

A demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: processo administrativo e conflitos judiciais*

Carolina Mota e Bianca Galafassi**

1. O tratamento constitucional do direito dos índios às terras no Brasil 1.1. O direito dos índios às terras antes de 1988 1.2. A Constituição Federal de 1988 e as terras indígenas 2. O Estatuto do Índio e o processo de demarcação das terras indígenas 3. O caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol 3.1. A Terra Indígena Raposa Serra do Sol 3.2. A presença histórica dos povos indígenas em Roraima 4. O processo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol 4.1. Antecedentes históricos do processo de demarcação 4.2. O processo administrativo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol 5. A discussão do processo demarcatório no âmbito do poder judiciário 6. O julgamento do caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol no Supremo Tribunal Federal 6.1. Sustentação oral: Joênia Batista de Carvalho 6.2. O voto do Ministro Relator Carlos Ayres Britto 6.3. A votação pela demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: desdobramentos e ressalvas 7. Considerações finais

1. O tratamento constitucional do direito dos índios às terras no Brasil

O reconhecimento constitucional dos direitos dos índios sobre as terras por eles ocupadas no Brasil é relativamente recente, a despeito dos mais de quinhentos anos de convivência entre índios e não-índios. A primeira Constituição brasileira a tratar dos direitos indígenas foi a de 1934 e, ainda assim, foi somente com a Constituição Federal de 1988 que os direitos dos povos indígenas foram enunciados de forma sistemática.

Tendo em vista compreender a evolução, em linhas gerais, do tratamento constitucional brasileiro do direito indígena a terras, serão apresentados alguns dispositivos anteriores à atual Constituição.

1.1. O direito dos índios às terras antes de 1988

Embora o tratamento constitucional dos direitos dos índios sobre as terras tenha sido tardio, o seu reconhecimento remonta ao período colonial: o Alvará de 1º de abril de 1680 reconheceu o

* Agradecemos aos organizadores deste livro, Renato Martins, Rogério do Pateo, Majori Gongorra e Júlia Trujillo, pelo convite para dele fazermos parte. Agradecemos ainda aos colegas do coletivo Makunaima Grita, cujas idéias e discussões muito contribuíram para o desenvolvimento deste artigo.

** **Carolina Mota**, Mestre e Doutoranda em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), Graduanda em Ciências Sociais na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). **Bianca Galafassi**, Graduanda em Ciências Sociais na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP).

direito de posse permanente das terras ocupadas pelos índios, o que estava expresso em seu parágrafo 4:

“...E para que os ditos Gentios, que assim descerem, e os mais, que há de presente, melhor se conservem nas Aldeas: hey por bem que senhores de suas fazendas, como o são no Sertão, sem lhe poderem ser tomadas, nem sobre ellas se lhe fazer molestia. E o Governador com parecer dos ditos Religiosos assinara 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 dadas em Sesmarias e pessoas particulares, porque na concessão destas se reserva sempre o prejuízo de terceiro, e muito mais se entende, e quero se entenda ser reservado o prejuízo, e direito os Índios, primários e naturaes senhores dellas(...)”¹

Ao afirmar serem os povos indígenas senhores “primários e naturais” das terras por eles ocupadas, o referido Alvará reconheceu o direito dos índios à posse das terras, instituto que é denominado pela doutrina brasileira *indigenato*. José Afonso da Silva afirma que as constituições brasileiras que trataram dos direitos dos povos indígenas nada mais fizeram a não ser “consagrar e consolidar o *indigenato*, velha e tradicional instituição jurídica luso-brasileira que deita suas raízes já nos primeiros tempos da Colônia, quando o Alvará de 1º de Abril de 1680, confirmado pela Lei de 6 de junho de 1775, firmara o princípio de que, nas terras outorgadas a particulares, seria sempre reservado o direito dos índios, primários e naturais senhores delas”.²

De fato, o *indigenato* nunca foi revogado dentro do sistema jurídico, o que leva ao entendimento de que as constituições cujos textos não trataram dos direitos dos índios sobre as terras recepcionaram o instituto e as demais o teriam reconhecido expressamente. No entanto, o que serviu de fundamento jurídico da posse territorial indígena desde o período colonial não serviu de garantia à proteção dos direitos indígenas sobre a terra, especialmente porque não havia no Brasil órgão com jurisdição para impor o cumprimento, pelos colonizadores, da referida determinação.

A proteção dos direitos sobre as terras ganhou maior respaldo jurídico a partir da Constituição de 1934, cujo artigo 29 reconheceu o *direito indígena*, estabelecendo o respeito à “posse de terras de silvícolas que se acham permanentemente localizados” e proibindo sua alienação. Além

¹ Alvará de 1.4.1680, parágrafo 4, in: CUNHA, Manuela Carneiro da. *Os direitos do índio Ensaíos e documentos*. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 59.

² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2008. 31ª ed., p. 858.

disso, estabeleceu-se competência privativa da União para legislar sobre a “incorporação dos silvícolas à comunhão nacional”. Essas disposições foram mantidas pelas Constituições de 1937 e 1946, que não fizeram quaisquer modificações significativas.

A Constituição de 1967, por sua vez, fez importante acréscimo, estabelecendo as “terras ocupadas pelos silvícolas” dentre os *bens da União* (art. 4º, IV). Essa é uma determinação que visa garantir uma base territorial permanente às comunidades indígenas e que se manteve nos textos constitucionais posteriores, ocupando papel relevante na discussão atual sobre a demarcação das terras indígenas. Sendo *bens da União*, as terras passam a observar um regime jurídico específico, não sendo possível que os índios as alienem ou delas disponham. Ademais, o texto constitucional de 1967, em seu artigo 189, assegurou aos povos indígenas o usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades existentes em suas terras,³ o que reforça a garantia do direito à terra, uma vez que não basta garantir que as terras não sejam vendidas nem loteadas, mas é preciso também oferecer aos índios a garantia de que não serão prejudicados por terceiros interessados nas riquezas existentes nas terras que ocupam.

A constituição de 1969, por sua vez, em seu artigo 198, repetiu os dispositivos do texto constitucional anterior e acrescentou a determinação de “nulidade e extinção dos feitos jurídicos de qualquer natureza que tivessem por objeto ou domínio a ocupação de terras habitadas pelos silvícolas”, sem direito a indenização.⁴

Com algumas alterações, todos esses dispositivos constitucionais foram mantidos no ordenamento jurídico brasileiro e essa breve reconstrução histórica do tratamento constitucional dado ao direito indígena sobre as terras é útil para se compreender o papel fundamental que desempenha a atual Constituição Federal, cujo texto não se limitou a repetir as garantias dos textos anteriores.

1.2. A Constituição Federal de 1988 e as terras indígenas

³ No entendimento de Pontes de Miranda: “O usufruto (do silvícola) é pleno, compreendendo o uso e a fruição, quer se trate de mineiras, de vegetais ou de animais”. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967, 1972, tomo VI*, p. 457. São Paulo. In CUNHA, Manuela Carneiro da. *Os direitos do índio Ensaios e documentos*, p. 99.

⁴ Em época anterior Pontes de Miranda já afirmava que “São nenhuns quaisquer títulos, mesmo registrados, contra a posse dos silvícolas, ainda que anteriores à Constituição de 1934, se à data da promulgação havia tal posse” (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946, vol IV*, pp. 217-218. in: CUNHA, Manuela Carneiro da. *Os direitos do índio Ensaios e documentos*, p. 99)

A promulgação da Constituição Federal de 1988 revelou um importante avanço em relação aos textos constitucionais anteriores no que concerne ao tratamento da questão indígena no Brasil e, em particular, ao reconhecimento dos direitos dos índios às terras por eles ocupadas.

Em primeiro lugar, o artigo 22 estabelece a competência da União para “legislar sobre populações indígenas” e não mais sobre a “incorporação dos silvícolas à comunhão nacional”, como estabeleciam os textos constitucionais anteriores.⁵ Ou seja, abandonou-se a noção de “integração”, que negava às comunidades indígenas o direito de preservarem sua identidade e escolherem o curso de seus processos culturais, passando a se reconhecer a diversidade cultural como constitutiva da sociedade brasileira. Em outras palavras, abandonou-se a noção de *tutela de pessoas* (tutelar os índios), que foi substituída pela *tutela de direitos* (tutelar os direitos dos índios), o que alterou as diretrizes da política indigenista no Brasil.

A Constituição traz um capítulo dedicado aos índios (Capítulo VIII – Dos Índios, do Título VIII - Da Ordem Social), contendo dois artigos que trazem uma série de determinações importantes, dentre as quais está o reconhecimento dos “direitos originários [dos índios] sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (art. 231, *caput*). Os índios são, dessa maneira, titulares de um direito congênito à terra que independe de legitimação posterior, sendo a demarcação entendida não como fonte dos direitos indígenas, mas apenas uma exigência constitucional que visa à proteção de tais direitos e interesses.

As terras sobre as quais recaem os direitos dos povos indígenas são, portanto, as “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”, cuja definição está contida no artigo 231, § 1º, da Constituição, que dispõe serem terras tradicionalmente ocupadas pelos índios aquelas habitadas por eles em caráter permanente, as utilizadas em suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar dos índios, bem como as terras necessárias à sua reprodução física e cultural, conforme seus usos, costumes e tradições. O texto constitucional deixa claro que não se trata somente das terras ocupadas fisicamente pelos índios,

⁵ A Constituição de 1934, que foi a primeira a dispor sobre a situação jurídica dos índios, estabeleceu competência privativa da União para legislar sobre a “incorporação dos silvícolas à comunhão nacional” (art. 5º, XIX, m) e esse texto foi repetido pelas Constituições posteriores (art. 5º, XV, r, da CF de 1946 e art. 8º, XVII, o, da CF de 1967, mantido pela Emenda Constitucional de 1969).

mas de todas aquelas que, segundo os usos, os costumes e as tradições indígenas, contribuem para a manutenção e preservação das particularidades das comunidades indígenas. Terras consideradas sagradas, destinadas aos cemitérios ou, simplesmente, as que servem de espaço para andanças, são, desse modo, exemplos de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

É importante observar que não se trata do conceito de *posse* do âmbito do direito civil, pois a posse indígena dessas terras extrapola a órbita puramente privada; não se trata de ocupação para mera exploração, ao contrário, há uma interação de elementos ecológicos e humanos, naturais e culturais, que são relevantes na compreensão do que é a posse indígena. Já na década de 1960, o ministro do Supremo Tribunal Federal Victor Nunes Leal, tratando de questão relacionada a terras indígenas, foi incisivo ao afirmar essa diferença: “Não se trata do direito de propriedade comum; o que se reservou foi o território dos índios. (...) Não está em jogo propriamente um conceito de posse, nem de domínio, no sentido civilista dos vocábulos; trata-se do habitat de um povo”.⁶

Ademais, cumpre ressaltar que o termo “tradicionalmente” não remete a um critério temporal e não deve, por isso, ser interpretado como necessidade de ocupação muito antiga para que se caracterize o direito dos índios sobre as terras. A ocupação tradicional refere-se, sim, conforme afirma o parágrafo primeiro do art. 231, ao *modo tradicional* de ocupação, realizado conforme usos, costumes e tradições dos povos indígenas.⁷

A Constituição reconhece também o direito à posse *permanente* das terras e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nela existentes. No que diz respeito à garantia da posse indígena, cumpre destacar que o artigo 20, XI, reconhece tais terras dentre os bens da União, do que decorre seu caráter de inalienáveis e indisponíveis expresso pelo artigo 231, §4º. Trata-se, evidentemente, de uma garantia à posse permanente por parte dos povos indígenas, que não serão privados das terras que ocupam, nem poderão aliená-las. Quanto às riquezas contidas nas terras ocupadas, a Constituição garante a exclusividade de seu usufruto aos índios. Somente os índios podem proceder à exploração dos recursos presentes em suas terras.

⁶ Recurso Extraordinário n. 44.585. Ministro Relator Victor Nunes Leal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=144244&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20RE%20/0%2044585>> Acesso em: 02.02.2009.

⁷ Cf. SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 858.

No que diz respeito à exploração de recursos hídricos e potenciais energéticos e às riquezas minerais há uma restrição: visando evitar situações de exploração indevida de tais recursos, a Constituição submeteu a realização de atividades de exploração à autorização do Congresso Nacional (art. 231, § 3º), que deverá ter como princípio norteador de sua apreciação a proteção dos interesses indígenas. O artigo 49, em seu inciso XVI, determina a competência exclusiva do Congresso Nacional para autorizar tais atividades, restrição que se justifica pela necessidade de, por um lado, garantir a proteção de um bem que é patrimônio da União e, por outro, garantir que a exploração de riquezas não se faça em prejuízo das comunidades indígenas. Por ter em vista esse objetivo, a Constituição Federal deu ênfase à participação das comunidades indígenas no processo decisório, determinando que sejam ouvidas pelo Congresso Nacional as comunidades afetadas por eventual autorização (231, § 3º).

Entretanto, um decreto assinado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 17 de setembro de 2004, determinou a suspensão de qualquer exploração mineral em terras indígenas até que essa atividade seja regulamentada por lei no Congresso Nacional, nos termos do artigo 231, § 3º da Constituição Federal,⁸ o que ainda não ocorreu. Em torno dessa questão, há interesse dos representantes indígenas que compõem a Comissão Nacional de Política Indigenista,⁹ do Ministério da Justiça, em que a discussão sobre a mineração em terras indígenas seja feita em conjunto com a discussão sobre o novo Estatuto do Índio. De qualquer forma, identifica-se de um impasse, visto que a tramitação desse Estatuto, que viria a substituir o Estatuto vigente (de 1973), está paralisada há 14 anos.¹⁰

⁸ Decreto de 17 de setembro de 2004 (publicado no D.O.U. em 20.09.2004): Art. 1º Fica criado Grupo Operacional para fiscalizar e garantir a adoção das medidas necessárias e cabíveis para coibir toda e qualquer exploração mineral em terras indígenas, em especial nas áreas Roosevelt, Parque Indígena Aripuanã, Serra Morena e Aripuanã, localizadas nos Estados de Rondônia e Mato Grosso, até que a matéria seja regulamentada por lei, nos termos do art. 231, § 3º, da Constituição, bem assim para preservar a ordem pública nestas localidades. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10289.htm> Acesso em: 30.01.2009.

⁹ A Comissão Nacional de Política Indigenista é órgão consultivo que integra a estrutura do Ministério da Justiça e tem por função propor as diretrizes para a política nacional indigenista. Foi criada em 22 de março de 2006, por Decreto do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. É composta por 20 representantes indígenas, 2 representantes do Ministério da Justiça, 11 representantes de outros órgãos federais e 2 representantes de organizações não-governamentais ligadas à causa indígena, além de três convidados permanentes – a Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

¹⁰ O Projeto de Lei n. 2057, de 1991, que dispõe sobre o Estatuto das Sociedades Indígenas, de autoria do então deputado federal Aloizio Mercadante (PT/SP), está em tramitação na Câmara dos Deputados e paralisado desde 06 de dezembro de 1994, por conta do recurso ainda não julgado pelo presidente da Casa, recurso esse que foi apresentado pelo então Dep. Artur da Távola, que requereu a apreciação do projeto pelo Plenário. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=17569> Acesso em: 18.02.2009.

Reforçando a proteção dada aos direitos indígenas sobre as terras, a Constituição determina serem nulos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas ou a exploração das riquezas naturais que possam ser extraídas delas, ressalvado relevante interesse público da União, conforme o disposto em lei complementar (art. 231, § 6º). Há ainda a determinação de que a nulidade ou a extinção não geram direito a indenização ou a ações contra a União, excetuando-se os casos que envolverem benfeitorias derivadas de ocupação de boa-fé.

Com esses dispositivos, o texto constitucional acolheu entendimento preconizado por algumas vozes da doutrina brasileira, como Dalmo de Abreu Dallari:

*“(...) ninguém pode tornar-se dono de uma terra ocupada por índios. Todas as terras ocupadas por indígenas pertencem à União, mas os índios têm direito à posse permanente dessas terras e a usar e consumir com exclusividade todas as riquezas que existem nelas. Quem tiver adquirido, a qualquer tempo, mediante compra, herança, doação ou algum outro título uma terra ocupada por índios, na realidade não adquiriu coisa alguma, pois estas terras pertencem à União e não podem ser negociadas. Os títulos antigos perderam todo o valor, dispondo a Constituição que os antigos titulares ou seus sucessores não terão direito a qualquer indenização”.*¹¹

Além disso, a Constituição reconhece os índios, suas comunidades e organizações como partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesse (art. 232), atribuindo ao Ministério Público a função de intervir em todos os atos do processo (art. 232 e art. 129, V).

Por fim, o artigo 67 das Disposições Transitórias determinou prazo de 5 anos, contados a partir da data da promulgação da Constituição, para a conclusão da demarcação das terras indígenas pela União. Há, no entanto, processos que se iniciaram antes de 1988 e ainda não foram concluídos. É o caso da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TI RSS), em Roraima.

2. O Estatuto do Índio e o processo de demarcação das terras indígenas

A Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio, regula a situação jurídica dos índios e comunidades indígenas em território brasileiro.¹²

¹¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. “O que são Direitos das Pessoas”, Abril Cultural/Brasiliense, 1984, pp. 54-55 *apud* LOBO, Luiz Felipe Bruno. *Direito indigenista brasileiro: subsídios à sua doutrina*. São Paulo, LTr, 1996, p.53.

¹² Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, permaneceram vigentes somente os dispositivos do Estatuto do Índio que não foram tacitamente revogados pelo texto constitucional.

No tocante à demarcação de terras indígenas, o Estatuto do Índio estabelece, em seu artigo 19, que a demarcação das terras indígenas se fará por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, conforme processo administrativo estabelecido em decreto do poder executivo. Atualmente o órgão federal de assistência ao índio é a FUNAI (Fundação Nacional do Índio),¹³ à qual compete, dessa maneira, a iniciativa e a condução do processo de demarcação das terras indígenas. Quanto aos atos do procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, são eles determinados pelo Decreto n. 1.775, de 8.1.1996.¹⁴

Por força do texto constitucional e de acordo com o art. 1º desse Decreto, o processo de demarcação acontece por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio, a FUNAI, e pode ser sistematicamente dividido em algumas fases:¹⁵

Estudos de Identificação (art. 2º, §§ 1º a 5º): a FUNAI nomeia um antropólogo de qualificação reconhecida para realizar estudo antropológico de identificação da terra indígena em questão. Em momento posterior, o estudo do antropólogo fundamenta o trabalho do Grupo Técnico (GT) especializado, que procede ao levantamento fundiário e a estudos complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica e ambiental necessários à delimitação. Esse grupo deve ser composto preferencialmente por técnicos do quadro funcional da FUNAI e atua sob a coordenação de um antropólogo. Concluídos os trabalhos de identificação, o grupo técnico apresenta relatório circunstanciado caracterizando a terra indígena a ser demarcada, que passa a ser considerada “terra em identificação”.

Aprovação pela FUNAI (art. 2º, §§ 6º e 7º): o relatório resultante dos estudos de identificação é apreciado pelo presidente da FUNAI. Aprovando-o a FUNAI, é publicado no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada em que se localizar a área sob demarcação. Realizada a publicação, fala-se em “terra identificada e aprovada”.

¹³ A Fundação Nacional do Índio criada em 1967, pela Lei 5.371, de 5.12.1967, em substituição ao Serviço de Proteção ao Índio, o SPI, que havia sido criado em 1910.

¹⁴ O Decreto n. 1.775 revogou o Decreto nº 608, de 20 de julho de 1992, que havia alterado o Decreto 22, de 04 de Fevereiro de 1991, ambos dispondo sobre o processo de demarcação das Terras Indígenas no Brasil.

¹⁵ A indicação dos artigos, entre parênteses, refere-se ao Decreto n.. 1.775/96.

Contestação (art. 2º, §§ 8º e 9º): desde o início do procedimento até 90 dias após a publicação do relatório aprovado pela FUNAI, os Estados e Municípios em que se localizar a área sob demarcação, além de outros interessados, poderão se manifestar, apresentando à FUNAI razões instruídas com as provas pertinentes, a fim de demonstrar vícios do relatório ou pleitear indenização. Dentre as provas indicadas pelo decreto estão: títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas. Encerrado o prazo para apresentação das contestações, a FUNAI tem 60 dias para elaborar seus pareceres sobre as razões apresentadas e encaminhar o procedimento ao Ministro de Estado da Justiça.

Decisão do Ministro da Justiça e Declaração dos limites da TI (art. 2º, § 10): recebendo o procedimento, o Ministro da Justiça tem 30 dias para decidir. Nessa etapa do processo, o Ministro pode: a) declarar a terra como “terra de posse permanente”, por portaria, determinando sua demarcação administrativa, o que inclui a demarcação física¹⁶ e a desintração da terra; b) prescrever novas diligências a serem cumpridas em 90 dias; ou c) desaprovar a identificação através de decisão fundamentada. Declarando o ministro a posse permanente, fala-se em “terra declarada”.

Demarcação Física: tendo sido declarados os limites da área, a FUNAI procede à sua demarcação física, enquanto o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), em caráter prioritário, deve proceder ao reassentamento de eventuais ocupantes não-índios. Concluída a quinta fase do procedimento, a terra passa a ser considerada “terra reservada”.

Homologação (art. 5º): após a portaria do Ministro da Justiça, a demarcação é homologada, mediante decreto, pelo Presidente da República, passando a considerar-se “terra homologada” o território demarcado.

Registro (art. 6º e art. 9º): encerrando o procedimento, a FUNAI deve proceder ao registro em cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda, em até trinta dias após a publicação do decreto de homologação. Sendo a “terra registrada”, o procedimento de demarcação está concluído.

¹⁶ A demarcação física consiste no assentamento físico dos limites, com a utilização dos pertinentes marcos geodésicos e placas sinalizadoras.

Essas são as fases do procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas. É relevante lembrar que o Decreto n. 1.775/96 estabelece ainda que, verificada a presença de ocupantes não índios na área sob demarcação, a FUNAI dará prioridade ao respectivo assentamento, observando a legislação cabível (art. 4º).

Não consiste exagero repetir que o procedimento demarcatório não cria o direito indígena às terras, direito este que é congênito e nasce com a ocupação tradicional pelas comunidades indígenas. Entretanto, a demarcação é uma necessidade, visto que se destina a delimitar de forma precisa os limites dessa ocupação, tendo em vista uma proteção real e efetiva dos direitos consagrados na Constituição Federal. Ensina Dalmo de Abreu Dallari:

*“O direito dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam não depende da demarcação, pois resulta direta e imediatamente da Constituição e tem por fundamento a ocupação tradicional, único requisito para o reconhecimento desse direito. Assim, a demarcação não gera o direito nem é indispensável para que ele seja reconhecido, mas, como a prática tem demonstrado sobejamente, a falta de demarcação torna incertos os limites da ocupação indígena ou, o que acontece com freqüência, facilita o uso do pretexto da ignorância de se tratar de terra indígena”.*¹⁷

A falta de demarcação dificulta o reconhecimento do direito dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Sem a determinação dos limites de suas terras, as comunidades indígenas freqüentemente se vêem espoliadas, o que não raro leva a conflitos, inclusive armados, entre índios e não-índios pela posse das terras.

3. O caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol no Estado de Roraima

O caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, cujo processo demarcatório se iniciou em 1977 e foi concluído em 2005, revelou o alcance e a complexidade dessas disputas por terras. Os conflitos na região e o próprio processo de demarcação geraram uma série de ações judiciais. Recentemente, a questão chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) e sua decisão depende da interpretação dos Ministros em relação aos artigos da Constituição Federal que versam sobre direitos dos povos indígenas.

¹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. “Terras indígenas: a luta judicial pelo direito”, in *Conflitos de direitos sobre as terras Guarani Kaioná no Estado do Mato Grosso do Sul*, [organização] Conselho Indigenista Missionário Regional Mato Grosso do Sul, Comissão Pró-Índio de São Paulo, Procuradoria Regional da República da 3ª Região. São Paulo: Palas Athena, 2000, p. 32.

Por esse motivo, o caso da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e a sua discussão no âmbito do Supremo Tribunal Federal podem ser considerados um verdadeiro *leading case* no que diz respeito à proteção dos direitos dos povos indígenas no Brasil.

Além dos embates em torno das etapas do processo administrativo de demarcação da terra indígena, o caso mostra a existência de uma discussão mais profunda que revela a divergência entre valores, princípios e objetivos que permeiam a atual sociedade brasileira. Essa discussão coloca em questão a possibilidade de um equilíbrio entre o respeito à diversidade e a implementação de políticas que visam ao desenvolvimento econômico do país.

A demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol simboliza, portanto, os impasses existentes em torno das garantias constitucionais e da efetivação dos direitos indígenas no Brasil, notadamente nas duas décadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988.¹⁸

3.1. A Terra Indígena Raposa Serra do Sol

A Terra Indígena Raposa Serra do Sol está situada ao norte do Estado de Roraima, junto à fronteira do Brasil com a Venezuela e a Guiana. Atualmente, essa terra indígena possui área de 1,74 milhões de hectares,¹⁹ onde vivem aproximadamente 19 mil indígenas, em 194 comunidades.²⁰ Estende-se por áreas de campos e de serras, o que influencia a forma de utilização da terra pelas comunidades indígenas, além de refletir sobre a distribuição geográfica e a estrutura social dessas comunidades.

Há na TI RSS índios de etnias variadas: Taurepang, Macuxi, Wapixana, Ingarikó e Patamona.²¹ Cada uma dessas etnias apresenta organização, tradições e crenças próprias, embora

¹⁸ Nesse sentido, ver: FAUSTO, Boris; FAUSTO, Carlos. “Surto Antiindígena”, *in* Jornal O Estado de São Paulo, 28 de abril de 2008, p. A2. Ver ainda: ABRAMOVAY, Pedro. “A Guerra da Raposa”, *in* Le Monde Diplomatique, julho, 2008, pp. 30-31.

¹⁹ 1.747.464 hectares, cf. Decreto do Presidente da República, de 15 de abril de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10495.htm> Último acesso em: 18.02.2009.

²⁰ Fonte: CIR/FUNASA, março 2008.

²¹ Os **Wapixana** contam, atualmente, com uma população de aproximadamente 7 mil indivíduos habitando terras brasileiras. Tradicionalmente habitantes de terra com extensão contínua, os Wapixana tiveram suas terras recortadas em pequenas áreas, ao longo dos anos oitenta. Por essa razão, os Wapixana vivem em 21 pequenas terras indígenas (das quais 15 são compartilhadas com os Macuxi), além das terras indígenas contíguas Raposa Serra do Sol e São Marcos. A população **Macuxi**, por sua vez, é estimada em aproximadamente 19 mil indivíduos. Essa população ocupa

estas características possam encontrar-se amalgamadas em certos casos. Da mesma forma, os limites entre cada etnia podem mostrar-se tênues, na medida em que são estabelecidas parentelas a partir de indivíduos com procedências diversas, havendo inclusive aldeias e agrupamentos de população mista compostos pelas etnias acima mencionadas.

A despeito da identificação oficial da TI RSS os direitos desses povos indígenas à posse e ao uso exclusivo das terras vêm sendo questionados por agentes interessados em outras formas de exploração da região, bem como pelo próprio Estado de Roraima, que alega ser a demarcação da terra indígena uma limitação à sua existência como ente federado. Esse contexto de indefinição – que levou o caso ao julgamento do STF – deu continuidade a um processo histórico de ocupação da área por não-indígenas e de desrespeito aos direitos originários dos povos indígenas sobre as terras que ocupam.

3.2. A presença histórica dos povos indígenas em Roraima

A partir de relatos de cronistas da região, pesquisas etnográficas e documentos oficiais, verifica-se a existência de diversas etnias indígenas em áreas localizadas dentro dos limites do Estado de Roraima, desde os tempos do Brasil colônia.²² A presença de povos indígenas nessas áreas, entre os quais aqueles das etnias mencionadas, foi especialmente importante durante as incursões portuguesas, ao longo do século XVIII, para a demarcação das fronteiras coloniais frente às tentativas de ocupação espanhola, visto que a delimitação das fronteiras baseava-se no princípio da efetiva ocupação dos territórios reivindicados.

principalmente o extremo norte do Estado de Roraima e encontra-se sobretudo nas terras indígenas contíguas Raposa Serra do Sol e São Marcos, além de também estar distribuída em outras 08 pequenas áreas situadas no noroeste do território Macuxi. Na TI RSS a população Macuxi é estimada em 10 mil indivíduos, os quais são divididos em 85 aldeias. A grande maioria dos **Taurepang** encontra-se em terras venezuelanas. Na Venezuela são aproximadamente 20 mil, ao passo que no território brasileiro eles se restringem a apenas 600 indivíduos, conforme levantamento feito pela FUNASA em 2002. Os Taurepang que habitam o Brasil encontram-se no Estado de Roraima, distribuídos nas terras indígenas Raposa Serra do Sol e São Marcos. Os **Ingarikó** e os **Patamona** habitam próximos ao Monte Roraima, situado na fronteira entre Brasil, Guiana e Venezuela. Essas duas etnias contam com aproximadamente 1.170 e 100 indivíduos, respectivamente, e ocupam, sobretudo, a parte alta da TI RSS, ficando dessa maneira mais isolados do contato com não-indígenas. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org>> Acesso em: 08.02.2009.

²² Nesse sentido, ver os documentos de autoria do poeta e militar Henrique João Wilckens e do naturalista Alexandre Rodrigues Ferreira, baseados em suas passagens pelas fronteiras amazônicas em meados do século XVIII. Tais documentos foram descritos e comentados pelas antropólogas Marta Rosa Amoroso e Nadia Farage na obra “Relatos da Fronteira Amazônica no Século XVIII” (AMOROSO, Marta Rosa; FARAGE, Nadia. *Relatos da Fronteira Amazônica no Século XVIII*. São Paulo: FAPESP e NHH – USP, 1994.)

Em texto sobre a presença histórica de povos indígenas nos campos e serras de Roraima, os antropólogos Nadia Farage e Paulo Santilli mencionam que, ao longo do século XVIII, a Coroa portuguesa entendia ser a população indígena um instrumento para a colonização, bem como para o domínio dos limites amazônicos. Segundo os autores:

*“A ocupação do rio Branco constitui caso limite da colonização do Estado do Maranhão e Grão-Pará que, à época colonial, compreendia a Amazônia portuguesa: por todo o vale amazônico, o domínio territorial português se fez valer por meio de aldeamentos indígenas. Isto porque, excetuando-se a fronteira com a Guiana Francesa, estabelecida pelo Tratado de Utrecht em 1713, os limites do noroeste amazônico permaneceram, por largo tempo, intencionalmente indefinidos, pois Portugal não possuía título para reclamá-los; só a ocupação de fato, pelo povoamento, poderia estabelecer tais limites. O Tratado de Madrid, em 1750 – primeira tentativa desde Tordesilhas, de delimitação das fronteiras coloniais luso-espanholas – guiava-se, exatamente, pelo princípio da posse de fato, estabelecendo que cada parte deteria os territórios até então ocupados e povoados. Assim, durante o ministério pombalino, a tônica foi a de povoar “todas as terras possíveis”, contando com a população indígena como base de uma sociedade colonial”.*²³

Nesse sentido, o estabelecimento e a manutenção de aldeamentos indígenas tornaram-se estratégia política para a garantia do domínio português sobre o território de sua colônia. Um dos marcos dessa estratégia de ocupação portuguesa sobre o território foi a construção do Forte São Joaquim, na região denominada “alto rio Branco”, em meados do século XVIII, com o estabelecimento de aldeamentos indígenas sob a sua jurisdição, para fazer frente às invasões espanholas e holandesas.²⁴ Foi uma ocupação sobretudo militar, baseada em relações clientelistas com a população indígena.²⁵

A presença de povos indígenas em regiões que hoje fazem parte do Estado de Roraima e a sua importância para a demarcação das fronteiras do Brasil foram destacadas, já no início do século XX, por Joaquim Nabuco, em sua obra *O Direito do Brasil*. Elaborada em 1903, essa obra

²³ SANTILLI, Paulo; FARAGE, Nádia. “TI Raposa/ Serra do Sol: fundamentos históricos”. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/inst/esp/raposa/?q=node/79>> Acesso em: 11.02.2009.

²⁴ Idem.

²⁵ Segundo Paulo Santilli, a região, naquele momento, não propiciava iniciativas para atração da população civil. Diz ele que “durante a longa disputa de fronteiras com a Inglaterra houve inúmeras iniciativas por parte dos governos imperial e provincial para fomentar o povoamento dessa região por colonos civis, mas se colheram invariavelmente inócuos. (...) A Lei de Terras de 1850, que exigia o registro da posse das terras para que as mesmas pudessem ser reconhecidas legalmente de domínio particular, resultou em apenas seis pedidos de reconhecimento em todo o vale do rio Branco no encerramento dos prazos em 1856”. (SANTILLI, Paulo. *As Fronteiras da República. História e política entre os Macuxi no vale do rio Branco*. São Paulo: FAPESP e NHII – USP, 1994, pp. 17-20).

buscava apresentar a defesa da causa do Brasil ao rei da Itália, árbitro na questão de limites com a Guiana Britânica, em virtude do Tratado de Londres, de 06 de novembro de 1901.²⁶

Nessa obra, Nabuco não tem por objetivo entrar no exame da pretensão inglesa. O seu texto buscará apontar os fundamentos e apresentar as provas relativas ao direito do Brasil sobre o território objeto do litígio. Entre os principais fundamentos, ele dá especial ênfase à presença de índios Macuxi e Wapixana na “área do contestado”, os quais teriam sido integrados à sociedade colonial portuguesa.²⁷ Especificamente com relação ao papel atribuído aos indígenas, Nabuco destaca que eram considerados pela Metrópole, desde meados do século XVII, como as “muralhas dos sertões”, idéia que permeou a legislação indigenista portuguesa por aproximadamente três séculos.²⁸

Nabuco defende o direito do Brasil em função de determinados fatos que, do ponto de vista jurídico, confirmariam a soberania portuguesa nessa área, tais como a expulsão dos espanhóis, a ocupação e domínio militar da coroa portuguesa, o povoamento, o domínio de tribos indígenas e a manutenção da jurisdição portuguesa no território disputado.²⁹ A exposição de motivos dos ingleses

²⁶ A partir da identificação de inexactidões nos termos do Tratado, o então “Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil” e o “Rei do Reino Unido da Gran-Bretanha e Irlanda e dos Domínios Britannicos do Ultra-mar, Imperador da Índia”, concordaram em firmar “Convenção Especial e Complementar de Limites”, bem como “Tratado Geral de Limites”, ambos datados de 22 de abril de 1926, com o intuito de completarem a determinação das fronteiras entre os seus respectivos territórios.

²⁷ Analisando esse mesmo argumento, Pedro Abramovay afirma que “se hoje aquela região fica em território brasileiro, é porque assim decidiu, em 1903, o rei da Itália, árbitro do conflito entre Brasil e a Grã-Bretanha sobre a fronteira com a Guiana. O argumento que o jurista Joaquim Nabuco utilizou a favor do Brasil foi precisamente a presença de índios macuxis na área, que falavam português e tinham laços com a sociedade brasileira” (ABRAMOVAY, Pedro. “A Guerra da Raposa”, p. 30).

²⁸ Nesse sentido, ver: NABUCO, Joaquim. *O Direito do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1941, pp. 64-65. Esse aspecto da obra de Nabuco é destacado por Nadia Farage, em sua obra “As Muralhas dos Sertões”, ao abordar a relação entre portugueses e índios no período pombalino e compará-la aos períodos pretéritos da história da colônia (FARAGE, Nadia. *As Muralhas dos Sertões. Os povos indígenas no rio Branco e a colonização*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1991, pp. 41-42).

²⁹ A partir do ponto de vista do direito do Brasil, Nabuco conclui que: “(...) o Brasil pretende haver demonstrado a posse immemorial portuguesa sobre o Territorio Contestado, abstrahindo da conquista e occupação do Amazonas, do Rio Negro e do Rio Branco, a cujo systema quase todo o território pertence: I. Desde o começo do século XVIII até 1775, pelas tropas de resgate, sob bandeiras reaes, e á custa do Real Erario; pelas constantes entradas dos Portugueses naquelles territorios, e pela serie de Ordens Regias, designando-os como pertencentes aos Reaes Dominios e mandando impedir com elles toda communicação de nações estranhas; II. De 1775 até 1840, pela expulsão á mão armada dos Espanhóes, pela fortificação do Tacutú, occupação e dominio militar de todo o isthmo por escoltas lançadas no Tacutú e seus affluentes, e tambem nos campos e serras entre o Tacutú e o Rupununi; pela exploração do Tacutú, Surumú (Cotingo), Mabú, Pirara e Rupununi; pelo povoamento em redor do Forte São Joaquim com Indios tirados de toda a região; pela pratica constante e dominio de todas essas tribus; pela occupação da aldeia de Pirara, onde Waterton em 1812 encontra soldados da guarnição do Forte, e Schomburgk em 1835 vem encontrar o Commandante; pela introdução de gado nessas campinas, extendendo-se por ellas, segundo Schomburgk, até ao Annay, formando o grande interesse desse centro, o unico existente nas savanas; pela ausencia completa de qualquer competencia ou rivalidade do lado opposto, o absoluto deserto, a floresta impenetravel e faminta extendendo-se desde o Forte até quase á foz do Essequibo; pela manutenção invariavel da jurisdição permanente portuguesa em toda a região, desde o estabelecimento do Forte, como a encontra Barata em 1798, e como a encontram Simon e seus companheiros em 1811, Waterton em 1812, Gullifer e Smith em 1828, Adam de Bauwe em 1834, por ultimo, Schomburgk, tanto em 1835, como depois, com Youd, em 1838. Em todo esse espaço de mais de seculo a soberania portuguesa, transmittida ao Brasil com a Independencia deste, não foi nunca disputada por nenhuma nação vizinha; foi, pelo contrario, uniforme e constantemente reconhecida por todas, com excepção apenas da tentativa de 1775 das autoridades da Ginyana espanhola, logo repellida, e que a Espanha não sustentou por ter sido contraria aos seus Tratados. Em 1842, quando se dá a invasão inglesa, o Brasil pretende que o territorio não era mais

não prevaleceu e o Brasil continuou com a maior parte da área reivindicada que, mais recentemente, passou a constituir a TI RSS.³⁰

Considerando o histórico da ocupação desses territórios, a organização social dos grupos indígenas originários da região sofreu modificações em razão das disputas pelas fronteiras nacionais, de vez que estas foram sobrepostas às fronteiras étnicas, desrespeitando os territórios indígenas. Tais disputas, diz Paulo Santilli, “(...) separaram as populações componentes das mesmas etnias, seccionaram os territórios indígenas, ergueram barreiras entre aldeias cerceando os movimentos de seus habitantes e a continuidade de suas relações sociais básicas, afetando fortemente as formas próprias de organização social, bem como as cosmologias indígenas”.³¹ A relação com os indígenas era, portanto, contraditória, na medida em que, embora houvesse reconhecimento da importância de sua ocupação na região, a cultura desses povos era objeto de desrespeito por parte dos não-indígenas.

Apesar dos séculos de interferência por ocupações não-indígenas, as distintas etnias que hoje habitam o território de Roraima, em particular a TI RSS, apresentam um vínculo histórico com a região e a construção de sua identidade, coesão cultural e estrutura social dependem, em larga medida, da permanência em suas terras de origem.³²

Diante desse cenário, deu-se início a um longo processo para o reconhecimento da posse originária e a demarcação oficial dessa área para o uso exclusivo dos indígenas. Conforme se verá adiante, o processo de demarcação da TI RSS – considerado um dos mais conflituosos no Brasil – perdurou ao longo de diversos governos, envolvendo órgãos públicos vinculados a distintas instâncias governamentais.

susceptível de posse por descobrimento e primeira ocupação; nem o podia ser por derelictio, que se não déra, e que não é invocada entre nações americanas, nem, de facto, ainda o foi pela Inglaterra; não o podia ser por prescripção, ou posse adversa, por que, á primeira manifestação, a resistencia do Brasil seguir-se-ia logo, como se seguiu em 1842, inutilizando qualquer tentativa contra o seu direito; não o podia ser tão pouco por nenhuma das noções modernas ainda em formação sobre a aquisição de territorios desocupados, porque todas supõem territorio sem dono, e porque, admitindo que taes noções, suggeridas pela partilha africana, se possam applicar á America, isto é, a um Continente de civilização européa, factor della, prolongamento cada vez mais importante da Europa, a verdadeira construção de todas ellas, sem excepção alguma, favoreceria o direito do Brasil no presente como no passado”. (NABUCO, Joaquim. O Direito do Brasil, pp. 293-295).

³⁰ Cf. SANTILLI, Paulo; FARAGE, Nádia. “TI Raposa/ Serra do Sol: fundamentos históricos”. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/inst/esp/raposa/?q=node/79>> Acesso em: 11.02.2009.

³¹ SANTILLI, Paulo. *As Fronteiras da República. História e política entre os Macuxi no vale do rio Branco*, p. 09.

³² No trabalho apresentado na obra “As Fronteiras da República. História e política entre os Macuxi no vale do rio Branco”, Paulo Santilli procura demonstrar justamente que, embora seja possível identificar ao longo do tempo mudanças na organização social (explicitadas, por exemplo, na configuração espacial das aldeias) dos Macuxi, grupo étnico originário de regiões hoje pertencentes ao Estado de Roraima, tal fenômeno não alterou a estrutura desse povo. Santilli concluirá que “as fazendas chegaram; os Macuxi acorreram para ver de perto os “monges barbados”; tuxanas foram feitos e desfeitos, mas, em virtude desta feição singular da estrutura social que viemos discutindo, o território Macuxi permanece, demandando seu justo reconhecimento” (SANTILLI, Paulo. *As Fronteiras da República. História e política entre os Macuxi no vale do rio Branco*, p. 105).

Além das questões relacionadas ao arcabouço jurídico-institucional, a demarcação enfrentou, ainda, a criação de municípios dentro da área identificada (Normandia, Uiramutã e Pacaraima), a criação do Parque Nacional do Monte Roraima, a construção de estradas, a instalação de equipamentos públicos (como, por exemplo, linhas de transmissão de energia) e de pelotões de fronteira do exército, a ocupação da área por posseiros e a expansão da pecuária e, recentemente, da monocultura de arroz.

4. O processo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol

Conforme se depreende do histórico sobre a presença dos povos indígenas em Roraima, a proteção das terras indígenas, situadas dentro dos limites do referido Estado-membro, enfrentou inúmeros desafios. Esses desafios históricos evidenciam-se no caso da demarcação da TI RRS, igualmente afetada por outros impasses resultantes do próprio arcabouço jurídico-institucional vigente no país.

4.1. Antecedentes históricos do processo de demarcação

Inicialmente ocupada por colônias militares e aldeamentos indígenas, as terras que hoje constituem o Estado de Roraima permaneceram, durante o Império e no início da República, sobretudo sob o domínio do Estado do Amazonas.³³ Conforme mencionado no item 3.2, *supra*, a região era pouco atrativa à iniciativa de particulares, o que restou comprovado com o pequeno número de registros de posse de terras após a promulgação da Lei de Terras em 1850. Nesse período, há registros de fazendas públicas (como as Fazendas São José, São Bento e São Marcos), pertencentes ao patrimônio do Estado, como forma de manutenção e desenvolvimento da região.³⁴

Em meados do século XIX, houve o declínio dessa forma de intervenção do Estado no desenvolvimento da região e o crescente estímulo à sua ocupação privada. A ocupação privada ocorreu com base na expansão pecuária informal: “*Nestes campos, onde formalmente ainda predominava a propriedade do Estado, e várias aldeias indígenas se espalhavam pelas extensas planícies, o estabelecimento dos*

³³ Durante o Império, a partir de 1850, tratava-se da Província do Amazonas.

³⁴ *Idem*, pp. 20-21.

domínios particulares se daria na mesma proporção do rebanho que cada criador conseguisse manter sob seu controle. Em outras palavras, o gado marcado e ao alcance do vaqueiro era a única medida de ocupação das terras, o título real de posse".³⁵ No início do século XX, a ocupação particular se expandiu inclusive sobre as terras do Estado.

Além da pecuária, o garimpo foi outra atividade que, já na primeira metade do século XX, provocou a ocupação de territórios que hoje pertencem, em parte, à TI RSS. Esse movimento, que ocorreu sem a definição de uma política clara, determinou a migração de trabalhadores oriundos das mais diversas regiões do país.

Diante da necessidade de regularização fundiária e proteção de terras indígenas, foram instalados, em Roraima, postos do Serviço de Proteção ao Índio – SPI, órgão criado por meio do Decreto-lei n. 8.072, de 20 de junho de 1910, com o objetivo de centralizar as políticas indigenistas e de integração no país. A partir de 1915, o SPI ficou responsável pela resolução de questões fundiárias e dos conflitos envolvendo fazendeiros e indígenas nessa região, uma vez que contra aqueles pesavam denúncias de maus tratos e escravização de índios.

O SPI teve ainda que enfrentar a contínua ocupação das fazendas nacionais por particulares, em detrimento de sua utilização pelos indígenas. A antropóloga Manuela da Cunha Carneiro explica que tal impasse decorria de uma interpretação equivocada dos dispositivos da Constituição de 1891, então vigente, relativos aos bens da União.³⁶

De acordo com o art. 64 do referido diploma legal,³⁷ as terras devolutas da União que não se destinassem à defesa de fronteiras ou à instalação de equipamentos federais passariam ao domínio do Estado em cujo território estivessem localizadas. Desse modo, o Estado do Amazonas assumiu as terras da União destinadas aos grupos indígenas, classificando-as como terras devolutas, o

³⁵ Idem, p. 21.

³⁶ CUNHA, Manuela Carneiro da. *Os direitos do índio Ensaios e documentos*, pp. 74-75.

³⁷ O artigo n. 64 da Constituição de 1891 estabelece que: “Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados”.

que possibilitou concedê-las a particulares, por meio da expedição de títulos de propriedade, como forma de responder às pressões políticas locais.³⁸

Revelou-se, portanto, um embate no qual o governo estadual, orientado por pressões de fazendeiros e posseiros locais, se contrapôs ao governo federal, presente na região por meio do SPI e de suas políticas indigenistas. Conforme observado ao longo do século XX, esse embate tornou-se um *conflito de natureza federativa* – que permaneceu mesmo após a criação do Estado de Roraima e teve conseqüências profundas ao longo do processo de demarcação da TI RSS.

Ainda no âmbito desse cenário de conflito de competências para legislar sobre terras, o Estado do Amazonas editou, em 1917, lei reservando área para os índios Macuxi e Taurepang.³⁹ Tal medida, no entendimento de Paulo Santilli, criou um “paradoxo jurídico”, visto que o Estado ultrapassou o limite de suas competências para legislar, bem como autorizou e regularizou, indiretamente, a ocupação por particulares daquelas terras que não se encontrassem dentro dos limites da área destinada aos grupos indígenas. Em 1919, o SPI deu início ao procedimento com vistas a efetivar a concessão de título dominial determinada por essa lei, o que, no entanto, não aconteceu devido à sua posterior revogação, por decisão do governador do Estado.⁴⁰

Para o antropólogo: *“vê-se, portanto, que nestes primeiros embates com o poder local, a atuação do SPI ficou muito aquém das prerrogativas que lhe eram conferidas por lei. Este quadro, vale notar, não se alteraria nos anos seguintes; ao contrário, com o passar do tempo, a ação do SPI tenderia a ser cada vez mais inexpressiva. As divergências relativas à política indigenista oficial, que opunham funcionários do Estado, elite local e missionários*

³⁸ CUNHA, Manuela Carneiro da. *Os direitos do índio Ensaios e documentos*, p. 42.

³⁹ Trata-se da Lei do Estado do Amazonas n. 941, de 16 de outubro de 1917.

⁴⁰ Conforme descrição encontrada no Despacho 080/96, editado pelo então Ministro da Justiça Nelson Jobim, verifica-se que em 1919 foi feita a medição da área reservada pela Lei do Estado do Amazonas n. 941, de 16 de outubro de 1917. Entretanto, ao ser remetido o processo para a concessão do título dominial, o então Governador do Estado do Amazonas decidiu por sua anulação. Diante dessa decisão do Governador, foi editada, em 1922, lei revogando a Lei n. 941/17, a qual estabeleceu novo regime para as terras de indígenas no âmbito daquele Estado. De acordo com esse novo regime, a concessão de terras aos indígenas se daria a critério do Governador, sendo excluídas as terras já concedidas pelo Estado e aquelas ocupadas ou cultivadas por qualquer pessoa, com residência habitual e cultura efetiva. Em relatório datado de 02 de março de 1925, a Inspeção do Serviço de Proteção ao Índio do Estado do Amazonas e do Território do Acre mencionou ter encaminhado ao Interventor Federal da região um pedido de reconsideração em relação às terras por ela demarcadas. Ainda, segundo o referido relatório, o Interventor teria aprovado os trabalhos de medição e demarcação, tendo mandado inclusive expedir o título de concessão das terras aos índios, nos termos da Lei n. 941/17. Apesar das informações mencionadas no relatório do antigo SPI, consta do Despacho 080/96 que nenhum título de concessão foi efetivamente encontrado. (Despacho 080/96, de autoria do então Ministro da Justiça Nelson Jobim, p. 02, publicado no Diário Oficial da União em 24.12.1996).

religiosos, certamente variaram ao longo da primeira metade do século, de acordo com os diferentes momentos conjunturais”.⁴¹

Além da eficácia limitada das medidas adotadas pelo SPI, cujos canais institucionais não possibilitavam a resolução dos problemas existentes dentro de um quadro de conflito interétnico,⁴² a demarcação de terras indígenas – incluindo a RSS – enfrentou denúncias sobre atos de improbidade dentro do órgão, o que culminou na sua extinção e substituição pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI, criada por meio da Lei federal n. 5.371, de 05 de dezembro de 1967.

4.2. O processo administrativo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol

O processo oficial de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol estendeu-se durante algumas décadas. A área foi formalmente identificada pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI, em 1993, com base em relatório resultante de trabalho de caracterização da terra indígena a ser demarcada.⁴³ Contudo, a efetivação dessa fase do processo administrativo (*identificação da terra*) ocorreu somente após a instituição de sucessivos grupos de trabalho, vinculados a órgãos públicos responsáveis por essa questão, durante a década de oitenta e no início da década de noventa.

Segundo o levantamento realizado pelo antropólogo Paulo Santilli, na obra “Pemongon Patá: território Macuxi, rotas de conflito”,⁴⁴ não há registros de quaisquer providências administrativas em relação à demarcação das terras indígenas na área sob análise no período entre 1919, quando o SPI tentou proceder a uma primeira demarcação, e 1977.⁴⁵

Em 1977 houve a constituição do primeiro grupo de trabalho, por meio da Portaria n. GM/111 do Ministro do Interior, para realizar a demarcação da terra indígena. Desse grupo de

⁴¹ SANTILLI, Paulo. *As Fronteiras da República. História e política entre os Macuxi no vale do rio Branco*, p. 44.

⁴² Idem, p. 99.

⁴³ Conforme informações disponíveis na página eletrônica do Instituto Socioambiental - ISA, o referido relatório, devidamente publicado no Diário Oficial da União, em 21 de maio de 1993, apresentou memorial descritivo com as coordenadas geográficas do perímetro proposto para demarcação, que privilegiou os limites naturais e excluiu a cidade de Normandia e as terras de seu entorno. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/inst/esp/raposa/>> Último acesso em 11.02.2009.

⁴⁴ SANTILLI, Paulo. *Pemongon Patá: território Macuxi, rotas de conflito*. Tese de Doutorado desenvolvida junto à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – FFLCH da USP. Ano de obtenção: 1997.

⁴⁵ Sobre a tentativa do SPI de proceder à demarcação, ver nota n. 40.

trabalho resultou relatório preliminar indicando uma área de 1,33 milhão hectares para o território da Raposa Serra do Sol.⁴⁶

Outros grupos de trabalho foram ainda instituídos em 1979 e 1984, em decorrência da edição da Portaria n. 509/E e da Portaria n. 1.645/E, ambas da FUNAI, tendo sido a última delas prorrogada pelas Portarias n. 1661/E e n. 1777/R. Esses grupos de trabalho, no entanto, não apresentaram relatórios conclusivos.⁴⁷ Ainda que não tenham sido conclusivos, esses trabalhos resultaram em propostas de desmembramento de partes do território e colocaram em questão a forma como deveria ser demarcada a área.

Em 1988, houve a criação de grupo de trabalho com vistas à demarcação e à definição das atividades a serem implementadas pelo projeto Calha Norte na região da área indígena Raposa Serra do Sol.⁴⁸ Instituído em 1985, o projeto Calha Norte, com viés fortemente militar, visava à implementação de medidas de desenvolvimento e segurança na região ao norte das calhas dos Rios Solimões e Amazonas, por meio de medidas para incrementar as relações bilaterais com os países situados junto às fronteiras da Amazônia, aumentar a presença militar na área, recuperar alguns marcos de fronteiras e definir a política indigenista para a região.⁴⁹

No que se refere à definição de política indigenista para a região, foram editados os Decretos federais n. 94.975/87 e n. 94.976/87, atualmente revogados. O primeiro deles inseriu as esferas fundiárias locais no processo decisório de demarcação de terras indígenas. O segundo decreto estabeleceu modelos de demarcação das terras indígenas. Um dos resultados dessa política

⁴⁶ Cf. termos do Despacho 080/96, de autoria do então Ministro da Justiça Nelson Jobim, p. 02, publicado no Diário Oficial da União em 24.12.1996.

⁴⁷ O grupo de trabalho resultante da Portaria FUNAI n. 509/E, de 09 de janeiro de 1979, propôs uma demarcação provisória de 1.347.810 hectares. O outro grupo de trabalho, instituído pela Portaria FUNAI n. 1.645/E, de 29 de maio de 1984, revalidada pelas Portarias FUNAI n. 1.661/E, de 06 julho de 1984, e n. 1.577, de 04 de outubro de 1984, propôs a demarcação de aproximadamente 1.577.850 hectares. De acordo com os relatórios, esse território deveria ser demarcado em cinco áreas contíguas desmembradas: Xununu-e-étamu, Surumu, Raposa, Maturuca e Serra do Sol.

⁴⁸ Cf. Portaria PP n. 0347, de 25 de março de 1988

⁴⁹ O Projeto Calha Norte, cujo início deu-se em 1985, visava a implementação de políticas de desenvolvimento e segurança na região ao norte das calhas dos Rios Solimões e Amazonas. No âmbito dessas políticas, o referido projeto apresentou medidas relacionadas também à política indigenista na região. Foram eleitas as seguintes áreas como prioridade para as ações do governo: área Yanomami, Alto Rio Negro, Roraima e a área do Alto Solimões. Em decorrência da implementação do projeto, o governo federal instituiu dois modelos de demarcação das terras indígenas, conforme o grau de contato: as "colônias indígenas", pretendendo estabelecer o convívio entre índios e não índios; e as "áreas indígenas". As medidas tomadas em relação aos direitos dos povos indígenas foram duramente criticadas por especialistas, bem como por entidades da sociedade civil organizada, de vez que havia a suspeita de existirem interesses nessas áreas indígenas em razão da presença de jazidas minerais (DINIZ, Eugenio. *O Projeto Calha Norte: Antecedentes Políticos*. Dissertação de Mestrado desenvolvida junto à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Ano de Obtenção: 1994).

indigenista oficial foi o desmembramento de alguns territórios indígenas, como foi o caso do território destinado aos Ingarikó. A partir dos resultados do grupo de trabalho, foi proposta a demarcação da área indígena Ingarikó, em área contínua com 90.000 hectares, habitada somente por integrantes do próprio grupo, sem vinculação com as terras Makuxi ou Wapixana.⁵⁰

A partir de 1991, a FUNAI determinou a elaboração de novos estudos relativos à área hoje pertencente à **TI Terra Indígena** Raposa Serra do Sol,⁵¹ para resolver divergências relativas tanto à área total a ser demarcada, bem como quanto à forma da demarcação (contínua ou em “ilhas”). Tais estudos culminariam em parecer conclusivo, datado de 1993 (Parecer n. 036/DID/DAF, de 12 de abril de 1993⁵²), opinando favoravelmente à demarcação contínua de 1,678 milhão de hectares.

Em face das controvérsias em torno do procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas no Brasil, inclusive aquelas relativas à demarcação da área destinada à TI RSS, foi editado o Decreto federal n. 1.775, de 08 de janeiro de 1996, sendo revogados o Decreto n. 22, de 04 de fevereiro de 1991,⁵³ e o Decreto n. 608, de 20 de julho de 1992, que regulamentavam a matéria (cf. item 2, *supra*).

A principal alteração introduzida pelo Decreto n. 1.775/96, editado no início da gestão do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 – 1999/2002), foi a previsão do “contraditório” e da “ampla defesa” no processo demarcatório. Prevê seu art. 2º, § 8º:

*“Desde o início do procedimento demarcatório até noventa dias após a publicação de que trata o parágrafo anterior, poderão os Estados e Municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados manifestar-se, apresentando ao órgão federal de assistência ao índio razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório de que trata o parágrafo anterior”.*⁵⁴

⁵⁰ Cf. Portaria n. 354, de 13 de junho de 1989

⁵¹ Cf. termos do Despacho 080/96, foram editadas pela FUNAI as Portarias n. 1.141, de 06 de agosto, n. 1.285, de 25 de agosto, n. 1.375, de 08 de setembro e n. 1.553, de 08 de outubro, todas de 1992, por meio das quais foi criado grupo interministerial para realizar novo levantamento fundiário da área a ser destinada à Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

⁵² Cf. termos do Despacho 080/96.

⁵³ Cumpre mencionar que o referido decreto revogou os Decretos federais n. 94.945/87 e 94.946/87, editados em decorrência do Projeto Calha Norte.

⁵⁴ O parágrafo anterior refere-se ao relatório circunstanciado elaborado pelo grupo técnico e a ser apresentado ao órgão federal de assistência ao índio.

Ainda com relação à manifestação de interessados, estabelece o art. 9º do referido decreto:

“Nas demarcações em curso, cujo decreto homologatório não tenha sido objeto de registro em cartório imobiliário ou na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda, os interessados poderão manifestar-se, nos termos do 8º§ do art. 2º, no prazo de noventa dias, contados da data da publicação deste Decreto”.

Ainda que o exercício do contraditório seja considerado um instrumento para garantir a igualdade das partes, a iniciativa de alteração do processo demarcatório foi objeto de inúmeras críticas. Em especial, questionou-se a ampliação da possibilidade de manifestação a “*demais interessados*” no procedimento demarcatório, conforme o art. 2º, § 8º, do Decreto n. 1.775/96. Isso porque, em regra, os únicos interessados em terras tradicionalmente ocupadas, na forma do art. 231, §§ 1º e 2º, seriam a União e os próprios indígenas, no que se refere ao domínio e à posse das terras.

Com relação ao contraditório, o Conselho Indigenista Missionário – CIMI, por meio de sua assessoria jurídica, questionou os prazos estabelecidos pelo novo regulamento.⁵⁵ Nos termos do Decreto n. 1.775/96, as contestações podem ser apresentadas a qualquer momento, “*desde o início do procedimento demarcatório até noventa dias após a publicação*” do relatório com a caracterização da terra. Da mesma forma, possibilita a manifestação em todas as demarcações em curso no país, no prazo de noventa dias a partir da publicação do decreto, independentemente da fase do processo administrativo demarcatório, desde que o decreto homologatório não tenha sido registrado em cartório.

Diante das novas regras para manifestação de interessados, o CIMI ressaltou que estas criariam impasses ao processo demarcatório, entre os quais: a possível pressão oriunda das inúmeras contestações que podem ser realizadas a qualquer momento do procedimento, em especial pelos entes federativos envolvidos, dificultando a realização de trabalhos e relatórios imparciais;⁵⁶ o exíguo prazo para que o órgão de assistência ao índio apresente resposta a todas as contestações formuladas, considerando o provável aumento do número de manifestações de interessados; e a indesejável

⁵⁵ Cf. parecer: “Considerações ao pacote indigenista do presidente FHC assinado nos dias 05 e 08 de janeiro de 1996”. Assessoria Jurídica do CIMI, texto elaborado por Rosane Lacerda. Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/?system=news&action=read&cid=322&eid=263>> Último acesso em 09.02.2009.

⁵⁶ Cf. o parecer mencionado na nota n. 55, a previsão de que os entes federativos possam se manifestar daria a possibilidade a que as oligarquias locais exercessem pressão política durante o processo, o qual, segundo o entendimento da Assessoria Jurídica do CIMI, só diz respeito à União e aos próprios índios.

possibilidade de revisão de todos os trabalhos demarcatórios em andamento e/ou realizados no país, na vigência dos decretos anteriores (inclusive de áreas já homologadas, porém não registradas).⁵⁷

Outro aspecto questionado em relação ao Decreto n. 1.775/96 refere-se à indicação de títulos dominiais como prova para pleitear indenização ou demonstrar vícios do relatório, o que parece não observar o art. 232, §6º da Constituição Federal, segundo o qual *“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, (...) 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”*. Ao considerar títulos dominiais como “prova” de ocupação legítima, o decreto estaria desconsiderando os direitos originários de posse permanente e usufruto exclusivo da terra pelos índios.

Além dos aspectos acima mencionados, o CIMI apontou que o Decreto n. 1.775/96 criou a possibilidade de indenização a Estados, Municípios e demais interessados, em decorrência da demarcação das terras, ao passo que a Constituição Federal prevê a hipótese de indenização tão somente para as benfeitorias decorrentes de ocupação de boa-fé.

Por fim, o CIMI também se manifestou contra a excessiva concentração de competências do Ministro de Estado da Justiça, o qual tem por atribuição tanto a declaração dos limites da terra indígena como a desaprovação da sua identificação, caso julgue não se caracterizar o disposto no art. 231, § 1º, da Constituição Federal. Tais competências também estavam previstas no Decreto federal n. 22, de 04 de fevereiro de 1991.⁵⁸

No caso da TI RSS, a edição do Decreto n. 1.775/96 permitiu a reabertura de prazo para manifestação de interessados no processo administrativo de demarcação, bem como ampliou o número de agentes legitimados a apresentar tais contestações. Isso porque, ainda que a fase de identificação da área e de aprovação pela FUNAI já estivesse encerrada, a validade dos atos

⁵⁷ De acordo com o parecer do CIMI citados nas notas n. 55 e 56, foram homologadas as demarcações de 17 terras indígenas (excluída desse conjunto de terras indígenas a TI RSS), apenas alguns dias antes da edição do Decreto n. 1.775/96. Entretanto, diante da possibilidade de revisão das identificações não registradas, tais homologações ficaram suscetíveis a manifestações posteriores e até mesmo eventuais revogações.

⁵⁸ De acordo com Decreto n. 22, de 04 de fevereiro de 1991: “Art. 2º, 9º: Aprovando o processo, o Ministro da Justiça declarará, mediante portaria, os limites da terra indígena, determinando a sua demarcação”; “Art. 2º, 10º: Não sendo aprovado o processo demarcatório, o Ministro da Justiça devolvê-lo-á para reexame, no prazo de trinta dias”.

praticados dependeria da adequação do respectivo processo ao novo decreto regulamentador da matéria.

No período previsto pelo novo decreto para manifestação de interessados em processo demarcatório em andamento (90 dias contados da data da publicação do Decreto n. 1.775/96), ou seja, no período entre 08 de janeiro e 09 de abril de 1996, foram apresentadas inúmeras contestações, por ocupantes não-indígenas (proprietários e posseiros) e pelos próprios governos do Município de Normandia e do Estado de Roraima, contra a área atribuída à TI RSS.⁵⁹

Em sua contestação, o Estado de Roraima arguiu preliminarmente a nulidade do processo demarcatório com base nos seguintes argumentos: a não observância do devido processo legal, nos termos do Decreto n. 1.775/96; a não observância da portaria do Ministério da Justiça (Portaria n. 14, de 09 de janeiro de 1996) quanto à elaboração do laudo antropológico; a existência de documentos inócuos no processo; e a realização da demarcação por órgão – a FUNAI – sem competência jurídica para tanto, em vez do INCRA, que é o órgão responsável pela demarcação de terras pertencentes à União.

O Estado de Roraima alegou, ainda, que a ocupação indígena tutelada pela Constituição diz respeito tão somente aos indígenas que vivem em situação de isolamento completo, e não aos povos em processo de integração à sociedade. Diante desse argumento, alegou que a demarcação deveria se restringir apenas aos poucos adensamentos de índios isolados, o que determinaria uma demarcação descontínua, em “ilhas”. As terras remanescentes deveriam ser consideradas, portanto, terras devolutas do Estado transferidas a particulares, devendo prevalecer a posse ou títulos dominiais dos ocupantes não-indígenas contra a posse indígena anterior, uma vez que aqueles títulos já existiam quando do advento da Constituição Federal de 1988. As cidades e vilas comprovariam ainda a ocupação da área por particulares e órgãos públicos.

O Município de Normandia, por sua vez, reiterou os termos da impugnação do Estado de Roraima. Contudo, ressaltou o interesse municipal na ocupação privada das terras – as quais, segundo os representantes do Município, não constituiriam terras indígenas – em razão das receitas tributárias geradas pelas atividades produtivas nelas realizadas, bem como por estimularem o desenvolvimento econômico e social da região.

⁵⁹ Cf. termos do Despacho 080/96.

Por fim, foram apresentadas inúmeras contestações por pessoas físicas e jurídicas que buscavam defender a legitimidade de sua posse ou propriedade sobre áreas que foram incluídas dentro da TI RSS.⁶⁰

Todas as impugnações apresentadas durante a fase administrativa foram então encaminhadas à FUNAI, para as medidas necessárias, conforme despacho que 10 de julho de 1996. Entretanto, os argumentos apresentados nas contestações foram considerados juridicamente improcedentes.

Refutando minuciosamente cada um dos pontos alegados, a FUNAI afirmou que o procedimento demarcatório ocorreu regularmente e com a observância do Decreto n. 22/1992, o qual se encontrava vigente na época da realização dos atos administrativos. Com relação ao laudo antropológico, considerou que o documento foi elaborado em conformidade com o art. 231 da Constituição, tendo sido publicado no Diário Oficial da União, considerado ato de publicidade suficiente, de vez que ainda não se encontravam vigentes as regras previstas no Decreto n. 1.775/96. A única previsão de aplicação retroativa de regra procedimental prevista no referido decreto diz respeito à garantia de oportunidade de defesa a todos os processos demarcatórios em curso no país, os quais foram devidamente cumpridos no caso da TI RSS, conforme demonstraram as próprias contestações administrativas protocoladas junto ao Ministério da Justiça. Ainda com relação à vigência de norma, destacou-se que a Portaria do Ministério da Justiça relativa ao laudo antropológico não estava em vigor no período da elaboração do relatório da TI RSS. Quanto aos documentos “duvidosos” encartados no processo, estes foram considerados apenas como informação complementar. Por fim, contra o argumento segundo o qual a FUNAI não teria competência para a demarcação de terras da União, foi apresentando entendimento de que a lei de criação e atribuição de competências ao INCRA (Lei federal n. 6.383, de 07 de dezembro de 1976) não derogou a competência de caráter especial da FUNAI, atribuída pelo Estatuto do Índio (Lei federal n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973) e tampouco feriu o art. 20, XI, da Constituição Federal, que prevê entre os bens da União as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Quanto ao mérito das contestações, a resposta apresentada pela FUNAI tem como ponto de partida a alegação de que o levantamento antropológico, considerado “conclusivo quanto à

⁶⁰ Cf. termos do Despacho 080/96.

ocupação tradicional indígena da área em questão”, tem presunção “*juris tantum*” de veracidade. Nesse caso, caberia aos reclamantes apresentarem as provas para descaracterizar o instituto do indigenato nessas terras. Além disso, tanto o Estado de Roraima como o Município de Normandia teriam partido de falsas alegações, quais sejam: (i) são apenas indígenas aquelas terras ocupadas por índios isolados; e (ii) deve haver ocupação indígena da área questionada ao menos até a data de início da vigência da Constituição de 1988. Primeiramente, tais alegações deveriam ser consideradas falsas porque a categoria “índios isolados” nunca foi admitida por nenhuma Constituição brasileira como critério para a caracterização de terras indígenas. Em segundo lugar, a definição do advento da atual Constituição como marco para aferir a ocupação indígena não poderia ser procedente porque desde a Constituição de 1934 já havia sido enunciada a intangibilidade das terras indígenas no Brasil.

Também foram considerados improcedentes os argumentos e as provas apresentadas pelos ocupantes das terras então demarcadas. De modo geral, os inúmeros documentos apresentados como prova de ocupação – recibos de compra, escrituras de compra de benfeitoria e posse, cessão de posse, escrituras de compra e venda, formal de partilha – não demonstraram ocupação particular das terras em período anterior à proteção constitucional das terras indígenas. Apenas alguns casos comprovaram a titulação de suas terras pelo INCRA, com base em levantamento antropológico realizado em 1981 e que havia excluído essas áreas das terras indígenas. E apenas um caso – a Fazenda Guanabara – teria conseguido dar indícios de ocupação desde o início do século passado, além de ter vencido ação discriminatória movida pelo INCRA. Entretanto, tais elementos não seriam considerados, pela FUNAI, como prova suficiente para descaracterizar a terra indígena.⁶¹

Diante das manifestações apresentadas pelo órgão de assistência ao índio, o Ministro da Justiça deliberou sobre a matéria, fazendo constar sua decisão do Despacho n. 080/96. Considerando a publicação do Decreto n. 1.775 em 08.01.1996, quando abriu-se o prazo para contestações na esfera administrativa, nota-se, portanto, que decorreu quase um ano até que essas contestações fossem avaliadas e a decisão do Ministro fosse publicada no referido despacho, dando, finalmente, continuidade ao processo referente à demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

No Despacho n. 080/96, o Ministro da Justiça Nelson Jobim acompanhou a FUNAI, rejeitando as contestações; porém, afirmou que “a improcedência das contestações ofertadas, seja pela inconsistência de suas alegações, seja pela falta de provas do alegado, não tem o condão de

⁶¹ Os argumentos apresentados pela FUNAI encontram-se descritos no Despacho 080/96.

validar, por si só, a proposta demarcatória cuja conformidade substancial com os pressupostos constitucionais há que ser criteriosamente examinada pela autoridade administrativa”.⁶²

A partir dessa afirmação, foram apresentados no Despacho os elementos constitutivos do indigenato, nos termos da Constituição de 1988. Mesmo identificando critérios objetivos para a definição de terras indígenas, o Ministro ressaltou a inexistência de “parâmetros matemáticos” para dizer quais áreas são imprescindíveis à preservação da cultura de povos indígenas. Ele também ressaltou a peculiaridade da terra indígena, que se constitui em “círculos concêntricos, sucessivamente ampliados, cujo núcleo é a *habitação em caráter permanente* e cuja circunferência mais larga é dada pelo espaço necessário para assegurar a *reprodução física e cultural da comunidade, segundo seus usos, costumes e tradições*”.⁶³

Após a menção a passagens importantes do laudo antropológico e do parecer técnico sobre a demarcação da TI RRS, que destacam a importância da manutenção da unidade territorial em face da proximidade social e cultural entre os povos que ali habitam, o Ministro apresentou entendimento segundo o qual a delimitação daquela área indígena, de forma contínua (e não em ilhas), seria a decisão correta em face dos preceitos estabelecidos no art. 231, §1º da Constituição de 1988.

Contudo, o Ministro Nelson Jobim entendeu serem necessários alguns ajustes na proposta de demarcação apresentada pela FUNAI. Tais ajustes seriam, segundo ele, medida de “conciliação de interesses concorrentes”, necessária à preservação do interesse público e à garantia das situações jurídicas já estabelecidas pelo próprio poder público federal.⁶⁴

Entre os principais ajustes, ele destacou a necessidade de manutenção das áreas de ocupação pública, constituídas por sedes de municípios e vilas. Para o Ministro, a existência de centros populacionais “consolidados” representava uma “crucial realidade” e exigiria a “aplicação da justiça administrativa”. Na mesma linha, determinou a livre circulação de pessoas e veículos em estradas e vias públicas, com vistas a garantir o “interesse público”.

⁶² Cf. termos do Despacho 080/96.

⁶³ Cf. termos do Despacho 080/96.

⁶⁴ Nos termos utilizados pelo Ministro no Despacho 080/96, eram necessários “alguns pequenos ajustes, ditados pelo interesse público, em preservar núcleos populacionais não indígenas, já consolidados, ou em resguardar situações jurídicas estabelecidas pelo próprio poder público federal”.

Também foi destacado o dever “ético e político” de considerar legítimos os títulos de propriedade concedidos pelo INCRA sobre áreas excluídas pela FUNAI da terra indígena. Isso porque a titulação ocorreu com base em laudo elaborado pela própria FUNAI, ainda que tenha sido posteriormente alterado, e a observância dessas propriedades, segundo entendimento do Ministro, não traria qualquer prejuízo à demarcação da TI RSS. Com relação ao caso específico da Fazenda Guanabara, entendeu o Ministro que restou comprovada a ocupação privada da área por não-indígenas em período anterior ao advento da Constituição de 1934, conforme atestou sentença judicial proferida na ação discriminatória movida pelo INCRA.

O Ministro Nelson Jobim considerou ainda outro aspecto: a localização da terra indígena em faixa de fronteira e em área destinada a parque nacional. Há, nesses casos, dupla afetação de bens da União (no caso, as terras), havendo sobreposição de regimes jurídicos. Quanto à localização da terra indígena em faixa de fronteira, não foram apontados óbices jurídicos diante do texto constitucional.⁶⁵ Haveria tão somente limitações de sua ocupação, mas que não seriam incompatíveis com o domínio público ou privado da área, ressalvadas as restrições previstas em lei. O mesmo raciocínio foi aplicado à sobreposição entre terras indígenas e parques nacionais.

Em síntese, o Despacho n. 080/96 estabeleceu, em relação à demarcação anteriormente proposta: (i) a exclusão das propriedades privadas tituladas pelo INCRA, a partir de 1982, bem como a Fazenda denominada “Guanabara”, da área da terra indígena; (ii) a exclusão da sede municipal do recém criado município de Uiramutã e das vilas de Surumu, Água Fria, Socó e Mutum, da área da terra indígena; e (iii) a vedação do uso exclusivo pelos indígenas das vias públicas e respectivas faixas de domínio público existentes dentro da área delimitada.

Tais medidas foram duramente criticadas por órgãos de assistência e proteção aos direitos indígenas no Brasil. Isso porque, do ponto de vista prático, o despacho possibilitava a presença de rizicultores, pecuaristas e garimpeiros na área identificada, além de possibilitar a circulação de não-indígenas, por meio das vias públicas localizadas dentro da terra indígena.

⁶⁵ Com relação à sobreposição entre terras indígenas e faixas de fronteira, o Despacho n. 080/96 destacou as manifestações da Procuradoria-Geral da República – PGR e do Estado Maior das Forças Armadas – EMFA, emitidas no ano de 1993. Para a PGR, não haveria qualquer problema em relação à sobreposição. O EMFA, por outro lado, manifestou-se contrariamente por considerar exagerada a dimensão da área, além de totalmente situada na faixa de fronteira. Foi destacado ainda o parecer da Advocacia Geral da União – AGU, que entendeu não se tratarem de situações excludentes.

Ademais, a redução da área demarcada, ainda que aparentemente razoável, acabaria por comprometer a integridade da terra demarcada e terminaria por configurar uma demarcação em “ilhas”, e não contínua, desvirtuando, portanto, a decisão dos especialistas responsáveis pela identificação da área.⁶⁶

A partir da análise do Despacho n. 080/96, alegou-se, ainda, que o referido ato apresentava inúmeras inconsistências jurídicas. Primeiro, porque considerou válidos os títulos de propriedade concedidos a particulares pelo INCRA, com base em trabalho anterior equivocado de identificação de terras. Segundo, porque considerou “indícios” de ocupação particulares como elementos suficientes de “prova” contra a ocupação tradicional indígena das terras. Terceiro, porque considerou a ação discriminatória de terras devolutas da União como instrumento válido para a comprovação de direitos de particulares sobre terras ocupadas por indígenas. E, por fim, porque considerou o “interesse público” em preservar núcleos populacionais não-indígenas ou em resguardar “situações jurídicas já consolidadas” como argumento válido para justificar a não observância do texto constitucional.⁶⁷

Do ponto de vista teórico, as concessões feitas pelo então Ministro da Justiça significaram a anuência, por parte do Estado, a invasões e ocupações ilegais das terras indígenas, postergando a resolução dos conflitos e violências cometidas contra os indígenas da região. Desse modo, os órgãos e entidades de proteção aos índios entenderam que a ação conciliatória do governo, fundada em uma lógica de conseqüências, representava uma afronta aos princípios previstos na Constituição Federal de 1988.⁶⁸

Em face da pressão exercida pelos movimentos indígenas e outros órgãos e entidades envolvidos com o tema, o então Ministro da Justiça em 1998, Renan Calheiros, expediu o Despacho n. 050, revogando o Despacho n. 80/96. Nesse Despacho, o Ministro decidiu pela publicação de

⁶⁶ Conforme informações disponíveis na página eletrônica do Instituto Socioambiental – ISA. (<http://www.socioambiental.org/inst/esp/raposa/> Último acesso em 10.02.2009).

⁶⁷ Cf. parecer: “Análise jurídica do Despacho n. 80/96 do Ministro da Justiça”. Assessoria Jurídica do CIMI, texto elaborado por Rosane Lacerda. Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/>> Acesso em: 09.02.2009.

⁶⁸ Para uma discussão sobre “conseqüencialismo” versus “princípiosmo”, ver VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência Política*. São Paulo, Malheiros Editores, 2 edição, 2002, p. 231.

portaria declaratória da TI RSS, mas determinando que ficassem ressalvadas as situações controvertidas para solução posterior.⁶⁹

Na mesma data, o Ministro editou a Portaria n. 820, de 11 de dezembro de 1998, declarando a TI RSS posse permanente dos povos indígenas, com extensão contínua de 1,67 milhão de hectares, excluindo da terra indígena apenas as instalações relativas ao 6º pelotão especial de fronteiras e a sede do município de Uiramutã, o que já permitiria o início dos trabalhos de demarcação física da área pela FUNAI. Foi a partir da publicação desta portaria que a FUNAI e o INCRA iniciaram o levantamento das benfeitorias realizadas pelos ocupantes na região.⁷⁰

Os efeitos da portaria foram temporariamente suspensos em razão da concessão de liminar pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ, no âmbito de mandado de segurança, possibilitando a manutenção dos núcleos urbanos existentes dentro da área indígena. Conforme se verá adiante, em 2002, o mesmo Tribunal, ao julgar o mérito da ação, julgou improcedente o pedido do Estado de Roraima. Diante disso, nova ação foi proposta junto à Justiça Federal, que decidiu novamente pela suspensão da demarcação nas áreas onde existissem núcleos urbanos e na faixa de fronteira do país.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2006 - 2007/2010) e considerando o crescente número de litígios judiciais e o cenário de conflitos entre indígenas e agricultores, houve a continuidade do processo demarcatório da TI RSS, bem como de tentativa de retirada dos ocupantes não-indígenas da região.

Em 13 de abril de 2005 foi assinada a Portaria n. 534, pelo então Ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos, declarando a posse permanente dos grupos indígenas Ingarikó, Makuxi, Taurepang e Wapixana sobre a TI RSS e definindo os seus limites. A portaria declarou a posse desses grupos sobre uma área contínua de 1,74 milhão de hectares. O aumento da área em relação ao tamanho definido em atos administrativos anteriores deve-se tão somente a uma maior precisão técnica do levantamento geográfico realizado.⁷¹

⁶⁹ Cf. termos do Despacho 050/98, de autoria do então Ministro da Renan Calheiros, publicado no Diário Oficial da União em 11.12.1998.

⁷⁰ Conforme informações disponíveis na página eletrônica do Ministério da Justiça. (<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ2498B870ITEMID50AC93370AC24DCFA0CD9C76AF337178PTBRNN.htm> Acesso em: 18.02.2009.)

⁷¹ Conforme o artigo “A Invasão das Monoculturas”, in Revista Ciência Hoje, Dezembro de 2007, pp. 50-55.

Com relação às áreas situadas dentro dos limites da terra indígena e que foram objeto de controvérsias, a portaria estabeleceu o seguinte: (i) a terra indígena situada em área de fronteira fica submetida ao disposto no art. 20, §2º, da Constituição Federal; (ii) ficam excluídas da terra indígena a área do 6º pelotão especial de fronteira, os equipamentos e instalações públicas estaduais e federais já existentes, o núcleo urbano existente na sede do município de Uiramutã, as linhas de transmissão de energia elétrica e os leitos de rodovias públicas estaduais e federais já existentes; (iii) fica proibido o ingresso, trânsito e permanência de pessoas ou grupos não-indígenas dentro do perímetro especificado pela portaria, exceto quando se tratar de autoridade federal ou agentes devidamente autorizados; e (iv) o Parque Nacional do Monte Roraima, criado em 1989, fica submetido à gestão compartilhada, devendo ser submetido a regime jurídico de dupla afetação, como “bem público da União destinado à preservação do meio ambiente e à realização dos direitos constitucionais dos índios que ali vivem”.

Na mesma data, o Presidente Lula assinou decreto (sem número) homologando a demarcação administrativa da TI RSS.⁷² Além das coordenadas da área homologada, o decreto estabeleceu que o Parque Nacional do Monte Roraima deveria ser administrado em conjunto pela FUNAI, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis – IBAMA e pela comunidade indígena Ingarikó.⁷³ Também determinou que ficaria assegurado, nos termos do Decreto federal n. 4.412, de 07 de outubro de 2002, o ingresso das Forças Armadas e da Polícia Federal no território, respectivamente para a defesa do território e soberania nacionais e para garantir a ordem pública e proteger os direitos constitucionais dos índios.

Com a edição desses atos, verifica-se que os termos da demarcação constante da Portaria n. 534/2005, bem como do decreto presidencial homologatório, contornaram alguns impasses jurídico-institucionais e tiveram o mérito de garantir a manutenção da demarcação contínua da terra indígena em discussão.

⁷² Cumpre mencionar que, no ano de 2005, foram editados 04 decretos homologatórios referentes a 08 terras indígenas, entre os quais a TI RSS. São eles: Decreto de 28.03.2005, referente TI Nãnde Ru Marangatu; Decreto de 15.04.2005, referente à TI RSS; Decreto de 19.04.2005, referente às TI Espírito Santo, TI Maranduba, TI Awá, TI Tabalascada e TI São Sebastião; Decreto de 22.09.2005, referente à TI Hi Merimã. O Decreto de 19.04.2005 também retificou a demarcação da TI Évaré I, assim como outro Decreto de 11.10.2005 alterou o decreto homologatório da TI Jacamim. Referidas terras indígenas ficam situadas nos Estados do Amazonas, Roraima, Maranhão, Pará, Tocantins e Mato Grosso do Sul.

⁷³ Com relação à gestão compartilhada do Parque Nacional do Monte Roraima, o decreto estabeleceu que a homologação da terra ficaria sujeita à apresentação, pelo Ministério da Justiça e Ministério do Meio Ambiente, de plano de administração conjunta do bem público, ouvidas as entidades e o grupo indígena envolvidos (cf. art. 3º, §2º).

No que se refere à questão ambiental, decidiu-se retomar o conceito de “dupla afetação” para possibilitar a coexistência de um parque nacional e uma terra indígena dentro do mesmo território. De fato, desde a criação do Parque Nacional do Monte Roraima, em 1989, estabeleceu-se uma tensão institucional entre os órgãos responsáveis pela preservação do parque e aqueles órgãos destinados a garantir a ocupação tradicional das terras pelos índios Ingarikó. A criação de um parque nacional pode ser considerada, em larga medida, um entrave à manutenção da cultura indígena, visto que as áreas protegidas para preservação de ecossistemas observam legislação específica e plano de manejo que limitam a sua utilização para fins distintos daqueles previstos.

No caso dos Ingarikó habitantes dessa região do Estado de Roraima, os quais tomaram conhecimento no novo regime de suas terras apenas em 2000, as implicações da criação de um parque nacional sobre suas terras demoraram a ser absorvidas pela comunidade indígena. Apenas mais recentemente é que os Ingarikó que ali vivem começaram a ser articular para participarem do plano de manejo do Parque.⁷⁴

Outra controvérsia destacada nas discussões sobre a TI RSS e que foi esclarecida por meio dos atos acima mencionados é a possibilidade de ingresso das Forças Armadas e da Polícia Federal dentro das terras indígenas. Tanto na Portaria n. 534/2005 como no decreto homologatório reafirmou-se o livre trânsito e acesso de militares e policiais para o desempenho de atividades relacionadas à segurança e integridade do território nacional, à garantia da lei e da ordem e à segurança pública. Reafirmou-se, ainda, a possibilidade de instalação e manutenção de unidades militares e policiais, bem como de implantação de programas e projetos de controle e proteção da fronteira. Entretanto, toda atividade realizada por militares e policiais dentro das terras indígenas deve ser devidamente delimitada e justificada (indicação de localização e de área a ser edificada, definição do período e do contingente necessário), além de respeitar usos, costumes e tradições indígenas, nos termos da legislação vigente.

Com relação aos impasses de natureza federativa, isto é, o embate entre os interesses “locais” (Municípios e Estados) e da União, havia uma forte pressão de grupos locais para excluir da

⁷⁴ Com relação à criação de parque nacional em terras ocupadas tradicionalmente por povos indígenas, vale mencionar que em 1989 também foi criada, no Estado de Roraima, a Floresta Nacional de Roraima (Decreto federal n. 97.545, de 1º de março de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97545.htm> Acesso em 18.02.2009). Diversamente do caso da TI RSS, em que se estabeleceu uma sobreposição entre parque nacional e terra indígena, o perímetro da Floresta Nacional de Roraima excluiu as áreas indígenas ali existentes, quais sejam, as áreas indígenas Uauaris, Surucucu, Cutaiã, Palimiú-There, Ericó, Acapural, Mucajá, Jundiá e Catrimani.

terra indígena os Municípios de Pacaraima, Uiramutã e Normandia. Dentre os três municípios mencionados, Normandia é o mais antigo. Ainda assim, foi criado em 1982, após o início dos estudos demarcatórios da TI RSS, que tiveram início em 1977. Os Municípios de Pacaraima e Uiramutã foram criados apenas em 1995, dois anos após a identificação da TI RSS pela FUNAI, o que ocasionou graves tensões dentro da terra indígena.⁷⁵

De modo geral, entende-se que a criação desses municípios, em especial Pacaraima e Uiramutã, foi uma medida de reação à demarcação da TI RSS e uma forma de manter a ocupação de não-indígenas nesse território (cada um desses municípios contabiliza aproximadamente 7 mil habitantes). A sede do Município de Normandia já havia sido excluída do perímetro da terra indígena desde 1993. Restaram, entretanto, as controvérsias em relação aos demais núcleos urbanos e vilas desses municípios. Os atos de demarcação de 2005 terminaram por excluir da área da terra indígena apenas o núcleo urbano existente na sede do Município de Uiramutã.

Se, por um lado, foram garantidos os direitos indígenas sem a sua subordinação aos interesses locais, por outro lado, verifica-se uma tentativa por parte do governo federal de estabelecer mecanismos de mediação e diálogo entre a esfera local e a União. Com o intuito de superar as tensões entre os entes federativos envolvidos com a questão da TI RSS, houve a edição de outro decreto federal (não numerado), também no dia 13 de abril de 2005, instituindo Comitê Gestor para coordenar a implementação de ações de competência dos órgãos federais no Estado de Roraima e elaborar, em articulação com os governos estadual e municipais, plano de desenvolvimento sustentável do Estado. Com essa estratégia, a União procurou criar um mecanismo para superar os impasses e realizar as negociações necessárias nesse difícil cenário federativo.⁷⁶

Outra iniciativa tomada pela União para tentar solucionar os embates com o Estado de Roraima consistiu na criação, por meio do Decreto de 05 de maio de 2005 (não numerado), de grupo

⁷⁵ De acordo com as informações disponíveis na página eletrônica do governo do Estado de Roraima, o Município de **Uiramutã** compreende uma área de 8.090,7 km² (3,59% da área do Estado). As áreas indígenas correspondem a 97,96 km² do Município. A área restante é ocupada por fazendas. O Município de **Pacaraima** compreende uma área de 8.063,97 km² (3,58% da área do Estado). As áreas indígenas correspondem a 98,81% do Município. O Município de **Normandia** compreende uma área de 7.007,9 km² (3,11% da área do Estado). As áreas indígenas correspondem a 98,65% do Município. (Disponível em: <www.portal.rr.gov.br> Último acesso em 12.02.2009). Normandia e Uiramutã dividem a TI RSS ao meio e a quase totalidade do território desses municípios encontram-se dentro da terra indígena. O Município de Pacaraima, por sua vez, encontra-se somente parcialmente na TI RSS, uma vez que a maior parte de seu território está situada na terra indígena contígua, denominada São Marcos.

⁷⁶ De acordo com o art. 1º do referido decreto, ficou estabelecido que as ações e o plano de desenvolvimento sustentável deveriam observar as peculiaridades étnicas e sócio-culturais das populações do Estado.

de trabalho interministerial com o objetivo de proceder a estudos e propor medidas relativas à destinação de terras da União para o Estado de Roraima. Além de membros do governo federal, o grupo de trabalho também seria constituído pelo Instituto de Terras do Estado de Roraima – INTERAIMA, abrindo mais um canal institucional para a mediação do conflito federativo.

Para dar cumprimento ao estabelecido no decreto de homologação da TI RSS, a FUNAI determinou, por meio da Portaria n. 671, de 13 de maio de 2005, a criação de comissão técnica para dar continuidade aos procedimentos de indenização pelas benfeitorias decorrentes da ocupação de boa-fé na TI RSS. O INCRA, por sua vez, assumiu como atribuição o reassentamento, em outras áreas da União, dos ocupantes que deveriam ser retirados das terras indígenas.⁷⁷ No caso da TI RSS, os ocupantes não-indígenas dedicam-se, sobretudo, ao garimpo e à agropecuária,⁷⁸ sendo a monocultura de arroz a atividade que se destaca.⁷⁹

A despeito do encerramento do procedimento homologatório e do término do prazo para a retirada de agricultores e posseiros, nos termos do art. 5º, parágrafo único, da Portaria n. 534/2005, alguns rizicultores continuaram a ocupar a terra indígena. Diante desse cenário, a polícia deu início a operações para a retirada dos posseiros e dos demais ocupantes não-indígenas.

⁷⁷ Conforme informações disponíveis na página eletrônica do Instituto Socioambiental – ISA. (<http://www.socioambiental.org/inst/esp/raposa/>, último acesso em 10.02.2009). De acordo com a Revista Ciência Hoje, o INCRA propôs o reassentamento dos agricultores e suas respectivas lavouras em 24 mil hectares situados em outras áreas da União no Estado. Revista Hoje, Dezembro de 2007, p. 55.

⁷⁸ Com relação ao garimpo, a exploração do ouro e diamante já ocorria desde a primeira metade do século XX, o que gerou fluxos migratórios, especialmente para os territórios dos Macuxi e Ingarikó. No final dos anos 80, houve um surto dessa atividade em algumas terras indígenas da região, em especial na área da Raposa Serra do Sol em razão da falta de regularização da terra indígena.⁷⁸ Segundo Paulo Santilli, referido surto direcionou-se inicialmente para a Área Yanomami. Entretanto, diante das operações de desintrusão realizadas pelo governo federal, os garimpeiros seguiram para a área da Raposa Serra do Sol, onde enfrentariam menores obstáculos pela ausência de demarcação das terras indígenas. (SANTILLI, Paulo. *Pemongon Patá: território Macuxi, rotas de conflito*, p. 127).

⁷⁹ Em estudo realizado pelo INPA para monitorar a presença de monoculturas naquela área, sua evolução no tempo e impactos ambientais, verificou-se a presença de extensas áreas de monocultura a partir de 1992. Com base em imagens de satélites realizadas nos anos de 1992, 1997, 1998, 2001 e 2005, foi feita uma interpretação visual, por meio da qual se detectou a concentração de lavouras em oito áreas/fazendas dentro da TI RSS. Considerando que a Portaria n. 534/2005 não alterou as delimitações da área indígena prevista na Portaria n. 820/98, os autores do estudo entenderam que tais lavouras correspondem a ocupações de má-fé pelo menos desde 1998. Além disso, a presença dessas lavouras seria fenômeno recente e em expansão, visto que a área por elas ocupada aumentou significativamente no período analisado. A partir análise das imagens de satélite, a evolução das áreas ocupadas pela lavoura foi a seguinte: em 1992, 2.111,83 hectares; em 1997, 6.294,8 hectares; em 1998, 7.585,26 hectares; em 2001, 10.348,59 hectares; e em 2005, 14.444,04 hectares. Por fim, foi ressaltado o forte impacto ambiental produzido por tais monoculturas, notadamente a eliminação da vegetação nativa e as alterações na estrutura dos recursos hídricos (cf. Revista Ciência Hoje, Dezembro de 2007, p. 53).

No entanto, a determinação de retirada dos ocupantes não-índios da área demarcada e homologada, em prazo não superior a um ano, apresentou inúmeros desdobramentos.

Após um período de 12 anos entre a identificação formal da TI RSS, em 1993, e sua homologação em área contínua, em 2005, o processo culminou em um cenário de intolerância e violência: protestos de rizicultores e índios contrários à demarcação, invasões a sedes locais de órgãos federais, bloqueios de rodovias e outras vias públicas e, até mesmo, agressões entre os grupos envolvidos no conflito.

No plano jurídico, esse cenário se traduziu em inúmeras ações judiciais propostas no âmbito da justiça estadual, da justiça federal, dos tribunais superiores e até mesmo do Supremo Tribunal Federal. Tais conflitos referem-se, inclusive, ao processo administrativo demarcatório, cujas determinações, para serem efetivadas, dependem da decisão definitiva pelo poder judiciário.

5. A discussão do processo demarcatório no âmbito do poder judiciário

Conforme se verifica nos itens precedentes, a área onde atualmente está situada a TI RSS vem sendo objeto de inúmeros conflitos marcados, há décadas, pela disputa da terra. De modo geral, a pecuária, o garimpo e a agricultura – notadamente a monocultura – tornaram-se ameaças constantes à proteção dos direitos indígenas que habitam essa região do Estado de Roraima.

Ainda que a Constituição de 1988 tenha representado um avanço na proteção dos direitos dos índios, reconhecendo expressamente os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam e a exclusividade no uso de recursos e na exploração de riquezas, a efetivação desses direitos mostrou-se sempre sujeita às decisões (e indecisões) técnicas e políticas das mais diversas instâncias da administração pública brasileira.

No caso da TI RSS, além das instâncias administrativas, a demarcação da terra indígena enfrentou ainda inúmeros percursos no âmbito do poder judiciário.⁸⁰

Por um lado, os órgãos e as entidades de proteção aos direitos indígenas, como a FUNAI, a própria União e as ONGs, passaram a buscar cada vez mais o poder judiciário para resguardar os

⁸⁰ Nesse sentido, ver SANTILLI, Paulo, *Pemongon Patá: território Macuxi, rotas de conflito*, p. 164.

direitos dos índios que habitam aquela região, especialmente para garantir a posse e a demarcação das terras indígenas. O Ministério Público Federal – MPF também assumiu papel relevante na proteção e na efetiva aplicação das normas constitucionais relativas aos direitos dos índios. Segundo o jurista Dalmo de Abreu Dallari, o estabelecimento da competência para “defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas” entre as funções institucionais do MPF, no termos do art. 129, V, da Constituição Federal, representou outro grande avanço na proteção dos direitos indígenas no Brasil.⁸¹

Por outro lado, vigora no país o princípio segundo o qual nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do poder judiciário. Nesse sentido, existe no ordenamento jurídico brasileiro a previsão de diversas medidas judiciais que permitem o questionamento do procedimento demarcatório de terras indígenas, no âmbito judicial, por particulares que se considerarem lesados ou ameaçados nos direitos relativos à propriedade de terras na área demarcada. Como se sabe, tais medidas representam, muitas vezes, verdadeiro obstáculo para a efetivação do procedimento demarcatório, tornando-o, praticamente uma formalidade “vazia” e adiando a efetivação dos direitos dos índios pelo Estado brasileiro.⁸²

Com relação à TI RSS, a possibilidade de amplo acesso ao poder judiciário ensejou a propositura de inúmeras ações judiciais por ocupantes não-indígenas, fazendeiros e representantes do Estado de Roraima, questionando a posse permanente dos índios naquela área, mesmo após o término do processo administrativo demarcatório.

Inicialmente, os principais litígios submetidos ao judiciário resultavam da prática de infrações penais cometidas dentro dos limites da terra indígena. Entre as principais infrações, encontram-se a alteração de limites (art. 161, *caput*, do Código Penal), o esbulho possessório (art. 161, §1º, II, do Código Penal) e, até mesmo, o constrangimento ilegal, a ameaça e o homicídio (arts 146, 147 e 121 do Código Penal), sendo elas tanto sofridas quanto cometidas por indígenas habitantes da TI RSS.

De regra, a resolução de conflitos, no âmbito do judiciário, envolvendo direitos indígenas compete à justiça federal, nos termos do art. 109, XI, da Constituição de 1988. Entretanto, nos casos mencionados acima, as controvérsias são consideradas de competência da justiça estadual comum,

⁸¹ DALLARI, Dalmo. *Terras indígenas: a luta judicial pelo direito*, p. 36.

⁸² Nesse sentido, ver SANTILLI, Paulo, *Pemongon Patá: território Macuxi, rotas de conflito*, p. 185.

visto que tratam de infrações que não envolvem a disputa sobre direitos indígenas, embora os índios figurem no pólo ativo ou passivo dessas ações. Nesses casos de infração “comum”, a sua ocorrência dentro dos limites da terra indígena tampouco serve como elemento para determinar a competência da justiça federal.

Em 1995, com a finalidade de firmar entendimento sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça – STJ aprovou a Súmula 140, cujo enunciado estabeleceu que “*competete à justiça comum estadual processar e julgar crime em que o indígena figure como autor ou vítima*”. Portanto, a competência da justiça federal tal como prevista na Constituição de 1988 restringe-se tão somente a disputas *sobre* direitos indígenas, nos termos do art. 231 do texto constitucional.

Paralelamente às ações acima mencionadas, diversas ações possessórias passaram a ser ajuizadas na justiça estadual e na justiça federal (conforme os interessados envolvidos) após a retomada dos trabalhos de demarcação da TI RSS, notadamente no período posterior à sua demarcação formal, em 1993, pela FUNAI.⁸³ Ensejaram ainda a propositura de ações perante a justiça federal o porte ilegal de material de garimpo e pedras supostamente preciosas sem a licença necessária e os ilícitos ambientais cometidos por ocupantes dessas terras. Em muitas dessas ações, no entanto, despontaram questionamentos que envolviam os limites da demarcação da TI RSS, embora o objeto central da discussão não fossem os atos demarcatórios formais emitidos pelas autoridades competentes.

Com a edição da Portaria n. 820/98 pelo Ministro da Justiça, a questão da demarcação da TI RSS passou a ser o foco das ações ajuizadas perante o judiciário. Ao longo do período entre a edição da Portaria n. 820/98, posteriormente revogada pela Portaria n. 534/2005, e o início do julgamento do caso da TI RSS – em 2008 – no STF, a efetivação da demarcação dessa área foi paralisada pelas inúmeras liminares judiciais concedidas pela justiça federal de Roraima, bem como pelo Tribunal Regional Federal – TRF, que suspenderam os efeitos da demarcação realizada pelo poder executivo.

Dentre as ações questionando as terras demarcadas pela FUNAI e aprovadas pelo Ministro da Justiça, algumas merecem destaque.

⁸³ Um exemplo é a ação de reintegração de posse n. 92.00.01634-0/RR, ajuizada em 1992, na qual a FUNAI e o Ministério Público federal, por um lado, e Newton Tavares e Ludovico Crimelia, por outro, discutiram a posse do imóvel denominado “Fazenda Guanabara”. Cumpre mencionar que, em 2004, ainda foram distribuídos outros dois processos de mesma autoria (Processos n. 2004.42.00.001242-9 e n. 2004.42.00.001794-9).

Em março de 1999, o Estado de Roraima impetrou mandado de segurança (n. 6.210/DF) contra o Ministro da Justiça – a Portaria n. 820/98 – que havia declarado como posse permanente indígena a área da Raposa Serra do Sol. Segundo o Estado de Roraima, referido ato administrativo estaria eivado de ilegalidades, devendo ser considerado nulo.⁸⁴ Algumas comunidades indígenas, que solicitaram o ingresso na lide, manifestaram-se no processo afirmando que o Estado de Roraima não havia feito prova de titularidade das terras em discussão, razão pela qual o processo deveria ser extinto sem julgamento do mérito. Por sua vez, o MPF alegou, preliminarmente, a incompetência do STJ para a análise da questão, uma vez que se tratava de conflito entre Estado-membro e União. Manifestou-se ainda pelo não cabimento do mandado de segurança para discutir ato de demarcação de terra indígena, uma vez que isso exigiria dilação probatória, “*impossível de realizar-se em sede mandamental*”.⁸⁵

No STJ, os efeitos da referida portaria quanto aos núcleos urbanos e rurais instalados antes da expedição do ato administrativo foram suspensos liminarmente pelo Ministro Aldir Passarinho com base no argumento do direito de ir e vir dos moradores desses núcleos.⁸⁶ Foi somente em novembro de 2002, que esse mesmo Tribunal decidiu, por unanimidade, rejeitar a preliminar de incompetência da Corte para o julgamento da segurança. Por maioria, o Tribunal julgou extinto o processo – que se encontrava sob a relatoria da Ministra Laurita Vaz – sem julgamento do mérito, vez que não houve apresentação de prova documental e pré-constituída da existência de liquidez e certeza quanto ao direito alegado pelo Estado de Roraima sobre as terras reivindicadas. Apenas o Ministro Francisco Peçanha Martins, vencido em seu voto, manifestou-se no sentido de que as terras lhe “pareciam” ser terras devolutas, sendo, portanto, de “domínio do Estado”.⁸⁷ Foram necessários, portanto, três anos para que o STJ julgasse pela extinção da ação, nos mesmos termos das alegações inicialmente apresentadas pelas comunidades indígenas e pelo MPF.

⁸⁴ Entre outras alegações, o Estado de Roraima argumentou que a TI está situada em faixa de fronteira, que o ato administrativo afronta as competências do Conselho de Defesa Nacional, que o ato não é meio adequado para regular o trânsito e a permanência de pessoas dentro da TI e que não houve a exclusão dos povoados e núcleos urbanos da área da TI (Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=199900168852&dt_publicacao=06/10/2003 Acesso em: 25.02.2009.)

⁸⁵ Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=199900168852&dt_publicacao=06/10/2003 Acesso em: 25.02.2009.

⁸⁶ Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/detalhe.asp?numreg=199900168852> Acesso em: 25.02.2009.

⁸⁷ Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=199900168852&dt_publicacao=06/10/2003 Acesso em: 25.02.2009, p. 14 do acórdão.

Também em 1999, foi ajuizada ação popular, com pedido de liminar, contra a demarcação da TI RSS (ação popular n. 1999.42.00.000014-7/RR). A referida ação foi proposta por Silvino Lopes da Silva, Luiz Rittler Britto de Lucena e Alcides da Conceição Lima Filho – ocupantes não-indígenas da terra demarcada – em face da União, sob a alegação de que a Portaria n. 820/98 lesava o patrimônio público. Os defensores das terras indígenas, por sua vez, argumentaram que a ação popular estaria sendo utilizada de modo inadequado, uma vez que havia sido ajuizada para defender interesses patrimoniais individuais.

Em 2004, diante de “fatos novos”,⁸⁸ a liminar requerida na ação popular foi deferida em parte pelo juízo singular, suspendendo os efeitos da portaria quanto aos núcleos urbanos já constituídos e às instalações e vias públicas, reproduzindo os efeitos da liminar anteriormente concedida no âmbito do mandado de segurança *supra*. Com isso, determinou-se a retirada dos índios das áreas excluídas pela decisão judicial e a reintegração dos fazendeiros na posse da terra demarcada.

Dessa decisão liminar, apelaram o MPF e algumas comunidades indígenas. O TRF da 1ª Região manteve a liminar - sob a relatoria da Desembargadora Selene Maria de Almeida – e, ainda, ampliou os seus efeitos, excluindo da área da TI a faixa de fronteira, as propriedades tituladas após a Constituição de 1934 e a área destinada ao Parque Nacional do Monte Roraima.⁸⁹

Naquele mesmo ano, o MPF recorreu ao STF, pedindo a suspensão da execução da liminar concedida na ação popular (suspensão de liminar n. 38-1/RR). Declarando-se impedido o então Presidente do STF, o processo foi distribuído à Ministra Ellen Gracie, então Vice-Presidente daquela Corte. Após fixar a competência do Tribunal quanto ao conhecimento do pedido, a Ministra indeferiu o pedido do MPF, pois entendeu que “*inexiste, no caso, lesão ao interesse público a autorizar a suspensão da execução das liminares. Atender o pedido do Requerente causaria graves conseqüências de ordem econômica, social e cultural, bem como lesão à ordem jurídico-constitucional, conforme exposto nas decisões proferidas no*

⁸⁸ Segundo a FUNAI, a concessão da liminar foi fundamentada na ocorrência de fatos novos, quais sejam, a extinção do mandado de segurança citado acima, o anúncio feito pelo Ministro da Justiça da iminente homologação da TI RSS e a reação de índios e não-índios ao anúncio da concretização da demarcação contínua da TI RSS (Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/procuradoria/casosparadigma.htm>> Último acesso em 25.02.2009).

⁸⁹ Segundo a análise da FUNAI, as decisões da 1ª vara da justiça federal e do TRF excederam o limite das suas competências porque pretenderam definir o que seria ou não terra indígena. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/procuradoria/casosparadigma.htm>> Último acesso em 25.02.2009.

TRF. *A inclusão das comunidades tradicionais instaladas nas terras da Raposa/Serra do Sol acarretaria, ainda, retrocesso econômico significativo*”.⁹⁰

Considerando o teor da decisão monocrática, o MPF interpôs agravo regimental na suspensão de liminar n. 38-1/RR, o qual foi julgado pelo Pleno do Tribunal. No entanto, o referido recurso, sob a relatoria da Ministra Ellen Gracie, também foi indeferido, por unanimidade de votos. Entre os diversos argumentos apresentados, o MPF sustentou que a posição resultante das decisões impugnadas “*nega, aos índios, o papel de partícipes no projeto de desenvolvimento, seja nacional, seja estadual, ou ainda desconsidera que as atividades por eles desenvolvidas não possam ser assim qualificadas*”. Entretanto, a Ministra Ellen Gracie, acompanhada pelos demais Ministros, não acolheu as alegações do MPF, afirmando em seu voto que “*as razões recursais limitaram-se a reproduzir os argumentos afastados pela decisão agravada, que concluiu pela ausência de demonstração inequívoca de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia*”. Entendeu, ainda, que “*ao contrário do que afirma o agravante, as liminares proferidas na primeira e segunda instância da Justiça federal não negaram vigência ao art. 231 da CF, porquanto tomadas com o propósito de evitar uma mudança radical e de difícil restabelecimento no atual estado de fato da região envolvida, num momento em que o ato administrativo em exame passa por um legítimo controle jurisdicional de legalidade, podendo estar presentes outros interesses igualmente resguardáveis pela ordem constitucional brasileira*”.⁹¹

A manutenção dos efeitos das liminares na ação popular, que suspenderam o processo demarcatório da TI RSS nos termos da Portaria n. 820/98, possibilitou aos ocupantes não-índigenas a propositura de novas ações possessórias contra a União, com pedidos de liminares para reintegração imediata na posse das terras.⁹² As liminares foram concedidas, tendo o juiz federal da 1ª

⁹⁰ O conteúdo da decisão monocrática da Ministra Ellen Gracie está disponível na página eletrônica do STF. (<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&numero=38&classe=SL> Acesso em: 25.02.2009)

⁹¹ Idem.

⁹² Nesse período, foram identificadas as seguintes ações de reintegração de posse: ação n. 2004.42.00.001122-1 (autor Ivo Barili), ação n. 2004.42.00.001123-5 (autor Ivalcir Centenaro), ação n. 2004.42.00.001374-6 (autora Jaqueline Magalhães Lima). Essas ações foram distribuídas à 1ª Vara da justiça federal de Roraima, tendo o juiz Helder Girão Barreto deferido todas as liminares e requisitado força policial para o cumprimento de sua decisão. Foi proposta, ainda, a ação de reintegração de posse n. 2004.42.00.001760-6 (autores Terencio Tadeu de Lima e Maia Consolata de Pinho Lima), distribuída à 2ª Vara da justiça federal de Roraima, tendo sido julgada pelo juiz Atanair Nasse Ribeiro Lopes. Não consta concessão de liminar (<http://processual-rr.trf1.gov.br/Processos/ProcessosSecaoOra/ConsProcSecaopro.php> Acesso em 25.02.2009). Conforme ser verá, essas ações seriam consideradas de competência do STF e, ainda, perderiam o objeto, em razão do provimento da reclamação constitucional n. 2.833. Foram ainda identificadas as seguintes ações possessórias ajuizadas ao longo do ano de 2004 e 2005: ação n. 2004.42.00.001403-5 (ajuizada por Paulo César Quartiero para resguardar a posse sobre a Fazenda Providência), ação n. 2004.42.00.001459-0 (ajuizada por João Gualberto Sales para resguardar a posse sobre a Fazenda Carinambu), ação n. 2004.42.00.001462-8 (ajuizada por Jose Wilson da Silva para resguardar a posse da Fazenda São José), ação n. 2004.42.00.001591-4 (ajuizada por Genor Luiz Faccio e Luiz Afonso Faccio), ação n. 2004.42.00.001590-0 (ajuizada por Nelson Massmi Itikawa) ação n. 2005.42.00.001094-0 (ajuizada por

vara da justiça federal de Roraima requisitado a atuação da polícia federal e militar para o cumprimento da decisão.⁹³

Diante desse cenário de instabilidade jurídica e institucional, o MPF ajuizou, em setembro de 2004, reclamação constitucional (n. 2.833-0/RR), com pedido de medida liminar, argüindo a usurpação da competência originária do STF no julgamento dos feitos pela 1ª vara federal de Roraima e pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Mais especificamente, o MPF sustentou a tese segundo a qual a discussão central na ação popular proposta por Silvino Lopes da Silva e outros contra a União, bem como as demais ações possessórias ajuizadas, tratavam de conflito federativo, sendo, portanto, de competência do STF, nos termos do art. 102, I, “F”, da Constituição de 1988.

Poucos dias depois, o Ministro Carlos Ayres Britto, relator do processo, deferiu o provimento liminar solicitado na petição inicial até o julgamento do mérito da reclamação constitucional, determinando a suspensão de todos os feitos em andamento e medidas liminares versando sobre a matéria.

Mesmo diante dessa decisão foi dado andamento a outras ações ajuizadas na seção judiciária do Estado de Roraima. Em uma delas, o juiz da 1ª vara federal dessa seção, Helder Girão Barreto, deferiu liminar com vista a manter fazendeiro na posse de terras localizadas dentro dos limites da TI RSS dias após a decisão liminar proferida pelo Ministro Carlos Britto.⁹⁴ Outra ação que vale mencionar é a ação movida por Paulo César Quartiero, foi prefeito do Município de Pacaraima (2004/2008) e é o líder mais destacado do movimento contra a retirada dos arrozeiros, sendo ele próprio, produtor de arroz em terras localizadas dentro da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Nesta ação obteve liminar para “resguardar a posse mansa e pacífica” sobre a Fazenda Providência e “proibir que os requeridos a ameacem, turbem ou esbulhem, sob pena de multa”.⁹⁵

Cumprir destacar que ao longo do julgamento da Reclamação 2.833, mesmo com a suspensão liminar dos processos que impugnavam a Portaria n. 820/98, foi ajuizada a ação cautelar n. 582

Ivo Barili), ação n. 2005.42.00.001095-3 (ajuizada por Ivalcir Centenaro) e ação n. 2004.42.00.002115-0 (ajuizada por Itikawa Indústria e Comércio Ltda.). Essas ações seriam consideradas de competência do STF, em razão do provimento das reclamações constitucionais n. 3.331 e n. 3.813.

⁹³ Conforme se verá adiante, em 2005 o STF reconheceu a perda superveniente do objeto dessas ações, em face da edição da Portaria n. 534/2005 do Ministério da Justiça, que alterou substancialmente os termos da Portaria 820/98.

⁹⁴ Ação possessória n. 2004.42.00.001459-0, ajuizada por João Gualberto Sales.

⁹⁵ Ação n. 2004.42.00.001403-5

MC/RR por Francisco Mozarildo de Melo Cavalcanti, Senador da República, com o objetivo de mais uma vez requerer a suspensão dos efeitos da referida portaria que demarcou a TI RSS em área contínua.⁹⁶

No início do ano de 2005, a Ministra Ellen Gracie deferiu, “*ad referendum*” da Corte, a liminar no âmbito da ação cautelar para novamente suspender os efeitos da portaria n. 820/98 até o julgamento definitivo da reclamação constitucional n. 2.833, “*oportunidade em que, acaso procedente a aludida reclamação, deverá ser a presente medida submetida à confirmação pelo relator da respectiva ação civil originária porventura submetida a julgamento desta Corte*”. Retomando os argumentos adotados pelo STF na decisão do agravo na suspensão liminar n. 38 e, portanto, com base no entendimento de que a fórmula resultante das liminares deferidas pela outras instâncias é aquela que melhor acomoda “*os valores constitucionais em jogo*”, a Ministra Ellen Gracie entendeu não poder tomar decisão diversa, em “*homenagem ao princípio da colegialidade*”.

Essa decisão foi mantida até a decisão definitiva da reclamação constitucional n. 2.833, em 14.04.2005, quando o Ministro votou pela procedência da reclamação para o fim de reconhecer a competência do STF quanto ao processo e julgamento dos feitos (ação popular, ações possessórias e demais recursos) versando sobre a impugnação dos atos de demarcação da terra indígena sob análise.

Em relação ao mérito da reclamação constitucional, o Ministro Carlos Britto afirmou que o debate jurídico em pauta consistia no exame do acerto – ou não – da tese de que a competência do STF vem sendo “*indevidamente assenhoreada pelos reclamados*”, isto é, pelo juiz federal das varas federais da seção judiciária de Roraima e pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região. O deslinde da questão dependeria, segundo ele, da identificação de um conflito “*capaz de fragilizar os laços que prendem entre si as pessoas políticas que se integram na Federação brasileira*”.

Preliminarmente, o Ministro manifestou-se no sentido de que o fato de ter sido a ação popular proposta por particulares não seria motivo suficiente para descaracterizar o conflito federativo, seguindo o próprio entendimento do STF em julgamentos precedentes (cf. reclamação 424, Rel. Min. Sepúlveda Pertence). Como argumento central, afirmou que o próprio objeto da ação

⁹⁶ Foi ainda ajuizada ação civil pública pela Associação Regional Indígena dos Rios Kino, Contingo e Monte Roraima – ARIKON, Sociedade de Defesa dos Índios Unidos de Roraima – SODIURR e Aliança de Integração e Desenvolvimento das Comunidades Indígenas de Roraima – ALIDCIR (n. 2005.42.00.000139-2), na qual essas organizações indígenas impugnam a demarcação da TI RSS, em razão de sua discordância em relação à sua forma.

popular colocou os entes federativos em posições antagônicas, havendo “*litígio federativo em gravidade suficiente para atrair a competência desta nossa Corte de Justiça a teor do artigo 102, inciso I, letra “f”, da Constituição federal de 1988*”.⁹⁷

Por fim, considerando a edição da Portaria 534/2005, o Ministro Carlos Britto decidiu pela perda do objeto das ações judiciais em andamento que impugnavam a Portaria n. 820/98, cujo conteúdo foi substancialmente modificado por aquele ato.⁹⁸ O voto do ministro Carlos Britto foi acompanhado pela maioria. Restaram vencidos os Ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso e Celso de Mello, que julgaram a reclamação improcedente.

Diante da edição da Portaria n. 534, em 13 de abril de 2005, que substituiu a Portaria n. 820/98, e em face da extinção das ações em tramitação que impugnavam esta última portaria, foram ajuizadas outras ações populares (entre as quais a ação popular n. 2005.42.00.000724-2, em abril de 2005) questionando a validade desse novo ato administrativo demarcatório. Dentre as ações propostas, encontra-se a petição n. 3.388, ajuizada em 20.05.2005, que hospedava uma ação popular proposta, na origem, por Augusto Affonso Botelho Neto. Conforme se verá no item a seguir, essa ação acabou sendo objeto de deliberação definitiva do STF sobre o caso da demarcação da TI RSS.

Foram também ajuizadas novas reclamações constitucionais – n. 3.331, em maio de 2005 e n. 3.813, em setembro do mesmo ano, nas quais se alegou, mais uma vez, a usurpação de competência do STF pelas varas federais da seção judiciária de Roraima e pelo TRF da 1ª Região com relação ao

⁹⁷ Cumpre mencionar que o embate entre entes federativos em relação à demarcação da TI RSS já havia sido objeto de análise pelo STF. É o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1512-5/RR, na qual o procurador-geral da república pediu a suspensão da eficácia das leis n. 96 e 98, ambas de 17.10.95 do Estado de Roraima, que criaram os municípios de Pacaraima e Uiramutã, em especial na parte em que determinam que as suas serão instaladas nas vilas com os mesmos nomes, situadas em áreas indígenas. O Ministro-Relator, Mauricio Corrêa, após apresentar o histórico da ocupação da região, concluiu que “com o passar dos tempos as vilas, mescladas de brancos e índios, foram se formando, como dão conta as implantações da vila Surumu, Maloca do Barro, Vila Água Fria, Maloca Maturuca, Vila Socó, Vila Uiramutã, Vila Mutum, Maloca Bismarck e Maloca Raposa, mantendo a Administração Pública, em boa parte dessas aglomerações, tanto por parte do Estado de Roraima, quanto pela União, Escolas Públicas de 1º e 2º Grau, quartéis da polícia militar, polícia federal, cadeias públicas, abastecimento de água, quartel do exército, delegacias de polícia civil, geradores de eletricidade, com rede de postes e fios, postos de saúde e telefônico da Telaima, postos das receitas estadual e federal, em vários desses lugares. Há serviços de ônibus, pistas de pouso para pequenos aviões, e em muitas casas há televisões conectadas com antenas parabólicas, repetidoras de rádio e toda uma estrutura de atividades desenvolvidas pelos habitantes desses núcleos”. Sua decisão, entretanto, pautou-se em outro argumento. Acompanhado pelos demais Ministros, o Ministro Mauricio Corrêa considerou a demarcação ainda não havia sido concluída, parecendo-lhe “extrema violência, antes que a situação de mérito sobre a destinação da região seja dada, com a concretização dos limites de suas fronteiras, que se anulem a vontade política do Estado Roraimense que criou esses novos municípios e as dos eleitores que elegeram os seus mandatários”. Nesse sentido, entendeu não haver qualquer violação ao texto constitucional, tendo, por essa razão, decidido pelo não conhecimento da ação (decisão datada de 07.11.1996).

⁹⁸ Entre as ações, encontram-se aquelas citadas na nota de rodapé n. 94, *supra*.

juízo das ações populares, bem como das ações possessórias que não haviam sido extintas com a decisão da reclamação constitucional n. 2.833.

Utilizando os mesmos argumentos de seu voto no julgamento da reclamação n. 2.833, o Ministro Ayres Britto entendeu estar caracterizado o litígio federativo, de modo a atrair a competência do STF, nos termos do art. 102, I, “P”, da Constituição Federal. Da mesma forma, entendeu não haver problema quanto à substituição processual diante do argumento de que a ação fora proposta por particulares e não pelo Estado de Roraima.

Assim como na reclamação constitucional precedente, o STF julgou, por maioria de votos, procedente o pedido de ambas as reclamações, restando novamente vencido o Ministro Marco Aurélio. Para esse Ministro, tratava-se de disputa de interesse relativo a indígenas e seus direitos, e não necessariamente um conflito entre entes federativos. Por essa razão, afirmou o Ministro, os conflitos deveriam ser resolvidos em sede de ação popular, ação civil pública ou ações possessórias. Por sua vez, o Ministro Ayres Britto destacou que o assunto fora, de fato, levado ao poder judiciário por meio de ação popular. Ainda assim, o Ministro Marco Aurélio firmou seu entendimento segundo o qual não se vislumbrava hipótese de usurpação de competência do STF; em consequência, tais questões deveriam ser resolvidas no âmbito da justiça federal: “(...) *ações possessórias ajuizadas por particulares e bem ajuizadas, a meu ver, quanto ao foro, porque formalizadas contra a União com base no disposto no artigo 109 da lei Fundamental – na Justiça Federal. Mas vejo que nem mesmo a União está a apostar as fichas na atuação da primeira instância da Justiça Federal, e pretende que, per saltum, o Supremo adentre a matéria.*”. Para ele, a competência prevista no referido artigo da Constitucional é excepcional e, portanto, inaplicável ao caso sob análise. Apesar deste entendimento, em junho de 2006 a decisão confirmou a competência do STF quanto ao processo e julgamento dos feitos versando sobre a impugnação dos atos de demarcação da terra indígena sob análise.

Paralelamente, encerrava-se o prazo previsto pela Portaria n. 534/2005 para retirada dos ocupantes não-índios do perímetro especificado no referido ato, visto que a extrusão deveria ocorrer em “*prazo razoável, não superior a um ano, a partir da data de homologação da demarcação administrativa por decreto presidencial*” (art. 5º, parágrafo único).

Diante das operações de retirada, novas demandas foram levadas ao STF, especialmente por posseiros agricultores, a fim de garantir a posse das terras até o julgamento definitivo do mérito das

ações por aquela Corte. Algumas liminares em ações cautelares e mandados de segurança foram concedidas, excluindo os requerentes dos procedimentos de extrusão e garantindo em alguns casos a colheita e o transporte do arroz em determinadas áreas indicadas pelos requerentes. Com isso, houve a suspensão de operações de retirada (denominadas operações “Upakaton”) e entidades como a FUNAI e o CIR ficaram impedidas de tomar quaisquer medidas que comprometessem o livre trânsito de pessoas, bens, veículos e insumos na área definida até o julgamento do mérito de qualquer das ações principais que tivesse por objeto a demarcação da TIRSS.⁹⁹

As controvérsias relativas à demarcação da TI RSS, em discussão no âmbito do poder judiciário, culminaram, enfim, com o julgamento da ação popular n. 3.388, que será objeto de análise a seguir.

⁹⁹ Nesse sentido, foram identificadas algumas medidas judiciais: ação cautelar n. 2009, cujo julgamento definitivo ocorreu em 07.05.2008 (nessa ação foram expedidas duas cautelares: em 09.04.2008 e 13.05.2008); mandado de segurança n. 25.483, impetrado pela empresa Itikawa Indústria e Comércio Ltda., cujo julgamento definitivo ocorreu em 04.06.2007 (liminar concedida em 03.05.2007, porém não sobreviveu ao julgamento do mérito do MS). Houve ainda a reclamação constitucional n. 6161 MC/RR, cujo julgamento definitivo ocorreu em 13.06.2008 (proposta em razão de ação cautelar concedida pelo juízo federal da seção judiciária de Roraima) e determinou a suspensão da multa estabelecida pela FUNAI àqueles posseiros que se negassem a desocupar as terras. Vale mencionar que nas decisões relativas a esses pedidos “liminares” para evitar a desocupação (sejam elas monocráticas ou tomadas pelo Pleno), encontram-se discussões e argumentos interessantes relativos aos conflitos na TI RSS. É o caso da ação cautelar n. 734, cujo pedido de liminar foi indeferido pelo Min. Carlos Britto, por entender ser necessária a manifestação do Pleno. Em sua decisão, ele ressaltou que: “Ora bem, este é um cenário que não recomenda concessão monocrática de liminar, cujo cumprimento pode gerar mais açodamento na região, bem como alterar o mapa do próprio Estado. Onze cabeças pensam melhor que uma só, principalmente quando se almeja a paz na região, conforme acentua o autor. Mas de que lado está a paz, quando ela perde espaço para interesses financeiros, territoriais, culturais e sociais? Ninguém vai achá-la num dos sítios em disputa, como se acha um tesouro escondido. Ninguém vai reparti-la espontaneamente com os demais, como se reparte, entre os fiéis, a hóstia consagrada. Um movimento mal direcionado vai espantá-la ainda mais da região. Ela – a paz – há de ser conquistada, palmo a palmo, com renúncia, mútua compreensão, espírito coletivo e, sobretudo, sem a interferência de apressadas decisões judiciais, saídas da pena solitária de um só julgador. É preciso, enfim, aguardar o pronunciamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal no Agravo Regimental na Petição n. 3.388”. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000016689&base=baseMonocraticas>> Acesso em: 25.02.2009.

6. O julgamento do caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol no Supremo Tribunal Federal

A ação popular n. 3.388 foi ajuizada em 20 de maio de 2005 contra a União pelo Senador da República Augusto Affonso Botelho Neto (PT-RR), assistido pelo também Senador Francisco Mozarildo de Melo Cavalcanti (PTB-RR).

A parte autora impugnou o modelo contínuo de demarcação da TI RSS e pediu suspensão liminar dos efeitos da Portaria 534/2005, do Ministro da Justiça, e do decreto homologatório de 15 de abril de 2005, do Presidente da República. No mérito, pediu a declaração da nulidade da Portaria, afirmando que a referida Portaria mantém os vícios da Portaria 820/98, por supostamente não respeitar as normas dos Decretos n. 22/91 e n. 1.775/96.¹⁰⁰

O processo que culminou com a demarcação estaria, segundo a inicial, eivado de vícios insanáveis, visto que: a) teriam sido ouvidos apenas os indígenas favoráveis à demarcação em área contínua, todos indicados pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI); b) quanto aos grupos religiosos, o grupo técnico que analisou a demarcação incluiu apenas a Igreja Católica, sem justificar a exclusão de outros grupos; c) Municípios com terras na área demarcada não teriam sido ouvidos; d) os produtores agropecuários, comerciantes da região, garimpeiros, arroteiros e outros atores locais não teriam sido ouvidos; e) o relatório antropológico sobre a demarcação não teria considerado os reflexos da demarcação para a economia do Estado de Roraima; f) o laudo antropológico da FUNAI constituiria apenas uma reprodução de laudo anteriormente apresentado para justificar outro tipo de demarcação das Terras da Raposa Serra do Sol; g) o laudo antropológico da FUNAI foi assinado por um único profissional, a antropóloga Maria Guiomar de Melo, o que demonstraria a parcialidade e a conseqüente nulidade do documento; h) as pessoas nomeadas para compor grupo interdisciplinar responsável pela produção do laudo supostamente desconheciam o fato de que compunham o grupo.

Sendo o laudo a fonte de justificação das decisões do governo federal para a demarcação da terra indígena em área contínua, tais irregularidades gerariam irremediáveis prejuízos à segurança e à

¹⁰⁰ As alegações oferecidas na petição inicial são descritas com base nas informações divulgadas na página eletrônica do Supremo Tribunal Federal. “Conheça os argumentos da ação em julgamento pelo Plenário do STF sobre Raposa Serra do Sol”, *Notícias STF*, 27.08.2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=95027>> Acesso em: 10.02.2009.

defesa nacionais e também às próprias comunidades indígenas, considerando que a demarcação abrange índios de diferentes etnias. Além disso, a parte autora alegou haver prejuízo aos índios, já integrados à sociedade, por conta da proibição do trânsito e da permanência de pessoas ou grupos não-índios na região.

A demarcação significaria um rompimento com o equilíbrio federativo, uma vez que mais da metade do território do Estado de Roraima estaria afetada pela União. Ademais, a situação gerada pela demarcação poderia levar a pressões internacionais insuportáveis e a uma situação de impossibilidade de fiscalização por vias aéreas em virtude de possuir a região áreas ricas em minerais e de se tratar de áreas de difícil controle e escassamente ocupadas. O senador Augusto Botelho faz menção, na petição inicial, às Forças Armadas, segundo as quais, haveria pretensão da Venezuela de estender suas fronteiras até o rio Essequibo, localizado em território fronteiriço ao da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, bem como intenções da ONU em restringir a atuação militar em terras indígenas.

Por fim, o senador afirma que uma comissão criada pelo Senado elaborou relatório propondo a demarcação descontínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, com a exclusão das áreas necessárias à exploração econômica, das sedes do Município de Uiramutã e das vilas de Água Fria, Socó, Vila Pereira e Mutum, das estradas estaduais e federais localizadas na área, da área do Parque Nacional Monte Roraima, das áreas tituladas pelo INCRA e dos imóveis com propriedade ou posse anterior a 1934, da faixa de 15 quilômetros ao longo da fronteira do Brasil com a Guiana e a Venezuela.

A União apresentou sua contestação,¹⁰¹ rebatendo as alegações constantes da inicial. Fez um levantamento histórico da ocupação indígena na região e relatou a evolução legislativa sobre o assunto desde a época colonial. Recorrendo ao artigo 231 e parágrafos da Constituição Federal, afirmou não se tratar o processo demarcatório de constituição de direitos, mas de declaração de direitos originários, preexistentes.

¹⁰¹ O conteúdo da contestação da União foi sintetizado a partir do relatório do Ministro Carlos Britto, disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/pet3388CB.pdf>> Último acesso em: 11.02.2009.

Diante disso, afirmou a União: a) não haver lesão ao patrimônio público; b) não terem sido comprovados os vícios alegados na inicial; c) ser perfeitamente comum e previsível a diferença de 68.664 hectares detectada entre a área da Portaria n. 820/98 e a da Portaria 534/2005.¹⁰²

Vale mencionar que outras entidades intencionaram integrar os pólos dessa ação. Em 05 de maio de 2008, quando já havia sido encerrada a fase de instrução do processo, a FUNAI requereu ingresso no feito na qualidade de juridicamente interessada. Também o Estado de Roraima requereu seu ingresso no feito, em 07 de maio de 2008, na condição de autor, alegando existência de litisconsórcio necessário. Além desses, em maio de 2008, também se manifestaram no processo Lawrence Manly Harte (e outros), apresentando pedido de assistência litisconsorcial (no pólo ativo da ação); a Comunidade Indígena Barro e a Comunidade Indígena Socó, ambas requerendo ingresso como litisconsorte passivo necessário.¹⁰³

Em geral, tais manifestações reforçaram alegações já constantes dos autos, com exceção do Estado de Roraima que, além de repetir argumentos já explorados pela inicial, apresentou alegações novas que, sinteticamente, dizem respeito a: a) inconstitucionalidade do Decreto n. 22/91; b) nulidade da ampliação da área da Terra Indígena, porque feita pelo Decreto n. 534/2005 e não por força de lei; c) impossibilidade de superposição de terra indígena e parques nacionais; d) ofensa ao princípio da proporcionalidade, por privilegiar os direitos indígenas, em detrimento do princípio da livre iniciativa; e) necessidade, não observada, de audiência do Conselho de Defesa Nacional; f) impossibilidade de desconstituição de municípios e títulos de propriedade por meio de decreto presidencial.¹⁰⁴

¹⁰² Cumpre destacar que, durante a sessão de julgamento do caso sob análise, o Advogado-Geral da União pronunciou-se sobre a questão federativa que fora levantada pela parte autora. Diante da alegação de que a demarcação da TI RSS, em conjunto com outras áreas indígenas, limita a auto-suficiência e o desenvolvido do Estado de Roraima, o defensor da União afirmou que o pacto federativo não pressupõe a propriedade de terras e tampouco a qualidade de latifundiário por parte do Estado-membro. Para confrontar o argumento apresentado pelo representante do Estado de Roraima, citou o exemplo do Estado de Sergipe, o menor Estado brasileiro. Em síntese, para o Advogado-Geral da União, a alegação de que a demarcação de terras indígenas representa a “abolição da federação” não é fundamento plausível para desconstituir o processo administrativo demarcatório.

¹⁰³ Diante dos pedidos de ingresso na lide, formalizados quando já encerrada a instrução do feito, o Ministro Relator, por ocasião da primeira sessão de julgamento (27.08.2008), encaminhou o exame de tais pedidos ao Plenário, em questão de ordem, evitando decidir sobre eles monocraticamente, o que poderia ensejar a interposição de recursos pelas partes que se sentissem prejudicadas, retardando ainda mais o processo. O Plenário decidiu que os requerentes seriam aceitos no processo, mas recebendo-o na fase em que se encontrava, não mais podendo formular novos pedidos.

¹⁰⁴ As alegações do Estado de Roraima foram descritas com base no voto do Ministro Relator Carlos Britto. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/pet3388CB.pdf>> Último Acesso: 11.02.2009.

Ademais, o Estado de Roraima formulou os seguintes pedidos, relativamente à demarcação de terras indígenas: a) adoção da forma descontínua de demarcação; b) exclusão das sedes dos Municípios de Uiramutã, Pacairama e Normandia; c) exclusão da área de 150 km, correspondente à faixa de fronteira; d) exclusão de imóveis com posse ou propriedade antes de 1934 e de terras tituladas pelo INCRA antes de 1988; e) exclusão de rodovias estaduais e federais, plantações de arroz, áreas de construção e inundação da hidrelétrica Cotingo, área do Parque Nacional Monte Roraima; f) ordem à União para não mais demarcar qualquer tipo de área em Roraima.

Têm-se, assim, em linhas gerais, as alegações que chegaram, através dos autos, aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Resta evidente que são muitas – e de real relevância – as questões envolvidas no caso da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e que devem ser apreciadas pelos Ministros. A isso se somou um fato histórico que torna o caso ainda mais emblemático: pela primeira vez na história do Supremo Tribunal Federal, os Ministros ouviram a sustentação de um índio brasileiro.

6.1. Sustentação Oral: Joênia Batista de Carvalho

Em 27 de agosto de 2008, Joênia Batista de Carvalho, do povo Wapixana e primeira índia a se tornar advogada no Brasil, subiu à tribuna para fazer sustentação oral em defesa da demarcação da TI RSS nos moldes que determinou a Portaria 534/2005.¹⁰⁵

Seu pronunciamento foi marcado pela emoção de quem defende algo em causa própria: em nome das comunidades indígenas do Barro, Maturuca, Jacarezinho e Tamanduá, Joênia declarou a esperança de que o julgamento do caso da TI RSS ponha um ponto final na violência que os povos indígenas vêm sofrendo ao longo de anos. Segundo ela, em três décadas – desde que o processo de regularização fundiária se iniciou – foram assassinadas 21 lideranças indígenas, além de muitas casas incendiadas e ameaças, registradas na Polícia Federal.

Joênia clamou pela aplicação do que foi, há 20 anos, garantido pela Constituição brasileira, lembrando que as *terras tradicionais indígenas* vão além da casa dos índios, englobando os locais onde se

¹⁰⁵ A transcrição da sustentação oral proferida no Supremo Tribunal Federal está disponível em: <<http://www.socioambiental.org/inst/esp/raposa/?q=node/387>> Último acesso em: 10.02.2009.

pesca, se caça e se caminha e também locais considerados sagrados e destinados à religiosidade e a outras manifestações culturais.

Visando rebater o argumento de que a presença dos arroteiros é essencial para o desenvolvimento da região, a advogada lembrou que os povos da TI RSS têm, sim, atividades econômicas, que, no entanto, não são contabilizadas pelo Estado de Roraima. São mais de 14 milhões de reais em circulação por ano, com a maior criação de gado do Estado.¹⁰⁶ E no que diz respeito ao desenvolvimento humano e educacional, a região abriga mais de 300 escolas indígenas, com 485 professores e mais de 5600 alunos.

Além disso, Joênia alertou para os graves prejuízos ambientais provocados pela exploração irracional de produtores não-índios, mencionando a multa aplicada pelo IBAMA em maio 2008 por impactos ambientais causados por arroteiros¹⁰⁷ e questionando por que teriam de ser os índios sacrificados, punidos, tendo sua terra retalhada.

A advogada lamentou a alegação de ameaça à soberania nacional, lembrando que foram as gerações passadas de índios que carregaram os marcos para definir o território brasileiro, recebendo o reconhecimento de Marechal Rondon, que lhes chamava “brasileiros natos, brasileiros originários”. Segundo ela, tais tipos de argumentos servem, na realidade, para camuflar interesses de particulares em explorar a região, já que os índios não têm o intuito de declarar independência, o que tampouco é incentivado ou viabilizado pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas assinada pelo Brasil e por mais 143 países.

Joênia expôs aos Ministros o questionamento dos índios da região: por que estão sendo julgados? O que fizeram para que sua terra corra o risco de ser retalhada? E encerrou citando o Ministro Victor Nunes Leal, que, em voto proferido por ocasião do julgamento do Recurso

¹⁰⁶ São 36.233 cabeças de gado contabilizadas no Projeto Gado, que teve início em 1982 (FUNAI, 2007).

¹⁰⁷ Em 9 de maio de 2008, o jornal O Estado de S. Paulo publicou notícia referente à multa aludida por Joênia: “Líder da resistência dos arroteiros contra a demarcação da Reserva Raposa Serra do Sol, em Roraima, o prefeito de Paracaima, Paulo César Quartiero, foi multado nesta sexta-feira, 9, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em R\$ 30,6 milhões por danos ambientais na Fazenda Depósito, de sua propriedade. De acordo com o diretor de Proteção Ambiental do órgão, Flávio Montiel, a multa foi aplicada após conclusão de laudo técnico que durou quatro meses para ser concluído. Fiscais do instituto embargaram 2,8 mil hectares da Fazenda Depósito e suspenderam as atividades de plantação de arroz, criação de gado e porco.” (“Ibama multa Quartiero em R\$ 30,6 milhões”. O Estado de S. Paulo, Caderno Nacional, 09.05.2008)

Extraordinário 44.585, ressaltou a particularidade da posse ora discutida, diferenciando-a da posse em seu sentido civilista, por se tratar do habitat de um povo, cuja redução se deve impedir.¹⁰⁸

A sustentação da primeira advogada-índia no Brasil representou um marco na história dos povos indígenas e da justiça brasileira, digno de ser lembrado como parte importante desse processo de luta pela concretização dos direitos enunciados em 1988.

6.2. Voto do Ministro Relator Carlos Ayres Britto¹⁰⁹

O voto do Ministro Relator Carlos Ayres Britto, proferido em 27 de agosto de 2008, após sustentações orais em Plenário, é profícuo para compreensão do que está em jogo no caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Após apresentar o relatório do processo, em que sintetiza os argumentos das partes envolvidas e faz menção às fases já superadas, o relator discorre sobre temas de importância capital para a questão indígena no Brasil: o papel das comunidades indígenas no seio da sociedade brasileira; a competência constitucional atribuída à União no tocante à proteção dos interesses indígenas; o *status* jurídico das terras indígenas e suas implicações práticas; a coincidência de terras indígenas com áreas de fronteiras e os reflexos sobre a soberania nacional; as regras constitucionais de demarcação das terras indígenas; o modelo de demarcação que deve ser adotado.

O entendimento do Ministro sobre tais temas deriva essencialmente da interpretação dos dispositivos da Constituição Federal que dizem respeito diretamente aos povos indígenas.¹¹⁰ Afirmando estar a Constituição brasileira na vanguarda mundial no que diz respeito ao tratamento jurídico dos direitos indígenas,¹¹¹ o Ministro Carlos Britto busca no texto magno elementos

¹⁰⁸ Ver nota n. 6.

¹⁰⁹ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/pet3388CB.pdf>> Último Acesso: 11.02.2009.

¹¹⁰ O Ministro identifica dezoito dispositivos constitucionais, estando nove deles no capítulo dedicado aos índios – o artigo 231, *caput*, e seus sete parágrafos, mais o artigo 232, ambos do Capítulo VIII (Dos Índios) do Título VIII (Da Ordem Social) – e outros nove dispositivos esparsos no texto constitucional.

¹¹¹ O Ministro afirma ser a Constituição Federal brasileira, suficiente para proteger os índios, chegando a criticar a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que atribuiria aos índios um “suposto direito de auto-determinação política, a ser exercido em conformidade com o direito internacional”, o que afastaria a incidência da ordem jurídica nacional, ao que o Ministro Carlos Britto se declara terminantemente contrário (p. 39). Em reação a essa declaração do Ministro sobre a Declaração, a Conectas Direitos Humanos manifestou-se publicando uma “Nota da Conectas Direitos Humanos sobre a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas”, em que afirma: “Especialmente no que se refere à autodeterminação, o texto final adotado pela ONU esclarece ser o **direito à autodeterminação compatível com o princípio da integridade territorial e com a unidade nacional**, não podendo

suficientes para compreender o alcance da tutela jurídica dada aos direitos dos índios e, assim, apreciar a pertinência – ou não – dos argumentos oferecidos pela parte autora em favor da nulidade da Portaria 534/2005.

Os índios na sociedade brasileira

Atentando para aspectos sociais e antropológicos, o Ministro Relator qualifica os índios como parte essencial da realidade política e cultural brasileira, não só por se tratar de grupo étnico formador do povo brasileiro (ao lado do colonizador branco e dos negros escravizados), mas também por representar um segmento – ainda que minoritário – da sociedade brasileira na atualidade.

O Ministro extrai da Constituição o entendimento de que os artigos 231 e 232, ao garantirem proteção aos índios e reconhecerem seus direitos originários sobre terras tradicionalmente ocupadas, apresentam o claro intuito de favorecê-los, visando à compensação de desvantagens historicamente acumuladas, por conta de os esbulhos e violações sofridas por comunidades indígenas em todo o país desde a época da colonização.

Para o Ministro Carlos Britto, a Constituição Federal está, nesse ponto, contemplando a *fraternidade* enquanto princípio jurídico, com o objetivo de promover uma integração comunitária com respeito ao papel de segmentos minoritários, que devem ser protagonistas da sociedade e não meros coadjuvantes. Quanto aos índios, integrar a sociedade na qualidade de protagonista só será possível se lhes for permitido “desfrutar de um espaço fundiário que lhes assegure meios dignos de subsistência econômica para mais eficazmente poderem preservar sua identidade somática, lingüística e cultural, razão de ser de sua incomparável originalidade”.¹¹²

este direito ser interpretado no sentido de permitir a secessão dos povos indígenas de seus países de residência, dos quais são nacionais. O texto da Declaração é expresso neste sentido:

Artigo 46 1. Nada do disposto na presente Declaração será interpretado no sentido de conferir a um Estado, povo, grupo ou pessoa qualquer direito de participar de uma atividade ou de realizar um ato contrário à Carta das Nações Unidas **ou será entendido no sentido de autorizar ou de fomentar qualquer ação direcionada a desmembrar ou a reduzir, total ou parcialmente, a integridade territorial ou a unidade política de Estados soberanos e independentes.** (grifo nosso)”. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/inst/esp/raposa/?q=node/389>> Último acesso: 15.02.2009.

¹¹² Cf. voto do Ministro Relator, p. 45.

Assegurar-lhes as condições necessárias à sua reprodução física e cultural é também, segundo o voto do Ministro, meio eficaz de garantir uma integração com ganhos recíprocos: na interação com a “sociedade dita civilizada”, os índios se beneficiam de um modo de vida tido como superior em saúde, educação, lazer, ciência, tecnologia, profissionalização e direitos políticos e, em contrapartida, oferecem aos não-índios o contato com as peculiaridades de sua cultura, dentre as quais está um modelo de desenvolvimento não depredatório do meio ambiente, em que a propriedade é tida como bem mais coletivo que individual, em que se aprende a viver sem ostentação material ou competição predatória nos espaços de trabalho, em que não há enriquecimento às custas do empobrecimento alheio. Defendendo a vantagem dessa reciprocidade, o Ministro Carlos Britto afirma: “(...) também eles, os índios, têm o direito de nos catequizar um pouco”.¹¹³

Disso decorre, segundo o Ministro, ser um despropósito falar que “índio só atrapalha o desenvolvimento” ou então apontar óbice a que a terra indígena abranja área de preservação ambiental, visto que o modo de vida das comunidades indígenas, além de oferecer lições à sociedade consumista e pródiga em que vivemos, se sintoniza perfeitamente com o meio ambiente.¹¹⁴

O voto do Ministro Relator coloca em evidência, portanto, o importante papel que a Constituição brasileira atribui aos índios, o que justifica, por exemplo, a defesa de que são os critérios dos próprios índios – seus usos, costumes e tradições – que devem ser levados em consideração na determinação de quais terras, além das que habitam e utilizam para atividades produtivas, são necessárias à sua “reprodução física e cultural” (art. 231, §1º). Desse modo, não cabe impor-lhes, por exemplo, cálculo de hectares por habitante ou, então, demarcação em “ilhas”, que são critérios de mensuração cuja lógica é alheia ao modo de vida das comunidades indígenas.

Competência constitucional da União

Outro tema que recebeu grande atenção do Ministro Carlos Britto diz respeito a uma análise da atribuição constitucional de competência para proteger os interesses indígenas. Tendo sido proposta a ação popular em julgamento contra a União, impugnando o modelo contínuo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e pedindo a declaração da nulidade da Portaria

¹¹³ Cf. voto do Ministro Relator, p. 45.

¹¹⁴ Segundo o Ministro Carlos Britto, eventuais danos ambientais causados por indígenas devem ensejar atuação da União, Estados e Municípios, que têm o dever de proteger o meio ambiente (art. 23, VI, CF) – sempre sob coordenação da União. Cf. voto do Ministro Relator, p. 74.

534/2005, do Ministro de Estado da Justiça, o Ministro Carlos Britto analisa a competência constitucional exclusiva da União para demarcar terras indígenas e para proteger e fazer respeitar todos os bens dos índios,¹¹⁵ buscando compreender o papel destinado à União na defesa dos interesses indígenas e, assim, julgar as alegações de vícios na Portaria, desequilíbrio no pacto federativo, lesão ao patrimônio público do Estado de Roraima em favor do patrimônio da União.

Segundo o Ministro, a Lei Maior brasileira atribui à União a função de proteção dos interesses indígenas,¹¹⁶ proteção essa que se fará contra não-índios e, se necessário, também contra Estados e Municípios, os quais tendem a “ver as áreas indígenas como desvantajosa mutilação de seus territórios, subtração do seu patrimônio e sério obstáculo à expansão do setor primário, extrativista vegetal e minerário de sua economia” e por isso são, freqüentemente, contrários à demarcação de terras indígenas, especialmente no modelo contínuo. Segundo o Ministro, Estados e Municípios, aliados a agropecuaristas, madeireiras e empresas de mineração, são responsáveis pelo processo de *espremedura topográfica* a que foram submetidas populações indígenas: a expedição de títulos de legitimação fundiária pelos referidos entes federados, que já havia sido objeto de atenção do Ministro Maurício Corrêa na ADIN 1.512,¹¹⁷ foi responsável por expulsar comunidades indígenas de terras tradicionalmente habitadas, obrigando-os a se dirigirem a regiões ermas ou inóspitas do país.

Visando a corrigir injustiças desse tipo, a Constituição trata o direito dos índios às terras como *direito originário* – preexistente, inclusive, à constituição do Estado de Roraima, que ora alega redução de território e prejuízo a seu patrimônio. Fica evidente que não há que se falar em subtração de território, uma vez que se trata de área reconhecida como bem da União antes mesmo de Roraima se tornar um ente federado.¹¹⁸

¹¹⁵ Art. 231, *caput*, CF. Para o Ministro Carlos Britto, o texto constitucional refere-se a todos os bens materiais e imateriais dos índios. Cf. voto do Ministro Relator, p. 43.

¹¹⁶ A atuação da União na defesa dos interesses indígenas se faz, essencialmente, pelo poder federal, através de órgãos da Administração Direta e Administração Indireta. No que diz respeito à demarcação das terras, como já foi dito, cabe à União, por meio da FUNAI, instaurar, sequenciar e concluir formalmente o processo demarcatório, além de efetivá-lo materialmente (cf. 3, *supra*). Ao Ministério Público cabe a defesa judicial dos direitos e interesses dos índios (art. 129, V e art. 232, CF). Ao Congresso Nacional foram deferidas as competências expressas nos dispositivos: art. 49, XVI e art. 231, §§ 3º e 5º.

¹¹⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade em que se questionou a constitucionalidade de artigos de leis estaduais (Lei n. 96/1995 e Lei n. 98/1995) criadores dos Municípios e Pacairama e Uiramutã, em Roraima. Citada pelo Ministro Carlos Britto em seu voto (pp.17-18; 32). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>> Acesso em: 10.02.2009. Nesse sentido, ver também nota n. 97.

¹¹⁸ O Estado de Roraima foi criado por força do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que condicionou a transformação do Território de Roraima em Estado de Roraima à posse do governador eleito em 1990.

A preexistência do direito desqualifica também alegações de direito adquirido: o texto constitucional declara nulos atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse de terras indígenas ou a exploração de riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, impondo o dever de indenizar somente no caso de benfeitorias derivadas de ocupação de boa fé (art. 231, §6º). Trata-se, como já foi dito, do reconhecimento de uma situação jurídico subjetiva mais antiga do que eventuais escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios.

Terra indígena e soberania nacional

Também ganha relevância no exame do Ministro, merecendo diversas passagens de seu voto, a eventual ameaça à integralidade do território brasileiro e à soberania nacional, seja por suposta independência das comunidades indígenas em relação aos poderes públicos, seja por suposta insuficiência dessas comunidades em defender faixa de fronteira.

O Ministro refuta tais argumentos. Afirma ser a terra indígena parte do território nacional, sobre a qual incide exclusivamente o Direito nacional. Não há que se falar em “território indígena”, “nação”, “povo”, “país”, “pátria”, pelo simples fato de que a terra indígena não configura ente federado ou pessoa político geográfica, uma vez que a Constituição Federal não lhe conferiu tal *status*.

A expressão *terras indígenas* tem conotação sociocultural e não pode ser confundida com *território*, que tem conotação política, o que se depreende do texto constitucional, o qual qualifica as terras indígenas como *bem da União* (art. 20, XI) e as descreve, para fins de demarcação, no Capítulo VIII “Dos Índios”, do Título VII “Da Ordem Social” e não no título “Da Organização do Estado” ou “Da Organização dos Poderes”.

Trata-se de um espaço fundiário cujo título de domínio é da União, que somente o possui para servir aos índios, detentores de seu exclusivo usufruto. Dessa forma, não há incompatibilidade entre a terra indígena e a atuação dos entes federados para melhoria de infraestrutura como, por exemplo, a instalação de equipamentos tecnológicos, a abertura de estradas e outras vias de comunicação, a montagem ou construção de bases físicas para a prestação de serviços públicos ou

de relevância pública. O Ministro Carlos Britto afirma que essa atuação é possível, desde que “se processe debaixo da liderança institucional da União, controle do Ministério Público e atuação coadjuvante de entidades tanto da Administração Federal quanto representativas dos próprios indígenas.”¹¹⁹

No que tange à preocupação com possíveis ameaças à soberania nacional, por conta de a terra indígena se localizar ou abranger área localizada em parte ou totalmente em faixa de fronteira,¹²⁰ o que supostamente significaria a impossibilidade de acesso de militares à região, o Ministro afasta o argumento de que a terra indígena não pode incluir região fronteiriça. Em primeiro lugar, ele aponta a ausência de restrição constitucional, o que por si só prejudica a sobrevivência da alegação. Além disso, a função da União de proteger áreas de fronteiras não fica impedida pela afetação de área como terra indígena;¹²¹ os índios não podem se opor juridicamente à presença do Estado nas terras de que têm posse, não dispõem de meios jurídicos para impedir a atuação das Forças Armadas na defesa da soberania nacional (art. 142, *caput*) ou da Polícia Federal, no exercício da função de polícia de fronteiras (art. 144, §1º, III).

¹¹⁹ Cf. voto do Ministro Relator, p. 70.

¹²⁰ O conceito de faixa de fronteira é dado pela Constituição Federal, em seu art. 20, §2º: “A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.”

¹²¹ Nesse sentido, José Afonso da Silva, em parecer jurídico solicitado pelo Conselho Indígena de Roraima (CIR), afirma que “essa questão das fronteiras e da defesa da soberania nacional já está resolvida legalmente, por força do Decreto 4.412, de 7.1.2002 que precisamente dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas. Segundo disposição o decreto, no exercício de atribuições constitucionais e legais das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras tradicionalmente ocupadas por indígenas estão compreendidas: I – a liberdade de trânsito e acesso, por via aquática, aérea ou terrestre, de militares e polícias para a realização de deslocamentos, estacionamentos, patrulhamento e demais operações ou atividades relacionadas à segurança e integridade do território nacional, à garantia da lei e da ordem e à segurança pública; II – a instalação e manutenção de unidades militares e policiais, de equipamentos para fiscalização e apoio à navegação aérea e marítima, bem como das vias de acesso e demais medidas de infra-estrutura e logística necessárias; III – a implantação de programas e projetos de controle e proteção da fronteira (art. 1º, *ipsis litteris*). E o art. 2º e seu parágrafo único estatuem que as Forças Armadas, por meio do Ministério da Defesa, e a Polícia Federal, por meio do Ministério da Justiça, ressalvada a hipótese prevista no art. 3º-A deste decreto, deverão encaminhar previamente à Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional plano de trabalho relativo à instalação de unidades militares e policiais, referido no inc. II do art. 1º, com as especificações seguintes (Redação dada pelo Decreto n. 6.513, de 2008): I – localização; II – justificativa; III – construções, com indicação da área a ser edificada; IV – período, em se tratando de instalações temporárias; V – contingente ou efetivo. A Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional poderá solicitar manifestação da FUNAI acerca de eventuais impactos em relação às comunidades indígenas das localidades objeto das instalações militares e policiais. Essas providências junto à Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional e da FUNAI são dispensadas no caso do art. 3º-A, assim redigido: “O Comando do Exército deverá instalar unidades militares permanentes, além das já existentes, nas terras indígenas situadas em faixa de fronteira, conforme plano de trabalho pelo Comando do Exército e submetido pelo Ministério da Defesa à aprovação do Presidente da República (Incluído pelo Decreto n. 6.513, de 2008)”. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/inst/esp/raposa/?q=node/260>> Acesso em: 15.02.2009.

E se por um lado não há meios jurídicos de fazê-lo, por outro, não há razões para se supor que as comunidades agiriam contrariamente ao Direito a fim de impedir a defesa do território nacional. Isso porque a permanente alocação indígena em faixa de fronteira significou uma recorrente parceria entre Estado e índios na defesa do território desde a época da colonização.¹²²

Além disso, pode o Presidente da República, ao homologar a demarcação de terra indígena que coincida com área em faixa de fronteira, consultar o Conselho de Defesa Nacional, que poderá propor critérios e condições de utilização da referida área (art. 91, §1º, III). Não há, pois, motivos históricos, jurídicos ou mesmo políticos, para se criar uma restrição que a Constituição não fez, excluindo de terras indígenas demarcadas a faixa de fronteira.

Crítérios constitucionais para demarcação de Terra Indígena

O Ministro discorre ainda sobre os critérios constitucionais para a demarcação de terras indígenas. O §1º do artigo 231 define o que é *terra indígena* para fins demarcatórios; segundo ele, trata-se de norma de eficácia plena, cuja aplicação prescinde de lei infraconstitucional. Tal entendimento decorre da análise que o Ministro faz do que denominou “marcos regulatórios dos processos demarcatórios” – verdadeiros critérios que orientam a demarcação das terras.

No que diz respeito ao marco temporal da ocupação, o Ministro Relator defende que a data da promulgação da Constituição Federal é o momento em que devia existir ocupação tradicional para ensejar direito à demarcação.¹²³ E tal *tradicionalidade* é também um critério para a determinação dos limites da terra indígena: a relação dos índios com as terras ocupadas não é, nesses casos, relação entre “sujeito e objeto”, porque a terra é tida como encarnação de um espírito protetor e, para o Ministro, a Constituição determina que se leve em conta a cosmovisão indígena.

¹²² Nesse mesmo sentido se verifica a opinião do Professor Emérito Dalmo de Abreu Dallari que, em nota técnica sobre demarcação de áreas indígenas, solicitada pelo Conselho Indígena de Roraima (CIR), afirma: “Quanto ao risco para a segurança nacional ou à defesa do País a história e os fatos comprovam que tal risco nunca existiu e não existe agora. Não se tem um único exemplo de entrega de território indígena brasileiro a estrangeiros, ou de facilitação de entrada de estrangeiros por se tratar de terra indígena. Bem ao contrário disso, existem registros históricos da garantia da propriedade e da soberania do Brasil sobre terras de fronteira justamente por estarem ocupadas por índios brasileiros.” Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/inst/esp/raposa/?q=node/228>> Acesso em: 15.02.2009.

¹²³ Relativamente às comunidades que haviam sido expulsas dos locais que tradicionalmente ocupava, o Ministro Carlos Britto afirma que não se pode falar em perda da tradicionalidade da posse, porque tal situação se deve ao esbulho por não índios. Nesses casos, há violação aos direitos originários dos índios, reparável tanto pela via administrativa quanto pela via jurisdicional. Cf. voto do Ministro Relator, p. 82.

Quanto aos limites fundiários das terras indígenas, esses estão relacionados à finalidade prática da demarcação, que é a de abranger terras que: sirvam de habitação permanente aos índios, sejam utilizadas para suas atividades produtivas, sejam imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem estar e à reprodução física e cultural das comunidades indígenas, segundos seus usos, costumes e tradições (art. 231, §1º).

O Ministro Carlos Britto destaca em seu voto que a Constituição elege os *usos, costumes e tradições* indígenas como chave para se definir semanticamente “posse indígena”, “habitação”, “produção” e os demais conceitos que o próprio texto constitucional oferece como indicadores das terras a serem demarcadas como indígenas: atribuição de um critério genuinamente indígena para definir os rumos das vidas dos índios. Tal interpretação se harmoniza com o já anunciado intuito da Constituição de oferecer aos índios um papel de protagonistas na sociedade brasileira e não de partes unicamente passivas, sujeitas ao desígnio de não-índios que certamente não compartilham de seu modo de vida e sua visão de mundo.

Por fim e antes de passar à decisão sobre o caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol em particular, o Ministro aborda tema que tem sido fonte de grandes debates, não só na questão levada ao Supremo Tribunal Federal, mas também em discussões promovidas pelos meios de comunicação de todo o país: o modelo – contínuo ou “em ilhas” de demarcação.

O Ministro defende o modelo contínuo de demarcação, como resultado de um imperativo constitucional: garantir a reprodução física e cultural dos índios exige que se levem em consideração os critérios acima citados, dando-lhes toda a terra que lhes forem necessárias, em lugar de obrigá-lhes ao confinamento em “ilhas” que englobem tão somente as terras usadas para construção de habitações e atividades produtivas.¹²⁴

¹²⁴ Também defendendo o modelo contínuo de demarcação, José Afonso da Silva, em parecer jurídico mencionado (nota n.121), afirma: “(...)a extensão de uma terra indígena não é determinada por critérios de oportunidade e conveniência do Poder Público. A demarcação é um ato declaratório e, como tal, está vinculado aos critérios constitucionalmente estabelecidos no art. 231 e seus §§ 1º e 2º. Por ser simples ato declaratório tem que cobrir o conteúdo do objeto reconhecido, não podendo a União, por esse ato – a demarcação –, diminuir ou dividir as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, sob pena de incidir em grave inconstitucionalidade e nulidades.

Em suma, as terras reconhecidas como tradicionalmente ocupadas pelos índios têm que ser demarcadas na sua integridade e continuidade. A Constituição abeberou-se na experiência para assim estabelecer, pois, antes dela, houve demarcação de terras indígenas em ilhas que causou terríveis danos aos índios, destruindo-os praticamente, como se deu com os guaranis de Mato Grosso do Sul. A Constituição, por isso, fechou essa possibilidade, porque se compreendeu que admiti-la seria sujeitar as terras indígenas a novas invasões ilegítimas que depois seriam, assim mesmo, invocadas para

Além disso, o Ministro defende um modelo intraétnico de demarcação, o que lhe parece justificável pela necessidade de evitar aproximação de tribos inimigas, vazios demográficos e áreas do território nacional desprotegidas. Ele admite a possibilidade de demarcação interétnica e discorre também sobre a destinação de terras intermediárias (entre terras de diferentes etnias demarcadas ou entre terras indígenas e terras não afetadas por essa qualidade).

A decisão do caso concreto – Terra Indígena Raposa Serra do Sol

Tendo discutido os principais temas pertinentes à demarcação de terras indígenas, o Ministro passa ao julgamento do caso concreto. Justificando a partir de elementos constantes dos autos, contrapõe-se a todas as alegações de nulidades do processo demarcatório e reconhece como Terra Indígena, em conformidade com o art. 231, §1º da Constituição Federal, toda a área referida pela Portaria 534/2005.

Admite, portanto, a demarcação em terras contíguas, ocupadas pelas etnias Ingarikó, Makuxi, Taurepang, Patamona e Wapixana, que se encontram na região sem conflitos armados há pelo menos 150 anos. O Ministro reconhece a demarcação interétnica, que tem por fundamento a ausência de prejuízo para os índios, considerada a existência de uma língua franca ou de tronco comum, as intensas relações de trocas e a realização de uniões exogâmicas.

As terras demarcadas eram ocupadas de forma tradicional e permanente em 05 de outubro de 1988, de modo que posses ilegítimas, ocorridas com maior vigor durante o século XX, não descaracterizam a ocupação.

formação de ilhas em seu favor. (...) Sobre este tema, é importante ter em mente uma passagem referente ao Parque Xingu, transcrito por Gilmar Mendes como elemento de convicção onde se sustenta a necessidade da obediência ao princípio da continuidade:

“Esta conformidade cultural das populações xinguanas impõe um modo particular de observar seus problemas: a necessidade de encará-los em seu conjunto [g.n.]. Fracionar a região que hoje ocupam coletivamente, em territórios particulares, isolados por faixas que seriam ocupadas mais tarde por estranhos, seria destruída uma das bases do sistema adaptativo daqueles índios e condená-los ao aniquilamento”.

Aí está expressiva condenação do sistema de “ilhas”, de sorte que, apresentando tal texto, como instrução da contestação da União, por ele subscrita e aprovada pelo então Procurador Geral da República, depois, como ele, Ministro do Supremo Tribunal Federal, José Paulo de Sepúlveda Pertence, é de supor que Gilmar Mendes também não compartilha da opinião daqueles que pleiteiam tal sistema.”

Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/inst/esp/raposa/?q=node/260>> Acesso em: 15.02.2009.

Segundo o Ministro, o processo de desintrusão e de reassentamento, já iniciado, e o fato de a quase totalidade da população de muitas vilas na região ser indígena sinalizam a irreversibilidade do procedimento. Desse modo, o relator considera nulas as titulações conferidas pelo INCRA na Terra Indígena Raposa Serra do Sol e inválida a ocupação da Fazenda Guanabara, cujo processo judicial partiu do equivocado pressuposto de se tratar de terra devoluta.¹²⁵

Por fim, o voto trata da situação dos rizicultores privados que ainda permanecem na região. O Ministro Carlos Britto afirma não terem tais produtores, que iniciaram exploração econômica da região em 1992, qualquer direito adquirido à posse. Isso porque as posses que alegam antigas são, na realidade, resultado de esbulho, conforme demonstrado no laudo e no parecer antropológicos que embasou o processo demarcatório da terra indígena. Através dos estudos antropológicos, ficou provado que os índios foram empurrados, escurraçados da região, não sem opor resistência notória. O esbulho por parte desses produtores é evidenciado ainda pela multiplicação do tamanho das fazendas na região, que o Ministro relata em seu voto.¹²⁶

Somando-se à situação de violação de direitos, a determinação em favor da retirada dos arrozeiros se deve também ao fato de que sua presença subtrai dos índios extensas áreas de solo fértil, impede acesso indígena aos rios Surumu e Tacutu e degrada recursos ambientais necessários ao bem-estar dos índios, o que certamente não atende à dignidade de condições de vida material que a Constituição Federal busca garantir às gerações indígenas, presentes e futuras.

Assim, votou o Ministro Relator Carlos Britto pela total improcedência da ação popular n. 3.388, revogando a liminar concedida na ação cautelar n. 2.009 e determinando a retirada de todos os indivíduos não-índios das terras demarcadas. Após o voto do relator da ação, o julgamento foi interrompido por um pedido de vista dos autos formulado pelo Ministro Carlos Alberto Menezes Direito.

¹²⁵ O Tribunal Regional Federal da 1ª Região determinou a reintegração da União na posse do imóvel (Processo n. 1998.01.00.0850320, trânsito em julgado em 08.01.2004).

¹²⁶ Nota 15 do voto do Ministro Relator Carlos Ayres Britto: “A história documentada pelos próprios posseiros demonstra que a Fazenda Depósito media, em **1954**, 2.500 hectares (fls. 2.922). Em **1958**, formou-se a Fazenda Canadá com parte da chamada Fazenda Depósito e já agora com extensão de 3.000 hectares (fls. 2.895 e 2924); portanto, maior que toda a área dividida. Em **1979**, Lázaro Vieira de Albuquerque vende a Fazenda Canadá e nessa data possuía não mais que 1.500 hectares (fls. 2.925). Em **1982**, as Fazendas Depósito e Canadá são vendidas e somam 3.000 hectares (fls. 2.926). Em **10/04/1986**, as Fazendas Depósito (agora com 3.000 hectares), Canadá (com 3.000 hectares) e Depósito Novo (com 3.000 hectares), são vendidas, “**podendo ainda as áreas totais serem dimensionadas em proporção maior de 9.000 hectares**” (fls. 2927).” Cf. voto do Ministro Relator, p. 104.

6.3. A votação pela demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol : desdobramentos e ressalvas

Em 10 de dezembro de 2008, o julgamento foi retomado. O Ministro Menezes Direito julgou a ação parcialmente procedente, votando a favor da demarcação contínua da terra indígena Raposa Serra do Sol. Seu voto propõe condições ao usufruto dos índios sobre suas terras, tendo por fundamento os dispositivos da Constituição Federal brasileira.

No que diz respeito ao usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas, Menezes Direito afirma a prevalência do interesse público da União na forma de Lei Complementar, que poderá suplantará de maneira genérica o referido direito. Além disso, tal usufruto não deve abranger a exploração de recursos hídricos e potenciais energéticos, nem a pesquisa e a lavra de recursos naturais, atividades que sempre dependerão da autorização do Congresso Nacional. Por fim, o usufruto não deve abranger a garimpagem nem a faiscação, salvo se obtida a permissão da lavra garimpeira.

Outras condições ao direito indígena de usufruto das terras demarcadas referem-se ao interesse da Política de Defesa Nacional. Para o Ministro Menezes Direito, a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico a critério dos órgãos competentes (o Ministério da Defesa, o Conselho de Defesa Nacional) deverão ser implementados independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à FUNAI. Também sem necessidade de consulta à FUNAI e a comunidades indígenas deverão poder atuar as Forças Armadas e a Polícia Federal na área indígena, desde que no âmbito de suas atribuições.

O voto também visa garantir a instalação pela União Federal de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, bem como a construção estruturas necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação. Para tanto, estabelece que o usufruto dos índios não deve representar óbice a essas obras.

Há também condições que dizem respeito ao usufruto de áreas afetadas por unidades de conservação. O Ministro Menezes Direito, em seu voto, estabelece que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade será responsável pela administração das áreas de unidade de conservação que também forem afetadas pela terra indígena, ficando a participação das comunidades indígenas restrita a um caráter opinativo, devendo o instituto levar em conta as tradições e costumes indígenas e podendo, para isso, contar com a consultoria da FUNAI. Nessas áreas, o usufruto dos índios deve sofrer restrições – o Ministro estabelece que ingresso, trânsito e permanência, bem como as atividades de caça, pesca e extrativismo vegetal deverão obedecer às normas estipuladas pelo instituto, que também deve ser responsável por estipular horários e condições para o trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios.

Nas demais áreas da terra indígena, o ingresso, trânsito e permanência de não-índios devem ser admitidos, observadas as condições estabelecidas pela FUNAI, e não poderão ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas por parte das comunidades indígenas. Também não poderão ser objeto de cobrança de tarifas ou outras quantias a utilização das estradas, dos equipamentos públicos, das linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações públicas.

Por fim, o voto do Ministro Menezes Direito reafirma alguns preceitos constitucionais que visam à defesa dos direitos dos índios às terras que tradicionalmente ocupam: tais terras não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade; fica proibida a prática de caça, pesca, coleta de frutas ou de atividade agropecuária ou extrativa nas terras indígenas por pessoas estranhas às comunidades indígenas da região; são isentos de tributos os bens do patrimônio indígena, o usufruto das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas e a renda indígena (art. 49, XVI e 231, parágrafo 3º, CF/88).

O voto sugere proibição à ampliação da terra indígena já demarcada e conclui reafirmando a imprescritibilidade dos direitos dos índios sobre as terras e a inalienabilidade e indisponibilidade das mesmas.

Na realidade, o que se pode notar a partir da leitura das condições sugeridas pelo Ministro Menezes de Direito é que, na maioria dos pontos, elas apenas reafirmam dispositivos da Constituição ou então uma interpretação do texto constitucional.

Após o voto do Ministro Menezes Direito, o julgamento prosseguiu e votaram, no mesmo dia, a Ministra Cármen Lúcia, os Ministros Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Cezar Peluso e a Ministra Ellen Gracie, que julgaram parcialmente procedente a ação popular para que sejam observadas as condições constantes do voto do Ministro Menezes Direito, com ressalvas da Ministra Cármen Lúcia. Por fim, proferiu voto o Ministro Joaquim Barbosa, julgando improcedente a ação popular.

O Ministro Relator Carlos Britto reajustou o seu voto para também adotar as observações constantes do voto do Senhor Ministro Menezes Direito, com a ressalva de excluir a expressão “em caráter apenas opinativo” e inserir as palavras “os usos” antes da expressão “tradições e costumes dos indígenas”, e propôs a cassação da medida cautelar concedida na ação cautelar n. 2.009-3/RR, no que foi acompanhado pelos Senhores Ministros Eros Grau, Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Ellen Gracie e Ricardo Lewandowski.

Em seguida, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Marco Aurélio, o que novamente suspendeu o julgamento por tempo indeterminado e é nesse ponto em que ainda se encontra o processo até a presente data.

7. Considerações finais

As questões suscitadas pelo caso da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol não são poucas nem fáceis de serem respondidas. Apesar disso, o voto do Ministro Carlos Ayres Britto lançou luz a muitos pontos controvertidos e a expectativa é a de que a decisão final do STF, ainda que não seja suficiente para impedir o surgimento de novos conflitos, supere os impasses discutidos em juízo, dos quais muitos estão relacionados à interpretação de dispositivos constitucionais.

Essa é, aliás, uma das muitas razões pelas quais o caso da TI RSS é tão significativo. Pela primeira vez se põe à prova, de maneira tão amplamente discutida, o compromisso da Constituição Federal de 1988 em efetivar os direitos dos índios. Não restam dúvidas de que o texto constitucional representou um avanço na proteção desses direitos, reconhecendo expressamente o direito originário dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam e a exclusividade no uso de recursos e na exploração de riquezas existentes nessas áreas. No entanto, o histórico do processo de demarcação da TI RSS prova que, apesar do ganho legislativo, ainda há que se enfrentar interesses político-econômicos que permeiam as discussões em âmbito judicial e também estão presentes nas diversas instâncias da administração pública brasileira.

Numa perspectiva histórica, a análise da demarcação da TI RSS revela uma série de dificuldades geradas por mudanças institucionais no âmbito do poder executivo federal. Desde o final do século XIX, quando se iniciou, ainda que de forma incipiente, a discussão sobre os destinos das terras na região, até a atualidade, a demarcação enfrentou mudanças de legislação, criação e extinção de órgãos, mudanças de autoridades competentes para os diversos atos do processo demarcatório. Para citar as mudanças mais notáveis basta dizer que o SPI (Serviço de Proteção aos Índios) foi criado e posteriormente extinto; em substituição, criou-se a FUNAI (Fundação Nacional do Índio); e autoridades diversas se sucederam no exercício das funções relacionadas à demarcação – a título de exemplo, no período entre 1993, quando houve a identificação formal da TI RSS pela FUNAI, e 2005, quando finalmente a terra indígena foi homologada, o governo federal contou com treze Ministros da Justiça. Essa dinâmica harmoniza-se com a necessidade de aperfeiçoamento das instituições, o que é próprio de modelos democráticos de governo; entretanto, acaba por gerar também certa instabilidade por conta dos impasses institucionais que se refletem, dentre outras maneiras, em conflitos de competências de órgãos e que, por diversas vezes, tardam a se resolver.

Também mudanças específicas na legislação referente ao procedimento administrativo em particular, provocaram dificuldades. Sendo exclusiva da União a competência para demarcar terras indígenas, a possibilidade de participação de Estados e Municípios no processo demarcatório, introduzida pelo Decreto n. 1.775/96, surtiu efeitos que se contrapõem.

Em primeiro lugar, ao mesmo tempo em que ampliar a chance de participação de eventuais interessados no processo (Estados e Municípios) é, em princípio, benéfico, por consagrar uma atuação mais democrática do poder executivo federal, tal previsão permitiu que muitas questões em curso fossem rediscutidas, gerando uma delonga prejudicial aos processos.

Além disso, se por um lado a manifestação dos entes federados tende a aproximar o cidadão do núcleo de decisão, descentralizando o poder e ampliando as esferas de controle sobre o próprio processo decisório, por outro lado é importante atentar para o fato de que elites locais – detentoras de cargos políticos ou suficientemente influentes na esfera política local – são, tradicionalmente, menos propícias a implementarem políticas eqüânimes de distribuição de terras e freqüentemente se revelam pouco favoráveis à efetivação do direito indígena às terras. Dessa forma, não seria exagero acreditar que tal oportunidade de participação possa ser utilizada para retardar ou mesmo impedir a efetivação dos direitos dos índios.

No entanto, não foi apenas na esfera do poder executivo que o processo de demarcação enfrentou dificuldades. No que tange à atuação do poder judiciário, a análise dos conflitos judiciais que a demarcação da TI RSS ensejou permite que sejam tecidas algumas considerações sobre o funcionamento das instâncias judiciais brasileiras e os entraves que o caso enfrentou e continuará enfrentando até o julgamento definitivo.

Primeiramente, a definição da competência para julgar lides que versem sobre direitos indígenas como sendo da justiça federal representou um avanço, visto ser maior a influência nociva de elites locais sobre órgãos da justiça estadual. Entretanto, um exame mais cuidadoso revela ser esta uma especulação meramente teórica, uma vez que os órgãos de primeira instância da justiça federal também não se mostraram imunes a pressões – por vezes, suas decisões deram ensejo, conforme o já exposto, à desconfiança de que também eles estejam fadados a sofrer a interferência de poderes locais.

Uma segunda consideração importante acerca da atuação do poder judiciário no caso da TI RSS diz respeito à grande quantidade de ações que são julgadas, observando uma lógica individual, de apreciação caso a caso, contrapondo-se à lógica do processo administrativo demarcatório, que buscou abranger diversos direitos envolvidos. Dessa maneira, há risco de decisões judiciais discordantes sobre o mesmo tema, o que surte efeitos negativos sobre o caso concreto e não raro conflita com políticas implementadas pelo poder executivo através de órgãos técnicos especializados.

O funcionamento do próprio Supremo Tribunal Federal também leva a esse tipo de situação. Como foi visto, a possibilidade de decisões temporárias, em especial no que diz respeito ao julgamento de pedidos liminares, levou o STF a proferir decisões contraditórias no caso da TI RSS, o que só faz intensificar um quadro de indefinição. Diante disso, a própria atuação da polícia federal torna-se incerta, na medida em que se subordina a essas sucessivas decisões do poder judiciário.

Por fim, é relevante atentar para os diferentes interesses envolvidos na disputa, os quais tem o poder judiciário a tarefa de apreciar. Um deles diz respeito às alegações do Estado de Roraima em juízo. O referido Estado defende a posição de que, para ser, de fato, ente federado, deve possuir terras e por isso alega ser prejudicado pela demarcação da TI RSS nos moldes propostos pelo poder executivo federal. Essa posição foi reforçada, ao longo dos anos, pela criação de Municípios dentro das áreas indígenas que já estavam em processo de demarcação, tendo em vista garantir núcleos urbanos minimamente povoados.

Tal alegação, no entanto, pode ser considerada duvidosa, uma vez que o pacto federativo não pressupõe necessariamente a propriedade de terras pelo Estado-membro, já que tem por fundamento sobretudo a descentralização do poder e a aproximação do cidadão em relação aos processos decisórios, sobre o que pouco interfere a quantidade de terras sob o domínio do ente federado.

Um segundo argumento é o apresentado por representantes dos setores militares: a TI RSS, tal como foi demarcada, abrange área caracterizada como faixa de fronteira, o que poderia representar ameaça à soberania nacional, por não serem os índios capazes de manter a integridade do território brasileiro. De fato, talvez não sejam os índios capazes de impedir eventuais invasões militares estrangeiras. Entretanto essa não é uma função das comunidades indígenas. Como em todo o restante do território, cabe às Forças Armadas a defesa da soberania nacional e à Polícia Federal o desempenho da função de polícia de fronteiras. Não estarão nem os militares nem os policiais

federais impedidos de entrar na TI RSS. A Constituição apenas ressalva que suas atuações deverão observar regulamentação por lei, o que visa a coibir abusos numa área sobre a qual recaem diversas restrições.

Há ainda os interesses dos produtores agrícolas instalados na região. Embora as razões dos índios nessa disputa sejam de outra natureza, elas se confrontam com o interesse de ocupantes não-índios em explorar economicamente a região. Desse modo, a demarcação das terras indígenas acirra as disputas por terras num país que, apesar das dimensões continentais, é marcado pela concentração latifundiária e por movimentos que lutam pela reforma agrária. É por esse motivo que a demarcação da TI RSS, ao adotar o modelo *contínuo*, provocou tantas reações contrárias.

Demarcar em terras contínuas significa exigir que não-índios desocupem a área, o que já aconteceu na TI RSS, exceto no caso dos produtores de arroz, que ilegalmente se instalaram e aumentaram a extensão de sua ocupação ao longo dos anos, quando a terra indígena já se encontrava em processo demarcatório.

O entendimento da FUNAI, compartilhado pelo Ministro da Justiça e pelo Presidente da República, no sentido de que demarcar a terra de forma contínua é o modo adequado de concretizar as garantias constitucionais em favor dos índios, é atacado por argumentos diversos. Tais argumentos são freqüentemente manifestados por aqueles que têm o interesse de explorar economicamente a região - interesse que seria legítimo se não fosse fruto de ocupação ilegal, prejudicial ao meio ambiente e nociva aos direitos indígenas constitucionalmente garantidos.

Ademais, a demarcação em “ilhas” fugiria ao propósito de reconhecer o direito dos índios sobre as terras por eles ocupadas conforme seus usos, costumes e tradições, segundo o que determina a Constituição Federal. Retalhar a terra indígena certamente levará à exclusão de áreas que se destinam ao uso indígena, ainda que não sejam habitadas em caráter permanente.

Outra questão ainda sem resposta diz respeito ao marco temporal que deve ser considerado na apreciação da relação dos índios com suas terras – caso se entenda que, de fato, é necessário um marco temporal a fim de determinarem-se as terras que devem ser demarcadas. Como foi visto, algumas vozes afirmam que não há no texto constitucional a intenção de aferir tempo de ocupação – a tradicionalidade diz respeito à forma de ocupação, não à sua duração. Por outro lado, o Ministro

Carlos Britto considera a data de promulgação da Constituição Federal o momento que se deve levar em conta para se reconhecer a relação dos índios com a terra ocupada.

Se o critério temporal for realmente relevante na apreciação, o que dizer das comunidades indígenas que foram espoliadas, expulsas de sua terra e que, em 05 de outubro de 1988, estavam em lugar diferente daquele com o qual se identificam? Considerando as comunidades indígenas que não sucumbiram à invasão dos colonizadores e, durante os séculos, à ocupação econômica por não-índios, são muitos os casos de grupos que foram obrigados a deixar as terras às quais se consideram ligados. Impossível determinar uma ocupação tradicional segundo a data única de 05 de outubro de 1988. O próprio Ministro Carlos Britto afirma que, nesses casos, não houve perda do direito às terras, mas, sim, violação do direito dos índios, que devem ser reconhecidos, ainda assim, por meio de regularização fundiária.

A essas discussões somam-se as questões ambientais. Sobre um ponto, os Ministros do Supremo que até agora proferiram voto parecem não discordar: não há restrição à dupla afetação da área, considerada terra indígena e área de preservação ambiental. De fato, não há. A própria preservação dos recursos ambientais constitui garantia constitucional no que diz respeito à proteção dos direitos e interesses indígenas, e embora essa discussão possa ter desdobramentos futuros, visto que dificuldades concretas na preservação ambiental em terras exploradas economicamente por índios poderão aparecer e desafiar a administração pública, há outra questão mais urgente a ser pensada e solucionada no que tange ao meio ambiente.

A mídia brasileira tem noticiado inúmeros danos ao meio ambiente na área demarcada TI RSS e os próprios índios e organizações ligadas à causa indígena têm denunciado os prejuízos causados por ocupações de não-índios na região. A delonga da demarcação da terra pelo poder executivo federal e da discussão no âmbito do poder judiciário só fez intensificarem-se os efeitos nocivos dessas ocupações. Seria esse o legado destinado aos índios? Evitar que matas, rios, lagos, solo, enfim, os recursos ambientais necessários à reprodução física e cultural das comunidades indígenas sejam contaminados e destruídos é essencial e por isso mesmo a Constituição prevê a proteção de tais recursos.

É, pois, anterior à discussão sobre serem ou não os índios capazes de preservar o que lhes é de direito a discussão sobre o que fazer, de imediato, com os ocupantes não-índios que já estão

depredando, poluindo e exaurindo os recursos naturais que a Constituição reconhece serem de posse indígena. Até agora, liminares concedidas judicialmente contribuíram para a manutenção dessa ocupação, que viola não só o direito indígena à posse da terra, mas também o direito de todos a um ambiente ecologicamente equilibrado.

Ademais, esse quadro de indefinição sobre de quem é a posse da terra acaba por facilitar a ocorrência de outros problemas como a proliferação de atividades não-autorizadas e, portanto, ilegais (garimpo, exploração de minérios, extração de madeira); a conseqüente prática de crimes, como decorrência da clandestinidade; a falta ou a insuficiência de fiscalização.

Diante de tais considerações, fica evidente que a discussão sobre os moldes da demarcação da terra indígena a ser praticada na região não pode dispensar a apreciação dos danos causados ao meio ambiente. Justificar tais prejuízos sob o argumento de que as monoculturas fazem a região prosperar é perpetuar uma visão de desenvolvimento que vem sendo questionada por não considerar o exaurimento dos recursos naturais necessários à sobrevivência humana.

Por outro lado, também os índios da TI RSS têm seu próprio modelo de desenvolvimento que, como bem lembrado no julgamento no STF, é rico em exemplos que podem servir à sociedade brasileira em geral. É, pois, fundamental reconhecer que o critério de “desenvolvimento econômico”, nos moldes pregados pelos defensores da manutenção das monoculturas no interior da TI RSS, além de não estar acima das causas ambientais, não é absoluto. Outros modelos de desenvolvimento podem oferecer preciosas contribuições à sociedade brasileira, o que por si só justifica o esforço em permitir que os índios preservem seus usos, costumes e tradições. Uma sociedade fraterna e pluralista, como preconiza o preâmbulo da Constituição, não se faz sem o reconhecimento da diversidade e o caso da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol constitui uma grande oportunidade de amadurecimento da discussão sobre o direito à diferença.

Compreender a diferença entre o modo de viver dos índios da TI RSS e o modo como os não-índios concebem o uso da terra é fundamental para essa discussão. Entretanto é fácil resvalar em uma visão etnocêntrica, impondo aos índios soluções que não lhes são próprias. A demarcação, por si só, já é algo estranho aos índios: limites territoriais apenas materializam regras de um ordenamento jurídico a eles infligido – ordenamento este que repousa sobre a noção de propriedade, também alheia à cosmologia indígena. Aceitar que tais limites sejam definidos segundo os critérios dos

próprios índios, permitindo que eles participem das decisões que também lhes dizem respeito, é o mínimo que uma sociedade plural e tolerante pode fazer. Por essa razão, deve-se atentar para posicionamentos como o expresso pelo Ministro Menezes Direito, que propõe participação das comunidades indígenas em caráter meramente opinativo no que diz respeito à administração de unidades de conservação que abranjam terras ocupadas pelos índios e à presença das Forças Armadas em terras indígenas. No que tange a questões militares, ainda que as comunidades indígenas não tenham poder decisório, considera-se indispensável a consulta à FUNAI, em virtude sua função de resguardar a integridade dos índios. Isso se justifica pelas lições ensinadas pela história dos povos indígenas brasileiros, que relata as violências cometidas por autoridades armadas em terras de índios.

O desafio consiste, portanto, em aceitá-los, repetindo o Ministro Carlos Britto, como protagonistas da sociedade brasileira, em lugar de impor-lhes uma condição subalterna, passiva, de meros coadjuvantes a quem se negaria o direito de escolher o curso de sua própria existência e de seus processos culturais.

O caso da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, com todos os seus meandros administrativos, legislativos, jurídicos e políticos, é, portanto, emblemático em muitos sentidos. Nele fica evidente a relação freqüente entre o plano político e o plano jurídico-administrativo nos processos de tomadas de decisão que envolvem direitos indígenas no Brasil. Ao mesmo tempo, o caso revela as dificuldades em conciliar a letra da lei e os diferentes interesses envolvidos, colocando à prova algumas escolhas constitucionais. Finalmente, a discussão consagra o debate sobre a diversidade, revelando de que forma a experiência da "diferença" pode construir uma sociedade mais plural.

Bibliografia

ABRAMOVAY, Pedro. "A Guerra da Raposa", *in* Le Monde Diplomatique, julho, 2008, pp. 30-31.

AMOROSO, Marta Rosa; FARAGE, Nadia. *Relatos da Fronteira Amazônica no Século XVIII*. São Paulo: FAPESP e NHII – USP, 1994.

CUNHA, Manuela Carneiro da. *Os direitos do índio Ensaios e documentos*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

DALLARI, Dalmo de Abreu. “Terras indígenas: a luta judicial pelo direito”, in *Conflitos de direitos sobre as terras Guarani Kaiowá no Estado do Mato Grosso do Sul*, [organização] Conselho Indigenista Missionário Regional Mato Grosso do Sul, Comissão Pró-Índio de São Paulo, Procuradoria Regional da República da 3ª Região. São Paulo: Palas Athena, 2000.

DINIZ, Eugenio. *O Projeto Calba Norte: Antecedentes Políticos*. Dissertação de Mestrado desenvolvida junto à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Ano de Obtenção: 1994.

FARAGE, Nadia. *As Muralhas dos Sertões. Os povos indígenas no rio Branco e a colonização*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1991.

FAUSTO, Boris; FAUSTO, Carlos. “Surto Antiindígena”, in *Jornal O Estado de São Paulo*, 28 de abril de 2008, p. A2.

LOBO, Luiz Felipe Bruno. *Direito indigenista brasileiro: subsídios à sua doutrina*. São Paulo, LTr, 1996.

NABUCO, Joaquim. *O Direito do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1941.

SANTILLI, Paulo. *As Fronteiras da República. História e política entre os Macuxi no vale do rio Branco*. São Paulo: FAPESP e NHII – USP, 1994.

SANTILLI, Paulo. *Pemongon Patá: território Macuxi, rotas de conflito*. Tese de Doutorado desenvolvida junto à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – FFLCH da USP. Ano de obtenção: 1997.

SANTILLI, Paulo; FARAGE, Nádia. “TI Raposa/ Serra do Sol: fundamentos históricos”. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/inst/esp/raposa/?q=node/79>> Acesso em: 11.02.2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2008. 31ª ed.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência Política*. São Paulo, Malheiros Editores, 2ª edição, 2002, p. 231.