



O controle sobre as terras indígenas em uma perspectiva histórica: a luta indígena por visibilidade, autonomia e direito de consulta no Brasil

Naiara Augusta Gonçalves ¹

Introdução

Na história brasileira desde muito cedo se observou a tendência do estado para exercer o controle sobre os povos indígenas, especificamente sobre suas terras, de modo a garantir a concretização de interesses e projetos político-econômicos de categorias hegemônicas dentro da sociedade nacional, e que acabam, por fim, prejudicando demasiadamente a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas através do estabelecimento de uma relação desigual e hierarquizada com o estado brasileiro.

De um modo ou de outro, a narrativa oficial regularmente voltava-se à incapacidade dos indígenas tomarem decisões e escolhas, de modo que se fizesse necessária a atuação estatal para garantir sua “proteção e bem-estar”. Havia sempre uma justificção para o estado exercer legitimamente o seu controle sobre os territórios indígenas.

Para Oliveira Neves no decorrer da história os indígenas foram tratados pela legislação como “relativamente incapazes” e subordinados na autoridade por porta vozes de seus anseios e reivindicações e somente com o advindo da Constituição de 1988 as organizações indígenas adquiriram o “status” de organizações sociais e os indígenas puderam começar a defender seus próprios interesses.

Contudo, mesmo após o advindo da Carta de 1988 a literatura Jurídica continua analisando a questão da capacidade civil e da tutela indigenista a partir do antigo paradigma integracionista presente na Lei 6.001/73 – O Estatuto do Índio. Uma grande demonstração do dito são os próprios órgãos de proteção utilizados como representantes indígenas como a FUNAI.

Diante desse contexto, o presente estudo visa demonstrar que o uso da terra indígena por não índios para ser legítima precisa contar com a participação protagonista dos povos indígenas afetados, de modo a romper com o padrão excludente e intervencionista que

¹ Mestranda na Universidade Federal do Estado de Goiás - (UFG)- PPGDA, Goiânia-Goiás. naiaraaugusta@discente.ufg.br. <http://lattes.cnpq.br/2867694768409222>



permeou historicamente as relações entre povos indígenas/Estado/sociedade civil e que os deixou à margem das importantes decisões de impacto em suas terras, vidas e recursos.

Objetivo

A pesquisa teve como objetivo analisar às relações históricas entre povos indígenas/estado/sociedade civil no que tange o uso da terra indígena por não índios, a intenção fora identificar se existe a participação protagonista dos povos indígenas afetados por projetos, obras ou empreendimentos em suas terras.

Método

Para isso utilizou-se a metodologia de base documental com abordagem qualitativa pautada na leitura de legislações, doutrinas, relatório técnico por instituto de pesquisa governamental, além de artigos relacionados à temática.

Então, no primeiro momento da pesquisa foram feitos levantamentos históricos dos movimentos dos povos indígenas por autodeterminação e controle territorial de modo a demonstrar como tais direitos foram evoluindo lentamente ao decorrer da história e trazendo-os para o cenário atual de interferência do Estado e pouca autonomia política dos povos ora citados.

Posteriormente será disposto sobre a consulta como instrumento de satisfação das reivindicações, dispondo que para ser legítimo o uso da terra indígena necessariamente deverá se dar através da participação protagonista dos povos indígenas, discutindo e negociando os termos de uso, estabelecendo restrições e dando diretrizes para o relacionamento com o estado e empresas. Somente essa participação central e ativa dos povos indígenas na tomada de decisões representaria o real rompimento com o paradigma assimilacionista de incapacidade e incivilidade dos povos indígenas que comprometeu historicamente a sua autonomia e autodeterminação através da reprodução de uma relação hierarquizada com o estado.

Finaliza-se o estudo com considerações a respeito da introdução do direito ao devido procedimento de consulta, um direito instrumental com grande potencialidade para permitir a inclusão participativa dos povos indígenas na condução dos processos de uso de suas terras e recursos, sobretudo em relação a necessidade de obtenção do consentimento dos povos indígenas e o seu poder de obstar o uso da terra indígena.



Resultados

Desde os primórdios da história brasileira observa-se a propensão do estado em exercer o controle sobre os povos indígenas, em especial em assuntos que tangem sobre suas terras, de modo a garantir ou ainda facilitar a concretização de interesses e projetos político econômicos de determinadas categorias dentro da sociedade nacional, que acabavam por prejudicar a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas através da instauração de uma relação desigual e hierarquizada com o estado brasileiro.

Neste sentido dispõem Carlos Frederico Marés de Souza Filho, em *Os direitos dos Povos Indígenas no Brasil, Desafios do século XXI* (2013):

“A História registra que algumas vezes os governos dos Estados federados retiraram povos indígenas de suas terras, em geral para atender interesses privados de utilização agropecuária, em terras férteis dentro da fronteira agrícola. Há situações irreversíveis quando houve dispersão total do povo ou seu extermínio, o que é quase o mesmo” (MARÉS, 2013, p. 92).

De início, a política oficial consistia principalmente em “salvar a alma do bom selvagem” isto através da catequização e inserção dos povos indígenas na fé cristã, isto solidificou a conquista das Américas e subjugação de seus povos e respectivos territórios, constituindo justificativa estratégica para portugueses e espanhóis se apropriarem “legitimamente” dos territórios ultramarinos com a anuência da Igreja Católica. Seguidamente, a inauguração da aculturação e “civilização” dos povos indígenas, que alegadamente viviam em “estágio primitivo da evolução humana”, também legitimou uma política de intervenção forçada nas vidas dos povos indígenas e acima de tudo nos destinos e usos dados às suas terras e recursos naturais.

Assim, a narrativa oficial sempre se apoiou na ideia que existia uma incapacidade dos indígenas tomarem decisões e escolhas, de modo que se fizesse necessária seria a atuação estatal para garantir sua “proteção e bem-estar”. Havendo sempre uma justificativa para o estado exercer legitimamente o seu controle sobre os territórios indígenas.

Nesse contexto, o Código Civil de 1916 determinou expressamente a incapacidade relativa dos índios para os atos da vida civil (art. 6º, IV), sujeitando-os ao regime tutelar, que deveria ser regulado em legislação específica, salientando que esta incapacidade cessaria na medida em que fossem se adaptando à civilização do País (parágrafo único). A regulação específica exigida pelo Código veio em 1928, através do Decreto 5.484,



que expressamente liberava os indígenas da tutela orfanológica vigente nas Ordenações do Reino, reputando nulos os atos praticados pelos índios sem a devida assistência do Estado, que na época se dava através do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) passando à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) apenas em 1967.

Isto causou grandes confrontos e quanto mais avançava pelo interior do País mais confrontos violentos com povos indígenas eram registrados. A crescente expansão viária sobre o interior do País facilitava a proliferação da grilagem, dos garimpos ilegais e da exploração madeireira em território indígena de modo que entre os anos de 1900 e 1957 Darcy Ribeiro registrou a extinção de 87 povos indígenas em virtude de conflitos.

A Constituição de 1934 foi a primeira a reconhecer os direitos dos povos indígenas sobre as terras por eles ocupadas permanentemente, entretanto foi somente na Constituição de 1967 que importantes elementos do conceito terra indígena seriam introduzidos, delimitando os contornos atuais do instituto.

A partir desses elementos progressiva e historicamente construídos a Constituição brasileira de 1988 deu seu contorno próprio, ampliando o instituto. Constitucionalizou ineditamente o indigenato ao reconhecer os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam. No entanto, eis a problemática os indígenas ainda seguem sendo assistidos pela FUNAI.

Conclusão

Conclui-se que oportunizar uma participação protagonista significa não só permitir acesso à informações, esclarecimentos e tomada de conhecimento sobre projetos, mas significa acima de tudo possibilitar a inclusão ativa dos povos impactados nos processos de tomadas de decisões, permitindo-os levar suas questões ao debate e à negociação com o Estado e empresas, construindo um canal de comunicação constante que os conduza à centralidade de qualquer projeto que os impacte diretamente.

Uma alternativa seria os protocolos autônomos de consulta porque consagra o comportamento mínimo esperado pelos estados e indica as premissas básicas que orientará o instituto da consulta a fim de satisfazer às demandas históricas dos povos indígenas por participação real nas decisões que lhes afetam diretamente.



Referências

ARNT, Ricardo; PINTO, Lúcio Flávio; PINTO, Raimundo; MARTINELLI, Pedro. **Panará, a volta dos índios gigantes**. Instituto Socioambiental, São Paulo, 1998. Disponível em: <institutosocioambiental.org.br>

BARRETO, Helder Girão. **Direitos indígenas: Vetores constitucionais**. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores. **Portaria Interministerial nº 35 de 27 de janeiro de 2012**. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, no que tange aos procedimentos de consulta prévia dos povos indígenas e tribais. Disponível em: <<http://cpisp.org.br/portaria-interministerial-no-35-de-27-de-janeiro-de-2012/>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm

_____. **Constituição do Brasil de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-58824-14-julho-1966-399446-norma-pe.html>

_____. **Lei 5.371 de 05 de dezembro de 1967**. Autoriza a instituição da Fundação Nacional do Índio e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Biblioteca da Câmara dos Deputados. **Coleção das Leis do Império do Brasil de 1831. Atos do Poder Legislativos. Parte I**. Rio de Janeiro, 1875. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/doimperio>

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Contribuições sobre o direito à consulta aos povos indígenas. Memorando 244/2013/Pres/FUNAI-MJ**. Nov. 20 nov. 2013. Disponível <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/presidencia/Anexos%20de%20documentos>

GARAVITO, César Rodrigues. **Etnicidad.gov - Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Desjusticia, 2012, pg.42.

GARZÓN, Biviany Rojas [Org]. **Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: Oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. Série Doc. Isa. Nº 12.



GHAI, Yash. **Globalização, Multiculturalismo e Direito**. In: SOUZA SANTOS, Boaventura de. (org.). *Reconhecer para libertar. Os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Págs. 555-606.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: Estudos de teoria política**. Tradução de George Spenber; Paulo Astor Soethe. São Paulo: Editora Loyola, 2002.

KAYSER, Hartmut-Emanuel. **Os Direitos dos povos indígenas do Brasil – Desenvolvimento histórico e estágio atual**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2010. Tradução de: RURACK, Maria da Glória Lacerda; RURACK, Klaus-Peter.

LACERDA, Rosane Freire. **Diferença não é incapacidade: Gênese e trajetória histórica da Concepção da incapacidade indígena e sua insustentabilidade nos marcos do protagonismo dos povos indígenas e do texto constitucional de 1988**. Dissertação de mestrado apresentada à banca examinadora como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da UNB. Orientador: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. UNB - Brasília, 2007. Vol. I. 196 páginas.

_____. **Diferença não é incapacidade: Gênese e trajetória histórica da Concepção da incapacidade indígena e sua insustentabilidade nos marcos do protagonismo dos povos indígenas e do texto constitucional de 1988**. Dissertação de mestrado apresentada à banca examinadora como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da UNB. Orientador: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. UNB - Brasília, 2007. Vol. II. 218 páginas.

LACERDA, Rosane Freire. **“Volveré, y Seré Milliones”: Contribuições Descoloniais dos Movimentos Indígenas latino Americanos para a Superação do Mito do Estado Nação**. Tese de Doutorado apresentada à banca examinadora como requisito para a obtenção do grau de Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da UNB. Orientador: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. UNB - Brasília, 2014. Vol. 265 páginas.

OLIVEIRA, João Pacheco de; FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. **A presença indígena na formação do Brasil**. Coleção Educação para todos. Série Vias dos Saberes, Brasília, Ministério da Educação, Secad, Unesco, LACED (Museu Nacional), 2006. OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. Ação indigenista, eticidade e o diálogo interétnico. *Estud. av.* São Paulo, v. 14, n. 40, p. 115- 213-230.

OLIVEIRA NEVES, Lino João de. Olhos mágicos do Sul: Lutas contra Hegemonias dos povos indígenas no Brasil. In: Santos, Boaventura de Souza (org). **Reconhecer para Libertar : Os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. (Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos; vol.3) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp.111-151.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005.

SCOTTI, Guilherme. **Direitos fundamentais, eticidade reflexiva e multiculturalismo – Uma contribuição para o debate sobre o infanticídio indígena no Brasil**. Tese de Doutorado apresentada à banca examinadora como requisito para a obtenção do grau de



Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da UNB. Orientador: CARVALHO NETTO, Menelick de. UNB - Brasília, 2011. 155 páginas

_____. A Teoria da Bondade Natural e a Regulação da Questão Indígena no Brasil. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**. Brasília, 2016. Vol. 2. Pág. 105-139. Nº 2.

SILVA, Julianne Holder da Câmara; SILVA, Maria dos Remédios Fontes. Entre Tupã e o Leviatã: O transconstitucionalismo e as Ordens Locais indígenas. **REJUR – Revista jurídica da UFERSA**. Mossoró, vol. 1 nº 1, Jan-jul. 2017. Pág. 165-187.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de Souza Filho e Raul Cezar Bergold. **Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI**. – Curitiba : Letra da Lei, pg.92 – 2013.

Palavras chave: Terras Indígenas; Autonomia dos povos indígenas; Procedimento de consulta; História dos povos Indígenas; Controle sobre Terras Indígenas.