

A QUESTÃO INDÍGENA E AS AMEAÇAS LEGISLATIVAS AOS DIREITOS CONQUISTADOS PELOS POVOS INDÍGENAS

LILLIAN BASTIAN¹

IFPR, BRASIL

<https://orcid.org/0000-0002-2290-5922>

FABIO ALVES²

IPEA, BRASIL

<https://orcid.org/0000-0002-3088-6119>

ALEXANDRE ARBEX VALADARES³

IPEA, BRASIL

<https://orcid.org/0000-0001-7724-7931>

SANDRO PEREIRA SILVA⁴

IPEA, BRASIL

<https://orcid.org/0000-0002-8836-0128>

RESUMO: Povos indígenas de distintas etnias ocupam áreas do território brasileiro desde um período anterior ao Estado brasileiro. Em inúmeras ocasiões, esses povos foram forçados a se retirar de áreas que ocupavam. Por essas razões, o Estatuto do Indígena e a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) lhes asseguraram o direito às terras ocupadas e o usufruto dos recursos. No entanto, esses direitos vêm sendo atacados por iniciativas legislativas. O objetivo deste artigo é analisar essas propostas e verificar em que medida elas afetam os direitos indígenas constitucionalmente assegurados. Para isso, procedeu-se com uma análise documental. Os resultados indicam que essas iniciativas poderão implicar sérias consequências para os povos indígenas e para os recursos naturais localizados em suas terras.

PALAVRAS-CHAVE: Povos indígenas, Terras indígenas, Ameaças legislativas.

ABSTRACT: Indigenous peoples of different ethnic groups have occupied areas of Brazilian territory since a period before the Brazilian State. On numerous occasions, these peoples were forced to withdraw from areas they occupied. For these reasons, the Statute of the Indigenous and the Federal Constitution of 1988 assured them the right to the occupied lands and the usufruct of the resources. However, these rights have been attacked by legislative initiatives. The purpose of this article is to analyze these proposals and verify to what extent they affect constitutionally guaranteed indigenous rights. For this, a documental analysis was carried out. The results indicate that these initiatives could have serious consequences for indigenous peoples and the natural resources located on their lands.

KEYWORDS: Indigenous peoples, Indigenous lands, Legislative threats.

¹ Técnica de laboratório em agroecologia no Instituto Federal do Paraná, campus Irati. E-mail: lillianbastian12@gmail.com

² Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). E-mail: fabio.alves@ipea.gov.br

³ Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. E-mail: alexandre.valadares@ipea.gov.br

⁴ Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. E-mail: sandro.pereira@ipea.gov.br

Introdução

Este estudo buscou lançar luz sobre o arcabouço protetivo legal concedido às populações indígenas e sobre as disputas de interesse que ele vem desencadeando no Brasil, no intuito de contribuir tanto com a literatura que aborda o tema quanto para o debate atual sobre as políticas públicas para povos tradicionais. Os povos indígenas representam toda uma complexidade em termos de modos de vida e foram agentes importantes na construção da identidade brasileira (Ribeiro, 1995). Por sua condição de minoria social, necessitam de regulamentações específicas que lhes possibilitem a reprodução de suas tradições e herança cultural (Lima, 1995).⁵

Segundo o Censo Demográfico de 2010, há no Brasil em torno de 900 mil indígenas, representando 0,4% da população. De 2000 a 2010, essa parcela cresceu 1,1% ao ano (a.a.), ante um crescimento total da população nacional de 1,2% a.a. no mesmo período (Pereira, 2012). O país conta ainda com 728 Terras Indígenas (TIs), que se encontram em diferentes estágios do processo de demarcação pela Fundação Nacional do Índio (Funai).⁶ Quanto à dispersão das TIs, a maior parte, tanto em número como em área (hectares), encontra-se em estados da região Norte, mais precisamente na Amazônia Legal. Ao todo, elas ocupam 117,4 milhões de hectares ou 13% do território nacional, com aproximadamente 305 etnias, que falam 274 línguas distintas. Há também uma parte da população indígena brasileira que vive fora dessas áreas, inclusive alguns grupos em situação de isolamento (Ipea, 2020; ISA, 2021).

A despeito de serem historicamente marginalizados e de suas áreas terem diminuído ao longo dos anos, sua forma de ocupação favorece a manutenção dos respectivos ecossistemas. Em análise do desmatamento em 1.636 territórios tradicionalmente ocupados – que englobam TIs, Projetos de Assentamento para População Tradicional (PA-PCT), Territórios Quilombolas (TC) e Unidades de Conservação com População Tradicional (UC-PCT) –, Doblas e Oviedo (2021) verificaram que para um período relativamente longo, de 1985 a 2018, esses territórios desmataram, em todos os biomas, consistentemente menos que o seu entorno. No caso mais específico das TIs localizadas no bioma amazônico, houve perda de apenas 2% da sua cobertura natural, enquanto que o entorno perdeu 9%. Benzeev *et al.* (2022) também identificaram resultados positivos em termos da manutenção de recursos florestais após a demarcação de 129 TIs no bioma da Mata Atlântica, entre 1985 e 2019.

A diversidade dos povos indígenas e o seu modo de vida favorável à manutenção dos ambientes naturais podem, portanto, contribuir significativamente para uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável. No entanto, alguns dos principais normativos que dispõem sobre os direitos dos povos indígenas, inclusive aqueles que garantem o

⁵ De acordo com a Lei nº 11.326/2006 (art. 3º, parágrafo 2º), os povos indígenas se enquadram no conceito de agricultura familiar. Tal conceito inclui um conjunto variado de populações rurais que vão desde agricultores integrados a cadeias produtivas do agronegócio, até camponeses e populações tradicionais em geral, exercendo uma relação multidimensional com os territórios nos quais estão inseridos (Silva, 2015).

⁶ O Conselho Indigenista Missionário (Cimi) aponta que seriam 1.296 TIs entre as terras que se encontram em algum processo de demarcação e aquelas cujo estudo não foi iniciado.

direito sobre as terras e à sua autodeterminação, dentre eles os arts. 231 e 232 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e o Estatuto do Índio, são objetos de disputas configuradas em propostas legislativas que intentam fragilizá-los (Ipea, 2020).

Uma análise preliminar sobre o assunto indica certo padrão nas ações legislativas em curso que versam sobre os direitos indígenas. Elas não afrontam diretamente esses direitos, contestando sua razoabilidade, mas buscam minar alguns de seus elementos basilares, como a relação de posse e usufruto dessas populações com as terras que lhes são demarcadas. Com isso, tais investidas vão no sentido não de eliminar direitos já consolidados no arcabouço jurídico brasileiro, mas sim de flexibilizá-los, abrindo brechas para seu desvirtuamento, na medida em que jogam a garantia prevista pela CF/1988 para o campo da disputa jurídica particular, em que há uma nítida assimetria de poder entre os interesses em jogo.

Podem-se destacar ao menos quatro dispositivos em tramitação que se enquadram nesse propósito: a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 215/2000, o Recurso Extraordinário nº 1.017.365/2017 e os Projetos de Lei (PLs) nº 490/2007 e nº 191/2020.⁷ A discussão em torno deles tem, como pano de fundo, duas teorias divergentes. Uma delas refere-se à “teoria do indigenato”, adotada na CF/1988, que reconhece o direito originário dos povos indígenas sobre as terras, ou seja, direito que provém da ocupação anterior à formação do Estado brasileiro. Por sua vez, a “teoria do fato indígena”, que contesta essa tradição, compreende como terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas aquelas que já detinham em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da CF/1988 (ISA, 2021).

Ademais, as investidas legislativas decorrentes dessas propostas não são um fato isolado no cenário político nacional. Elas ganham ainda mais ênfase em um contexto de enfraquecimento da estrutura institucional de apoio à questão indígena no Poder Executivo federal, com perda de relevância operacional do principal órgão de tratamento dessa temática – a Funai – e queda contínua nos recursos orçamentários para a implementação de programas de apoio às populações indígenas desde os primeiros anos do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019.

Diante da gravidade do panorama em curso, especialmente em período de crise ambiental e climática global (Porto-Gonçalves, 2004), este estudo teve como objetivo analisar tais propostas em tramitação e verificar em que medida elas afetam os direitos indígenas constitucionalmente assegurados, entre eles a posse da terra e o usufruto dos recursos que se encontram em seus domínios.

Partiu-se do pressuposto de que a manutenção desses direitos, consolidados na CF/1988, é realizada constantemente sob tensões decorrentes de interesses fundiários que buscam valer-se do poderio econômico para retirar entraves jurídicos para a exploração desses territórios. Logo, a questão está no centro de um cenário de ameaças institucionais, em tramitação no Poder Legislativo, cujo *modus operandi* indica um esforço de flexibilização que, na prática, implica fragilização da autonomia dos povos sob o domínio de seus territórios. O contexto político

⁷ Para uma análise mais abrangente sobre proposições normativas que visam à flexibilização das regras de regularização fundiária de posses privadas sobre terras públicas federais no Brasil, ver Bastian *et al.* (2022).

BASTIAN, Lillian; ALVES, Fábio; VALADARES, Alexandre Arbex; SILVA, Sandro Pereira. A questão indígena e as ameaças legislativas aos direitos conquistados pelos povos indígenas. *Espaço Ameríndio*, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 110-133, mai./ago. 2025.

tem contribuído até então para essas investidas, na medida em que encontram ecos favoráveis tanto em termos de decisões no Judiciário quanto no desfavorecimento da temática indígena na agenda do Executivo federal. Contudo, os coletivos indígenas não assistem de forma passiva a essas ameaças, mantendo-se mobilizados e atuantes, por meio de diferentes repertórios de ação (ocupações, marchas e outros atos simbólicos), no intuito de chamar a atenção de outros setores da sociedade para a importância e a universalidade de suas demandas.

Para elaborar esta pesquisa, foi realizada uma análise de conteúdo a partir das seguintes fontes: i) produção bibliográfica que aborda a temática; ii) publicações em matérias jornalísticas, relatórios, documentários, leis, PLs em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; e iii) bases de dados gerais (pesquisas domiciliares, censos, dados orçamentários, violência contra os povos indígenas etc.). As informações coletadas foram sistematizadas e organizadas de modo a apresentar um panorama geral da questão indígena no Brasil.

O texto é composto por cinco seções, nas quais se incluem esta introdução e as considerações finais: a seção dois analisa os normativos que asseguram os direitos dos indígenas; a seguinte trata das peças legislativas e das deliberações no Poder Judiciário que vêm ameaçando os direitos conquistados pelos povos indígenas; e a seção quatro discute outros fatos recentes relacionados à questão abordada.

Dispositivos legais protetivos dos povos indígenas

Nas últimas décadas, uma série de dispositivos legais, institucionais e estruturais foram produzidos no intuito de garantir a tutela estatal sobre a temática indígena no país. A Funai foi criada pela Lei nº 5.371/1967, ficando extinto o Serviço de Proteção ao Índio (SPI) e o Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI), cujos acervos constituíram o patrimônio da Funai. De acordo com a referida lei, as rendas geradas pelo patrimônio indígena deveriam ser administradas pelo órgão conforme os objetivos de emancipação econômica das tribos, de acréscimo do patrimônio rentável e de custeio de serviços de assistência ao índio.

Pela Lei nº 6.001/1973, que estabeleceu o Estatuto do Índio, compete à União, aos estados, aos municípios e às respectivas administrações indiretas proporcionar a proteção e a preservação dos direitos dos povos e comunidades indígenas, conduzindo-os progressiva e harmoniosamente à integração com a comunidade nacional. A eles também devem ser garantidos o acesso a benefícios e serviços públicos, respeitando suas peculiaridades culturais, seus desejos de permanência voluntária, seus usos, costumes e tradições, além de registrar seus nascimentos, óbitos e suas uniões. Ademais, os entes federativos devem garantir a posse permanente aos indígenas das terras que habitam e o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nessas terras. São terras indígenas aquelas por eles ocupadas, as reservadas e as de domínio silvícola que não poderão ser arrendadas, sendo vetadas a caça, a coleta, a pesca e a prática de agropecuária e extrativismo por outros habitantes.

As riquezas e as utilidades existentes no solo deverão ser exploradas somente pelos indígenas empossados, cabendo-lhes exclusividade nas atividades de garimpagem, fiação e cata. Segundo o estatuto, a Funai deve tomar as medidas necessárias para garantir o exercício das referidas atividades, cabendo orientar a comercialização dos produtos derivados desse trabalho. De acordo com o Decreto nº 88.985/1983, empresas estatais integrantes da administração federal serão outorgadas a realizar pesquisa ou lavra, porém, mediante o prévio entendimento com o órgão de assistência e salvaguardados os interesses do patrimônio indígena. Em casos excepcionais, poderão ser concedidas autorizações de pesquisa e concessões de lavra para empresas privadas nacionais, podendo ser exigidas medidas acauteladoras.

No Estatuto do Índio ficam declarados nulos e extintos quanto aos efeitos jurídicos todos os atos que prevejam o domínio, a posse ou a ocupação de terras indígenas, inclusive se elas tiverem sido desocupadas por ato ilegítimo de autoridade e particular. Não há direito à indenização nos casos de nulidade ou extinção. Por ele, previa-se também que, em cinco anos, o Poder Executivo faria a demarcação das terras ainda não demarcadas.

Ao final do estatuto, salienta-se que a Funai deve divulgar e respeitar as normas da Convenção 107 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), revista parcialmente em 1989. A partir dessa revisão, uma nova versão foi criada, denominada Convenção sobre os povos indígenas e tribais – Convenção 169 –, que dispõe uma série de elementos a serem observados e respeitados com relação aos povos originários.⁸ De acordo com esse texto, os governos deverão criar, de forma participativa, uma ação coordenada e sistemática, que busque proteger os direitos e as liberdades fundamentais desses povos e garantir o respeito pela sua integridade, devendo ser reconhecidos e protegidos sua cultura, seus valores e suas práticas. A Convenção 169 postula ainda que a lei deve prever punições a toda intrusão e uso desautorizado das terras indígenas por pessoas alheias e que os governos devem adotar medidas impeditivas em relação a isso. Segundo Silva e Lunelli, esses instrumentos de direito internacional,⁹

(...) embora não esgotem as normativas internacionais ratificadas, destacam-se ao superar a perspectiva tutelar do indigenismo estatal, até então aplicada às relações entre o Estado brasileiro e os povos indígenas. Reconhecidos e declarados, conquistaram o dever estatal de considerar (e, quando possível, compreender) suas prioridades e estratégias no exercício de seus modos de vida e suas capacidades de controlar seus próprios processos de desenvolvimento, ou seja, as dimensões política, econômica, social e cultural. Posto isso, é dever do Estado consultá-los sobre suas prioridades de desenvolvimento e conhecer formas autônomicas

⁸ O Decreto nº 5.501/2004 promulgou no Brasil o texto da Convenção 169/1989 da OIT.

⁹ Além da Convenção 169/1989 da OIT, Silva e Lunelli (2020) também destacam a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 2016, como dispositivos normativos que sujeitam a ação estatal, fundamentando-se no reconhecimento, na declaração, no respeito e nas garantias ao livre exercício do direito à autodeterminação dos povos indígenas e seus desdobramentos, como o direito à consulta livre, prévia e informada e o direito à autonomia.

BASTIAN, Lillian; ALVES, Fábio; VALADARES, Alexandre Arbex; SILVA, Sandro Pereira. A questão indígena e as ameaças legislativas aos direitos conquistados pelos povos indígenas. *Espaço Ameríndio*, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 110-133, mai./ago. 2025.

indígenas de gestão de assuntos internos e locais (SILVA E LUNELLI, 2020, p. 14).

A CF/1988 deliberou sobre a questão indígena e criou cláusulas pétreas em favor desses povos, com a preocupação de proteger, em abstrato, suas terras e tradições, preservando assim sua cultura nativa em detrimento do processo de colonização (Martins e Martins, 2020). Tais deliberações constituintes estão dispostas nos arts. 231 e 232, conforme segue:

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 à 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 pode ser efetivado 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.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus

direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo. (BRASIL, 1988, p. 133-134)

Para Santos (1997), houve uma compreensão de que os povos indígenas possuem uma relação jurídica com a terra que é anterior à formação do Estado brasileiro. De acordo com Oliveira (2016, p. 204), nos artigos constitucionais, o Estado assume a diversidade dos povos e não mais pressupõe a integração desses à cultura compreendida como nacional, além de reconhecê-los com plena capacidade civil para “representar seus interesses sem a interveniência da agência indigenista”, embora o aproveitamento de recursos das TIs ainda dependa de autorização.

Além desses artigos supracitados, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 67 aponta que a União deveria ter concluído a demarcação das TIs em cinco anos após a promulgação da CF/1988. Esse mesmo prazo já havia sido previsto anteriormente no Estatuto do Índio.¹⁰

A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas é normatizada pelo Decreto nº 1.775/1996, segundo o qual as terras devem ser demarcadas por iniciativa do órgão federal de assistência, com fundamentação baseada em estudo realizado por um profissional antropólogo de qualificação reconhecida. O processo se inicia com a composição de um grupo técnico especializado, liderado pelo respectivo antropólogo, para a realização de estudos complementares, podendo ser composto por equipe multidisciplinar com competência sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e das ciências agrárias. Esses estudos, quando necessário, podem ser realizados conjuntamente com órgão federal ou estadual específico. Concluídos os trabalhos de identificação e delimitação, o grupo técnico tem a incumbência de apresentar um relatório circunstanciado em que a terra indígena a ser demarcada é caracterizada. Tal relatório deve ser aprovado pelo titular do órgão de assistência e publicado no Diário Oficial da União (DOU), inclusive na unidade da federação onde a área se encontra.

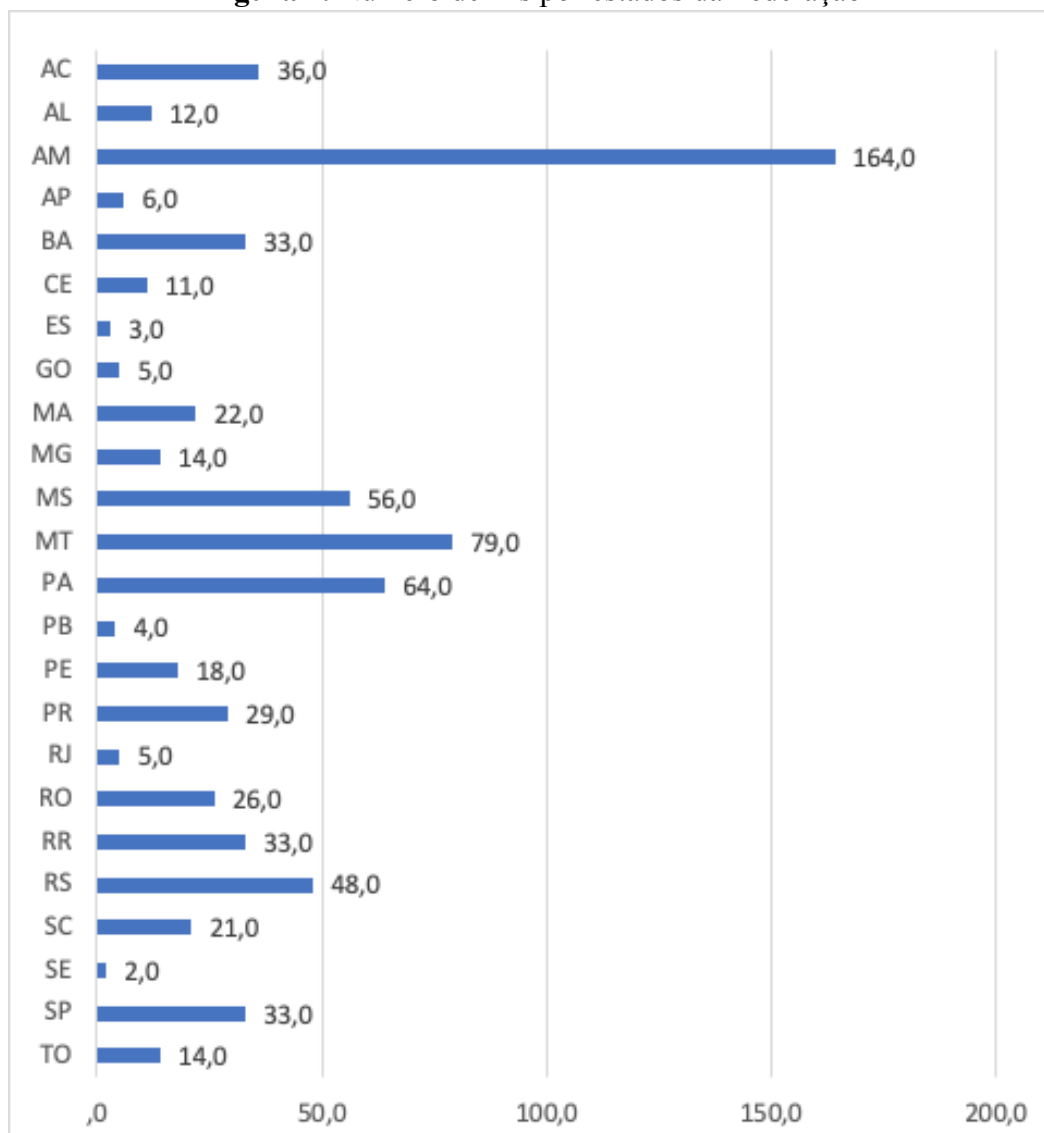
O procedimento decorrente é encaminhá-lo ao Ministério da Justiça, que poderá: i) declarar, mediante portaria, o limite das TIs e determinar a sua demarcação; ii) prescrever diligências a serem cumpridas no prazo máximo de 90 dias; e/ou iii) desaprovar a identificação e retornar os autos ao órgão de assistência ao índio mediante justificativa fundamentada. Se houver ocupação de não indígenas na área sob demarcação, lhes será concedida a prioridade ao respectivo reassentamento. A demarcação da TI será homologada mediante decreto. Em até trinta dias após a homologação, o órgão de assistência deve realizar o registro em cartório imobiliário da comarca onde se encontra o imóvel.

¹⁰ Na CF/1988, ficou estabelecido em seu art. 49º, inciso XVI, que compete ao Congresso Nacional “autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de recursos naturais”. Aos juízes federais compete processar e julgar “a disputa sobre direitos indígenas” (art. 109º, XI). E ao Ministério Público são atribuídas as funções de “defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas” (art. 129º, V).

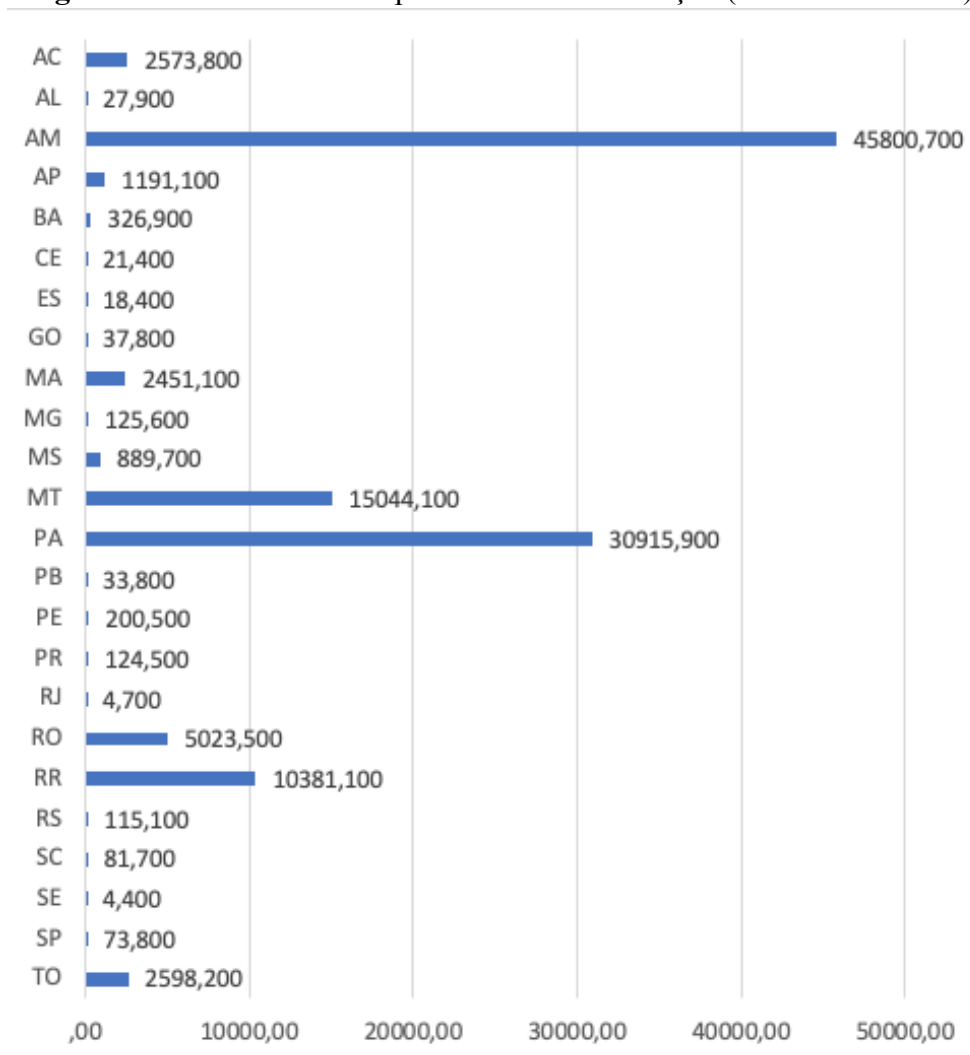
Ameaças à manutenção dos direitos e das terras indígenas

Atualmente, as 728 TIs oficialmente reconhecidas no país, cuja demarcação engloba 117,4 milhões de hectares (13% do território nacional), encontram-se dispersas entre as unidades federativas, embora se concentrem em estados da região Norte, que respondem por 46% das TIs e 83% da área ocupada (Figuras 1 e 2). Todos esses povos constituem minorias étnicas que contribuem para a conformação de um país poliétnico e multissocietário (Santos, 1997).

Figura 1. Número de TIs por estados da Federação



Fonte: elaboração dos autores, baseado em dados do ISA (2021)

Figura 2. Área total das TIs por estados da Federação (em 1 mil hectares)

Fonte: elaboração dos autores, baseado em dados do ISA (2021)

Apesar de o Estado brasileiro ter criado normativos constitucionais garantidores dos direitos desses povos, existem repetidas incursões que intentam violá-los e mudar as regras estabelecidas, flexibilizando-as para o atendimento de outros interesses. Contudo, os povos indígenas e as organizações que os representam têm buscado reagir também a essas investidas, a fim de manter suas bases de reprodução social no país.

Em meados da década de 1990, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 153 pleiteava mudar a redação do parágrafo 4º do art. 231 da CF/1988, tendo como justificativa a ocupação por não índios e, em decorrência disso, a inaptidão para a ocupação indígena. No ano 2000, foi criada a PEC nº 215 que, ao longo da sua trajetória no Congresso Nacional, foi apensada a outros projetos, inclusive a PEC nº 153. Essa proposta transfere ao Poder Legislativo a competência para demarcar e ratificar demarcações já homologadas, além de instituir o marco temporal de 5 de outubro de 1988 como a data referência de ocupação pelos indígenas das terras demandadas. Desse modo, a PEC considera a “teoria do fato indígena” em vez da “teoria do indigenato”. Esse ponto será retomado mais adiante. A referida proposta também exclui o usufruto exclusivo de riquezas do solo,

rios e lagos por parte de indígenas. É importante ressaltar, por sua vez, que ela foi arquivada e desarquivada três vezes – em 2007, 2011 e 2015 –, gerando enorme controvérsia (Soares, 2017).

Em 2013, um ministro do Superior Tribunal Federal (STF) respondia a um mandado de segurança impetrado por Máriton Benedito de Holanda e outros deputados federais, destacando que a PEC infringia a inviolabilidade dos direitos adquiridos e os direitos fundamentais de grupos minoritários historicamente marginalizados que indis põem de meios adequados e eficazes para participar do debate político. De acordo com a Medida Cautelar concedida pelo STF, a demarcação de TIs é um ato declaratório de direitos imemoriais salvaguardados pela CF/1988 (STF, 2013).

As propostas apensadas à PEC nº 215 expandiram sua versão inicial, estendendo seus efeitos para populações quilombolas e unidades de conservação. No fim da sua tramitação, a PEC sugeria alterações aos arts. 45, 49, 61 e 231 da CF/1988 e aos arts. 67 e 68 do ADCT. Entre essas sugestões, destaca-se a impossibilidade de expansão das áreas, a demarcação definitiva por meio de lei, a possibilidade de celebração de contratos de arrendamento e parcerias entre comunidades com grau elevado de integração com não indígena e a indenização em dinheiro para proprietários que estejam inseridos nesses perímetros.

Em reunião deliberativa ordinária da Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer à PEC, ocorrida em 27 de outubro de 2015, não havia a participação de nenhuma liderança de povos tradicionais ou organizações representativas (Brasil, 2015). Na sequência, essa PEC seria deliberada pelo plenário da Câmara dos Deputados e, se aprovada, seguiria para o Senado Federal. No entanto, uma ocupação do auditório Nereu Ramos realizada por aproximadamente duzentas lideranças indígenas, quilombolas, extrativistas e de pescadores artesanais, em 9 de agosto de 2016, após a Audiência Pública em homenagem ao Dia Internacional dos Povos Indígenas,¹¹ impactou a passagem da proposta pelo parlamento (Cimi, 2016). No dia seguinte, houve um acordo de desocupação mediante reunião entre as lideranças, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e o presidente da Câmara dos Deputados, que se comprometeu a evitar a deliberação pelo plenário de pautas controversas.¹²

Além da PEC nº 215, outra ação no STF que ameaça o art. 231 da CF/1988 intenta universalizar explicações adotadas na demarcação da TI Raposa Serra do Sol, em Roraima, que se localiza em área de fronteira. A TI Raposa Serra do Sol foi reconhecida em 2005 pela Portaria nº 534, homologada pelo chefe do Executivo em 15 de abril do mesmo ano,

¹¹ É oportuno ressaltar que, pelo menos desde 2013, os indígenas protestaram por inúmeras estratégias contra essa peça legislativa. Soares (2017), em incursões aos sites da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), identificou as seguintes estratégias: caminhadas, marchas, passeatas; ocupação de instituições públicas/espços públicos; ocupação de propriedades privadas; ativismo midiático digital; bloqueios de estradas e atos simbólicos.

¹² Sobre essa PEC, um último movimento relativo à tramitação ocorreu em 26 de junho de 2018, quando foi apresentado um requerimento para incluir a proposta na ordem do dia.

mediante um conjunto de condições.¹³ Pelo Parecer nº GMF-05/2017,¹⁴ submetido pela Advocacia Geral da União (AGU) à Presidência da República, entende-se que as salvaguardas de sua demarcação definidas na Petição nº 3.388/RR são interpretações constitucionais e devem ser seguidas em todos os processos similares. Porém, os ministros do STF votaram pela não vinculação dessas condicionantes a outros processos demarcatórios, pois não existe uma consolidação de entendimento, sendo necessárias reiteradas decisões sobre o assunto antes que se estabeleçam novas regras genéricas que possam ser adotadas (STF, 2009).

A APIB publicou, em 21 de julho de 2017, uma Nota Pública assinada por 52 organizações, em manifestação contrária à extensão da tese do marco temporal adotado no caso específico da TI Raposa Serra do Sol. Na Nota Técnica, a APIB argumenta que a aplicação a outras TIs das condicionantes definidas para esse caso específico resultaria em graves limitações aos direitos conquistados pelos povos indígenas. Além disso, a adoção do marco temporal, também apontado no parecer, “representa uma ampla anistia à remoção forçada de comunidades indígenas praticadas durante a ditadura militar” (APIB, 2017).¹⁵

Outra investida legislativa aos direitos dos povos indígenas remete ao Recurso Extraordinário nº 1.017.365/2017, interposto pela Funai contra o Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA/SC), referindo-se a uma decisão tomada pelo Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região.¹⁶ Nessa decisão, o tribunal adotou o marco temporal de 5 de outubro de 1988 como baliza para definir pela reintegração de posse de área da TI Ibirama LaKlãnõ, administrativamente compreendida em estudo antropológico e declarada pelo Ministério da Justiça como de ocupação tradicional pelas etnias Xokleng,¹⁷ Kaingang e Guarani, cujo processo demarcatório está em curso. A

¹³ Além de considerar o marco temporal, entre as condições, consta que o usufruto dos indígenas não abrange a garimpagem, a faiscagem e o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos. Fica ainda permitido o ingresso, o trânsito e a permanência de não indígenas nas TIs sem cobrança de qualquer valor e seguindo o estabelecido pela Funai. Ademais, menciona-se que, em áreas de sobreposição entre unidades de conservação e TIs, o usufruto fica estipulado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

¹⁴ Parecer nº. 0001/2017/GAB/CGU/AGU.

¹⁵ Segundo o vol. II do Relatório da Comissão Nacional da Verdade (CNV), em seu texto 5 sobre as violações de direitos humanos dos povos indígenas, as remoções forçadas ocorreram durante todo o período da ditadura militar (Kehl, 2014).

¹⁶ Lembrando que a Funai já havia sido alvo de outra investida do Poder Legislativo com a abertura uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em 28 de outubro de 2015, cujo “objetivo explícito”, segundo Verдум (2017, p. 5), foi “colocar em questão os direitos territoriais e étnicos dos povos indígenas e das comunidades quilombolas no Brasil e de criminalizar pessoas e instituições que contribuíram para a efetivação deste direito”.

¹⁷ Os Xokleng são os protagonistas desse recurso. Embora a decisão ao nível estadual tenha acatado a tese do marco temporal, à época dos projetos de colonização iniciados nas primeiras décadas do século XIX na região Sul do Brasil, os Xokleng dominavam o leste e parte da região central de Santa Catarina, e porções do nordeste do Rio Grande do Sul e do sudeste do Paraná. De acordo com Santos (1997), possuíam idioma e cultura específicos que os diferenciava dos Guarani e dos Kaingang. Eram nômades, sobreviviam da caça e da coleta. A Mata Atlântica e os bosques de pinheiros de araucária forneciam tudo o que precisavam para sobreviver. Quando imigrantes europeus começaram a ser instalados nas regiões que os Xokleng ocupavam, houve embates e perseguições por tropas de “bugreiros” e muitos grupos de indígenas foram dizimados, pois eles reagiram à colonização (Ribeiro, 1995). Santos (1997) aponta que os conflitos ocorreram entre 1850 a 1945, aproximadamente. Em tentativas de pacificação com os grupos indígenas que ainda restavam, no âmbito do então SPI, um grupo de indígenas foi atraído em uma tentativa de integração à comunidade nacional. No entanto, as perseguições continuaram, e os Xokleng que foram trazidos “para fora” das matas, foram estimulados a mudar, tornando-se sedentários, deixando de praticar costumes que faziam parte da sua cultura e tendo que lidar

interposição da Funai, que consta no referido recurso, opõe-se à reintegração. É importante notar que o ministro relator no STF suspendeu os efeitos do Parecer nº GMF-05/2017 durante o período da pandemia de covid-19, para evitar despejos ou anulações de procedimentos demarcatórios.

A avaliação do Recurso Extraordinário nº 1.017.365/2017 estava para ocorrer em junho de 2021, quando foi adiada em virtude de um pedido de vistas dos autos. A decisão a ser tomada pela Corte para esse recurso servirá de diretriz para as demais demarcações, pois em 2019 foi atribuído status de “repercussão geral” ao recurso. O relator defendeu a participação de todos os setores interessados na matéria, que ocorre por meio dos *amici curiae*. Essa figura jurídica pode abranger pessoas, organizações ou órgãos que têm potencial interesse sobre os rumos do processo. Analisando quem são esses *amici curiae*, nota-se que existem, entre eles, desde representantes de aldeias indígenas e organizações que os representam, como a APIB, o Cimi e o Instituto Socioambiental (ISA), até as principais organizações que representam o setor do agronegócio, entre elas a Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Associação Brasileira de Produtores de Soja (Aprosoja) (STF, 2017).

Pressionando a decisão dos magistrados, durante as semanas entre 22 de agosto e 12 de setembro de 2021, aproximadamente 6 mil indígenas de 172 etnias distintas estiveram acampados próximo à Esplanada dos Ministérios, no acampamento Luta pela vida, realizando várias manifestações e marchas na segunda maior mobilização já registrada desses povos.¹⁸ Um dos atos realizados foi a II Marcha das Mulheres Indígenas, em 7 de setembro de 2021 (Lacerda e Tawane, 2021). O recurso extraordinário segue sem data para deliberação.

Outro dispositivo que almeja alterar os normativos já estabelecidos é o PL nº 490/2007, aprovado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) e rejeitado na CDHM. Assim como a PEC nº 215/2000, ele foi arquivado três vezes (em 2011, 2015 e 2019) e adota o marco temporal de 5 de outubro de 1988, a partir do qual serão analisados outros fatores – econômico, ecológico, cultural e demográfico – e a caracterização de terras indígenas.

Conforme o PL nº 490/2007, se uma área reivindicada por grupo indígena não era ocupada por esse grupo na data de 5 de outubro de 1988, deve ser demonstrado renitente esbulho decorrente de conflito possessório comprovado por fatos ou controvérsia judicializada. Esse renitente esbulho deve ter sido iniciado no passado e perdurado até o marco temporal. Caso não possam ser apresentadas essas provas, o grupo não poderá reivindicar a área. É importante retomar que, em 1988, os indígenas considerados ainda “não integrados”¹⁹ eram tutelados pela Funai e não podiam judicialmente

com o aprendizado de um novo idioma e de uma nova religião. Muitos não resistiram. Esses indígenas atraídos vieram a constituir a TI Ibirama LaKlãnõ.

¹⁸ Em abril de 2022, essa mesma mobilização contava com aproximadamente sete mil indígenas acampados em Brasília (Cimi, 2022a).

¹⁹ De acordo com o Estatuto do Índio, art. 4, inciso III, os indígenas considerados integrados são aqueles “incorporados à comunhão nacional e reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis, ainda que conservem usos, costumes e tradições característicos da sua cultura”.

abrir novo processo, havendo uma limitação à apresentação de controvérsia judicializada.

Além de conter os elementos descritos anteriormente, o substitutivo do PL nº 490/2007 aponta que qualquer pessoa, instituição, organização ou ente governamental pode ter acesso aos processos demarcatórios. Ademais, até que se conclua a demarcação, os não indígenas poderão permanecer no território. Caso a demarcação ocorra, poderão ser indenizadas as construções de boa-fé. Esse projeto veda a ampliação de terras indígenas já demarcadas, enquadra as demarcações em curso aos seus normativos e anula a demarcação daquelas que não atendam aos seus preceitos, especialmente o marco temporal, infringindo os direitos estabelecidos na CF/1988 e no Estatuto do Índio.

Com relação às áreas indígenas reservadas previstas na Lei nº 6.001/1973, o PL nº 490/2007 prevê que aquelas de propriedade da União poderão ser retomadas pela própria, que dará destinação de interesse público ou social ou as destinará ao Programa de Reforma Agrária, podendo os indígenas serem assentados caso tenham aptidão agrícola. Isso ocorreria caso houvesse mudança de traços culturais, de modo que as áreas não fossem mais usadas para garantir a subsistência digna e a preservação da cultura das comunidades que as ocupam. No entanto, não ficam explícitas quais seriam as mudanças de traços culturais.²⁰

Ainda pelo PL nº 490/2007, são facultadas atividades econômicas em TIs, inclusive agrossilvipastoris e turísticas, desde que realizadas pela própria comunidade, podendo haver cooperação e contratação de não indígenas. Também há a possibilidade de celebração de contratos com não índios desde que o resultado dessas atividades gere benefícios à comunidade e que a contratação seja celebrada por seus próprios representantes. Porém, não é admitido arrendamento ou celebração de qualquer outro contrato que elimine a posse direta pela comunidade indígena. Ademais, não são permitidos caça, pesca, extrativismo e coleta de frutos por não índios, salvo se o turismo for organizado pelos próprios indígenas.

Nesse ponto, não há distinção entre comunidades indígenas em processo de integração ou integradas, e não se colocam ressalvas quanto à aproximação de concepções de mundo e cosmovisões marcadamente distintas. Aqui podem ser feitos alguns questionamentos: como os indígenas em processo de integração poderão ter ciência das reais consequências da exploração agrossilvipastoril e turística de seus territórios? Até que ponto eles possuem o conhecimento e a capacidade para aderir ao modo de

²⁰ Há que se ponderar que a cultura não é algo imutável, e sim está sujeita à mudança. Como aponta Cohn (2001, p. 38) a “tradição não é um *corpus* fechado que persiste no tempo. O processo de transmissão de uma tradição diz respeito a uma reprodução social que convive com a mudança, a variação inerente ao ato de repetição”. Para Pozenato (2003, p. 28), a história interfere no sistema cultural, um sistema nunca é “eterno, permanente, ele se transforma continuamente”. Nesse ponto, mesmo havendo mudanças em traços culturais, a identidade indígena pode permanecer. Esses argumentos encontram força na pesquisa realizada por Ribeiro (2017), que aponta que muitas etnias indígenas foram extintas durante os processos de integração e aculturação. Além do mais, segundo o mesmo autor, “os índios são irredutíveis em sua identificação étnica”, permanecendo índios mesmo após longos processos de aculturação (Ribeiro, 1995, p. 131).

produzir alimentos dos não índios? E como saberão quais os impactos de outras atividades, como a mineração e a garimpagem?²¹

O PL nº 490/2007 propõe ainda alterações na Lei nº 11.460/2007, especificamente em seu art. 2º, criando possibilidade de serem usados Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) em áreas indígenas. Os OGMs se caracterizam por serem cultivares resistentes ao uso de herbicidas. Entre os herbicidas mais usados está o glifosato, que age de forma sistêmica, isto é, não elimina apenas eventuais ervas adventícias, mas toda a camada orgânica das áreas em que é aplicado, podendo ser carregado e se dispersar pela água e ar, contaminando mananciais, solos e ecossistemas. Há um agravamento da situação quando se verifica que algumas plantas estão se tornando resistentes ao princípio ativo do glifosato, exigindo repetidas aplicações e uso de outros pesticidas com toxicidade mais elevada, como o 2,4-D.²² Estudos recentes têm indicado que os agrotóxicos são causadores de diversas enfermidades.²³ Logo, caso esse PL seja aprovado, pode ocorrer uma piora da situação já verificada em aldeias e comunidades que já vêm alegando intoxicações agudas por agrotóxicos, seja por pulverização aérea ou terrestre.²⁴

Recentemente, mais exatamente em 30 de maio de 2023, o PL nº 490 foi aprovado na Câmara dos Deputados e seguiu para o Senado, onde tramitará como PL nº 2.903/2023. Em 07 de junho de 2023, o julgamento da tese do marco temporal pelo STF foi adiada após um pedido de vista. Com esse pedido, o processo deve retornar para julgamento em 90 dias (Richter, 2023).

Há também o PL nº 191/2020, que dispõe sobre projetos de infraestrutura e mineração em terras indígenas, permitindo a pesquisa e a lavra para mineração, gás natural e petróleo, e o aproveitamento de recursos hídricos para a geração de energia elétrica. A autoria desse projeto é do próprio Poder Executivo, tendo sido assinado pelo presidente da República em fevereiro de 2020. Para a sua apreciação na Câmara dos Deputados, há a indicação de criação de uma Comissão Especial. Nos termos desse PL, as comunidades indígenas podem se manifestar a respeito da concordância ou discordância em realizar tais atividades em seus territórios, no entanto, o Presidente pode encaminhar pedido de autorização ao Congresso Nacional para a realização das atividades mesmo se as comunidades afetadas se manifestarem contrariamente. De outra forma, o estudo técnico prévio prescinde da autorização pelo Congresso, e, se a demarcação das TIs ocorrer em período posterior à outorga das atividades previstas no PL, não será necessário estudo técnico prévio.

²¹ Vale ressaltar que a prática agropecuária e o extrativismo realizados por não indígenas são, por lei, proibidos em TIs.

²² Essa substância é classificada na Classe I – Extremamente Tóxica e o glifosato na Classe IV – Pouco Tóxico (INCA, 2022). O herbicida 2,4-D tem sido associado à morte de milhões de abelhas (Lunardi, 2018).

²³ De acordo com a Abrasco (2021), os agrotóxicos possuem associação positiva com doenças crônicas, impactando a saúde humana por mecanismos celulares e extracelulares de formas complexas e que podem ser sinérgicas. Destaca-se que as pessoas podem ter contato com várias dessas substâncias e não existem investigações que tracem quais são os impactos dessas interações. Para mais detalhamento sobre os agrotóxicos e o crescimento do seu uso, ver Valadares, Alves e Galiza (2020a, 2020b).

²⁴ O relatório do Human Rights Watch (Pearshouse e Bieber, 2018) apresenta relatos, inclusive, de pulverização sobre as casas dessas comunidades e escolas rurais.

Recentemente, pelo Decreto nº 10.991/2022, foi criado o Plano Nacional de Fertilizantes e Nutrição de Plantas, que prevê abastecimento de insumos minerais a partir da extração em solo brasileiro.²⁵ Essa situação gerou uma pressão pelo governo para que o Congresso Nacional aprovasse o PL nº 191/2020. No entanto, segundo estudo conduzido pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), apenas 11% das áreas identificadas como relevantes para a exploração do potássio se encontram em TIs e “a maioria absoluta das reservas de agrominerais se encontram fora de reservas indígenas” (Rajão *et al.*, 2022, p. 5).

A CF/1988 diz que o uso dos recursos do solo, dos rios e dos lagos das TIs é direito daqueles que as habitam, mesmo sendo terras da União. No entanto, o PL nº 191/2020 dilacera esse direito e institui a indenização em favor dos povos indígenas pela restrição ao usufruto dessas riquezas pelos povos indígenas. Além disso, ele reduz a participação desses povos nos resultados das atividades econômicas permitidas, diminui as áreas a cuja posse eles têm direito e abre a possibilidade de realização de atividades agropecuária, extrativismo e turismo, o que configura um evidente processo de flexibilização de um direito constitucional.

Para fins de síntese, a Figura 3 traz alguns pontos de destaque sobre as propostas de mudança normativa em trâmite apresentadas nesta seção.

Figura 3. Quadro com síntese das propostas de mudança normativa em trâmite nos poderes Legislativo e Judiciário

Proposições normativas	Principais características
PEC nº 215	- Faculta ao Congresso Nacional demarcar e ratificar demarcações existentes; - Exclui o usufruto exclusivo das riquezas do solo, rios e lagos; - Impõe a impossibilidade de expansão das áreas; - Demarcação definitiva por meio de lei; - Possibilita a celebração de contratos de arrendamento e parcerias entre comunidades com grau elevado de integração com não indígenas; e - Estabelece a indenização em dinheiro para proprietários que estejam inseridos nesses perímetros.
Recurso Extraordinário STF 1.071.365/2017	- Interposto pela Funai relativo à reintegração de posse de área já reconhecida TI Ibirama LaKlãnõ de indígenas Xokleng, em Santa Catarina; - Parecer nº GMF-05/2017 generaliza as salvaguardas da Petição nº 3.388/2009; e - Repercussão geral.
PL nº 490/2007	- Marco temporal ou comprovação de renitente esbulho decorrente de conflito possessório; - Permanência de não indígenas em áreas cujo processo demarcatório encontra-se em curso; - Indenização de construções decorrentes de ocupação de boa-fé; - Vedada a ampliação de áreas demarcadas; - Enquadra as demarcações em curso aos seus normativos e anula aquelas que não atendem aos seus artigos; - Áreas reservadas pelo Estatuto do Índio poderão ser retomadas pela União; - Facultadas atividades agrossilvipastoris, inclusive com OGMs, e turísticas; - Contratos e cooperação com não indígenas; - Usufruto não abrange aproveitamento de recursos hídricos, potenciais energéticos e pesquisa e lavra de riquezas; e - O usufruto também não abrange garimpagem e fискаção, a menos que tenha se

²⁵ Essa medida foi tomada sob o pretexto da guerra entre Rússia e Ucrânia. A Rússia é um dos principais fornecedores desses insumos, representando 22% das importações de 2020 (Rajão *et al.*, 2022).

	obtido permissão.
PL nº 191/2020	- Pesquisa e lavra para mineração, gás mineral e petróleo e aproveitamento de recursos hídricos para produção de energia elétrica; - Comunidades indígenas podem discordar, mas, mediante pedido de autorização do presidente ao Congresso Nacional, as atividades podem acontecer mesmo que as comunidades sejam contrárias; e - Reduz a participação dos povos indígenas no resultado das atividades econômicas permitidas e a área a que esses povos têm direito.

Fonte: elaboração dos autores (2023)

Outros fatos relevantes à questão indígena

Com relação à demarcação das TIs, desde 2017, alguns processos de reconhecimento têm retrocedido para etapas anteriores do processo demarcatório, algo que nunca tinha sido visualizado desde a promulgação da CF/1988 (Jucá, 2020). Estão sendo pedidas reanálises feitas por distintos órgãos e alteração dos responsáveis técnicos pela condução dos trabalhos de identificação de etnias e territórios.

Além desse fato, a partir de 2019, agravou-se a certificação irregular de fazendas em TIs não homologadas. Segundo Fonseca e Oliveira (2020), até a publicação, por parte da Funai, da Instrução Normativa (IN) nº 9/2020,²⁶ que flexibilizava a questão, haviam sido registradas 42 fazendas certificadas. A partir dessa normativa, os registros aumentaram e, em menos de um mês, foram emitidas 72 novas certificações. Essa norma permite o registro de propriedades rurais até mesmo em TIs não homologadas, inclusive com presença de indígenas isolados. Esses registros se somam aos autodeclarados feitos no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), cujo levantamento foi elaborado pelo Ministério Público.

Ademais, o Cimi emitiu alerta urgente, em abril de 2021, acerca do aliciamento de indígenas de diferentes povos para apoiar os projetos do Executivo e do Legislativo, desconhecendo as reais consequências dos desdobramentos dessas proposições. Por sua vez, o Judiciário, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709/2020, determinou que o Executivo retirasse os invasores de TIs já demarcadas, o que não foi realizado até o momento da elaboração deste texto.

Destaca-se ainda que essas discussões legislativas ocorrem em um contexto no qual a violência contra os povos indígenas tem aumentado, algo bastante ilustrativo sobre a longa e perversa “continuidade de uma disputa violenta e desigual pelo domínio e pelo controle das terras” (Abra, 2022, p. 24). Tal fato, em si, já é preocupante e demandaria uma ação fiscalizatória e protetiva mais contundente por parte do poder público brasileiro, o que não vem sendo observado na prática. Tem ocorrido uma nova postura institucional de “indiferença aos conflitos” por parte do governo federal (Ipea, 2020; Pecora, Batista e Senra, 2022).²⁷

²⁶ A Instrução Normativa (IN) nº 09/2020, da Funai, visou a regulamentar a incidência e a confrontação de imóveis rurais em terras indígenas tradicionais homologadas, reservas indígenas e terras dominiais de comunidades indígenas.

²⁷ O relatório do Ipea (2020, p. 10-11) sobre violência no campo no Brasil destaca que os atos de violência contra populações indígenas são recorrentes na história brasileira. Entre os casos mais emblemáticos nas últimas BASTIAN, Lillian; ALVES, Fábio; VALADARES, Alexandre Arbex; SILVA, Sandro Pereira. A questão indígena e as ameaças legislativas aos direitos conquistados pelos povos indígenas. *Espaço Ameríndio*, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 110-133, mai./ago. 2025.

Sobre esse ponto, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) divulgou que apenas nos primeiros oito meses de 2021 houve mais registros de violência no meio rural brasileiro que durante todo o ano de 2020. Esses atos foram registrados em 418 territórios diferentes, sendo que 28% deles ocorreram em TIs,²⁸ que também resultaram em aumento no número de vítimas fatais: de janeiro a novembro de 2021 ocorreram 26 homicídios de pessoas indígenas (em especial de lideranças locais), enquanto no mesmo período de 2020 tinham sido registrados vinte assassinatos.²⁹

Por sua vez, a Funai foi enfraquecida quando, por meio da Medida Provisória (MP) nº 870/2019, um dos primeiros atos do governo sob o mandato do presidente Jair Bolsonaro, a identificação, a delimitação e a demarcação das TIs e quilombolas passaram a ser de responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Em 2021, a Funai distribuiu tratores e demais equipamentos a TIs dos estados de Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Roraima (Brasil, 2022a), sob o preceito de elevar a capacidade produtiva dessas comunidades.³⁰ Tal fato, em si, não implica conotação negativa ou prejudicial aos indígenas, contudo, não se pode perder de vista que essa é uma tentativa de colonizar esses coletivos a partir de uma concepção de mundo alheia a seus costumes, tradições e a sua concepção de mundo.

Outro fator a se citar remete à perda de relevância do tema na agenda política do governo federal, o que pode ser percebido nitidamente com a verificação do “quadro de asfixia orçamentária a que está sendo levada a ação indigenista oficial do Estado brasileiro”, em especial a partir do PPA 2016-2019 (Verdum, 2017, p. 15).³¹ Além da questão orçamentária, também é relevante incluir a desativação de instituições de deliberação participativa (IDP)³² que favoreciam o diálogo social para a tomada de decisões governamentais associados à questão indígena nacional.³³

décadas, estão: “Em 1960, houve o Massacre do Paralelo 11, em Rondônia, que incluiu inúmeros crimes, de roubo a estupro, passando por grilagem, assassinato, suborno, tortura e o extermínio de 3.500 indígenas, os quais foram envenenados por arsênico por fazendeiros locais, que contaram com a ajuda de funcionários e do chefe do então Serviço de Proteção aos Índios, o major Luiz Vinhas Neves. Vale mencionar ainda os ataques promovidos contra populações indígenas divulgados pelo Relatório Figueiredo, documento elaborado na década de 1960 para tornar públicos ataques contra os índios no Centro-Oeste, que foi redescoberto em 2013, após ser considerado desaparecido por décadas. Mais recentemente, a Comissão Nacional da Verdade (CNV) descreveu em seu relatório final que, durante o período da ditadura militar, entre 1964 e 1985, ao menos 8.350 indígenas foram mortos em massacres, sofreram esbulho e remoções forçadas de seus territórios e contágio por doenças infectocontagiosas”.

²⁸ Em termos do número absoluto de conflitos registrados no meio rural brasileiro em 2021, os territórios indígenas foram palco de 317 casos, o que representa 26% do total de conflitos nesse ano (CPT, 2022).

²⁹ Em 2022, o cenário de violência se manteve, não voltado apenas diretamente contra a população indígena, mas também contra pessoas e instituições de defesa dessa causa, como no assassinato do funcionário licenciado da Funai Bruno Pereira e do jornalista inglês Dom Phillips, em uma emboscada quando visitavam a TI Vale do Javari, no Amazonas.

³⁰ Para uma análise da atuação da Funai durante o mandato do presidente Jair Bolsonaro, ver Inesc (2022).

³¹ No PPA 2016-2019, o principal programa da política indigenista em nível federal tem por título Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas (código 2065). Para uma discussão histórico-programática mais ampliada sobre o orçamento para políticas indigenistas no orçamento federal, ver Silva e Lunelli (2020).

³² Sobre o conceito de IDP, ver Silva (2018).

³³ Entre as IDPs relacionadas à questão indígena que foram desativadas recentemente, Verdum (2017) destaca: a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), instalada em 2007; as “mesas de diálogo” constituídas em momento de crise na relação do governo federal com as organizações e movimentos indígenas, ou para tratar de BASTIAN, Lillian; ALVES, Fábio; VALADARES, Alexandre Arbex; SILVA, Sandro Pereira. A questão indígena e as ameaças legislativas aos direitos conquistados pelos povos indígenas. *Espaço Ameríndio*, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 110-133, mai./ago. 2025.

Considerações finais

O objetivo deste texto foi analisar o processo em curso de flexibilização dos direitos de povos indígenas no Brasil, estabelecidos na CF/1988 e no Estatuto do Índio, mediante um conjunto de dispositivos legais em trâmite no Poder Legislativo, mas que também possuem implicações em decisões no Judiciário e na agenda programática do Executivo federal.

Foi possível identificar que os dispositivos protetivos, conquistados por esses povos com muita mobilização social e consagrados constitucionalmente, estão sob ataque constante por meio de PLs e demais peças jurídicas. Paralelamente, estão em risco as áreas ocupadas por florestas que se encontram em TIs.

Ao final desta análise, pondera-se que tais peças, como o marco temporal e a diminuição da extensão do usufruto indígena, intentam incluir alterações que confrontam a estrutura central do quadro protetivo vigente. Logo, as mudanças normativas requeridas poderão afetar o direito à posse da terra por esses povos – comprometendo toda a sua dinâmica particular de reprodução social – em áreas já demarcadas e em processo de reconhecimento e demarcação.

Tal cenário de ameaças é agravado por outros dois fatores. Primeiramente, destaca-se o enfraquecimento da defesa da questão indígena na agenda política do Poder Executivo federal, em especial durante a gestão do presidente Jair Bolsonaro, entre 2019 e 2022. Além de uma evidente tentativa de extensão ou colonização com ideais produtivistas, houve queda progressiva nos valores orçamentários para os programas de apoio à questão indígena, associado a uma fragilização operacional (ou mesmo um desvirtuamento institucional) da Funai, principal estrutura estatal nessa temática.

O segundo fator a ser destacado, diretamente imbricado ao anterior, refere-se ao acirramento de disputas por terras, invasões, grilagem e garimpo ilegal que têm gerado aumento da violência contra a população indígena no país. As consequências são calamitosas, pois, além de colocarem em risco milhares de indivíduos que vivem sob essas tradições, o que se verifica pelo aumento dos assassinatos de indígenas nos últimos anos, atentam contra uma diversidade sociocultural e ambiental inestimável, que exerce função importante na preservação de grandes extensões de floresta no país.

Portanto, a responsabilidade que a nação brasileira tem em preservar essa fonte exclusiva de diversidade e conhecimento, que muito tem a contribuir com serviços ecossistêmicos, é, antes de tudo, ética e humanitária. Por essas razões, o ataque direcionado aos povos indígenas não se traduz em modernidade, mas, sim, pelo contrário, consiste em um sinal de atraso histórico que remete aos primórdios da colonização. Em contrapartida, vale ressaltar que as comunidades não se encontram na condição de total passividade frente a esse cenário, pois seguem mobilizadas na tentativa de chamar a atenção da sociedade em geral sobre a importância da manutenção de suas demandas.

situações-problema específicos; e o Conselho Nacional de Política Indigenista, criado em dezembro de 2015 no âmbito do Ministério da Justiça.

BASTIAN, Lillian; ALVES, Fábio; VALADARES, Alexandre Arbex; SILVA, Sandro Pereira. A questão indígena e as ameaças legislativas aos direitos conquistados pelos povos indígenas. *Espaço Ameríndio*, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 110-133, mai./ago. 2025.

Referências bibliográficas

ABRA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA. **Violência, desmonte de políticas públicas e pilhagem dos territórios: o projeto nacional atual para o campo brasileiro.** In: CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Conflitos no campo no Brasil 2021. Brasília: CPT, 2022.

ABRASCO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA. **Agronegócio e pandemia no Brasil: uma sindemia está agravando a pandemia de covid-19?** Rio de Janeiro: Ipen; Abrasco, 2021. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2021/05/Agronegocio_-_ABrasco-IPEN.pdf>. Acesso em: 23 out. 2022.

AGU – ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Parecer nº GMF05, de 20 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 38. ed., p. 7, 20 jul. 2017.

APIB – ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS. **Nota pública da APIB sobre a tese do marco temporal que antecipa os efeitos da PEC nº 215/00.** Brasília: APIB, 2017. Disponível em: <<https://www.cese.org.br/acervo/2017/nota-publica-da-apib-sobre-a-tese-do-marco-temporal-que-antecipa-os-efeitos-da-pec-21500/>>. Acesso em: 23 out. 2022.

BASTIAN, L. *et al.* **O processo de regularização das terras públicas federais: instrumentos legislativos, expansão fundiária e especulação. Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022.

BENZEEV, R. *et al.* **Formalizing tenure of Indigenous lands improved forest outcomes in the Atlantic Forest of Brazil.** PNAS Nexus, n. 2, p. 1-8, 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC nº 215/00, demarcação de terras indígenas.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/41910>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. **PL nº 191, de 6 de fevereiro de 2020.** Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020a.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 490, de 20 de março de 2007.** Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 153, de 8 de agosto de 1995.** Modifica a redação do parágrafo 4º do artigo 231 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 215, de 19 abril de 2000.** Acrescenta o inciso XVIII ao art. 49; modifica o § 42 e acrescenta o § 82 ambos no Art. 231, da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996.** Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 265, 9 jan. 1996.

_____. **Decreto nº 10.991, de 11 de março de 2022.** Institui o Plano Nacional de Fertilizantes 2022-2050 e o Conselho Nacional de Fertilizantes e Nutrição de Plantas. Diário Oficial da União, Brasília, 48-A. ed., p. 1, Seção 1 – Extra A, 11 mar. 2022b.

_____. **Decreto nº 88.985, de 10 de novembro de 1983.** Regulamenta os artigos 44 e 45 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 nov. 1983.

_____. Fundação Nacional dos Povos Indígenas. **Retrospectiva 2021: em iniciativa inédita, Funai entrega cerca de 40 tratores a comunidades indígenas.** Brasília: Funai, 5 jan. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2022/retrospectiva-2021-em-iniciativa-inedita-funai-entrega-cerca-de-40-tratores-a-comunidades-indigenas>. Acesso em: 23 out. 2022.

_____. **Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020.** Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados. **Diário Oficial da União**, Brasília, 76. ed., p. 32, 22 abr. 2020b.

_____. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 25 jul. 2006.

_____. **Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007.** Dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação; acrescenta dispositivos à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e à Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005; revoga dispositivo da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 22 mar. 2007.

_____. **Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967.** Autoriza a instituição da “Fundação Nacional do Índio” e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 6 dez. 1967.

_____. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Diário Oficial, Brasília, 21 dez. 1973.

_____. **Medida Provisória nº 870, de 1 de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 1 jan. 2019a.

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Povos e comunidades tradicionais ocupam auditório da Câmara e presidente Rodrigo Maia afirma que não colocará PEC nº 215 para votação.** 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2016/08/38718/>>. Acesso em: 23 out. 2022.

_____. **Povos indígenas dão início ao 18º Acampamento Terra Livre, em Brasília.** 5 abr. 2022a. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2022/04/povos-indigenas-dao-inicio-ao-18-acampamento-terra-livre-em-brasil>>. Acesso em: 23 out. 2022.

COHN, C. **Culturas em transformação: os índios e a civilização.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 36-42, 2001.

CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo no Brasil 2021.** Brasília: CPT, 2022. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/downloads?task=download.send&id=14271&catid=41&m=0>>. Acesso em 23 out. 2022.

DOBLAS, J.; OVIEDO, A. **Efetividade dos territórios tradicionalmente ocupados na manutenção da cobertura vegetal natural no Brasil.** In: CUNHA, M. *et al.* (Org.). Os territórios indígenas e tradicionais protegem a biodiversidade? São Paulo: SBPS, 2021.

FONSECA, B.; OLIVEIRA, R. **Com Bolsonaro, fazendas foram certificadas de maneira irregular em terras indígenas na Amazônia.** Agência Pública, 19 mai. 2020. Disponível em: <<https://apublica.org/2020/05/com-bolsonaro-fazendas-foram-certificadas-de-maneira-irregular-em-terras-indigenas-na-amazonia/>>. Acesso em: 23 out. 2022.

INCA – INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER. **Agrotóxico.** 20 maio 2022. Disponível em: <<https://www.inca.gov.br/exposicao-no-trabalho-e-no-ambiente/agrotoxicos>>. Acesso em: 23 out. 2022.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Fundação anti-indígena: Um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro.** Brasília: Inesc, 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da violência no campo no Brasil:** condicionantes socioeconômicos e territoriais. Brasília: Ipea, 2020.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **STF começa julgamento do século sobre Terras Indígenas nesta quarta.** 29 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/stf-comeca-julgamento-do-seculo-sobre-terras-indigenas-nesta-quarta>>. Acesso em: 25 mai. 2023

JUCÁ, B. **Governo Bolsonaro manobra para travar a demarcação de terras indígenas no Brasil.** El País, 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-02-04/governo-bolsonaro-manobra-para-travar-a-demarcacao-de-terras-indigenas-no-brasil.html>>. Acesso em: 23 out. 2022.

KEHL, M. R. **Violações de direitos humanos dos povos indígenas.** In: Comissão Nacional da Verdade. Relatório: textos temáticos. Brasília: CNV, v. 2, p. 203-264, 2014.

LACERDA, N.; TAWANE, N. **Mais de 6 mil indígenas ocuparam a Praça dos Três Poderes em oposição ao marco temporal.** Brasil de Fato, 24 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/08/24/mais-de-6-mil-indigenas-ocuparam-a-praca-dos-tres-poderes-em-oposicao-ao-marco-temporal>>. Acesso em: 23 out. 2022.

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

LUNARDI, J. S. **Efeito de doses letais e subletais de herbicidas sobre a mortalidade e alterações comportamentais de *Apis mellifera* L.** 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Botucatu, São Paulo, 2018.

MARTINS, R.; MARTINS, L. R. **No julgamento do RE nº 1.017.365 no STF, estarão em jogo os direitos dos indígenas.** Consultor Jurídico, 8 out. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-out-08/martins-martins-julgamento-re-1017365-stf>>. Acesso em: 23 out. 2022.

OLIVEIRA, J. P. **Sem a tutela, uma nova moldura de nação: o pós-Constituição de 1988 e os povos indígenas.** Journal for Brazilian Studies, v. 5, n. 1, p. 200-229, 2016.

PEARSHOUSE, R.; BIEBER, J. **Você não quer mais respirar veneno: as falhas do Brasil na proteção de comunidades rurais expostas à dispersão de agrotóxicos.** Human Rights Watch, 20 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/report/2018/07/20/320394>>. Acesso em: 25 mai. 2023.

PECORA, L. H. R.; BATISTA, J. P.; SENRA, E. B. **Garimpo ilegal e violência na Terra Indígena Yanomami.** In: CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Conflitos no campo no Brasil 2021. Brasília: CPT, 2022.

PEREIRA, N. **Inovações na pesquisa do indígena do Censo Demográfico 2010 do Brasil e um perfil demográfico dos indígenas residentes na fronteira brasileira.** In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE POPULAÇÃO, 5., 2012, Montevideo, Uruguai. Anais... Montevideo: ALAP, 2012.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **O desafio ambiental.** In: SADER, E. (Org.). Os porquês da desordem mundial. Rio de Janeiro-São Paulo: Record, 2004.

POZENATO, J. **Processos culturais: reflexões sobre a dinâmica cultural.** Caxias do Sul: Educ, 2003.

RAJÃO, R. *et al.* **A crise dos fertilizantes no Brasil.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2022.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil.** São Paulo: Global, 1995.

_____. **Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno.** São Paulo: Global, 2017.

RICHTER, A. **STF volta a suspender julgamento do marco temporal de terras indígenas**. 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-06/stf-volta-suspender-julgamento-do-marco-temporal-de-terras-indigenas>>. Acesso em: 19 jun. 2023.

SANTOS, S. C. **Os índios Xokleng: memória visual**. Florianópolis: EdUFSC, 1997.

SILVA, F. B.; LUNELLI, I. **Estudo sobre Orçamento Indigenista Federal: desafios e limitações aos direitos e políticas públicas voltadas aos povos indígenas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020.

SILVA, S. P. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território: uma análise de suas características multifuncionais e pluriativas**. Brasília: Ipea, 2015.

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira**. Brasília: Ipea, 2018.

SOARES, L. B. **Ciclos de protesto e repertório de ação do movimento indígena brasileiro entre 2009 e 2016: o caso da PEC 215**. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 24, 2017.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida cautelar em mandado de segurança 32.262 Distrito Federal**. Brasília: STF, 2013.

_____. **Petição nº 3.388 Roraima, de 19 de março de 2009**. Coordenadoria de análise de jurisprudência, DJe nº 120. Brasília: STF, 2009. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>>. Acesso em 23 out. 2022.

_____. **Processo Recurso Especial nº 1.017.365**. Direito administrativo e outras matérias de direito público, Domínio Público, Terras Indígenas - Restituição de área – Funai. Brasília: STF, 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5109720>>. Acesso em 23 out. 2022.

_____. **Referendo na medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 709 Distrito Federal**, de 5 de agosto de 2020. Brasília: STF, 2020.

VALADARES, A. ALVES, F. GALIZA, M. **Desenvolvimento rural**. Boletim de Políticas Sociais, Brasília, v. 1, p. 237-270, 2020a.

_____. **O crescimento do uso de agrotóxicos: uma análise descritiva dos resultados do Censo Agropecuário 2017**. Brasília: Ipea, 2020b.

VERDUM, R. **Orçamento indigenista em processo de asfixia econômica e política**. Resenha e Debate, v. 1, n. 1, 2017.

Recebido em: 19/06/2023* Aprovado em: 06/02/2025* Publicado em: 31/08/2025
