



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Vilmar Antônio da Silva

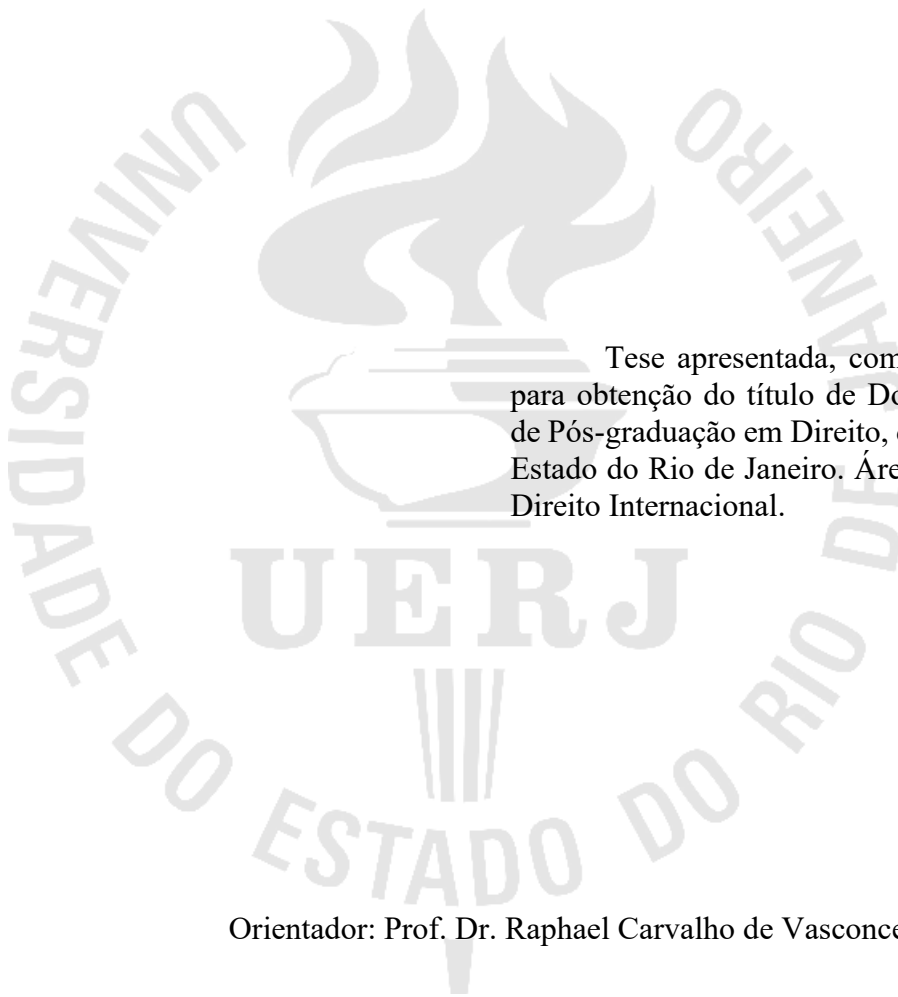
**Análise do modelo de demarcação e usufruto coletivo indígena
aplicado à Terra Indígena Raposa Serra do Sol**

Rio de Janeiro

2024

Vilmar Antônio da Silva

**Análise do modelo de demarcação e usufruto coletivo indígena aplicado à Terra
Indígena Raposa Serra do Sol**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Raphael Carvalho de Vasconcelos

Rio de Janeiro

2024

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

S586 Silva, Vilmar Antônio da

Análise do modelo de demarcação e usufruto coletivo indígena aplicado à Terra Indígena Raposa Serra do Sol / Vilmar Antônio da Silva. - 2024.
192 f.

Orientadora: Prof. Dr. Raphael Carvalho de Vasconcelos.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Direito.

1.Usufruto - Teses. 2.Brasil. Supremo Tribunal Federal – Teses. 3.
Paradigmas – Teses. I.Vasconcelos, Raphael Carvalho de. II. Universidade
do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 347.252

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Vilmar Antônio da Silva

**Análise do modelo de demarcação e usufruto coletivo indígena aplicado à Terra
Indígena Raposa Serra do Sol**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito Internacional.

Aprovada em 08 de novembro de 2024.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Raphael Carvalho de Vasconcelos
Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr^a Ana Paula Correa de Sales
Faculdade de Direito – UERJ

Prof^a. Dr^a Marilda Rosado de Sá Ribeiro
Faculdade de Direito – UERJ

Prof^a. Dr^a Priscila Elise Alves Vasconcelos
Universidade Federal de Roraima

Prof. Dr. Fernando César Costa Xavier
Universidade Federal de Roraima

Rio de Janeiro
2024

DEDICATÓRIA

Dedico os estudos e a caminhada que resultaram nesta tese de doutorado a minha esposa, Mercilene, pela paciência e companheirismo que teve durante todo o processo. Aos meus filhos Yuri e Ygor, pelas conversas e discussões sobre Terras Indígenas, mesmo sendo um engenheiro e o outro arquiteto. À Sta. Jussara Melo, pelas discussões jurídico-filosóficas. Ao meu grande incentivador e provocador neste doutoramento, o colega e professor Fernando Xavier, a quem devo grande parte da inspiração para superar as dificuldades. E ao meu orientador, o magnífico professor Raphael Vasconcelos, um exemplo de pesquisador, de dedicação à ciência e apaixonado por Direito Internacional e por rinocerontes.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores do programa de Doutorado por me mostrarem o universo grandioso do Direito Internacional e me permitirem apreciar aulas memoráveis. Também agradeço aos meus alunos dos Direitos Reais, razão pela qual sou apaixonado pelo magistério e pela ciência jurídica.

Especial agradecimento dedico à Defensoria Pública do Estado de Roraima, por me permitir juntar os dois mundos (Defensoria e este Doutorado), em harmonia e complementação, pois ambos os universos existem por e pelo Direito.

Presto também minhas homenagens aos colegas do Curso de Direito da Faculdade Cathedral, ambiente próspero e profícuo, onde tenho tido a oportunidade de cambiar experiências jurídicas e refletir, em discussões na sala dos professores e com alunos, sobre a Raposa Serra do Sol e sobre o Supremo Tribunal Federal, em um ambiente acadêmico que me ajudou a alcançar vários entendimentos.

RESUMO

SILVA, Vilmar Antônio da. *Análise do modelo de demarcação e usufruto coletivo indígena aplicado à Terra Indígena Raposa Serra do Sol*. 2024. 192f. Tese de (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

Este estudo apresenta uma análise da decisão do Supremo Tribunal Federal, na Pet. 3388, que decidiu sobre a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS). Nessa decisão, o STF apresentou uma robusta ementa e uma consistente parte dispositiva, esta com dezoito itens a fundamentarem a decisão e dezenove “salvaguardas” complementares, que passaram a ser chamadas de “Condicionantes”. Esta tese tem como objetivos gerais promover uma análise do modelo de demarcação e de usufruto exclusivo indígena adotado naquelas Terras Indígenas como um possível modelo ideal de aplicação às futuras demarcações, considerando as limitações legais e constitucionais ao usufruto indígena sobre essas terras. Para tanto, inicialmente buscou-se entender os acontecimentos a partir do século XVII, com a chegada dos europeus à região do hoje Estado de Roraima, os primeiros contatos com os índios e o início da formação da identidade dos povos indígenas na região que, futuramente, seria chamada de Terra Indígena Raposa Serra do Sol, o processo de demarcação da área, até desaguar em um processo judicial que chegou ao STF. Ainda, tratou-se do “usufruto exclusivo indígena e seus limites”, partindo-se das diferentes cosmovisões acerca do vocábulo “terra” para índios e não índios, adentrando na análise do usufruto civil como um direito real e suas diferenças com o usufruto exclusivo indígena. Na sequência, passou-se a abordar a decisão do Supremo Tribunal Federal, pormenorizando a parte dispositiva (justificativas) e as “Condicionantes”, buscando-se compreender os fundamentos de cada uma. Finalmente, buscou-se analisar o modelo adotado na TIRSS como possível paradigma ideal de demarcação, partindo da negativa do STF em reconhecer efeito vinculante da decisão, as pressões exercidas pelos patrocinadores dos novos processos judiciais pós-decisão da demarcação da TIRSS, os resultados alcançados pelo modelo naquela terra indígena até os dias atuais. Metodologicamente, optou-se pelo método indutivo, observando-se fatos particulares e, a partir dessa observação, fazendo uma generalização dos fatos. Ainda, buscou-se imprimir, durante a pesquisa, o raciocínio indutivo, cuidando para que os dados percebidos na realidade investigada pudessem levar a uma realidade desconhecida, provavelmente verdadeira, nos moldes preceituados por Trigueiro Et Al (2014). No que se refere à análise das decisões, optou-se pela Metodologia de Análise Decisória - MAD, buscando-se alcançar as razões de decidir do STF no presente *case*. A análise conduziu à conclusão de que, praticamente, toda a decisão tem possibilidade de se tornar paradigmática e vinculativa das decisões das demais instâncias do Poder Judiciário.

Palavras-chave: Usufruto exclusivo indígena; Pet. 3388; Supremo Tribunal Federal; condicionantes; paradigma.

ABSTRACT

SILVA, Vilmar Antônio da. *Analysis of the model of demarcation and collective indigenous usufruct applied to the Raposa Serra do Sol Indigenous Land*. 2024. 192f. Doctoral Thesis in Law – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

This study presents an analysis of the decision of the Federal Supreme Court (STF in Portuguese), in Pet. 3388, which decided on the demarcation of the Raposa Serra do Sol Indigenous Land (TIRSS in Portuguese). In this decision, the STF presented a robust syllabus and a consistent dispositive part, this one with eighteen items to support the decision and nineteen additional “safeguards”, which came to be called “Conditions”. The objectives of this study are to promote an analysis of the model of demarcation and exclusive use of indigenous lands on that Indigenous Land as a possible ideal model of use for future demarcations, considering the legal and constitutional limitations of indigenous use of these lands. Therefore, initially I sought to understand the events starting in the 17th century, with the arrival of the Europeans in the region of the current State of Roraima, the first contacts with the Indians and the beginning of the identity of the indigenous peoples’ formation in the region that would, in the future, be called Terra Indígena Raposa Serra do Sol, the process of demarcation of the area, until it ends in a judicial process which got to the Supreme Court. Yet, we treat the “exclusive indigenous usufruct and its limits”, starting from the different cosmovisions about the word “land” for both Indians and non-Indians, entering into the analysis of civil usufruct as a real right and its differences as the exclusive indigenous usufruct. In sequence, we move on to address the decision of the Supreme Federal Court, detailing the operative part (justifications) and the “Conditionings”, seeking to understand the foundations of each one. Finally, we seek to encompass the model adopted in TIRSS as a possible ideal paradigm of demarcation, starting from the refusal of the STF in recognizing binding effect of the decision, the pressures exerted by the sponsors of the new judicial processes post-decision of the demarcation of TIRSS, the results achieved by the model in that indigenous land until the present days. Methodologically, we opted by the inductive method, observing particular facts and, from this observation, making a generalization of the facts. So, we seek to print, during the research, the inductive reasoning, taking care so that the data perceived in the investigated reality can lead to an unknown reality, probably true, in the form established by Trigueiro et al (2014). Regards to the analysis of decisions, we opt by the Methodology of Decision Analysis - MAD in Portuguese, seeking to understand the reasons for the Supreme Court’s in this case. The analysis led to the conclusion that, practically, the entire decision is likely to become paradigmatic and binding on the decisions of other instances of the Judiciary.

Keywords: Exclusive indigenous usufruct; Pet. 3388; Supreme Federal Court; conditioning; paradigm.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Comunidade Manalai, dos Ingarikó, ao norte da Terra Indígena Raposa Serra do Sol.....	25
Figura 2 –	Assembleia Geral dos Tuxauas, Missão do Surumu, 1977.....	29
Figura 3 –	Vista aérea da invasão de garimpeiros na Serra do Atolá, região Raposa, no interior da TI Raposa Serra do Sol, em Roraima.....	107
Figura 4 –	Organograma das Instâncias Políticas e Decisórias de TIRSS.....	117
Figura 5 –	Representação do escopo de estudo.....	170
Gráfico 1 -	Mortalidade infantil no município de Uiramutã - 2006 a 2022.....	104
Gráfico 2 -	IDH no município de Uiramutã - 1991 a 2010.....	105
Gráfico 3 -	PIB per capita no município de Uiramutã - 2010 a 2021.....	106
Gráfico 4 -	Desmatamento na TIRSS - 2008 a 2023.....	107
Gráfico 5 -	Efetivo de bovinos (cabeças) em Uiramutã - 2004 e 2022.....	111
Gráfico 6 -	Efetivo de peixe tambaqui (kg) em Uiramutã - 2013 a 2022.....	112
Mapa 1 -	Terra Indígena Raposa Serra do Sol - situação geográfica no estado.	22
Mapa 2 -	Mapa de Roraima com a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol.....	23
Mapa 3 -	Localização das quatro regiões da Terra Indígena Raposa Serra do Sol.....	23

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Principais incursões à Região do Rio Branco - Séculos XVII e XVIII.....	21
Tabela 2 – Porcentagem das áreas dos municípios ocupadas pela TIRSS.....	24
Tabela 3 – Estatística Geral dos Projetos de Gado e Gado Individual - 1990.....	34
Tabela 4 – Evolução histórica da demarcação da TIRSS - 1917/1993.....	35
Tabela 5 – Evolução histórica da judicialização da demarcação da TIRSS (2003 - 2005).....	37
Tabela 6 - - Efetivo de bovinos (cabeças) em Roraima - 2004 e 2021.....	110

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União.
ALIDICIR	Aliança para o Desenvolvimento das Comunidades Indígenas de Roraima. Agência Nacional de Mineração .
ANM	Associação Regional Indígena dos Rios Kino, Contingo e Monte Roraima.
ARIKON	Artigo. Batalhão de Operações Especiais.
Art.	Código Civil.
BOPE	Constituição Federal.
CC	Conselho Indígena Missionário.
CF	Conselho Indígena do Território de Roraima.
CIMI	Conselho Indígena de Roraima.
CINTER	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
CIR	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.
CNPq	Comissão Parlamentar de Inquérito.
CNUMAD	Democratas - Roraima. Distrito Sanitário Especial Indígena.
CPI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas.
DEM/RR	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
DSEI	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.
Funai	Índice de Desenvolvimento Humano.
IBGE	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
ICMBio	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.
IDH	Instituto Socioambiental.
INCRA	Massachusetts Institute of Technology.
INPE	Ministério Público Federal.
ISA	Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe/UFRR.
MIT	Organização dos Estados Americanos.
MPF	Organização Internacional do Trabalho.
NECAR	Organização das Nações Unidas.
OEA	Organização dos Professores Indígenas de Roraima.

AIT	Petição.
ONU	Procuradoria Geral da República.
OPIR	Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena.
PET	Secretaria de Planejamento do Estado de Roraima.
PGR	Sociedade de Defesa dos Índios Unidos de Roraima.
PNGAT	Supremo Tribunal Federal.
SEPLAN/RR	Terra Indígena Raposa Serra do Sol.
SIDIUR	Universidade Estadual do Rio de Janeiro.
STF	Universidade Federal de Pernambuco.
TIRSS	Universidade Federal de Roraima.
UERJ	União dos Povos Indígenas.
UFPE	
UFRR	
UNI	

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	
.....	14
1 INDÍGENAS EM RORAIMA E A TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL	
.....	19
1.1 Registro histórico de indígenas em Roraima - primeiros contatos	
.....	19
1.2 A Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS)	
.....	22
1.3 A Demarcação - registros antecedentes	
.....	25
1.3.1 <u>O papel da Igreja Católica e as reuniões das lideranças</u>	
.....	28
1.3.2 <u>Projeto “Uma Vaca Para o Índio”</u>	
.....	32
1.4 A demarcação - a luta pelo direito	
.....	34
1.4.1 <u>A luta pela terra e os conflitos jurídicos</u>	
.....	36
1.4.2 <u>Instrumentos Internacionais</u>	
.....	42
2 USUFRUTO EXCLUSIVO INDÍGENA E SEUS LIMITES	
.....	49

	2.1 Terra, Territorialidade e	
Cosmovisão		
.....		50
	2.1.1	
<u>Cosmovisão</u>		
.....		50
	2.1.2	
<u>Territorialidade</u>		
.....		51
	2.1.3	
<u>Terra</u>		
.....		53
	2.2 Usufruto e os direitos	
reais		
.....		54
	2.2.1 <u>Usufruto no Direito</u>	
<u>Civil</u>		
.....		55
	2.2.1.1	
<u>Características</u>		
.....		57
	2.2.1.2 <u>Constituição e direitos do</u>	
<u>usufrutuário</u>		
.....		57
	2.2.2 <u>Usufruto Exclusivo</u>	
<u>Indígena</u>		
.....		58
3 A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - Parte Dispositiva e		
Condicionantes		
.....		73
	3.1 A Decisão do STF e suas	
Fundamentações		
.....		73

3.2 As Salvaguardas Institucionais ou

Condicionantes..... 88

..... 88

3.2.1 Condicionante

1 89

..... 89

3.2.2 Condicionante

2 90

..... 90

3.2.3 Condicionante

3 91

..... 91

3.2.4 Condicionante

4 91

..... 91

3.2.5 Condicionante

5 93

..... 93

3.2.5 Condicionante

6 93

..... 93

3.2.7 Condicionante 7

..... 95

..... 95

3.2.8 Condicionante 8

..... 97

..... 97

9 97

..... 97

Condicionante

	3.2.9 <u>Condicionante</u>	
<u>10</u>		
.....		99
	3.2.10 <u>Condicionante</u>	
<u>11</u>		
.....		101
	<u>Condicionante 12</u>	
.....		
.....		101
	<u>Condicionante</u>	
<u>13</u>		
.....		101
	3.2.11 <u>Condicionante</u>	
<u>14</u>		
.....		102
	3.2.12 <u>Condicionante</u>	
<u>15</u>		
.....		103
	3.2.13 <u>Condicionante</u>	
<u>16</u>		
.....		103
	3.2.14 <u>Condicionante</u>	
<u>17</u>		
.....		104
	3.2.15 <u>Condicionante</u>	
<u>18</u>		
.....		106
	3.2.16 <u>Condicionante 19</u>	
.....		
.....		107

4	O MODELO DE USUFRUTO EXCLUSIVO INDÍGENA ADOTADO NA TIRSS E OS RESULTADOS ALCANÇADOS	108
	4.1 Principais resultados da adoção do modelo STF na TIRRS	108
	4.1.1 <u>População indígena na TIRSS</u>	108
	4.1.2 <u>Saúde indígena e fatores socioeconômicos na TIRSS</u>	110
	4.1.3 <u>Garimpo, Invasões e Meio Ambiente</u>	114
	4.1.4 <u>Violência Policial e Bloqueio de Estradas Pelos Indígenas</u>	116
	4.1.5 <u>Criação de Gado</u>	117
	4.1.6 <u>Criação de Peixes</u>	119
	4.2 A Demarcação	120
	4.3 A Organização Política da TIRSS	123
5	O MODELO ADOTADO NA TIRSS COMO POSSÍVEL PARADIGMA IDEAL DE	

DEMARCAÇÃO	127
5.1 Expectativa de efeito vinculante e o posicionamento do STF	127
5.2 Parte dispositiva e as Condicionantes - viabilidade de vinculação do Poder Judiciário	130
5.2.1 <u>Parte dispositiva</u>	131
5.3 As Condicionantes - viabilidade de vinculação do Poder Judiciário	141
5.3.1 <u>Limites do usufruto exclusivo indígena</u>	141
5.3.2 <u>Defesa nacional e questões estratégicas na terra indígena</u>	143
5.3.3 <u>Terras indígenas e unidades de conservação</u>	144
5.3.4 <u>Presença de não índios na área no restante da área</u>	145
5.3.5 <u>Arrendamento ou outra forma de restrição à posse direta pelos índios</u>	146
5.3.6 <u>Atividades de coleta, caça, pesca, agropecuárias ou extrativista por não índios</u>	146

ANEXO ÚNICO - EMBASAMENTO

METODOLÓGICO	
.....	177
	I. Conceitos
fundamentais.....	
.....	177
	II. Problema de
pesquisa	
.....	178
	III. Objetivos do
estudo.....	
.....	179
	IV. Escopo do
estudo.....	
.....	179
	V. Relevância do
estudo.....	
.....	181
	VI. Motivação para a
tese.....	
.....	181
	VII. Estrutura do
estudo.....	
.....	183
	VIII. Metodologia de Análise de Decisões -
MAD.....	
.....	185

INTRODUÇÃO

A pesquisa científica é paradoxal em si mesma. A busca pela verdade encontra aparências de um mundo fictício, incerto e impreciso, onde a certeza é impossível ou, pelo menos, inalcançável em muitas das vezes.

O estudo ora apresentado é a resultante da investigação que foi conduzida nesse cenário incerto, mas que teve, de parte do pesquisador, um cuidado especial e determinação de imparcialidade, de seriedade científica e da busca do desprendimento emocional frente ao objeto pesquisado.

A presente tese trata de analisar a decisão do Supremo Tribunal Federal na Pet. 3388, que decidiu sobre a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS). Nessa decisão, o STF apresentou uma robusta ementa e uma consistente parte dispositiva, esta com dezoito itens a fundamentarem a decisão e dezenove “salvaguardas” complementares, que passaram a ser chamadas de “Condicionantes”. Tendo isso em mente, o ponto inicial da pesquisa se originou da pergunta que norteou todo o estudo: “Em que medida a decisão do STF sobre a demarcação da TIRSS pode ser adotada como paradigma¹ ideal (vinculante) para as próximas demarcações?”.

Ao decidir sobre a demarcação da TIRSS de forma peculiar, ampliando a decisão com o implemento das Condicionantes, o STF inovou jurisprudencialmente, mas deixou claro que tal decisão não teria teor vinculativo para as demais instâncias do Poder Judiciário brasileiro. Contudo, a despeito da vontade declarada do Supremo Tribunal Federal de não vincular tal decisão, os efeitos e desdobramentos resultantes foram muito grandes e amplos, a ensejar forte repercussão em novas demarcações de terras indígenas e uma natural pressão pelo protagonismo do teor das decisões no Poder Judiciário.

O caso da demarcação em tela é emblemático, uma vez que se trata de uma área de 1,7 milhão de hectares, abrigando cinco povos indígenas ali estabelecidos e que contam hoje com uma organização política com sofisticada estruturação do poder, criando o que as lideranças

¹ Thomas S. Kuhn introduziu a noção de paradigma como um conjunto de práticas que definem uma disciplina científica em determinado período, afirmando que "as revoluções científicas resultam de uma mudança de paradigma" (Kuhn, 1962, p. 92). Aplicando essa noção ao direito, Habermas sugere que "os paradigmas jurídicos são estruturas normativas que orientam a interpretação e aplicação das leis" (Habermas, 1996, p. 25). Assim, a evolução dos paradigmas jurídicos reflete mudanças sociais e culturais, promovendo uma compreensão dinâmica do direito. Nesta tese o conceito-base da palavra “paradigma” será utilizado segundo a visão de Habermas, como uma fonte-padrão que orienta a interpretação e aplicação das leis. No caso deste estudo, a fonte é o STF.

da TIRSS chamam de “Instâncias Políticas e Decisórias”, organização esta consolidada com o Protocolo de Consulta, em um cenário de uma população de 30.845 indígenas (SEPLAN/RR, 2024), 5 assembleias regionais, cada uma com algum grau de autonomia nas decisões dos assuntos de interesse coletivo, e 252 comunidades em toda essa terra indígena (TIRSS, 2024), merecendo atenção de vários pesquisadores nessa que é em si uma paradigmática demarcação com pluralidade de povos indígenas no mesmo espaço geográfico.

Nesse contexto, esta tese tem como objetivo geral promover uma análise do modelo de demarcação e de usufruto exclusivo indígena adotado naquelas Terras Indígenas, especificado pelas chamadas Condicionantes impostas pelo Supremo Tribunal Federal para esse usufruto, como um possível modelo ideal de aplicação às futuras demarcações, considerando as limitações legais e constitucionais ao usufruto indígena sobre as terras. Como objetivos específicos, contextualizar histórica e geograficamente a região e apresentar o processo socioeconômico da demarcação da TIRSS, sua fase administrativa e a fase judicial das demandas endereçadas ao Poder Judiciário, em especial ao Supremo Tribunal Federal. Ainda, procedeu-se à análise do usufruto exclusivo indígena, buscando os contornos de seus limites à luz da legislação brasileira, principalmente da Constituição Federal, da doutrina mais relevante e da jurisprudência. Por fim, procurou-se entender as limitações constitucionais e legais ao usufruto exclusivo indígena sobre a TIRSS e os contornos emoldurados pelas 19 Condicionantes do STF, buscando analisar a possibilidade de adoção do modelo de usufruto exclusivo indígena adotado.

O *locus* escolhido para a pesquisa é a Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS), uma vez que a discussão aqui proposta parte da análise do modelo de usufruto exclusivo indígena adotado naquelas Terras Indígenas. Para tanto, inicialmente, buscou-se a contextualização histórica e geográfica da região, partindo da chegada do europeu nesta parte da Região Amazônica brasileira (Estado de Roraima), passando pela importância e protagonismo do Rio Branco, do Forte São Joaquim e da ocupação dos portugueses.

No primeiro capítulo, “Indígenas em Roraima e a Terra Indígena Raposa Serra do Sol”, buscou-se apresentar o *locus* e o contexto socioeconômico do objeto de pesquisa, iniciando-se no século XVII, com a chegada dos europeus à região, os primeiros contatos com os indígenas e o início da formação da identidade dos povos indígenas do que futuramente seria chamado de Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

Também, cuidou-se em delimitar geograficamente a área demarcada, com seus marcos e divisas, composição dos povos indígenas e o processo de demarcação, ao longo de várias décadas, a luta pela unificação e a chegada da disputa pela demarcação no STF. Esse capítulo

primeiro é importante para a contextualização do espaço então em luta e dos acontecimentos que desaguariam na demarcação e seriam a base fática da futura decisão do STF de forma peculiar, pois trata-se de uma região longínqua do território brasileiro, área da Amazônia, terra indígena com pluralidade de povos e conflito com não indígenas.

Metodologicamente, considerou-se, no primeiro capítulo, a reflexão de Lüdke e André (2003, p. 15), para os quais “[...] não existe um método que possa ser recomendado como o melhor ou mais efetivo [...] a natureza dos problemas é que determina o método, isto é, a escolha do método se faz em função do tipo de problema estudado”. Assim, optou-se pelo método indutivo, observando-se fatos particulares e, a partir dessa observação, fazendo uma generalização dos fatos. Ainda, buscou-se imprimir, durante a pesquisa, o raciocínio indutivo, cuidando para que os dados percebidos na realidade investigada pudessem levar a uma realidade desconhecida, provavelmente verdadeira (TRIGUEIRO ET AL, 2014).

Como técnica de pesquisa e instrumento de coleta de dados, neste primeiro capítulo, foram adotadas a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica, uma vez que ambas trilham o mesmo caminho da pesquisa. A pesquisa bibliográfica utilizou fontes constituídas por material já elaborado, analisando-se basicamente livros e artigos científicos localizados em bibliotecas². Quanto à parte da pesquisa documental, buscou-se alcançar fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico (FONSECA, 2002) em documentos em arquivos públicos, cartas e fotografias históricas, correspondências trocadas entre representantes do Estado Português³, publicações em jornais, revistas e outros documentos encontrados.

O segundo capítulo trata do “usufruto exclusivo indígena e seus limites”, partindo-se das diferentes cosmovisões acerca do vocábulo “terra” para índios⁴ e não índios, adentrando na análise do usufruto civil como um direito real e suas diferenças para com o usufruto exclusivo

² Para a pesquisa bibliográfica, várias obras foram importantes como fonte de pesquisa, das quais destacam-se os livros “Missionários, Fazendeiros e Índios em Roraima: a Disputa Pela Terra - 1777 a 1980”, originado da tese de doutorado do Prof. Jaci Guilherme Vieira (UFRR - Curso de História) e o livro de Nádia Farage (Muralhas do Sertão. Os Povos Indígenas no Rio Branco e a Civilização - 1991), extraído de sua dissertação de mestrado.

³ Para os documentos históricos da época dos primeiros contatos da coroa portuguesa com a região do Rio Branco, o repositório da Biblioteca Nacional foi precioso como fonte de pesquisa documental. Além dos mapas, esboços e relatórios da época, foi possível acessar algumas correspondência oficiais trocadas entre autoridades, o que tornou possível para este pesquisador entender melhor o cenário da época.

⁴ Nesta tese de doutoramento, por mais atrativa que seja a palavra “indígena”, optou-se pela palavra “índio”, seguindo o que estabelece a Constituição Federal e o Estatuto do Índio, que utiliza o termo como padrão: como exemplo o Capítulo VIII “DOS ÍNDIOS” e o Estatuto que trás, já em seu ementa “Dispõe sobre o Estatuto do Índio”.

indígena. Debruçou-se sobre este último, apresentando os limites constitucionais e os previstos no Estatuto do Índio. Aqui, procurou-se apresentar as visões dos principais autores ligados à questão indígena, destacando-se os estudos do Professor Carlos Frederico Marés de Souza Filho, José Afonso da Silva e Paulo Santilli.

Para a pesquisa bibliográfica neste segundo capítulo, várias obras foram importantes como fonte de pesquisa, das quais destaco os autores acima. Para a pesquisa documental, em que pesem as dificuldades de seleção do material a ser usado, foi possível separar e utilizar os discursos dos parlamentares e os depoimentos na Câmara dos Deputados na Comissão Externa que discutia a demarcação da TIRSS, em 17/03/04, em especial o de Paulo Santilli.

O terceiro capítulo aborda a decisão do Supremo Tribunal Federal, pormenorizando e analisando as justificativas (parte dispositiva) e as “Condicionantes”, buscando-se compreender os motivos de cada uma. Para este trabalho foi realizado um estudo detalhado em todo o processo da Pet. 3388, procurando a compreensão das justificativas/fundamentações apresentadas pelo ministro relator e demais ministros. Uma das principais ferramentas utilizadas nesta parte do estudo foi a análise das discussões, os votos e as fundamentações apresentadas no plenário do STF, adotando-se a Metodologia de Análise de Decisões - MAD⁵. Importante destacar que a escolha da MAD foi em razão da sequência de ações contidas na metodologia, cuja funcionalidade e dinâmica puderam contribuir com o encadeamento lógico-científico da pesquisa e darem maior clareza do fenômeno pesquisado. Tal metodologia foi fundamental para se alcançar o objetivo de entender a possível aplicação da decisão (parte a parte) como paradigma jurisprudencial.

O quarto capítulo foi dedicado ao estudo dos resultados alcançados pela adoção do modelo de usufruto exclusivo indígena na TIRSS. Verificou-se o crescimento da população indígena naquelas terras, aumento da atividade econômica, com destaque para a criação de gado, os fatores socioeconômicos em geral e especial destaque para a organização política dos cinco povos indígenas ali vivendo. Metodologicamente foram utilizadas coletas de informações com às instituições ligadas à terra indígena, com destaque para a Embrapa, SEPLAN/RR, CIR e CIMI.

O quinto e último capítulo abarcou o modelo adotado na TIRSS como possível paradigma ideal de demarcação, partindo da negativa do STF em reconhecer efeito vinculante da decisão,

⁵ Para maior entendimento da metodologia adotada nesta tese, optei por inserir o Anexo Único, detalhando pormenorizadamente a construção da problemática, os objetivos, a metodologia e outros fatores atinentes.

os vários processos judiciais que evocam suposta vinculação, o Parecer Vinculativo da Advocacia Geral da União e, finalmente, uma análise da parte dispositiva (incluindo as Condicionantes), uma a uma, da viabilidade e conveniência de se tornarem vinculantes pelo STF. Ainda, à luz dos resultados alcançados na TIRSS após a decisão da Pet. 3388, buscou-se traçar um cenário de eventual reconhecimento do modelo como paradigma para futuras demarcações.

1 INDÍGENAS EM RORAIMA E A TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL

Metodologicamente, considerou-se, para este primeiro capítulo, a reflexão de Lüdke e André (2003, p. 15), para os quais “[...] não existe um método que possa ser recomendado como o melhor ou mais efetivo [...] a natureza dos problemas é que determina o método, isto é, a escolha do método se faz em função do tipo de problema estudado”. Assim, optou-se pelo método indutivo, observando-se fatos particulares e, a partir dessa observação, fazendo uma generalização dos fatos. Ainda, buscou-se imprimir, durante a pesquisa, o raciocínio indutivo, cuidando para que os dados percebidos na realidade investigada pudessem levar a uma realidade desconhecida, provavelmente verdadeira (TRIGUEIRO ET AL, 2014).

Como técnica de pesquisa e instrumento de coleta de dados, neste primeiro capítulo, foram adotadas a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica:

A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas⁶.

A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

Foram conduzidas pesquisas documentais em arquivos públicos, cartas e fotografias históricas, correspondências trocadas entre representantes do Estado Português⁷, publicações em jornais, revistas e outros documentos encontrados.

1.1 Registro histórico de indígenas em Roraima - primeiros contatos

⁶ Para a pesquisa bibliográfica, várias obras foram importantes como fonte de pesquisa, das quais destacam-se os livros “Missionários, Fazendeiros e Índios em Roraima: a Disputa Pela Terra - 1777 a 1980”, originado da tese de doutorado do Prof. Jaci Guilherme Vieira (UFRR - Curso de História) e o livro de Nádya Farage (Muralhas do Sertão. Os Povos Indígenas no Rio Branco e a Civilização - 1991), extraído de sua dissertação de mestrado.

⁷ Para os documentos históricos da época dos primeiros contatos da coroa portuguesa com a região do Rio Branco, o repositório da Biblioteca Nacional foi precioso como fonte de pesquisa documental. Além dos mapas, esboços e relatórios da época, foi possível acessar algumas correspondência oficiais trocadas entre autoridades, o que tornou possível para este pesquisador entender melhor o cenário da época.

Como momento introdutório da presente tese, é importante a contextualização histórica e geográfica da chegada dos primeiros não-indígenas em terras roraimenses. Os primeiros contatos com os povos indígenas em Roraima datam do Século XVII⁸, pelas anotações do cronista oficial Christobal de Acunã durante a primeira viagem do Capitão Pedro Teixeira pelo Rio Amazonas (1637 a 1639), indo até Quito, no Peru. Essa missão tornou mais conhecido o trecho Oceano Atlântico - Andes (VIEIRA, 2007). Já aqui o Rio Branco se apresenta como protagonista da história, pois suas águas são marcas inconfundíveis de Roraima, nasce na Serra de Pacaraima e vai se avolumando com a coleta das águas dos rios tributários, dos quais se destacam o Tacutu e o Uraricoera, deslizando rumo ao Rio Negro.

O navegável Rio Branco foi a via de acesso usada pelos padres para estabelecerem os aldeamentos de índios no século XVIII, pelos apresadores destes nativos, pelas tropas portuguesas que estabeleceram a fronteira colonial nos limites da sua bacia no fim do século XVIII e estabeleceram as primeiras fazendas, e pelos pecuaristas que fundaram mais e mais fazendas nos meados do século XIX até a segunda metade do século XX para fornecer gado vivo ao vale amazônico, então no auge da borracha. Foi também o Rio Branco a via de chegada dos mineiros, dos colonos, e da massa em geral. O Rio Branco é então por isto um elemento emblemático e central na paisagem da Roraima pré-rodoviária (BARROS, 1995 p. 246).

Ainda no século XVII, o Rio Branco serviu de via de acesso ao Estado português, que estabeleceu ali os limites da presença portuguesa na região. Essa “via” também foi o caminho que serviu de entrada para “a cruz e a espada”, parceria da igreja católica e a coroa portuguesa. Esta seguia à frente, acompanhada da catequização católica dos índios presentes na região. Foi assim, em um cenário de colonização e evangelização que o índio viu, pela primeira vez, a face do “homem-branco”, que chegou para aprisioná-lo e convertê-lo.

Esse caminho de transporte fluvial, na forma de um importante rio (Rio Branco) foi o acidente geográfico que balizou o avanço português, trazendo a cruz e a espada, com finalidades plurais. Por um lado, a consolidação do território para a coroa portuguesa impunha essa

⁸ Provavelmente, de acordo com os estudos do Professor Jaci Guilherme Vieira (UFRR - Curso de História), foi nesse momento histórico que se deu a descoberta do Rio Branco pelos portugueses, o que possibilitou que a Coroa Portuguesa aprofundasse sua presença para além do Rio Amazonas, estabelecendo, ainda no Século XVII, a fronteira colonial na região do Rio Branco (VIEIRA, 2007). Contudo, segundo Fernandes e Gomes Filho (2014, p. 149), ao se referir à viagem de Pedro Teixeira, “Essa expedição será considerada, mais tarde, como a que ‘descobriu’ o Rio Branco e a região hoje conhecida como Roraima. Apesar dos textos produzidos pela expedição não fazerem menção ao Rio Branco, ao menos não com esse nome, os autores que escreveram nos séculos seguintes os utilizaram como prova da presença portuguesa na região desde, então, o ano de 1639”.

presença; por outro, a catequização dos que ali residiam (índios) era missão principal da igreja⁹. Contudo, segundo parte dos historiadores, o motivo mais relevante foi o aprisionamento e escravização de indígenas para servirem de mão-de-obra, o que tornou-se, à época, em fonte muito significativa de rendimentos, tanto para a coroa portuguesa, como para a igreja (VIEIRA 2003; FARAGE, 1991), pois passa a ser uma das principais zonas de fornecimento de mão-de-obra escrava indígena para o Pará.

Conforme se constata do quadro abaixo¹⁰, a partir da metade do século XVII a região do Rio Branco passa a ser intensamente alvo de viagens e expedições, com o principal objetivo de contato e captura de indígenas. Nesse momento histórico o Rio Branco se transforma na principal região fornecedora de mão-de-obra escrava indígena a abastecer a região da Amazônia ocupada.

Tabela 1 - Principais incursões à Região do Rio Branco - Séculos XVII e XVIII.

PERÍODO	EVENTO
1637 - 1639	Primeira viagem do capitão Pedro Teixeira pelo Rio Amazonas - até Quito.
1653	Presença permanente da Igreja Católica na região (cruz + espada).
1720	Ordem Carmelita (Frei Jerônimo Coelho). Comércio com holandeses na região.
1736	Grande Expedição de Christovão Ayres Botelho.
1740	Expedição de Lourenço Belforte.
1748	Expedição de Miguel Ayres.

Fonte: elaboração do autor, baseado em Vieira (2003).¹¹

Contudo, devido às presenças de estrangeiros na região, a coroa portuguesa decide adotar uma política que conjugava dois fatores de presença estatal: construção de fortes e aldeamento dos índios.

⁹ O avanço dos portugueses na região, adentrando o Rio Branco, se deu, em grande parte, pela presença, cada vez maior, de espanhóis e holandeses, também aprisionando índios como escravos. Para maior aprofundamento do tema, dois escritores importantes são Vieira (2003) e Farage (1991), ambos relacionados nas referências desta tese.

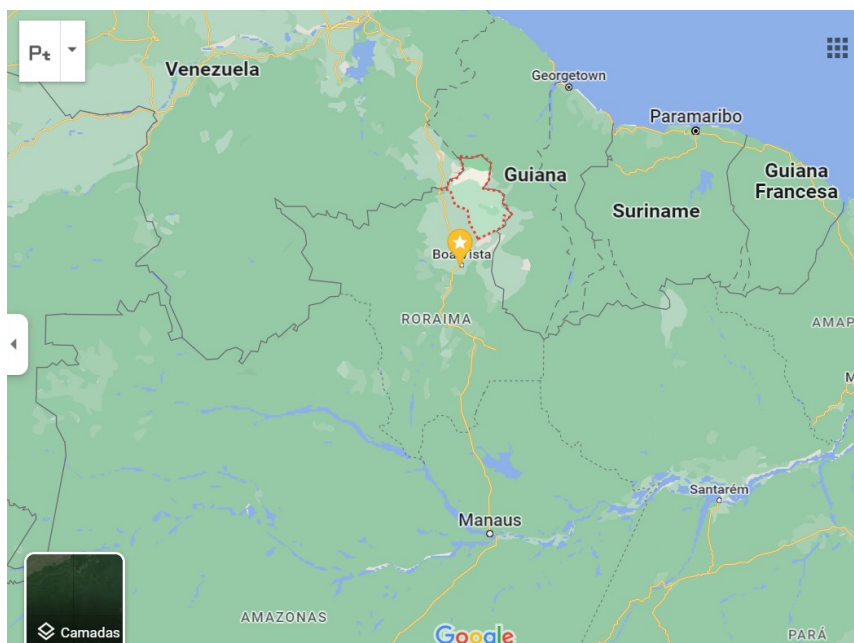
¹⁰ “Nesse momento, a região passa a ser integrada no mercado interno colonial: não mais o apresamento de índios em escala regional empreendido por pequenos traficantes, mas uma exploração sistemática, com o apoio do Estado, visando os mercados de Belém e São Luís. Com efeito, o Rio Branco e seus tributários serão durante os anos que se seguem, uma das principais zonas de fornecimento de mão-de-obra escrava indígena para o Pará” (SWEET, apud FARAGE, 1991, p.68).

¹¹ Para maior aprofundamento sobre essas expedições, ver a obra de Vieira (2003, p. 11-20).

1.2 A Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS)

A TIRSS é localizada na porção nordeste do estado de Roraima, fazendo limite com a Venezuela e a República Cooperativa da Guiana (SANTILLI, 2001, p. 95). Com a área demarcada de 1.747.464 hectares, divide-se em quatro regiões: Raposa, Surumu, Baixo Cotingo e Serras, sendo tais divisões administrativas utilizadas pelo CIR-FUNASA e na organização político-administrativa do Conselho Indígena de Roraima. As regiões de Raposa e Surumu ocupam as terras baixas predominantemente de Lavrado, recortadas por igarapés circundados de buritis e com inúmeras depressões no solo que formam lagos temporários no período de chuvas. A região do Baixo Cotingo está na transição entre as terras baixas e a parte montanhosa da região das Serras (FUNAI, 2007).

Mapa 1 - Terra Indígena Raposa Serra do Sol - situação geográfica no estado



Fonte: Google Maps, 2023.

Abrange os municípios de Uiramutã, Normandia e Pacaraima e, por se localizar em uma região de fronteira do Brasil com Venezuela e Guiana (Inglesa), causou, e ainda causa, preocupações estratégicas, pois há interesses diversos, desde a segurança nacional até as relações internacionais, diplomacia, transnacionalidade e territorialidade.

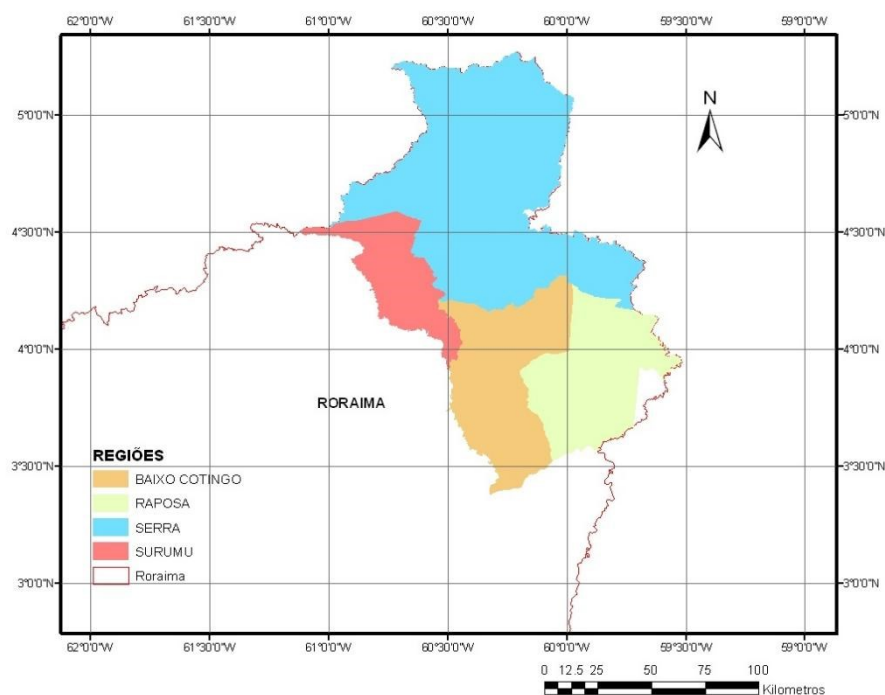
Mapa 2 - Mapa de Roraima com a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol



Fonte: Folha de S.Paulo (30 jan. 2018).

Por se tratar de uma área de 1,747 milhão de hectares, e considerando que a área do Estado de Roraima é de 223.644,53 Km², o que corresponde a 22.364.453 hectares (IBGE, 2022), a TIRSS ocupa 7,811% do território de Roraima.

Mapa 3 - Localização das quatro regiões da Terra Indígena Raposa Serra do Sol



Fonte: Funai, 2007.

A TIRRS é um conjunto de comunidades organizadas em quatro regiões, com 194 comunidades e uma população de 30.845 indígenas (SEPLAN/RR, 2024). O fato de ter quase duas centenas de comunidades e mais de trinta mil habitantes espalhados por uma área de quase dois milhões de hectares é causa de grandes discussões sobre os limites de exploração por parte de seus usufrutuários.

Segundo o CIMI - Conselho Indígena Missionário (2019), a TIRSS conta com Escritórios Regionais divididos em “Maturuca (região das Serras), que atende 81 comunidades; Centro Regional Amoko Pêê Depê (região Baixo Cotingo), que atende 25 comunidades; Centro Regional 15 de Abril (região de Surumu), que atende 18 comunidades; e o Centro Regional Severino Arnaldo Constantino (região Raposa) que atende 45 comunidades indígenas.

Em 1993 havia 10.097 indígenas na TIRSS, atingindo uma população de 30.845 em 2023, o que aponta para um aumento de 205,49% em 29 anos. Esse crescimento tem ligação direta com a demarcação, com a “desintrusão” dos fazendeiros e com o aumento da identidade dos indígenas com sua terra, como se discutirá mais aprofundadamente no capítulo 5 desta tese.

Tabela 2 - Porcentagem das áreas dos municípios ocupadas pela TIRSS

MUNICÍPIO	ÁREA DO MUNICÍPIO (ha)	ÁREA DA TIRSS (ha)	% da TIRSS no município
Normandia	696.681,10	678.564,71	38,83
Pacaraima	802.848,30	264.235,09	15,12
Uiramutã	806.556,40	810.882,73	46,40

Fonte: Instituto Socioambiental, 2023.

Nesse contexto, a TIRSS ocupa 3 municípios de Roraima: Normandia, Pacaraima e Uiramutã, em proporções diferentes em cada município. A maior porcentagem é Uiramutã¹², que representa 46,4% da área total da TIRSS, seguida de Normandia e Pacaraima. Trata-se de uma realidade regional peculiar, uma vez que essas porcentagens impactam, naturalmente, nas políticas públicas, nas estratégias governamentais como um todo e na própria formação da cultura e dos costumes locais.

¹² 96,60% da população uiramutansense se autodeclara indígena, ou seja, dos 13.751 habitantes, 13.283 habitantes são indígenas (IBGE, CENSO, 2022).

1.3 A Demarcação - registros antecedentes

O movimento, em grande parte capitaneado pela Igreja Católica, que despertou em algumas comunidades e lideranças indígenas a luta pela demarcação da terra, teve êxito. Esse assunto representa uma grande dimensão social, econômica e, principalmente, jurídica.

Ao longo dos vários momentos históricos, a contar do Século XVII em diante, a ocupação europeia, em especial a portuguesa, produziu processos de depopulação, extinção e fortalecimento de alguns povos indígenas na região do Rio Branco (FARAGE; SANTILLI, 1992). Esse processo de transformação nesses povos acarretou um cenário interessante na metade do Século XX, quando a criação de gado teve lugar em dois polos: de um lado, trouxe o crescimento da atividade econômica, atraindo pessoas de várias partes do país; de outro lado, a Igreja se utilizou do gado como estratégia para o despertar daqueles povos indígenas para seu direito à terra. Frise-se que, na região da hoje demarcada Terra Indígena Raposa Serra do Sol, cinco etnias ali viviam: Macuxi, Taurepang, Patamona, Wapichana e Ingarikó.

Figura 1 - Comunidade Manalai, dos Ingarikó, ao norte da Terra Indígena Raposa Serra do Sol



Fonte: LINSKER, Roberto, 2020

Além da criação de gado, o garimpo foi um fator de forte impacto nas relações socioeconômicas em Roraima durante o Século XX. Contudo, a Igreja Católica foi fundamental para o despertar da necessidade da demarcação de suas terras entre os indígenas de Roraima, o

que foi facilitado pela atuação da Igreja na educação formal nas comunidades indígenas da região, em especial na comunidade do Surumu¹³.

De acordo com fatos apontados pelo professor Jaci Guilherme Vieira:

Ao contrário de D. Aldo, muitos missionários já haviam descoberto o índio como o verdadeiro oprimido na região. Esse é o caso dos inúmeros padres e irmãos leigos que entenderam que a ação missionária entre os índios de Roraima seria muito mais uma troca de experiência do que uma catequese do tipo tradicional. Saffiro, Jorge Dal Bem, Lírio Girardi, Luciano Stefanini, Guilherme Domiuli e de leigos como Vicenzo Pira, Emanuele Amódio e mais tarde Albeto Chirone, deram início a uma luta conjunta e sem tréguas, com um olhar crítico e denunciador, juntamente com outras entidades para consolidação da demarcação das terras indígenas de todas as etnias já no final da década de 1960 (VIEIRA, 2003, p. 173-174).

Esse despertar da Igreja para a causa indígena mudou bastante o cenário social na região, uma vez que, cada vez mais, havia duas forças crescentes: de um lado, o crescimento da presença econômica movida por exploradores e investidores, sobretudo garimpeiros e fazendeiros e; por outro lado, o crescimento da consciência dos indígenas de seu direito à demarcação. A situação foi bem ilustrada na nota de rodapé n.º 3 da obra de Vieira (2003): “Para se ter idéia (sic) dessa discussão e do tamanho da ocupação, o território de uma das maiores etnias da região norte, os índios Macuxi, encontra-se formalmente dividida em quinze áreas, separadas entre si”. Ainda, que essas áreas estavam (à época) invadidas por fazendeiros, pequenos posseiros e garimpeiros. “[...] na área indígena Raposa Serra do Sol, a área mais extensa que abrange cerca de 1.700.000 ha, existem hoje mais de duzentas fazendas que foram sendo apossadas e um número inestimável de garimpos” (2003).

Por outro lado, ainda na nota de rodapé de Vieira, “toda a situação das terras indígenas em Roraima tem seu processo de regularização paralisado por litígio judicial. (Levantamento realizado pelo grupo de trabalho interministerial para a identificação da área Raposa Serra do Sol feito em 1988). FUNAI, Brasília, 1998”.

Essa realidade vivida pelos indígenas, aliada à dedicação da Igreja e o recrudescimento da violência no campo, especialmente envolvendo garimpeiros e indígenas, era o cenário ideal para o desaguar dos acontecimentos que estavam por vir.

Em verdade, ao se lançar olhos ao Relatório Sobre a Proposta de Demarcação da Área Indígena Raposa Serra do Sol (BRASIL, 1993) nota-se uma sequência de acontecimentos, como os principais, ao longo do Século XX (até 1992) que justificavam a demarcação da TIRSS:

CRONOLOGIA

¹³ Ver item 1.3 desta tese.

1917 - Pela lei n 941, de 16.10.1917, o estado do Amazonas demarca uma área para os índios Macuxi e Jaricuna, entre os rios Cotingo Surumu, até as serras Mairary e Corropiaopim.

1927 - Severino Pereira da Silva (Severino "Mineiro") acha ouro no rio Mau.

1927 - Uma epidemia de gripe mata 150 índios na região onde Severino achou Ouro.

1936 - Severino "Mineiro" vai ao Rio de Janeiro de avião levando muitos quilos de ouro e alguns diamantes. A viagem atrai garimpeiros para a região.

1943 - Criação do território do Rio Branco, que fica desvinculado do estado do Amazonas.

1960 - Criação da Vila Pereira.

1971 - É realizada a primeira Assembleia dos Tuxauas de Roraima, missão do Surumu.

1973 - Criação da sede do INCRA em Boa Vista.

1977 - Os tuxauas das malocas Raposa, Napoleão, Guariba, Xumina e Canavial enviam a FUNAI-Brasília proposta para demarcação de uma área de aproximadamente 600 ha.

1977 - Portaria GM/111, de 14.03.77, foi identificada uma área Macuxi de tamanho desconhecido.

1979 - Portaria 509-E da FUNAI, de 09.01.79 identifica 1.347.810 hectares de Raposa/Serra do Sol.

1983 - 37 Tuxauas reivindicam a demarcação imediata da área descrita no início deste relatório.

1984 - Portaria 1.645-E da FUNAI, de 29.05.84 identifica em 1.577.850 ha a mesma área.

1985 - 1ª invasão do território dos Yanomani por garimpeiros, organizada por José Altino Machado.

1987 - O vaqueiro de Newton Tavares assassinou dois índios na maloca Santa Cruz.

1987 - A Portaria PP/3644, de 06.11.87, interdita a Área Indígena Xununuctamu, que é desmembrada da Raposa/Serra de Sol, para acelerar o processo de demarcação em razão da violência sofrida pelos índios desta área.

1990 - Fechamento dos garimpos dentro da área dos Yanomami.

1991 - Aumenta o fluxo de garimpeiros para a Raposa/Serra do Sol. A consequência e o aumento do número de casos de malária e leishmaniose, principalmente nas malocas Macuxi próximas aos garimpos, como Cajú, Maloquinha e Maturuca.

Percebe-se, pela descrição histórica apresentada pela Funai, que a pressão sobre as terras onde habitavam os indígenas era forte e crescente. O garimpo, cuja exploração intensa se iniciou já na terceira década do Século XX, foi o fator/causa de várias mortes, sejam devidas às doenças levadas pelos não índios às comunidades ainda não imunizadas, sejam pela própria violência resultante da ocupação dos não índios.¹⁴

Contudo, é a partir da década de 1980 que a violência se faz insuportável, levando à região um ambiente de beligerância entre índios e mineradores-garimpeiros. Ab'Sáber atribui à construção da rodovia que chega à fronteira Brasil-Venezuela a grande influência do aumento da garimpagem na região. Para o autor, concomitantemente à multiplicação de fazendeiros

¹⁴ Essa situação de inquietação foi gerando, crescentemente, um ambiente de franca deflagração de revolta por parte de indígenas e algumas lideranças políticas e entidades e órgãos de defesa dos índios, o que gerou a contextualização fértil para os fatos que estavam por se tornarem históricos, para o Brasil e parte do mundo, na questão da demarcação de terras indígenas.

vindos de várias partes do Brasil, aumentou em muito a quantidade de pontos de garimpagens nos sopés das serranias de oeste e noroeste de Roraima. “[...] inesperadamente teve mais incentivos por causa do surgimento da rodovia de Boa Vista para BV8/Venezuela, envolvendo caminhos rústicos, nas terras situadas nos sopés das serras florestadas, em locais de onde os rios provindos das áreas montanhosas depositaram aluviões subatuais em planícies de piemonte” (2009, p. 166).

É nesse ambiente de insegurança e violência que os indígenas amplificam um movimento de despertar para a demarcação de suas terras, tendo a Igreja Católica como catalisadora e incentivadora, desaguando na demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

1.3.1 O papel da Igreja Católica e as reuniões das lideranças

Como dito acima, a Igreja Católica em Roraima¹⁵ passou de uma posição de apoio aos não indígenas, numa situação de apoiadora dos fazendeiros e da classe econômica mais poderosa, a um papel de incentivadora da causa da demarcação das terras indígenas, em especial à Raposa Serra do Sol. Como constatou Burgardt (2015, p. 1), o que ocorreu foi uma comunhão de forças de algumas etnias:

A Terra Indígena Raposa Serra do Sol está localizada a nordeste do Estado de Roraima, no extremo norte do Brasil, no centro da chamada Ilha de Guayana (região entre o rio Orinoco, canal de Cassiquiare, rios Negro e Amazonas e Oceano Atlântico). Vivem nesta terra indígena cinco etnias indígenas, tais sejam: makuxi, wapixana, taurepang, ingarikó e patamona.[...] Estes, portanto, são sujeitos que, ao longo das três últimas décadas do século XX, demonstrando grande determinação, tomaram a iniciativa de lutar pela demarcação de suas terras, impulsionados por missionários católicos que, movidos por uma nova forma de evangelizar, assumiram a defesa dos índios roraimenses.

Burgardt (2015), em um esmerado trabalho de estudo das atas das reuniões das lideranças indígenas, por meio das “Assembleias”, que passaram a ser registradas em relatórios

¹⁵ Ver item 1.3 desta Tese.

a partir de 1997, traça uma evolução histórica da participação da Igreja e das lideranças indígenas na construção do movimento que desaguou na demarcação da TIRSS.

O movimento de demarcação teve como fator preponderante a educação formal dos indígenas, em especial das crianças, tendo a Comunidade do Surumu desempenhado papel de destaque. Saliente-se que a educação indígena por parte da Igreja Católica, “mesmo já ocorrendo desde a década de 60 do século XX, foi impulsionada após a reunião dos tuxauas ocorrida em 1977” (BURGARDT, 2015, p. 7).

Figura 2 - Assembleia Geral dos Tuxauas, Missão do Surumu, 1977



Fonte: CIR, 2011

Ao implantarem a educação formal sob responsabilidade da Igreja, os professores passaram a ter muita importância na organização social das comunidades, passando a fazer parte dos Conselhos locais, “possivelmente constituindo, grosso modo, uma espécie de *intelligentia* indígena, chegando a serem escolhidos, em algumas ocasiões, como tuxauas e, ao longo das atividades no movimento indígena, criaram sua própria organização” (BURGARDT, 2015, p. 8). A importância dos professores (e da educação como um todo) era tanta que estes passaram a se reunir na OPIR (Organização dos Professores Indígenas de Roraima) e na escola de Maturuca, conduzida por professores indígenas, que funcionavam como centro de resgate da identidade e da capacidade de autonomia (MONGIANO, 2011).

A comunidade do Surumu teve papel importante na luta pela demarcação das terras indígenas, em especial a Missão São José¹⁶, naquela comunidade, pois, “nessa escola eram formados jovens que, depois, se tornariam líderes, entre eles, Jacir José de Souza, futuro tuxaua da aldeia Maturuca. Eles aprendiam os elementos da vida cristã, os valores humanos e os direitos do cidadão” (MONGIANO, 2011, p. 34-35). Surgida em 1910 e fechada em 1913, foi reaberta em 1952, funcionando como orfanato e internato. Na década de 1970, foi fundamental na formação das lideranças indígenas da região (CIRINO, 2009).

Foi na própria comunidade Surumu (Missão São José¹⁷) onde se formaram os Conselhos das lideranças indígenas, surgidos de uma pergunta levantada pelo Padre Lírio Girardi, que assessorou os coordenadores da Assembleia: “Podem os índios se unirem através de Conselhos?” Assim, segundo Burgardt (2015, p. 14), a explicação sobre o que seria o Conselho, a importância e o que esperar de um Conselho ficou por conta de Ailton Krenak, da UNI (União dos Povos Indígenas). Ao final da Assembleia de 1986, a partir da formação dos Conselhos, foi firmada uma declaração de compromisso:

Os Conselhos das Comunidades, os tuxauas e representantes das comunidades indígenas, reunidos em Assembleia Geral, em Surumu, em janeiro de 1986, assinaram e aprovaram os seguintes compromissos: 1. Cada região vai organizar o seu Conselho; 2. Todas as decisões políticas devem ser discutidas e aprovadas pelos Conselhos das Comunidades; 3. A realização de uma Assembleia dos Conselhos das seis regiões para avaliar os trabalhos, em julho de 1986; 4. Solicitação à Diocese de uma assessoria de um Advogado, para prestar assistência jurídica às comunidades indígenas; 5. Decisão da ida de uma Delegação Indígena (Jací, Terêncio e Neto), no mês de janeiro de 1986, para apresentar ao Ministro da Justiça, os casos de prisões e entrada da polícia nas comunidades indígenas, a demarcação de suas terras e outros; 6. Aprovação de uma área contínua para as regiões da Raposa e Serra do Sol, com os limites seguintes: Rio Tacutú – Rio Maú ao Monte Roraima, do rio Surumu, Miang ao Monte Roraima; 7. Autoridade indígena quando se apresenta à Delegacia da FUNAI e outras autoridades deve estar em estado de discutir os problemas; 8. A autoridade indígena se

¹⁶ Em projeto endereçado à Secretaria Estadual de Educação em Roraima, intitulado “Uma escola Indígena em Surumu”, de 1985, foi apresentada a proposta de transformação da Missão São José, da Igreja Católica, em escola indígena. Dentre várias inovações apresentadas, o conteúdo programático é o que mais se destaca: Língua Indígena, Educação Artística (arte indígena, danças indígenas, cantos, trançar peças: peneiras, cestas, tipiti, jamaxins, redes, tipóias, abanos).

¹⁷ “No momento somos escravos, por causa daquelas que querem roubar o nosso terreiro e isto está fora da lei. Dizem que a lei é igual para todos, mas não é verdade: como é que um tem as terras de 30, 40, 100 famílias e nós sem nada...? Será que nós não temos direitos? O que devemos tratar é isso e saindo levar uma ideia mais clara sobre a nossa vida para viver mais unidos. O meu maior pensamento é isso: pensar na nossa terra, no retiro que queremos fazer, criar os nossos animais. Estes são os problemas de todos nós. Vamos então procurar a nossa felicidade, ver se dá para a gente viver em paz. Nós somos uma raça diferente, não podemos viver misturados com os brancos, porque não dá mesmo. Nós queremos achar o caminho certo, o melhor para nosso povo, e sabemos que para achar este caminho precisa sofrer, mas se o encontramos, devemos continuar firme nele. Estamos lutando pela nossa terra, pela nossa liberdade” (Terêncio Luis da Silva, Tuxaua da maloca Cumanã, região Surumu, Reunião Geral dos Tuxauas de Roraima – Missão São José, 1979 - OLIVEIRA, 2012, p. 65).

compromete a não usar mais da cachaça; O desrespeito a este compromisso resultará na destituição da autoridade (sic) (Ata de 1986, p.16).

Os Conselhos Comunitários foram criados em 1983, seguindo o que já havia nas malocas da região das Serras, que tinham como funções organizar, em cada região, um Conselho das Comunidades formado por alguns tuxauas da respectiva área, com a finalidade de “coordenar as atividades das várias malocas, e em ocasião de brigas ou problemas com os brancos e apoiar as comunidades para resolverem juntos todas as questões” (ATA, 1990, p. 44). Assim, os Conselhos Comunitários tratavam de questões locais ou de um grupo de comunidades.

Já o Conselho Regional, cujos contornos foram debatidos e ajustados na Assembleia de 1987:

O Conselho Regional é autoridade maior. 1. Reunir o Conselho para ver a situação da Região. 2. Visitar as comunidades para ver a situação das malocas. 3. Levar os problemas ao Conselho do Território¹⁸. 4. Organizar, fiscalizar o projeto do gado, depósito, cantina, corte e costura, marcenaria, roça comunitária. 5. Tratar os problemas com brancos, apoiando o tuxaua onde tem problema. 6. Orientar os vaqueiros, cantineiros. 7. Se preocupar com a escola da maloca, para funcionar bem. 8. Fiscalizar os tuxauas para que cumpram com as suas responsabilidades. Sendo o tuxaua fraco, que não quer nada com nada, junto com a comunidade, ver para trocar (Ata de 1987, p. 13-14).

O CIR teve suas funções já definidas anteriormente (BURGARDT, 2015), mas em reunião em Boa Vista, em 25 e 26 de fevereiro de 1987, essas funções foram explicitadas. Apesar de o texto em formato de citação direta prejudique, em parte, a estética, sua importância histórica é inarredável, razão pela qual insisto em apresentar:

1. **Se preocupar para demarcação e recuperação das Terras.** 2. Visitar os Conselhos Regionais. 3. Se preocupar para que os conselhos das Regiões funcionem. 4. Tratar dos problemas apresentados pelos Conselhos Regionais na Funai, Governo, Brasília e autoridades. 5. Responsável pela Assembleia geral dos Tuxauas em Surumu. 6. Responsável pela casa de apoio, em Boa Vista. 7. Responsável pela distribuição dos projetos e se preocupar para que funcionem bem. 8. Responsável pelo carro. 9. Ficar por dentro dos problemas, denunciar e responder pela opinião pública. 10. Responsável pela organização dos cursos, em Surumu. 11. Responsável pela escola indígena: Wapixana e Macuxi. 12. Repassar o gado do projeto, depois de cinco anos, para outra comunidade (Ata de 1987:14) (grifo nosso).

Percebe-se que a primeira das funções do CIR é a luta pela demarcação e recuperação das terras indígenas, sendo o Conselho nomeado para tratar com autoridades e governos, além

¹⁸ O Conselho Indígena do Território de Roraima (CINTER), com a transformação do Território Federal em Estado de Roraima, passou a ser denominado Conselho Indígena de Roraima (CIR).

do dever de cuidar dos projetos de interesse das comunidades. Tem ainda o papel de lidar com a opinião pública, a educação e os eventos.

Nesse ponto da história, as reuniões e assembleias iniciadas na Comunidade Surumu, por incentivo da Igreja Católica, já haviam conquistado grande parte do que se propunham, tendo como preponderante ponto a união e organização dos povos indígenas em torno de seus direitos, sobretudo ao da demarcação das terras.

Destaque-se que a formação do CIR se deu em momento anterior. No site oficial do Conselho está disponível a história dessa formação:

A articulação entre as lideranças indígenas que deu origem ao CIR teve início na década de setenta, com a realização das Assembleias de Tuxauas que levaram inicialmente à criação dos conselhos regionais, e posteriormente a uma organização de abrangência estadual, o Conselho Indígena do Território de Roraima – CINTERR. A criação formal do CIR ocorreu em 30 de agosto de 1990 devido à emancipação do Território para Estado de Roraima na Constituição Federal de 1988 (CIR, s/d).

Sendo assim, a união das lideranças indígenas em Roraima, já na década de 1970, por meio dos tuxauas, foi a origem do que desaguou na organização dessas lideranças na década de 1980, nas formas dos Conselhos Comunitários, Regionais e o Estadual.

1.3.2 Projeto “Uma Vaca Para o Índio”

Iniciativa pastoral da “Igreja de Deus que vive em Roraima”, o projeto consistia em proporcionar às comunidades indígenas, a título de doação definitiva, “uma certa quantia de gado ou outros animais de criação”, como forma encontrada pelos idealizadores do Projeto de disponibilizar uma alternativa de aquisição sustentável de comida pelas comunidades indígenas beneficiadas¹⁹.

O Projeto, cujo Estatuto foi assinado por D. Aldo Mogiano - Bispo de Roraima, aprovado e datado de 04 de novembro de 1985, teve como finalidade “proporcionar soluções

¹⁹ Por iniciativa do Cardeal Tonini, da Diocese de Ravena, e funcionou da seguinte forma: cada indivíduo ou família doava o dinheiro equivalente ao preço de uma vaca. Tais recursos foram repassados à Diocese de Roraima que comprou gado e doou 50 fêmeas e 02 machos para malocas previamente selecionadas. Após cinco anos, estas malocas assumiram compromisso de repassar a mesma quantia de animais a outras malocas (BURGARDT, 2015, p. 25).

efetivas aos problemas da terra e da alimentação dentro de um trabalho comunitário para a emancipação e a auto-determinação das comunidades indígenas”²⁰.

A título de justificativa do Projeto, o Estatuto traz , além da questão da presença do criador de gado não indígena, as atividades de garimpo, ambos a invadir e tomar-lhes os espaços de suas terras. Nesse contexto socioeconômico de degradação e periclitção das condições de sobrevivência daquelas comunidades (p. 2).

A caça e a pesca, atividades tradicionais dos povos indígenas, estão seriamente prejudicadas. As transformações dos campos provocadas pela presença e trato do gado, espalhado em toda parte, as frequentes queimadas, as estradas que em número sempre maior facultam o acesso às áreas mais distantes do lavrado e das Serras afugentam a caça que em várias partes é quase inexistente. Restrições são feitas também quanto à pesca pois os cercados estão impedindo o acesso a lagos e igarapés, reservas importantes de peixes, alimento indispensável para a sobrevivência dos índios, já tão perigosamente ameaçados no equilíbrio de sua alimentação.

Ainda que o contexto de dificuldades com a própria obtenção de comida fosse reinante à época, a possibilidade de desenvolvimento de uma atividade econômica capaz de assegurar segurança alimentar (pelo menos em parte) para várias comunidades a serem contempladas trouxe alento e incentivo para as lutas que se avizinhavam.

A primeira experiência se deu com a compra do primeiro lote para a Comunidade Maturuca, em 1979, entregue para a Comunidade em 07 de fevereiro de 1980, sendo que as reses receberam a marca “M”, de Maturuca e a cruz, simbolizando a Igreja (DIOCESE DE RORAIMA, 1985).

Contudo, ainda de acordo com as diretrizes constantes no Estatuto, era necessária adesão voluntária ao Projeto e o desenvolvimento de aptidões específicas, organização comunitária local e regional e aceitação da participação da Igreja em todas as fases de implantação e monitoramento dos andamentos atinentes ao Projeto, uma vez que este “visa as comunidades indígenas do Território de Roraima, que estão interessadas e que forem julgadas capacitadas pela Direção de cada Região e prontas a aceitar e cumprir com as condições de trabalho estabelecidas neste Estatuto e nos Termos do Compromisso” (p. 4). Especial atenção deve ser destinada ao destaque quanto à destinação do Projeto, pois “**Não poderá destinar-se a indivíduos ou a grupinhos**” (grifo nosso).

²⁰ De acordo com o Estatuto do Projeto, cada comunidade participante receberia 50 vacas e 2 touros reprodutores (DIOCESE DE RORAIMA, 1985, p. 9-10).

Aqui, fica clara a intenção de desenvolvimento econômico sustentável destinado aos grupos, e não aos indivíduos.

Nesse passo, o Projeto de criação de gado prosperou e foi, juntamente com algumas outras variáveis, fator de fortalecimento do sentimento de pertencimento dos indígenas à terra. Havia em Roraima um “chavão” que dizia que “quem tem gado tem terra”. Naqueles tempos de afirmação dos direitos indígenas, se o gado foi dado aos índios, logo, deveriam ter terra ((BURGARDT, 2015). Nesse contexto, a criação de gado, inicialmente usada pelo Estado português e brasileiro, bem como pelos fazendeiros, como fator de ocupação territorial, foi apropriada pelos indígenas, que agora usam a criação de gado como fator de autodeterminação de seus povos e afirmação de seus direitos (CAVALCANTE, 2010).

Na década de 1980 a criação de gado prosperou nas comunidades, o que trouxe maior alento para o sentimento de identidade e de pertencimento a se fortalecer entre os indígenas. Nos relatórios das Assembleias dos tuxauas realizadas em 1990 e 1992 pode-se constatar esse êxito:

Tabela 3 - Estatística Geral dos Projetos de Gado e Gado Individual - 1990

Fonte: AGT - 1990

Região	Diocese	Funai	Governo	Individual	Depósito	Total
Serras	2.232	-	-	759	-	2.991
Baixo Cotingo	945	-	-	-	-	945
Surumu	696	373	235	619	184	2.107
Serra da Lua	625	89	133	393	35	1.275
Raposa	566	58	147	179	-	950
Taiano	549	249	120	157	176	1.251
Amajari	207	310	-	273	-	790
São Marcos	104	140	35	-	-	279
CIR	104	-	-	-	-	104
Total	6.028	1.219	670	2.380	395	10.692

1.4 A demarcação - a luta pelo direito

A pressão pela demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol foi crescente a partir da década de 1970, em especial com os surgimentos de assembleias das lideranças indígenas, apoio especialmente importante da Igreja Católica, criação e operacionalização dos Conselhos, em especial o Conselho Indígena de Roraima (CIR) e fortalecimento do sentimento de

pertencimento à terra das comunidades ali existentes. Como visto anteriormente, a criação de gado acabou por contribuir com o fortalecimento do sentimento de pertencimento²¹.

A demarcação foi fruto de uma evolução histórica de eventos, tão turbulentos quanto complexos, na disputa pela terra, entre fazendeiros, garimpeiros e indígenas. Destaque-se que o governo de Roraima se posicionou contra a demarcação. Como demonstrado no quadro a seguir, desde o início do Século XX o processo e a luta pelas terras foi difícil, aumentando de intensidade até seu desfecho.

Tabela 4 - Evolução histórica da demarcação da TIRSS - 1917/1993 (continua)

ANO	EVENTO
1917	Governo do Amazonas edita a Lei Estadual n.º 941, destinando as terras compreendidas entre os rios Surumu e Cotingo para a ocupação e usufruto dos índios Macuxi e Jaricuna.
1919	Serviço de Proteção ao Índio (SPI) inicia a demarcação física da área, que estava sendo invadida por fazendeiros. O trabalho, entretanto, não é finalizado.
1977	Presidência da Fundação Nacional do Índio (Funai) institui um Grupo de Trabalho (GT) Interministerial para identificar os limites da Terra Indígena, que não apresenta relatório conclusivo de seus trabalhos ²² .
1979	Novo GT é formado. Sem estudos antropológicos e historiográficos, propõe uma demarcação provisória de 1,34 milhão de hectares ²³ .
1984	Mais um Grupo de Trabalho é instituído para identificação e levantamento fundiário da área. Cinco áreas contíguas, Xununuetamu, Surumu, Raposa, Maturuca e Serra do Sol, são identificadas, totalizando 1,57 milhão de hectares ²⁴ .

Tabela 4 - Evolução histórica da demarcação da TIRSS - 1917/1993 (conclusão)

ANO	EVENTO
1988	Outro GT Interministerial realiza levantamento fundiário e cartorial sem chegar a qualquer conclusão sobre o conjunto da área.
1992/199	Funai decide reestudar a área formando pela última vez novos Grupos de Trabalho.

3

²¹ Ver item 1.3 desta tese.

²² Em 1977, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), através da portaria n.º GM/111 de 14 de março do referido ano, instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial para proceder a identificação das terras Makuxi sem, no entanto, fazer referência à extensão destas terras. Tratava-se do processo embrionário de homologação da Raposa/ Serra do Sol (FERNANDES NETO, 2006, p. 38).

²³ Segundo Santilli (2001), mesmo sem fazer os necessários estudos antropológicos e históricos, este novo grupo chegou a propor uma área identificada provisoriamente com a extensão de 1.347.810 ha.

²⁴ Este grupo foi responsável pela determinação de uma extensão para a área de 1.577.850 ha, desmembrada em cinco áreas contíguas, a saber: Xununuetamu – 53.510 ha, Surumú – 455.610 ha, Raposa – 347.040 ha e Maturuca-Serra do Sol – 721.690 ha. Apesar da proposta de 1.577.850 ha, as lideranças indígenas não aceitaram este desmembramento de suas terras e, no mesmo relatório que havia fixado estes limites, foi estabelecida uma área total de 2.000.000 de hectares, já que foram agregadas algumas aldeias antes deixadas de fora (FERNANDES NETO, 2006, p. 41).

1993 Parecer dos GTs, em caráter conclusivo, é publicado no Diário Oficial da União no dia 21 de maio, propondo ao Ministério da Justiça o reconhecimento da extensão contínua de 1,67 milhão de hectares²⁵.

Fonte: Elaboração do autor, baseado nas informações disponíveis em ISA, Instituto Socioambiental, s/d.

O quadro acima apresentado demonstra a luta pela conquista da demarcação, apresentando uma evolução histórica de 1917 a 1993, ou seja, 76 anos de luta. Contudo, e apesar de mais de sete décadas de luta pela demarcação, a questão foi judicializada, conforme se verá a seguir.

1.4.1 A luta pela terra e os conflitos jurídicos

Em 1996, o então presidente da república Fernando Henrique Cardoso assina o Decreto n.º 1.775, que introduz o princípio do contraditório no processo de reconhecimento de terras indígenas, permitindo a contestação por parte dos atingidos, conforme seu Art. 2º:

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.

Muitos questionaram o teor do Decreto, afirmando que seria contrário ao Art. 231 da Constituição Federal, uma vez que este artigo reconhece o direito dos indígenas às suas terras. No mesmo ano são apresentadas 46 contestações administrativas contra a demarcação da TIRSS por ocupantes não índios e pelo governo de Roraima; contudo, o então ministro da Justiça, Nelson Jobim, rejeita os pedidos de contestação apresentados à Funai e propõe uma redução de cerca de 300 mil hectares da área, que exclui vilarejos que serviram como antigas bases de apoio à garimpagem, estradas e fazendas tituladas pelo Incra (ISA, s/d).

Em 1998 é assinada a Portaria 820/98, que declara a TI Raposa-Serra do Sol posse permanente dos povos indígenas, em área contínua e em 1999 o Governo de Roraima impetra

²⁵ Esta ainda não era a área total a ser demarcada, sofrendo nova ampliação no futuro.

mandado de segurança no Superior Tribunal de Justiça (STJ), com pedido de anulação da Portaria n.º 820/98 (Mandado de segurança 6210/1999). Em 2002 o STJ nega esse pedido.

A celeuma judicializada continua, conforme o quadro abaixo:

Tabela 5 - Evolução histórica da judicialização da demarcação da TIRSS - 2003 - 2005 (continua)

ANO	ACONTECIMENTO
2003	<p>Em novembro, organizações indígenas Arikon, Alicidir e Sodiur lançam carta-manifesto contra a homologação da TI em área contínua, defendida pela Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. O documento também critica as ações do MPF (Ministério Público Federal), que visam fechar cem casas comerciais no município de Pacaraima. Conforme a carta, a recomendação da CDH não atende às necessidades da maioria dos indígenas, mas aos interesses do CIR (Conselho Indígena de Roraima), com o respaldo da Igreja Católica e da Diocese de Roraima.</p>
2004	<p>Em fevereiro, o Supremo Tribunal Federal (STF) recebe os autos do processo impetrado pela Fundação Nacional do Índio (Funai) contra a criação dos municípios de Uiramutã e de Pacaraima, alegando que ambos foram instituídos dentro de reservas indígenas demarcadas pela União.</p> <p>Em março, o juiz Helder Girão Barreto, da 1ª Vara Federal de Roraima, defere liminar que suspendeu parcialmente os efeitos da Portaria 820/98, do Ministério da Justiça. Ainda em março, o CIR apresenta à Comissão de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), em Washington, EUA, petição com denúncias de violação aos direitos indígenas no Brasil.</p>
2005	<p>Em janeiro, a ministra Ellen Gracie, do STF, suspende em liminar o processo de demarcação da Reserva Raposa-Serra do Sol. O plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) extingue todas as ações que contestavam a demarcação.</p> <p>O ministro da Justiça, Marcio Thomaz Bastos, assina a Portaria n.º 534 em 13 de abril (publicada no DOU no dia 15) ratificando, com ressalvas, a declaração de posse permanente dos grupos indígenas Ingarikó, Makuxi, Taurepang, Wapixana e Patamona sobre a TI. As ressalvas excluíram da TI Raposa-Serra do Sol: I) a área do 6º Pelotão Especial de Fronteira (6º PEF), no município de Uiramutã, Estado de Roraima; II) os equipamentos e instalações públicos federais e estaduais atualmente existentes; III) o núcleo urbano atualmente existente da sede do município de Uiramutã, no Estado de Roraima; IV) as linhas de transmissão de energia elétrica; V) os leitos das rodovias públicas federais e estaduais atualmente existentes. A portaria determina que os ocupantes não-indígenas deverão ser retirados no prazo de um ano.</p> <p>O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva assina Decreto s/n.º. em 15 de abril, homologando a demarcação da TI. A Polícia Federal inicia em 17 de abril a Operação Upatakon para garantir a efetivação da homologação.</p> <p>O presidente da Funai publica a Portaria n.º 671, em 13 de maio, na qual cria uma Comissão Técnica para dar continuidade ao procedimento indenizatório pelas benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé instaladas por ocupantes não-índios na TI. Um incêndio destrói parcialmente a ponte que dá acesso à aldeia Maturuca, na Reserva Indígena Raposa-Serra do Sol. A Polícia Federal acredita que o incêndio tenha sido criminoso.</p> <p>Em junho, arroteiros e índios contrários à homologação bloqueiam um trecho da rodovia BR-174, na região de Boa Vista (RR). Em setembro, alguns dias antes da festa de homologação, incentivados por políticos e fazendeiros locais, cerca de 150 índios ligados à Sociedade de Defesa dos Índios Unidos de Roraima (Sodiur) invadiram e incendiaram o Centro de Formação e Cultura da Vila Surumu, na Raposa-Serra do Sol, a 230 km de Boa Vista.</p>

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em ISA, s/d.

Na sequência dos fatos, em 20 de maio de 2005 foi ajuizada, no Supremo Tribunal Federal, a ação popular contra a União, de autoria do senador da República Augusto Affonso Botelho Neto, assistido pelo também senador Francisco Mozarildo de Melo Cavalcanti, a conhecida Petição n.º 3388. O processo continha 51 (cinquenta e um) volumes, impugnando o modelo contínuo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, trazendo o pedido de suspensão liminar dos efeitos da Portaria n.º 534/2005, do Ministro de Estado da Justiça²⁶, bem como do Decreto homologatório de 15.04.2005, este do Presidente da República.²⁷

Em depoimento na Câmara dos Deputados em Brasília, à Comissão Externa sobre “Discussão acerca da demarcação da área contínua da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol”, em 17/03/04, Darlan Dias, Procurador da República em Roraima, afirmou que:

No que tange à demarcação da área Raposa Serra do Sol, no aspecto jurídico [...] na minha opinião, a forma como foi realizada, por meio da Portaria n.º 820, de 1998, atende ao que estabelece o § 1º do Art. 231 da Constituição Federal, que traz a definição da terra tradicionalmente ocupada pelos índios. Para contrapor um argumento que tem sido apresentado, terra indígena não é só aquela onde há uma maloca instalada, mas também aquela utilizada nas atividades produtivas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais, nos termos da Carta Magna (BRASIL, 2004, p. 4).

Dias entendeu que não houve vício na demarcação de forma contínua, uma vez que não somente onde estão estabelecidas as moradias, mas a área necessária à satisfação dos preceitos constitucionais de proteção aos indígenas deve ser considerada terra indígena. Chama atenção o procurador para a necessidade da preservação dos recursos ambientais como uma das funções dessas terras indígenas em fase de demarcação.

Ainda na fala de Darlan, o mesmo se diz surpreso pelo fato de haver vários povos indígenas contrários à demarcação em tela: “Surpreendo-me sinceramente, chegando de fora e analisando a questão, de ver um grupo indígena, representado pela ARIKON, ALIDICIR e

²⁶ A Portaria 534/2005 retificou a declaração de posse permante dos povos da TIRSS: “Art. 1º Ratificar, com as ressalvas contidas nesta Portaria, a declaração de posse permanente dos grupos indígenas Ingarikó, Makuxi, Taurepang e Wapixana sobre a Terra Indígena denominada Raposa Serra do Sol. Art. “2º A Terra Indígena Raposa Serra do Sol, com superfície de um milhão, setecentos e quarenta e três mil, oitenta e nove hectares, vinte e oito ares e cinco centiares e perímetro de novecentos e cinquenta e sete mil, trezentos e noventa e nove metros e treze centímetros, situada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, Estado de Roraima [...]”.

²⁷ Art. 1º Fica homologada a demarcação administrativa, promovida pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI, da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, destinada à posse permanente dos Grupos Indígenas Ingarikó, Makuxi, Patamona, Taurepang e Wapixana, nos termos da Portaria n.º 534, de 13 de abril de 2005, do Ministério da Justiça.

SODIUR²⁸, que se opõe à homologação da demarcação da própria terra que também é deles (p. 5)”.

Nas discussões, ainda na Comissão da Câmara dos Deputados, importante anotar a fala do antropólogo Paulo Santilli sobre a possibilidade de presença macuxi na região da Raposa Serra do Sol:

A conclusão a que esse grupo de pesquisadores²⁹ chegou, resumindo, foi: “Não nos atrevemos, no entanto, a apresentar datações, mesmo relativas entre pinturas e gravados, exceto que são anteriores a que os dados étnicos históricos possam alcançar, isto é, mais de 300 anos antes do presente”. Assim, se reunirmos as informações lingüísticas (sic) que nos apontam profundidade de 4.500 anos para a distinção dessas 55 línguas de mesma filiação, com os dados arqueológicos, embora não tenha sido possível ter procedido à datação por carbono-14 ou por termoluminescência, verificaremos que a conclusão dos pesquisadores é de que têm pelo menos mais de 300 anos de idade. Portanto, há evidências de continuidade de ocupação dessa região pelos atuais habitantes. (SANTILLI, sobre a possibilidade de presença macuxi na região da Raposa Serra do Sol, p. 13).

A celeuma sobre a presença imemorial dos indígenas na região do Rio Branco era uma das argumentações em contrário à demarcação da TIRSS. Santilli constata que tal presença foi demonstrada pelos estudos elencados, em conformidade com o que se apresentou ao longo de sua fala.

Conforme discorrido ao longo da presente tese, a presença desses povos indígenas na região é registrada, pelo menos, desde o Século XVII³⁰, sendo que desde aquela época os indígenas têm sido atores importantes na história da região, seja como objeto das explorações espanhola, inglesa, holandesa e, principalmente portuguesa, seja como vítimas dos descimentos,

²⁸ ARIKON (Associação Regional Indígena dos Rios Kino, Contingo e Monte Roraima), ALIDICIR (Aliança para o Desenvolvimento das Comunidades Indígenas de Roraima e SODIUR (Sociedade de Defesa dos Índios Unidos de Roraima)

²⁹ O depoente (Santilli) explicou que [...] “foram realizadas pesquisas em 1985, no Projeto Arqueológico de Salvamento, na região de Boa Vista, financiado pelo Governo de Roraima, então Território Federal, que contaram com a participação dos Pesquisadores do CNPq Pedro Augusto Mendes Ribeiro, das Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Ana Lúcia Machado e Vera Lúcia Calandrine, ambas do Museu Paraense Emílio Goeldi, que pesquisaram 23 sítios arqueológicos nos Vales do Uraricoera e do Tacutu, incluindo pinturas rupestres, petróglifos, cerâmicas, urnas funerárias, sobretudo, e peças líticas, que incluem pedras lascadas, polidas e picotadas” (p. 12-13).

³⁰ Para maior entendimento, ver Farage, 1991.

aldeamentos e da escravidão indígenas na região³¹, seja como atores importantes na fixação e desenvolvimento da criação de gado³², seja como “As Muralhas do Sertão”³³.

Os autores da ação popular alegaram vícios que remontam ao processo administrativo de demarcação, “que não foram ouvidas todas as pessoas e entidades afetadas pela controvérsia, e que o laudo antropológico sobre a área em questão foi assinado por apenas um profissional (Dra. Maria Guiomar Melo), o que seria prova de uma presumida parcialidade” (PET. 3388, p. 246). Ainda, argumentaram os autores que a demarcação em área contínua traria “consequências desastrosas para o Estado roraimense, sob os aspectos comercial, econômico e social”, além do comprometimento da segurança e da soberania nacionais.

Ao final, o Supremo Tribunal Federal, tendo como relator o Ministro Ayres Brito e com apenas um voto divergente, o do Ministro Marco Aurélio Mello, considerou que todo o processo administrativo de identificação, demarcação e homologação da TIRSS ocorreria regularmente, ratificando o decreto presidencial de homologação, terminando, pois, com as alegações de ilegalidade da demarcação invocadas pelos não índios que residiam na área delimitada, pelos Municípios de Pacaraima, Uiramutã e Normandia e pelo Estado de Roraima, como se conclui pela ementa:

AÇÃO POPULAR. DEMARCAÇÃO DA TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DEMARCATÓRIO. OBSERVÂNCIA DOS ARTS. 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, BEM COMO DA LEI n.º 6.001/73 E SEUS DECRETOS REGULAMENTARES. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PORTARIA n.º 534/2005, DO MINISTRO DA JUSTIÇA, ASSIM COMO DO DECRETO PRESIDENCIAL HOMOLOGATÓRIO. RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO INDÍGENA DA ÁREA DEMARCADA, EM SUA TOTALIDADE. MODELO CONTÍNUO DE DEMARCAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. REVELAÇÃO DO REGIME CONSTITUCIONAL DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA. A DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS COMO CAPÍTULO AVANÇADO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. INCLUSÃO COMUNITÁRIA PELA VIA DA IDENTIDADE ÉTNICA. VOTO DO RELATOR QUE FAZ AGREGAR AOS RESPECTIVOS FUNDAMENTOS SALVAGUARDAS INSTITUCIONAIS

³¹ Ver Farage, 1991.

³² Para maior entendimento, ver: FARAGE, Nádya. Muralhas do Sertão. Os Povos Indígenas no Rio Branco e a Civilização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991; VIEIRA, Jaci Guilherme. Índios e a colonização Portuguesa no Ponto Mais Extremo da Colônia: o Rio Branco. In: Clio - Série Revista de Pesquisa Histórica. n.º 25-2, UFPE. 2007. Disponível em <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/article/view/24728>>. Acesso em 13 jul. 2023 e; CIRINO, Carlos Alberto Marinho. A “boa nova” na língua indígena: contornos da evangelização dos Wapischana no século XX. Boa Vista: Editora da UFRR, 2009..

³³ Ver idem.

DITADAS PELA SUPERLATIVA IMPORTÂNCIA HISTÓRICO-CULTURAL DA CAUSA. SALVAGUARDAS AMPLIADAS A PARTIR DE VOTO-VISTA DO MINISTRO MENEZES DIREITO E DESLOCADAS PARA A PARTE DISPOSITIVA DA DECISÃO. (Pet 3388, Relator (a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2009, DJe181 DIVULG 24-09-2009 PUBLIC 25-09-2009 REPUBLICAÇÃO: DJe-120 DIVULG 30-06-2010 PUBLIC 01-07-2010 EMENT VOL-02408-02 PP-00229 RTJ VOL-00212- PP-00049).

No corpo da decisão do STF, os ministros cristalizaram o entendimento da corte de que os arts. 231 e 232 da Constituição Federal “são de finalidade nitidamente fraternal ou solidária, própria de uma quadra constitucional que se volta para a efetivação de um novo tipo de igualdade: a igualdade civil-moral de minorias”, que têm experimentado, historicamente, desvantagens comparativas com outros segmentos sociais (PET. 3388, p. 285).

Ainda, a decisão em tela destacou que a Constituição Federal de 1988 usa o substantivo índios “por um modo invariavelmente plural, para exprimir a diferenciação dos aborígenes por numerosas etnias”, como forma de retratar uma diversidade indígena tanto interétnica quanto intra-étnica. Acrescenta, ainda os ministros que “Índios em processo de aculturação permanecem índios para o fim de proteção constitucional. Proteção constitucional que não se limita aos silvícolas, estes, sim, índios ainda em primitivo estágio de habitantes da selva”.

Destacaram também os ministros que:

A Constituição Federal trabalhou com data certa³⁴ - a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) - como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico por essa ou aquela etnia aborígene; ou seja, para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam (p. 7-8).

Outro ponto destacado na decisão é sobre a tradicionalidade da posse nativa, que não perde esse caráter pela não presença no dia da promulgação da CF/1988, uma vez que a reocupação não teria sido realizada por efeito de esbulho por parte de não-índios, como nos casos das fazendas situadas na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, “cuja ocupação não arrefeceu nos índios sua capacidade de resistência e de afirmação da sua peculiar presença em todo o complexo geográfico da Raposa Serra do Sol” (p. 8).

Sobre os direitos originários daqueles povos indígenas sobre as terras em comento, o STF entendeu que estes foram constitucionalmente reconhecidos, e não simplesmente

³⁴ Esta problemática do “marco temporal” não será abordada, de forma profunda, na presente tese de doutoramento, uma vez que o objeto de pesquisa não abarca essa discussão. A despeito da grande importância e da discussão judicial, em especial no próprio Supremo Tribunal Federal, da celeuma acadêmica e na mídia sobre a data de 05 de outubro de 1988, optou-se por não dar profundidade à referida temática. Este doutorando reconhece a necessidade de futuros estudos de aprofundamento do problema.

outorgados, com o que o ato de demarcação se torna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva (p. 9). É, pois, a figura do indigenato que não foi outorgado pelas Constituições ao longo da história do Brasil, senão “reconhecido” e a demarcação é um ato de reconhecimento desse direito originário às terras.

1.4.2 Instrumentos Internacionais

Como visto acima, a decisão do STF focou na Constituição Federal e na visão humanitária e fraternal ali presentes. Além disso, há de se analisar os preceitos protetivos constantes nos instrumentos internacionais de proteção dos direitos dos indígenas, que têm desempenhado papel importante na determinação coletiva internacional, pelo menos em parte, de um despertar desses direitos de forma coletiva (principalmente) e individual, visando o reconhecimento de direitos coletivos específicos para buscar garantir a sua sobrevivência, bem-estar e dignidade como grupo humano.

Antes de adentrar aos instrumentos internacionais, é relevante entender os principais pensadores internacionais sobre os direitos dos povos indígenas. Um dos principais foi Francisco de Vitória, teólogo espanhol do século XVI, que é considerado um dos primeiros pensadores a defender sistematicamente os direitos dos povos indígenas nas Américas. Suas reflexões sobre a justiça da conquista e o tratamento dos nativos anteciparam princípios que só seriam amplamente reconhecidos séculos mais tarde.

Em suas obras, Vitória questionou a ideia de que os indígenas não possuíam razão e, portanto, não eram sujeitos de direitos³⁵. Ele argumentou que todos os homens, independentemente de sua origem, possuem uma natureza racional e, conseqüentemente, direitos inalienáveis.

Como afirma Rafael Ruiz em "Francisco de Vitória e os Direitos dos Índios Americanos" (RUIZ, 2002), “Vitória foi um dos primeiros a defender a ideia de que os índios

³⁵ Ver as obras de Vitória: VITORIA, Francisco de. *Relectiones Theologicae*. Tradução de José Roberto de Castro Neves. 2. ed. São Paulo: Editora ABC, 2019; VITÓRIA, Francisco de *relectio de potestate civili: estudios sobre su filosofia política*. Corpus Hispanorum de Pace. Madrid, p. 540, 2008; Ainda, as obras RUIZ, Rafael. *Francisco de Vitória y los Derechos de los Indios Americanos*. São Paulo: Loyola, 2002. PAGDEN, Anthony. *Las ideas políticas en el siglo XVI*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

eram seres humanos com direitos naturais, e que a conquista espanhola não podia ser justificada por razões religiosas ou políticas” (p. 45). Suas ideias, embora não tenham sido plenamente implementadas na época, influenciaram o pensamento jurídico posterior e contribuíram para o desenvolvimento do direito internacional humanitário.

Outra jurista internacional importante é o Jo Pasqualucci, uma figura fundamental nos estudos sobre os direitos indígenas, especialmente no contexto interamericano. Seus trabalhos, como "The Evolution of International Indigenous Rights in the Inter-American Human Rights System", oferecem análises aprofundadas da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, contribuindo significativamente para a consolidação dos direitos dos povos indígenas nesse sistema. Pasqualeucci destaca que povos indígenas do hemisfério ocidental estão cada vez mais buscando amparo no direito internacional e em fóruns internacionais para garantir seus direitos humanos. Quando faltam leis nacionais que reconheçam esses direitos, ou quando tais leis existem, mas carecem de implementação por falta de vontade política, as comunidades indígenas das Américas recorrem ao sistema interamericano de direitos humanos. Em resposta, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos têm realizado avanços significativos nessa área. Nos anos de 2005 e 2006, a Corte Interamericana emitiu decisões importantes sobre os direitos ancestrais dos indígenas à terra e sobre direitos políticos. Este artigo examina esses casos, bem como decisões anteriores relacionadas aos direitos indígenas no sistema interamericano (PASQUALUCCI, 2006) .

Outro autor importante é James Anaya, renomado especialista em direitos humanos, dedicou grande parte de sua carreira à defesa dos direitos dos povos indígenas. Sua principal contribuição reside na promoção do reconhecimento da diversidade cultural e da autodeterminação dos povos indígenas, defendendo a necessidade de que seus direitos sejam exercidos em igualdade de condições. Anaya enfatiza a importância da autodeterminação dos povos indígenas por meio da consulta prévia, livre e informada, bem como da proteção dos territórios tradicionais e dos recursos naturais. Suas ideias encontram eco na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, da qual foi um dos principais arquitetos.

Para Anaya (2005) a autodeterminação está associada a um conjunto de normas de direitos humanos fundamentadas nos princípios de liberdade e igualdade, estabelecendo um padrão de legitimidade política dentro do contexto contemporâneo dos direitos humanos. No que diz respeito aos povos indígenas, a doutrina do direito internacional dos direitos humanos estabeleceu obrigações que concretizam o conceito: direito à não discriminação, à preservação cultural, ao acesso a terras e recursos, ao desenvolvimento, ao bem-estar social e ao

autogoverno. A participação indígena, exemplificada pela consulta prévia, livre e informada prevista na Convenção 169 da OIT, demonstra uma aplicação prática desses direitos.

Num contexto de proteção, especialmente de caráter coletivo, os principais instrumentos internacionais em vigor, dedicados específica e exclusivamente aos direitos dos povos indígenas, são a Convenção n.º 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, adotada pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho em 07 de junho de 1989 e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de setembro de 2007 (ONU, 2007).

1.4.2.1 A Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas

Adotada em 13 de setembro de 2007, pela Assembleia Geral da ONU, a Declaração, que não constitui lei ou tratado internacional, mas estabelece diretrizes e valores a serem tomados em conta pelos diversos atores nacionais e internacionais, foi discutida em sessão da Assembleia Geral da ONU, tendo tido aprovação de 143 países, do texto revisto no Conselho de Direitos Humanos, e tendo votos contrários de quatro (Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia e Austrália). A Declaração é um avanço importante para o tema e tem promovido um olhar mais aprofundado e acurado sobre os direitos dos indígenas. Apesar do fato de que 11 nações se abstiveram de votar, o número de países (grande maioria) concordou, e continua concordando, com os valores expressos no documento, incluindo o Brasil, cujos habitantes indígenas têm sido beneficiados com a existência da Declaração.

A Declaração em tela não é o único instrumento importante sobre direitos indígenas, ombreado com as resoluções relativas às duas Décadas Internacionais dos Povos Indígenas do Mundo³⁶ e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2000)³⁷, compondo os

³⁶ “Em 1993, a Assembleia Geral da ONU proclamou a primeira Década Internacional dos Povos Indígenas do Mundo para o período entre 1995 e 2004. O objetivo principal nesse tempo era a aprovação da declaração. Em 2004, diante do impasse nas negociações e do risco de o processo esfriar, lideranças indígenas chegaram a fazer greve de fome em frente ao prédio da ONU para pressionar os países por uma segunda Década, que foi enfim aprovada a partir de 2005 até 2014” (Fernando Mathias e Erika Yamada, 2021). Para maior aprofundamento, ver ONU, 2008, especialmente quadro à página 6.

³⁷ “Em setembro do ano 2000, líderes de 189 países se encontraram na sede das Nações Unidas em Nova York e aprovaram a Declaração do Milênio, um compromisso para trabalharem juntos na construção de um mundo mais

principais internacionalmente relevantes a nortear os Países-Membros da ONU na sua relação com os povos indígenas (ONU, 2008). Em adição, os tratados internacionais de direitos humanos relacionados a assuntos indígenas cujos teores são basilares são o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³⁸; o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos³⁹; a Convenção para a Eliminação da Discriminação Racial⁴⁰; a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho; a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e a Convenção da Diversidade Biológica⁴¹, dos quais o Brasil é signatário. Esses instrumentos reafirmam direitos indígenas fundamentais de caráter individual e coletivo para serem observados e respeitados por todos os países que os tenham aceitado (ONU, 2008).

Logo em seu Art. 1º, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas reconhece que estes têm direito, a título coletivo ou individual, “ao pleno desfrute de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos pela Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o direito internacional dos direitos

seguro, mais próspero e mais justo” (ONU, 2000). A aprovação se deu pela Resolução n.º 55/2 da Assembleia Geral da ONU, por chefes de Estado e altos representantes de 191 países, durante a 55ª sessão da Assembleia Geral, a chamada “Cúpula do Milênio das Nações Unidas”, realizada de 6 a 8 de setembro de 2000, na sede da ONU, em Nova Iorque, Estados Unidos.

³⁸ Adotada pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. “Artigo 1º, § 1. Todos os povos têm o direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural”.

³⁹ Em 16 de Dezembro de 1966 a Assembleia Geral adotou o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, cuja entrada em vigor na ordem internacional ocorreu a 23 de Março de 1976. É um instrumento por meio do qual os Estados Partes das Nações Unidas que aderirem e ratificarem o Pacto assumem o compromisso de respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição. “Artigo 1. Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural”.

⁴⁰ Foi adotada pelas Nações Unidas em 21 de dezembro de 1965, tendo sido ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968. “Ao contrário do sistema geral de proteção que tem por destinatário toda e qualquer pessoa, abstrata e genericamente considerada, o sistema especial de proteção dos direitos humanos é endereçado a um sujeito de direito concreto, visto em sua especificidade e na concreticidade de suas diversas relações. Vale dizer, do sujeito de direito abstrato, genérico, destituído de cor, sexo, etnia, idade, classe social, dentre outros critérios, emerge o sujeito de direito concreto, historicamente situado, com especificidades e particularidades” (PIOVESAN; GUIMARÃES, 1998).

⁴¹ É um tratado da Organização das Nações Unidas estabelecido durante a ECO-92 – a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro em junho de 1992, e um dos mais importantes instrumentos internacionais relacionados ao meio ambiente. Entrou em vigor em dezembro de 1993 e o Brasil aprovou o texto por meio do Decreto Legislativo n.º 2, de 1994, e a ratificou por meio do Decreto Federal n.º 2.519 de 16 de março de 1998. Até maio de 2023, 168 países assinaram e ratificaram a Convenção.

humanos”, colocando em pé de igualdade, no que se refere a direitos individuais e coletivos, os indígenas e qualquer outro ser humano, deixando claro o caráter igualitário que se pretendeu imprimir à Declaração, o que coaduna com o texto do Art. 2º, que esclarece serem os povos e pessoas indígenas livres e iguais a todos os demais povos e indivíduos, acrescentando a vedação a qualquer forma de discriminação no exercício de seus direitos, que esteja fundada, em particular, em sua origem ou identidade indígena.

Além disso, afirma o documento o direito a não serem forçosamente assimilados ou destituídos de suas culturas, esclarecendo a estreita relação desses povos com o meio ambiente, destacando que a terra é o fundamento de suas existências coletivas, suas culturas e espiritualidade.

Ao afirmar o direito à autodeterminação, o Art. 5º da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas esclarece que o teor do direito à autodeterminação garante a participação e envolvimento dos povos indígenas na vida nacional do Estado, ao mesmo tempo em que se protege a identidade cultural indígena (ONU, 2008). Não se trata, pois, de eventual direito à soberania ou secessão, o que esclarecem os Art. 18 e 46:

Artigo 18

Os povos indígenas têm o direito de participar da tomada de decisões sobre questões que afetem seus direitos, por meio de representantes por eles eleitos de acordo com seus próprios procedimentos, assim como de manter e desenvolver suas próprias instituições de tomada de decisões.

Artigo 46

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.

Fica claro, portanto, que o direito indígena a ser protegido não pode ser interpretado como direito à soberania dos povos. Trata-se, pois, de garantia da participação nas decisões governamentais de assuntos àqueles atinentes.

No que se refere ao direito à terra, a Declaração preceitua, no Art. 26, que os povos indígenas “têm direito às terras, territórios e recursos que possuem e ocupam tradicionalmente ou que tenham de outra forma utilizado ou adquirido”, sendo-lhes assegurado o direito de de possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional ou de outra forma tradicional de ocupação ou de utilização, assim como aqueles que de outra forma tenham adquirido.

1.4.2.2 A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho

O Brasil ratificou a Convenção 169 da OIT em 2002, por meio do Decreto Legislativo n.º 143, de 20 de junho daquele ano e a promulgou em 2004, através do Decreto n.º 5.051, de 19 de abril. A Convenção passou a compor o sistema jurídico de proteção dos direitos dos povos indígenas no Brasil. O Decreto Legislativo, logo no Art. 1º, estabelece que a Convenção, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, apensa por cópia ao Decreto, será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.

A Convenção estabelece, aos governos, responsabilidades e ação coordenada e sistemática, objetivando a proteção dos direitos dos povos indígenas, além da garantia e o respeito pela sua integridade, com medidas de garantia de igualdade de direitos entre indígenas e não indígenas, a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, o respeito à sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições e a busca da eliminação das diferenças socioeconômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida (Art. 2º).

Em seu Art. 13, a Convenção declara que a aplicação das disposições nela existentes:

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

Já em seu Art. 14, ficou estabelecida a obrigação dos governos em envidar esforços necessários para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

Além disso, a Convenção prevê que os Estados devem prever sanções apropriadas contra toda intrusão não autorizada nas terras dos povos indígenas “ou contra todo uso não autorizado das mesmas por pessoas alheias a eles, e os governos deverão adotar medidas para impedirem tais infrações” (Artigo 18).

Além deste dois institutos, os tratados e convenções internacionais que tratam sobre direitos humanos, como a própria terminologia mostra, abrangem todos os seres humanos, incluindo, obviamente, as pessoas indígenas.

Assim, seja prevista em instrumentos internacionais de proteção aos direitos do indígenas, seja na Constituição Federal, em leis infraconstitucionais, seja por entendimento do Poder Judiciário, em especial o Supremo Tribunal Federal, seja por compreensão de doutrinadores ou da opinião pública, seja pela vontade e convicção dos próprios indígenas, a demarcação de terras indígenas - e no caso em tela da TIRSS - é direito há muito garantido no Brasil.

A forma de usufruto exclusivo constitucionalmente previsto, a qual vai ser aplicada à TIRSS, é o assunto principal do próximo capítulo desta tese. Já se destaca que os contornos a serem analisados são, neste estudo, de duas matizes: a previsão legal e constitucional e; a forma decidida pelo Supremo Tribunal Federal e suas dezenove Condicionantes para a Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

2 USUFRUTO EXCLUSIVO INDÍGENA E SEUS LIMITES

Como apresentado na introdução do capítulo 1 desta tese, o *locus* escolhido para a pesquisa na presente tese de doutoramento é a Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS). Objetiva a análise do modelo de usufruto exclusivo indígena adotado naquelas Terras Indígenas, especificado pelas chamadas Condicionantes impostas pelo Supremo Tribunal Federal para esse usufruto, como um possível modelo ideal de aplicação a todas as futuras demarcações, considerando as limitações legais e constitucionais ao usufruto indígena sobre essas terras. Para tanto, neste capítulo 2, procurou-se analisar o usufruto exclusivo indígena, buscando os contornos de seus limites, à luz da legislação brasileira - principalmente da Constituição Federal -, da doutrina mais relevante e da jurisprudência. Esta última, terá seu estudo aprofundado nos capítulos 3 e 4, razão esta de não ser devidamente analisada neste capítulo.

Metodologicamente, adotou-se, para este segundo capítulo, a pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se fontes legais e doutrinárias como principais.

Ainda, optou-se pelo método indutivo, observando-se fatos particulares e, a partir dessa observação, fazendo uma generalização dos fatos. Também, buscou-se imprimir, durante a pesquisa, o raciocínio indutivo, cuidando para que os dados percebidos na realidade investigada pudessem levar este pesquisador a uma realidade desconhecida, provavelmente verdadeira (TRIGUEIRO ET AL, 2014).

Como técnica de pesquisa e instrumento de coleta de dados, neste segundo capítulo, foram adotadas a pesquisa documental e a bibliográfica, seguindo o aconselhamento metodológico de Fonseca (2002), com a utilização de fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas⁴², além das principais teses de doutoramento e dissertações de mestrado atinentes ao tema, com destaque para o material produzido pela Universidade Federal de Roraima e pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro teve maior atenção deste pesquisador, uma vez tratar-se de uma tese de doutorado do Programa de Doutorado Interinstitucional entre estas duas Instituições de Ensino Superior.

⁴² Para a pesquisa bibliográfica neste segundo capítulo, várias obras foram importantes como fonte de pesquisa, das quais destaco o livro “Missionários, Fazendeiros e Índios em Roraima: a Disputa Pela Terra - 1777 a 1980”, originado da tese de doutorado do Prof. Jaci Guilherme Vieira (UFRR - Curso de História). Para a pesquisa documental, em que pesem as dificuldades de seleção do material a ser usado, foi possível separar e utilizar os discursos dos parlamentares e os depoimentos na Câmara dos Deputados na Comissão Externa que discutia a demarcação da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol, em 17/03/04, em especial o de Paulo Santilli.

2.1 Terra, Territorialidade e Cosmovisão

Inicialmente, em sede de introdução do capítulo, cabe destacar que a visão de terra para os índios que habitavam o Brasil quando da chegada dos europeus era muito diferente daqueles vindos da Europa. Os índios que habitavam a região do Rio Branco, da mesma forma, tinham uma visão bastante diferente daqueles “homens brancos” vindos de outro continente. Marés (2006), assim como Las Casas provavelmente diriam “vindos de outra civilização”.

Fica evidente, já em estudos exploratórios e até mesmo em análises não científicas, que a terra tem um sentido muito mais ligado ao transcendental para os índios. Opostamente, para os não índios capitalistas empreendedores essa visão está ligada à exploração econômica e ao acúmulo de riqueza. Eis aí o início do “Choque de Civilizações” que se desenvolveu na Região do Rio Branco na disputa pela terra, a partir do Século XVII.

Nesse contexto, não há de se buscar, mesmo que a título de teoria a ser provada, uniformizar o conceito de terra sob uma perspectiva universal. O que se busca aqui é a separação das visões sobre o conceito de terra, partindo-se de uma análise do termo “territorialidade”.

2.1.1 Cosmovisão

O termo “cosmovisão” pode ser entendido conforme Evans (2004), para quem trata-se de uma espécie de ‘lente’ intelectual através da qual se pode ver a realidade; um conjunto detalhado de crenças combinadas de forma consistente ou coerente. Pode-se ter um início de compreensão da cosmovisão indígena pelo texto de Kopenawa e Albert (2015), citando três povos indígenas com cosmovisões parecidas:

Os conceitos yanomami, hutukara e urihi a: o mundo como floresta fecunda, transbordante de vida, a terra como um ser que “tem coração e respira”, não como um depósito de ‘recursos escassos’ ocultos nas profundezas de um subsolo tóxico — massas minerais que foram depositadas no inframundo pelo demiurgo para serem deixadas lá, pois são como as fundações, os sustentáculos do céu —; mas o mundo também como aquela outra terra, aquele ‘suprassolo’ celeste que sustenta as numerosas moradas transparentes dos espíritos, e não como esse ‘céu de ninguém’, esse sertão cósmico que os Brancos sonham — incuráveis que são — em conquistar e colonizar (KOPENAWA & ALBERT, 2015. p.16).

Essa visão de mundo por parte dos indígenas, como dito acima, se aparta da visão do empreendedor não indígena. Se o conjunto de crenças e valores que se materializam como uma lente intelectual que permite ter uma visão de mundo é ligado fortemente à terra, esta tida como um ser vivo, em conjunto com dimensões transcendentais de outra terra, onde habitam os espíritos, evidentemente não se pode “nivelar” essa cosmovisão com a do Estado ou do não índio. Seja por meio de legislação ou por políticas públicas, a obrigação de se considerar a cosmovisão indígena quando se trata de terra ou de território a ser demarcado, é inarredável.

2.1.2 Territorialidade

A palavra territorialidade designa a qualidade que o território ganha de acordo com a sua utilização ou apreensão pelo ser humano (SAQUET; SPOSITO, 2008). Assim, a captura do sentido da palavra está ligada às pessoas que a utilizam ou capturam seu significado. Carlos Frederico Marés, em sua obra “O renascer dos povos indígenas para o direito”, explica que, à época do descobrimento e conquista pela Europa, a cosmovisão concebida pelos índios existentes no Brasil era muito mais concentrada em valores ligados à vida em comunidade e sua ligação com o espaço geográfico. Para o autor, na época da conquista, as nações indígenas que habitavam as Américas provavelmente tinham um conceito mais forte de família, parentesco, afinidade ancestral, língua, costumes e religiões comuns do que de limites territoriais (MARÉS, 2006).

Para os europeus que chegavam às Américas, os valores que lhes vinham à mente ligados à terra eram voltados ao enriquecimento, ao acúmulo de bens, especialmente os de maior valor, como o ouro, algumas madeiras, etc.

Essa diferença de visão de mundo ligada à palavra “terra” pode ser entendida conforme Haesbaert e Limonad (2007), para os quais o território não deve ser confundido com a “simples materialidade do espaço socialmente construído, nem com um conjunto de forças mediadas por esta materialidade”. Para esses autores, o território é sempre, e concomitantemente, “apropriação (num sentido mais simbólico) e domínio (num enfoque mais concreto, político-econômico) de um espaço socialmente partilhado” (p. 42).

Ainda segundo os mesmos autores, se referindo ao vocábulo “território”, trata-se de uma construção histórica e, portanto, social, a partir das relações de poder (real e simbólico) que

envolvem, de forma simultânea, sociedade e espaço geográfico (que também é, de alguma forma, natureza). De outra banda, Raffestin (1993) entende territorialidade como um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional de sociedade espaço-tempo, em busca da maior autonomia possível⁴³.

Ao analisar a visão de território (ou a suposta falta de visão, ventilada por alguns), Gallois (2004, p. 39) argumenta que essa visão não é a mesma por parte de todos os povos indígenas:

Em muitos trabalhos acadêmicos, a produção antropológica evidencia um desconhecimento indígena do que seja território, atestando inclusive a inexistência dessa noção para determinados grupos. Nesses casos, a mobilidade espacial funciona como uma espécie de prova de que não há território (...). Análises como esta procuram descrever as concepções indígenas a partir de noções abertas de território e de limites, extremamente variáveis. Teríamos então de analisar caso a caso, as respostas dos grupos indígenas a (sic) conversão de seus territórios em terras, uma vez que como sugere João Pacheco de Oliveira Filho “não é da natureza das sociedades indígenas estabelecerem limites territoriais precisos para o exercício de sua sociabilidade”. Tal necessidade advém exclusivamente da situação colonial a que essas sociedades são submetidas.

Neste trabalho de doutoramento, me filio ao entendimento de separação⁴⁴ apresentado no voto do Ministro Relator Ayres Britto (2008), no julgamento da PET 3388, que versava sobre a terra indígena Raposa Serra do Sol:

Somente o ‘território’ enquanto categoria jurídico-política é que se põe como o preciso âmbito espacial de incidência de uma dada Ordem Jurídica soberana, ou autônoma. O substantivo ‘terras’ é termo que assume compostura nitidamente sociocultural, e não política. A Constituição teve o cuidado de não falar em territórios indígenas, mas, tão só, em ‘terras indígenas’. A traduzir que os ‘grupos’, ‘organizações’, ‘populações’ ou ‘comunidades’ indígenas não constituem pessoa federada. Não formam circunscrição ou instância espacial que se orne de dimensão política. Daí não se reconhecer a qualquer das organizações sociais indígenas, ao conjunto delas, ou à sua base peculiarmente antropológica a dimensão de instância transnacional. Pelo que nenhuma das comunidades indígenas brasileiras detém estatura normativa para comparecer perante a Ordem Jurídica Internacional como ‘Nação’, ‘País’, ‘Pátria’, ‘território nacional’ ou ‘povo’ independente. Sendo de fácil percepção que todas as vezes em que a Constituição de 1988 tratou de ‘nacionalidade’ e dos demais vocábulos aspeados (País, Pátria, território nacional e povo) foi para se referir ao Brasil por inteiro. (...) Áreas indígenas são demarcadas para servir concretamente de habitação permanente dos índios de uma determinada etnia, de par com as terras utilizadas para suas atividades produtivas, mais as ‘imprescindíveis à

⁴³ Apesar de ter empregado o mesmo conceito em minha dissertação de mestrado, com o título “A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DAS TERRAS INDÍGENAS: o caso da Raposa Serra do Sol”, desenvolvida no Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia da Universidade Federal de Roraima - 2013, a análise de Haesbaert e Limonad (2007) é atual e cabível nesta tese de doutorado.

⁴⁴ Uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro, em especial a Constituição Federal, não permite a existência de soberania em terras indígenas, e sim estabelece essas terras como *locus* para reprodução dos usos, costumes e tradições indígenas, da posse, da permanência, da habitação, da produção econômica e da reprodução física e cultural das etnias nativas.

preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar’ e ainda aquelas que se revelarem ‘necessárias à reprodução física e cultural’ de cada qual das comunidades étnico-indígenas, ‘segundo seus usos, costumes e tradições’ (usos, costumes e tradições deles, indígenas, e não usos, costumes e tradições dos não índios). (...) A Constituição de 1988 faz dos usos, costumes e tradições indígenas o engate lógico para a compreensão, entre outras, das semânticas da posse, da permanência, da habitação, da produção econômica e da reprodução física e cultural das etnias nativas. O próprio conceito do chamado ‘princípio da proporcionalidade’, quando aplicado ao tema da demarcação das terras indígenas, ganha um conteúdo peculiarmente extensivo.

Como se pode verificar no capítulo 1 desta tese, a luta pela demarcação da TIRSS foi, em grande parte, a luta pela identificação e limitação geográfica do território para servir de meio para a perpetuação de suas identidades enquanto grupos sociais. Nota-se que, neste caso, a visão de território por parte dos indígenas em luta pela demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol calcava-se em um espaço físico, geográfico, mas ligado à área necessária para a perpetuação buscada.

Ao se comparar a forma de visão e de utilização da terra por índios e não índios, nota-se que o modelo ocidental de propriedade individual não foi adotado pelas sociedades indígenas. Diferentemente, os povos indígenas, ao encaminharem suas reivindicações às autoridades nacionais, “ênfatizam o grupo como um todo e não indivíduos isolados; isso não só com relação à delimitação justa de territórios, como também em questões de assistência médica, educação e outros benefícios a que têm direito” (RAMOS, 1988, p. 14). Assim o foi quando da luta pela demarcação da TIRSS, como nas demais demarcações de terras indígenas, pois a luta sempre foi em favor de uma coletividade, e não para favorecer indivíduos.

2.1.3 Terra

Segundo o Dicionário Michaelis, terra é “(lat. terra) 1 O planeta em que habitamos. 2 A parte sólida desse planeta, não ocupada pelo mar. 3 A superfície da parte sólida do mesmo planeta, onde crescem os vegetais. 4 Solo, chão. 5 Terra solta, pó, poeira. 6 Lugar ou localidade onde se nasceu ou onde se habita”. Assim, como dito acima, por terem os índios uma cosmovisão muito diferente dos não índios, não se pode tentar fazer uma “uniformização” de cosmovisões da terra. Não se pretende estabelecer o conceito de habitação permanente, método de uso, atividade produtiva ou qualquer um dos elementos que as constituem, de acordo com a perspectiva civilizada (SILVA, 2006), uma vez que a visão do modo de produção capitalista ou

socialista (a visão do bem-estar do “homem branco”) não se aplica às terras indígenas, tampouco ao modo de ser e à cosmovisão dos índios.

Desta forma, ao se buscar analisar a Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em que pesem os ordenamentos legais, e sobre esta terra em particular, as 19 Condicionantes impostas pelo STF, não se pode perder de vista a forma com que os indígenas percebem o mundo em que vivem⁴⁵.

Ademais, a Constituição Federal, procurando incluir a cosmovisão indígena, define como sendo terras tradicionalmente ocupadas pelos índios “as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições” (Art. 231, § 1º).

2.2 Usufruto e os direitos reais

Os direitos reais⁴⁶ (também chamados de direito das coisas) são um conjunto de normas que regem as relações jurídicas concernentes aos bens materiais ou imateriais suscetíveis de apropriação pelo homem (DINIZ, 2022) e visam regulamentar as relações entre os homens e as coisas, traçando normas tanto para a aquisição, o exercício, a conservação e a perda de poder dos homens sobre esses bens como para os meios de sua utilização econômica⁴⁷.

⁴⁵ Viveiros de Castro, em prefácio intitulado “O Recado da Mata”, à obra “A queda do céu” de Kopenawa e Albert (2015), ao apresentar o conceito de indígena: “Índigena — ETIM lat. indigena,æ, ‘natural do lugar em que vive, gerado dentro da terra que lhe é própria...’ (Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, s.v.), acrescenta ser a terra “um atributo imanente ao sujeito, não uma relação extrínseca com um objeto apropriável. Não são poucos os povos indígenas do mundo a afirmarem que a terra não lhes pertence, pois são eles que pertencem à terra”.

⁴⁶ “Direitos Reais” é uma expressão que foi preconizada por Savigny e que vem sendo aceita pela maioria da doutrina e dos Códigos (DINIZ, 2022, digital).

⁴⁷ Vide o que dizem a respeito: Lafayette, Direito das coisas, 2. ed., Rio de Janeiro; Orlando Gomes, Direitos reais, 6. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1978, p. 9; Sebastião José Roque, Direito das coisas, São Paulo, Ícone, 1994, p. 13-20; Rui Geraldo Camargo Viana, O panorama dos direitos reais no novo Código Civil, Simpósio sobre o novo Código Civil brasileiro (coord. Pasini, Lamera e Talavera), São Paulo, 2003, p. 51-74; Arnaldo Rizzardo, Direito das coisas, Rio de Janeiro, Forense, 2003; Luís Paulo Cotrim Guimarães, Direito civil, Rio de Janeiro, Elsevier, 2007, p. 117-229; Mário A. Konrad e Sandra L. N. Konrad, Direito civil 2, Coleção Roteiros Jurídicos, São Paulo, Saraiva, 2008, p. 47-137; Luciano de Camargo Penteado, Direito das coisas, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008; Fábio V. Figueiredo e Brunno Pandori Giancoli, Direito civil, Coleção OAB

O conteúdo do direito das coisas consta no Código Civil, no Livro III da Parte Especial. Os arts. 1.196 a 1.510 abrangem a posse, a propriedade e os direitos reais sobre coisas alheias, tanto os de gozo (enfiteuse – CC, Art. 2.038; CC de 1916, arts. 678 a 694), superfície, servidão, usufruto, uso, habitação, concessão de uso especial para fins de moradia (CC, arts. 1.225, XI, e 1.473, VIII e § 2º), concessão de direito real de uso, laje e legitimação de posse (CC, arts. 1.225, XII, acrescentado pela Lei n. 11.481/2007 e XIII, acrescentado pela Lei n. 13.465/2017 – e 1.473, IX e § 2º e Lei n. 13.465/2017, arts. 25 a 27) como os de garantia (penhor, anticrese, hipoteca e alienação fiduciária para o fiduciário) e ainda, os de aquisição (o compromisso ou promessa irrevogável de venda) e a alienação fiduciária para o fiduciante (CC, arts. 1.368-B, 1.417 e 1.418; Dec.--Lei n. 58, de 10-12-1937; Dec. n. 3.079, de 15--9-1938; Lei n. 649, de 11--3--1949; Lei n. 6.014, de 27--12--1973; Lei n. 4.380, de 21--8--1964, Art. 69; Lei n. 6.766, de 19-12-1979, arts. 25 a 36) (DINIZ, 2022, digital).

Tratam, os direitos reais, de uma categoria onde a eficácia *erga omnes* do direito real é mais enérgica e forte do que a que se manifesta no direito pessoal; daí empregar as expressões “direito absoluto” e “relativo”. O primeiro (real) é oponível contra todos e o segundo (pessoal), apenas contra uma ou algumas pessoas determinadas⁴⁸ (DINIZ, 2022, digital).

2.2.1 Usufruto no Direito Civil

Originário do direito romano, foi definido por Paulo como *jus alienis rebus utendi fruendi, salva rerum substantia* (Digesto, Frag. 1º), ou seja, o direito de usar uma coisa pertencente a outrem e de perceber-lhe os frutos, ressalvada sua substância. Nas palavras de

Nacional, São Paulo, Saraiva, 2009, v. 1, p. 154--90; Gustavo Tepedino, Comentários ao Código Civil (coord. Antonio Junqueira de Azevedo), São Paulo, Saraiva, 2011, v. 14; Sílvio Luís F. da Rocha, Direitos reais, São Paulo, Malheiros, 2010; Guilherme C. N. Gama, Direitos reais, São Paulo, Atlas, 2011.

⁴⁸ Aqui, Maria Helena Diniz cita o entendimento de Demogue, *Notions fondamentales du droit privé*, p. 405 e s. Vide, ainda, Serpa Lopes, *op. cit.*, p. 21; W. Barros Monteiro, *op. cit.*, v. 3, p. 9. Kelsen (*op. cit.*, v. 1, p. 255) afirma: “a distinção entre direitos reflexos relativos e absolutos não é feliz, já que também os chamados ‘direitos absolutos’ são meramente relativos, pois apenas consistem na relação de uma pluralidade de indivíduos com um determinado indivíduo. O direito reflexo de propriedade não é um direito absoluto, é o reflexo de uma pluralidade de deveres de um número indeterminado de indivíduos em face de um e mesmo indivíduo com referência a uma coisa, diferentemente do direito de crédito que é apenas o reflexo de um dever de um determinado indivíduo em face de outro indivíduo também determinado. A relação secundária com uma coisa determinada não é limitada aos direitos reais, pois também pode existir nos chamados direitos pessoais, como quando alguém, por um contrato de venda, se obrigou a transferir para a propriedade de outrem um bem determinado móvel ou imóvel”.

Beviláqua (1997, p. 309) “o usufruto é o direito real, conferido a alguma pessoa, durante certo tempo, que a autoriza a retirar, de coisa alheia, frutos e utilidades, que ele produza”. Segundo Pontes de Miranda, o usufruto é o exercício do direito de propriedade, que é limitado no tempo, e se pudesse ser concebido como perpétuo, teria quase todos os inconvenientes da enfiteuse (MIRANDA, 1971).

O conceito de usufruto é uma consequência da própria estrutura fornecida pela lei. Já no Código Civil de 1916, no Art. 713, este conceito se fazia presente: “Constitui usufruto o direito real de fruir as utilidades e frutos de uma coisa enquanto temporariamente destacado da propriedade”. O Código Civil de 2002 não trouxe a conceituação. Venosa (2022, p. 435) entende o usufruto como um direito real transitório que concede a seu titular (usufrutuário) “o poder de usar e gozar durante certo tempo, sob certa condição ou vitaliciamente de bens pertencentes a outra pessoa, a qual conserva sua substância”.

Já para Orlando Gomes, na 21ª edição, que foi atualizada por Luiz Edson Fachin (2012, p. 309), trata-se de “direito de usar e perceber frutos de coisa alheia, de usar e fruir [...] direito de compreensão geral, que abrange todo o valor econômico da coisa compatível com a conservação da nua propriedade”.

Este instituto já era conhecido na Época Clássica do Direito Romano, sendo seu nascimento ligado ao Direito de Família. Quando havia o casamento homem-mulher, esta não adentrava à família do marido, não tendo a possibilidade de herdar. Assim, como forma de garantir participação no patrimônio, a esposa era constituída como usufrutuária de alguns bens e, com a morte do marido, esta não ficaria na penúria (VENOSA, 2022).

Na atualidade, o Direito de Usufruto encontra previsão legal no Código Civil, em seus artigos 1.390 a 1.411. Conforme dito acima, o atual CC não traz conceito do instituto, porém em seu Art. 1.394 prevê que “O usufrutuário tem direito à posse, uso, administração e percepção dos frutos”. Desta forma, o titular do Direito de Usufruto poderá usar a coisa objeto do Usufruto, bem como fruir ou gozar dos frutos.

O Código Civil prevê, em sua parte especial, Livro III (Do Direito das Coisas), a existência dos Direitos Reais (Título II). Trata-se de uma categoria elevada de direitos ligada ao patrimônio das pessoas, sendo que no Capítulo IX, Título VI do CC está previsto o Direito Real de Usufruto.

Do ponto de vista legal, o CC estabelece em seu Art. 1.390 que “O usufruto pode recair em um ou mais bens, móveis ou imóveis, em um patrimônio inteiro, ou parte deste, abrangendo-lhe, no todo ou em parte, os frutos e utilidades”. Isso demonstra a natureza bastante abrangente

do instituto, podendo ser utilizado para pequenas coisas (móveis ou imóveis), bem como para todo o patrimônio de alguém.

Já no Art. 1.394, o Código Civil prescreve que “O usufrutuário tem direito à posse, uso, administração e percepção dos frutos”, ou seja, o direito ao uso e à fruição do bem.

2.2.1.1 Características

Como principais características do usufruto destaca-se a coexistência de dois direitos reais, com titulares distintos, sobre o mesmo bem. Por um lado, o proprietário (nu proprietário), que continua com seu direito de disposição do bem (previsto no Art. 1228, CC), pois desmembrou os direitos de uso e gozo, cedendo-os ao usufrutuário. Por outro lado, o usufrutuário, que passa a desfrutar de um direito real, protegido pelo poder de seqüela e pela oponibilidade *erga omnes* (VENOSA, 2022; DINIZ, 2022; GOMES, 2012).

Outra característica marcante é o fato de ser um direito real sobre coisa alheia. Trata-se de um direito real (oponível *erga omnes*) sobre uma coisa que não pertence ao seu titular, pois o usufrutuário não é dono da coisa, uma vez que ainda existe um proprietário.

Também, trata-se de um direito temporário. Nas palavras de Gonçalves (2014), o usufruto se extingue com a morte do usufrutuário (CC, Art. 1.410, I) ou, quando incorrer sobre bem em favor de pessoa jurídica, no prazo de trinta anos (Art. 1.410, III), podendo ser a tempo certo ou ainda alcançar certa condição ou estado (obtenção de diploma de nível universitário, casamento, etc.). Ainda segundo Gonçalves, desfigura-se o usufruto se lhe for atribuída perpetuidade.

Nota-se que os acessórios devem seguir o bem principal, conforme prevê o Art. 1.392 do Código Civil: “Salvo disposição em contrário, o usufruto estende-se aos acessórios da coisa e seus acrescidos”.

2.2.1.2 Constituição e direitos do usufrutuário

Constitui-se, no caso de imóveis, pelo registro no cartório de registro de imóvel, em obediência ao Art. 108 do CC, combinado com o Art. 1.391, que diz: “O usufruto de imóveis, quando não resulte de usucapião, constituir-se-á mediante registro no Cartório de Registro de Imóveis”.

Quanto aos direitos do usufrutuário, dispõe o Art. 1.394 do Código Civil que: “O usufrutuário tem direito à posse, uso, administração e percepção dos frutos”. Contudo, Gonçalves (2014) entende ser esta apenas uma previsão dos direitos mínimos do usufrutuário, sendo possível que o título constitutivo amplie tais direitos. O autor argumenta com o Art. 1.445 do Código Civil português, que preceitua: “Os direitos e obrigações do usufrutuário são regulados pelo título constitutivo do usufruto; na falta ou insuficiência deste, observar-se-ão as disposições seguintes [...]”. Sendo assim, o que se pode verificar é que os direitos reservados ao usufrutuário são abrangentes, permitindo a este um espectro suficiente para permitir usar e gozar desse de forma muito semelhante ao proprietário.

2.2.2 Usufruto Exclusivo Indígena

Já a Carta Régia de 30 de julho de 1609 reconhecia e garantia os direitos aos indígenas sobre suas terras:

Hei por bem, que os ditos gentios sejam senhores das suas fazendas, nas povoações em que morarem, como o são na serra, sem lhes poderem ser tomadas, nem sobre ellas se lhes fazer molestia, nem injustiça alguma. E o Governador, com o parecer do ditos Religiosos, aos que vierem da serra assignará logares, para nelles lavrarem, e cultivarem, não sendo já aproveitados pelos Capitães, dentro no tempo, como por suas doações são obrigados; e das Capitánias, e logares, que lhes forem ordenados, não poderão ser madados para outros contra sua vontade (salvo quando elles livremente o quizerem fazer (BRASIL, 1609).

Além da garantia da terra em si, a Carta Régia previa a proteção da integridade física, preocupando-se com proteções relacionadas às injustiças, moléstias, deslocamentos forçados, preservação das vilas indígenas já estabelecidas. No mesmo sentido, estabelecia o Alvará Régio de 1º de abril de 1680:

“[...] E para que os ditos Gentios que assim decerem e os mais que ha de prezente melhor se conservem nas Aldeas, Hei por bem que sejam senhores de suas fazendas como o são no Certão sem lhe poderem ser tomadas nem sobre elles se lhes fazer molestia, e o Governador com parecer dos ditos Religiosos assignará aos que descerem do Certão logares convenientes para nelles lavrarem e cultivarem e não

poderão ser mudados dos ditos logares contra sua vontade, nem serão obrigados a pagar foro ou tributo algum das ditas terras, ainda que estejam dadas em sesmaria a pessoas particulares por que na concessão destas se reservaria sempre o prejuizo de terceiro, e muito mais se entende e quero se entenda ser reservado o prejuizo e direito dos Índios primarios e naturaes Senhores dellas.”.

Portanto, a previsão legal de reconhecimento desses direitos é antiga, desde o ano de 1.609 em terras brasileiras. É o que se entende por indigenato, descrito por Barbosa (2001, p. 190-191) como um “direito congênito distinto da posse e da propriedade, imprescritível e não sujeito à confirmação, derogador de qualquer outro direito imobiliário, ou outro, incidente sobre terras que os índios ocupassem ou que viessem a ocupar descidos do Sertão”. Para Barbosa, este reconhecimento ao indigenato foi incorporado nas Constituições Republicanas, inclusive na atual.

Da mesma forma, no Decreto n.º 426, de 24 de julho de 1845, o Estado reconhecia o direito de usufruto dos indígenas sobre as terras por eles ocupadas. Em seu Art. 1º (redação original):

§ 3º Precaver que nas remoções não sejam violentados os Índios, que quizerem ficar nas mesmas terras, quando tenham bem comportamento, e apresentem um modo de vida industrial, principalmente de agricultura. Neste ultimo caso, e enquanto bem se comportarem, lhes será mantido, e ás suas viúvas, o usufructo do terreno, que estejam na posse de cultivar.

As condições exigidas eram o bom comportamento e já terem algum domínio “de modo de vida industrial”, como preferência aos saberes agrícolas.

Anteriormente, o Diretório de 03 de maio de 1757 já dispunha a obrigação do Diretor em cuidar da posse indígenas sobre terras para o trabalho:

19 Depois que os Directores tiverem persuadido aos Índios estas sólidas, e interessantes máximas, de sorte, que eles percebam evidentemente o quanto lhes será útil o trabalho, e prejudicial a ociosidade; cuidarão logo em examinar com a possível exatidão, se as terras, que possuem os ditos Índios (que na forma das Reais ordens de Sua Majestade devem ser adjacentes às suas respectivas Povoações) são competentes para o sustento das suas casas, e famílias; e para nelas fazerem as plantações, e as lavouras; de sorte, que com a abundância dos gêneros possam adquirir as conveniências, de que até agora viviam privados, por meio do comércio em benefício comum do Estado.

Também a Lei n.º 16 de 12 de agosto de 1834 já previa a responsabilidade das Assembleias Legislativas Provinciais em organizar o estabelecimento de colônias indígenas: “Art. 11: Também compete ás Assembléas Legislativas Provinciaes: [...] § 5º Promover, cumulativamente com a Assembléa e o Governo Geraes, a organização da estatística da Provincia, a catechese, e civilização dos indígenas, e o estabelecimento de colonias”.

Ainda, as Constituições Republicanas de 1934, 1946, 1967 e a Emenda Constitucional

n.º 1 de 1969 são expressas nesse fim, todas contendo disposições sobre a competência da União para legislar sobre a incorporação dos indígenas, denominando-os silvícolas⁴⁹.

Na atualidade, com a vigência da Constituição Federal de 1988, diferentemente do usufruto previsto no Código Civil, o usufruto indígena sobre suas terras está previsto na Constituição Federal, em seu Art. 231, segundo o qual são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Esta previsão constitucional estabelece o reconhecimento do indigenato⁵⁰ como fator que possibilite ao indígena ter direito a viver, se reproduzir (biológica e culturalmente) nas terras onde tradicionalmente ocupe.

Nesse contexto, destaque-se que a Constituição Federal de 1988 adotou um conjunto de normas que forma o que se pode chamar de direito constitucional indigenista brasileiro atual e seus princípios seriam: a) princípio do reconhecimento e proteção do Estado à organização social, costumes, línguas, crenças e tradições dos índios originários e existentes no território nacional; b) princípio do reconhecimento dos direitos originários dos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam e proteção de sua posse permanente em usufruto exclusivo para os índios; e c) princípio da igualdade de direitos e da igual proteção legal (AGRA; BONAVIDES; MIRANDA, 2009).

Sobre o tema, Paulo Torminn Borges comenta:

Precisamos garantir aos índios lugar onde possam ter a sua própria vida, segundo sua cultura, onde possam caçar, onde possam pescar e onde possam viver isolados na intromissão inoportuna dos brancos que, em regra, só lhes levam males: doenças, maus costumes, e intranquilidade. Mas este dever da comunidade política não pode nem precisa ser feito arbitrariamente (BORGES, 1991, p. 37).

É, pois, uma função de perpetuação da própria identidade e da existência dos indígenas como povo.

⁴⁹ Constituição de 1934: “Art. 5º - Compete privativamente à União:[...] XIX - legislar sobre:[...] m) incorporação dos silvícolas à comunhão nacional”; Constituição de 1946: “Art 5º - Compete à União:[...] XV - legislar sobre:[...] r) incorporação dos silvícolas à comunhão nacional.” Constituição de 1967: “Art. 8º Compete à União:[...] XVII - legislar sobre:[...] o) nacionalidade, cidadania e naturalização; incorporação dos silvícolas à comunhão nacional”; EMC n.º 1-/69: “Art. 8º Compete à União:[...] XVII - legislar sobre:[...] o) nacionalidade, cidadania e naturalização; incorporação dos silvícolas à comunhão nacional.” (levantamento feito por MARCHINI, 2024).

⁵⁰ “A Carta Régia de 30 de julho de 1609 e o Alvará Régio de 1º de abril de 1680 ressalvaram as terras indígenas em relação às concessões de sesmarias e inauguraram a figura do indigenato. Desde então, o direito territorial indígena sempre foi resguardado como direito congênito, diferenciado do direito de propriedade e das terras devolutas” (BARBOSA, 2001, p. 55).

Atualmente, o preceito constitucional brasileiro estabelece que as terras indígenas são de domínio da União, mas que essas terras devem ser destinadas a esses em forma de usufruto exclusivo. Souza Filho (1998) entende que a lei brasileira logrou criar uma situação especial para os povos indígenas e seus territórios, fazendo-os de propriedade pública, estatal, e posse privada, mas coletiva, não identificável individualmente. Ainda para o autor, para quem está acostumado à aplicação dogmática do direito, “fica relativamente fácil de entender a propriedade pública destas terras, mas difícil de aceitar que a terra não é individual” (SOUZA FILHO, 1998, p. 121-122). Sendo assim, a terra indígena não pode ser enquadrada no conceito dogmático de propriedade, pois propriedade privada não é. Souza Filho entende ainda que é vedado o exercício do direito brasileiro de propriedade dentro das terras indígenas porque é indisponível, não pode ser utilizada por ninguém além dos indígenas, não pode ser dividida em propriedades individuais e não é um bem da comunidade indígena. Neste contexto, estamos discutindo sobre território, mesmo sem soberania e com limitada autonomia (SOUZA FILHO, 1989).

No entender de José Afonso da Silva (2008), em parecer requerido pelo Conselho Indígena de Roraima (CIR) [...] “São terras vinculadas ao cumprimento dos direitos indígenas sobre elas, reconhecidos pela Constituição como direitos originários (Art. 231), que, assim, consagra uma relação jurídica fundada no instituto do indigenato, como fonte primária e congênita da posse territorial”. Ainda no mesmo parecer, Silva afirma que, no que diz respeito às benfeitorias, a lei não permite ações e pedidos de compensação contra os indígenas, uma vez que não são acionáveis, mas sim contra a União, a quem cabe zelar e impedir a execução de atos que violem os direitos indígenas nas terras que eles ocupam.

Silva entende que, quando a Constituição declara caber aos silvícolas a posse permanente das terras por eles habitadas, “isto não significa um simples pressuposto do passado como ocupação efetiva, mas, especialmente, uma garantia para o futuro, no sentido de que essas terras inalienáveis são destinadas, para sempre, ao seu habitat.”⁵¹ (SILVA, 1993, p. 22).

⁵¹ Fica evidente, pois, que a posse garantida aos indígenas sobre suas terras não tem o caráter provisório da posse no usufruto civil. Nesta, o poder sobre a coisa (direito de usar e gozar da coisa alheia, que compõem o usufruto civil) é temporário, resultante de um negócio jurídico entre as partes (VENOSA, 2022; GONÇALVES, 2014; DINIZ, 2022), naquela a posse, exercida por meio do usufruto exclusivo, é permanente, sem prazo para terminar. Assim, tanto a posse quanto o usufruto, nos dois casos, são diferentes. Mesmo sendo um usufruto constitucional, continua sendo um direito real sobre coisa alheia (PINTO FERREIRA, 1995, p.446).

Por outra banda, quanto à exploração de recursos hídricos e a pesquisa e lavra dos recursos minerais, a Constituição Federal, no Art. 49, prevê a competência do Poder Legislativo para autorizar essa exploração: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais”. Desta forma, em que pese ac discussão acalorada em curso, essa competência ainda é exclusiva daquela Casa Legislativa.

Cabe destacar que as terras indígenas demarcadas são de patrimônio da União, sendo, pois, bens públicos (Art. 20, XI), não sendo possível a aplicação dos caracteres do usufruto civil.

2.2.2.1 Alcance e objeto do usufruto exclusivo indígena constitucional e legalmente estabelecido

O Art. 231 da Constituição Federal é o alicerce do Estatuto Constitucional Indígena e trata de dois assuntos muito importantes na relação Estado - povos indígenas: o reconhecimento dos direitos territoriais e da diversidade cultural.

O conjunto principiológico contido na Carta Magna brasileira de 1988 prezou pela defesa das diferenças, no caso dos povos indígenas, reconhecendo a validade de suas crenças, valores, cosmovisões, culturas e modos de vida. Para a proteção dessa validade, as terras indígenas são um espaço de perpetuação dessa diferença reconhecida e protegida constitucionalmente. Esses espaços, na visão de Sánchez (2017, p. 31) são demarcados para que os povos indígenas possam exercer os “seus direitos autônômicos (de autogoverno, jurisdição, instituições próprias, territorialidade, direitos culturais, definição do seu desenvolvimento econômico, social e cultural, etc.), ele precisa ser instituído como entidade territorial autônoma e como parte constitutiva de uma nova organização territorial do Estado”. Vale dizer, o reconhecimento da existência de pluralismo, não unicamente territorial, mas cultural, social e governamental. No mesmo entendimento, Villares (2009, p. 113-115), entende que a Constituição Federal reconhece os direitos originários dos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, com o intuito de efetivar a proteção da vida indígena atual e das gerações futuras, prestigiando, assim, a tradição jurídica brasileira do instituto do indigenato.

Essas terras a serem demarcadas pela União estão descritas no parágrafo 1º do Art. 231 da Constituição Federal como:

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Pode-se deduzir do parágrafo 1º que o legislador constitucional se debruçou sobre seis aspectos das terras a serem demarcadas: a) habitação em caráter permanente; b) as que servem à produção; c) ao caráter da preservação ambiental; d) o bem-estar dos indígenas; e) a reprodução física e cultural indígena e; f) tudo ligado aos usos, costumes e tradições dos indígenas ali residente.

2.2.2.1.1 As terras que servem à produção

Sobre a exploração das terras que servem à produção, no Recurso Especial 219.983, precedente da Súmula 650 do STF, o Min. Nelson Jobim destacou, em relação ao reconhecimento de terras indígenas, que:

“Há um dado fático necessário: estarem os índios na posse da área. É um dado efetivo em que se leva em conta o conceito objetivo de haver a posse. É preciso deixar claro, também, que a palavra ‘tradicionalmente’ não é posse imemorial, é a forma de possuir; não é a posse no sentido da comunidade branca, mas, sim, da comunidade indígena. Quer dizer, o conceito de posse é o conceito tradicional indígena, mas há um requisito fático e histórico da atualidade dessa posse, possuída de forma tradicional.”

Há dois fatores, segundo Jobim, a serem analisados com atenção: a) Estarem os índios na posse da área. Posse de uma comunidade de indígenas, exercendo poder fático sobre a mesma (conceito objetivo); b) o alcance da palavra “tradicionalmente” que, nas palavras de Jobim, não necessariamente imemorial e sim a forma com que a posse é exercida (conceito tradicional indígena). Sobre a forma com que essa posse deve ser exercida, o Ministro Ayres Britto, (Pet. 3.388) explica que essa posse deve ser exercida de forma “qualificadamente tradicional de perdurabilidade da ocupação indígena, no sentido entre anímico e psíquico de que viver em determinadas terras é tanto pertencer a elas quanto elas pertencerem a eles, os

índios.” Essa é a cosmovisão tradicional dos povos indígenas, na qual há uma relação transcendental com a terra e a natureza⁵².

Quanto às “atividades produtivas”, a Carta Magna destina as terras indígenas para a produção de alimentos, inegavelmente. Além de alimentos, a produção aludida pela Constituição Federal está ligada ao modo de vida econômica de cada povo que habitar a terra em questão, como produção artesanal, lida com animais domésticos como o gado, entre outros. No voto do Ministro Ayres Britto, do STF, no caso da Pet. 3.388, o mesmo expressou o entendimento de que a Constituição de 1988 faz dos usos, costumes e tradições indígenas “o engate lógico para a compreensão, entre outras, das semânticas da posse, da permanência, da habitação, da produção econômica e da reprodução física e cultural das etnias nativas”.

Nesse contexto, não há de se falar em modos de produções industriais, ou mesmo agrícolas ou pecuários diferentes da forma com que os indígenas que vivem em uma determinada terra indígena adotam. O Estatuto do Índio (Art. 46) estabelece que “o corte de madeira nas florestas indígenas, consideradas em regime de preservação permanente, [...] está condicionado à existência de programas ou projetos para o aproveitamento das terras respectivas na exploração agropecuária, na indústria ou no reflorestamento”. Pode-se constatar que a própria legislação especial prevê a exploração de madeira, exploração pecuária, indústria ou reflorestamento, embora condicione a existência de planejamento por meio de programas ou projetos.

O Estatuto estabelece que a posse exercida pelos indígenas sobre essas terras deve ser interpretada “de acordo com os usos, costumes e tradições tribais, detém e onde habita ou exerce atividade indispensável à sua subsistência ou economicamente útil” (Art. 23). Evidencia-se que o usufruto aos índios reservado deve servir como meio (jurídico) para a exploração econômica deste, em conformidade com sua cosmovisão.

O Art. 24 dispõe que o usufruto exclusivo indígena abrange “o uso e percepção das riquezas naturais e de todas as utilidades existentes nas terras ocupadas”, sendo, pois, direito dos indígenas explorarem os frutos da terra, ou seja, o que a terra pode produzir, suas riquezas naturais como frutas, raízes, o que vier da água dos rios, lagos e do mar, o que se puder colher das florestas, como castanhas ou madeira. Também assegura o Art. 24 o direito ao “produto da exploração econômica de tais riquezas naturais e utilidades”, como a agricultura, pesca, coleta, criação de animais e outros.

⁵² Sobre a cosmovisão dos povos indígenas e sua visão de territorialidade, ver itens 2.1.1 e 2.1.2 desta tese.

O parágrafo 1º do Art. 24, do mesmo Estatuto, esclarece a utilização dos mananciais e das águas dos trechos das vias fluviais compreendidos nas terras ocupadas como possibilidades dessa exploração pelos indígenas, sendo que o § 2º garante ao índio “o exclusivo exercício da caça e pesca nas áreas por ele ocupadas, devendo ser executadas por forma suasória⁵³ as medidas de polícia que em relação a ele eventualmente tiverem de ser aplicadas”. Neste ponto, o Estatuto do Índio dá ênfase ao caráter exclusivo do usufruto indígena sobre essas terras. A expressão “o exclusivo exercício” não deixa margens de dúvidas se um não índio pode ou não caçar ou pescar dentro dos limites da terra indígena. Ainda, da mesma forma, garante o Art. 18, no § 1º “Nessas áreas, é vedada a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática da caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativa”.

2.2.2.1.2 A exploração das terras indígenas, a preservação ambiental⁵⁴ e o bem-estar dos indígenas

Conforme se constata no § 1º do Art. 231 da Carta Magna brasileira, “São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios [...] as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar”. Esta norma constitucional que reconhece as terras necessárias à preservação dos recursos ambientais está direcionada, holisticamente, à coletividade indígena ali residente e ao meio ambiente como um todo. Trata-se, pois, de reservar espaço suficiente para que haja harmonia entre as atividades de exploração das riquezas da terra e a preservação do meio ambiente. Visando a sustentabilidade da retirada do sustento, para a moradia, retirada de materiais dispostos nos recursos ambientais presentes, estabelece-se uma

⁵³ Art. 34. O órgão federal de assistência ao índio poderá solicitar a colaboração das Forças Armadas e Auxiliares e da Polícia Federal, para assegurar a proteção das terras ocupadas pelos índios e pelas comunidades indígenas (Estatuto do Índio).

⁵⁴ Em minha dissertação de mestrado, na UFRR (2013), no programa de Desenvolvimento Regional da Amazônia, me dediquei à análise da Função Socioambiental da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (SILVA, 2013). Lá pode-se ter uma visão mais acurada da função que desempenha os habitantes daquela TIRSS, desempenhando, além do exercício do direito do usufruto exclusivo indígena, a função socioambiental, tão fundamental para o equilíbrio socioeconômico e ambiental.

“relação de dependência e respeito, marcado pela confirmação de que o meio ambiente é o responsável pelo sustento das relações sociais e culturais do povo indígena” (UBINGER, 2012).

Essa relação de, por um lado, dependência entre extração de recursos e preservação do meio ambiente e, por outro lado, a preservação ambiental para todo o planeta deve ser interpretado segundo o modo tradicional de os índios ocuparem e utilizarem as terras e ao modo tradicional de produção, enfim, ao modo tradicional de como eles se relacionam com a terra.

Ainda, a CF estabelece a garantia de irremovibilidade dos povos indígenas de suas terras como um princípio, contudo, vários são os casos de violação desse direito.

É interessante notar, lamentavelmente, que esse princípio da irremovibilidade, tem sido desrespeitado continuamente, quando da realização de atividades potencialmente causadoras de danos socioambientais nas proximidades das aldeias. A exemplo disso, cita-se aquelas que exploram o potencial hidrelétrico das regiões ecossistêmicas onde vivem os povos indígenas e destroem a fauna aquática (compreendida como principal base de alimentação dos índios). Indubitavelmente, tais atividades têm estimulado o deslocamento compulsório de comunidades atingidas diretamente pela instalação dos grandes empreendimentos ao redor das aldeias. (FILIPPIN, 2010).

São várias as obras que resultam em grandes impactos ambientais, violando a irremovibilidade dos povos indígenas de suas terras e, ainda mais grave, violentando o meio ambiente, retirando espaço físico de onde os povos indígenas poderiam extrair alimentos e demais riquezas naturais de suas terras. Cita-se o caso da construção da Usina Hidrelétrica Balbina⁵⁵, no qual o povo indígena Waimiri-Atroari, na divisa dos estados de Roraima e Amazonas, foi vítima de deslocamento compulsório, em 1987, de aproximadamente “um terço do total da população indígena Waimiri-Atroari para outras partes da Reserva Indígena, em consequência (sic) da inundação de uma grande extensão do seu território provocada pelo fechamento das comportas da Usina Hidrelétrica de Balbina” (BAINES, 1994, p. 2).

Contudo, ao se analisar o Art. 225 da Constituição Federal, constata-se que a Carta impõe, para todos, uma atitude de proteção ambiental, visando o bem-estar da coletividade, preceituando que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Poder-

⁵⁵ Com o fechamento das comportas da Usina Hidrelétrica Balbina, em 1987, e o deslocamento compulsório do grupo que vivia em casas pequenas no Posto Indígena Taquari, a administração do PWA mandou os Waimiri-Atroari construir uma casa comunal "tradicional" no local escolhido para o novo aldeamento, porém, "melhorada" com alicerce de concreto (BAINES, 2000, p. 153). Para saber mais, ver a obra de Baines, Stephen G. A usina hidrelétrica de Balbina e o deslocamento compulsório dos Waimiri-Atroari. *Série Antropologia*, v. 166, p. 1-15, 1994.

se-ia entender haver aqui um conflito de permissões/vedações legal-constitucionais: a) a legislação permite aos índios a exploração de caça e pesca em suas terras; b) a CF estabelece a obrigação de preservação ambiental. Conclui-se que pode haver, a depender da forma como a tradição indígena de um povo lida com o binômio exploração-conservação, pois “todos” têm direito ao meio ambiente equilibrado, o que acarreta uma responsabilidade (e possível responsabilização) de todos. Esse assunto será melhor explorado no próximo capítulo desta tese.

2.2.2.1.3 A reprodução física e cultural indígena

A reprodução física, ou biológica, é assegurada aos povos indígenas com elementar direito de existência enquanto grupo. Nesse ponto, a CF é clara ao garantir políticas públicas e condutas de entidades e servidores públicos para garantir a existência desses povos. Novamente, exemplo contundente é o do povo indígena Waimiri-Atroari, que teve brusca redução de sua população. Com a construção da BR 174, no início da década de 1970, a população do povo Waimiri-Atroari, que era de aproximadamente 1.500 pessoas, chegou a 374 no ano de 1986⁵⁶.

Quanto à reprodução cultural indígena, as interferências ocorridas ao longo da história brasileira, desde Cabral até os dias atuais, têm influenciado a cultura dos povos indígenas que tiveram qualquer contato com não indígenas. Como visto no capítulo 1 desta tese, os contatos dos europeus com os povos indígenas amazônicos, (no caso deste estudo, o que mais interessa é a região do Rio Branco), não foram harmônicos nem pacíficos. Pelo contrário, a cultura e costumes dos povos indígenas foram violentados de várias formas, desde o aprisionamento, o descimento, os aldeamentos, a escravidão, dentre outras formas de violações⁵⁷. O português que dominou o território dos povos indígenas na Amazônia brasileira impôs sua forma de ver o mundo (eurocentrismo) desde o início. Ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX o direito, no Brasil, foi caminhando em direção ao reconhecimento de igualdade (pelo menos em tese) de direitos aos indígenas em relação a todos os cidadãos brasileiros. Contudo:

⁵⁶ Informação retirada do depoimento de José Porfírio Fontenele de Carvalho, na obra de Milanez (2015), publicado na obra Waimiri-Atroari (2017). Contudo, em conversas minhas com alguns indígenas na Terra Indígena Waimiri-Atroari, testemunhas ainda vivas da década de 70, dizem que o número de indivíduos era mais do que 3.000.

⁵⁷ Ver as obras de Vieira, 2003 e Farage, 1991.

A cidadania foi, em tese, outorgada aos indígenas, com igualdade jurídica, mas com o efeito necessário de que essas populações fossem tratadas como invisíveis e imaginadas (quase “fantasmas”), sem qualquer protagonismo social e carentes de relevância política. Tratados como lembrança histórica, os índios deviam ser conduzidos à integração nacional, à modernidade, à urbanização e à mestiçagem. Constituíram-se, na prática, cidadanias diferenciadas, cidadãos de segunda classe, com hierarquização das sociedades e estabelecimento de privilégios para certos grupos (ARAUJO JUNIOR, 2018, p. 136 – 137).

Atrelada à questão cultural, a presença da Igreja junto aos portugueses dominadores é um fator crucial quando se fala da reprodução cultural indígena. Quando dos primeiros contatos destes com outra civilização, a religião dos indígenas brasileiros era muito diferente da católica europeia, o que abalou profundamente a cosmovisão dos povos conquistados, uma vez que a forma de ocupação da Amazônia pela Coroa Portuguesa foi “a cruz e a espada”⁵⁸, na qual os catequistas católicos exerceram importante papel de converter os indígenas com a “cruz”, utilizando-se da parceria Igreja-Coroa Portuguesa, esta última trazendo a “espada”.

Nesse contexto, atualmente a CF garante que as políticas estatais sejam no sentido de proteção da preservação dos valores culturais indígenas. A CF faz emergir a positividade da garantia da reprodução física e cultural dos indígenas, na qual a territorialidade indígena “assume ponto central para a garantia de direitos, no fundamento da cosmovisão indígena que corpo, vida, comunidade e terra são o território” (SARTORI JUNIOR, 2017, p. 142). Assim, ao estatuir a obrigação do respeito pela identidade cultural e a preservação de seus valores, a CF reconhece a cosmovisão indígena, em especial a relacionada ao território (sua territorialidade).

2.2.2.1.4 Os usos, costumes e tradições dos indígenas

Como dito acima, a forma com que o português impôs sua forma de vida (ou de conquista) aos indígenas brasileiros foi tirânica, evidentemente eurocêntrica, sem levar em consideração os costumes ou cosmovisão destes.

A guerra aos indígenas da costa atlântica e a sua incondicional submissão foi condição para o estabelecimento da colônia chamada Brasil, e o ponto de partida para uma estrutura institucional que se baseava no postulado de uma desigualdade fundamental entre os cidadãos, bem como no pleno direito ao exercício ilimitado da

⁵⁸ Ver idem.

força e de práticas arbitrárias e repressivas contra aqueles que estavam sendo constantemente incorporados ao sistema. [...] Tudo o que se passa fora destes espaços sociais [espaços sociais e políticos europeizados] é definido como “sertão” ou “fronteira”, locus de recursos que podem vir a ser apropriados pelos cidadãos da metrópole que para ali se desloquem de forma permanente ou eventual. Os moradores dessas regiões, caracterizados como “outros”, isto é, exteriores à sociedade, passam à condição de despojos de guerra ou refugiados, vistos em consequência como desprovidos de direitos e investidos em obrigações não claramente estabelecidas (OLIVEIRA, 2016, p. 18).

O homem “civilizado” da Europa via o “selvagem” americano como ser intelectualmente muito inferior, cujos valores eram atrasados, infantis e sem sofisticação. Por outro lado, o Brasil era visto como um local de oportunidades de apropriação de riquezas para portugueses que para cá vinham. Em Roraima, não foi nada diferente deste quadro, pois os portugueses viam os indígenas como mão de obra escrava, num primeiro momento, e “muralhas do sertão”⁵⁹, em um outro momento.

Ao longo dos últimos três séculos o Direito brasileiro foi passando de instrumento estatal de opressão e escravização indígena a protetor da própria existência desses povos, passando a reconhecer que, da mesma forma que a cultura, os usos, costumes e tradições são umbilicalmente ligados à cosmovisão. Para os povos indígenas, a forma com que se relacionam entre si, os costumes ligados a essa forma de relacionamento, as tradições cultuadas e transmitidas entre as gerações são resultantes de uma construção histórica de cada povo, frutos das experiências e valores adotados ao longo de muito tempo.

Contudo, foi com a CF de 1988 que o Brasil rompe com a visão de tutela e aculturação dos povos indígenas, adotando uma nova matriz a orientar o direito indigenista, primando pelo respeito à diferenciação social e o reconhecimento da ordem social dos povos indígenas, seus costumes e cosmovisões. Nesse contexto, o § 1º do Art. 231 estabelece que são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles “habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e **as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições**” (grifo nosso), reconhecendo, assim, a forma de ver o mundo (cosmovisão) dos indígenas na exploração de suas terras.

⁵⁹ Para maior entendimento, ver: FARAGE, Nádia. Muralhas do Sertão. Os Povos Indígenas no Rio Branco e a Civilização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991; VIEIRA, Jaci Guilherme. Índios e a colonização Portuguesa no Ponto Mais Extremo da Colônia: o Rio Branco. In: Clio - Série Revista de Pesquisa Histórica. n.º 25-2, UFPE. 2007. Disponível em <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/article/view/24728>>. Acesso em 13 jul. 2023 e; CIRINO, Carlos Alberto Marinho. A “boa nova” na língua indígena: contornos da evangelização dos Wapichana no século XX. Boa Vista: Editora da UFRR, 2009.

No mesmo sentido, a Convenção n.º 169 da OIT, que trata dos direitos dos povos indígenas e tribais, protege o direito dos indígenas de terem respeitadas suas cosmovisões já no seu Art. 1º:

ARTIGO 1º - A presente Convenção aplica-se a: a) povos tribais em países independentes cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, **por seus próprios costumes ou tradições** ou por uma legislação ou regulações especiais (grifo nosso).

O Art. 231 e parágrafos, da Constituição Federal brasileira estão em sintonia com este artigo da Convenção da OIT. A garantia do reconhecimento à diferença, seus valores díspares da população circundante, usos e costumes a serem respeitados e preservados.

No Art. 2º da mesma Convenção, fica patente a responsabilidade dos governos em zelar pelo reconhecimento desses valores e direitos, protegendo a forma de viver dos indígenas e reconhecendo suas diferenças como válidas.

ARTIGO 2º

1. Os governos terão a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática para proteger seus direitos e garantir respeito à sua integridade.

2. Essa ação incluirá medidas para:

[...]

b) promover a plena realização dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando sua identidade social e cultural, seus costumes e tradições e suas instituições;

Trata-se, pois, do reconhecimento da existência de autodeterminação, inclusive institucional, dos povos indígenas. O respeito à integridade, a proteção dos direitos sociais, econômicos e culturais tornam o atual momento histórico-jurídico muito diferente daquele que vigorava quando da chegada da Coroa Portuguesa nas terras do Rio Branco (Século XVII), dos outros séculos que se seguiram, e dos primeiros momentos do Século XX. A CF/1988, como dito anteriormente, é o divisor de águas da mudança da visão estatal brasileira sobre os indígenas.

Merecem destaque, ainda, os artigos da Resolução 169 da OIT: 8º “1. Na aplicação da legislação nacional aos povos interessados, seus costumes ou leis consuetudinárias deverão ser levados na devida consideração” e 17 “3. Deverão ser tomadas medidas para impedir que pessoas alheias a esses povos tirem proveito de seus costumes ou do desconhecimento das leis por parte de seus membros para assumir a propriedade, posse ou uso de terras que lhes pertençam”.

2.2.2.1.5 Limites do usufruto exclusivo indígena

Além do apresentado nos itens 2.2.2.1.1 a 2.2.2.1.4, todos focados no § 1º do Art. 231 da CF, passarei a analisar, doravante, o disposto no § 2º, o qual estabelece que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios “destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”. Buscarei analisar aqui os limites impostos a esse direito/poder dos indígenas à exploração, por meio do usufruto exclusivo a eles garantidos. Lembro que não há ligação automaticamente direta às regras e limites estabelecidas no direito brasileiro ao usufruto civil (Código Civil, dos Art. 1.390 a 1.411)⁶⁰.

O § 2º do Art. 231 da CF evidencia o motivo pelo qual as terras são demarcadas, ou seja, a posse permanente. Em que pese a propriedade (domínio) das terras indígenas ser da União, a posse permanente estará disponível aos indígenas ali residentes. Quanto ao alcance desse usufruto, o parágrafo delimita “as riquezas do solo”, aí compreendidos os frutos produzidos pelo solo.

Quanto às riquezas dos rios e dos lagos, esse usufruto pode ser entendido como abrangendo as águas, correntes ou não, existentes nas terras indígenas, que servirão para o aproveitamento e suas riquezas, em especial a comida ali encontrada, como peixes e outros animais, além da riqueza cultural e social existente nas águas, como as ligadas à navegação por canoas, à vegetação existente ao longo dos rios e lagos⁶¹, etc. O parágrafo 3º do Art. 231 restringe esse aproveitamento dos recursos hídricos, “incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra de riquezas minerais em terras indígenas” apenas com autorização do congresso nacional, “ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes asseguradas a participação nos resultados da lavra, na forma da lei”.

⁶⁰ Ver item 2.2.1 desta tese.

⁶¹ Caso emblemático da ligação de povos indígenas com os rios e lagos é o dos índios Warao, da Venezuela. Esses povos se fixam em comunidades sobre palafitas e suas atividades de subsistência são tradicionalmente localizadas em margens fluviais, marítimas e zonas úmidas (pântanos, manguezais, florestas inundáveis) (ROSA, 2020). Para maior entendimento, ver o estudo de Tardelli, 2023 (TARDELLI, Gabriel Calil Maia. Os Caminhos dos Warao: Configurações dos Deslocamentos entre Venezuela, Brasil e Guiana. Espaço Ameríndio, v. 17, n. 1, p. 341-370, 2023).

O Estatuto do Índio, em seu Título I, que trata dos princípios e definições a nortear aquele Estatuto, preceitua que “Cumpra à União, aos Estados e aos Municípios, bem como aos órgãos das respectivas administrações indiretas, nos limites de sua competência, para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos” (Art. 2º). Ao estabelecer as responsabilidades da União, determina no inciso IX “garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição, a posse permanente das terras que habitam, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes”.

É, portanto, o Estatuto do Índio que regulamenta a previsão constitucional do usufruto indígena, determinando que a União deverá demarcar as terras indígenas, assegurando aos índios a posse exclusiva, na forma do usufruto.

Como se nota claramente, o usufruto exclusivo indígena não segue as mesmas características do usufruto civil, seja pela previsão no ordenamento jurídico, seja pela natureza de posse sobre bem público daquele e sobre bens particulares, neste.

Ainda no Estatuto do Índio, no Capítulo II, que trata sobre as Terras Ocupadas, o diploma legal estabelece que “Cabe aos índios ou silvícolas a posse permanente das terras que habitam e o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes” (Art. 22), repetindo na íntegra o preceito contido no Art. 2º do mesmo Estatuto.

O Estatuto do Índio, em seu Art. 44, estabelece que essas riquezas (protegidas no Art. 231 da Constituição Federal), nas áreas indígenas, somente podem ser exploradas pelos silvícolas. Nesse sentido, Dallari (2008) entende que o exercício da posse previsto nos artigos constitucionais não se limita aos agrupamentos das habitações em que dormem, mas “abrange toda a área onde os índios obtêm o indispensável para sua sobrevivência digna, colhendo os frutos da natureza, plantando, criando gado ou pescando, dependendo das condições de cada região” (2008). Ainda segundo o autor, “é na área circundante às habitações que o índio identifica, colhe e utiliza plantas medicinais, bem como o material necessário à edificação das casas e à fabricação de roupas, utensílios, enfeites e objetos destinados aos seus rituais, como também suas armas”. Outro ponto sobre o qual o autor deposita importância, sobre a área geográfica onde será exercida a posse permanente indígena, é o espaço circundante, onde são enterrados os mortos, pelos quais têm grande respeito e veneração.

3 A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - PARTE DISPOSITIVA E CondicionanteS

Como visto anteriormente, o modelo adotado para o exercício do usufruto exclusivo indígena na TIRSS é objeto de estudo da presente tese. Em função do caráter emblemático dado pelo STF à questão, fazendo com que houvesse grande interesse e cobertura do caso pela mídia nacional e internacional, as atenções se voltaram para aquela Corte, passando a opinião pública a esperar que haveria uma certa resolução do problema ali envolvido, talvez até mesmo uma extrapolação dos ditames constitucionais, sobretudo sobre a celeuma das demarcações de terras indígenas e os limites do usufruto a ser aplicado.

No caso, o STF apresentou importantes marcos, com potencial para serem refletidos também nas próximas demarcações de terras indígenas no país. Ao reconhecer a legalidade do processo administrativo da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, sinalizou que aquele procedimento administrativo adotado é viável e legal. Ainda, não entendeu que haveria ofensa à soberania nacional ou segurança territorial na demarcação de terras indígenas em área contígua e faixa de fronteira; também, quanto à possibilidade de a demarcação de terras indígenas ameaçar o princípio federativo e o desenvolvimento da nação aquela Corte assim não entendeu; além disso, reconheceu a proteção dos povos e culturas distintas que compõem a nação brasileira (YAMADA; VILLARES, 2010). Os reflexos práticos, a aceitação e a efetividade de tais marcos serão objeto deste terceiro capítulo, levando-se em consideração a realidade transformada *in loco* para os destinatários (por ora apenas os indígenas da TIRSS).

3.1 A Decisão do STF e suas Fundamentações

A Decisão da Petição 3.388 Roraima é polêmica e objeto de estudos por vários pesquisadores, em várias instâncias acadêmicas ou não. Seu teor implica, para uns uma atuação do STF dentro dos limites constitucionais do ordenamento jurídico brasileiro e, para outros,

extrapolação do papel e dos limites outorgados pela própria Constituição Federal aos ministros daquela Corte⁶².

A ementa da decisão, já em seu cabeçalho, se apresenta robusta e abrangendo várias dimensões que se apresentaram no processo em questão. Abarca os possíveis vícios no processo demarcatório, a condição indígena da demarcação (modelo contínuo) e seu regime constitucional, o constitucionalismo fraternal em primeiro plano, além das institucionais (Condicionantes) apresentadas pela Corte.

EMENTA: AÇÃO POPULAR. DEMARCAÇÃO DA TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DEMARCATÓRIO. OBSERVÂNCIA DOS ARTS. 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, BEM COMO DA LEI n.º 6.001/73 E SEUS DECRETOS REGULAMENTARES. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PORTARIA n.º 534/2005, DO Pet 3.388 / RR MINISTRO DA JUSTIÇA, ASSIM COMO DO DECRETO PRESIDENCIAL HOMOLOGATÓRIO. RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO INDÍGENA DA ÁREA DEMARCADA, EM SUA TOTALIDADE. MODELO CONTÍNUO DE DEMARCAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. REVELAÇÃO DO REGIME CONSTITUCIONAL DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA. A DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS COMO CAPÍTULO AVANÇADO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. INCLUSÃO COMUNITÁRIA PELA VIA DA IDENTIDADE ÉTNICA. VOTO DO RELATOR QUE FAZ AGREGAR AOS RESPECTIVOS FUNDAMENTOS SALVAGUARDAS INSTITUCIONAIS DITADAS PELA SUPERLATIVA IMPORTÂNCIA HISTÓRICO CULTURAL DA CAUSA. SALVAGUARDAS AMPLIADAS A PARTIR DE VOTO-VISTA DO MINISTRO MENEZES DIREITO E DESLOCADAS PARA A PARTE DISPOSITIVA DA DECISÃO.

Na parte dispositiva, que é apresentada após o cabeçalho e é composta por enunciados que refletem as teses jurídicas contidas na decisão (GUIMARÃES, 2015, p. 71; FONSECA, 2006, p. 37), o STF apresentou dezoito itens.

Item n.º 1 - Exclusões da Área Demarcada

Celeuma levada ao Supremo Tribunal Federal, mas que fora resolvida por meio da Portaria n.º 534/2005 do Ministro da Justiça, tendo como objeto a exclusão da área demarcada do 6º Pelotão Especial de Fronteira, os núcleos urbanos dos Municípios de Uiramutã e Normandia, os equipamentos e instalações públicos federais e estaduais à época existentes, as linhas de transmissão de energia elétrica e os leitos das rodovias federais e estaduais também já

⁶² Em pesquisa pelo termo “Terra Indígena Raposa Serra do Sol” no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (feita em 28 abr. 2024), o resultado foram 29 dissertações e 10 teses.

existentes⁶³. Quanto à sede do município de Pacaraima, por estar localizada na Terra Indígena São Marcos, o STF a considerou matéria estranha à demanda em tela.

Item 2 - Inexistência de vícios processuais na ação popular

O Supremo entendeu que houve nulidade dos atos, ainda que formais, que tenham tido por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras situadas na área indígena Raposa Serra do Sol. Ainda, considerou a existência de ilegitimidade passiva do Estado de Roraima, que não foi acusado de praticar ato lesivo ao tipo de bem jurídico para cuja proteção se preordena a ação popular, tendo como consequência a impossibilidade (segundo o STF) de ingresso na condição de autor, uma vez que a legitimidade ativa da ação popular é tão somente do cidadão, declarando que o ingresso do Estado de Roraima e de outros interessados, inclusive de representantes das comunidades indígenas, é exclusivamente como assistentes simples.

Ainda, deu por regular a atuação do Ministério Público na ação (BRASIL, 2009, p. 230-231).

Item 3 - Inexistência de vícios no processo administrativo demarcatório

O Supremo Tribunal Federal, fundado nas regras do Decreto n.º 1.775/96, já declaradas constitucionais por aquela Corte no Mandado de Segurança n.º 24.045, declarou a inexistência de vícios processuais pelas seguintes razões (BRASIL, 2009, p. 231-232):

a. Os interessados tiveram a oportunidade de se habilitar no processo administrativo de demarcação daquelas terras indígenas (Estado de Roraima, o Município de Normandia, os pretensos posseiros e comunidades indígenas, estas por meio de petições, cartas e prestação de informações).

b. Houve a observância das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

c. Os dados e peças de caráter antropológico foram revelados e subscritos por profissionais de reconhecidas qualificação científica e se dotaram de todos os elementos exigidos pela Constituição e pelo Direito infraconstitucional para a demarcação de terras indígenas, não sendo obrigatória a subscrição do laudo por todos os integrantes do grupo técnico (Decretos n.ºs 22/91 e 1.775/96) e;

d. A demarcação administrativa, homologada pelo Presidente da República, é "ato estatal que se reveste da presunção juris tantum de legitimidade e de veracidade" (RE 183.188, da relatoria do ministro Celso de Mello), além de se revestir de natureza declaratória e força auto- Pet 3.388 / RR executória. Não comprovação das fraudes alegadas pelo autor popular e seu originário assistente (letras "a" a "d" ajustadas pelo autor).

⁶³ Quanto ao pedido formulado ao STF sobre a sede do Município de Pacaraima, aquela Corte decidiu que "cuida-se de território encravado na Terra Indígena São Marcos, matéria estranha à presente demanda. Pleito, por igual, não conhecido" (BRASIL, 2009, p. 230).

Desta forma, ao considerar válido o procedimento administrativo de demarcação levado àquela Corte, o STF entendeu que a parte processual foi válida, o que, em tese, apontaria para um posicionamento jurisprudencial daquela Corte. Já aqui fica a primeira reflexão a ser analisada nesta tese: se o processo foi declarado regular pelo STF, seria essa a forma a ser adotada em questões congêneres daquele momento em diante?

Item n.º 4 - O significado do substantivo "índios" na Constituição Federal

Trata do significado do substantivo "índios", extremamente caro à discussão em tela, sendo que o STF reconhece o tratamento plural dado pela CF a uma diversidade indígena. Ainda, reconhece a mesma proteção constitucional aos índios em processo de aculturação, não se limitando (a proteção) àqueles que ainda vivem “na selva”.

O relator, em seu voto, entendeu ter sido o substantivo plural "índios" recolhido pela Constituição com o mesmo sentido que a palavra tem em nossa linguagem coloquial (BRASIL, 2009, p. 266-267), traduzindo o coletivo de índio, assim entendido o "Indígena da América".

Para o relator, o indígena da América não pode ser senão o "nativo", o "aborígene", o "autóctone", apontando especificamente sua interpretação para a acepção de primitivo habitante desse ou daquele país americano, numa clara diferenciação com os agentes colonizadores e a mão-de-obra escrava (portugueses e africanos), ambos vindos para o Brasil com objetivos ou funções peculiares.

Utilizando a definição do Dicionário Escolar da Língua Portuguesa (Ministério da Educação e Cultura, Rio de Janeiro, ano de 1983), o relator define o substantivo "índios" como aquele “usado para exprimir a diferenciação dos nossos aborígines por numerosas etnias, compreendendo-se por etnia todo ‘Grupamento humano homogêneo quanto aos caracteres linguísticos, somáticos e culturais’” (BRASIL, 2009, p. 267).

Ainda, o relator traça características da realidade dos índios brasileiros:

No caso brasileiro, etnias aborígines que se estruturam, geograficamente, sob a forma de **aldeias** e, **mais abrangentemente, vilarejos**. Aldeias e vilarejos em cujo interior se constroem suas habitações (por vezes chamadas de "ocas") e **se relacionam tribos, comunidades, populações**. Não sendo por outra razão que o Art. 231 fala de "línguas" indígenas" (esse primeiro traço de identidade de cada etnia) e o Art. 232 saca de expressões como "**os índios e suas comunidades e organizações**". Isso de parilha com o fraseado "ouvidas as comunidades afetadas", constante do § 3º do Art. 231, revelador do propósito constitucional de retratar uma diversidade aborígine que antes de ser interétnica é, sobretudo, intraétnica (grifo nosso).

Dessa forma, o relator reconhece as características plurais existentes nas regiões onde os índios vivem. Parece remeter à realidade tão presente em Roraima, em especial no caso da ora demarcada Terra Indígena Raposa Serra do Sol, terra essa que não acolhe apenas uma etnia, e sim 5 (cinco) povos, quais sejam Makuxi, Taurepang, Ingarikó, Patamona e Wapichana⁶⁴.

O item n.º 4, que esclarece o significado do substantivo "índios" na Constituição Federal, bem como o n.º 5, que demonstra serem as terras indígenas uma parte essencial do território brasileiro, são declaratórios da visão que a Corte Suprema tem diante dos indígenas, como objeto da proteção constitucional. Essa visão deverá ser aplicada a todas as terras indígenas a serem demarcadas.

Item n.º 5 - As terras indígenas como parte essencial do território brasileiro.

O STF afirma a incidência, com exclusividade, do Direito Nacional nas terras indígenas, uma vez que essas fazem parte do território brasileiro, submetendo-se ao primeiro dos princípios regentes das relações internacionais da República Federativa do Brasil: a soberania ou "independência nacional" (inciso I do Art. 1º da CF). Ainda, esclarece que as terras indígenas não se constituem em unidades da federação, sendo, isso sim, terras federais afetadas.

Reafirma também, como reprodução do texto constitucional, que todas as "terras indígenas" são um bem público federal (inciso XI do Art. 20 da CF).

[...] o que não significa dizer que o ato em si da demarcação extinga ou amesquinhue qualquer unidade federada. Primeiro, porque as unidades federadas pós-Constituição de 1988 já nascem com seu território jungido ao regime constitucional de preexistência dos direitos originários dos índios sobre as terras por eles "tradicionalmente ocupadas". Segundo, porque a titularidade de bens não se confunde com o senhorio de um território político. Nenhuma terra indígena se eleva ao patamar de território político, assim como nenhuma etnia ou comunidade indígena se constitui em unidade federada. Cuida-se, cada Pet 3.388 / RR etnia indígena, de realidade sócio-cultural, e não de natureza político-territorial (BRASIL, 2009, p. 232).

Chama a atenção a decisão para uma possível (e errática, segundo aquela Corte) interpretação de que uma demarcação de terra indígena teria a consequência de conferir autonomia política de um território político, como as unidades da federação.

Em que pesem entendimentos em sentido contrário, o entendimento do Supremo Tribunal Federal tem sido de não alinhamento a possíveis aspirações de reconhecimento de

⁶⁴ Ver capítulo 2, item 2.1 desta tese de doutorado.

territórios políticos para as terras indígenas no Brasil, até porque, conforme se pode concluir da própria decisão daquela Corte na Pet 3388, a Constituição Federal vigente não dá margens a essas interpretações elásticas de suposta existência desse reconhecimento.

Item n.º 6 - Necessária liderança institucional da União, sempre que os estados e municípios atuarem no próprio interior das terras já demarcadas como de afetação indígena

O STF entendeu que entes estatais das três esferas devem atuar nessas terras indígenas sob a liderança institucional da União, em concerto entre essas três esferas, uma vez que a vontade objetiva da Constituição assim preceitua. Ainda, essa atuação deve facilitar um modelo de usufruto indígena que preserva a identidade de cada etnia, possibilitando uma abertura para um relacionamento de mútuo proveito com outras etnias indígenas e grupamentos de não-índios. Cita-se abaixo o texto *ipsis literis* do voto do relator (p. 233):

“Papel de centralidade institucional desempenhado pela União, que não pode deixar de ser imediatamente coadjuvado pelos próprios índios, suas comunidades e organizações, além da protagonização de tutela e fiscalização do Ministério Público (inciso V do Art. 129 e Art. 232, ambos da CF)”.

Segundo a decisão da Corte, a União deve ter papel central na participação dos entes federados dentro da TIRSS, sempre que os estados e municípios atuarem no próprio interior das terras já demarcadas como de afetação indígena, condição claramente aplicável a todas as terras indígenas. Ainda, sinaliza o papel de coadjuvante dos próprios indígenas e estabelece a demarcação como competência do poder executivo da União (Item n.º 8).

Item n.º 7 - As terras indígenas como categoria jurídica distinta de territórios indígenas. O desabono constitucional aos vocábulos "povo", "país", "território", "pátria" ou "nação" indígena

Fica esclarecido, no item 7, que o termo “terra indígena” não se confunde com “território indígena”, sendo somente este último parte da categoria jurídico-política e possível âmbito espacial de incidência de uma dada ordem jurídica soberana e enfatiza que nenhuma das comunidades indígenas brasileiras detém estatura normativa para comparecer perante a ordem jurídica internacional como "nação", "país", "pátria", "território nacional" ou "povo" independente.

Enfatiza que nenhuma das comunidades indígenas brasileiras detém estatura normativa para comparecer perante a Ordem Jurídica Internacional como "Nação", "País", "Pátria", "território nacional" ou "povo" independente. O STF tem o cuidado de deixar bem claro que não se trata de qualquer tipo de soberania atribuída aos povos indígenas na TIRSS. Evidentemente, esta regra é aplicável a todas as terras indígenas demarcadas.

Item n.º 8 - A demarcação como competência do poder executivo da União

Fica explicitada a competência do poder executivo da União para demarcação de terras indígenas, podendo o Presidente da República consultar o Conselho de Defesa Nacional quando se tratar de área de fronteira.

Item n.º 9 - A demarcação de terras indígenas como capítulo avançado do constitucionalismo fraternal

Este item abarca o que o STF chama de Constitucionalismo Fraternal, evocando os Art. 231 e 232 da CF que, segundo aquela Corte, trata-se de uma igualdade civil-moral de minorias, tendo em vista o proto-valor da integração comunitária. Nesta justificativa, o Supremo afirma a necessidade de compensação pelas agruras historicamente impostas aos indígenas, por meio de ações afirmativas. Nesse contexto, tratar-se-ia de um espaço geográfico destinado à preservação da identidade somática, linguística e cultural. Eis uma justificativa cristalina da demarcação da TIRSS como ação afirmativa de reparação histórica, além de criação de um espaço onde poderão dar continuidade ao seu modo de vida.

O termo "Constitucionalismo Fraternal"⁶⁵ foi utilizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na decisão da Petição 3388, refletindo a ideia de que a demarcação de terras indígenas é um avanço do constitucionalismo, promovendo a inclusão e a proteção dos direitos das

⁶⁵ Ronald Dworkin, um dos mais influentes filósofos do direito do século XX, oferece um arcabouço teórico valioso para a compreensão do constitucionalismo fraternal. Sua teoria dos direitos como "trufas" da Constituição, que emergem de uma interpretação moral e política do texto constitucional, encontra eco no ideal de fraternidade. A ideia dworkiniana de que os direitos fundamentais são construídos através de um processo interpretativo que busca a melhor justificação moral da Constituição, alinha-se com a busca por uma interpretação que valorize a fraternidade e a solidariedade, como preconiza o constitucionalismo fraternal. Ambos os conceitos enfatizam a dimensão moral e política da interpretação constitucional, buscando uma aplicação da lei que promova a justiça e a equidade. Ver DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

comunidades indígenas e sugere uma abordagem que vai além da mera aplicação das normas constitucionais, incorporando um compromisso com a justiça social e a inclusão. No caso da Raposa Serra do Sol, o STF reconheceu a importância histórica e cultural da causa indígena, e adotou medidas para garantir a proteção dessas terras. Na própria decisão da Pet. 3388, o STF afirma que se trata de “uma era constitucional compensatória de desvantagens historicamente acumuladas, a se viabilizar por mecanismos oficiais de ações afirmativas”(BRASIL, 2009).

No caso, os índios a desfrutar de um espaço fundiário que lhes assegure meios dignos de subsistência econômica para mais eficazmente poderem preservar sua identidade somática, lingüística e cultural. Processo de uma aculturação que não se dilui no convívio com os não-índios, pois a aculturação de que trata a Constituição não é perda da identidade étnica, mas somatório de mundividências. Uma soma, e não uma subtração. Ganho, e não perda. Relações interétnicas de muito proveito, a caracterizar ganhos culturais incessantemente cumulativos. concretização constitucional do valor da inclusão comunitária pela via da identidade étnica (p. 234).

No contexto do entendimento da necessidade de aplicação de um constitucionalismo mais inclusivo e intercultural, o Supremo Tribunal Federal buscou aplicar ao caso da Raposa Serra do Sol uma visão mais humana e humanitária. Ao se analisar o contexto local da TIRSS, em uma unidade da federação que contempla 15% da população sendo indígena, não se poderia aplicar outra forma de cosmovisão senão esta. Ao reconhecer os direitos à terra e ao usufruto exclusivo sobre estas, em comunhão com os não índios, a Corte, provavelmente, buscou facilitar a convivência mais fraternal entre povos diferentes (índios e não índios).

Contudo, ao decidir pela demarcação contínua, em detrimento da proposta da demarcação em ilhas, que preservaria a presença de não índios nas fazendas já estabelecidas, o STF foi incoerente. Se a pretensão é a adoção e fortalecimento de um constitucionalismo fraternal, tratando a todos em um grau de igualdade que se sintam irmãos, não há sentido lógico a opção pela “desintrusão” dos fazendeiros. Não se tratam irmãos com expulsão!

Item n.º 10 - O falso antagonismo entre a questão indígena e o desenvolvimento

Trata do que o STF chama de “falso antagonismo entre a questão indígena e o desenvolvimento”, uma vez que, segundo o Tribunal, é, na verdade, uma oportunidade de indígenas daquelas terras inteirar-se do estilo de vida dos brasileiros não-índios e, caso queiram, adaptem-se àquele modo de vida por vontade livre e consciente. Nas palavras do Relator, trata-se de aculturação, mas não em um cenário em que índios perderiam sua identidade, e sim um somatório, e não uma permuta, menos ainda uma subtração.

Ainda referente às teses jurídicas contidas na decisão (item 10), o relator apresenta a ideia de que a experiência da cosmovisão dos indígenas da TIRSS, em convivência e interação com os não índios, tem o condão de apresentar a estes uma percepção de mundo que pode ser benéfica para todos, citando exemplos como a ideia de propriedade como um bem mais coletivo que individual, o não enriquecimento pessoal à custa do empobrecimento alheio, de uma vida pessoal e familiar com simplicidade ou sem ostentação material e “completamente avessa ao desvario consumista dos grandes centros urbanos”, um tipo não-premeditadamente competitivo de ocupação de espaços de trabalho, de uma postura como que religiosa de respeito, agradecimento e louvor ao meio ambiente de que se retira o próprio sustento material.

Ao se analisar tais exemplos trazidos por aquela Corte Suprema, difícil é perceber o desenvolvimento econômico como resultante (melhor do que a visão não indígena) a potencializar tal crescimento. Evidencia-se que os ministros não se referiam à economia em si, como ciência e resultante do olhar capitalista e das graduações e pós-graduações da ciência “economia”. Está a ser dita uma forma diferente de crescimento, não necessariamente econômico, mas holístico, em maior sintonia com o meio ambiente, mais harmônico nas relações humanas não-predatórias, enfim, colocando a competição e competitividade do mercado em segundo plano.

Os itens n.º 9 e 10 apresentam a visão do STF, que reconhece a necessidade de aprofundamento na proteção dos povos indígenas como um capítulo avançado do constitucionalismo fraternal, além de declarar a inexistência de um antagonismo entre a questão indígena e o desenvolvimento.

item n.º 11 - O conteúdo positivo do ato de demarcação das terras indígenas

O que o STF chama de “O Conteúdo Positivo do Ato de Demarcação das Terras Indígenas” foi subdividido em três marcos:

a) MARCO TEMPORAL⁶⁶: O primeiro aponta para o marco temporal da promulgação da Constituição Federal de 1988 (dia 05 de outubro) para o reconhecimento, aos índios, dos

⁶⁶ Há, atualmente, grande discussão nacional sobre o tema “marco temporal” para demarcações de terras indígenas. Em setembro de 2023, o STF concluiu a apreciação do marco temporal e fixou, entre outras teses, que “a proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição”; Porém, antes de a

direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam⁶⁷. Segundo o voto do Relator, isso teria dupla finalidade, a saber: evitar possível fraude da proliferação de aldeias, mesmo formadas por índios vindos de outras regiões ou mesmo de outros países, com a finalidade de demonstrar falsas posses imemoriais e; em sentido contrário, possíveis expulsões de índios como forma de descaracterizar a tradicionalidade da posse das suas terras, à data da Constituição de 1988.

b) TRADICIONALIDADE: O segundo trata da tradicionalidade da ocupação para que haja o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam⁶⁸.

A decisão do STF traz, atrelada ao marco temporal, a tradicionalidade da posse⁶⁹ como obrigatória para o reconhecimento dos índios sobre a terra. Na interpretação de José Afonso da Silva (SILVA, 2008), em seu Parecer sobre o caso TIRSS, trata-se de uma situação calamitosa para os índios, ao se referir à fixação do marco temporal na data da promulgação da Constituição de 1988, o que, ainda se agrava mais com o conceito de renitente esbulho dado pelo julgado sobre a Raposa Serra do Sol, uma vez que teriam sido acoplados dois conceitos detrimen- tosos dos direitos originários dos índios: a fixação do marco temporal na data da Constituição de

decisão do STF ser publicada, o Congresso Nacional editou a Lei 14.701/2023, regulamentando diversos aspectos do artigo 231 da Constituição Federal, e restabeleceu o marco temporal para incidir somente sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros e por eles habitadas em 5/10/1988, salvo as hipóteses de persistente conflito devidamente comprovado (BRASIL, 2024). Diante da situação, o ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal (STF), determinou a suspensão, em todo o país, dos processos judiciais que discutem a constitucionalidade da Lei do Marco Temporal (Lei 14.701/2023) até que o Tribunal se manifeste definitivamente sobre o tema (ver capítulo 5, item 5.2.1 desta Tese).

⁶⁷ No voto do Relator da Pet 3388, Ministro Ayres Brito, assim como na decisão colegiada, foi adotado o marco temporal da atual CF: “Aqui, é preciso ver que a nossa Lei Maior trabalhou com data certa: a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) como insubstituível referencial para o reconhecimento, aos índios, dos direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Terras que tradicionalmente ocupam, atente-se, e não aquelas que venham a ocupar. Tampouco as terras já ocupadas em outras épocas, mas sem continuidade suficiente para alcançar o marco objetivo do dia 5 de outubro de 1988 [...] É exprimir: a data de verificação do fato em si da ocupação fundiária é o dia 5 de outubro de 1988, e nenhum outro” (BRASIL, 2013, p. 295-296).

⁶⁸ Aqui o STF destaca a situação dos esbulhados daquela terra que, devido aos efeitos dos esbulhos praticados pelos não indígenas, não foi possível a continuidade da ocupação, o que não teria arrefecido a determinação dos indígenas de suas presenças em toda a área em demarcação (TIRSS). Ademais, a Súmula 650 do STF estabelece que “Os incisos I e XI do Art. 20 da CF não alcançam terras de aldeamentos extintos, ainda que ocupadas por indígenas em passado remoto”. Art. 20. São bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; [...] XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

⁶⁹ Para o relator “É preciso que esse estar coletivamente situado em certo espaço fundiário também ostente o caráter da perdurabilidade, no sentido anímico e psíquico de continuidade etnográfica. A tradicionalidade da posse nativa, no entanto, não se perde onde, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988, a reocupação apenas não ocorreu por efeito de renitente esbulho por parte de não-índios” (BRASIL, 2013, p. 235-236).

1988, e não da data da promulgação da Constituição de 1934, e o conceito de esbulho renitente (p. 11).

Traz-se aqui, *ipsis literis*, a visão de José Afonso da Silva, uma vez que este critica os termos e condições adotados pelo STF neste ponto da decisão, em especial no que se refere ao renitente esbulho que, para Silva, tratam-se de absurdos anti-índios:

O primeiro, bastante sutil, é esse modo de exprimir os termos do conceito: renitente esbulho em vez de esbulho renitente, pondo o destaque na qualificadora, para irrogar os ônus sobre a renitência, com o que impõe aos índios esbulhados a obrigação de provar os fatos. O segundo, e grave, é a utilização do conceito de esbulho num contexto que não lhe cabe, como veremos, como se se tratasse de um conflito de posse do direito civil. O terceiro é essa ideia de que o conflito, mesmo iniciado no passado, tem que persistir até o marco temporal: quer dizer, forja-se um marco temporal deslocado para o último elo da cadeia jurídico-constitucional que reconheceu os direitos indígenas, deixando ao desamparo os direitos que as Constituições anteriores reconheceram, e daí se exige que os índios sustentem um conflito ao longo do tempo, inclusive na via judicial, para que os seus direitos usurpados sejam restabelecidos. O quarto é essa exigência de que o conflito se materialize, pelo menos, por uma controvérsia possessória judicializada, como se se tratasse de uma disputa dentre dois possuidores tutelados pelo direito civil, mas os indígenas não são possuidores nesse sentido. É uma torção semântica calamitosa essa de tratar o indigenato, ou seja, os direitos originários dos índios sobre as terras que ocupam, como se se tratasse de posse do direito civil (SILVA, 2008, p. 12).

Como dito acima, a questão do marco temporal está em discussão no Supremo Tribunal Federal e no Congresso. Nesse contexto, em próxima relação, o próprio instituto do indigenato está em teste, pois ao inserir ou retirar o marco temporal do dia da promulgação da Constituição Federal de 1988, o instituto é afetado.

c) O EFEITO PRÁTICO DA OCUPAÇÃO EM TELA: afirma a decisão que: I) a área serve de habitação permanente para os povos ali residentes; II) serve como terras para as atividades produtivas; III) são áreas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar (dos indígenas); IV) tratam-se das terras que se revelarem "necessárias à reprodução física e cultural" de cada qual das comunidades étnico-indígenas, "segundo seus usos, costumes e tradições" (usos, costumes e tradições deles, indígenas, e não usos, costumes e tradições dos não-índios) e; V) a Constituição de 1988 faz dos usos, costumes e tradições indígenas o engate lógico para a compreensão, entre outras, das semânticas da posse, da permanência, da habitação, da produção econômica e da reprodução física e cultural das etnias nativas.

Como efeito prático da decisão, o uso das terras demarcadas é obviamente importante. Evidentemente que tais terras servem como moradia para os índios ali residentes, assim como

para as atividades produtivas (este tema em especial será abordado adiante, ao se analisar a efetividade do modelo em estudo na TIRSS).

A questão da preservação ambiental das áreas necessárias ao bem-estar dos indígenas, juntamente com as necessárias à reprodução física e cultural, remetem à figura do socioambientalismo aplicado às terras indígenas. Cingiu-se, na presente tese, ao *locus* da TIRSS. Ademais, por se tratar de tema ligado à análise da efetividade da decisão e do modelo em tela, será aprofundado adiante⁷⁰.

Nesse ponto, a Suprema Corte brasileira muda completamente de posição daquela adota por ocasião da decisão sobre a TIRSS. Contudo, o Congresso Nacional editou a Lei 14.701, de 20 de outubro de 2023, restabelecendo o marco temporal para incidir somente sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros e por eles habitadas em 5/10/1988, salvo as hipóteses de persistente conflito devidamente comprovado. Com esse cenário, tido por muitos como crise institucional entre o Poder Judiciário e o Legislativo, a Corte Suprema decidiu suspender todos os processos de inconstitucionalidade da referida lei até que aquela Corte decida sobre o tema.

Item n.º 12 - direitos "originários"

Trata dos direitos originários às terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas. Destaca-se que a CF chama tais direitos como “originários”, ou seja, anteriores a qualquer outro pretensão direito sobre tais terras. Nesse sentido, a decisão exemplifica as escrituras públicas ou autorizações de posse existentes sobre parte daquela área como nulos e extintos" (§6º do Art. 231 da CF). Aqui nada mais do que o próprio texto da CF sendo repetido, como forma, ao que pareceu, de reafirmação da própria Constituição ao caso concreto.

Contudo, também estabelece (ou declara e esclarece) que a CF não outorgou tais direitos, mas apenas os declarou. Essa é a razão pela qual a Constituição Federal os denominou "originários", indicando um direito que prevalece sobre direitos adquiridos que, mesmo formalizados em escrituras públicas ou títulos de posse, favoreçam não-indígenas. A própria Constituição considerou esses atos como "nulos e extintos" (§6º do art. 231 da CF).

⁷⁰ A dissertação de mestrado deste doutorando se revela como estudo inicial para o entendimento do tema (SILVA, Vilmar Antônio da. *Função Socioambiental das Terras Indígenas: o Caso da Raposa Serra do Sol. Boa Vista-RR: Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia - NECAR)*, 2013.

Item n.º 13 - O modelo peculiarmente contínuo de demarcação das terras indígenas

A decisão se debruça sobre as duas formas de demarcação que foram amplamente discutidas durante o processo em tela, ou sejam, de forma contínua ou em ilhas, vencendo a primeira, para que, segundo o STF, se forme um perfil coletivo e se afirme a auto-suficiência econômica de toda uma comunidade usufrutuária, “a evitar que se dizime o espírito pela eliminação progressiva dos elementos de uma dada cultura (etnocídio)”. Destaque-se que, por óbvio, todos os não indígenas foram retirados da área, rompendo-se vários vínculos socioeconômicos e empregatícios que existiam entre fazendeiros e indígenas.

Os itens n.º 12 e 13 reconhecem os direitos "originários" dos índios sobre suas terras e fundamentam o modelo peculiarmente contínuo de demarcação das terras indígenas. Neste caso, sempre que houver divergência entre as duas formas, deve-se optar pela forma contínua, para que se forme um perfil coletivo e se afirme a autossuficiência econômica de toda uma comunidade usufrutuária. Segundo o que justificou o STF, “a evitar que se dizime o espírito pela eliminação progressiva dos elementos de uma dada cultura (etnocídio)”. Quanto ao item 12, nada mais coerente, pois a figura do indigenato é a essência desse entendimento, devendo ser reconhecido para todas as terras indígenas. No que se refere à 13, sempre que se estive diante de tal celeuma e se detectar um perigo da dizimação dos elementos de uma determinada cultura, deve-se optar pela forma contínua de demarcação, nelas todas. Contudo, ainda sobre a forma de demarcação contínua, do ponto de vista de grande parte dos não indígenas retirados da TIRSS, o Estado deixou de atrair pessoas para povoar e produzir em Roraima para afirmar nova visão estatal sobre os direitos dos indígenas. O fato de os produtores terem sido “desintrusados” da TIRSS após a decisão do STF na Pet. 3388, para muitos foi ultrajante e injusto, uma vez que fora o próprio Estado, durante várias décadas, que implantou políticas públicas de incentivo desses produtores rurais para instalarem fazendas em Roraima.

Item n.º 14 - A conciliação entre terras indígenas e a visita de não-índios, tanto quanto com a abertura de vias de comunicação e a montagem de bases físicas para a prestação de serviços públicos ou de relevância pública

Tratou do que o STF chamou de “A conciliação entre terras indígenas e a visita de não-índios, tanto quanto com a abertura de vias de comunicação e a montagem de bases físicas para a prestação de serviços públicos ou de relevância pública”. Para a Corte a exclusividade de usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nas terras indígenas é conciliável com a eventual presença de não-índios, em uma interpretação mais abrangente dos direitos conferidos pelo usufruto exclusivo indígena. Sobre a instalação de equipamentos públicos, a abertura de estradas e outras vias de comunicação, o STF reconheceu que a montagem ou construção de bases físicas para a prestação de serviços públicos ou de relevância pública é viável, “desde que tudo se processe sob a liderança institucional da União, controle do Ministério Público e atuação coadjuvante de entidades tanto da Administração Federal quanto representativas dos próprios indígenas” (p. 238).

Ainda, a decisão do STF deixa clara a vedação aos próprios indígenas de bloquearem estradas e outras atitudes restritivas ou arrecadatórias. Em transcrição literal “[...] O que já impede os próprios índios e suas comunidades, por exemplo, de interditar ou bloquear estradas, cobrar pedágio pelo uso delas e inibir o regular funcionamento das repartições públicas” (p. 238).

Item n.º 15 - Relação de pertinência entre terras indígenas e meio ambiente

Trata da relação de pertinência entre terras indígenas e meio ambiente, pois entendeu a Corte Suprema que há perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, mesmo havendo áreas de conservação e preservação ambiental. Não haveriam problemas da coexistência entre a TIRSS e tais áreas afetadas (dupla afetação).

Item n.º 16 - A demarcação necessariamente endógena ou intraétnica

Traz a fundamentação da opção da demarcação necessariamente endógena ou intraétnica, pois o STF entendeu que, ao excluir as áreas ocupadas por não indígenas, formar-se-ia uma divisão empírica de espaços que impossibilite uma precisa fixação de fronteiras

interétnicas⁷¹. Aqui o STF se manifestou, inclusive, pela não implantação futura de novos municípios ou cidades.

Os itens n.º 14, 15 e 16, em consonância com as Condicionantes n.º 7 a 13, expressam a preocupação do STF com a conciliação entre terras indígenas e a visita de não-índios, tanto quanto com a abertura de vias de comunicação e a montagem de bases físicas para a prestação de serviços públicos ou de relevância pública. Além disso, trata-se de interpretação da Suprema Corte brasileira de que, em se mantendo as fazendas na área, isso serviria de barreiras de interação entre as etnias. Nesse cenário, a remoção dos não indígenas foi determinada, com o intuito de não criar tais barreiras. Estas preocupações devem ser replicadas em todas as demais demarcações.

Item n.º 17 - Compatibilidade entre faixa de fronteira e terras indígenas

O STF tratou da coexistência entre faixa de fronteira e a TIRSS, vendo como natural, e até desejável, convivência entre os indígenas, as Forças Armadas e a Polícia Federal na faixa de fronteira demarcada como terra indígena⁷².

O item n.º 17 esclarece, na visão dos ministros do STF, a plena compatibilidade entre faixa de fronteira e terras indígenas. Pelos resultados da pesquisa empírica imprimida nesta tese, os dados têm sido positivos. O temor de alguns (ou muitos) da demarcação em faixa de fronteira acarretar algum problema de defesa nacional, tal temor não tem se confirmado. A meu ver, a presença das Forças Armadas, a Polícia Federal e forças estaduais de segurança, bem como o livre trânsito desses (Condicionantes 5 e 6), razão pela qual essa regra pode ser aplicada às demais demarcações em faixa de fronteira.

⁷¹ Trata-se de interpretação da Suprema Corte brasileira de que, em se mantendo as fazendas na área, isso serviria de barreiras de interação entre as etnias. Nesse cenário, a remoção dos não indígenas (que foram considerados intrusos e, durante e após as retiradas destes, chamados de *desintrusados*).

⁷² Uma das grandes celeumas que se fez presente durante o processo de demarcação foi a existência de uma terra indígena de quase dois milhões de hectares em faixa de fronteira, uma vez que, para uns, tal área ficaria desprotegida e de fácil invasão por supostas forças estrangeiras. Ver tese de Vietta (USP, 2007); Dossiê de Heck, Loebens, Carvalho (2008); Dissertação de Silveira (2009) e Tese de Silveira (2009).

Item n.º 18 - Fundamentos jurídicos e salvaguardas institucionais que se complementam

Remete aos fundamentos jurídicos às salvaguardas institucionais (às dezenove Condicionantes), que se complementam, estabelecidas para o caso, como forma de agregar aos respectivos fundamentos salvaguardas institucionais ditadas pela superlativa importância histórico-cultural da causa.

Esta parte será aprofundada adiante, uma vez que são as próprias Condicionantes, que serão abrangidas no item 3.2.

3.2 As Salvaguardas Institucionais ou Condicionantes

Como apresentado na decisão do STF sobre a Pet 3388, além dos fundamentos jurídicos para a decisão da demanda, aquela Corte apresentou dezenove chamadas Salvaguardas Institucionais pelo STF, sendo mais conhecidas por Condicionantes. Foi uma forma peculiar de decisão, apresentada como forma de pacificação da questão que se mostrara muito complexa e multifacetada, pois envolvia etnias diferentes, presença de fazendas e povoados e, até mesmo, garimpos e cidades. Tais Condicionantes foram consideradas pressupostos para o reconhecimento da validade da demarcação efetuada, não decorrendo apenas da Constituição, mas também como forma de se explicitarem as diretrizes básicas para o exercício do usufruto indígena, de modo a solucionar de forma efetiva as graves controvérsias existentes na região (BRASIL, 2013).

Nesse contexto, e considerando os objetivos da presente tese, passam-se a analisar, uma a uma, as Condicionantes estabelecidas para a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol na decisão da Pet 3388.

Destaque-se que, quanto à possibilidade de aplicação das dezenove Condicionantes, pode-se afirmar que as de n.º 1, 2, 3, 7 e 18 são transcrições *ipsis literis* da Constituição Federal ou interpretação no exato teor da mesma. Assim sendo, não há razão para que tais Condicionantes não sejam aplicadas às demais demarcações de terras indígenas, pois o que o STF fez, ao enunciar estas cinco Condicionantes foi apenas reafirmar o que já fora afirmado

pelo legislador constitucional, aliás, a exata função institucional da Corte Constitucional brasileira.

3.2.1 Condicionante 1 - O usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas (Art. 231, § 2º, da Constituição Federal) pode ser relativizado sempre que houver, como dispõe o Art. 231, § 6º, da Constituição, relevante interesse público da União, na forma de lei complementar.

Trata-se de possibilidade de acesso/exploração das riquezas minerais em terras indígenas, em especial, diante do interesse público, uma vez que tem-se o instituto do usufruto “exclusivo” indígena sobre tais terras.

O § 6º do Art. 231 da Constituição Federal estabelece que:

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, **ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar**, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé (grifo nosso).

Com o advento da Condicionante 1 surgiram questões interpretativas, sobretudo quanto à possibilidade da exploração pelos próprios indígenas dos recursos minerais nas terras demarcadas. Quatro anos depois do julgamento da ação com base na qual o Supremo Tribunal Federal decidiu a favor da demarcação contínua das terras da TIRSS, foi novamente discutido no plenário da corte, em sede de embargos de declaração propostos pelo estado de Roraima, por produtores rurais, comunidades indígenas e pela Procuradoria Geral da República, que questionam omissões, contradições ou obscuridades das 19 Condicionantes estabelecidas pelo STF para a demarcação contínua da imensa área de 1,7 milhão de hectares.

À época, o STF esclareceu que (BRASIL, 2013):

Decisão:
[...] e quanto aos embargos opostos pelas Comunidades Indígenas, o Tribunal os acolheu parcialmente, sem efeitos modificativos, apenas para esclarecer que: a) a

decisão proferida na PET 3.388/RR não vincula juízes e tribunais quando do exame de outros processos, relativos a terras indígenas diversas; b) com o trânsito em julgado do acórdão proferido na PET 3.388/RR, todos os processos relacionados à Terra Indígena Raposa Serra do Sol deverão adotar as seguintes premissas como necessárias: (i) são válidos a Portaria/MJ n.º 534/2005 e o Decreto Presidencial de 15.4.2005, que demarcaram a área, observadas as condições indicadas no acórdão; e (ii) a caracterização da área como terra indígena, para os fins dos arts. 20, XI, e 231, da Constituição, importa em nela não poderem persistir pretensões possessórias ou dominiais de particulares, salvo no tocante a benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (CF/88, Art. 231, § 6º); c) **o usufruto dos índios não lhes confere o direito exclusivo de explorar recursos minerais nas terras indígenas. Para fazê-lo, quais pessoas devem contar com autorização da União, nos termos de lei específica (CF/88, arts. 176, § 1º, e 231, § 3º). De toda forma, não se pode confundir a mineração, como atividade econômica, com as formas tradicionais de extrativismo, praticadas imemorialmente, nas quais a coleta constitui uma expressão cultural ou um elemento do modo de vida de determinadas comunidades indígenas. No primeiro caso, não há como afastarem-se as exigências previstas nos arts. 176, § 1º, e 231, § 3º, da Constituição. Tudo nos termos do voto do Relator, Ministro Roberto Barroso. [...] Plenário, 23.10.2013. Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso. Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros. p/ Luiz Tomimatsu Assessor-Chefe do Plenário.**

Sendo assim, não assiste aos indígenas, usufrutuários das terras demarcadas, explorar recursos minerais nessas. Ademais, tal dúvida foi plenamente elucidada por meio da Condicionante n.º 2, conforme se verá adiante.

3.2.2 Condicionante 2 - O usufruto dos índios não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional.

Em consonância com o próprio texto da Constituição Federal, esta Condicionante apenas reitera o teor do Art. 231, em seus parágrafos 2º e 3º:

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

3.2.3 Condicionante 3 - O usufruto dos índios não abrange a pesquisa e lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional, assegurando-se-lhes a participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

Na fase de debates, quando do julgamento da Pet 3388, o ministro Gilmar Mendes (Presidente), ao sugerir algumas modificações, assim argumentou (p. 836):

III: "o usufruto dos índios não abrange a pesquisa e lavra dos recursos minerais". Na Constituição, tem "das riquezas minerais". Se Vossa Excelência quiser fazer a adaptação "das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional".

Agora, eu acrescentaria, porque está na Constituição também, "assegurando-se-lhes" - assegurando aos índios - "a participação nos resultados da lavra na forma da lei". Não tem problema nenhum, está na Constituição.

III: "O usufruto dos índios não abrange a pesquisa e lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional, assegurando-se-lhes" - aos índios - "a participação nos resultados da lavra na forma da lei". É o § 3º do Art. 231. Eu também deixei isso claro no meu voto, fico muito à vontade para sugerir.

Da mesma forma que a Condicionante 2, o STF apenas confirma o exato teor da Constituição Federal, novamente ainda se referindo ao parágrafo 3º do Art. 231. Trata-se, pois, de deixar ainda mais claros os contornos constitucionais dessas atividades (pesquisa e lavra de riquezas minerais).

3.2.4 Condicionante 4 - O usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo, se for o caso, ser obtida a permissão de lavra garimpeira⁷³

O Decreto-Lei n.º 1.985, de 29 de março de 1940 (Código de Minas) estabelece as diferenças entre faiscação e garimpagem:

Art. 63. Caracterizam-se a faiscação e a garimpagem:
a) pela forma de lavra rudimentar;

⁷³ A lavra garimpeira é um regime de extração de substâncias minerais com aproveitamento imediato do mineral que, por sua natureza, sobretudo seu pequeno volume e a distribuição irregular, não justificam, muitas vezes, investimento em trabalhos de pesquisa (BRASIL, 2024).

- b) pela natureza dos depósitos de que são objeto;
- c) pelo sistema social e econômico da produção e do seu comércio.

§ 1º Considera-se trabalho de **faiscação** a extração de metais nobres nativos, em depósitos de eluvião ou aluvião, fluviais ou marinhos, com aparelhos ou máquinas simples e portáteis.

§ 2º Considera-se trabalho de **garimpagem** a extração de pedras preciosas e de minérios metálicos e não metálicos de alto valor, em depósitos de eluvião ou aluvião, com aparelhos ou máquinas simples e portáteis.

Nota-se que, como prevê o §3º do Art. 231 da Constituição Federal, as atividades de lavra em terras indígenas dependem de autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

Quanto à permissão de lavra garimpeira, esta é concedida pelo Diretor-Geral da Agência Nacional de Mineração, pelo prazo de até cinco anos, sempre renovável por mais cinco, a critério da ANM. A área permissionada não poderá exceder 50 (cinquenta) hectares, salvo quando outorgada a cooperativa de garimpeiros (BRASIL, s/d).

Em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes (Presidente) se posicionou pela proibição (p. 795):

Também se proíbe a garimpagem e a faiscação nas terras demarcadas como indígenas, não integrando o usufruto dos índios, por expressa vedação da lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989:

Art. 23. A permissão de lavra garimpeira de que trata esta Lei:

- a) não se aplica a terras indígenas;
- b) quando na faixa de fronteira, além do disposto nesta Lei, fica ainda sujeita aos critérios e condições que venham a ser estabelecidos, nos termos do inciso III, do §1º, do Art. 91, da Constituição Federal⁷⁴.

Diante da constatada superposição de terra indígena em área integrante de faixa de fronteira, na qual se permite excepcionalmente a garimpagem, ressalto que eventualmente seja possível, tão-somente em razão dessa peculiaridade, a garimpagem e faiscação a ser realizada com autorização do Estado, **mas nunca pelas comunidades indígenas**, desde que haja aprovação do Conselho de Defesa Nacional, nos termos do artigo 23, alínea "b" da Lei nº 7.805/93 (grifo nosso).

Na fase de debates, quando do julgamento da Pet 3388, o ministro Gilmar Mendes (Presidente), ao sugerir algumas modificações, assim argumentou (p. 836):

IV: "o usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo, se for o caso, ser obtida a permissão de lavra garimpeira". Aqui tenho uma dúvida: não sei se é permitido garimpagem em terra indígena? Mas Vossa Excelência deve ter feito um estudo mais.

O Ministro Menezes Direito: Dependendo da autorização.

O Ministro Carlos Britto (Relator) - Muito bem. Então, não faço sugestão."

⁷⁴ § 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional: [...] III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; [...].

Contudo, em embargos de declaração na Petição 3.388 Roraima, a questão foi aclarada (o posicionamento do STF), no sentido que:

c) O usufruto dos índios não lhes confere o direito exclusivo de explorar recursos minerais nas terras indígenas. Para fazê-lo, quaisquer pessoas devem contar com autorização da União, nos termos de lei específica (CF/88, arts. 176, § 1º, e 231, § 3º). De toda forma, não se pode confundir a mineração, como atividade econômica, com as formas tradicionais de extrativismo, praticadas imemorialmente, nas quais a coleta constitui uma expressão cultural ou um elemento do modo de vida de determinadas comunidades indígenas. No primeiro caso, não há como afastarem-se as exigências previstas nos arts. 176, § 1º, e 231, § 3º, da Constituição.

Do exposto acima, conclui-se que os indígenas da TIRSS podem realizar atividades de garimpagem e faiscação, desde que adquiram autorização (permissão de lavra garimpeira) junto à Agência Nacional de Mineração. Contudo, quanto à coleta, praticada imemorialmente, de forma não comercial (sem objetivo de lucro), a esta forma não se aplica a vedação em tela.

A Condicionante n.º 4, apesar de não ser uma transcrição exata do texto constitucional ou de lei, trouxe maior esclarecimento sobre a possibilidade da prática da garimpagem e da faiscação, estabelecendo que o usufruto indígena não alcança essas duas atividades, devendo se for o caso, ser obtida a permissão da lavra garimpeira. Baseada no teor do § 3º do Art. 231 da Constituição Federal, a Condicionante (posteriormente aclarada pelo STF por meio de resposta em embargos de declaração na Pet. 3388) possibilita a coleta, praticada imemorialmente, de forma não comercial (sem objetivo de lucro). Pode-se concluir que tal regra é perfeitamente aplicável nas demais demarcações de terras indígenas, pois se trata de incidência em indeterminado número de áreas demarcadas, possibilitando a prática de busca por minérios nos moldes estabelecidos para a TIRSS. Aliás, a não aplicação desta regra às demais terras indígenas seria falta de equidade por parte do Estado brasileiro.

3.2.5 Condicionante 5 - O usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional; 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 (Ministério da Defesa e Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à Funai

Na fase de debates, o ministro Gilmar Mendes (Presidente) questionou sobre as riquezas de cunho estratégico (p. 837):

V: "o usufruto dos índios" - Vossa Excelência colocou: "fica condicionado". Eu preferia, acho que fica bem mais harmônico com a Constituição, data venia: "o usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional; 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." Isso também está no meu voto e me deixa à vontade.

Eu só tenho uma dúvida, Excelência: "e o resguardo das riquezas de cunho estratégico" - eu tiraria isso.

O Ministro Menezes Direito: Vou ponderar a Vossa Excelência o seguinte: que, na realidade, isso é essencial, porque, se não se fizer a ressalva no tocante ao resguardo das riquezas de cunho estratégico, vamos deixar omissa a matéria. Então, não há nenhuma consequência em manter.

O Ministro Carlos Britto (Relator): Seriam essas riquezas, urânio, coisa desse tipo.

O Ministro Menezes Direito: É exatamente.

O Ministro Carlos Britto (Relator): Eu concordo.

Assim, o STF deixou claro que a segurança nacional deve prevalecer sobre possíveis entraves ou conflitos com os interesses dos indígenas da TIRSS. A preocupação está assentada, principalmente, quanto à existência da faixa de fronteira, região evidentemente sensível e estratégica, principalmente para as Forças Armadas e demais instituições de segurança, como a Polícia Federal. Ficou estabelecido, pois, que nem mesmo há necessidade de consulta àqueles povos indígenas quando de instalação de alguma instalação militar, quando houver necessidade de ampliação de estradas estratégicas ou exploração de riquezas estratégicas ou produção de energia estratégica.

A Condicionante n.º 5, que delimita o alcance do usufruto dos índios frente ao interesse da Política de Defesa Nacional, explicitando que o usufruto dos indígenas não se sobrepõe à 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, deixando claro que tais ações de Política de Defesa Nacional serão implementados independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai.

Nesse contexto, tal Condicionante deve ser adotada em todas as presentes e futuras terras indígenas demarcadas. Um ponto nevrálgico, cuja aplicação pode ser uma forma de solução, é a situação da BR 174, na divisa dos estados do Amazonas e Roraima, que é fechada, todas as noites, pelos indígenas Waimiri-Atroari, por passar (a rodovia) pelas terras indígenas daquele povo.

3.2.6 Condicionante 6 - A atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica assegurada e se dará independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à Funai

Da mesma forma que a Condicionante anterior, as atuações das Forças Armadas e da Polícia Federal não se submetem a qualquer tipo de aquiescência dos indígenas da TIRSS, deixando clara a posição daquela Corte que o Estado, especialmente a União, por meio das duas instituições, se fará presente, independente da vontade ou suposta autorização daquela comunidade. Esse entendimento já ficou fixado na parte dispositiva da decisão, item 17, na qual (p. 239):

Longe de se pôr como um ponto de fragilidade estrutural das faixas de fronteira, a permanente alocação indígena nesses estratégicos espaços em muito facilita e até obriga que as instituições de Estado (Forças Armadas e Polícia Federal, principalmente) se façam também presentes com seus postos de vigilância, equipamentos, batalhões, companhias e agentes. **Sem precisar de licença de quem quer que seja para fazê-lo** (grifo nosso).

Além de instalação de bases, unidades e postos das Forças Armadas, as atuações destas e da Polícia Federal ficam asseguradas, sem necessidade de autorização da Funai ou dos próprios indígenas.

A Condicionante n.º 6 foi pedagógica e didática ao esclarecer peremptoriamente que a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica garantida e se dará independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas e à Funai. Fica claro o interesse da segurança nacional acima dos interesses dos indígenas quanto ao trânsito dessas forças de segurança. Evidentemente, tal regra deve ser adotada nas presentes e futuras terras indígenas, pois, da mesma forma que a situação anterior, não há motivo para que tal atuação seja diferente em alguma outra terra indígena.

3.2.7 Condicionante 7 - O usufruto dos índios não impede a instalação, pela União Federal, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das

construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação

Ao tratar sobre os equipamentos públicos em geral, incluindo redes de comunicação, estradas e vias e outras construções para a prestação de serviços públicos, de responsabilidade da União, a Corte, da mesma forma que as duas Condicionantes anteriores, não conferiu aos indígenas direito de impedir tais instalações. Como explicitado na parte dispositiva (item 14), a exclusividade de usufruto das terras indígenas é conciliável com a eventual presença de não-indígenas, bem como com a instalação desses equipamentos públicos e demais instalações em tela, “desde que tudo se processe sob a liderança institucional da União, controle do Ministério Público e atuação coadjuvante de entidades tanto da Administração Federal quanto representativas dos próprios indígenas” (p. 238). Ainda na parte dispositiva, o STF trouxe como exemplo a vedação ao direito dos indígenas de interditar ou bloquear estradas, cobrar pedágio pelo uso delas e inibir o regular funcionamento das repartições públicas.

Ainda no frescor da decisão, Yamada e Villares publicaram artigo na Revista de Direito GV, de junho de 2010 (Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo) com algumas considerações:

Se não interpretada de maneira adequada, as Condicionantes n. 7, 12 e 13 estabelecem que as terras indígenas poderão ser cortadas por estradas, linhas de transmissão de energia, oleodutos e gasodutos, sem qualquer compensação financeira ou territorial aos povos indígenas que nelas residam. O Supremo criou uma forma de transferência de território indígena (e quis impossibilitar seu aumento) de forma gratuita aos Estados e ao governo federal. Tenta eximir o Estado e empresas concessionárias de indenizações e pagamentos pelo passivo de inúmeras obras de infraestrutura colocadas goela abaixo dos povos indígenas, quando territórios destes não estavam reconhecidos ou reconhecidos por pura arbitrariedade do Estado.

Contudo, o § 6º do Art. 231 da Constituição Federal estabelece que “são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”, mas faz ressalva quando se tratar de “**relevante interesse público da União**, segundo o que dispuser **lei complementar**, não gerando a nulidade e a extinção **direito a indenização ou a ações contra a União**, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé”.

Observa-se que a Condicionante 7 caminha paralelamente ao texto da CF, uma vez que ambos expressam possibilidade de tais instalações, quando houver relevante interesse público.

Ainda, há o projeto de Lei Complementar nº 275, de 2019, cuja Ementa enuncia: “Declara a passagem de linhas de transmissão de energia elétrica por terras indígenas de relevante interesse público da União, na forma do § 6º do Art. 231 da Constituição Federal”. Em sua Explicação da Ementa, o site do Senado Federal explica que fica assegurada compensação financeira às comunidades indígenas afetadas.

A iniciativa é do Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), tendo sido aprovada pelo Plenário do Senado e encaminhada à Câmara dos Deputados em 05 de maio de 2022, onde ainda não teve apreciação.

3.2.8 Condicionante 8 - O usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Condicionante 9 - O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da Funai

Por se tratarem de assuntos muito similares, decidi analisar as duas Condicionantes em conjunto, para melhor entendimento da problemática.

A área da Terra Indígena Raposa Serra do Sol é triplamente afetada: a) terra indígena; b) faixa de fronteira; c) unidade de conservação (esta em parte). Trata-se, pois, de uma demarcação nada fácil, multifacetada e complexa. Além disso, representa 7,7% do território do estado de Roraima e abriga cinco etnias: Ingarikó, Makuxi, Taurepang, Wapixana e Patamona, em um total estimado à época de 19.000 índios (4,8% da população do Estado de Roraima - 395.000 habitantes⁷⁵).

Ao analisar a situação da área afetada pela unidade de conservação, em seu voto-vista, o ministro Menezes Direito assim argumentou (p. 404):

Das normas examinadas, logo se vê que há um conflito, aparente nos respectivos textos, entre os dispositivos que regulam as terras indígenas e aqueles que

⁷⁵ À época da decisão do STF.

tratam das unidades de conservação. Anote-se que tanto as terras indígenas quanto as unidades de conservação têm sede constitucional. Da mesma forma que as terras indígenas são reconhecidas no Art. 231, mas dependem de um processo de regularização fundiária para que os direitos dos índios sejam assegurados, as unidades de conservação também são reconhecidas no inciso III do § 1º do Art. 225, embora devam ser identificadas e regularizadas na forma da lei.

Se há a necessidade de se proteger os direitos indígenas sobre suas terras, sendo estas demarcadas e protegidas, da mesma forma o interesse do Estado também deve reservar esforços para a proteção ambiental. Aí a problemática das afetações ambiental e indígena sobre o mesmo espaço. Ainda segundo o Ministro Menezes Direito (BRASIL, 2009), não há um caráter absoluto dos direitos indígenas, pois são, em verdade, uma das diversas expressões do interesse público de âmbito nacional, sendo que os brasileiros defendem a proteção e a preservação dos interesses indígenas em conjunto com a preservação do meio ambiente e da segurança de nossas fronteiras além de outros interesses públicos representados pela União, como prevê literalmente o Art. 231 da Constituição da República.

Nesse contexto, o STF entendeu que a área afetada por unidades de conservação ficaria sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que responderá pela **administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena**, contudo estabelecendo que haverá a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da Funai.

Em seu voto-vista, o ministro Menezes Direito refletiu sobre a administração da área (p. 413):

[...] considerando que o meio ambiente é um bem de todos os brasileiros, e também um bem da humanidade, a área da unidade de conservação, sujeita à tripla afetação (terra indígena, faixa de fronteira e parque nacional), deve ser administrada pelo órgão com atribuição para a gestão das unidades de conservação, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Para tanto, deve contar com a participação das comunidades indígenas da área em **caráter opinativo**, que poderão ali transitar livremente podendo realizar exclusivamente atividades de extrativismo vegetal, caça e pesca nos períodos e condições estipulados pela administração, que deverá, contudo, levar em conta as tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da FUNAI.

Contudo, o Ministro Carlos Britto (Relator), na fase de debates, se manifestou sobre o conteúdo apresentado pelo ministro Menezes Direito (p. 546)⁷⁶:

- Aqui, Excelência, para não perder oportunidade, eu redigiria da seguinte forma: o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área e da unidade de conservação também afetada pela terra indígena, com a participação das comunidades indígenas da área. Eu tiraria "em caráter apenas opinativo", e complementar: "levando em conta não só tradições e costumes"; eu usaria a linguagem da Constituição "os usos, tradições e costumes. Acrescentaria "usos".

[...]

Então, eu valorizaria, aqui, as comunidades indígenas, as organizações indígenas, os órgãos representativos. Tiraria "em caráter opinativo", porque isso diminui a importância dessas entidades.

O Ministro Cezar Peluso - Senhor Ministro, pesa-me não poder acompanhar Vossa Excelência, porque o meu fundamento jurídico exclui qualquer participação das populações indígenas em área que, para mim, está sujeita a um único regime jurídico, o regime jurídico previsto no Art. 225 da Constituição e na lei própria, a Lei n.º 9.985, e que é absolutamente incompatível com o disposto no Art. 3º e alguns parágrafos do decreto que homologou a demarcação, o qual atribui à FUNAI participação que ela não pode ter na administração dessas áreas.

O Ministro Carlos Britto (Relator) - É porque essas áreas são de dupla afetação. Tem de haver a participação das comunidades indígenas no plano decisório mesmo.

O Ministro Cezar Peluso - Parece-me que não. E isso, aliás, subjaz à proposta do Ministro Menezes Direito, que teve o cuidado de indicar caráter só opinativo, no sentido de não dispensar manifestação da FUNAI, mas de lhe negar poder de vinculação ou cogência jurídica em relação às decisões do administrador dessa área especial que interessa a todo o País, e não apenas às populações indígenas.

O Ministro Carlos Britto (Relator) - No particular, eu dissinto, retifico a pronúncia, divirjo.

Assim, ficou a cargo do ICMBio a administração da área duplamente afetada, devendo contar com profissionais experientes e especializados no manejo do espaço ambientalmente protegido e a participação ativa das comunidades indígenas.

3.2.9 Condicionante 10 - O trânsito de visitantes e pesquisadores não índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

⁷⁶ Apesar do texto um pouco longo a se fazer a citação direta, pela importância do contexto (debate entre os ministros), optou-se pela transcrição, em atenção à importância das conversas, dos conteúdos e dos posicionamentos dos ministros.

Por conveniência lógica, as regras e horários de admissão de não índios devem ficar à cargo da administração (o Instituto). Para o Ministro Cezar Peluso (p. 545-546):

Em relação ao item 10, que prevê "o trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipuladas pela Administração", fico mais confortável, porque o parque nacional tem particularidade. Segundo os documentos que tenho em mãos, parece que não há ocupação indígena na área delimitada a título de parque nacional, ou, pelo menos, não há ocupação indígena expressiva, até porque sua formação geológica não é favorável a esse tipo de ocupação de ordem econômica, apresentando-se, antes, como fonte de riqueza ainda inexplorada, inclusive do ponto de vista do ecoturismo. Prolonga-se no território da Venezuela.

De modo que teríamos, se não adotássemos enunciado como aquele que propõe o Ministro Menezes Direito, no inc. 10 do seu voto, o seguinte problema de ordem prática: todo pesquisador que quisesse promover pesquisa ou visitantes que quisessem ter conhecimento dessa área, teriam de transportar-se para o território da Venezuela, porque estariam impedidos de entrar no território nacional, compreendido pelo parque!

Já o ministro Menezes Direito, em seu voto-vista (p. 413), entendeu que é preciso assegurar o trânsito de visitantes e pesquisadores nos horários e condições estipulados pela administração, sendo tudo na perspectiva de preservação do ecossistema, ou seja, para a preservação da natureza como bem maior de toda a humanidade.

Ao analisar as Condicionantes n.º 8, 9 e 10, conclui-se que a opção adotada pelo STF de lançar mão do Instituto Chico Mendes (ICMBio) como responsável pelo usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação é lógica e desejável. Ademais, ao afirmar que a administração da área de unidade de conservação, também afetada pela terra indígena, deve ser exercida com a participação das comunidades indígenas da área, que deverão ser ouvidas, levando em conta os usos, as tradições e costumes dos indígenas, podendo, para tanto, contar com a consultoria da Funai, trouxe coerência à situação da dupla afetação (unidade de conservação e terra indígena), colocando o ICMBIO, a Funai e as comunidades indígenas em harmonia.

Relativo ao trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios na TIRSS, a regra de que tal admissão na área afetada à unidade de conservação deverá se dar nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes também é pacificadora, traz organização e segurança aos responsáveis e facilita a administração.

Desta forma, não me parece haver qualquer impedimento para a adoção dessas três Condicionantes (8, 9 e 10) nas demais demarcações, evidentemente quando houver a citada dupla afetação, pois a forma aqui apresentada tem o potencial de levar harmonia e segurança de indígena, visitantes, pesquisadores e quaisquer outros não indígenas.

3.2.10 Condicionante 11 - Devem ser admitidos o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela Funai

Condicionante 12 - O ingresso, o trânsito e a permanência de não índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas

Condicionante 13 - A cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público, tenham sido excluídos expressamente da homologação, ou não

Ao tratar, em detalhes, da admissão, o ingresso, o trânsito e a permanência de não índios nas áreas da TIRSS não afetada pela unidade de conservação (a maioria da área), o STF externou sua preocupação com esse controle, para que haja protagonismo da Funai, pois as regras devem ser estabelecidas por esta, com o intuito de organização e controle dessas presenças.

No voto da Ministra Carmen Lúcia (p. 480), fica claro seu entendimento de que, em casos da presença de não índios, veda-se a estes qualquer cobrança de tarifas ou imposições pecuniárias de qualquer grandeza ou natureza pelas próprias comunidades. O mesmo se aplica pela utilização de equipamentos públicos, estradas, linhas de energia elétrica “excluídos expressamente da homologação, ou não”. Assim, mesmo quando de novas instalações ou aberturas de estradas, não se poderão exigir, por parte dos índios, qualquer tipo de cobranças por esse uso.

Segundo o entendimento de Yamada e Villares (2010), o que se promoveu por meio das Condicionantes n. 5, 6, 7 e 11 foi o que chamaram de “garrote” com o qual se decidiu dar cabo do processo de demarcação de terras indígenas. Para os autores, além de incluir limitações não benéficas aos indígenas, fez regredir a política indigenista ao século 19, pois que tratam da não participação e consulta das comunidades indígenas nos assuntos de uso e gestão de suas terras.

Quanto à Condicionante n.º 11, a regra de que a admissão do ingresso, do trânsito e da permanência de não-índios na área da terra indígena não afetada pela reserva ambiental deverão ficar sob responsabilidade da Funai e segundo as condições estabelecidas pela mesma, é coerente e lógica, razão pela qual não parece haver óbice à adoção de tal regra nas demais demarcações de terras indígenas.

A Condicionante n.º 12 estabelece que o ingresso, trânsito e a permanência de não-índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas, ao passo que a Condicionante n.º 13 determina que o usufruto indígena não é um instituto que permita cobranças de tarifas ou quantias de qualquer natureza para utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público tenham sido excluídos expressamente da homologação ou não. Fica claro, pelas duas Condicionantes, que cobranças de tarifas não coadunam com o espírito do usufruto exclusivo indígena sobre as terras demarcadas. Ainda, não há motivo para se permitir tais cobranças em qualquer terra indígena atual ou futura, razão pela qual estas Condicionantes devem ser aplicadas nas demais terras indígenas.

3.2.11 Condicionante 14 - As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena ou pelos índios (Art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c Art. 18, caput, Lei n.º 6.001/1973)

Redação praticamente idêntica ao caput do Art. 18 do Estatuto do Índio: “As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena ou pelos silvícolas”. Aqui não houve interpretação inovadora, e sim a reafirmação integral do que preceitua o Estatuto.

Cabe, integralmente, a Condicionante às novas demarcações de terras indígenas, uma vez que nada mais é do que literal interpretação da lei.

A Condicionante n.º 14, ao enunciar que as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico, que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade jurídica, apresenta redação praticamente idêntica ao caput do Art. 18 do Estatuto do Índio. Ainda, ao esclarecer essa impossibilidade, a Condicionante

evidencia um óbice a ser aplicado na TIRSS que, com certeza, também deve existir nas demais terras indígenas.

3.2.12 Condicionante 15 - É vedada, nas terras indígenas, a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas, a prática de caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativa (Art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c Art. 18, § 1º, Lei n.º 6.001/1973)

Aqui o STF apenas transcreveu (*ipsis literis*) o texto do § 1º do Art. 18 do Estatuto do Índio: “§ 1º Nessas áreas, é vedada a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática da caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativa”.

Cabe, integralmente, a Condicionante às novas demarcações de terras indígenas, uma vez que nada mais é do que literal interpretação da lei.

A Condicionante n.º 15 veda a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática da caça, pesca ou coleta de frutas, assim como de atividade agropecuária extrativa, em uma franca transcrição *ipsis literis* do texto do § 1º do Art. 18 do Estatuto do Índio.

3.2.13 Condicionante 16 - As terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto nos arts. 49, XVI, e 231, § 3º, da CR/88, bem como a renda indígena (Art. 43 da Lei n.º 6.001/1973), gozam de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros

O STF observou o preceituado no Art. 60 do Estatuto do Índio, que prevê que “Os bens e rendas do Patrimônio Indígena gozam de plena isenção tributária”. Aqui, da mesma forma que a Condicionante anterior, não houve inovação na decisão, trazendo simplesmente o que prevê a lei.

Da Silveira e De Camargo (2019) suscitam a possibilidade de entendimento de que a presente Condicionante e a isenção se limitaria apenas aos povos da Raposa Serra do Sol. Nesse mesmo entendimento, o mesmo STF teria confirmado os efeitos vinculantes daquele julgado (PET 3388) somente para referido processo, negando-lhe repercussão geral para outras demandas semelhantes. Mas tanto esta Condicionante como as outras dezoito, traçadas no mesmo julgamento, “acabam sendo replicadas pelos Ministros do STF em casos análogos, no modo assistencial de jurisprudência e; defendidas pelo Governo Federal como parâmetros de procedimento para futuras demarcações de terras indígenas no Brasil (p. 60).

Da mesma forma, a Condicionante n.º 16 observou o preceituado no Art. 60 do Estatuto do Índio, ao decidir que o usufruto indígena na TIRSS goza de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos taxas ou contribuições sobre o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas e da renda indígena, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos taxas ou contribuições sobre uns e outros. Seria absurda a situação de apenas os indígenas da TIRSS gozarem de tal isenção, sendo, em verdade, imperativa a aplicação desta regra para todos os casos, de todas as terras indígenas do país.

3.2.14 Condicionante 17 - É vedada a ampliação da terra indígena já demarcada

Assunto polêmico, com repercussões futuras consideráveis, a ampliação de terras indígenas já demarcadas, até hoje, é assunto corrente e objeto de discussão acalorada.

Na fase de debates na Pet. 3388, os ministros do STF assim se pronunciaram (BRASIL 2009, p. 482):

A Ministra Carmen Lúcia - Com as restrições,
[...]

"É vedada a ampliação da terra indígena já demarcada;" referente à Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

O Ministro Gilmar Mendes (Presidente) - Sua Excelência, na verdade, está propondo diretrizes que podem afetar os procedimentos de demarcação.

A Ministra Cármen Lúcia - Sim. Quanto a isso, não me oponho. Eu apenas digo: como estou dando uma decisão, um voto judicial numa ação específica para este caso.

O Ministro Gilmar Mendes (Presidente) - Há outras considerações que Sua Excelência fez que, na verdade, podem repercutir e repercutirão.

O Ministro Cezar Peluso - Aliás, isso tem relação com o fundamento que Sua Excelência assentou, que é o fato da posse indígena.

O Ministro Gilmar Mendes (Presidente) - Sim.

O Ministro Cezar Peluso - Se a posse foi verificada em 05 de outubro, não pode ser ampliada, porque naquela época não havia outra.

O Ministro Gilmar Mendes (Presidente) - É isso.

A Ministra Cármen Lúcia - Exatamente.

Os ministros, ao analisarem a redação desta Condicionante, concluíram que, se no momento da demarcação a posse que se constatou era da área a ser demarcada, não haveria no futuro como ampliar tal área, uma vez que a posse existente já estava sendo demarcada.

O Ministro Menezes Direito, ainda na fase de debates, explicou que:

Eu entendo que, uma vez feita a demarcação, não deve caber a ampliação, porque a ampliação vai gerar consequências gravosas, inclusive para aqueles que, uma vez feita a demarcação e executada a demarcação, possam adquirir direitos em virtude dessa demarcação. Se nós admitirmos que é possível a ampliação, a cada momento, vamos ter esse embate.

Por outro lado, como tanto Vossa Excelência como os demais Colegas, incluído, creio, o Ministro Marco Aurélio me corrija, também o voto do Ministro Marco Aurélio, nós todos consideramos, efetivamente, uma data que foi a data da Constituição.

Contudo, pode haver caso de vício na demarcação de terra indígena. O STF, no Tema 1031 - “Definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional” - Repercussão geral, com relatoria do ministro Edson Fachin, no Leading Case RE 1017365 (22 fev. 2019) preceitua:

[...]

VIII – A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio de pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento; [...]

Assim, em caso de descumprimento de elementos do Art. 231 da CF há a possibilidade de ampliação (e de diminuição, pelo menos em tese) de área de uma terra indígena já demarcada, o que se figura uma homenagem à coerência, se não estar-se-ia diante de profunda injustiça nos casos de demarcações com erros.

Yamada e Villares (2010) entendem que não se trata exatamente de ampliação ou de diminuição de limites, e sim de novas demarcações:

A mesma decisão que reafirma direitos territoriais dos povos indígenas exclui a ampliação de terras indígenas já demarcadas na Condicionante n. 17. Novamente uma sentença peremptória como essa recai no mesmo erro de não recepcionar um sem número de situações peculiares. Falar em ampliação é uma impropriedade jurídica, tendo em vista que a terra indígena é aquela definida como tal sob os parâmetros dados pelo § 1º do Art. 231 da Constituição de 1988. Muitas terras indígenas foram reconhecidas pelo Estado brasileiro do Império ao governo militar. No entanto, a Constituição atual adotou um novo paradigma para o reconhecimento de terras indígenas, o que se faz exigir que todas as demarcações realizadas devam ser revistas e readequadas aos novos parâmetros, mesmo que sejam confirmadas em seus limites (VILLARES, 2009, p. 126). Não se pode falar então de ampliação, de diminuição ou de retificação em seus limites, mas de demarcação de acordo com o estabelecido constitucionalmente.

A Lei n.º 14.701, de 20 de outubro de 2023 prevê, em seu Art. 13 que “É vedada a ampliação de terras indígenas já demarcadas”, em sintonia com a Condicionante em tela. Nesse contexto, esta Condicionante deverá ser aplicada às novas demarcações, uma vez que, independentemente das circunstâncias da demarcação, as regras são válidas para todas e, a partir de outubro de 2023, a Lei.

Vale destacar que a Portaria n.º 303, de 16 de julho de 2012, da Advocacia-Geral da União preceitua, em seu Art. 4º, que o procedimento relativo à Condicionante XVII, “no que se refere à vedação de ampliação de terra indígena mediante revisão de demarcação concluída, não se aplica aos casos de vício insanável ou de nulidade absoluta”.

A Condicionante n.º 17 veda a ampliação da terra indígena já demarcada, no exato entendimento da Lei n.º 14.701, de 20 de outubro de 2023, prevê, em seu Art. 13. Em caso de descumprimento de elementos do Art. 231 da Constituição Federal há a possibilidade de ampliação (e de diminuição, pelo menos em tese) de área de uma terra indígena já demarcada. Assim, cabe a Condicionante às novas demarcações de terras indígenas⁷⁷.

3.2.15 Condicionante 18 - Os direitos dos índios relacionados às suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis (Art. 231, § 4º, CR/88)

Texto idêntico à Constituição Federal, no Art. 231 “§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis”.

⁷⁷ A continuar em vigor a Lei n.º 14.701.

Também neste caso, a Condicionante poderá perfeitamente ser aplicada às novas demarcações, pois trata-se apenas de texto constitucional.

3.2.16 Condicionante 19 - É assegurada a participação dos entes federados no procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, encravadas em seus territórios, observada a fase em que se encontrar o procedimento.

Apesar da Condicionante, o Art. 2º, § 8º, do Decreto n.º 1.775/96 estabelece que a manifestação dos interessados ou entes federados somente poderá tratar de dois temas: indenização das áreas eventualmente demarcadas e supostos vícios formais do processo. Não há, no Decreto, possibilidade de questionamento de mérito ou mesmo em relação à oportunidade e razoabilidade da demarcação.

Contudo, a Lei n.º 14.701, de 20 de outubro de 2023, estabelece em seu Art. 5º:

Art. 5º A demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios em que se localize a área pretendida, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório, a partir da reivindicação das comunidades indígenas.

Parágrafo único. É assegurado aos entes federativos o direito de participação efetiva no processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas.

A partir da fase em que se encontrar o processo, os entes federados têm efetiva participação na demarcação. Aqui, em consequência da Lei posterior à Condicionante, tem-se novo entendimento legal e doutrinário sobre essa participação.

Por fim, a Condicionante 19 assegura a efetiva participação dos entes federativos em todas as etapas do processo de demarcação, em interpretação no mesmo sentido da Lei n.º 14.701, de 20 de outubro de 2023, Art. 5º. Desta forma, também aqui cabe a Condicionante às novas demarcações de terras indígenas.

4 - O MODELO DE USUFRUTO EXCLUSIVO INDÍGENA ADOTADO NA TIRSS E OS RESULTADOS ALCANÇADOS

Neste quarto capítulo busca-se analisar os resultados alcançados pelo modelo de usufruto exclusivo indígena na Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Para tanto, são analisados os resultados práticos do modelo adotado nessa terra indígena (após mais de duas décadas), bem como entender a dimensão socioeconômica resultante do modelo, dando especial atenção às influências daí resultantes.

4.1 Principais resultados da adoção do modelo STF na TIRSS

Conforme apresentado anteriormente nesta tese, com a demarcação da TIRSS, a celeuma jurídica que se instalou e desaguou no Supremo Tribunal Federal (PET 3388) foi intensificada pela decisão paradigmática que incluiu as dezenove Condicionantes para o usufruto exclusivo indígena naquelas terras. Tal discussão foi finalmente pacificada (pelo menos judicialmente) com a decisão da Corte Suprema. Os não indígenas foram retirados da terra demarcada, os indígenas passaram a ter a posse realmente exclusiva, em um cenário que chamou a atenção pelas dezenove Condicionantes advindas do STF.

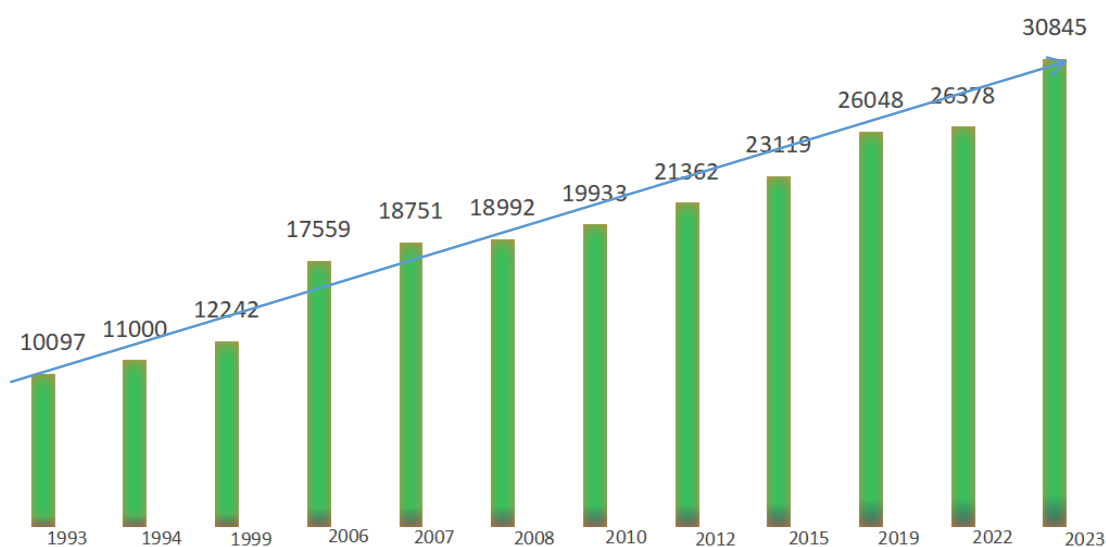
Nesta parte desta tese de doutorado, passa-se a analisar os resultados produzidos pelo modelo de usufruto, pela primeira vez adotado em uma terra indígena.

4.1.1 População indígena na TIRSS

Inicialmente apresenta-se o panorama da população residente na TIRSS como forma de análise inicial do sucesso/fracasso da demarcação da terra indígena, dando especial atenção à

amostra a partir de 1993⁷⁸. Evidentemente, a dimensão que se passa a examinar é somente a quantidade de indivíduos que passou, ao longo do período analisado, a existir na TIRSS. Destaca-se que esta dimensão em separado não reflete uma conclusão de sucesso/insucesso da demarcação e do modelo, mas, ao compor o conjunto de fatores a serem analisados neste capítulo, é muito relevante para o estudo em tela.

Gráfico: Crescimento da população da Terra Indígena Raposa Serra do Sol - 1993 a 2023



Fonte: Instituto Socioambiental, 2024⁷⁹ (adaptado pelo autor, 2024).

Pode-se notar que houve um crescimento praticamente linear a partir de 1993, partindo de uma população de 10.097 naquele ano, atingindo uma população de 30.845 em 2023. Esse aumento representa 205,49% em 20 anos. Em suma, o número de habitantes da TIRSS mais do que triplicou no período.

⁷⁸ Adota-se, metodologicamente, a análise a partir de 1993, uma vez que foi nesse ano que houve o parecer dos Grupos de Trabalho instituídos pela FUNAI, em caráter conclusivo, cuja decisão é publicada no Diário Oficial da União no dia 21 de maio, propondo ao Ministério da Justiça o reconhecimento da extensão contínua de 1,67 milhão de hectares.

⁷⁹ O gráfico foi organizado pelo autor, tendo como fontes os dados publicados no site oficial do ISA. No próprio site, o Instituto aponta as seguintes fontes primárias desses dados: 2022 = IBGE; 2019 = DSEI Leste-RR; 2015 = CIR; 2012 = Siasi/Sesai; 2010 = CIR; 2008 = CIR; 2007 = Funasa/CIR; 2006 = Funai/Boa Vista; 1999 = Funasa; 1994 = P. Santilli; 1993 = Funai. Os dados de 2023 foram fornecidos pela Secretaria Estadual de Planejamento do Estado de Roraima. Segundo o que me informou o Secretário Adjunto, estes últimos dados foram obtidos com metodologia de pesquisa diferente (ajustada), sendo inserida a pergunta se o entrevistado se via como indígena (é provável que essa mudança na metodologia tenha interferido de forma diferente nos dados).

As causas do aumento da população são variadas. Em reunião da CPI das ONGs, 10 de outubro de 2023, representantes do IBGE explicaram o aumento da população indígena observado na comparação entre o Censo de 2010 e o de 2022 (em todo o país). A explicação foi de que, além do aumento demográfico, o investimento na formação de recenseadores designados para atuarem em territórios indígenas teria justificado o aumento de pessoas autodeclaradas indígenas (BRASIL, 2023).

Segundo o dossiê⁸⁰ apresentado pela população da TIRSS (TIRSS, 2017):

A continuidade do nosso território nos permite desenvolver estratégias de manejo e de ocupação, de uso de seus bens naturais, que conseguem responder ao aumento da população que já nossas lideranças apontavam. Ao mesmo tempo, constatamos que esta população fica dentro da Terra Indígena, fazendo uso também de seu direito de ir e vir aos núcleos urbanos próximos ou a capital, mas construindo seu projeto de vida dentro da terra indígena.

Como se pode notar pela passagem acima, o ambiente de estabilidade, a forma de demarcação contínua e a forma livre do contato com outras comunidades e cidades, pelo menos segundo a percepção dos indígenas, são fatores de melhoria de vida, o que pode ter colaborado com o aumento da população.

Também influenciaram o cenário propício para esse aumento a atuação do Conselho Indígena de Roraima - CIR, que desde 2011 passou a proporcionar formação permanente com Agentes Territoriais e Ambientais Indígenas-ATAIs que atuam naquela terra indígena, recebendo capacitação sobre direito ambiental, indígena e indigenista; monitoramento e proteção do território; soberania alimentar e alimentação alternativa; funcionamento da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena - PNGATI; manejo de resíduos sólidos e rejeitos; fauna e flora; e cidadania (TIRSS, 2017, p. 6).

4.1.2 Saúde indígena e fatores socioeconômicos na TIRSS

Um importante índice a se analisar no presente estudo são as condições da saúde indígena, sobretudo quanto à possível melhora na situação. Nesse contexto é relevante o sub-

⁸⁰ O dossiê “Raposa Serra do Sol: um projeto de vida para os povos indígenas da Amazônia e do Brasil”, publicado em 2017 pelos povos dessa Terra Indígena, baseia-se em dados do Censo Populacional de 2016, realizado pelo Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) Leste, para comparar o crescimento populacional no território indígena entre 2012 e 2016.

sistema de atenção à saúde dos povos indígenas ligado ao Sistema Único de Saúde e parcerias⁸¹ (BARROSO, 2021, p. 322):

Em 1995, o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso passou a implementar nas políticas públicas ligadas à área social um modelo de assistência baseado na terceirização dos serviços, retirando do Estado boa parte da responsabilidade pela assistência da população e transferindo-a para a iniciativa privada. No caso da área da saúde indígena, o Ministério da Saúde, por intermédio da FNS, começou a estabelecer uma política que tinha como base os convênios firmados com os chamados “parceiros preferenciais”. Estes elaboravam o projeto que, uma vez aprovado, recebia os recursos, o que, para alguns, significou um rompimento com a perspectiva de criação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, tal como pensado e proposto nos fóruns de discussão da saúde indígena, como a 9ª Conferência Nacional de Saúde e a 2ª Conferência Nacional de Saúde Indígena, que tinha por base a autonomia administrativa e financeira dos DSEIs (LIEBGOTT, 2003). O CIR foi a primeira organização indígena a assinar esse tipo de convênio, em 1996, garantindo a partir dele recursos para os cursos de formação de agentes de saúde e microscopistas indígenas no DSEI Leste Roraima, o que consolidou a estrutura que vinha sendo montada desde 1994. Um ponto importante a observar aqui é o fato de que se por um lado a formação desses AIS se mostrava central para o sucesso das ações de atenção básica à saúde na área do DSEI, revestindo-se de um aspecto eminentemente técnico, por outro ela adquiriu uma dimensão política, ao possibilitar a articulação de indígenas de diferentes grupos étnicos e localidades da região, por meio dos encontros que passaram a ser promovidos para sua formação em saúde e de sua circulação para atender às diferentes comunidades, como já mencionado.

O êxito na experiência de gestão da saúde indígena no Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) Leste⁸², sendo até elevada à condição de referência nacional, pode ser considerado como um fator de sucesso do modelo de demarcação da TIRSS, uma vez que tudo se deu em um cenário de diversas variáveis mas, inegavelmente, a importância da questão da saúde indígena é inquestionável.

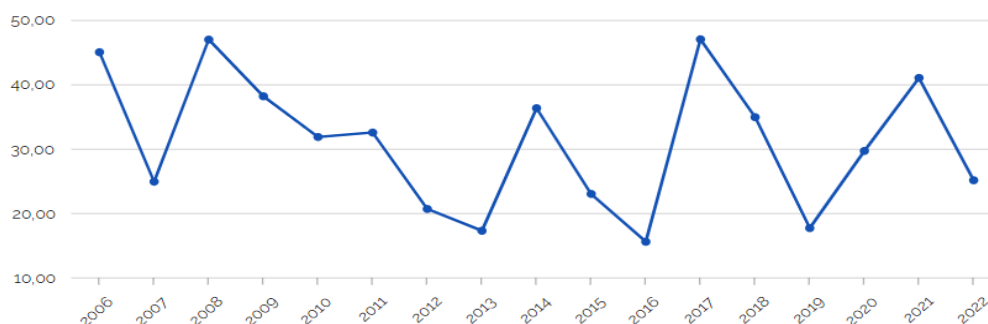
Ao passar a analisar os dados oficiais ligados à questão, devido ao fato da ausência de dados especificamente da TIRSS, optou-se pela análise do município de Uiramutã, uma vez que o município fica localizado 100% dentro da TIRSS, representa 46,4% da área desta terra indígena e tem uma população indígena de 96,6% (IBGE, CENSO 2022). Assim, por inferição, pode-se generalizar (guardando-se as devidas precauções estatísticas) os dados no município de Uiramutã para a TIRSS.

⁸¹ “Esse novo modelo se ampliaria e consagraria na década seguinte, a partir da promulgação da Lei Arouca, em agosto de 1999, quando os convênios com organizações indígenas, indigenistas, prefeituras e universidades passaram a responder por todo o atendimento à atenção primária nas comunidades indígenas, e não mais apenas pela formação dos AIS. [...] o modelo que inspirou o projeto final da Lei Arouca, cuja tramitação havia se iniciado em 1994, foi o do DSEI Leste Roraima, construído ao longo da década de 1990 de baixo para cima, segundo a metodologia estabelecida na 2ª Conferência Nacional de Saúde Indígena, isto é, a partir da discussão no Nisi-RR e dos encontros estaduais de Saúde” (BARROSO, 2021, p. 322).

⁸² O Dsei-Leste é responsável pela saúde de indígenas de outras etnias em Roraima que não a Yanomami - que tem seu próprio distrito sanitário.

Ao analisar a mortalidade infantil, apesar das oscilações ao longo do período, nota-se um decréscimo em seus índices no período pós-demarkação:

Gráfico 1 - Mortalidade infantil no município de Uiramutã - 2006 a 2022



Fonte: IBGE, 2024.

Destacam-se os anos de 2008 e 2017, com picos de crescimento episódico, mas uma preocupante volta em 2021. Ao longo do período de 2006 a 2022, no geral, houve decréscimos importantes, com destaque para a sequência de declínio entre 2009 e 2013 e o retorno do declínio em 2022.

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, nota-se uma clara reta de crescimento, saindo de níveis próximos a 0,201 em 1991, crescendo constante e paulatinamente, atingindo o patamar de 0,333 em 2002 e 0,453 em 2010.

Gráfico 2 - IDH no município de Uiramutã - 1991 a 2010



Fonte: IBGE, 2024⁸³.

⁸³ O site institucional do IBGE apresenta dados somente até 2010, o que impede a análise até a data atual.

Nota-se uma melhoria de 125,35% no IDH no município no período 1991-2010. Contudo, o índice IDH de 0,453 é considerado baixo, merecendo maiores atenções quanto às políticas públicas.

Apesar disso, o município tem a pior qualidade de vida do Brasil, de acordo com o Índice de Progresso Social (IPS BRASIL 2024). Na dimensão “necessidades humanas”, que foca no que é mais fundamental para o bem viver, o município atingiu 42,34 pontos, ficando na posição 5568^a de 5570 .

Analisando-se a dimensão “bem-estar”, composta de elementos que indicam as condições efetivas para ampliação da qualidade de vida de uma população, a pontuação foi 45,05, ficando na posição de número 5537. A dimensão “oportunidades” analisa as condições estruturais que oportunizam o progresso social e crescimento individual de cidadãos, alcançando 25,51 pontos, ficando na posição 5515.

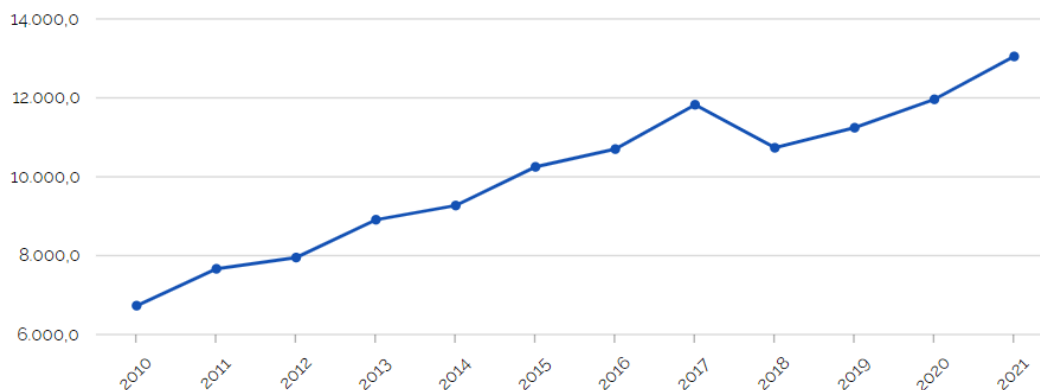
Porém, foram nas pontuações “Acesso à Informação e Comunicação” (12,39) e “Moradia” (10,47) que o município atingiu a menor pontuação, última posição do país nesses dois indicadores⁸⁴.

Sobre o Produto Interno Bruto per capita, houve forte crescimento no município, com destaque para o período 2010-2017, ano este que houve leve retrocesso. Contudo, no ano de 2018 houve retomada do crescimento. O gráfico abaixo demonstra o crescimento praticamente constante no PIB per capita, partindo dos R\$ 55.010,00 em 2010 para R\$ 143.945,31 em 2021⁸⁵.

⁸⁴ Importante registrar que trata-se de um município essencialmente indígena, pois fica 100% dentro da TIRSS e representa 46,4% da área daquela terra indígena, além de ter uma população indígena de 96,6% (IBGE, CENSO 2022). Assim, os dados devem ser considerados dentro desse contexto. As moradias, pela própria tradição e costumes indígenas, não são de alto nível de construção. Ainda, as oportunidades de melhoria social (segundo os critérios não indígenas) são escassas.

⁸⁵ Ao se calcular o valor de R\$ 55.010,00, com data inicial em 01/2010 e data final em 12/2021, chega-se ao índice de correção no período de 2,72185590, valor percentual correspondente a 172,185590 % e valor corrigido na data final em R\$ 149.729,29 (BANCO CENTRAL, 2024).

Gráfico 3 - PIB per capita no município de Uiramutã - 2010 a 2021



Fonte: IBGE, 2024

Contudo, conforme cálculo acima apontado, o crescimento foi praticamente o mesmo que a inflação do período.

4.1.3 Garimpo, Invasões e Meio Ambiente

Em março de 2021,⁸⁶ o site G1 RR e o CIR noticiaram que haviam invasores garimpeiros na Serra do Atola, localizada na comunidade Raposa II, município de Normandia. Segundo denunciou o CIR, haveria até um loteamento do espaço para vender terrenos para novos garimpeiros que chegam à região. Haveriam empresários, donos de moinhos e caminhões, que atuariam na região. As lideranças relataram que não havia nenhuma fiscalização por parte dos órgãos de segurança pública e que isso tem levado insegurança às famílias indígenas. Segundo o CIR, houve um aumento de pessoas e de barracões cobertos com lonas na Serra do Atola e que o número de garimpeiros teria passado de mil pessoas⁸⁷ (CIMI, 2022).

Em consequência dessa atividade, sem fiscalização, o meio ambiente na região está desprotegido, em especial igarapés e pequenas fontes de água, que estão contaminados com os

⁸⁶ Esta não é a única vez que houve esse tipo de problema mas, conforme o objetivo desta tese, trata-se de um evento que ilustra bem a situação e a dinâmica de poder dentro da TIRSS. Por um lado, os indígenas, por meio das lideranças, tomam iniciativas de defesa que extrapolam as Condicionantes do STF e, por outro lado, o poder público é omissor na missão de guarda e proteção.

⁸⁷ O CIMI informou em 2021 que a quantidade total de garimpeiros em toda a Terra Indígena Raposa Serra do Sol teria ultrapassado os 4 mil (CIMI, 2022, p. 122).

rejeitos da atividade de mineração ilegal. Some-se a isso as doenças trazidas pelos não indígenas e a devastação da vegetação e rios, causando escassez de animais e peixes. Segundo o CIR, já faltam peixes que antes eram a principal fonte de subsistência das comunidades indígenas.

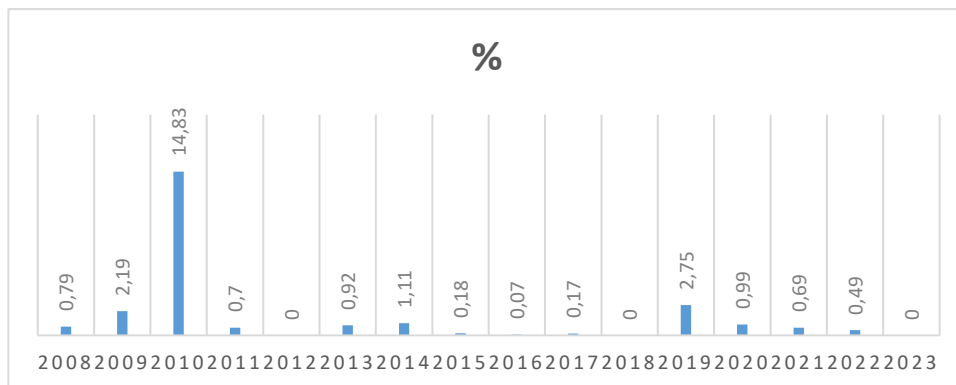
Figura 3 - Vista aérea da invasão de garimpeiros na Serra do Atolá, região Raposa, no interior da TI Raposa Serra do Sol, em Roraima



Fonte: CIR, 2022.

Apesar da situação, a questão ambiental não é negativa. O desmatamento dentro dos mais de 1,7 milhão de hectares da TIRSS foi fortemente decrescente ao longo da série histórica 2008 a 2023, como se nota pelo gráfico abaixo:

Gráfico 4 - Desmatamento na TIRSS - 2008 a 2023



Fonte: INPE / Terrabrasilis, 2024.

Com exceção do ano de 2010, quando houve mais de 14%, o desmatamento foi em patamares em torno de zero, oscilando entre zero e 1% ao longo do período. Segundo informações do INPE, no ano de 2023 o desmatamento foi zero.

Ao se analisar o fator ambiental, em que pesem as invasões de garimpeiros e as implantações de garimpos ilegais, estes não têm impacto significativo ambientalmente falando. O desmatamento causado pelo garimpo ilegal, em conjunto com eventuais outros fatores, são irrisórios, mantendo praticamente intacta a vegetação existente (desmatamento) ao longo dos 16 anos analisados. Nesse assunto, a demarcação e o usufruto exclusivo exercido pelos indígenas é ambientalmente muito sustentável. Vale destacar que a criação de gado tem crescido fortemente na região (item 4.1.5 desta tese), mas o impacto no desmatamento é irrisório.

4.1.4 Violência Policial e Bloqueio de Estradas Pelos Indígenas

Em 16 de novembro de 2021, de acordo com o relatório do CIMI (2022), lideranças indígenas da TIRSS denunciaram a ação dos batalhões da Polícia Militar e do BOPE contra a comunidade indígena de Tabatinga, na Região Serras (TIRSS). Segundo o que foi informado por moradores, policiais militares desativaram à força o posto de monitoramento da comunidade⁸⁸. Os policiais lançaram bombas lacrimogêneas e atiraram com armas de fogo e também com balas de borracha.

De acordo com a nota dirigida ao MPF, à Funai e à PF, as lideranças indígenas afirmam que, devido ao aumento das invasões, principalmente de garimpeiros no entorno de nossas comunidades, tráfico de drogas, entrada e venda de bebida alcoólica, aumento da malária por causa do garimpo, haviam decidido retomar a vigilância da terra indígena, na comunidade de Tabatinga. As lideranças indígenas alegam que retomaram estes trabalhos de proteção e monitoramento devido à omissão do poder público federal e esclarecem que o Posto de Vigilância não impede, de forma alguma, o direito de ir e vir dos moradores das comunidades indígenas próximas.

Esse contexto fático contraria o que foi decidido pelo STF na Pet. 3388, ao estabelecer (na parte dispositiva da decisão) o item n.º 6 (BRASIL, 2009, p. 233), item que o STF chamou

⁸⁸ Segundo o CIMI, este ponto de controle foi instalado pelos próprios indígenas como forma de controle e prevenção de atividades ilícitas e da invasão garimpeira no território.

de “Necessária liderança institucional da União, sempre que os estados e municípios atuarem no próprio interior das terras já demarcadas como de afetação indígena”⁸⁹.

Papel de **centralidade institucional desempenhado pela União**, que não pode deixar de ser imediatamente **coadjuvado** pelos próprios índios, suas comunidades e organizações, além da protagonização de tutela e fiscalização do Ministério Público (inciso V do Art. 129 e Art. 232, ambos da CF) (grifo nosso).

A atuação das forças de segurança dentro da TIRSS deveria obedecer ao estabelecido na decisão daquele Tribunal, tendo a União como “centralidade” nas ações.

De acordo com o CIR, esse posto de vigilância é uma iniciativa das 76 comunidades da região *Serras*, tendo sua localização em uma vicinal que dá acesso somente às comunidades indígenas. Ainda, que o controle visa, principalmente, coibir a entrada de materiais que abastecem atividades ilegais e danosas à vida das comunidades indígenas, em especial o garimpo, o tráfico de drogas, além da venda de bebidas alcoólicas” (CIMI, 2023).

Nesse contexto e no mesmo documento, Ivo Macuxi⁹⁰ afirmou que as ações de monitoramento e vigilância territorial são legítimas: “as comunidades têm direito de fazer monitoramento e vigilância territorial. Eles têm a garantia permanente de usufruto exclusivo dos recursos e tudo mais”.

Em posicionamento contrário, o STF, na decisão da Pet. 3388, no item 14 da parte dispositiva⁹¹, deixou clara a vedação aos próprios indígenas de bloquearem estradas e outras atitudes restritivas ou arrecadatórias. Em transcrição literal “[...] O que já impede os próprios índios e suas comunidades, por exemplo, de interditar ou bloquear estradas, cobrar pedágio pelo uso delas e inibir o regular funcionamento das repartições públicas”.

4.1.5 Criação de Gado

⁸⁹ Ver 5.1 desta tese, item 6.

⁹⁰ Ivo Macuxi é assessor jurídico do Conselho Indígena de Roraima (CIR). É advogado roraimense, indígena da etnia Macuxi, proferiu palestra na 10ª Brazil Conference 2024, das Universidades Harvard e MIT, dos Estados Unidos, com o tema “O Encontro dos vários Brasis”, o evento acontece de 5 a 7 de abril de 2024 e é organizado por estudantes e pesquisadores brasileiros que atuam nos EUA.

⁹¹ Ver parte 5.1, item 14, desta tese.

O estado de Roraima teve um crescimento de 104,35% entre 2004 e 2021 do efetivo de bovinos criados nesta unidade da federação. Ao se analisar em separado o município de Uiramutã, nota-se um crescimento percentual de 610,33%, em Normandia de 74,85 % e em Pacaraima houve um decréscimo. Esses três municípios onde se situa a TIRSS.

Tabela 6 - Efetivo de bovinos (cabeças) em Roraima - 2004 e 2021

MUNICÍPIO	2004	2021	Crescimento (%)
Alto Alegre	70.000	89.067	27
Amajari	65.000	111.130	71
Boa Vista	30.000	26.708	-11
Bonfim	60.000	75.520	26
Cantá	40.000	77.320	93
Caracaraí	30.000	47.766	59
Caroebe	20.000	81.233	306
Iracema	20.000	64.780	224
Mucajaí	20.000	151.569	658
Normandia	11.000	19.234	75
Pacaraima	22.000	20.879	-5
Rorainópolis	35.000	80.767	131
São João da Baliza	18.000	26.232	46
São Luiz	15.000	44.474	196
Uiramutã	3.000	21.310	610
Roraima	459.000	937.989	104

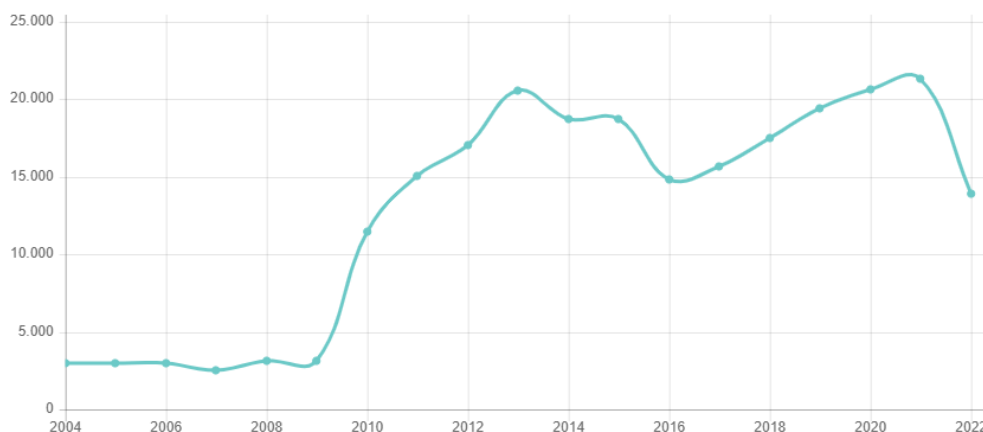
Fonte: IBGE (2021) - adaptado pelo autor.

Considerando que o município de Uiramutã, como dito acima, está localizado dentro da TIRSS e que sua população é quase na totalidade indígena, o crescimento da pecuária bovina no município, por inferição lógica, representa o crescimento do rebanho bovino da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, pelo menos a parte que se situa dentro daquele município. O município apresentou o segundo maior crescimento do rebanho bovino na série acima apresentada.

Nesse contexto, ao que inicialmente parece, esse crescimento tem relação direta com os resultados de desenvolvimento da pecuária bovina na Terra Indígena Raposa Serra do Sol e, no

recorte aqui analisado (2004-2021), guarda relação com os resultados advindos da demarcação daquela Terra Indígena, nos moldes estabelecidos pelo STF.

Gráfico 5 - Efetivo de bovinos (cabeças) em Uiramutã - 2004 e 2022



Fonte: IBGE, 2024.

Pelo gráfico acima, pode-se notar forte crescimento a partir de 2009, saltando de cerca de 3.000 cabeças em 2009 para mais de 20.000 em 2013 (apenas 4 anos). O gráfico também apresenta oscilação acima das 15.000 cabeças a partir daí, o que foi um crescimento muito rápido e consistente.

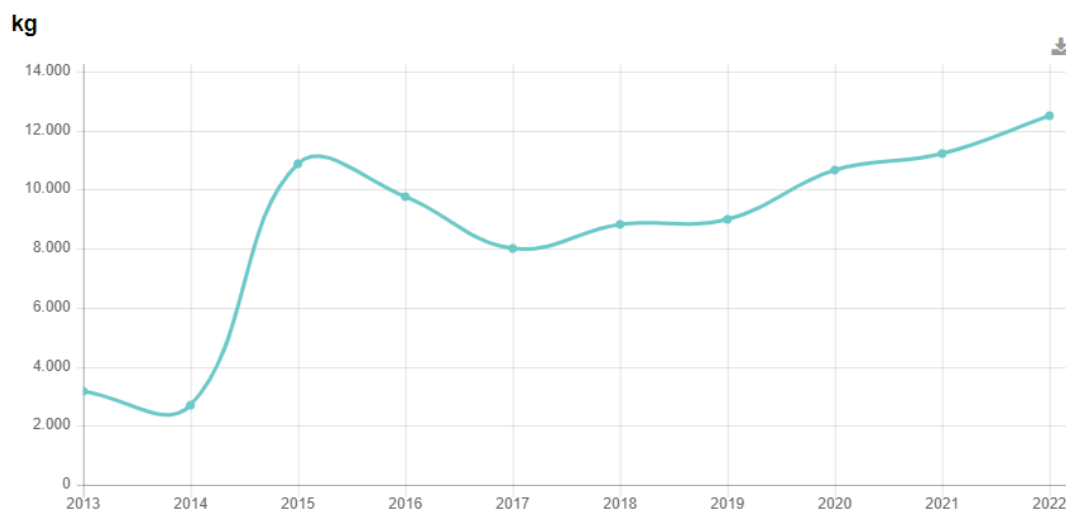
O período de forte crescimento coincide com a retirada dos “desintrusados” fazendeiros e outros não indígenas da área da TIRSS. Pelos resultados pecuários (bovinos) em tela, pode-se concluir que, do ponto de vista da viabilidade econômica da TIRSS nos 17 anos analisados acima, o modelo adotado de usufruto indígena é viável e próspero, uma vez que o rebanho foi multiplicado por mais de 6 vezes no município de Uiramutã.

4.1.6 Criação de Peixes

Outra atividade relevante na região é a aquicultura, em especial a criação de peixe⁹². Destacam-se o tambaqui, peixe que se configura como base da alimentação da região,.

Gráfico 6 - Efetivo de peixe tambaqui (kg) em Uiramutã - 2013 a 2022

⁹² Ver a tese de Melo, 2020, 5.1.5 Economia.



Fonte: IBGE, 2024.

A produção do tabaqui passou de cerca de 3.600 kg em 2013 para perto de 12.300 kg em 2023, o que representa um crescimento de 241,7% em 10 anos. Apesar do volume não ser muito expressivo, o crescimento percentual demonstra que a atividade econômica é viável e promissora na região. Quando se foca na importância do peixe na alimentação dos povos ali residentes, pode-se considerar um êxito socioeconômico da experiência da demarcação, nos moldes ali estabelecidos.

4.2 A Demarcação Contínua

A discussão no Supremo Tribunal Federal, em grande parte, se deu em torno das alternativas de demarcação “contínua” ou “em ilhas”. A demarcação em ilhas (proposta vencida) manteria os não indígenas já instalados na área, tendo a TIRSS um formato permeado por áreas não demarcadas, como se fossem “ilhas” dentro da terra indígena⁹³.

A mais importante dúvida existente à época da decisão do STF sobre a forma de demarcação (contínua ou em ilhas) era da viabilidade de demarcação de uma grande área, para cinco etnias.

⁹³ Ver item 1.3 desta tese.

Em estudo antropológico, que resultou na tese de doutorado em antropologia, Antonio Wéliton Simão de Melo analisou *in loco* a Comunidade Napoleão⁹⁴, tendo como assunto, dentre outros, a economia.

Ressaltamos ainda no campo econômico que mesmo a Comunidade Napoleão não possuindo uma estrutura produtiva de larga escala, quando na verdade não se propõe a isto as comunidades indígenas, não tivemos acesso à escassez e miséria como pregavam os simpatizantes da demarcação da TIRSS em ilhas, pois defendiam que com a retirada dos posseiros da região, as comunidades indígenas seriam largada à própria sorte. Como vimos anteriormente, há uma reserva de excedentes e a prática da plantação de gêneros alimentícios, sempre acima da do consumo interno, além da criação de animais de pequeno e grande porte, que serve como reserva financeira (MELO, 2020, p. 132).

A Comunidade Napoleão demonstra uma autonomia de produção de comida variada, produzindo excedentes comercializados para fora da comunidade. Neste particular, o modelo de demarcação em área contínua ao invés de “ilhas” se prova acertado e eficiente (pelo menos nesta comunidade).

Ao falar da área da TIRSS como um todo, a liberdade e autonomia de gestão das terras tiveram influência nos resultados pós-demarcação, segundo Santilli:

A homologação da demarcação dessa área foi um dos últimos atos do governo anterior do presidente Lula. E ela trouxe uma pacificação. Além disso, é muito visível o crescimento demográfico que ocorreu a seguir. Isso se deve à liberdade e à autonomia de gestão das terras pelos próprios indígenas. Isso permitiu um crescimento e uma melhoria na qualidade de vida incomparável com os anos anteriores. Lá, uma região onde havia violência endêmica, deu-se uma pacificação, melhorando a qualidade de vida e ensejando crescimento demográfico (SANTILLI, 2023).

Santilli se refere à transformação no ambiente socioeconômico resultante da demarcação da TIRSS, em especial no período pós decisão definitiva do STF, ambiente esse que propiciou um cenário de segurança e maior sentimento de pertencimento e vontade de construir naquelas terras que, finalmente, passaram à posse permanente e exclusiva das cinco etnias.

Na fala do vice-coordenador do Conselho Indígena de Roraima - CIR, Edinho Batista de Souza, na entrega do Dossiê “Raposa Serra do Sol: Um projeto de vida para os povos indígenas da Amazônia e do Brasil” (outubro de 2017) aos ministros do STF, Edinho apresentou

⁹⁴ “A Comunidade Indígena do Napoleão está localizada na emblemática Terra Indígena Raposa Serra do Sol, especificamente na altura das coordenadas geográficas 03°54’51”N, 60°01’24”W, a uma distância, em linha reta, de aproximadamente 144 quilômetros de Boa Vista, capital do Estado de Roraima, e em torno de 43 quilômetros da sede do município de Normandia ao norte de Roraima, na etnorregião política e cultural da Raposa, nome de uma também grande comunidade Macuxi da região de savanas, ou lavrado, como é conhecida esta paisagem de campos rio-branquenses na linguagem regional” (MELO, 2020, p. 17).

as principais conquistas alcançadas nos últimos anos na área da educação, saúde e principalmente, no contexto de gestão territorial e ambiental, conforme também apontado no dossiê, citando que as comunidades indígenas estão conseguindo se organizar cada vez mais, com bastantes escolas indígenas, salientando a existência de indígenas com mestrado e doutorado, alunos, agentes indígenas de saúde, técnicos indígenas, postos de saúde (TIRSS, 2017).

Na contramão desse cenário positivo para indígenas, os produtores que viviam e/ou produziam na área demarcada sofreram revezes patrimoniais, psicológicos, dentre outros. Na disputa jurídico-política que se desenvolveu no STF, com amplo alcance político, até a decisão final, vários atores sociais, como produtores rurais, políticos, associações, se posicionaram contra a demarcação (ou pelo menos que se mantivessem as fazendas produtivas), o que não foi acatado pelo STF. Em sua dissertação de mestrado pela Universidade Federal de Roraima, o juiz estadual roraimense Parima Dias Veras demonstrou o impacto e o sentimento de injustiça do outro lado da moeda na disputa pela terra:

Nesse passo, convém lembrar, segundo foi focado nos capítulos anteriores deste trabalho, que o Estado incentivou, apoiou e, em muitos casos, financiou a fixação dos não índios na Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

Contudo, em novo posicionamento político garantista dos direitos dos índios e com o objetivo de saldar a dívida social contraída com estes, impôs-se como obrigação, inserta no Art. 231 da CF/1988, a identificação e demarcação das terras indígenas. Com esse desiderato, o Estado voltou sua atenção apenas para garantir o direito dos índios, dando um giro de 180° em sua política de terras, ou seja, deixou as ações desenvolvidas para fixar os não índios na terra, passando a aplicar medidas para retirá-los das mesmas, ocupadas em virtude daquelas políticas preteritamente desenvolvidas (VERAS, 2014, p. 121).

Do ponto de vista de grande parte dos não indígenas retirados da TIRSS, o Estado deixou de atrair pessoas para povoar e produzir em Roraima para afirmar uma nova visão estatal sobre os direitos dos indígenas. O fato de os produtores terem sido “desintrusados” da TIRSS após a decisão do STF na Pet. 3388, para muitos foi ultrajante e injusto, uma vez que fora o próprio Estado, durante várias décadas, que implantou políticas públicas de incentivo desses produtores rurais para instalarem fazendas em Roraima.

No caso da TIRSS, o Estado, ao incentivar e atrair a ocupação das terras indígenas e depois repassar a responsabilidade apenas para os não índios, rotulando-os de “intrusos” e retirando-os de suas casas, dispensando-lhes tratamento indigno, trouxe para importante parte dos roraimenses (não índios) a sensação de insensibilidade estatal (VERAS, 2014).

4.3 A Organização Política da TIRSS

No transcorrer dos anos, principalmente no período pós-demarcação, as comunidades na TIRSS foram se organizando politicamente (organização endógena), buscando uma forma de estruturação do poder. Levando em conta que há naquelas terras uma população de 30.845 indígenas (SEPLAN/RR, 2024), 5 assembleias regionais, cada uma com algum grau de autonomia nas decisões dos assuntos de interesse coletivo, sendo Região Surumu (24 comunidades), Baixo Cotingo (47 comunidades), Ingarikó (14 comunidades), Raposa (52 comunidades) e Serra (115 comunidades), totalizando 252 comunidades em toda essa terra indígena (TIRSS, 2024), essa organização é um verdadeiro desafio.

A organização político-decisória, o que as lideranças da TIRSS chamam de “Instâncias Políticas e Decisórias” foi consolidada por meio do Protocolo de Consulta⁹⁵ apresentado durante a Assembleia Extraordinária da TIRSS, em 08 de março de 2024, documento este construído coletivamente pelos povos da TIRSS, com apoio do Conselho Indígena de Roraima - CIR.

O Protocolo apresenta, às páginas 28 e 29, um organograma cuidadosamente criado, apresentando as “Instâncias Políticas e Decisórias”. A Assembleia Geral dos Povos Indígenas da TIRSS é uma organização social e política, cuja instância máxima é a Assembleia da TIRSS, realizada anualmente, nas quais participam coordenadores regionais, tuxauas⁹⁶, conselheiros regionais e comunitários, operadores indígenas em direito, agentes ambientais, agentes de saneamento, agentes de saúde, professores, mulheres, jovens, agentes de vigilância, vaqueiros, catequistas, pajés e lideranças tradicionais indígenas (TIRSS, 2024, p. 24).

As Assembleias Regionais são realizadas duas vezes ao ano, com participação dos tuxauas das cinco etnorregiões (Surumu, Baixo Cotingo, Raposa, Serra e Ingarikó). Nestas são

⁹⁵ Ver Constituição Federal, Art. 231 e 232; Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, Art. 6º e Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU, Art. 18 e 32.

⁹⁶ “As comunidades indígenas do Estado de Roraima têm como principal líder a figura do Tuxaua, que exerce importantes funções em termos políticos. Observa-se que sua liderança volta-se, principalmente, para a discussão da questão territorial, econômica e educativa”. (SANTOS, 2006, p. 118). As decisões de interesse da coletividade são tomadas pelas lideranças locais em cada comunidade, mas as de interesse dos Centros, das Etnorregiões e da TIRSS como um todo dependem de assembleias, quando várias lideranças participam. A importância da figura do tuxaua é muito grande, com autonomia para decisões locais e voz nas decisões acima desse nível.

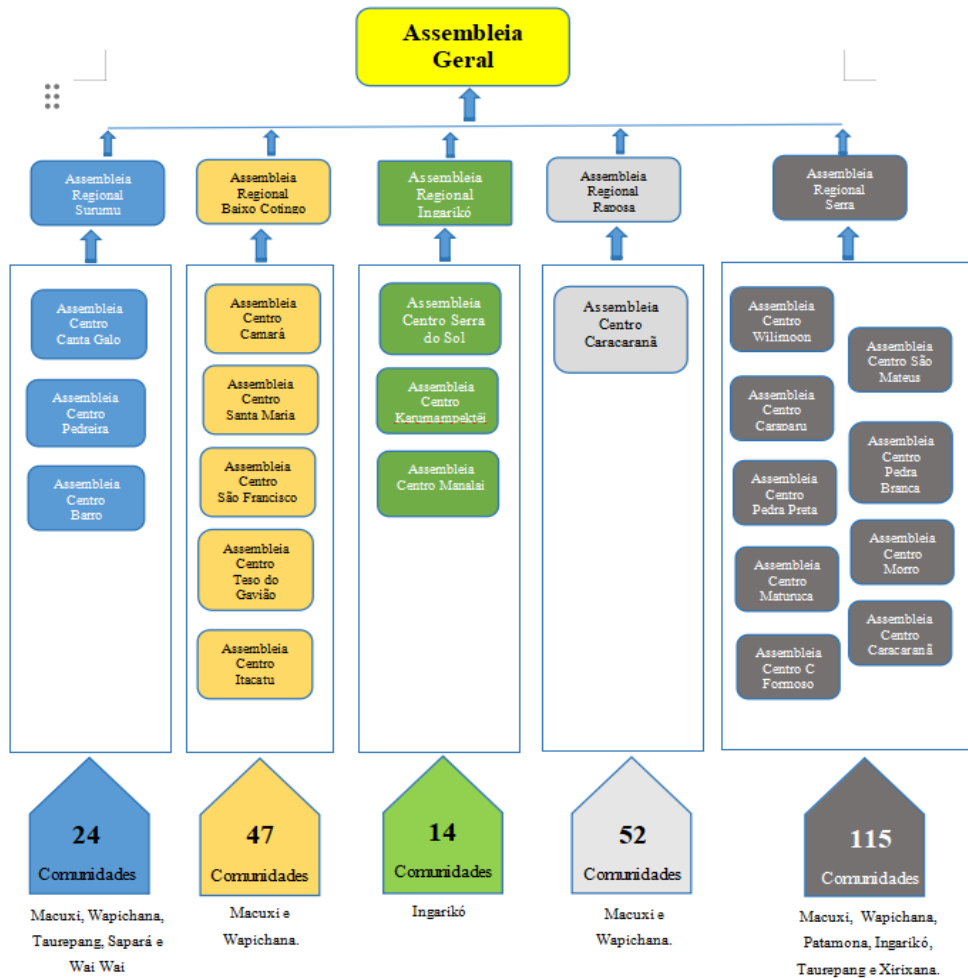
debatidos e deliberados temas ligados à região, como projetos, educação escolar, saúde, desenvolvimento, etc. (TIRSS, 2024).

Quanto às Assembleias dos Centros, como cada Centro tem um coordenador que pode convocar assembleias, que vão discutir e deliberar sobre assuntos relacionados ao respectivo Centro. Note que o maior número de Centros (9) encontra-se na etnorregião Serra, com 115 comunidades, englobando os povos Macuxi, Wapichana, Patamona, Ingarikó, Taurepang e Xirixana.

Trata-se do desenvolvimento de organização de uma coletividade complexa, pois são várias realidades em uma terra que ocupa 1,7 milhão de hectares, centenas de comunidades, milhares de pessoas indígenas, vilas e aldeias diferentes, mas com cosmovisões muito parecidas.

Nesse cenário, a existência desse mecanismo de organização de tão díspares realidades e lideranças é memorável, pois demonstra que se houver interesse político e vontade de construir, é possível tal criação e desenvolvimento.

Figura 4 - Organograma das Instâncias Políticas e Decisórias de TIRSS



Fonte: O autor, com dados constantes no Protocolo de Consulta - TIRSS, 2024.

Dentro desse contexto de Instâncias Políticas e Decisórias, o Protocolo de Consulta é uma demonstração de organização política de poder no ambiente da TIRSS como um todo:

O governo deve respeitar e ouvir a decisão dos povos da Raposa Serra do Sol. Quem conhece e quem pode decidir o que queremos somos nós [...] Temos autonomia, somos povos organizados e originários desta terra. Temos direito à informação e poder de decisão sobre nosso futuro e sobre os projetos que possam nos afetar.

O Protocolo de Consulta é um documento oficial e legítimo que estabelece o procedimento a ser adotado para a consulta dos povos indígenas da Raposa Serra do Sol sobre qualquer medida administrativa ou legislativa, projeto ação ou empreendimento que possa afetar nossa Terra Indígena, nossa cultura e nossos modos de vida (TIRSS, 2024, p. 17).

Ao que se pode analisar, a organização política (de poder endógeno) tem sido virtuosa, no passo em que aqueles povos da TIRSS têm conseguido se organizar e buscar estabelecimento de hierarquia de poder, com uma visão de instâncias de decisão coletivas. Tendo o tuxaua como

elemento que, por um lado é agregador local, nos tratos dos assuntos pontuais de determinada comunidades, por outro lado é representante das comunidades nas instâncias deliberativas mais gerais (centros, assembleias regionais e assembleia geral).

5 - O MODELO ADOTADO NA TIRSS COMO POSSÍVEL PARADIGMA IDEAL DE DEMARCAÇÃO

A decisão proferida pelo STF na Pet. 3388 é paradigmática pela sua própria natureza. Apesar de aquela Suprema Corte ter declarado textualmente que tal decisão é “desprovida de força vinculante”, a repercussão local, regional, nacional e internacional que teve o julgamento foi tão grande que os resultados jurisprudenciais advindos da decisão são muito amplos para serem apenas uma decisão não vinculativa do STF.

5.1 Expectativa de efeito vinculante e o posicionamento do Supremo Tribunal Federal

Em decisão nos Embargos de Declaração na Pet. 3388, o Relator Ministro Roberto Barroso declarou que a decisão proferida nesta Pet. não é vinculativa (BRASIL, 2013):

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO POPULAR. DEMARCAÇÃO DA TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL. 1. Embargos de declaração opostos pelo autor, por assistentes, pelo Ministério Público, pelas comunidades indígenas, pelo Estado de Roraima e por terceiros. Recursos inadmitidos, desprovidos, ou parcialmente providos para fins de mero esclarecimento, sem efeitos modificativos.

[...]

4. **A decisão proferida em ação popular é desprovida de força vinculante, em sentido técnico.** Nesses termos, **os fundamentos adotados pela Corte não se estendem, de forma automática, a outros processos em que se discuta matéria similar.** Sem prejuízo disso, o acórdão embargado ostenta a força moral e persuasiva de uma decisão da mais alta Corte do País, do que decorre um elevado ônus argumentativo nos casos em se cogite da superação de suas razões (grifo nosso).⁹⁷

Contudo, como reconhece o relator, a decisão guarda forte teor orientativo no sentido de argumentações e fundamentações jurídico-judiciais futuras. Em sentido análogo,

⁹⁷ “Ao negar provimento aos embargos da PGR neste ponto, o relator foi acompanhado pela maioria dos ministros presentes à sessão, à exceção dos ministros Marco Aurélio e Joaquim Barbosa, para quem o STF, ao criar as Condicionantes, teria extrapolado o objeto da causa, traçando parâmetros abstratos e alheios ao que fora proposto na ação original. Em todo o julgamento, estas foram as únicas divergências quanto ao conteúdo material do julgado” (BRASIL, 2013).

reconhecendo o caráter paradigmático da decisão na Pet. 3388, o Ministro Relator Edson Fachin, ao analisar o Referendo em Tutela Provisória Incidental na Ação Cível Originária 1.100/SC, afirma que a intenção do Ministro Menezes Direito (voto-vista que inseriu as Condicionantes no caso Raposa Serra do Sol) era no sentido de fazer da Pet 3.388/RR um caso **verdadeiramente paradigmático**, a orientar a jurisprudência e a Administração Pública na tomada de decisões futuras a respeito da questão indígena (BRASIL, 2024, p. 16).

Ainda, no Agravo Regimental na Reclamação 15.051 (2022), o STF reafirmou seu posicionamento no sentido da não vinculação da decisão proferida na PET 3.388/RR, o que, ao que demonstra, é o posicionamento da Corte Suprema nesse sentido.

Ementa: RECLAMAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. ACÓRDÃO PROLATADO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM AÇÃO POPULAR. JULGAMENTO DE MÉRITO DESPROVIDO DE EFEITO VINCULANTE. ALEGADA AFRONTA ÀS CONCLUSÕES DO JULGADO TIDO COMO PARADIGMA POR PARTE DE DECISÃO JUDICIAL PROFERIDA EM CASO COM OBJETO E PARTES DISTINTAS. INVIABILIDADE DA VIA RECLAMATÓRIA. RECLAMAÇÃO UTILIZADA COMO SUCEDÂNEO OU SUBSTITUTIVO DE RECURSO. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO. I - O acórdão prolatado no julgamento de mérito da Petição 3.388/RR, Rel. Min. Ayres Britto, apreciou, especificamente, o procedimento de demarcação da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol, **não tendo havido, naquela oportunidade, o expresso estabelecimento de enunciado vinculante dirigido aos demais órgãos do Poder Judiciário**. II - Conclusão inteiramente confirmada pelo Plenário desta Casa no julgamento, em 23/10/2013, dos embargos de declaração na Petição 3.388/RR, Rel. Min. Roberto Barroso, oportunidade em que se proclamou categoricamente que **“a decisão proferida na PET 3.388/RR não vincula juízes e tribunais quando do exame de outros processos, relativos a terras indígenas diversa”**. III - Segundo a pacífica jurisprudência desta Corte, a reclamação não pode ser utilizada como sucedâneo ou substitutivo de recurso, ajuizada diretamente no órgão máximo do Poder Judiciário. IV - Agravo regimental a que se nega provimento (grifo nosso) (BRASIL, 2022).

Não houve, realmente, a declaração expressa de enunciado vinculante aos outros órgãos do judiciário brasileiro, situação esta reafirmada nos embargos de declaração de 2013 (BRASIL, 2013). Nesse contexto, o STF não reconhece efeitos vinculantes da decisão na Pet 3388, o que representa dizer que as Condicionantes ali estabelecidas, segundo o próprio STF, somente são obrigatórias para a Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Esse é o cenário atual quanto à possível vinculação daquelas regras às próximas demarcações de terras indígenas.

Contudo, a Advocacia-Geral da União, por meio do Parecer Vinculante n.º 01/2017/GAB/CGU/AGU, estabeleceu o dever da Administração Pública Federal, direta e indireta, de observar, respeitar e dar efetivo cumprimento, de forma obrigatória, às condições fixadas na decisão do Supremo Tribunal Federal na Pet. 3.388/RR em todos os processos de demarcação de terras indígenas (BRASIL, 2017). Desta forma, em que pese o fato de o STF

não reconhecer efeito vinculante da decisão na Pet. no caso TIRSS, o Poder Executivo o fez, pelo menos para os integrantes da Administração Pública Federal. Fez-se aqui uma vinculação administrativa, a despeito de o próprio Supremo Tribunal Federal não entender da mesma forma.

Com a repercussão do Parecer Vinculante, as próximas demarcações de terras indígenas teriam que seguir as diretrizes nele constantes. No entanto, antes disso, a ministra Rosa Weber, do STF, ao analisar o Mandado de Segurança 31.901 / DF, em 11 de março de 2014, se referindo à necessidade de análise da decisão do STF na Pet. 3388 na totalidade, e não apenas a parte das Condicionantes, assim já asseverava (BRASIL, 2014):

Tal resultado prático resultaria contraditório, em última instância, à intenção externada pelo saudoso Ministro Direito – no sentido de fazer da Pet 3.388/RR um caso verdadeiramente paradigmático, a orientar a jurisprudência e a Administração Pública na tomada de decisões futuras a respeito da questão indígena.

Dessa forma, há que se tomar com reservas, em um exame preliminar do tema, a pretensão de destacar uma dessas ‘Condicionantes’ do contexto maior em que formulada, para pretendê-la incidente de forma imediata e suficiente em outra relação jurídica diversa daquela em que originariamente inserida. Se a própria inicial assume que o auxílio ao leading case é necessário, cumpre então tomá-lo na integralidade, sem olvidar sua premissa maior, explicitada no voto vencedor proferido pelo Ministro Relator antes mesmo da adição de qualquer salvaguarda. Trata-se da estabilização do panorama da ocupação silvícola exatamente na data de vigência da Constituição de 1988, o que se tem por necessário na medida em que esta alterou completamente os fundamentos ideológicos aplicáveis à questão indígena – superando o modelo confinatório e/ou de tutela e incorporação à sociedade civil para um modelo de respeito à diversidade cultural e à história dos povos nativos (p. 6).

Para Weber, há dois pontos cruciais que se fazem imprescindíveis: a) a interpretação teleológica da vontade do Ministro Menezes Direito era que a resultante da decisão na Pet 3388 (ao que parece principalmente quanto às Condicionantes) se tornasse paradigma jurisprudencial; b) a interpretação da decisão da Pet. em questão não deve ser feita “pinçando-se” alguma Condicionante, ou mesmo alguma parte da decisão, e sim deve ser interpretada na integralidade.

Ao conceder Tutela Provisória Incidental na Ação Cível Originária 1.100/SC (20 de fevereiro de 2020), o Ministro Relator Edson Fachin suspendeu os efeitos do Parecer Vinculante 001/2017/GAB/CGU/AGU (BRASIL, 2024):

1. Configurados os pressupostos de relevância da argumentação, bem como do perigo na demora, deve ser deferido o pedido para suspensão de todos os efeitos do Parecer n.º 001/2017/GAB/CGU/AGU, em relação à Terra Indígena Ibirama La-Klaño, até o final julgamento de mérito do feito, a fim de assegurar o resultado útil do processo e a hermenêutica constitucionalmente adequada no que concerne à interpretação do artigo 231 da Constituição da República.

2. Fica diferida a atribuição de efeitos erga omnes à decisão como almejada pelo pedido cautelar incidental a fim de suspender os efeitos do Parecer Vinculante n.º 01/2017/GAB/CGU/AGU, não somente entre as partes confrontantes nestes autos, mas em relação a todos os procedimentos administrativos referentes a demarcações no País (p. 20).

Apesar desse posicionamento do STF sobre a suspensão dos efeitos do Parecer Vinculante da AGU, atualmente há grande discussão nacional sobre o tema “marco temporal” para demarcações de terras indígenas.

5.2 Parte dispositiva e as Condicionantes - viabilidade de vinculação do Poder Judiciário

Mesmo antes de adentrar à temática aqui proposta, cabem algumas considerações acerca do contexto e as várias discussões atuais sobre o problema. Se por um lado, a questão de demarcação de terras indígenas ganhou maior visibilidade no âmbito jurídico com o julgamento da Pet. 3388/RR pelo STF e o surgimento das Condicionantes como integrantes daquela decisão, por outro lado, a existência das Condicionantes e outros institutos contidos na parte dispositiva daquela decisão serviu de combustível para acelerar o calor das discussões sobre presentes e futuras demarcações, uma vez que se estava diante de novo posicionamento da maior instância judicial do país.

Ainda, mesmo com as declarações nos processos submetidos ao STF de que a decisão a respeito da TIRSS não vinculava as demais instâncias do Poder Judiciário, várias foram os desdobramentos causados pela simples existência de uma decisão tão emblemática, ainda mais por conter regras muito específicas para o usufruto (as Condicionantes) e por ter o STF se posicionado em favor do marco temporal da promulgação da Constituição Federal de 1988. Uma das mais abrangentes consequências foi o Parecer Vinculante n.º 01/2017/GAB/CGU/AGU, da Advocacia-Geral da União, que estabeleceu o dever da Administração Pública Federal, direta e indireta, de observar, respeitar e dar efetivo cumprimento, de forma obrigatória, às condições fixadas na decisão do Supremo Tribunal Federal na Pet. 3.388/RR em todos os processos de demarcação de terras indígenas. O efeito desta orientação vinculante foi vasto e, evidentemente, obrigatório para o Poder Executivo, o

que teve repercussão imediata e alcançou efeitos vinculantes quase que idênticos⁹⁸ àqueles que teriam caso o STF se posicionasse pela vinculação da decisão da TIRSS.

Criou-se um cenário no Brasil de esperança por parte de uns, de ceticismo por parte de outros, mas, sobretudo, insegurança e falta de clareza jurídico-judicial acerca desta problemática nada simples.

É nesse cenário de incertezas que passo a analisar o cabimento e possíveis vantagens da adoção do modelo de usufruto exclusivo indígena adotado na TIRSS como paradigma a ser adotado em todo o Brasil.

5.2.1 Parte dispositiva

Na parte dispositiva, cujos enunciados refletem as teses jurídicas contidas na decisão (GUIMARÃES, 2015, p. 71; FONSECA, 2006, p. 37), o STF apresentou dezoito itens, cujos teores são esclarecimentos das teses apresentadas e justificativas dos motivos das decisões ali constantes.

Nesta tese, considerando o objetivo aqui proposto, estes itens serão agrupados tanto quanto possível, como forma de melhor organização dos conteúdos e maior clareza das ideias aqui apresentadas.

5.2.1.1 Parte formal/processual

Os itens 1 a 3 são partes que se referem à validade formal do processo e possíveis vícios, sendo o item n.º 1 relacionado às Exclusões da Área Demarcada, o item n.º 2 trata da inexistência de vícios processuais na ação popular e o item n.º 3 declara a inexistência de vícios no processo administrativo demarcatório. Evidentemente, qualquer decisão do STF sobre o

⁹⁸ Evidentemente um Parecer do Poder Executivo não tem força de vincular qualquer instância do Poder Judiciário. Aqui, quero apresentar a dimensão dos efeitos da decisão do STF no caso TIRSS, mesmo contra a intenção do STF de não vincular os efeitos daquele acórdão.

assunto haverá de contemplar esta parte. Assim, não há de se falar em possível vinculação destes três itens às decisões do Poder Judiciário, uma vez que tal efeito já é obrigatório.

5.2.1.2 Índios e Terras Indígenas

Quando o STF, na parte dispositiva, tem o cuidado de elencar os itens 4, 5, 7 e 8, se referindo à conceituação pormenorizada dos termos “índios” e “terra indígena”, buscou deixar muito claro o entendimento daquela Corte sobre o assunto e de dar o embasamento inicial da decisão. Abordando o item 4 sobre o significado do substantivo "índios" na Constituição Federal, o item 5 quanto às terras indígenas como parte essencial do território brasileiro, o item 7 sobre as terras indígenas como categoria jurídica distinta de territórios indígenas e o 8 sobre a demarcação como competência do poder executivo da União, a decisão busca pormenorizar tais conceitos, uma vez que os efeitos tenderiam a ser muito abrangentes, como se confirmou ao longo dos anos.

Nesta parte, o STF reconhece que o indígena que trata a Constituição Federal brasileira de 1988 não pode ser senão o "nativo", o "aborígene", o "autóctone", em uma acepção de primitivo habitante desse ou daquele país americano, numa clara diferenciação com os agentes colonizadores e a mão-de-obra escrava (portugueses e africanos), ambos vindos para o Brasil com objetivos ou funções peculiares.

Até este ponto, não há óbice nesta decisão à conversão em paradigma vinculante do STF, uma vez que o conceito do vocábulo “índios” trazido pela Suprema Corte é aplicável a todo o território brasileiro.

Contudo, conforme dito pelo Ministro relator (BRASIL, 2009, p. 267), o Art. 232 da Constituição Federal usa expressões como "os índios e suas comunidades e organizações", em conjunto com "ouvidas as comunidades afetadas", constante do § 3º do Art. 231, o que indica que o legislador constitucional queria privilegiar a diversidade indígena que, antes de ser interétnica é, sobretudo, intraétnica. Esse arcabouço constitucional evocado pelo ministro relator se deu devido à característica especial da demarcação da TIRSS, uma vez que se tratava de uma vasta área, onde viviam cinco povos indígenas diferentes, com centenas de comunidades e uma população de mais de 12.000 pessoas à época.

Nesse contexto, somente em relação aos povos indígenas que vivam nas terras a serem demarcadas, uma vez que a demarcação territorial abarque mais de um povo indígena, como a demarcação da TIRSS, o texto da decisão da Pet. 3388 é perfeito do ponto de vista legal/constitucional. Nesse cenário de demarcação de uma terra indígena onde vive mais de um povo indígena, conforme apresentado no capítulo 4, item 4.3 desta tese, a experiência da TIRSS com a organização político-decisória tem sido positiva. Vale destacar que a existência do CIR (Conselho Indígena de Roraima), o CIMI (Conselho Indigenista Missionário) e de várias lideranças dos tuxauas já existentes, em considerável parte desde antes da ideia de demarcação da TIRSS, tem possibilitado uma articulação política interna entre as lideranças⁹⁹, o que tem superado os desafios de organização dessas lideranças, uma vez que se trata de uma terra indígena de quase dois milhões de hectares, com cinco povos, 30.845 indígenas, 5 assembleias regionais, cada uma com algum grau de autonomia nas decisões dos assuntos de interesse coletivo, e um total de 252 comunidades.

Ainda, a decisão chama a atenção para uma possível interpretação de que uma demarcação de terra indígena teria a consequência de conferir autonomia política de um território político, como as unidades da federação ou mesmo de que tal demarcação teria a possibilidade de conferir soberania àquele povo beneficiado. Esse entendimento deve ser aplicado em qualquer demarcação, o que torna esta parte da decisão perfeitamente convertível em paradigma pelo STF.

Também, esclarece que a competência para demarcação de terras indígenas no Brasil é do poder executivo da União, podendo o Presidente da República consultar o Conselho de Defesa Nacional quando se tratar de área de fronteira. Esse entendimento em nada inova, sendo perfeitamente aplicável como paradigma.

5.2.1.3 Liderança da União em terras demarcadas

O item 6 da parte dispositiva determina a necessária liderança institucional da União, sempre que os estados e municípios atuem no próprio interior das terras já demarcadas como

⁹⁹ Ver item 4.3 desta tese - A Organização Política da TIRSS.

de afetação indígena. Como entendeu o relator, o papel de liderança da União não pode deixar de ser imediatamente coadjuvado pelos próprios índios, suas comunidades e organizações, além da protagonização de tutela e fiscalização do Ministério Público (p. 233).

Ocorre que, no caso da TIRSS, a realidade que esses povos têm experimentado não aponta pelo acerto dessa parte da decisão¹⁰⁰. A fiscalização que deveria acontecer pelas forças de segurança, lideradas pelas forças federais (Polícia Federal, Forças Armadas), não tem sido feita de forma razoável. Os índios têm enfrentado vários problemas decorrentes da presença de não índios na TIRSS, em especial os garimpeiros.

A coordenação dos esforços pela União não parece ter funcionado e os resultados/efeitos desta parte da decisão do STF merecem ser reestudados e melhor explicitados. Os principais pontos que carecem de atenção são quanto à efetiva participação da Polícia Militar Estadual, da Polícia Civil, Polícia Federal e Forças Armadas¹⁰¹ e a possibilidade de controle mais efetivo pelos próprios índios ou por lideranças organizadas.

5.2.1.4 Capítulo Avançado Constitucional

Os itens 9, 10 e 12 tratam de uma nova visão da Corte Suprema brasileira sobre o papel do Estado como efetivador de um constitucionalismo fraternal. O item 9 trata da demarcação de terras indígenas como capítulo avançado do constitucionalismo fraternal, o 10 cuida do falso antagonismo entre a questão indígena e o desenvolvimento e o 12 trata dos direitos originários.

Aqui, o STF evoca uma igualdade civil-moral de minorias, dizendo da necessidade de compensação pelas agruras historicamente impostas aos indígenas, por meio de ações afirmativas, por meio da demarcação de um espaço geográfico destinado à preservação da identidade somática, linguística e cultural.

¹⁰⁰ Ver item 4.1.4 desta tese.

¹⁰¹ O texto da decisão do STF sobre a Pet 3388 “Papel de centralidade institucional desempenhado pela União, que não pode deixar de ser imediatamente coadjuvado pelos próprios índios, suas comunidades e organizações, além da protagonização de tutela e fiscalização do Ministério Público (inciso V do Art. 129 e Art. 232, ambos da CF)” não deixa claro o suficiente em que casos e com que meios as forças de segurança deve/podem atuar. Os índios reclamam para si o poder de vigilância e fiscalização sobre alguns pontos da TIRSS, em especial estradas que servem como rota dos garimpeiros e transporte de víveres para os garimpos.

Esse novo ideal compensatório e preservacionista cultural, de forma justa declarado pelos ministros do STF, pode e deve ser aplicado em todas as demarcações de novas terras indígenas no país. De outra forma, estar-se-ia tratando os indígenas da TIRSS de forma mais privilegiada do que os demais indígenas do Brasil. Assim, é perfeitamente aplicável esta parte para as novas demarcações.

Ainda, quanto ao falso antagonismo entre a questão indígena e o desenvolvimento, trata-se, na verdade, de uma oportunidade de integração entre indígenas daquelas terras e não indígenas e, caso queiram, passarem a viver e/ou se relacionar com aqueles por vontade livre e consciente. A decisão do STF apresenta a ideia de que a cosmovisão dos indígenas da TIRSS, em convivência e interação com os não índios, tem o condão de apresentar a estes uma percepção de mundo que pode ser benéfica para todos, citando exemplos como a ideia de propriedade como um bem mais coletivo que individual, o não enriquecimento pessoal à custa do empobrecimento alheio.

Esses mesmos preceitos se aplicam a qualquer comunidade indígena, uma vez que se tratam de um ideal de convivência e de uma visão mais holística de vida do que simplesmente econômica.

E o item 12 cuida dos direitos originários dos indígenas sobre essas terras. Aqui, nada mais do que o próprio texto da CF sendo repetido, como forma, ao que pareceu, de reafirmação da própria Constituição ao caso concreto. Este item, sem dúvidas, deve compor o teor de uma vinculação da decisão, uma vez que, em verdade, apenas confirma o que a Constituição Federal estabelece. Não se trata, pois, nem por parte do Supremo Tribunal Federal, nem por parte da própria Constituição Federal, de criar direitos para os indígenas, e sim, apenas de declará-los, ou simplesmente aplicar o que já é reconhecido imemorialmente.

Assim, também este item deve estar contido na decisão a ser vinculada.

5.2.1.5 Os marco temporal, da tradicionalidade da ocupação e do efeito prático da ocupação

O item 11 da parte dispositiva trata do que o STF chamou de “o conteúdo positivo do ato de demarcação das terras indígenas”. Nessa parte, a Corte andou por “areia movediça”, ao

abordar questões tão complexas quanto polêmicas. Primeiramente, a Corte decidiu por adotar a tese do marco temporal de 5 de outubro de 1988 e o conceito de esbulho renitente.

Em setembro de 2023, o STF concluiu a apreciação da questão relacionada ao tema “marco temporal” e fixou, entre outras teses, que a proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam “independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição” (BRASIL, 2023). Nove ministros votaram contrariamente à tese do marco, em respeito à tradição das terras indígenas: Edson Fachin, relator do caso; Alexandre de Moraes; Cristiano Zanin; Luís Roberto Barroso; Dias Toffoli; Luiz Fux; Cármen Lúcia; Gilmar Mendes; e Rosa Weber, presidente do STF. Os outros ministros (Kassio Nunes Marques e André Mendonça) divergiram por considerar que a definição do marco temporal aumentaria a segurança jurídica.

Porém, antes de a decisão do STF ser publicada, o Congresso Nacional editou a Lei 14.701/2023, regulamentando diversos aspectos do artigo 231 da Constituição Federal e restabeleceu o marco temporal para incidir somente sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros e por eles habitadas em 5/10/1988, salvo as hipóteses de persistente conflito devidamente comprovado (BRASIL, 2024).

Criou-se, claramente, um conflito (pelo menos aparente) de entendimentos entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Este entende que não é aplicável a tese do marco temporal em 05 de outubro de 1988, contrariando seu próprio posicionamento na decisão na Pet. 3388/RR; aquele defende a tese do marco temporal outrora defendida pelo STF.

Diante da situação, o ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, determinou a suspensão, em todo o país, dos processos judiciais que discutem a constitucionalidade da Lei do Marco Temporal (Lei 14.701/2023) até que o Tribunal se manifeste definitivamente sobre o tema (BRASIL, 2024).

Assim, como o objeto desta tese é analisar a possibilidade de efeito vinculante para a decisão da TIRSS, quanto ao marco temporal, diante da situação conflituosa entre Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal, estamos diante de um impasse que, ao que parece, será resolvido nos próximos meses ou anos.

Quanto à tradicionalidade da posse exercida pelos indígenas, esse requisito já está claramente estabelecido na Constituição Federal, em especial no §1º do Art. 231¹⁰². Desta forma, nada obsta de essa parte da decisão integrar o conjunto vinculatorio em debate.

Em relação ao efeito prático da decisão, as terras demarcadas servem como moradia para os índios ali residentes, assim como para as atividades produtivas. Trata-se, pois dos efeitos do usufruto exclusivo indígena, que deverão ser uniformizados em todo o país, questão esta que entendo ser de grande relevância, uma vez que, se não for assim, estar-se-á diante de tratamento desigual de indígenas com direitos iguais.

5.2.1.4 Demarcação contínua

O item 13 trata do modelo contínuo de demarcação das terras indígenas, uma das maiores disputas nesse processo, uma vez que, caso fosse adotado este modelo (como o foi), os não índios que viviam e/ou trabalhavam dentro dos limites geográficos da TIRSS deveriam se retirar.

Um dos argumentos que foram evocados pelo STF para a decisão em terras contínuas foi para se evitar um possível etnocídio, pois se temia que a continuação da presença de não índios, em especial os fazendeiros, teria o potencial de fazer desaparecerem os traços culturais que unem os povos indígenas ali residentes.

Por outro lado, a retirada (desintrusão) dos arroteiros da TIRSS, promovida pela Polícia Federal, foi muito emblemática, pois gerou em parte da opinião pública a sensação de injustiça ao retirar trabalhadores que produziam arroz - um dos principais produtos de exportação de Roraima à época - para desativar as fazendas, em nome de dar aos índios a posse exclusiva desse espaço. Para muitos, em especial para os fazendeiros, não fazia sentido retirar pessoas

¹⁰² § 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

que estavam produzindo comida para deixar para pessoas que “não produziriam”¹⁰³ nas ditas terras.

A decisão pela demarcação contínua, e não em ilhas, é ainda polêmica em um estado que tem cerca de 46% de seu território demarcado como terras indígenas. A situação, peculiar em Roraima, não é a mesma que em outras partes do Brasil. Neste Estado, além da grande quantidade de terras indígenas, há as áreas de preservação ambiental e a legislação impõe uma reserva legal de 80% na área da Floresta Amazônica¹⁰⁴. Nesse cenário, a decisão de demarcação contínua, retirando-se os produtores/moradores, causa repercussão muito grande nos não índios e, evidentemente, contraria interesses de grande parte da população e de autoridades locais. Esse embate entre interesses diferentes é natural e tem sido na história. Se acontece a demarcação de uma área como terra indígena, logicamente, haverá indisponibilidade dessa terra para não índio.

Nesse contexto, o fato de o STF ter optado pela demarcação contínua atingiu as relações de emprego que havia naquelas terras, pois vários indígenas trabalhavam para os fazendeiros, seja na lida do gado, seja em outras atividades agrícolas. Quando houve a retirada dos não índios, essas relações de emprego se extinguíram. Evidentemente, houve um impacto no trabalho e renda de vários indígenas, pois as fazendas deixaram de existir e de produzir.

5.2.1.5 Terras indígenas e a relação com não indígenas

No item 14 a Corte Suprema tratou da conciliação entre terras indígenas e a visita de não-índios, tanto quanto da abertura de vias de comunicação e a montagem de bases físicas para a prestação de serviços públicos ou de relevância pública, esclarecendo que os direitos conferidos aos índios, pelo usufruto exclusivo indígena, não exclui a possibilidade de presença de não-

¹⁰³ Evidentemente a visão de “terra” para os fazendeiros é diferente da dos índios. Para estes, há uma cosmovisão mais transcendental, ligada à natureza e aos ancestrais. Para aqueles, terra significa possibilidade de produção de riqueza. Ver item 2.2.2.1.4 - Os usos, costumes e tradições dos indígenas, nesta tese.

¹⁰⁴ Ver Art. 12, inciso I, letra a), da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. “Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no Art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei n.º 12.727, de 2012). I - localizado na Amazônia Legal: a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;”

índios. Sobre a instalação de equipamentos públicos, a abertura de estradas e outras vias de comunicação, o STF deixou claro que tais possibilidades não dependem de autorização dos indígenas, “desde que tudo se processe sob a liderança institucional da União, controle do Ministério Público e atuação coadjuvante de entidades tanto da Administração Federal quanto representativas dos próprios indígenas”. Neste ponto, essa orientação do STF deve ser tornada vinculante para todas as demarcações, pois pacifica possíveis situações conflituosas e esclarece o alcance tanto da atuação do Estado no interesse público, quanto os poderes conferidos pelo usufruto exclusivo aos indígenas na terra demarcada¹⁰⁵.

As Condicionantes 10, 11 e 12 trataram de sistematizar a admissão de não índios na TIRSS, ficando bem claro que se pode (e se deve) admitir visitantes, pesquisadores e outros, desde que haja organização institucional para tanto¹⁰⁶.

Assim, o modelo de admissão e de controle institucional de não índios parece plenamente passível de se tornar vinculante para as demais demarcações, uma vez que, por um lado retira uma possível visão de que a terra indígena fosse um local isolado e impenetrável, onde somente índios pudesse estar e, por outro lado, possibilita a relação simbiótica entre índios e não índios na área demarcada. Esse preceito está em sintonia com o item 16, que esclarece que a demarcação “necessariamente endógena ou intraétnica” em um modelo contínuo de demarcação, que é monoétnico, excluindo-se os intervalados espaços fundiários entre uma etnia e outra.

O STF entendeu que a demarcação contínua possibilitaria uma convivência empírica de espaços que impossibilite uma precisa fixação de fronteiras interétnicas. Ao se analisar os resultados, já passados 15 anos da decisão, o fato de os cinco povos indígenas ali estabelecidos terem alcançado uma organização política com sofisticada estruturação do poder, criando o que as lideranças da TIRSS chamam de “Instâncias Políticas e Decisórias”, organização esta consolidada com o Protocolo de Consulta, em um cenário de uma população de 30.845 indígenas (SEPLAN/RR, 2024), 5 assembleias regionais, cada uma com algum grau de autonomia nas decisões dos assuntos de interesse coletivo, e 252 comunidades em toda essa terra indígena (TIRSS, 2024), demonstra o acerto da decisão do STF, o que reforça a

¹⁰⁵ Na parte final do item (parte dispositiva), o relator acrescentou “O que já impede os próprios índios e suas comunidades, por exemplo, de interditar ou bloquear estradas, cobrar pedágio pelo uso delas e inibir o regular funcionamento das repartições públicas” (p. 238). Fica claro, portanto, que o poder/direito de administrar as terras indígenas demarcadas não é ilimitado, tampouco retira o poder de “jus imperium” do Estado. Não se trata de um área com soberania, e sim, uma área com autonomia limitada.

¹⁰⁶ Ver item 3.2.10 desta tese.

conveniência de se tornar vinculante em demarcações com pluralidade de povos indígenas no mesmo espaço geográfico.

5.2.1.6 Terras indígenas, meio ambiente, faixa de fronteira e terras indígenas

No item 15, o STF tratou da relação de pertinência entre terras indígenas e meio ambiente, pois essa compatibilidade é plenamente natural, ainda que estas envolvam áreas de "conservação" e "preservação" ambiental, autorizando a dupla afetação, sob a administração do competente órgão de defesa ambiental. Esclarece a Corte que a superposição de áreas de preservação ambiental e terras indígenas é viável.

No item 17, o STF esclarece que há, também, compatibilidade entre faixa de fronteira e terras indígenas, afastando a ideia de que se tornaria um ponto de fragilidade estrutural das faixas de fronteira. Ao contrário, para a Suprema Corte, a presença indígena nessas áreas em muito facilita e até obriga que as instituições de Estado (Forças Armadas e Polícia Federal) ali se instalem e atuem, com seus postos de vigilância, equipamentos, batalhões, companhias e agentes.

Entendeu ainda o STF que as presenças das forças de segurança nessa faixa de fronteira/terras indígenas têm o potencial de conscientizar ainda mais os indígenas, instruí-los (a partir dos conscritos), “alertá-los contra a influência eventualmente malsã de certas organizações não-governamentais estrangeiras, mobilizá-los em defesa da soberania nacional e reforçar neles o inato sentimento de brasilidade”.

No livro originado da tese de doutorado do Dr. Edson Damas, o autor mostra que não há histórico de que os indígenas queiram ou pretendam vincular-se a algum outro país ou reivindicar estado próprio, sendo que a relação entre índios, militares e fronteiras tem sido historicamente pacífica e não será agora cerceando a liberdade de trânsito dos indígenas nessa fronteira que será diferente (SILVEIRA, 2009).

Assim, o item 17 é apto a configurar como parte da decisão a ser vinculativa.

5.3 As Condicionantes - viabilidade de vinculação do Poder Judiciário

Conforme analisado no capítulo 3 desta tese, o Supremo Tribunal Federal, quando da decisão da Pet. 3388, que julgou o caso da demarcação de Terra Indígena Raposa Serra do Sol, apresentou 19 Condicionantes para o usufruto exclusivo indígena naquela terra indígena demarcada. Como apresentado no capítulo 4 desta tese, os resultados/efeitos desse modelo de usufruto foram satisfatórios em uns pontos (itens 4.1.1, 4.1.2, 4.1.5, 4.1.6), mas insatisfatórios em outros (4.1.3, 4.1.4, 4.3). Contudo, o item 4.2 fica entre positivo e negativo.

Quanto às Condicionantes constantes na decisão da TIRSS, essas passaram, evidentemente, a compor o teor da decisão, trazendo para o bojo do acórdão uma lista de 19 regras a serem observadas para o exercício do usufruto exclusivo pelos índios. Nesse contexto é que se passa a analisar, nesta tese, a viabilidade de se tornarem vinculativas para as decisões do Poder Judiciário.

5.3.1 Limites do usufruto exclusivo indígena

As Condicionantes 1, 2, 3 e 4 tratam dos limites a serem observados no exercício do usufruto pelos indígenas sobre a terra demarcada, esclarecendo o que pode e o que não pode ser feito por estes ao exercerem a posse usufrutuária sobre essas terras.

A Condicionante 1 trata do usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas (Art. 231, § 2º, da Constituição Federal), estabelecendo que este pode ser relativizado sempre que houver, como dispõe o Art. 231, § 6º, da Constituição, relevante interesse público da União, na forma de lei complementar. Assim, o § 6º do Art. 231 da Constituição Federal estabelece a nulidade e extinção dos atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa.

Essa questão foi discutida em sede de embargos de declaração propostos pelo estado de Roraima, por produtores rurais, comunidades indígenas e pela Procuradoria Geral da República, tendo o STF esclarecido que o usufruto dos índios não lhes confere o direito exclusivo de explorar recursos minerais nas terras indígenas, esclarecendo que, para fazê-lo, tais pessoas devem obter autorização da União, nos termos de lei específica (CF/88, arts. 176, § 1º, e 231, § 3º). Contudo, o STF explicou que a mineração vedada é aquela exercida como atividade econômica, e que as formas tradicionais de extrativismo, praticadas imemorialmente, por meio de coleta como uma expressão cultural ou um elemento do modo de vida de determinadas comunidades indígenas não está incluída na vedação (BRASIL, 2013).

A Condicionante 2 trata do usufruto dos índios, que não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional. Esse posicionamento do STF está em consonância com o próprio texto da Constituição Federal, apenas reiterando o teor do Art. 231, em seus parágrafos 2º e 3º¹⁰⁷.

A Condicionante 3 esclarece que o usufruto dos índios não abrange a pesquisa e lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional, assegurando-se-lhes a participação nos resultados da lavra, na forma da lei. Aqui o STF repete o que prevê a Constituição Federal, novamente ainda se referindo ao parágrafo 3º do Art. 231.

A Condicionante 4 prevê que o usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo, se for o caso, ser obtida a permissão de lavra garimpeira¹⁰⁸, aplicando, como prevê o §3º do Art. 231 da Constituição Federal, a necessidade de autorização do Congresso Nacional para as atividades de lavra em terras indígenas, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

Em embargos de declaração na Petição 3.388 Roraima, o posicionamento do STF foi aclarado, no sentido que o usufruto dos índios não lhes confere o direito exclusivo de explorar recursos minerais nas terras indígenas e, para que isso ocorra, quaisquer pessoas devem ter autorização da União, nos termos de lei específica (CF/88, arts. 176, § 1º, e 231, § 3º).

¹⁰⁷ § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. § 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

¹⁰⁸ Ver item 3.2.4 desta tese.

Assim, quanto à possibilidade de exploração de recursos minerais em terras indígenas, conclui-se que os indígenas da TIRSS podem realizar atividades de garimpagem e fiação, desde que adquiram autorização (permissão de lavra garimpeira) junto à Agência Nacional de Mineração. Contudo, quanto à coleta, praticada imemorialmente, de forma não comercial (sem objetivo de lucro), a esta forma não se aplica a vedação em tela.

As quatro Condicionantes aqui analisadas são plenamente aptas a se tornar vinculativas para o Poder Judiciário, uma vez que todas elas estão em consonância com o ordenamento jurídico e, evidentemente, com o posicionamento do STF e podem ser aplicadas nas próximas demarcações de terras indígenas.

5.3.2 Defesa nacional e questões estratégicas na terra indígena

A Condicionante 5 estabelece que o usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional. Estabelece também que 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 (Ministério da Defesa e Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à Funai.

Trata-se, pois, de deixar claro que a demarcação e o consequente usufruto exclusivo indígena sobre a área demarcada não limitam a atuação do Estado em assuntos de segurança nacional e questões estratégicas. Nem existe obrigação de consulta aos povos indígenas usufrutuários quando da implementação pelo Estado de medidas ligadas a esses assuntos, como instalações de unidades militares (como os Pelotões Especiais de Fronteiras¹⁰⁹), esclarecendo que o usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional; a

¹⁰⁹ Sobre os Pelotões Especiais de Fronteira, ver capítulo de livro de minha autoria, em SILVA, Vilmar Antonio. FORTES E PELOTÕES ESPECIAIS DE FRONTEIRA NA AMAZÔNIA: o Exército Brasileiro como fator de ocupação, defesa e desenvolvimento regional. In: Edson Damas da Silveira; Serguei Aily Franco de Camargo. (Org.). Socioambientalismo de Fronteiras - Volume III - Relações Homem-Ambiente na Amazônia. 3ed. Curitiba: Juruá, 2015, v. 3, p. 69-88.

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.

A Condicionante 6 estabelece que a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica assegurada e se dará independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à Funai, complementando a Condicionante 5, dando amplo acesso às terras indígenas sem aquiescência dos indígenas da TIRSS, garantindo a presença do Estado, independentemente da vontade ou suposta autorização daquela comunidade.

A Condicionante 7 esclarece que o usufruto dos índios não impede a instalação, pela União Federal, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação, em uma clara intenção de deixar claro que o usufruto exclusivo não se sobrepõe à necessidade de instalação desses equipamentos públicos e demais instalações em tela.

Estas Condicionantes 5, 6 e 7 devem servir como modelo para qualquer demarcação de terra indígena, uma vez que esclarecem o alcance do próprio instituto do usufruto exclusivo indígena sobre suas terras. Não se trata (o usufruto) de direito absoluto ou de soberania sobre tais terras, e sim de direito limitado, dentre outras, pela necessidade do Estado em prestar o serviço público nessas terras ou passando por elas, como a necessidade de passar estradas por terras indígenas para ligar a outras regiões, passagem de redes elétrica, de internet ou outras necessidades de prestação de serviço público.

5.3.3 Terras indígenas e unidades de conservação

A Condicionante 8 especifica que o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da Funai (Condicionante 9), tratando da situação

de dupla afetação: terra indígena e unidade de conservação (em parte da TIRSS¹¹⁰). Nesta situação, o STF estabeleceu competência específica para o ICMBio como entidade que responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena, contudo estabelecendo que haverá a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da Funai.

Na esteira, o STF estabeleceu que o trânsito de visitantes e pesquisadores não índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Condicionante 10), esclarecendo que: a) haverá o trânsito de visitantes e pesquisadores na área, não optando por um eventual modelo que separaria e isolaria os índios em sua TIRSS e; b) deixa o controle dessas entradas a cargo do ICMBio.

Diante do exposto, a aplicação desta Condicionante às futuras demarcações de terras indígenas é desejável, sempre que houver a dupla afetação, pois, na parte duplamente afetada, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade é competente para tanto, contando com profissionais experientes e especializados no manejo do ambiente ambientalmente protegido.

5.3.4 Presença de não índios na área no restante da área

A Condicionante 11 esclarece que devem ser admitidos o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela Funai, separando as competências entre Funai e ICMBio: na área das unidades de conservação, a competência é do ICMBio; no restante, da Funai.

A Condicionante 12 explica que o ingresso, o trânsito e a permanência de não índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas, pois não se trata de propriedade exclusiva indígena, e sim de usufruto, que não alcança o controle a esse nível. Na mesma esteira, a Condicionante 13

¹¹⁰ Ver item 3.2.8 desta tese.

explique que a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público, tenham sido excluídos expressamente da homologação, ou não.

As três Condicionantes esclarecem que: a) o alcance do usufruto exclusivo indígena não chega à exclusividade da presença na TIRSS, pois veda a cobrança pela permanência na terra de não índios; b) a utilização de estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos colocados ali para servirem à população não está condicionada a qualquer tipo de pagamento aos indígenas de TIRSS.

Nos três casos, é evidente e cristalino que as presentes regras devem ser aplicadas a quaisquer outras terras indígenas, pois são coerentes, constitucionalmente adequadas e logicamente justas, além de esclarecerem o exato alcance do usufruto indígena quanto a estas questões.

5.3.5 Arrendamento ou outra forma de restrição à posse direta pelos índios

A Condicionante 14 estabelece que as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena ou pelos índios (Art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c Art. 18, caput, Lei n.º 6.001/1973). Uma vez que se trata de redação praticamente idêntica ao caput do Art. 18 do Estatuto do Índio¹¹¹ e, por não ter havido inovação, e sim a reafirmação integral do que preceitua o Estatuto, enquanto esta lei não for alterada, esta interpretação (literal) é naturalmente apta a ser aplicada a todas as demarcações de terras indígenas.

5.3.6 Atividades de coleta, caça, pesca, agropecuárias ou extrativista por não índios

¹¹¹ Art. 18 do Estatuto do Índio: “As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena ou pelos silvícolas”.

A Condicionante 15 veda, nas terras indígenas, a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas, a prática de caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativa (Art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c Art. 18, § 1º, Lei n.º 6.001/1973), em uma literal interpretação do texto do § 1º do Art. 18 do Estatuto do Índio¹¹².

Da mesma forma que a Condicionante 14, enquanto não houver alteração legislativa no referido diploma legal, deve-se tornar vinculativa esta Condicionante a todas as demarcações.

5.3.7 Imunidade tributária

A Condicionante 16 esclarece que as terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto nos arts. 49, XVI, e 231, § 3º, da CR/88, bem como a renda indígena (Art. 43 da Lei n.º 6.001/1973), gozam de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns, ou outros. Da mesma forma que as duas anteriores, esta Condicionante seguiu o preceito legal¹¹³.

Também é evidente a necessidade da aplicação desta Condicionante às demais demarcações, pelos mesmos motivos das últimas duas.

5.3.8 Ampliação de terra indígena demarcada

A Condicionante 17 veda a ampliação da terra indígena já demarcada, utilizando-se (os ministros) de alguns silogismos: a) se as áreas que estão sendo demarcadas no presente foram

¹¹² “§ 1º Nessas áreas, é vedada a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática da caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativa”.

¹¹³ Art. 60 do Estatuto do Índio prevê que “Os bens e rendas do Patrimônio Indígena gozam de plena isenção tributária”.

objetos de estudos e chegou-se à conclusão que esta seria a área que deveria ser demarcada (por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições), conforme estabelece o § 1º do Art. 231, da Constituição Federal; b) se houver possibilidade de ampliação dessas terras demarcadas, nunca se alcançará qualquer segurança jurídica, pois as pressões pelas ampliações continuariam indefinidamente; c) essa vedação não terá lugar quando houver comprovação de grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena.

Além disso, a Lei 14.701, de 20 de outubro de 2023, prevê, em seu Art. 13, da mesma forma, a mesma vedação¹¹⁴.

Da mesma forma das Condicionantes anteriores, enquanto não houver nova lei em contrário, não há qualquer óbice para a aplicação desta Condicionante às novas demarcações de terras indígenas.

5.3.9 Imprescritibilidade, inalienabilidade e indisponibilidade

A Condicionante 18 esclarece que os direitos dos índios relacionados às suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis (Art. 231, § 4º, CR/88), em uma literal interpretação do Art. 231, § 4º¹¹⁵ da Constituição Federal. Neste caso, ainda mais por estar literalmente insculpido na CF, deve ser aplicado a todas as novas demarcações de terras indígenas.

5.3.10 Participação dos entes federados

¹¹⁴ Art. 13. É vedada a ampliação de terras indígenas já demarcadas”.

¹¹⁵ Art. 231 “§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

A Condicionante 19 assegura a participação dos entes federados no procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, encravadas em seus territórios, observada a fase em que se encontra o procedimento. Neste caso, apesar de o Art. 2º, § 8º, do Decreto n.º 1.775/96 assegurar essa participação nos casos de indenização das áreas eventualmente demarcadas e supostos vícios formais do processo, a Lei 14.701, de 20 de outubro de 2023, garante essa participação, nos moldes estabelecidos pelo STF, dos entes federados¹¹⁶.

Assim, em consequência da Lei posterior à Condicionante, com teor idêntico, esta terá aplicação obrigatória nas novas demarcações de terras indígenas.

5.4 Tendências de vinculação da decisão da TIRSS pelo STF

Conforme abordado ao longo deste capítulo, a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, tomada em 2009, tem sido, em certa medida, utilizada como um paradigma para a resolução de disputas territoriais indígenas no Brasil. Essa decisão consolidou a área como de uso exclusivo dos povos indígenas e estabeleceu critérios e salvaguardas que têm sido aplicados em outros casos subsequentes.

Como parte da análise da possibilidade de tornar vinculante tal decisão, cabe aqui apreciar as tendências, ao meu ver, da forma com que tem se posicionado aquela Corte quanto à aplicação do teor da decisão da TIRSS. Nesse contexto, cinco exemplos de casos em que o STF aplicou os critérios estabelecidos na decisão da Raposa Serra do Sol podem servir de ilustração da tendência em tela:

5.4.1 Terra Indígena Guyraroká (2014)

¹¹⁶ Art. 5º A demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios em que se localize a área pretendida, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório, a partir da reivindicação das comunidades indígenas.

Parágrafo único. É assegurado aos entes federativos o direito de participação efetiva no processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas.

A Segunda Turma do STF reconheceu a posse indígena com base no marco temporal de 1988, aplicando os critérios estabelecidos na decisão Raposa Serra do Sol (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 29087).

Em 2014, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu sobre a demarcação da Terra Indígena Guyraroká, localizada no Mato Grosso do Sul, reconhecendo a posse indígena com base no marco temporal de 1988. A decisão foi tomada no contexto de um Mandado de Segurança (MS) movido por um proprietário de uma fazenda que contestava a declaração da área como terra indígena.

O ministro Celso de Mello, ao fundamentar sua decisão, afirmou que "a proteção constitucional estende-se às terras ocupadas pelos índios considerando-se, para efeitos dessa ocupação, a data em que foi promulgada a vigente Constituição". Ele destacou que, de acordo com o entendimento firmado pelo Plenário do STF no julgamento do caso Raposa Serra do Sol, a data de promulgação da Constituição de 1988 deve ser utilizada como referência para analisar casos de posse indígena (BRASIL, 2014).

A decisão do STF aplicou os critérios estabelecidos na decisão Raposa Serra do Sol, reafirmando a importância do marco temporal e das salvaguardas institucionais para a demarcação de terras indígenas. O ministro concluiu que, se houver necessidade comprovada de terras para acolher a população indígena, a União deve formular uma declaração expropriatória, conforme a competência constitucional.

No caso em questão, o relator, Ministro Gilmar Mendes, evocou os preceitos presentes no caso da TIRSS, deixando claro que tal decisão (TIRSS) é paradigmática.

[...] Contudo, desde o julgamento do caso Raposa Serra do Sol, o procedimento de demarcação de terras indígenas deve contar com mais um pressuposto: **a observância das salvaguardas institucionais** reafirmadas pelo Supremo Tribunal Federal na Pet 3.388. O entendimento da Corte então assentado deve servir de apoio moral e persuasivo a todos os casos sobre demarcação de terras indígenas" (grifo nosso).

Contudo, em sede de embargos de declaração, analisados pelo Plenário do STF,

[...] 4. A decisão proferida em ação popular é desprovida de força vinculante, em sentido técnico. Nesses termos, os fundamentos adotados pela Corte não se estendem, de forma automática, a outros processos em que se discuta matéria similar. Sem prejuízo disso, o acórdão embargado ostenta a força moral e persuasiva de uma decisão da mais alta Corte do País, do que decorre um elevado ônus argumentativo nos casos em se cogite da superação de suas razões." (PET 3.388 ED, Rel. Min. Roberto Barroso, julg. Em 23.10.2013).

Pelo que se pode inferir, àquela época, o próprio plenário do STF tendia a aceitar os pressupostos (condicionantes) e a parte dispositiva do caso TIRSS como um paradigma (pelo

menos em parte), mas não em forma declarada. Tratou-se, pois, de um posicionamento dúbio, uma vez que a Suprema Corte de um país deve trazer a certeza, ou pelo menos a segurança jurídica para o futuro. Ao tratar de tema tão delicado, com contornos jurídicos e socioeconômicos muito arraigados e que trazem consequências tão profundas para tantas pessoas (e povos), o Supremo Tribunal Federal deveria ter se posicionado com maior clareza.

Esse caso exemplifica como a decisão sobre a Raposa Serra do Sol tem sido utilizada como um paradigma para a resolução de disputas territoriais indígenas no Brasil, promovendo uniformidade e previsibilidade nas decisões judiciais.

Contudo, conforme demonstrado no item n.º 11 - “O conteúdo positivo do ato de demarcação das terras indígenas” desta tese, o STF mudou completamente de posição acerca do marco temporal. Atualmente a questão está em discussão no Supremo Tribunal Federal, sendo todas as ações que questionam a constitucionalidade da Lei 14.701/2023 suspensas.

5.4.2 Terra Indígena Limão Verde

As decisões do Supremo Tribunal Federal sobre as terras indígenas Limão Verde e Raposa Serra do Sol, embora tenham sido proferidas em contextos e com particularidades distintas, apresentam alguns pontos em comum, demonstrando a tendência do STF em adotar os preceitos da decisão da TIRSS em novas demarcações.

Os principais pontos em comum são (BRASIL, 2014):

a) Reconhecimento do direito à terra ancestral: Ambas as decisões reafirmam o direito dos povos indígenas à terra que tradicionalmente ocupam, consagrado na Constituição Federal de 1988. Esse direito é visto como fundamental para a preservação de suas culturas, identidades e modos de vida.

b) Crítica ao marco temporal: Tanto na decisão da Raposa Serra do Sol quanto na de Limão Verde, os ministros do STF manifestaram-se criticamente em relação à tese do marco temporal, que condiciona o direito à terra indígena à comprovação da ocupação contínua na data da promulgação da Constituição. Essa tese é considerada restritiva e incompatível com a natureza originária do direito indígena à terra¹¹⁷.

¹¹⁷ Ver item n.º 11 - “O conteúdo positivo do ato de demarcação das terras indígenas”, desta Tese.

c) Importância da tradicionalidade: A tradicionalidade da ocupação indígena é um elemento central em ambas as decisões. O STF entende que a posse tradicional, mesmo que interrompida por períodos, não extingue o direito à terra, desde que haja um vínculo histórico e cultural com o território. A esse respeito, o Ministro Gilmar Mendes explica a relação entre a demarcação em tela e a TIRSS:

“Há um dado fático necessário: estarem os índios na posse da área. É um dado efetivo em que se leva em conta o conceito objetivo de haver a posse. É preciso deixar claro, também, que a palavra ‘tradicionalmente’ não é posse imemorial, é a forma de possuir; não é a posse no sentido da comunidade branca, mas, sim, da comunidade indígena. Quer dizer, o conceito de posse é o conceito tradicional indígena, mas há um requisito fático e histórico da atualidade dessa posse, possuída de forma tradicional.” (RE 219.983, julg. em 9.12.1998).

Mesmo preceito foi seguido no julgamento do caso Raposa Serra do Sol, em 19 de março de 2009. Na Pet. 3.388, o Supremo Tribunal Federal estipulou uma série de fundamentos e salvaguardas institucionais relativos à demarcação de terras indígenas. Trata-se de orientações não apenas direcionados a esse caso específico, mas a todos os processos sobre mesmo tema (BRASIL, 2014, p. 11).

Ainda, o ministro relator, Teori Zavascki, ao apreciar o argumento de “renitente esbulho” evocou os fundamentos presentes no caso TIRSS: [...]. 5. Restaria, como fundamento de legitimação de ato demarcatório, averiguar a existência do que, no julgamento da Pet 3.388, se denominou de “esbulho renitente”. O voto vencedor do julgado atacado considerou presente a ocorrência desse esbulho [...] (BRASIL, 2014, p. 12-13).

Na fase de “debates”, interessante discussão se deu entre os ministros do STF, fortemente baseados no caso da TIRSS :

MINISTRO TEORI ZAVASCKI (PRESIDENTE E RELATOR) - Estou me baseando no que foi decidido aqui. O detalhe aqui é a questão do esbulho renitente, tema a cujo respeito penso que a Turma não chegou a enfrentar claramente.

MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Mas na PET 3.388 um dos argumentos era exatamente esse que foi enfrentado, parece-me que no voto do Ministro Menezes Direito, muito alentado. Quer dizer, em geral, tem-se essa alegação, que é grave mesmo, de terem se afastado forçadamente, foram forçados a sair, o que caracterizaria o esbulho.

MINISTRO GILMAR MENDES - Tanto é que, no precedente que nós firmamos na Turma, e tendo como base a situação de Mato Grosso do Sul, nós destacamos exatamente esse aspecto, se verificada a necessidade de ampliação diária, que se faça a devida desapropriação.

MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Até porque se restabelece fazendo justiça no caso concreto, e não apenas aplicando o Direito, que é o que nós temos que fazer aqui.

MINISTRO TEORI ZAVASCKI (PRESIDENTE E RELATOR) - No Rio Grande do Sul, o Estado do Rio Grande do Sul desapropriou área para fazer assentamento de indígenas. Isso foi até contestado sob alegação de que o Estado não poderia (BRASIL, 2014, p. 17).

Importante observar que a decisão sobre a TIRSS ficou presente nos debates e nas decisões do STF, seja para servir como fonte de embasamento pelos ministros, seja como fonte de argumentação das partes. O fato é que não se pode negar a característica de paradigma (mesmo que não oficialmente declarada) da Pet. 3388. Ao que se pode notar, os ministros tendiam (àquela época), como não poderia deixar de ser, em zelar pela força contida em suas decisões como norteadoras da interpretação do direito.

5.4.3 Recurso Extraordinário 1.017.365 Santa Catarina

Trata-se de um Recurso Extraordinário interposto pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI, em face de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, publicado em 27 de setembro de 2023, que confirmou a sentença de primeira instância, no que diz respeito ao julgamento de procedência da ação de reintegração de posse ajuizada pela Fundação de Amparo Tecnológico ao Meio Ambiente - FATMA, em área administrativa declarada como de tradicional ocupação dos índios Xokleng em parte da Reserva Biológica do Sassafrás, Estado de Santa Catarina.

Na decisão proferida pelo STF o Relator, Edson Fachin, afirmou que é viável que aquela Corte “aprimore o julgamento da Pet 3.388”, uma vez que o Tribunal admitiu que as condições ali estabelecidas não eram representativas de precedente, a vincular de forma obrigatória as instâncias jurisdicionais inferiores, bem como espriar seus efeitos de maneira automática à Administração Pública na análise dos processos demarcatórios (BRASIL, 2019).

Estabelece repercussão geral a questão constitucional referente à definição do estatuto jurídicoconstitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional. Apesar de extensa tese de Repercussão Geral, diante da importância para o entendimento da tendência do STF em relação à questão, decidi por apresentá-la em forma de citação (BRASIL, 2019, p. :

18. Recurso extraordinário provido, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral:

I - A demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena;

II - A posse tradicional indígena é distinta da posse civil, consistindo na ocupação das terras habitadas em caráter permanente pelos indígenas, nas utilizadas para suas atividades produtivas, nas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e nas necessárias a sua

reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, nos termos do §1º do artigo 231 do texto constitucional;

III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;

IV – Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no §6º do art. 231 da CF/88;

V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do §6º do art. 37 da CF;

VI – Descabe indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, ressalvados os casos judicializados e em andamento;

VII – É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida, em todo caso, a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz social, bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas (art. 16.4 da Convenção 169 OIT);

VIII – A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento;

IX - O laudo antropológico realizado nos termos do Decreto nº 1.775/1996 é um dos elementos fundamentais para a demonstração da tradicionalidade da ocupação de comunidade indígena determinada, de acordo com seus usos, costumes e tradições, na forma do instrumento normativo citado;

X - As terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes;

XI - As terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis;

XII – A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas;

XIII – Os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem

prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei.

Diante do que se apresentou até aqui, pode-se constatar que a presente composição do Supremo Tribunal Federal tem a tendência a preservar o conteúdo da decisão da Pet. 3388 a ser aplicado nas demais demarcações de terras indígenas. Contudo, como se percebe pela justificativa contida no Recurso Extraordinário 1.017.365, a Corte “reserva-se o direito” de revisar os conteúdos da Pet. 3388 quando, ao sentir dos Ministros, for oportuno e necessário.

Ademais, ao deixarem essa porta sem fechar e ao não se posicionarem de forma mais firme e consistente, cria-se uma insegurança jurídica e falta de previsibilidade para todos os envolvidos ou atingidos pela problemática. Mesmo assim, esses casos demonstram como a decisão sobre a Raposa Serra do Sol tem servido como um paradigma para a resolução de disputas territoriais indígenas no Brasil, mesmo diante da imprevisibilidade nas decisões futuras do STF.

CONCLUSÃO

Como dito na parte introdutória desta tese sobre o objeto de pesquisa, o estudo ora apresentado é a resultante da investigação que foi conduzida em um cenário incerto, mas que teve, de parte do pesquisador, um cuidado especial e determinação de imparcialidade, de seriedade científica e da busca do desprendimento emocional frente ao objeto pesquisado. Uma vez estabelecido e delimitado o objeto, buscou-se responder à pergunta de pesquisa “**Em que medida a decisão do STF sobre a demarcação da TIRSS pode ser adotada como paradigma ideal (vinculante) para as próximas demarcações?**”. Nesse contexto, pôde-se chegar a descobertas pontuais, no mais das vezes, mas também foram alcançados entendimentos mais abrangentes, segundo o que se passa a apresentar:

Os objetivos gerais propostos foram destinados a promover uma análise do modelo de demarcação e de usufruto exclusivo indígena adotado na Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS), especificado pelas chamadas Condicionantes apresentadas pelo Supremo Tribunal Federal para esse usufruto, como um possível modelo ideal. Já **os objetivos específicos** da pesquisa foram voltados à análise da possível aplicação desse modelo às futuras demarcações, passando pela contextualização histórica e geográfica da região e pelo processo socioeconômico da demarcação, sua fase administrativa e a fase judicial das demandas endereçadas ao Supremo Tribunal Federal. Por fim, ainda em sede de objetivo específico, procedeu-se à análise do usufruto exclusivo indígena, e procurou-se entender as limitações constitucionais e legais ao usufruto exclusivo indígena sobre a TIRSS e os contornos emoldurados pelas 19 Condicionantes do STF, além de analisar a possibilidade de adoção do modelo de usufruto exclusivo indígena adotado.

A justificativa para a escolha da problemática investigada repousou no cenário criado no Brasil com a decisão do STF na Pet 3388, sobre a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, que criou precedentes muito significativos na prestação jurisdicional daquela Corte, o que demandou, e ainda demanda, a pacificação jurisprudencial do tema, principalmente pelo fato de o Supremo Tribunal Federal ter se posicionado, desde o início, contra a aplicação desse modelo de demarcação e usufruto indígena às novas demarcações.

Porém, mesmo tendo o STF decidido não vincular tal decisão, os efeitos e desdobramentos resultantes foram muito grandes e amplos, o que tornou a repercussão da decisão largamente situada como um *case*, tendo por si só, influência nos operadores do

direito ao lidarem com a problemática, além de impacto importante nos interessados, como os próprios indígenas e o Poder Executivo.

Desta forma, espera-se que os estudos aqui apresentados possam colaborar com o entendimento da questão e ajudar na compreensão do fenômeno em estudo, além de contribuir com novas pesquisas e novas linhas de investigação. Adicionalmente, este estudo se propõe a provocar reflexões no mundo científico e jurídico acerca de novas possibilidades interpretativas e mesmo jurisprudenciais.

Mesmo cercado dos cuidados metodológicos, da busca por uma conduta eticamente reta e do zelo pela interpretação imparcial das informações alcançadas, considerando o teor e dimensão do objeto de pesquisa, houve limitações importantes, que passo a apresentar:

Dados Socioeconômicos Sobre a TIRSS Especificamente - ao buscar dados sobre a área da pesquisa, especialmente os sociais e econômicos, houve dificuldade de os obter separadamente dos municípios, como o caso do de Uiramutã. Assim, no caso desses dados, como exemplo o dado sobre a criação de gado, optou-se por adotar o município de Uiramutã como amostragem, por este representar 46,4% da área da TIRSS. Isso representa uma limitação, pois impediu que se adotasse uma amostra sensitária. Observa-se que, mesmo com esta limitação, o resultado pode ser considerado metodologicamente válido diante de uma amostra de quase metade do universo pesquisado.

Falta do IDH do Município de Uiramutã - ao tentar traçar um histórico evolutivo do grau de desenvolvimento humano no município de Uiramutã, pelos motivos acima apontados, apenas foi encontrado o IDH relativo a 2010. Nesse contexto, optou-se por aceitar como fonte de pesquisa analítica, na tentativa de demonstrar a situação atual, o Índice de Progresso Social (IPS BRASIL 2024), que apresenta dados atuais (ano de 2024). Nessa situação, foi possível concluir que o nível de progresso no universo desse índice coloca esse município em último lugar do Brasil. Em que pesem as justificativas metodológicas apresentadas, a falta dos dados do IBGE é uma limitação à pesquisa. Contudo, pode-se considerar a análise, utilizando o IPS como metodologicamente válida, destacando-se que a realidade de um município que tem 96,6% de sua população pessoas indígenas, que guardam, em grande medida, costumes e valores ancestrais, é peculiar e não se pode comparar, sem o cuidado necessário da relativização aqui apresentada.

Resultantes dos estudos aqui apresentados, podem-se concluir alguns pontos, que passo a apresentar:

Contexto da decisão do STF - a decisão do STF na Pet 3388 foi tomada em resposta a discussões, pressões, argumentações e demandas variadas, o que desaguou no Supremo Tribunal Federal, esperando-se que os ministros fossem capazes de dar uma solução definitiva (ou pelo menos por ora) a uma problemática antiga e complexa, sobretudo diante da situação de tripla afetação de terra indígena, áreas de preservação ambiental e faixa de fronteira. Foi possível notar, nas análises apresentadas nesta tese, que os ministros, em especial nos “debates”, foram bastante sensíveis às pressões existentes, como se pode notar por expressões como “O Significado do Substantivo ‘Índios’ na Constituição Federal”, “o desabono constitucional aos vocábulos ‘povo’, ‘país’, ‘território’, ‘pátria’ ou ‘nação indígena’” e “Constitucionalismo Fraternal”.

Isto posto, considerando os objetivos propostos, a metodologia adotada, os passos seguidos na pesquisa, a estruturação do texto e as análises apresentadas no desenvolvimento desta tese, passo às conclusões alcançadas:

Histórico - Roraima foi palco do encontro entre dois mundos, em pleno século XVII: por um lado um, mundo “avançado” e “civilizado” europeu, tendo as primeiras visões de um mundo “selvagem” e “inocente”. Essas palavras, tiradas de algum autor despropositado, carregam em si uma visão tão equivocada quanto preconceituosa. Em verdade, aqueles primeiros contatos foram entre duas cosmovisões de mundo que, pela diferença de culturas e saberes, eram diferentes. Nesse cenário, a Terra Indígena Raposa Serra do Sol foi surgindo como um ambiente que acolheu vários povos índios e não índios, brasileiros e europeus. Surge o que se tornaria uma das mais emblemáticas terras indígenas, objeto de estudo desta tese.

A Demarcação - No ano de 2005, por meio da Portaria n.º 534/2005, do Ministro da Justiça, é demarcada a TIRSS, tendo como beneficiários cinco povos indígenas: Makuxi, Taurepang, Ingarikó, Patamona e Wapichana. Contudo, a questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal, sendo questionado, entre outros, o formato da demarcação, se seria “em ilhas” ou em “área contínua”. O STF optou pela forma de demarcação contínua, mas, além da decisão acerca do conteúdo na Pet. 3388, inovou, acrescentando dezenove “Condicionantes” para a demarcação e o exercício do usufruto exclusivo indígena naquela terra.

A Decisão do STF e as Condicionantes - As ditas Condicionantes foram questionadas várias vezes, em especial em forma de embargos, tendo sido clareadas, na maioria das vezes, pela Corte Suprema. Uma das principais questões levantadas acerca da decisão na Pet. 3388 foi

sobre a aplicação do formato (modelo) às demais demarcações. Destaca-se que, desde a primeira incitação para que o STF se posicionasse sobre a possível vinculação do modelo da decisão para as novas demarcações, a Corte Suprema se posicionou contra tal possibilidade, afirmando que tal decisão fora pontual e a forma não deveria ser um paradigma para as novas demarcações. Contudo, mesmo com tal posicionamento contrário, uma decisão da envergadura da em tela não fica limitada apenas ao caso concreto e, como se esperava, transcendeu e causou o estado de incerteza e de pressão por parte de alguns, para que fosse vinculativa.

Indicadores socioeconômicos - Dentre outros fatores analisados na presente tese, o crescimento da população teve atenção especial, tendo sido constatado que a TIRSS tinha 10.097 indígenas em 1993, atingindo uma população de 30.845 em 2023, o que aponta para um aumento de 205,49% em 29 anos. Esse crescimento tem ligação direta com a demarcação, com a “desintrusão” dos fazendeiros e com o aumento da identidade dos indígenas com sua terra.

Para analisar outros indicadores socioeconômicos, devido à ausência de dados exclusivamente na TIRSS, optou-se pela análise do município de Uiramutã-RR, que fica 100% dentro da TIRSS¹¹⁸. Notou-se um leve declínio nos números de mortalidade infantil no município de Uiramutã, mas o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) não apresentou melhora significativa importante. Ademais, ao analisar o Índice de Progresso Social (IPS BRASIL 2024), o município ficou na última colocação do ranking nacional, destacando-se as dimensões “necessidades humanas” (posição 5568ª de 5570), “bem-estar” (posição 5537), “oportunidades” (posição 5515), “Acesso à Informação e Comunicação” e “Moradia” (última posição do país).

Contudo, ao analisar os assuntos “Garimpo, Invasões e Meio Ambiente”, o modelo de demarcação e Condicionantes ao usufruto são postos à prova. Notou-se, na presente pesquisa, significativa presença de garimpeiros, que invadem a TIRSS em busca de ouro, sem que as forças de segurança consigam impedir, sendo essa uma das principais reclamações dos povos indígenas nessa terra demarcada. Essas invasões e a conseqüente garimpagem têm impacto significativo na poluição das fontes de água, com os rejeitos da atividade de mineração ilegal. De outro lado, houve uma forte queda no desmatamento dentro da TIRSS pós-demarcação, partindo de 14,83% em 2010 para zero em 2023.

Outro fator comparativo importante foi a criação de gado, que teve um crescimento de 104,35% entre 2004 e 2021 no estado de Roraima. Ao se analisar em separado o município de

¹¹⁸ Ver explicação metodológica em 4.1.2 desta tese.

Uiramutã, nota-se um crescimento percentual de 610,33%, o que demonstra uma forte potência da criação de gado na TIRSS.

Ainda, merece destaque, na presente pesquisa, o desenvolvimento da organização política (de poder endógeno), que tem sido virtuosa na TIRSS, no passo em que aqueles povos têm conseguido se organizar e buscar estabelecimento de hierarquia de poder, com uma visão de instâncias de decisão coletivas. Tendo o tuxaua como elemento que, por um lado, é agregador local, nos tratos dos assuntos pontuais de determinadas comunidades, por outro lado, é representante das comunidades nas instâncias deliberativas mais gerais (centros, assembleias regionais e assembleia-geral).

Importante alertar que, apesar e a despeito dos esforços e do cuidado empregados nesta pesquisa, novos estudos são necessários e desejáveis, uma vez se tratar de tema nevrálgico para qualquer região do país onde haja indígenas lutando por suas terras. Diante das lacunas encontradas, sugere-se aprofundamento sobre o tema “marco temporal”, em especial após uma futura pacificação da questão pelo STF/Congresso Nacional. Ainda, pesquisa mais centrada deve ser feita sobre a questão do desenvolvimento, ao longo dos próximos anos, da organização política (de poder endógeno) e hierarquia entre lideranças na TIRSS.

Também, ao reconhecer que o presente estudo não esgota, de forma alguma, o problema pesquisado, vale destacar que alguns pontos são inovadores no presente estudo, especialmente ao analisar o cabimento da decisão do STF sobre a demarcação e usufruto na TIRSS como um possível paradigma jurisprudencial daquela Corte às demais demarcações. Como outro fator inovador, destaca-se o estudo analítico do teor das decisões em conjunto com a análise socioeconômica da TIRSS, em recorte temporal que reflita a influência do modelo de demarcação ali aplicado, notadamente no que se refere ao surgimento da organização político-decisória, o que as lideranças da TIRSS chamam de “Instâncias Políticas e Decisórias”.

Merece nota, ainda, o entendimento do contexto local e regional no qual foi realizada a demarcação em estudo, lançando luz à problemática que abarca assuntos tão atuais quanto inescapáveis para o Direito brasileiro, com especial demanda direcionada à Suprema Corte brasileira, relacionada às demarcações em si, à própria conceituação do conceito de “índio”, à espinhosa pacificação do problema do “marco temporal” e do sonho insculpido pelo ministro-relator na decisão da Pet. 3388 de um Direito que reconheça as demarcações das terras indígenas como capítulo avançado do constitucionalismo fraternal.

Ao finalizar a presente tese, merecem destaque as análises da possibilidade (e cabimento) do modelo de demarcação e usufruto na TIRSS como paradigma para as futuras demarcações que guardassem características semelhantes à TIRSS (pluralidade de povos e tripla afetação -

terra indígena, área de preservação ambiental e faixa de fronteiras), pois não se percebeu nos estudos aqui conduzidos, motivos que impedissem tal vinculação, uma vez que, ao não fazê-lo estar-se-ia diante de ausência de equidade e de presença de injustiça perante as outras demarcações em relação à TIRSS.

Fruto das pesquisas e análises aqui trazidas, outro ponto a se refletir é que, em que pese a pendência de pacificação sobre o marco temporal e apesar de o STF não reconhecer efeito vinculante da decisão sobre a TIRSS, isso é possível, cabível e, conforme apresentado ao longo do trabalho, desejável para todas as Condicionantes e na parte dispositiva da decisão aos casos similares.

Finalmente, ao concluir os estudos da presente tese, é possível chegar-se ao entendimento de que o modelo de demarcação e de usufruto exclusivo indígena é viável para as demais demarcações, merecendo especial atenção a questão do marco temporal (ainda não pacificado) e da demarcação contínua (pelas possíveis consequências macroeconômicas). Espera-se que os resultados aqui alcançados possam subsidiar outros estudos de pesquisadores acadêmicos, desenvolvimento de políticas públicas e entendimentos doutrinários, jurisprudenciais e legislativos acerca da problemática.

REFERÊNCIAS

B'SÁBER, Aziz. A região da Reserva Indígena Raposa/Serra do Sol: prévias para seu entendimento. **Estudos Avançados**, v. 23, p. 165-172, 2009.

AGRA, Walber de M.; BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Grupo GEN, 2009. E-book. ISBN 978-85-309-3831-4. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-3831-4/>>. Acesso em: 06 out. 2023.

ANAY, James. **Los pueblos indígenas en el derecho internacional**. Madrid: Trotta, 2005.

ARAUJO JUNIOR, Julio José. **Direitos territoriais indígenas: uma interpretação intercultural**. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

BAINES, Stephen G. A usina hidrelétrica de Balbina e o deslocamento compulsório dos Waimiri-Atroari. **Série Antropologia**, v. 166, p. 1-15, 1994.

BANCO CENTRAL. **Calculadora do Cidadão**. 2024. Disponível em <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>>. Acesso em 07 jul. 2024.

BARBOSA, Marco Antônio. **Direito antropológico e terras indígenas no Brasil**. São Paulo: Plêiade, 2001.

BARROS, Nilson Crócia. **Roraima: Paisagem e Tempo na Amazônia Setentrional**. Recife: Ed. UFPE. 1995.

BARROSO, Maria Macedo. Dos organismos às organizações: a estruturação do DSEI Leste Roraima e as mobilizações em torno da saúde indígena. In: **Políticas Antes da Política de Saúde Indígena**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2021.

BEVILÁQUA, Cláudio. **Direito Civil**, Direito das Coisas, Vol 5, 24ª ed, São Paulo: Saraiva, 1997.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**, 6. ed. São Paulo, Saraiva, 1991.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. **Ação Popular n. 3388**. Relator Ministro Carlos Ayres Britto. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612760>>. Acesso: 15 out. 2023.

_____. STF. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração**. Pet 3388 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-023 DIVULG 03-02-2014 PUBLIC 04-02-2014 RTJ VOL-00227-01 PP-00057.

_____. STF. Supremo Tribunal Federal. Aplicação das Súmulas no STF: **Súmula 650**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1634>> . Acesso em 02 jul. 2024.

_____. STF. Supremo Tribunal Federal. **Ação Popular**. Demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Embargante: Augusto Affonso Botelho Neto e outros. Embargado: União e outros. Relator: Min. Roberto Barroso. 23 de outubro de 2013. DJe-023 DIVULG 03-02-2014 PUBLIC 04-02-2014 RTJ VOL-00227-01 PP-00057). Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5214423>>. Acesso em 09 jul 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 29087. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF: STF, 214. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6937880>>. Acesso em 17 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário Com Agravo 803.462 - Mato Grosso Do Sul. Relator: Ministro Teori Zavascki. Publicado em 09 dez. 2014. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7734834>>. Acesso em 17 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.017.365 - Santa Catarina. Relator: Ministro Edson Fachin. Publicado em 21 fev. 2019. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749577852>>. Acesso em 17 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Turma aplica critérios de Raposa Serra do Sol e afasta posse de terra indígena em MS**. Publicado em 16 set. 2014. Disponível em <<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/turma-aplica-criterios-de-raposa-serra-do-sol-e-afasta-posse-de-terra-indigena-em-ms/>>. Acesso em 17 nov. 2024.

_____. STF. Supremo Tribunal Federal. **AG.REG. NA RECLAMAÇÃO**. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI . Julgamento: 02 mar. 2022. Publicação: 06 abr. 2022. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur461848/false>>. Acesso em 07 set. 2024.

_____. Advocacia Geral da União. **Portaria n.º 303, de 16 de julho de 2012**. Dispõe sobre as salvaguardas institucionais às terras indígenas conforme fixado pelo Supremo Tribunal Federal na Petição, v. 3, 2012. Disponível em <<https://www.ecoamazonia.org.br/2012/07/agu-portaria-303/>>. Acesso em 17 jul. 2024.

_____. Advocacia-Geral da União. **Parecer n. 001/2017/GAB/CGU/AGU**, 19 jul. 2017. Diário Oficial da União, 20 jul. 2017. Disponível em:

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer n. 001/2017/GAB/CGU/AGU**, 19 jul. 2017. Diário Oficial da União, 20 jul. 2017. Disponível em:

_____. **Alvará Régio de 1º de abril de 1680.** Disponível em <<http://transfontes.blogspot.com/2010/02/provisao-de-1-de-abril-de-1680.html>>. Acesso em 08 out. 2023.

_____. Câmara dos Deputados em Brasília. **Depoimentos à Comissão Externa sobre “Discussão acerca da demarcação da área contínua da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol”**, no dia 17 mar. 2004. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/esp/raposaserradosolnt170304.pdf>>. Acesso em 09 set. 2023.

_____. Câmara dos Deputados. DARLAN DIAS, Procurador da República em Roraima, em fala na Câmara os Deputados em Brasília, Comissão Externa - Discussão acerca da demarcação da área contínua da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol, em 17 mar. 2004, **Notas Taquigráficas**, p. 4. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/esp/raposaserradosolnt170304.pdf>>. Acesso em 16 out. 2023.

_____. **Carta Régia de 30 de Julho de 1609.** Disponível em <<https://www.dropbox.com/s/42zthurp3x8yg2d/1609-07-30.pdf>>. Acesso em 08 out. 2023.

_____. **Decreto N. 426**, de 24 de julho de 1845. Contém o Regulamento acerca das Missões de catequese, e civilização dos Índios. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/387574/publicacao/15771126>>. Acesso em 06 jul. 2024.

_____. **Decreto nº 1.775 de 8 de janeiro de 1996.** Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm>

_____. **Decreto-Lei n.º 1.985**, de 29 de março de 1940. Código de Minas. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, [1940]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1985.htm>. Acesso em 02 jul. 2024.

_____. Funai. **Brasil Indígena: Uma Nova Foto da População Indígena.** Publicado em 2023. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/064782af14b576fd33c7557bdfaf720c.pdf>. Acesso em 03 set. 2023.

_____. Funai. **Memorando n.º 006/CEA/93, de 12 de abril de 1993.** Disponível em <<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/OBD00431.pdf>>. Acesso em 28 Fev 2024.

_____. **Lei n.º 14.701** de 20 de outubro de 2023. Regulamenta o Art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis n.ºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

_____. **Lei n.º 16, de 12 de agosto de 1834.** Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. 1834. Disponível em

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>>. Acesso em 06 jul. 2024.

_____. Ministério da Justiça. Fundação Nacional do Índio. **Relatório Sobre a Proposta de Demarcação da Área Indígena Raposa Serra do Sol**. Publicado em 12 abr. 1993. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/0BD00431.pdf>>. Acesso em 15 mar. 2024.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Permissão de Lavra Garimpeira**. Disponível em <<https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/exploracao-mineral/regimes-de-exploracao-mineral/permissoao-de-lavra-garimpeira>>. Acesso em 01 jul. 2024.

_____. **Portaria nº 534**, de 13 de abril de 2005. Disponível em:<https://www.pick-upau.org.br/mundo/raposa_serra_do_sol/raposa_serra_sol_portaria_20534.pdf>. Acesso em 21 jul. 2024.

_____. Senado Federal. **Representantes do IBGE explicam aumento da população indígena**. Publicado em 10 out. 2023. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2023/10/representantes-do-ibge-explicam-aumento-da-populacao-indigena#:~:text=A1%C3%A9m%20do%20aumento%20demogr%C3%A1fico%2C%20o,auto-declaradas%20ind%C3%ADgenas%2C%20segundo%20as%20servidoras>>. Acesso em 29 jun. 2024.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar nº 275, de 2019**. Declara a passagem de linhas de transmissão de energia elétrica por terras indígenas de relevante interesse público da União, na forma do § 6º do Art. 231 da Constituição Federal. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140256>>. Acesso em 02 jul. 2024.

_____. STF. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Pet 3388/RR**. Plenário, **23.10.2013**. Disponível em <http://www.conjur.com.br/dl/decisao-barroso-raposa-serra-sol>. Acesso em 01 maio 2024.

_____. STF. Supremo Tribunal Federal. **STF suspende tramitação de todas as ações judiciais sobre Lei do Marco Temporal**. Publicado em 22 abr. 2024. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=533080&ori=1>>. Acesso em 05 maio 2024.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. Cabe mandado de segurança contra ato praticado em licitação promovida por sociedade de economia mista ou empresa pública. **Diário da Justiça**: seção 1, Brasília, DF, ano 82, n. 32, p. 246, 14 fev. 2007.

_____. STF. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Rcl 15051**. Julgamento de mérito desprovido de efeito vinculante. Alegada afronta às conclusões do Julgado tido como paradigma por parte de processo administrativo com objeto e partes distintas. Agravante: Lindomar Antônio Lembranci e Outro(a/s). Agravado: Funai - Fundação Nacional do Índio. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 02/03/2022. Publicação: 06/04/2022.

Tribunal Pleno. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur461805/false>>. Acesso em 09 jul 2024.

_____. STF. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 31901 / DF**. Relatora: Min. ROSA WEBER. IMPTE.(S) :AGROPASTORIL, MADEIREIRA E COLONIZADORA SANHAÇO LTDA E OUTRO(A/S). IMPDO.(A/S) :PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Julgamento: 11/03/2014. Publicação: DJe-051 17/03/2014. . MS 31901 MC. Julgado em 11/03/2014. Disponível em <<https://cimi.org.br/pub/1RosaMaria%20Weber31901.pdf>>. Acesso em 13 jul. 2024.

_____. STF. Supremo Tribunal Federal. **Plenário mantém condições fixadas no caso Raposa Serra do Sol**. Publicado em 23 out. 2013. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=251738&ori=1#:~:text=Plen%C3%A1rio%20mant%C3%A9m%20condi%C3%A7%C3%B5es%20fixadas%20no,outros%20lit%C3%ADgios%20sobre%20terras%20ind%C3%ADgenas.>>. Acesso em 07 jul. 2024.

_____. STF. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 13769 AgR / DF - Reclamação**. Agravo Regimental. Acórdão prolatado pelo plenário do Supremo Tribunal Federal em Ação Popular. Julgamento de mérito desprovido de efeito vinculante. alegada afronta às conclusões do julgado tido como paradigma por parte de decisão judicial proferida em caso com objeto e partes distintas. inviabilidade da via reclamatória. reclamação utilizada como sucedâneo ou substitutivo de recurso. impossibilidade. AGTE.(S) : Município de Amarante do Maranhão. AGDO.(A/S) : Juiz Federal da 20ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 02/03/2022, Publicação: 06/04/2022. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur461848/false>>. Acesso em 21 jul. 2024.

_____. STF. Supremo Tribunal Federal. **Referendo em tutela provisória incidental na ação Cível Originária 1.100/SC**. Posse indígena. Artigo 231 da Constituição da República. Suspensão de todos os efeitos do Parecer n.001/2017/GAB/CGU/AGU em relação à Terra Indígena Ibirama La-Klaño até o final julgamento de mérito. Requerente: Comunidade Indígena Xokleng. Requerido: FAUSTINO FELICIANO E OUTRO(A/S). Relator: Min. Edson Fachin. 22 de abril de 2024. Disponível em:<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15367606822&ext=.pdf>>. Acesso em 09 jul 2024.

_____. STF. Supremo Tribunal Federal. **STF suspende tramitação de todas as ações judiciais sobre Lei do Marco Temporal**. Publicada em 22 abr. 2024. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=533080&ori=1>>. Acesso em 14 jul. 2024.

_____. STF. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1031** - “Definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional” - Repercussão geral. Relator: ministro Edson Fachin. Leading Case: RE 1017365 (22 fev. 2019). Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5109720&numeroProcesso=1017365&classeProcesso=RE&numeroTema=1031>>. Acesso em 02 jul. 2024.

_____. STF. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário n.º 219.983, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **BENS DA UNIÃO - TERRAS - ALDEAMENTOS INDÍGENAS - ARTIGO 20, INCISOS I E XI, DA CARTA DA REPÚBLICA - ALCANCE**. As regras definidoras do domínio dos incisos I e XI do artigo 20 da Constituição Federal de 1988 não albergam terras que, em passado remoto, foram ocupadas por indígenas. Recorrente: União Federal. Recorridos: Francisco Nacarato e Outra. Relator: Ministro Marco Aurélio. **Jurisprudências do STF**. Brasília, DF, 9 de dezembro de 1998.

BURGARDT, Victor Hugo Veppo. **Raposa Serra do Sol: Atas Que Contam Histórias (1977-1998)**. XXVIII Simpósio Nacional de História, Florianópolis, 2015.

CAVALCANTE, R. M. 2010. Projeto do Gado - “Uma vaca para o índio”; Processo histórico, organização e luta pelo território. Roraima: 1980 - 2009. **Textos & Debates**, Boa Vista, n. 18, p. 251-268, jan./jun.

CIMI - Conselho Indigenista Missionário - Assessoria de Comunicação do CIMI Regional Norte I. **Após ataque de PM, Ministério Público, Polícia Federal e Funai são convocados para reunião na comunidade indígena Tabatinga, em Roraima**. Publicado em 21 nov. 2023. Disponível em <<https://cimi.org.br/2021/11/apos-ataque-de-pm-ministerio-publico-policia-federal-e-funai-sao-convocados-para-reuniao-na-comunidade-indigena-tabatinga-em-roraima>>. Acesso em 30 jun 2024.

_____. - Conselho Indigenista Missionário. **Raposa Serra do Sol: como está a Terra Indígena após uma década da histórica decisão do STF**. Publicado em 22 out. 2019. Disponível em <<https://cimi.org.br/2019/10/raposa-serra-do-sol-como-esta-a-terra-indigena-apos-uma-decada-da-historica-decisao-do-stf/>>. Acesso em 03 jul. 2024.

_____. - Conselho Indigenista Missionário. **RELATÓRIO Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil - Dados de 2021**. Disponível em <<https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-violencia-povos-indigenas-2021-cimi.pdf>>. Acesso em 28 jun 2024.

CIR - Conselho Indígena de Roraima. **Sobre o CIR** (s/d). Disponível em <<http://cir.org.br/site/sobre-o-cir/>>. Acesso em 09 set. 2023.

CIRINO, Carlos Alberto Marinho. **A “boa nova” na língua indígena: contornos da evangelização dos Wapichana no século XX**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2009.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2003

DA SILVEIRA, Edson Damas; DE CAMARGO, Serguei Aily Franco. **POVOS INDÍGENAS E O DIREITO À PLENA ISENÇÃO TRIBUTÁRIA**. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 14, n. 1, Jan/Jun, p. 53-75, 2019.

_____, Edson Damas; DE CAMARGO, Serguei Aily Franco. **POVOS INDÍGENAS E O DIREITO À PLENA ISENÇÃO TRIBUTÁRIA**. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 14, n. 1, Jan/Jun, p. 53-75, 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos constitucionais dos índios. **FSP, Tendências/Debates**, p. A3. Publicado em 23 ago. 2008. Disponível em <http://www.socioambiental.org/inst/esp/raposa/?q=node/278>. Acesso em 03 out. 2023.

DE MIRANDA, Alcir Gursen. **Historiando a terra de Macunaima** (a questão indígena). Boa Vista: Faculdade Atual, 2002.

DIGESTO. **Corpus Juris Civilis**. Corpus iuriscivilis: digesto: livro II Equipe responsável: coordenação e tradução Edilson Alkmim Cunha; Antônio Augusto Catão Alves.[et. al.]]. -- Brasília: TRF1, ESMAF, 2010.

DINIZ, Maria H. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. v.4 . São Paulo: Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555598674. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598674/>. Acesso em: 01 out. 2023.

DIOCESE DE RORAIMA. **Índios de Roraima**. Boa Vista: Centro de Informação Diocese de Roraima, 1989.

EVANS, C. Stephen. 2004. **Dicionário de Apologética e Filosofia da Religião**. São Paulo, SP: Editora Vida.

FARAGE, Nádia. **Muralhas do Sertão**. Os Povos Indígenas no Rio Branco e a Civilização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

_____, Nádia; SANTILLI, P. Estado de Sítio: territórios e identidades no vale do Rio Branco. In: CUNHA, Manuela Carneiro da. (org.). **História dos Índios no Brasil**. São Paulo: Cia.das Letras/SMC/FAPESP, 1992.

FERNANDES, Maria Luiza; GOMES FILHO, Gregório Ferreira. A expedição de Pedro Teixeira e a "descoberta" do Rio Branco. **Territórios e Fronteiras**, v. 7, n. 1, p. 147-164, 2014.

FERNANDES NETO, Pedro. **A Demarcação da Terra Indígena Raposa/Serra do Sol (Roraima): conflitos entre territorialidades**. 2006. Tese de Doutorado. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO.

FILIPPIN, Rafael. A Construção de Hidrelétricas como afronta aos Direitos das Comunidades Rurais. In: **Justiça e Direitos Humanos: experiências de assessoria jurídica popular**. Curitiba/PR: Terra de Direitos, 2010.

FONSECA, José Geraldo da. Como redigir ementas. **Revista do TRT/Ematra: 1ª Região**, v. 17, n. 42, p. 37-39, jul./dez. 2006.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FREITAS, Roberto; LIMA, Thalita Moraes. **Metodologia de análise de decisões**. Universitas Jus, v. 2, 2010.

GALLOIS, Dominique. Terras ocupadas? territórios? territorialidades? O desafio das sobreposições terras indígenas & unidades de conservação da natureza. In: RICARDO, Fany (Org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza**. O desafio das sobreposições territoriais. São Paulo, Instituto Socioambiental, 2004.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**, 21ª edição . Grupo GEN, 2012. E-book. ISBN 978-85-309-4392-9. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4392-9/>. Acesso em: 01 out. 2023.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. v. 5, Direito Civil das Coisas, 8.ed. – São Paulo: Saraiva, 2014.

GUIMARÃES, José Augusto Chaves. **Elaboração de ementas jurisprudenciais**: elementos teórico-metodológicos. Marília: Unesp, 2015. Impresso não publicado. Disponível em: https://www1.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/tribunal_de_justica/centro_de_estudos/doc/monografia09.pdf. Acesso em 28 abr. 2024.

Habermas, Jürgen. **Between Facts and Norms**: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. MIT Press, 1996.

HECK, Egon, LOEBENS, Francisco ; CARVALHO, Priscila D. Amazônia indígena: conquistas e desafios. In: **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 237–255, 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/5RnftMKtzRwmyTMrKpqX63S/#>>. Acesso em 02 jul. 2024.

INPE - Terrabrasilis. **PRODES Desmatamento**. Disponível em <<https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/amazon/increments>>. Acesso em 29 jun. 2024.

IPS Brasil 2024. Scorecard Uiramutã. Disponível em <<https://ipsbrasil.org.br/explore/scorecard/RR/1400704>>. Acesso em 07 ago. 2024.

ISA, Instituto Socioambiental. **Polêmica sobre demarcação, soberania e desenvolvimento na fronteira de Roraima**. Disponível em <<https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/raposa/index45f2.html?q=cronologia>>. Acesso em 13 set. 2023.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. **A queda do céu**: palavras de um xamã Yanomami. São Paulo: Cia. das Letras, 2015.

Kuhn, Thomas S. **The Structure of Scientific Revolutions**. University of Chicago Press, 1962.

LINSKER, Roberto. **Vista aérea da aldeia Manalai, dos Ingarikó, ao norte da Terra Indígena Raposa Serra do Sol**. Fotografia publicada em 02 de Mar de 2020. Disponível em <<https://acervo.socioambiental.org/acervo/fotos/povos-indigenas/vista-aerea-da-aldeia-manalai-dos-ingariko-ao-norte-da-terra-indigena>>. Acesso em 28 Fev 2024.

MARCHINI, Rodrigo Sergio Meirelles. **Concessão de usufruto em terras indígenas no Brasil**. Publicado em 19 mar. 2024. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2024-mar-09/concessao-de-usufruto-em-terras-indigenas-no-brasil/>>. Acesso em 06 jul. 2024.

MARÉS, Carlos Frederico. **O Renascer dos povos indígenas para o direito**. 1. ed., (ano 1998), 5ª tir, Curitiba: Juruá, 2006.

MELO, Antonio Wéliton Simão de. **Poder local e poder público**: novas formas, novos agentes de mudança nas relações de uma Comunidade Indígena Macuxi em Roraima. 2020. Tese de Doutorado em Antropologia do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pernambuco – PPGA/UFPE.

MIRANDA, Pontes de. Tratado de Direito Privado, 3 Ed., Tomo XIX, Rio de Janeiro: Borsoi, 1971.

MONGIANO, Aldo. **Roraima entre profecia e martírio**. Boa Vista: Diocese de Roraima, 2011.

OLIVEIRA, João Pacheco de. **O nascimento do Brasil e outros ensaios: “pacificação”, regime tutelar e formação de alteridades**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.

ONU - Organização das Nações Unidas. Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil (publicação conjunta com Instituto Socioambiental - ISA e Representação da UNESCO no Brasil, 2008). **DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS - Perguntas e Respostas**. Disponível em <https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Q&A_Declaracao.pdf>. Acesso em 31 Maio 2024.

_____. - Organização das Nações Unidas. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. 107ª Sessão Plenária 13 de setembro de 2007. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Uni_das_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf>. Acesso em 31 Maio 2024.

_____. - Organização das Nações Unidas. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. 2000. Disponível em <<https://brasil.un.org/pt-br/66851-os-objetivos-de-desenvolvimento-do-mil%C3%AAnio>>. Acesso em 03 jul. 2024.

PINTO FERREIRA, Luiz. **Comentários à Constituição brasileira**, vol.7. São Paulo: Saraiva, 1995, pp.446-448.

PAGDEN, Anthony. **Las ideas políticas en el siglo XVI**. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

PASQUALUCCI, Jo M. **The evolution of international indigenous rights in the inter-american human rights system**. Human Rights Law Review, v. 6, n. 2, p. 281-322, 2006.

PIOVESAN, Flávia; GUIMARÃES, Luis Carlos Rocha. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial. In: **Direitos Humanos: construção da liberdade e da igualdade**, 1998. Disponível em <<https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado8.htm>>. Acesso em 04 jul. 2024.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Tradução Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, A. R. **Sociedades Indígenas**. São Paulo: Ática, 1988.

ROSA, Marlise. **A mobilidade Warao no Brasil e os modos de gestão de uma população em trânsito: reflexões a partir das experiências de Manaus-AM e de Belém-PA**. 2020. 322 p. 2020. Tese de Doutorado. (Doutorado em Antropologia)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

RUIZ, Rafael. **Francisco de Vitória y los Derechos de los Indios Americanos**. São Paulo: Loyola, 2002.

SÁNCHEZ, Consuelo. Para uma teoria do estado plurinacional: a autonomia na América Latina. In: VERDUM, Ricardo; IORIS, Edviges Marta (Orgs.) **Autodeterminação, autonomia territorial e acesso à justiça: povos indígenas em movimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2017.

SANTILLI, Paulo José Brando. **Entrevista para o Podcast Unesp**. Faculdade de Ciências e Letras da Unesp, câmpus Araraquara, em 10 ago. 2023. Disponível em <<https://jornal.unesp.br/2023/08/10/em-pouco-mais-de-uma-decada-grupo-que-se-declara-indigena-no-brasil-cresceu-89-mostra-censo-2022/>>. Acesso em 07 jul. 2024.

_____, Paulo. **Pemongon Patá: território Macuxi, rotas de conflito**. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

SANTOS, Roseli B. Silva dos. **Escolas indígenas em Roraima: processos interculturais**. Revista Norte Científico. Boa Vista-RR. v.1, n.1, 2006.

SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos (organizadores)**. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular: UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008.

SARTORI JUNIOR, Dailor. **Pensamento descolonial e direitos indígenas: uma crítica à tese do “marco temporal da ocupação”**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2003

_____. José Afonso da. **Os Direitos Indígenas e a Constituição** - Núcleo de Direitos Indígenas e Sérgio Antônio. Porto Alegre: Fabris Editor, 1993.

_____, José Afonso da. **Parecer datado de 30 jul. 2008, à Solicitação do CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA-CIR**. Disponível em:<<https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/raposa/index5363.html?q=node/260>>. Acesso em 04 out. 2023.

_____, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____, Vilmar Antônio da. **Função Socioambiental das Terras Indígenas: o Caso da Raposa Serra do Sol**. Boa Vista-RR: Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia - NECAR), 2013.

_____, Vilmar Antonio. FORTES E PELOTÕES ESPECIAIS DE FRONTEIRA NA AMAZÔNIA: o Exército Brasileiro como fator de ocupação, defesa e desenvolvimento regional. In: Edson Damas da Silveira; Serguei Aily Franco de Camargo. (Org.). **Socioambientalismo de Fronteiras** - Volume III - Relações Homem-Ambiente na Amazônia. 3ed.Curitiba: Juruá, 2015, v. 3, p. 69-88.

SILVEIRA, Edson Damas da. **Meio ambiente, terras indígenas e defesa nacional: direitos fundamentais em tensão nas fronteiras da Amazônia Brasileira**. 30/11/2009 277 f. Doutorado em DIREITO Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ, Curitiba Biblioteca Depositária: PUCPR.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Índios e Direito: o jogo duro do Estado**. In : Negros e Índios no Cativo da Terra. Coleção Seminários. Rio de Janeiro: IAJUP, 1989.

_____, Carlos Frederico Marés. **O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito**. Curitiba: Juruá, 1998.

TARDELLI, Gabriel Calil Maia. Os Caminhos dos Warao: Configurações dos Deslocamentos entre Venezuela, Brasil e Guiana. **Espaço Ameríndio**, v. 17, n. 1, p. 341-370, 2023.

TIRSS - **Terra Indígena Raposa Serra do Sol** - Dossiê Raposa Serra do Sol: Um projeto de vida para os povos indígenas da Amazônia e do Brasil. Datado de 03 out. 2017. Disponível em <<https://docplayer.com.br/58621886-Dossie-raposa-serra-do-sol-um-projeto-de-vida-para-os-povos-indigenas-da-amazonia-e-do-brasil.html>>. Acesso em 05 jul. 2024.

_____. - Terra Indígena Raposa Serra do Sol. **Protocolo de Consulta**. Lançado durante Assembleia Extraordinária da TIRSS, em 08 mar. 2024. (Documento coletivo dos integrantes da TIRSS, com apoio do Conselho Indígena de Roraima - CIR).

UBINGER, Helen Catalina. Um Território de Sangue: a relação entre a morte e a terra para os Tupinambá da Serra do Padeiro. Ano 5, v. VIII, 2012-1, **Revista Educa Amazônia-Educação, Sociedade e Meio Ambiente** Humaitá, LAPESAM/GISREA/UFAM, 2012.

VENOSA, Sílvio de S. **Direito Civil: Direitos Reais**. v.4 . [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772780. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772780/>. Acesso em: 01 out. 2023.

VERAS, Parima Dias. **Terra Indígena Raposa Serra do Sol: demarcação, "desintrusão" e danos morais à luz da ética e do direito**. Boa Vista-RR: Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia–NECAR, UFRR), 2014.

VIEIRA, Jaci Guilherme. Índios e a colonização Portuguesa no Ponto Mais Extremo da Colônia: o Rio Branco. In: **Clio - Série Revista de Pesquisa Histórica**. n.º 25-2, UFPE. 2007. Disponível em <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/article/view/24728>>. Acesso em 13 jul. 2023.

_____. Jaci Guilherme. **Missionários, fazendeiros e índios em roraima: a disputa pela terra - 1777 a 1980**. 2003. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

VIETTA, Katya. **Histórias sobre terras e xamãs Kaiowa: territorialidade e organização social na perspectiva dos Kaiowa de Panambizinho (Dourados, MS) após 170 anos de exploração e povoamento não indígena da faixa de fronteira entre o Brasil e o Paraguai**. 2007. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/T.8.2007.tde-20122007-140921. Acesso em: 19 Maio 2024.

VITORIA, Francisco de. **Relectiones Theologicae**. Tradução de José Roberto de Castro Neves. 2. ed. São Paulo: Editora ABC, 2019.

VITÓRIA, Francisco de. *Relectio de potestate civili*: estudos sobre su filosofia política. Corpus Hispanorum de Pace. Madrid, p. 540, 2008.

WAIMIRI-ATROARI: divulgando nossa história. São Paulo: ISA - Instituto Socioambiental, 2017.

YAMADA, Erica Magami; VILLARES, Luiz Fernando. Julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: todo dia era dia de índio. **Revista Direito GV**, v. 6, p. 145-157, 2010.

OBRAS CONSULTADAS

ALMEIDA, Rita Heloísa de. **O diretório dos índios**. Brasília: UnB, 1997.

AUBERTIN, Catherine. A ocupação da Amazônia: das drogas do sertão à biodiversidade. In: EMPERAIRE, Laure (Ed. científica). *A floresta em jogo: o extrativismo na Amazônia central*. São Paulo: Editora UNESP, Imprensa Oficial do Estado, **Institut de Recherche pour le Développement (IRD)**, 2000, p.23-30.

BALBIM, Renato. **A Insustentabilidade do desenvolvimento urbano sustentável**. 2023. Texto para Discussão n.º 2918. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.

BARRETO, Pedro. História - Rio-92. In.: **Revista Desafios do Desenvolvimento**. IPEA, Ano 7 . Edição 56 - 10 dez. 2009. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2303:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 24 set. 2023.

_____. Ministério do Interior. **Relatório da delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente**. Brasília, 1972.

BRUNDTLAND, G. H. (Org.) **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1987
 CARVALHO JUNIOR, Almir Diniz de. **Índios Cristãos: a conversão dos gentios na Amazônia Portuguesa (1653 - 1769)**. 2005. 407. f. Tese (Doutorado) - História, Departamento de História, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

CODINA, José Joaquim [17..]. **Biblioteca Digital da Biblioteca Nacional**. Disponível em <http://objdigital.bn.br/acervo_digital/div_manuscritos/mss1095055.jpg>. Acesso em 08 ago. 2023.

CORDANI, Umberto G. Ecos da Eco 92 na reunião da SBPC. **Estudos Avançados**, v. 6, p. 97-102, 1992.

COSTA E SOUZA, J. M.. “Etnias Indígenas das Savanas de Roraima: Processo Histórico de Ocupação e Manutenção Ambiental”. In: BARBOSA, R. I.; XAUD, H. A.; COSTA E SOUZA, J. M. (orgs). **Savanas de Roraima: Etnicidade, Biodiversidade e Potencialidades Agrossilvipastoris**. Boa Vista: FEMACT, 2005.

D’ALMADA, Lobo. M.G. Descrição Relativa ao Rio Branco e seu território. In: **Revista Trimestral do Instituto, Geographico e Ethinographico do Brasil**. Rio de Janeiro, T. XXIV, 1861.

DE FREITAS SILVA, Paulo Rogério. Espaço e tempo: reflexões sobre os agentes modeladores do urbano na amazônia brasileira. **GEOSABERES: Revista de Estudos Geoeducacionais**, v. 6, n. 1, p. 209-223, 2015.

DO LAGO, André Aranha Corrêa. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e a três conferências ambientais das Nações Unidas**. Thesaurus Editora, 2007.

FREITAS, Aimberê. **Fronteira Brasil/Venezuela: encontros e desencontros**. São Paulo: Corprint Gráfica e Editora, 1998.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades / Roraima - 2020**. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama>>. Acesso em 29 ago. 2023.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. Educação ambiental crítica: do socioambientalismo às sociedades sustentáveis. **Educação e Pesquisa**, v. 35, p. 145-163, 2009.

MACHADO, Vilma de Fátima. **A produção do discurso do desenvolvimento sustentável: de Estocolmo à Rio-92**. 2021.

MARÉS, Carlos Frederico. **Índios e Direito: o jogo duro do Estado**. Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos, p. 51-66, 1988.

MATOS, João Henrique. Relatório do estado de decadência em que se acha o Estado do Alto Amazonas em 1845. In: **Revista do IHGB**. Rio de Janeiro 1979. pág. 143 a 180.

MENDES JUNIOR, João. **Os indígenas do Brasil e seus direitos individuais e políticos**. São Paulo: Typ. Hennies Irmãos, 1912. p. 58.

OLIVEIRA, Alessandro Roberto de. **Tempo dos netos: abundância e escassez nas redes de discursos ecológicos entre os Wapichana na fronteira Brasil-Guiana**. 2012. 340 f., il. Tese (Doutorado em Antropologia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

REIS, Arthur César Ferreira. **História do Amazonas**. 2ª ed.-Belo Horizonte: Itatiaia. (Manaus): Superintendência Cultural do Amazonas, 1989.

ROSA, Thais Felipe. **Ruínas do Forte São Joaquim: o uso turístico e a preservação do patrimônio cultural**. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2014.

SANTILLI, Paulo. Filhos da Nação. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 31-33, p. 427-456, 1989.

_____. Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005.

_____. Juliana. Unidades de Conservação da Natureza, Territórios Indígenas e de Quilombolas: aspectos jurídicos. In: IRIGARAY, C. T. J. H; RIOS, Aurélio Virgílio Veiga (orgs.). **O Direito e o Desenvolvimento Sustentável: curso de direito ambiental**. São Paulo: Peirópolis; Brasília: IEB - Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

_____. Paulo. Filhos da Nação. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 31-33, p. 427-456, 1989.

SANTOS, Carolina Augusta de Mendonça Rodrigues dos. **Terra e autodeterminação: o usufruto indígena na Constituição de 1988**. 2017. 177 f., il. (Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

_____. Francisco Jorge dos. Política Indigenista Versus Política Indígena na Capitania do Rio Negro Durante a Governação do Coronel Manuel Da Gama Lobo d'Almada (1788-1799). **ANPUH – XXII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA** – João Pessoa, 2003.

_____, Raimundo Nonato Gomes dos. **RORAIMA: a construção de identidades políticas indígenas e não-indígenas no final do século XX.** 2003. 180 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

SCHERER, Luciana; FRANCO, Marcelo Borges; FERNANDES, Sandra Beatriz Vicenzi. **ECO-92: nuances, avanços e interrogações.** Salão do Conhecimento, 2016.

SEN, Amartya e KLIKSBURG, Bernard. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Marina. Histórias da floresta, da vida e do mundo. In: DINIZ, Nilo; SILVA, Marina; VIANA, Gilney (Orgs.). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p.199-212.

_____. Paulo Rogério de Freitas. **Dinâmica territorial urbana em Roraima-Brasil.** Tese de Doutorado. 2007. 329 f. Tese (Doutorado em Geografia – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SILVEIRA, Alex Justus da. **TERRAS INDÍGENAS E FRONTEIRAS NACIONAIS: um estudo jurídico sobre as territorialidades indígenas na faixa de fronteira da amazônia brasileira.** 30 jun. 2009 196 f. Mestrado em DIREITO AMBIENTAL Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS, Manaus Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da Universidade do Estado do Amazonas

VIEIRA, Jaci Guilherme; SANTOS, Odair J. História geral de Roraima. Boa Vista: Ed. UFRR, 2011 (Resenha). **Textos e Debates**, n.18, p. 139-146.

_____, Jaci Guilherme; ARENZ, Karl. Violência contra os povos indígenas e a igreja católica em Roraima: entre a ditadura e a democracia. **Textos e Debates**, v. 1, n. 25, 2015.

ANEXO ÚNICO - EMBASAMENTO METODOLÓGICO

A pesquisa científica é paradoxal em si. A busca pela verdade encontra aparências de um mundo fictício, incerto e impreciso, onde a certeza é impossível ou, pelo menos, inalcançável em muitas das vezes.

O estudo ora apresentado é a resultante da investigação que foi conduzida nesse cenário incerto, mas que teve, de parte do pesquisador, um cuidado especial e determinação de imparcialidade, de seriedade científica e da busca do desprendimento emocional frente ao objeto pesquisado.

I. Conceitos fundamentais

O entendimento adequado da presente investigação requer uma definição preliminar de alguns conceitos:

Demarcação de Terras Indígenas – A demarcação de terras indígenas é um ato oficial do Poder Executivo, juridicamente previsto. Para o presente trabalho de tese, é relevante o caráter da demarcação como fruto de uma evolução histórica de eventos, na disputa pela terra, principalmente entre fazendeiros e indígenas, conforme se buscou explicitar ao longo dos capítulos.

Pet. 3388 – Neste trabalho é entendida como o case objeto de estudo, que trata da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol - TIRSS, como fonte e caso de análise.

Paradigma ideal de demarcação – Esse termo-chave do estudo deve ser entendido como significado e propósito direcionados ao padrão, modelo ou referência ideal de demarcação. Trata-se, aqui, de potencial vinculativo jurisprudencial da decisão do STF para as demais demarcações, conforme detalhado nos capítulos 5 e 6.

Estes conceitos serão melhor explorados ao longo desta tese. Por ora, são suficientes para a apresentação do problema de pesquisa e dos demais itens desta introdução.

II. Problema de pesquisa

A presente tese trata de analisar a decisão do Supremo Tribunal Federal, na Pet. 3388, que decidiu sobre a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS). Nessa decisão, o STF apresentou uma robusta ementa e uma consistente parte dispositiva, esta com dezoito itens a fundamentarem a decisão e dezenove “salvaguardas” complementares, que passaram a ser chamadas de “Condicionantes”.

Ao decidir sobre a demarcação da TIRSS de forma peculiar, ampliando a decisão com o implemento das Condicionantes, o STF inovou jurisprudencialmente, mas deixou claro que tal decisão não teria teor vinculativo para as demais instâncias do Poder Judiciário brasileiro. Contudo, a despeito da vontade declarada do Supremo Tribunal Federal de não vincular tal decisão, os efeitos e desdobramentos resultantes foram muito grandes e amplos, a ensejar forte repercussão em novas demarcações de terras indígenas e uma natural pressão pelo protagonismo do teor das decisões no Poder Judiciário.

O caso da demarcação da TIRSS é emblemático, uma vez que se trata de uma área de 1,7 milhão de hectares, abrigando cinco povos indígenas ali estabelecidos e que contam hoje com uma organização política com sofisticada estruturação do poder, criando o que as lideranças da TIRSS chamam de “Instâncias Políticas e Decisórias”, organização esta consolidada com o Protocolo de Consulta, em um cenário de uma população de 30.845 indígenas (SEPLAN/RR, 2024), 5 assembleias regionais, cada uma com algum grau de autonomia nas decisões dos assuntos de interesse coletivo, e 252 comunidades em toda essa terra indígena (TIRSS, 2024), merecendo atenção de vários pesquisadores nessa que é em si uma paradigmática demarcação com pluralidade de povos indígenas no mesmo espaço geográfico.

A proposição aqui apresentada e defendida por meio desta investigação não nasceu, ainda na fase de projeto, com estes contornos, pois sofreu transformações ao longo da pesquisa e, em especial, com a banca de qualificação. Nos momentos iniciais, podia ser enunciada da seguinte forma: **MODELO DE USUFRUTO EXCLUSIVO INDÍGENA ADOTADO NA TERRA INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL E IMPOSTA PELO STF: paradigma ideal para todas as terras indígenas no Brasil?**

Contudo, fruto do aprofundamento das pesquisas, direcionamentos do professor orientador, a proposição final, que representa o ponto de chegada da investigação, o problema

de pesquisa pode ser sintetizado em uma pergunta intencionalmente aberta: **em que medida a decisão do STF sobre a demarcação da TIRSS pode ser adotada como paradigma ideal (vinculante) para as próximas demarcações?** Pode-se notar uma antevisão implícita na pergunta: a de que a decisão pode ser adotada como paradigma. Ainda que se pudesse considerar tal afirmativa inicialmente, o estudo buscou averiguar evidências que a sustentam, chegando-se à conclusão ao final da presente tese.

III. Objetivos do estudo

Nesse contexto, esta tese tem como objetivos gerais promover uma análise do modelo de demarcação e de usufruto exclusivo indígena adotado naquelas Terras Indígenas, especificado pelas chamadas Condicionantes apresentadas pelo Supremo Tribunal Federal para esse usufruto, como um possível modelo ideal de aplicação às futuras demarcações, considerando as limitações legais e constitucionais ao usufruto indígena sobre essas terras. Como objetivos específicos, buscou-se contextualizar histórica e geograficamente a região e apresentar o processo socioeconômico da demarcação da TIRSS, sua fase administrativa da demarcação e a fase judicial das demandas endereçadas ao Poder Judiciário, em especial ao Supremo Tribunal Federal. Ainda, procedeu-se à análise do usufruto exclusivo indígena, buscando os contornos de seus limites, à luz da legislação brasileira, principalmente da Constituição Federal, da doutrina mais relevante e da jurisprudência. Por fim, procurou-se entender as limitações constitucionais e legais ao usufruto exclusivo indígena sobre a TIRSS e os contornos emoldurados pelas 19 Condicionantes do STF, além de analisar a possibilidade de adoção do modelo de usufruto exclusivo indígena adotado.

Para o alcance dos objetivos, algumas etapas precisaram ser cumpridas visando à construção conceitual. Nesse contexto é que passo a apresentar os objetivos do estudo, que evidenciam os questionamentos iniciais e delineiam os rumos de investigação.

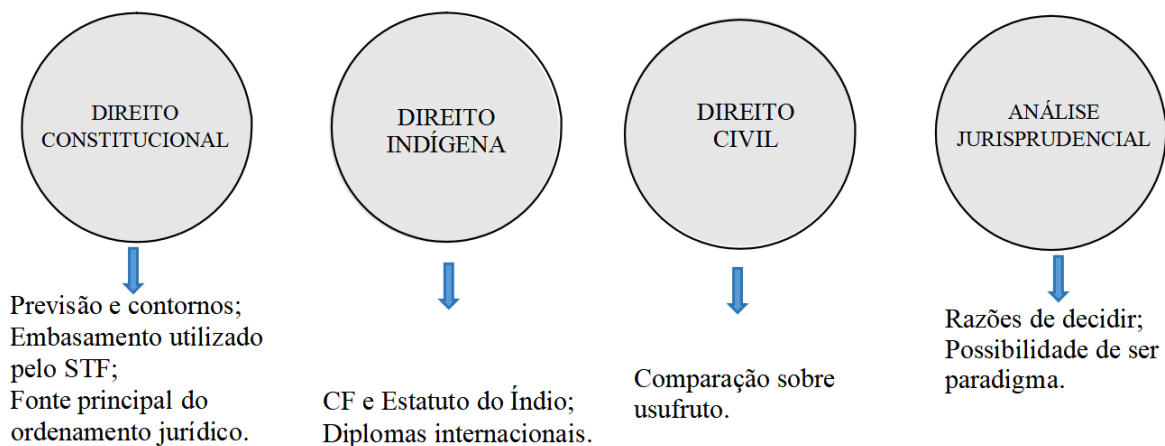
IV. Escopo do estudo

Para se compreender o objeto do estudo, algumas áreas do Direito são imprescindíveis para tal, razão pela qual o presente estudo se concentrará no Direito Constitucional, Direito Indígena e Direito Civil, além da análise jurisprudencial. Considerações históricas e econômicas poderão ser feitas ao longo do estudo, como forma imprescindível de se demonstrar algumas dimensões do fenômeno em estudo, mas não constituirão referenciais prioritários.

Devido à impossibilidade de se abarcar todas as áreas das ciências possíveis e, considerando a limitação de tempo disponível para tal, a opção acima apresentada é adotada como parâmetro de recorte científico. Nesse contexto, ressalto que esses campos de investigação são suficientemente diversos para possibilitar a desejada análise pretendida do objeto de estudo.

A amplitude desses campos demanda recortes adicionais para tornar a investigação factível e focalizada. A figura IV.1 apresenta, esquematicamente, seus recortes prioritários (mas não exclusivos).

Figura 5 – Representação do escopo de estudo.



Fonte: Elaboração do autor, 2024.

O *locus* escolhido para a pesquisa na presente tese de doutoramento é a Terra Indígena Raposa Serra do Sol (TIRSS), uma vez que a discussão aqui proposta parte da análise do modelo de usufruto exclusivo indígena adotado naquelas Terras Indígenas. Para tanto, inicialmente, buscou-se a contextualização histórica e geográfica da região, partindo da chegada do europeu nessa parte da Região Amazônica brasileira (Estado de Roraima), passando pela importância e protagonismo do Rio Branco, do Forte São Joaquim e da ocupação dos portugueses.

V. Relevância do estudo

O cenário criado no Brasil com a decisão do STF na Pet 3388, ao inovar a atuação judicial, principalmente pelas presenças das Condicionantes, foi de incerteza ou, no mínimo, de dúvidas, pois se em uma demarcação de terra indígena foram incluídas dezenove Condicionantes implementadas pela Corte Suprema, o que aconteceria com as novas demarcação, caso fossem levadas à discussão no STF?

Assim, a pacificação jurisprudencial foi se tornando premente e cada vez mais necessária, tendo aquele Tribunal se posicionado, desde o início, contra a aplicação desse modelo de demarcação e usufruto indígena, contudo, ao decidir sobre a demarcação de forma peculiar, ampliando a decisão com o implemento das Condicionantes, o STF inovou jurisprudencialmente, mas deixou claro que tal decisão não teria teor vinculativo para as demais instâncias do Poder Judiciário brasileiro. Contudo, a despeito da vontade declarada do Supremo Tribunal Federal de não vincular tal decisão, os efeitos e desdobramentos resultante foram muito grandes e amplos, a ensejar forte repercussão em novas demarcações de terras indígenas e uma natural pressão pelo protagonismo do teor das decisões no Poder Judiciário.

Desta forma, a investigação presente nesta tese, sobre esse fenômeno, visa colaborar com o entendimento da questão, além de contribuir com novas pesquisas e novas linhas de investigação. Adicionalmente, o conhecimento resultante poderá se constituir em fonte de análise de possibilidade tanto dos operadores do Direito quanto de pesquisadores em geral, em especial no que se refere ao modelo ideal de demarcação e de usufruto em novas terras indígenas a serem demarcadas Também, ao analisar a complexidade do fenômeno, dentro da realidade jurídico-social, o estudo poderá subsidiar a reflexão crítica necessária a uma atuação mais consciente das autoridades do Poder Executivo, do Legislativo e, em especial, do Judiciário.

Finalmente, este estudo se propõe a provocar reflexões no mundo científico e jurídico acerca de novas possibilidades interpretativas e mesmo jurisprudenciais.

VI. Motivação para a tese

Aqui, com a licença mormente cedida aos pesquisadores de doutorado, quando da apresentação das motivações que o levaram a escolher a problemática de pesquisa, a narrativa

será feita em primeira pessoa, pois é aqui, como autor, que explico minha posição em relação ao fenômeno investigado. Explico que essa licença é necessária e desejável, pois se trata de uma exposição de motivos, sendo esses, evidentemente, subjetivos e vindos de minhas próprias razões.

Desde os primeiros momentos da questão da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, que eu vivia na cidade de Rondonópolis-MT, já me interessava pela celeuma junto ao STF, pois chamava a atenção pela repercussão nacional e internacional na mídia e nos debates sobre os temas, pois juntava índios, Amazônia, terra e STF, mistura evidentemente poderosa a impressionar os estudiosos do tema e os sensíveis a várias causas, como a da Amazônia, indígena, ambiental, jurisprudencial e outras. Cheguei para viver em Roraima, na capital Boa Vista, em novembro de 2009, momento de eclosão da decisão da Corte Suprema e da subsequente retirada dos “desintrusados”. A capital Boa Vista estava em polvorosa.

No ano de 2011, iniciei meu mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia (UFRR) e passei a desenvolver minhas pesquisas sobre a TIRSS, sendo o título da dissertação “A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DAS TERRAS INDÍGENAS: o caso da Raposa Serra Do Sol”. De lá até o presente momento, várias foram as investigações e publicações científicas às quais me dediquei sobre a temática, sendo que, ao iniciar as pesquisas do doutorado, a problemática é naturalmente relevante para a continuação de minhas pesquisas científicas e acadêmicas.

Alerto que a forma como construo uma resposta ao problema de pesquisa tem, seguramente, a influência de minha experiência e de minhas várias vivências acerca da temática. Contudo, ao longo de todo o texto, perseverarei no esforço da imparcialidade e objetividade tão caras aos pesquisadores.

A opção pelo problema de pesquisa ligado à Amazônia, Roraima e os direitos indígenas sobre as suas terras se deu, também em grande medida, devido às várias trocas de experiências com meus alunos do curso de Direito da Faculdade Cathedral de Boa Vista, com os colegas professores e também, na mesma medida, com os colegas e assistidos da Defensoria Pública do Estado de Roraima, onde tenho atuado desde 2015. Nesse contexto, ainda mais latente é a influência em meu modo de pensar e sentir, a convivência com as pessoas em Roraima, nos vários municípios que visitei e trabalhei, onde tenho tido contato com os “macuxis”¹¹⁹ da Terra de Macunaima, que muito me inspiraram para meu mergulho na temática aqui proposta.

¹¹⁹ O termo “macuxi” é utilizado, informal e jocosamente (mas respeitosamente, quase como uma homenagem), ao se referir a qualquer pessoa que tenha nascido em Roraima ou que viva aqui há um determinado tempo.

VII. Estrutura do estudo

No primeiro capítulo, “indígenas em Roraima e a Terra Indígena Raposa Serra do Sol”, buscou-se apresentar o *locus* e o contexto socioeconômico do objeto de pesquisa, partindo-se do século XVII, com a chegada dos europeus à região, os primeiros contatos com os indígenas e o início da formação da identidade dos povos indígenas do que futuramente seria chamado de Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

Também, cuidou-se de delimitar geograficamente a área demarcada, com seus marcos e divisas, composição dos povos indígenas e o processo de demarcação, ao longo de várias décadas, a luta pela unificação e a chegada da disputa pela demarcação no STF. Esse capítulo primeiro é importante para a contextualização do espaço então em luta e dos acontecimentos que desaguariam na demarcação e seriam a base fática da futura decisão do STF de forma peculiar, pois se trata de uma região longínqua do território brasileiro, área da Amazônia, terra indígena com pluralidade de povos e conflito com produtores rurais.

Metodologicamente, considerou-se, no primeiro capítulo, a reflexão de Lüdke e André (2003, p. 15), para os quais “[...] não existe um método que possa ser recomendado como o melhor ou mais efetivo [...] a natureza dos problemas é que determina o método, isto é, a escolha do método se faz em função do tipo de problema estudado”. Assim, optou-se pelo método indutivo, observando-se fatos particulares e, a partir dessa observação, fazendo uma generalização dos fatos. Ainda, buscou-se imprimir, durante a pesquisa, o raciocínio indutivo, cuidando para que os dados percebidos na realidade investigada pudessem levar a uma realidade desconhecida, provavelmente verdadeira (TRIGUEIRO ET AL, 2014).

Como técnica de pesquisa e instrumento de coleta de dados, neste primeiro capítulo, foram adotadas a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica, uma vez que ambas trilham o mesmo caminho da pesquisa. A pesquisa bibliográfica utilizou fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em

bibliotecas¹²⁰. Quanto à parte da pesquisa documental, buscou-se alcançar fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico (FONSECA, 2002) em documentos em arquivos públicos, cartas e fotografias históricas, correspondências trocadas entre representantes do Estado Português¹²¹, publicações em jornais, revistas e outros documentos encontrados.

O segundo capítulo tratou do “usufruto exclusivo indígena e seus limites”, partindo-se das diferentes cosmovisões acerca do vocábulo “terra” para índios e não índios, adentrando na análise do usufruto civil como um direito real e suas diferenças com o usufruto exclusivo indígena. Debruçou-se sobre este último, apresentando os limites constitucionais e os previstos no Estatuto do Índio. Aqui, procurou-se apresentar as visões dos principais autores ligados à questão indígena, destacando-se os estudos do Professor Carlos Frederico Marés de Souza Filho, José Afonso da Silva e Paulo Santilli.

Para a pesquisa bibliográfica neste segundo capítulo, várias obras foram importantes como fonte de pesquisa, das quais destaco os autores acima. Para a pesquisa documental, em que pesem as dificuldades de seleção do material a ser usado, foi possível separar e utilizar os discursos dos parlamentares e os depoimentos na Câmara dos Deputados na Comissão Externa que discutia a demarcação da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol, em 17/03/04, em especial o de Paulo Santilli.

O terceiro capítulo aborda a decisão do Supremo Tribunal Federal, pormenorizando a parte dispositiva e as Condicionantes. Aqui foram analisadas as justificativas (parte dispositiva) e as “Condicionantes”, buscando-se compreender os motivos de cada uma. Para este trabalho, foi realizado um estudo detalhado em todo o processo da Pet. 3388, procurando a compreensão das justificativas/fundamentações apresentadas pelo ministro relator e demais ministros. Uma das principais ferramentas utilizadas nesta parte do estudo foi a análise das discussões, os votos

¹²⁰ Para a pesquisa bibliográfica, várias obras foram importantes como fonte de pesquisa, das quais destacam-se os livros “Missionários, Fazendeiros e Índios em Roraima: a Disputa Pela Terra - 1777 a 1980”, originado da tese de doutorado do Prof. Jaci Guilherme Vieira (UFRR - Curso de História) e o livro de Nádya Farage (Muralhas do Sertão. Os Povos Indígenas no Rio Branco e a Civilização - 1991), extraído de sua dissertação de mestrado.

¹²¹ Para os documentos históricos da época dos primeiros contatos da coroa portuguesa com a região do Rio Branco, o repositório da Biblioteca Nacional foi precioso como fonte de pesquisa documental. Além dos mapas, esboços e relatórios da época, foi possível acessar algumas correspondência oficiais trocadas entre autoridades, o que tornou possível para este pesquisador entender melhor o cenário da época.

e as fundamentações apresentadas no plenário do STF. Optou-se pela Metodologia de Análise Decisória - MAD para a análise dos entendimentos do STF, conforme se demonstrará a seguir.

Tal metodologia foi fundamental para se alcançar o objetivo de entender a possível aplicação da decisão (parte a parte) como paradigma jurisprudencial.

O quarto capítulo foi dedicado ao estudo dos resultados alcançados pela adoção do modelo de usufruto exclusivo indígena na TIRSS. Verificou-se o crescimento da população indígena naquelas terras, aumento da atividade econômica, com destaque para a criação de gado, os fatores socioeconômicos em geral e especial destaque para a organização política dos cinco povos indígenas ali vivendo. Metodologicamente foram utilizadas coletas de informações com os atores ligados à terra indígena, com destaque para a Embrapa, SEPLAN/RR, CIR e CIMI.

O quinto e último capítulo abarcou o modelo adotado na TIRSS como possível paradigma ideal de demarcação, partindo da negativa do STF em reconhecer efeito vinculante da decisão, os vários processos judiciais que evocam suposta vinculação, o Parecer Vinculativo da Advocacia Geral da União e, finalmente, uma análise da parte dispositiva (incluindo as Condicionantes), uma a uma, da viabilidade e conveniência de se tornarem vinculantes pelo STF. Ainda, à luz dos resultados alcançados na TIRSS após a decisão da Pet. 3388, buscou-se traçar um cenário comparativo pró e contra eventual vinculação. Optou-se pela Metodologia de Análise Decisória - MAD para a análise dos entendimentos do STF, conforme se demonstrará a seguir.

VIII. Metodologia de Análise de Decisões - MAD

Apresentam-se, nesta parte, os fundamentos metodológicos da presente tese, bem como as etapas de aplicação prática da Metodologia de Análise de Decisões - MAD. Importante destacar que a escolha da MAD foi em razão da sequência de ações metodológicas contidas na metodologia, cuja funcionalidade e clareza puderam contribuir com o encadeamento lógico-científico da pesquisa e darem maior clareza do fenômeno pesquisado.

Os autores Freitas e Lima (2010) descrevem o desenvolvimento da Metodologia de Análise Decisória - MAD no âmbito do Grupo de Estudo e Pesquisa Hermenêutica e Políticas Públicas, no Programa de Mestrado do Curso de Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, como um instrumento formal de organização de dados relativo às decisões judiciais

em relação aos mais variados tipos de conflitos, como um critério razoavelmente comensurável de análise do fenômeno jurídico na sua dimensão decisória.

Esclareça-se que a acepção metodológica adotada aqui é em consonância com a Metodologia de Análise de Decisões, que está inserida no campo de possibilidades metodológicas da formulação de um protocolo com o qual o pesquisador poderá trabalhar para chegar a resultados apreciáveis e, se possível, comparáveis.

Para atingir a utilidade disponível pela MAD, sua utilização será no sentido de permitir: a) organizar informações relativas a decisões proferidas em um determinado contexto; b) verificar a coerência decisória no contexto determinado previamente; e c) produzir uma explicação do sentido das decisões a partir de interpretação sobre o processo decisório, sobre a forma das decisões e sobre os argumentos produzidos.

A. Procedimento da análise de decisões

A aplicação do procedimento da análise de decisões, conforme preceituado pelos autores, foi desenvolvida em três momentos, conforme se segue:

B. A pesquisa exploratória

Inicialmente, foi conduzida uma pesquisa exploratória para uma familiarização com o campo de discussões no qual se insere o problema jurídico dado, elegendo-se uma bibliografia básica relevante que espelhe idealmente o conjunto dos autores que perfazem a matriz paradigmática do tema (KUHN, 2003). Aqui, procurou-se identificar os elementos narrativos textuais em torno do tema, os dissensos argumentativos mais importantes no campo teórico e os conceitos, princípios ou institutos jurídicos sobre os quais há mais disputa.

A pesquisa retornou 08 (oito) decisões¹²² do STF, todas fazendo parte de um conjunto, intimamente ligadas ao objeto de pesquisa desta tese¹²³:

- Ação Popular n. 3388. Relator Ministro Carlos Ayres Britto;
- Embargos de Declaração. Pet 3388 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/2013;
- AG.REG. NA RECLAMAÇÃO - Rcl 13769 AgR/DF. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI . Julgamento: 02 mar. 2022;
- Agravo Regimental na Rcl 15051. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 02/03/2022;
- Mandado de Segurança 31901 / DF. Relatora: Min. ROSA WEBER. Julgamento: 11/03/2014. Publicação: DJe-051 17/03/2014;
- Referendo em tutela provisória incidental na ação Cível Originária 1.100/SC. Relator: Min. Edson Fachin. 22 de abril de 2024.
- Tema 1031 - Repercussão geral. Relator: ministro Edson Fachin. Leading Case: RE 1017365 (22 fev. 2019).
- Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário n.º 219.983/SP Relator: Ministro Marco Aurélio. Jurisprudências do STF. Brasília, DF, 9 de dezembro de 1998.

C. O recorte objetivo

A partir da identificação da questão-problema jurídica relevante aos olhos do pesquisador, foi possível uma seleção conceitual do campo no qual se encontra o mesmo. Aqui, optou-se pelo recorte da aplicação de um conceito jurídico, opção esta apontada por Freitas e Lima (2010) como viável dentro do MAD. Assim, escolheu-se o conceito jurídico de

¹²² Após a seleção das decisões, o pesquisador terá em mãos um determinado número delas e deverá organizá-las de forma a “tratar” os dados (FREITAS; LIMA, 2010, p. 12).

¹²³ Com a seleção de decisões separadas, compondo o banco de dados das decisões escolhidas para análise, passou-se ao tratamento metodológico-analítico do mesmo banco de dados. Destaca-se que não foram apenas estas decisões que foram analisadas, nem mesmo apenas as do STF, conforme se constata pelas referências, mas estas oito, apontadas como resultantes da pesquisa exploratória, compõem o cerne das decisões analisadas nesta tese.

“Demarcação de Terras Indígenas”¹²⁴ como recorte objetivo. Evidentemente, esta escolha tem como consequência importante os limites e o próprio recorte a ser estudado. Desta forma, buscou-se limitar as pesquisas no caso da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, tendo como case a Pet. 3388, mas outras decisões do STF, atreladas ao case, são analisadas.

D. O recorte institucional

Decorrente da pesquisa exploratória inicial, o recorte institucional diz respeito à escolha dos órgãos decisores que vão ser pesquisados. A decisão sobre esse aspecto do recorte metodológico deve levar em conta a pertinência funcional do decisor ou do grupo de decisores. Assim, a escolha do recorte institucional neste trabalho recai sobre o Supremo Tribunal Federal. Segundo os critérios estabelecidos na MAD, a escolha do recorte institucional deve ser justificada necessariamente pelos critérios de pertinência temática e relevância decisória, o que foi apresentado nesta tese na parte “problema de pesquisa”.

E. O Método

E.1 Análise de discurso

Em alinhamento com os pressupostos apresentados neste estudo, os recursos interpretativos utilizados são baseados na teoria da linguagem moral chamada de Prescritivismo Universal, de Richard Hare, pois esta fornece um instrumento básico analítico do método, qual seja a distinção lógica entre as palavras de valor e as palavras descritivas. Esta opção recai no

¹²⁴ “É possível, entretanto, que o pesquisador veja em uma decisão colegiada, por exemplo, a expressão de várias decisões que expressam um determinado processo decisório. Não se pode excluir, portanto, *a priori*, a possibilidade de investigação sobre uma única decisão, embora o método seja mais propriamente aplicável a conjuntos decisórios” (FREITAS; LIMA, 2010, p. 13).

fato de tal método permitir apreciar a densificação semântica (ou sua ausência) das palavras utilizadas nas decisões.

Assume-se, no presente estudo, que a distinção entre palavras de valor e palavras descritivas diz respeito à função lógica delas em determinado discurso. As palavras descritivas não têm sentido prescritivo, não têm significado relativo à qualidade de um objeto ou situação, enquanto que as de valor têm função de qualificar um determinado objeto, o que torna necessária a indicação, na motivação da decisão, das circunstâncias descritivas que estão presentes no caso (FREITAS; LIMA, 2010). Optou-se, nesta tese, por analisar o conteúdo das palavras de valor nas decisões do STF formadoras do banco de dados escolhido, como forma de entender as razões daquele Tribunal por adotar esta ou aquela linha de raciocínio como razão de decidir. Assim, é essencial que esta análise de prenda, principalmente, nas palavras de valor, como parâmetro de entendimento.

E.2 Pesquisa fase 1

O objetivo dessa fase da pesquisa é situar o pesquisador na complexidade e na abrangência do problema. Pretendeu-se chegar ao entendimento holístico do universo a ser pesquisado e, ao mesmo tempo, estabelecer as próximas etapas a serem seguidas na pesquisa, além de buscar uma melhor escolha de bibliografia para a construção do modelo conceitual e para a compreensão do fenômeno investigado. Assim, foram conduzidas ações conforme se segue:

Pesquisa bibliográfica – Como etapa inicial, a compor a parte exploratória da pesquisa, a pesquisa bibliográfica utilizou-se basicamente, jurisprudências, livros, artigos científicos, teses de doutorado e dissertações de mestrado que fosse capazes de produzir uma coleção de fontes a subsidiarem o entendimento da pergunta de pesquisa.

Análise de discurso – Os textos selecionados foram objeto de análise preliminar, conforme apresentado no item anterior, como forma de subsidiar a formulação de um modelo conceitual para a tese.

E.3 Construção do modelo conceitual-proposicional

Para a construção do modelo conceitual, destacam-se duas características a serem inseridas na pesquisa como orientadoras:

Entendimento das peculiaridades da Terra Indígenas Raposa Serra do Sol – Apesar da tentação de se generalizar, desde o início da pesquisa, às terras indígenas em todo o país, foi dada especial atenção ao entendimento das peculiaridades que guarda a TIRSS em relação às demais terras indígenas no Brasil; as razões que levaram ao formato adotado de demarcação e usufruto nestas terras devem ser, pelo menos em tese, especiais e específicas.

Possível universalização do modelo da TIRSS para o Brasil - Ao analisar os entendimentos da própria Corte Suprema brasileira, nos processos componentes da base de dados escolhida, os entendimentos dos principais doutrinadores consultados nesta pesquisa e os preceitos constitucionais e legais, além dos principais documentos internacionais relacionados ao tema, buscou-se relacionar estes ao entendimento acima apontado.

Nesse contexto, após essas considerações, pode-se listar as principais etapas de construção do modelo:

Fundamentação – Foram investigados os entendimentos da própria Corte Suprema brasileira, nos processos componentes da base de dados escolhida, os entendimentos dos principais doutrinadores consultados nesta pesquisa e os preceitos constitucionais e legais, além dos principais documentos internacionais relacionados ao tema, que pudessem contribuir para a base conceitual do tema em suas diferentes dimensões. Destaque-se que a análise do discurso foi adotada como principal ferramenta metodológica a apoiar o estudo em tela. Aqui, a seleção bibliográfica e teórica compõe, juntamente com a pesquisa da fase 1, o modelo.

Argumentação teórica – Composto a etapa final de construção do modelo, adotou-se a argumentação rigorosa e em profundidade, considerando como fator norteador a análise do discurso e as fontes de pesquisa acima apontadas, tendo-se o cuidado de manter uma articulação de todo o conhecimento relevante levantado na revisão bibliográfica.

E.4 Pesquisa fase 2

Nesta fase, a pesquisa se deteu, basicamente, na coleta de material empírico e bibliográfico com os seguintes objetivos:

Entender mais profundamente o universo pesquisado e o objeto de pesquisa propostos no modelo.

Revisar o modelo caso suas proposições se mostrassem inadequadas frente aos novos resultados.

Quanto aos procedimentos técnicos, por se tratar de uma pesquisa qualitativa, esta não guarda qualquer restrição ao uso de quantificação estatística caso esta se mostrasse útil, razão pela qual, como se vê ao longo da presente tese, foram apresentadas análises quantitativas com objetivos pontuais específicos.

E.5 Pesquisa fase 3

Neste ponto, após feitas as análises de todo o material empírico e a consequente interpretação destes, bem como o repertório teórico selecionado, estes foram sistematizados a partir da estrutura do modelo conceitual. Nesse momento, foi possível a articulação do conhecimento acumulado, partindo-se para a realização da última etapa analítica e interpretativa da pesquisa. Finalmente, ao chegar a este ponto, a pesquisa está próxima a sua conclusão, tendo como última etapa a formalização da resposta ao problema.

E.6 Construção da resposta ao problema

Nesse momento, após percorridos todos os itinerários propostos de pesquisa, passando-se pelas fases anteriores de análise e discussões comparativas, chega-se a uma resposta proposta para a pergunta de pesquisa.

Mesmo não apresentando, como aconselha a metodologia científica, respostas inatacáveis ao problema proposto, uma vez tratar-se de tema complexo e em constante construção no direito brasileiro, as conclusões a que se chegou são relevantes e têm o condão de servir como pontos de reflexão acerca da problemática proposta.

Uma vez apresentadas as divisões que julguei importantes, a título de Introdução desta tese, passei à parte do desenvolvimento da pesquisa, ressaltando que tive profundo cuidado de ater-me à metodologia científica como norteadora de minhas análises, buscando, a todo custo, evitar direcionamentos parciais, influências de possíveis ideologias em minhas interpretações ou filtragens convenientes de quaisquer fontes de pesquisa.