as reivindicações demarcatórias, que pela força da sua historicidade qualifica o conceito de posse indígena, há muito diferenciado de outras categorias de terras de domínio público. Lastro consistente, inclusive, para respaldar o ressarcimento de posse para populações que tiveram seu direito suprimido pela via da *remoção forçada*, como já foi distinguido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para litígios deste tipo⁷. Resultante de diferentes níveis de violência, a *remoção forçada* é um dado histórico recorrente, apresentando uma cronologia imbricada à exploração e à ocupação do interior do país na busca do alargamento, consolidação e defesa da fronteira nacional e, mais recentemente, à mecanização do agronegócio, que permitiu uma considerável ampliação das terras cultivadas, em detrimento das matas e de seus habitantes.

Expansão, exploração, ocupação, defesa de fronteira e produção econômica sempre foram ações inclusas em projetos públicos, historicamente implementados e/ou apoiados pela Coroa/Estado. Sendo o governo central promotor, apoiador e executor de tais ações, pode-se dizer que a preservação do direito à posse indígena de suas terras não foi a pedra de toque de suas políticas, especialmente ao se alienar do trato da questão fundiária, passando para as províncias/estados a responsabilidade de executar a Lei de Terras e, posteriormente, da administração das terras devolutas, como estabelecido a partir da

⁷ Como pode ser visto, por exemplo, na discussão a respeito dos direitos territoriais krenak, quando o STF afirmou não ser passível de descaracterização o *animus possidendi dos silvícolas* pelo fato de terem sido forçados a se retirarem de suas terras (ACO 323, Relator Ministro Francisco Rezek, julgamento em 14-10-93, DJ 16-9-94. Ver: Duprat s/d, p.2 e Ação Civil Pública. Ministério Público Federal. Belo Horizonte, 10 de dezembro de 2015). Mais recentemente, nos debates relacionados à elaboração da Súmula 650/STF, referente ao alcance do artigo 20 da Constituição às terras de aldeamentos extintos, consta: “Os indígenas da etnia Guarani-Kaiowá no Mato Grosso do Sul, por exemplo, nunca abandonaram suas terras hoje subdivididas e cercadas por propriedades privadas, algumas alegadamente transferidas pelo governo estadual a particulares. Os indígenas sempre habitaram as cercanias das áreas demandadas ou reservas indígenas próximas, para as quais foram transferidos arbitrariamente e, destarte, não se enquadram na figura do aldeamento extinto”. Nesse sentido, esclarece o Ministro Gilmar Mendes em seu voto no Recurso Extraordinário N.416.144-3, que o artigo 64 da Constituição de 1891 não incluiu as terras destinadas ao indigenato na categoria de “terras devolutas” e que os consequentes textos constitucionais enfatizaram o valor da posse indígena, determinando a propriedade da União e o usufruto dos indígenas. Acrescenta: “É certo, também, isto é algo pacífico, que eventual afastamento ou expulsão dos índios das terras a eles destinadas, ou por eles ocupadas, não constituía *modus operandi* ou *faciendi* para a eliminação da propriedade – isso, parece-me, implícito, inclusive, na discussão. De modo que a União continuava a ser proprietária dessas terras [...]” (Voto Min. Gilmar Mendes, STF – Recurso Extraordinário N. 416.144-3/ MT – Rel. Min. Ellen Gracie – DJU de 01.10.04) [Veja: Procuradoria Federal Especializada FUNAI apud *Análise Jurídica da Demarcação Administrativa das Terras Indígenas no Brasil*. Consultoria Jurídica janeiro – julho 2006, p.108].

Constituição de 1891.

O resultado foi a crescente e desmedida privatização de terras públicas, incluindo as terras ocupadas pelos índios, em um cenário fértil para a definição dos latifúndios e a consolidação das oligarquias regionais, neles enraizadas, invariavelmente se sobrepondo ao reconhecimento dos direitos indígenas, estabelecendo uma das consistentes origens das disputas entre as populações indígenas e os portadores de títulos de propriedade, sejam eles herdeiros daquelas oligarquias ou compradores de boa-fé de terras tituladas a partir deles. A este quadro ainda precisam ser somados outros dispositivos legais que também tiveram uma falha eficácia, como o Decreto Federal 5.484/1928, voltado para a regulamentação da situação dos índios nascidos no território nacional e o Decreto Federal 736/1936, que aprovou o *Regulamento do Serviço de Proteção aos Índios (SPI)*.

O primeiro estabeleceu, em seus artigos 8, 9 e 10: a transferência, para o Ministério da Agricultura, que sediava o SPI, das terras pertencentes ao patrimônio nacional, julgadas necessárias ao órgão indigenista; a permuta com particulares das terras do patrimônio nacional, “visando a fundação de povoações indígenas”; a promoção de cessão gratuita para o domínio da União das terras devolutas pertencentes aos estados que se acharem ocupadas pelos índios, bem como das terras das extintas aldeias, que foram transferidas as antigas províncias⁸. Entre as providências relativas ao trato da posse das terras

⁸ “Decreto nº 5.484, de 27 de junho de 1928

[...] Título II: Das terras para índios

Capítulo I: Terras do patrimonio nacional

Art. 8º O Governo Federal providenciará no sentido de passarem para o Ministerio da Agricultura, sem onus para este, as terras pertencentes ao Patrimonio Nacional, que forem julgadas necessarias ao Serviço de Proteção aos Índios.

Art. 9º Para a fundação de Povoações Indigenas, fica o Governo autorizado a permutar com particulares as terras do Patrimonio Nacional, que estiverem sem applicação, ou que puderem ser alienadas, a juizo do mesmo Governo.

Capítulo II: Terras pertencentes aos estados

Art. 10. O Governo Federal promoverá a cessão gratuita para o dominio da União das terras devolutas pertencentes aos Estados, que se acharem occupadas pelos indios, bem como a das terras das extintas aldeias, que foram transferidas ás antigas Provincias pela lei de 20 de outubro de 1887.

§ 1º As terras cedidas serão delimitadas em zonas correspondentes á occupação legal já existente, sendo respeitada a posse dos indios, assim como o uso e gozo por elles das riquezas naturaes ahi encontradas.

§ 2º Respeitada essa posse, poderá o Governo Federal empregar as ditas terras para a fundação de povoações indigenas, ou qualquer outra fórmula de localização de indios. [...]

Título IV: Disposições do Direito Penal

Capítulo I: Dos crimes contra indios [...]

Art. 25. Invadir á mão armada as sesmarias ou quaesquer terras sob a posse dos indios, quer para

indígenas, o Decreto 736/1936 incumbiu o SPI de garantir o respeito àquelas já reconhecidas em virtude da Lei de Terras e outras posteriores, impedindo “que as terras habitadas pelos selvícolas sejam tratadas como se devolutas fossem, demarcando-as, fazendo respeitar, garantir, reconhecer e legalizar a posse dos índios, já pelos Governos Estadões ou Municipais, já pelos particulares”⁹.

hostilizar-los, quer para o fim de explorar os productos naturaes das ditas terras; commetter depredações ou violencias contra arranchamentos, aldeias, povoações indigenas ou postos de serviços; alliciar gente para impedir, por qualquer meio de coacção, a continuação da posse dos índios nas terras por elles occupadas.

Pena - de prisão cellular por um a tres annos, além daquellas em que incorrer pela violencia.

Paragrapho unico. A entrada á noite nos pousos de qualquer especie, em que se abrigam índios, é equiparada, para os effeitos penas, quando praticada por individuo civilizado, á violação de domicilio, de que trata o art. 196 do Codigo Penal.

Art. 26. A destruição ou damnificação da cousa de qualquer valor, movel, immovel ou semovente, de propriedade de índios, será punivel segundo o disposto no art. 329 do Codigo Penal. [...]

Disposições geraes

Art. 40. O Governo Federal providenciará no sentido de passarem para o Ministerio da Agricultura os edificios ou outra qualquer propriedade do Patrimonio Nacional que, estando sem applicação, forem julgados necessarios ao Serviço de Protecção aos Índios, ficando tambem autorizado a permutar com particulares taes propriedades por terrenos uteis ao mesmo Serviço”.

⁹ “Decreto nº 736, de 6 de abril de 1936

[...]Art. 1º O Serviço de Protecção aos Índios, constituindo órgão da Inspectoria Especial de Fronteiras, terá por fim:

a) prestar aos índios do Brasil, protecção e assistencia, amparando a vida, a liberdade e a propriedade dos aborigenes: defendendo-os do exterminio, resguardando-os da oppressão da expoliação, bem como abrigando-os da miseria; quer vivam aldeiados, reunidos em tribus ou promiscuamente com civilizados; [...] Art. 2º A Protecção, assistencia, defesa ou amparo de que trata o art. 1º, daverão ser dadas na propria terra habitada pelos selvícolas, salvo os casos de afastamento por motivo de enchentes, seccas, epidemias ou outras calamidades ou motivos justificaveis; e terá por fim:

a) promover a effectivação dos direitos e garantias que as leis vigentes conferem aos índios;
b) garantir a effectividade da posse das terras habitadas pelos índios, como condição indispensavel e basica de sua tranquilidade e de seu desenvolvimento futuro;
c) por em pratica os meios mais prompts e efficazes para que os civilizados respeitem as terras dos índios e vice-versa; [...]

Art. 3º O Serviço de Protecção aos índios promoverá os actos mais convenientes:

a) para impedir que as terras habitadas pelos selvícolas sejam tratadas como se devolutas fossem demarcando-as, fazendo respeitar, garantir, reconhecer e legalizar a posse dos índios, já pelos Governos Estadões ou Municipais, já pelos particulares;

b) para que na falta de accordo sejam requeridos ao Juiz Federal correspondente os remedios legais competetes, para garantir aos selvícolas as suas posses, na forma do decreto n. 5.484, de 27 de junho de 1928;

c) para que, igualmente, sejam respeitadas as posses dos índios já reconhecidas em virtude da lei de 18 de setembro de 1850 [*Lei de Terras*] e outras posteriores, ainda mesmo nos casos de extincção dos aldeamentos, provando que o facto dos Governos terem deixado de administrar esses aldeamentos ou estabelecimentos, ou de superintendel-os, não justifica que os índios, ou seus descendentes, sejam expoliados de suas terras;

d) para que sejam cedidas as terras que forem julgadas necessarias aos estabelecimentos do Departamento do Serviço de Protecção aos Índios; [...]

Art. 16. A Inspectoria compete: [...]

c) promover, por si ou mediante instrucções da Chefia do Serviço, junto aos Governos dos Estados ou dos Municipios, os actos necessarios para que se legalizem as posses de terras occupadas por índios, para que sejam respeitadas as concessões de terras feitas de accordo com a lei de 18 de setembro de 1850 e cedidas

Ao inviabilizar tanto as ações indenizatórias envolvendo terras reconhecidas como indígenas, nos termos propostos pelo artigo 198 da Constituição de 1967, como os atos voltados à restrição do exercício da posse indígena ou da demarcação de suas terras, através do *Estatuto do Índio*, o governo central se apartou dos desmandos anteriormente praticados por províncias e estados, após definir *as terras ocupadas pelos silvícolas* como bens da União, também nos termos da Carta de 1967. Porém, se este dispositivo pudesse aparentar qualquer perspectiva de ganho ao reconhecimento da posse indígena, ele se esboroou frente às pressões políticas contrárias à sua execução. O que não pode ser dito uma exceção em contextos deste tipo, seja no passado ou no presente.

Como mostrado mais acima, as regras trazidas pela então *Nova Constituição* tiveram caminho similar. A pressão política inicialmente tendeu a se concentrar no desencadeamento do processo, pois, conforme o ordenamento legal então vigente, uma vez demonstrado o fundamento da posse indígena, o seu curso poderia até ser retardado, mas a demarcação não tinha como ser contestada. Neste aspecto centrou-se a importância do protagonismo indígena na execução das autodemarcações, amortecido pelo Decreto 1.775/96.

A rigor, este decreto veio regulamentar a competência da Funai na iniciativa e na orientação da demarcação das terras indígenas, bem como a participação dos índios no processo, além de consolidar e disciplinar a produção dos Relatórios Circunstanciados de Identificação e Demarcação (RCIDs), a partir da Portaria 14 da Funai, que lhe é associada. O formato proposto para os RCIDs inegavelmente contribuiu para qualificar a fundamentação das pesquisas e de seus produtos e, conseqüentemente, o conjunto das ações demarcatórias. Ele também definiu termos para a publicação de versão resumida dos RCIDs, ato que regulamentou prazos para as manifestações das partes envolvidas¹⁰.

ao Governo Federal as terras devolutas que forem julgadas necessárias ao estabelecimento do Serviço de Protecção aos Índios e, em seguida, promover providencias para a legalização das posses dos índios respectivos; [...]”.

¹⁰ O Decreto 1.775/1996 determina que, desde o desencadeamento do procedimento demarcatório até 90 dias após a publicação do resumo, cabe manifestação, por parte de estados e de municípios, por meio de razões instruídas com provas pertinentes a serem apresentadas à Funai, a fim de pleitear indenização ou demonstrar alguma eventual incorreção quanto ao material exposto nos relatórios. Nos 60 dias subsequentes, cabe à Funai encaminhar ao Ministério da Justiça o RCID e os pareceres relativos a tais manifestações, tendo este Ministério 30 dias para deliberar, decidindo por declarar a demarcação, por

Não há limites de tempo para a finalização dos RCIDs, mas após a sua aprovação foi previsto pouco mais de seis meses, com um eventual acréscimo de três meses, caso a realização de perícia se faça necessária, para que o Ministério da Justiça se posicione, aprovando ou rejeitando a demarcação.

No entanto, a prática mostra estes processos se arrastando por décadas sem vislumbrar conclusão. Uma decorrência do reconhecimento do direito ao contraditório, que embora tenha sido trazido para o processo demarcatório através do Decreto 1.775/96 está além dele. Conforme o artigo 5, inciso LV, do capítulo *Dos direitos e deveres individuais e coletivos*, a Constituição assegurou o contraditório e a ampla defesa aos litigantes em processo judicial ou administrativo. Isso é muito mais que uma representatividade eventualmente exercida através de governo municipal ou estadual frente ao conteúdo exposto no RCID, como previu o oitavo parágrafo do artigo segundo daquele decreto. Daí a possibilidade de judicialização dos processos demarcatórios, levando a Funai a deixar o palco principal do litígio para os tribunais. Tecnicamente, isso não pode ser dito um problema, pois garante o amplo direito de defesa a todos os envolvidos. Contudo, definiu excessiva longevidade aos processos. Se tal morosidade se vincula à própria estrutura de funcionamento do judiciário brasileiro, ela também tem sido ampliada por expedientes que não necessariamente estão a serviço da qualificação do pleito, como a sobreposição de recursos com finalidade idêntica ou similar, apresentadas por diferentes organizações, o que pode ser juridicamente legítimo, mas nem por isso deixa de ser imoral¹¹.

Do dito até aqui, emerge a importância de se caminhar para a qualificação do debate em torno da responsabilidade do Estado na

estabelecer novas diligências, a serem realizadas em 90 dias, ou pela desaprovação da identificação, caso haja algum desacordo com a legislação vigente. Aprovada a demarcação, tem início a retirada dos ocupantes não índios e a subsequente expedição do decreto de homologação da demarcação, que precisa ser registrado junto ao Patrimônio da União.

¹¹ Este é um caminho recorrente no contexto dos processos demarcatórios sul-mato-grossenses, mas não só aqui. O RCID referente à TI Panambi-Lagoa Rica (Douradina, MS), por exemplo, teve o tamanho da área delimitada questionado por diferentes associações ligadas aos proprietários rurais. Nenhuma das ações apresentou argumentos consistentes, mas foram meses para o julgamento de cada uma delas. Segundo dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2015 eram 140 ações judiciais envolvendo processos demarcatórios de TIs localizadas apenas no Mato Grosso do Sul tramitando nas três instâncias da Justiça Federal (Agência Pública por Tânia Caliari. Adeus, Guyraroká. 8/09/2016).

origem, na manutenção e também na solução dos litígios envolvendo os direitos de posse indígena e de propriedade privada, que historicamente são muito mais que embates referentes ao campo étnico, ao agronegócio ou à boa-fé dos portadores de título de propriedade. Especialmente neste momento, quando se consolidam argumentos na defesa de temas como as Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 215/2000 e 71/2011 e o *marco temporal*.

A PEC 215/2000 apensa uma série de PECs, propondo trazer para o Congresso Nacional competências cruciais para a condução e o desfecho dos processos demarcatórios¹². A PEC 71/2011¹³ prevê indenizações da terra para os portadores de títulos de propriedade incidentes em posses reconhecidas como indígenas, sem propor qualquer problematização quanto aos termos de concessão desta titularidade. Ambas podem ser vistas dentro de uma sequência de ações voltadas para a preservação de interesses dos ocupantes das terras reivindicadas como indígenas, traçando um caminho jurídico diferente do até então vigente. Na mesma esteira está o *marco temporal*, uma amarga herança do julgamento relacionado ao questionamento da homologação da TI Raposa Serra do Sol (RR), que através do voto do ministro Carlos Alberto Menezes Direito trouxe uma perspectiva de reconhecimento da posse indígena apenas para as terras habitadas quando da promulgação da Constituição, em outubro de 1988, no que ficou conhecido entre os juristas como *teoria do fato indígena*¹⁴.

¹² *Ementa*: acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 4º e acrescenta o § 8º ambos no art. 231, da Constituição Federal. *Explicação da Ementa*: Inclui dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas; estabelecendo que os critérios e procedimentos de demarcação serão regulamentados por lei.

Apensados à PEC 215/2000: PEC 579/2002; PEC 257/2004; PEC 275/2004; PEC 319/2004; PEC 156/2003; PEC 37/2007; PEC 117/2007; PEC 411/2009; PEC 415/2009; PEC 161/2007, PEC 291/2008 (Cf. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>).

¹³ A Proposta de Emenda à Constituição 71, de 2011 altera o parágrafo 6º do artigo 231 e acrescenta o artigo 67-A ao *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*, para permitir a indenização de possuidores de títulos dominiais relativos a terras declaradas como indígenas, expedidos até o dia 5 de outubro de 1988 (Cf. <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101237>).

¹⁴ Conforme notícia produzida pelo STF, durante o julgamento da petição 3388 (ocorrida em 19 de março de 2009, referente à ação popular objetivando a impugnar demarcação da TI Raposa Serra do Sol em área contínua, como definido na Portaria MJ 534/2005 e posterior decreto homologatório, assinado no mesmo ano), “os ministros do STF analisaram 18 condições trazidas pelo ministro Carlos Alberto Menezes Direito para regular a situação dos territórios da União ocupados por índios, e garantir a soberania nacional sobre as terras demarcadas. Ao final dos debates, foram fixadas 19 ressalvas, sujeitas ainda a alterações durante a redação do acórdão [...]”. As 19 ressalvas propuseram restrições ao usufruto indígena no tocante às riquezas do solo e subsolo, incluindo os recursos hídricos, ambientais, minerais, potenciais

Propondo, assim, a supressão do direito daqueles que tiveram que lidar com a *remoção forçada*, ou seja, parte absolutamente significativa dos litígios que se arrastam por muitas décadas sem qualquer solução¹⁵.

Para regular esta nova orientação, o STF trouxe considerações, expressas no Informe 774¹⁶, publicado em fevereiro de 2015, onde

energéticos, bem como submeteram este usufruto à soberania e à defesa nacional, e, ainda, vedaram a possibilidade de ampliação de TI anteriormente demarcada (STF impõe 19 condições para demarcação de terras indígenas. *Notícias STF*. 19 de março de 2009). No entanto, em seu voto-vista, o ministro Menezes Direito sugeriu o abandono da teoria do indigenato e o acolhimento da *teoria do fato indígena*, sustentando a noção de *marco temporal*. Seu posicionamento integrou o dispositivo da decisão proferida pelo Relator do processo (BALTAR, 2014). Em outubro de 2013, o STF julgou os embargos petição 3388, mantendo a demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e estabelecendo que as decisões relativas à esta ação não possuíam efeito vinculante, isto é, não poderiam ser automaticamente extensivas a outros litígios envolvendo terras indígenas. No mesmo julgamento, os ministros também decidiram que os índios podem realizar suas formas tradicionais de extrativismo mineral e a produção de arte-artisanato sem objetivo econômico; contudo, o garimpo e a chamada faiscção com fins comerciais passam a depender de autorização do Congresso Nacional (Carta Capital 24/10/2013, por Felipe Milanez. STF garante direitos constitucionais indígenas). Aqui não houve qualquer fixação a respeito do da noção de *marco temporal*.

¹⁵ Entre 2015 e 2016, a teoria do *marco temporal* serviu para paralisar, entre outros pelo Brasil, três processos demarcatórios no Mato Grosso do Sul, relativos às TIs kaiova Guyra Hoka e Panambi-Lagoa Rica e a TI terena Limão Verde. O processo demarcatório referente à Guyra Hoka iniciou em 2001. Panambi-Lagoa Rica enfrenta o sexto processo demarcatório (FUNAI 08620.026980/11), iniciado em 2008. Ele é antecedido pelos processos: SPI 3.433/1949, SPI 2.995/1951, Funai 1.439/1971, Funai 1148/1982. Há ainda um outro iniciado em 2005, através de Portaria Funai 1029/PRES de 12/10/2005. A TI Limão Verde foi identificada em 1990 e homologada em 2003.

¹⁶ No *Informativo STF 774*, publicado em fevereiro de 2015, consta:

“Renitente esbulho e terra tradicionalmente ocupada por índios (Transcrições)

RELATOR: Ministro Teori Zavascki

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TERRA INDÍGENA “LIMÃO VERDE”. ÁREA TRADICIONALMENTE OCUPADA PELOS ÍNDIOS (ART. 231, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). MARCO TEMPORAL. PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO CUMPRIMENTO. RENITENTE ESBULHO PERPETRADO POR NÃO ÍNDIOS: NÃO CONFIGURAÇÃO.

1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Pet 3.388, Rel. Min. CARLOS BRITTO, DJe de 1º/7/2010, estabeleceu como marco temporal de ocupação da terra pelos índios, para efeito de reconhecimento como terra indígena, a data da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988.

2. Conforme entendimento consubstanciado na Súmula 650/STF, o conceito de “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” não abrange aquelas que eram possuídas pelos nativos no passado remoto. Precedente: RMS 29.087, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 14/10/2014.

3. Renitente esbulho não pode ser confundido com ocupação passada ou com desocupação forçada, ocorrida no passado. Há de haver, para configuração de esbulho, situação de efetivo conflito possessório que, mesmo iniciado no passado, ainda persista até o marco demarcatório temporal atual (vale dizer, a data da promulgação da Constituição de 1988), conflito que se materializa por circunstâncias de fato ou, pelo menos, por uma controvérsia possessória judicializada.

4. Agravo regimental a que se dá provimento.

RELATÓRIO: Trata-se de agravo regimental contra decisão que, em demanda em que se discute a respeito da natureza indígena de área de terras situada no Município de Aquidauana, Estado do Mato Grosso do Sul (Fazenda Santa Bárbara), conheceu de agravo para negar seguimento a recurso extraordinário aos fundamentos de que (a) a Súmula 650/STF não se aplica ao presente caso, por tratar-se de hipótese diversa; (b) “embora o marco temporal de ocupação de um determinado espaço geográfico por determinada etnia aborígine, para fins de reconhecimento de que se trata de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, seja a data da promulgação da Carta Magna (5 de outubro de 1988), o renitente esbulho por parte de não índios não é hábil a descaracterizar a tradicionalidade da posse nativa” (fl.

consta: embora o conceito de *terras tradicionalmente ocupadas pelos índios* não inclui aquelas possuídas pelos nativos no passado remoto (cf. Súmula 650/STF), o *renitente esbulho* não pode ser confundido com *ocupação passada* ou com a *desocupação forçada*, ocorrida no passado. Há de haver, para configuração de *esbulho*, situação de efetivo conflito possessório que, mesmo iniciado no passado, ainda persista até o marco demarcatório temporal atual (i.e., a promulgação da Constituição), conflito este que se materializa por circunstâncias de fato ou, pelo menos, por uma controvérsia possessória judicializada. Aqui é preciso ter em conta que até a promulgação da Carta de 1988 os índios eram tutelados pelo Estado. Foram raríssimas as situações em que o órgão indigenista federal se colocou de forma adversa aos interesses do poder público ou daqueles segmentos que lhes serviam de apoio. A história recente mostrou que foi muito mais fácil realizar ações públicas voltadas para a exploração, ocupação e produção de títulos de propriedade privada sobre terras indígenas do que reconhecer os direitos conferidos aos índios sobre elas. Neste contexto, constituir *conflito materializado por circunstâncias fato ou controvérsia possessória judicializada* como baliza significa menosprezar a recente história territorial do Oeste brasileiro.

Frente a este conjunto de considerações, ainda é preciso chamar a atenção para outro importante debate, promovendo uma reflexão a respeito do tipo de Estado pluriétnico que se pretende consolidar, ao desconsiderar a problematização da relação entre a salvaguarda das terras indígenas e esta condição de pluralidade. Conforme o artigo 215 da Constituição, coube ao Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais, incluindo a proteção das manifestações das culturas indígenas. O artigo 216 estabeleceu que o patrimônio cultural brasileiro é constituído por bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais foram incluídos: as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e

3086); (c) dissentir das conclusões do acórdão recorrido demandaria o reexame de fatos e provas, providência vedada pela Súmula 279/STF [...]”.

tecnológicas.

Em relação às populações indígenas, os direitos inclusos na Constituição Federal através dos artigos 215 e 216 estão prioritariamente respaldados a partir do artigo 231, cujo segundo parágrafo traz a definição jurídica de *terras tradicionalmente ocupadas pelos índios* como sendo aquelas por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e as necessárias para sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições¹⁷. Os Kaiowa se referem a elas como *tekoha*. Calcado nas relações de parentesco, articuladas a partir da família extensa e em seus desdobramentos nos campos político, econômico, ritual, em tempos de terras fartas, um *tekoha* era a unidade mínima de organização social kaiowa. No seu sentido mais visível, refere-se ao lugar onde se vive segundo os próprios princípios sociais, políticos, rituais, territoriais. A expressão *teko* pode ser traduzida por “vida” ou “formato”, “maneira de viver” que, em uma acepção mais ampla, remete à noção de cultura. A ideia de *teko* também se vincula ao um *tekojara* (divindade criadora, que no caso dos kaiowa é Ñanderu /Ñandejara). Entretanto, todos os seres — humanos, animais, plantas — têm *teko* e seus próprios *tekojara*. A expressão *ha* pode ser traduzida por “lugar” ou “onde algo acontece” (VIETTA, 2007, p. 459–466).

As questões pontuadas até aqui me possibilitam perceber a consolidação jurídica dos direitos territoriais indígenas, em especial dos Kaiowa, povo que tenho acompanhado mais proximamente, tendo oportunidades de compartilhar espaços e experiências. Porém, no Mato Grosso do Sul, esta não é necessariamente uma relação inusitada. Qualquer cidadão sul-mato-grossense tem ou teve algum tipo de experiência com os índios nas escolas, nas universidades, nas igrejas, no exercício da política partidária, na prestação de serviço em propriedades rurais e, mais recentemente, nos espaços urbanos, no comércio de produtos da roça ou da arte-artesanato, na mendicância, no apoio ou no rechaço às suas lutas. São raros os dias em que a imprensa local não se ocupa deles, porém, essencialmente registrando

¹⁷ Estes temas também estão resguardados através da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que é parte dos instrumentos legais brasileiros desde abril de 2004.

situações de violência, em caráter pessoal ou coletivo, expondo a má administração dos serviços públicos que lhes afetam, incluindo as disputas fundiárias que somam regular e crescentemente as suas vítimas, muitas fatais.

Este quadro não é novo, assim como não é de hoje que as populações indígenas sul-mato-grossenses apresentam baixos índices sociais, tanto em comparação com as demais populações indígenas como em relação ao conjunto da população brasileira, reflexo direto de uma das menores ofertas nacionais, na relação entre contingente populacional e terra indígena ocupada, comprometendo todos os índices que medem desenvolvimento humano e qualidade de vida. Neste contexto, os Kaiowa e os Guarani são os mais penalizados. Entre eles a desnutrição, o suicídio, o alcoolismo e outros estados de doença e de violência são experiências rotineiras. Tais índices são puxados pela Reserva de Dourados (Dourados), habitada por 11.248 índios (SIASI/Funasa, 2011) majoritariamente kaiowa e guarani, espremidos em 3.467 hectares. Em outubro de 2008 eram mais de trezentas famílias dispondo apenas do terreno ocupado pela casa, não havendo espaço para qualquer tipo de plantio (VIETTA, 2011). Se para muitos a Reserva de Dourados detém o pior quadro social no cenário indígena nacional, ela não pode ser dita uma exceção no cenário local¹⁸.

Os bem mais de 70 mil índios que habitam o Mato Grosso do Sul formam a segunda maior população indígena do país, composta pelos Kaiowa (tupi-guarani) e Guarani (tupi-guarani), Terena (Aruak), Atikum (Aruak), Kinikinawa (Aruak), Kadiweu (Guaikuru), Ofaie-Xavante (Jê), Guato (Jê) e Kamba (Chiquitano), mas os Layana (Aruak), os Payagua (Guaikuru) e os Kaiapo (Jê) já estiveram entre eles. Para o estado, o Instituto Socioambiental (ISA) relaciona 54 TIs homologadas ou em processo demarcatório, mas há dezenas de reivindicações que não aparecem nos registros do ISA ou da Funai. Dasquelas 54 TIs, 22 já superaram os litígios, as demais ainda caminham neste sentido,

¹⁸ Em relatório referente à saúde indígena no estado, produzido pelo presidente do Conselho Distrital de Saúde Indígena de MS, consta: expectativa de vida semelhante à dos países mais pobres; índice de homicídio semelhante à de zonas de guerra; índice de suicídios entre os mais altos do mundo (vitimando entre 40 e 60 kaiowa e guarani por ano); mortalidade infantil muito acima da média nacional (SOUZA, 2012), que é de 19 para cada mil nascidos. Na Reserva de Dourados, tal índice alcançou 141,56, em 2000. De 2005 a 2010 oscilou entre 28,68 e 41,68 (G1 MS 09/08/2011, por Tatiane Queiroz).

incluindo Nanderu Marangatu (Antonio João) e Arroio Kora (Paranhos), cujas homologações, assinadas, respectivamente, em 2005 e 2009, ainda estão suspensas por liminares. Outro caso emblemático é o da Reserva Kadiweu (Corumbá/Porto Murtinho), criada por D. Pedro II em reconhecimento pela participação destes índios na guerra contra o Paraguai. Ela foi inicialmente demarcada em 1899–1900. Em 1903 foi reconhecida pela presidência do estado do Mato Grosso e em 1931 teve os seus limites ratificados, o que não impediu constantes invasões, especialmente a partir da segunda metade do século XX. Um novo processo demarcatório foi finalizado em 1984, delimitando 538.536 hectares. No mesmo ano, os ocupantes não índios, detentores de títulos de propriedade de 155 mil hectares do total da TI, ajuizaram ação, que, em 1987, foi encaminhada ao STF e ainda aguarda julgamento¹⁹.

No Amazonas, onde está o maior contingente indígena, habitam 168 mil índios. O Mato Grosso, que até 1977 compunha com o Mato Grosso do Sul um estado uno, é habitado por 42.538 índios. Conforme dados do ISA para outubro de 2014, as TIs no estado do Amazonas somam 45.232.159 hectares, e as TIs no estado do Mato Grosso 15.022.842 hectares²⁰. No Mato Grosso do Sul, as terras reivindicadas pelos índios alcançam 7.142,910 km² (ou 714.291 hectares)²¹. Contudo, os 32 locais de habitados pelos Kaiowa (reservas, TIs, acampamentos) ocupam 48.800 hectares²². Uma análise da história territorial sul-mato-grossense mostra que nenhum pedaço de terra habitada pelos índios foi suprimido sem o conhecimento e/ou conivência do governo local ou central e, também, permite compreender por que aqui houve, digamos, menor habilidade para garantir os direitos territoriais indígenas do que nos estados localizados mais ao norte. Como já demonstrou Little (2002, p. 03–04), a noção de território é fruto das condutas territoriais, e, portanto, produto histórico de processos sociopolíticos, e, como já alertou Raffestin (1993, p. 169–170), os limites não são inocentes ou naturais, muito menos arbitrários, eles são parte do jogo social.

¹⁹ Veja: Silva (2007) e O Progresso, por Wilson Matos da Silva. Território Indígena Kadiwéu, invasores ou donos.... 28/08/2013.

²⁰ Isa. Povos Indígenas no Brasil. Localização e extensão das TIs.

²¹ G1 MS 18/06/2016, por Juliene Katayama. Entenda o conflito entre indígenas e produtores rurais no sul de MS.

²² Carta Capital 09/10/2015, por Rodrigo Martins. Omissão assassina no Mato Grosso do Sul.

Durante os séculos XVIII e XIX, Brasil e Paraguai disputaram palmo a palmo estas terras, sem êxito duradouro, erguendo efêmeros fortes e colônias militares. A representativa e belicosa presença indígena, especialmente dos povos de língua guaikuru e guarani, foi incorporada à disputa, por ambos os lados. O avanço brasileiro começou a frutificar depois do final dos anos 1820, apoiado nas fazendas que se consolidaram, mediante a facilidade para a obtenção de posses e de outras políticas imperiais voltadas para o fortalecimento da supremacia brasileira sobre estas terras, o que seguiu de maneira crescente até o início da guerra com o Paraguai.

O pós-guerra renovou a necessidade de incrementar o povoamento, agora através da geração de alternativas econômicas e da agilização da comunicação, baseada em pesados investimentos para a construção de ferrovias, desenvolvimento da navegação fluvial, implantação de comunicação telegráfica. Neste contexto não é errado dizer que a atuação tanto da Comissão de Linhas Telegráficas (1900–1930) como do SPI (1910–1967) foram fundamentais para regular a desintrusão das terras habitadas pelos índios. Dentro do ideário que movia estas duas mãos do indigenismo estatal, a atuação em território hoje sul-mato-grossense não era tida prioridade. Os índios já estavam *localizados* e não poderiam ser considerados *arredios*. As fazendas proliferavam-se, consolidando o povoamento não indígena em terras cujas fronteiras estavam delimitadas em tratado, desde o final da guerra. Assim, coube aos Terena, em 1905, a demarcação dos Postos Indígenas (PIs) Cachoeirinha (Miranda), Bananal-Ipegue (Aquidauana)²³ e mais cinco pequenos PIs, entre 1910 e 1920. Para os Kaiowa e Guarani, entre 1915 e 1928 foram reservados e delimitados sete PIs, inicialmente com 3.600 hectares cada, a fim de concentrar uma imensa população dispersa na região sul do estado²⁴. Porém, as dificuldades para as regularizações foram tantas que ao final da década de 1960 ainda havia pendências para quatro delas e todas já haviam enfrentado algum tipo de redução (MONTEIRO, 2003, p. 39–40 e 151–157; VIETTA, 2007, p.

²³ Ambos regularizados em 1911, mas com litígios que se arrastam até o presente.

²⁴ São eles as atuais Reservas de: Dourados (Dourados), Caarapó (Caarapó), Sassoró (Ponta Porã), Pirajuy (Sete Quedas), Takuapery (Coronel Sapucaia), Amambai (Amambai), Porto Lindo (Porto Lindo). Como compensação pelas perdas territoriais da Reserva de Amambai, foi demarcada a Reserva de Limão Verde (Amambai), que perdeu um terço das terras antes da sua regularização.

73–79 e 93–94).

A parte centro-norte do Mato Grosso do Sul também estava habitada pelos Guato, Ofaie e Kaiapo, que se dispersaram, enfrentando drásticas reduções populacionais e territoriais. Na década de 1950, os Guato foram declarados extintos pela Seção de Estudos do SPI. Apenas na segunda metade da década de 1970 se iniciou a reivindicação de direitos territoriais²⁵. Os Kaiapo, que habitavam na atual divisa dos estados de Mato Grosso Sul, Minas Gerais, Goiás, São Paulo, por sua belicosidade, durante muito tempo dificultaram a passagem dos exploradores, mas ao final da década de 1820, com menor poder de resistência, começaram a aparecer como eventuais prestadores de serviços aos novos ocupantes de suas terras (CAMARGO, 2010, p. 15 e 65–73; LOPES, 2007, p. 15–23)²⁶. Os Ofaie foram se restringindo às terras das margens do Rio Paraná, próximas à foz do Rio Pardo. Dispersados por esta região, foram considerados extintos pelo SPI em meados do século XX²⁷.

Territórios até então densamente habitados por populações indígenas despertaram muitos interesses. O caso mais emblemático é o da empresa ervateira Matte Larangeira²⁸. Apoiada em uma das oligarquias regionais com extensões no poder central, mas também na coação e na violência, a empresa monopolizou, por mais de 70 anos, a exploração da erva-mate nativa, regulando o acesso a quase metade das terras sul-mato-grossense, além de terras paranaenses, todas ocupadas pelos Kaiowa e Guarani, que lhes serviram como mão de obra através da escravidão por dívida. Apesar das contendas, especialmente

²⁵ Em 1992, eles garantiram a identificação de 10.984 hectares, homologados em 2003 (Instituto Socioambiental – Isa. Povos Indígenas no Brasil: Guató).

²⁶ Conforme relatos do Padre Fleury (1896 *apud* CAMARGO, 2010, p. 73-74), as aldeias dos índios Kaiapo de Monte Alto (MG) e de Urubupungá — localizada às margens do Rio Paraná, na altura da atual divisa dos estados de Mato Grosso Sul, Minas Gerais, Goiás, São Paulo — “fundiram-se em um só aldeamento, numa área a dois quilômetros do porto do rio Paranaíba [...]”. Entre os anos de 1830 e 1865, cerca de duzentos e cinquenta kaiapo habitavam o *aldeamento*, mas em 1896 eles estavam reduzidos a sessenta indivíduos.

²⁷ Em 1990 eles recuperaram uma pequena porção de terra e aguardam a homologação da TI de 1.937 hectares localizada no município de Brasilândia (MS) (Dutra 2007; Fiocruz. Conflito ambiental. Povos Indígenas. Ofaie).

²⁸ A Cia Matte Larangeira se inseriu na exploração dos ervais nativos logo após o final da guerra entre Brasil e Paraguai. Em 1882 angariou uma concessão imperial para explorar, por 10 anos, terras tidas como devolutas. Os arrendamentos foram rapidamente ampliados, atingindo 5 milhões de hectares. Embora os registros da Cia Matte façam referência à contratação de ervateiros paraguaios, parte significativa dos seus trabalhadores braçais foi recrutada entre os Kaiowa e Guarani, muitas vezes junto aos PIs, com a anuência do SPI (ver VIETTA, 2007 e 2013b).

no contexto varguista, o monopólio da Cia Matte perdurou até a intensificação da política de ocupação que ficou conhecida como *Marcha para o Oeste*, momento em que um sem número de famílias kaiova e guarani foram desalojadas, em situações onde o uso da violência desmedida e as vítimas fatais não podem ser ditas exceção.

Apesar das vicissitudes, muitas famílias kaiova e guarani ingressaram na segunda metade do século XX vivendo nos *fundos* das fazendas para as quais prestavam algum tipo de serviço. Porém, à exceção daquelas famílias que angariaram a demarcação, no início dos anos 1980, das TIs Guaimbe (717 hectares) e Rancho Jacaré (778 hectares), ambas localizadas no município de Laguna Carapã, elas não foram alcançadas pelo *Estatuto do Índio* (Lei 6.001/73). Ao invés de trazer alguma segurança fundiárias a estes índios, a nova lei semeou, entre os detentores de títulos de propriedade, o medo de terem porções de terras incorporadas ao patrimônio da União sem qualquer indenização. A alternativa foi retirar os índios do interior das fazendas, agravando a superpopulação das reservas²⁹, porém muitas famílias assumiram a condição de peão, trabalhando por empreitada, sem endereço fixo³⁰.

A inserção de famílias indígenas no trabalho rural, um dos motes da política do SPI e uma das poucas alternativas depois do incremento das políticas de *colonização* da faixa de fronteira sul-mato-grossense, foi uma via crescente no sentido de enfraquecer vínculos entre as parentelas e esmaecer a condição de coletividades específicas. Como se viu, a passagem para a Funai não produziu alterações substanciais neste quadro, a não ser nos anos subsequentes à promulgação da Constituição de 1988, que ofereceu um novo contexto para os processos demarcatórios, frustrados em 1996 pelo Decreto 1.775, mas ainda sujeito aos represamentos do *marco temporal* e da PEC 215/2000. Como se pode perceber, a capacidade de produção de instrumentos

²⁹ Em diferentes situações o traslado destes índios para as reservas foi feito pela Funai, sem que qualquer providência no sentido de pleitear os seus direitos territoriais fosse encaminhada.

³⁰ Crescio Almeida é um dos insensatos exemplos desta situação. Ele está à frente de uma parentela composta por quase uma dezena de famílias nucleares, que, sem lugar fixo para morada, se fragmenta e se aglutina entre as fazendas locais, de acordo com a demanda de trabalho. Sem acesso a qualquer política pública, habitando precários barracos cobertos de matéria plástica, permanentemente reconstruídos em margens de rodovias ou em fundos de fazenda, na busca diária pela sobrevivência, estas famílias estão muito distantes de qualquer noção de cidadania (VIETTA, 2013a).

jurídicos do direito indígena às terras habitadas é proporcional à habilidade de não os executar.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 6, n. 1 p. 09-32, 2004.

_____. Territórios e territorialidades específicas na Amazônia: entre a "proteção" e o "protecionismo" **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 63-71, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n64/05.pdf> . Acesso em: 15 jul. 2016.

AZANHA, Gilberto. **A Lei de Terras de 1850 e as terras dos índios**: ou da sua atualidade para a propositura de ações de nulidade de títulos expedidos por estados federados sobre terras de ocupação tradicional indígena. São Paulo: Centro de Trabalho Indigenista-CTI, 2001. Disponível em: www.trabalhoindigenista.org.br/papers.asp. Acesso em: 2 abr. 2006.

BALTAR, Petrov. **Terras Indígenas: Efetiva Ocupação e o Marco Temporal do STF**. Blog EBEJI, março 2014. Disponível em: <http://blog.ebeji.com.br/terras-indigenas-efetiva-ocupacao-e-o-marco-temporal-do-stf/> . Acesso em: 6 nov. 2016.

CAMARGO, Isabel Camilo de. **O Sertão de Santana de Paranaíba**: um perfil da sociedade pastoril-escravista no sul do antigo Mato Grosso (1830 - 1888). 2010. 232 f. Dissertação (Mestrado em História) – PPGH, UFGD, Dourados, MS, [2010].

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. **Os direitos do índio**: ensaios e documentos. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. **Legislação Indigenista no século XIX**: uma compilação: 1808-1889. São Paulo: EDUSP/Comissão Pró-Índio, 1992a.

_____. (Org.). **História dos índios no Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 1992b.

DINIZ, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. **Histórica**, São Paulo, v. 2, 2005. Disponível em: http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02_materia03/ . Acesso em: 22 mar. 2012.

DUPRAT, Debora. O Estado pluriétnico. In.: LIMA, Antônio Carlos Souza; BARROSO-HOFFMAN, Maria (Org.). **Além da Tutela III**: bases para uma nova política indigenista. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2002. p. 41- 47.

_____. O Papel do Judiciário. In: **Povos Indígenas no Brasil 2001/2005**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006. p. 172-175.

_____. **Terras indígenas e o judiciário**. MPF 6a Câmara de Coordenação e Revisão, s/d, 8 p. Disponível em: www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/...e.../terras_indigenas_e_o_judiciario.pdf. Acesso em: 05 maio 2008.

DURHAM, Eunice. O lugar do índio. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 45-49, 1982.

GAGLIARD, José Mauro. **O indígena e a República**. São Paulo: Hucitec/Edusp/Sec, 1989.

LIMA, Antonio Carlos Souza. **Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1995.

LITTLE, Paul E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Brasília: UnB, 2002. (Série Antropologia, 322)

LOPES, Joaquim Francisco. **Derrotas de Joaquim Francisco Lopes [1829-1857]: atualização e introdução de Hildebrando Campestrini**. Campo Grande: IHGMS, 2007. (Série Relatos Históricos, II).

MENDES, Gilmar. Terras ocupadas pelos índios. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 21, n. 86, p.116-125, 1988.

MONTEIRO, Maria Elizabeth Brêa. **Levantamento histórico sobre os índios Guarani Kaiwá**. Rio de Janeiro: Museu do Índio/Funai, 2003.

NOZOE, Nelson. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia. **Economia**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 587-605, 2006.

OLIVEIRA FILHO. João Pacheco de. **Ensaio em Antropologia histórica**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1999.

PERRONE-MOISÉS, Beatriz. Terras indígenas na legislação colonial. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, São Paulo, v. 95, p. 107-120, 2000.

QUEIROZ, Paulo Roberto Cimó. Articulações econômicas e vias de comunicação do antigo sul de Mato Grosso (séculos XIX e XX). In.: LAMOSO, Lisandra Pereira (Org.). **Transportes e políticas públicas em Mato Grosso do Sul**. Dourados: UFGD, 2008. p. 16-76.

RAFFESTIN, Claude. Inventário da legislação indigenista (1500 -1800). In: CUNHA, Manuela Carneiro da (Org.). **História dos índios no Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras/FAPESP/ SMC, 1992. p. 529-566.

_____. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SILVA, Lígia Maria Osório. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. Campinas: Unicamp, 1996.

_____. Terra, direito e poder: o latifúndio improdutivo na legislação agrária brasileira. **Boletim ABA**, n. 27, 1999.

SOUZA, Fernando da Silva. **Relatório apresentado em audiência pública em maio de 2012**. Disponível em: CONDISI-MS.ww2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/audiencias-publicas/audiencias-publicas/10-05-12-questoes-indigenas/apresentacoes/fernando-souza-representante-dos-indigenas-em-mato-grosso-do-sul. Acesso em: 30 jun. 2016.

VIETTA, Katya. **Histórias sobre terras e xamãs kaiowa**: territorialidade e organização social na perspectiva dos Kaiowa de Panambizinho (Dourados, MS). 2007. 513 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - PPGAS-FFLCH, USP, São Paulo, SP, [2007].

_____. **Relatório Circunstanciado de Delimitação e Identificação da Terra Indígena Panambi**: Lagoa Rica (Douradina, MS). 440 p. Atendendo as Portarias Funai 232/PRES, de 17 de março de 2008, e nº 1760, de 10 de julho de 2008. FUNAI/Ministério da Justiça, Brasília 2011. 440 p.

_____. **Relatório Circunstanciado de Delimitação e Identificação da Terra Indígena Laranjeira Nãnderu (Rio Brilhante, MS)**. 530 p. (versão preliminar). Atendendo a Portaria Funai no 1.760, de 10 de julho de 2008. FUNAI/Ministério da Justiça, Brasília 2013a.

_____. Histórias territoriais: a privatização das terras kaiowa como estratégia para a guarnição da fronteira brasileira e outras histórias. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 26-63, 2013b.

Outras fontes

Procuradoria Federal Especializada FUNAI. *Análise Jurídica da Demarcação Administrativa das Terras Indígenas no Brasil*. Consultoria Jurídica janeiro – julho 2006. Disponível em: <https://webradiobrasilindigena.wordpress.com/2007/11/13/analise-juridica-da-demarcacao-administrativa-das-terras-indigenas-no-brasil/>. Acesso em: 05 maio 2008.

Supremo Tribunal Federal. STF impõe 19 condições para demarcação de terras indígenas. Notícias STF. 19 de março de 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=105036&caixaBusca=N>. Acesso em: 12 abr. 2009.

Do G1 MS 09/08/2011, por Tatiane Queiroz. Mortalidade infantil em aldeias de

Dourados é maior que média nacional. Disponível em: <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2011/08/mortalidade-infantil-em-aldeias-de-dourados-e-maior-que-media-nacional.htm> . Acesso em: 07 jun. 2016.

O Progresso por *Wilson Matos da Silva*. Território Indígena Kadiwéu, invasores ou donos... 28/08/2013. Disponível em: <http://www.progresso.com.br/opiniao/wilson-matos/territorio-indigena-kadiweu-invasores-ou-donos> . Acesso em: jul. 2016.

Carta Capital 24/10/2013, por Felipe Milanez. STF garante direitos constitucionais indígenas Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-milanez/raposa-serra-do-sol-stf-garante-direitos-constitucionais-indigenas-6541.html> . Acesso em: 12 nov. 2016.

Informativo STF 774 publicado em fevereiro de 2015 Renitente esbulho e terra tradicionalmente ocupada por índios (Transcrições) RELATOR: Ministro Teori Zavascki Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo774.htm> Acesso em: 03 nov. 2016.

Carta Capital 09/10/2015, por Rodrigo Martins. Omissão assassina no Mato Grosso do Sul. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/revista/870/omissao-assassina-6689.html> . Acesso em: 29 jun. de 2016.

Ministério Público Federal. Ação Civil Pública. Belo Horizonte, 10 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-reformatorio-krenak.pdf> . Acesso em: 02 jul. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Parecer jurídico**. 2015, 25 p. Disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/parecer_prof._jose_afonso_ultima_versao.pdf . Acesso em: 12 nov. 2016.

G1 MS 18/06/2016, por Juliene Katayama. Entenda o conflito entre indígenas e produtores rurais no sul de MS Disponível em: <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2016/06/entenda-o-conflito-entre-indigenas-e-produtores-rurais-no-sul-de-ms16-06-16.html> . Acesso em: 02 jul.e 2016

Agencia Pública por Tânia Caliari. Adeus, Guyraroká. 8/09/2016. Disponível em: <http://apublica.org/2016/09/adeus-guyraroka> . Acesso em: nov. 2016.

Instituto Socioambiental – Isa. Povos Indígenas no Brasil. Localização e extensão das TIs. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis> . Acesso em: jun. 2016.

Instituto Socioambiental – Isa. Povos Indígenas no Brasil. Guató. Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/povo/guato> Acesso em: jun. 2016.

Fiocruz. Conflito ambiental. Povos Indígenas. Ofaie. Disponível em:

<http://www.conflitoambiental.iciet.fiocruz.br/index.php?pag=ficha&cod=559> . Acesso em: jun. 2016

Recebido em: 10/12/2016 * Aprovado em: 05/01/2017 * Publicado em: 30/06/2017