

O “VALE-TUDO” CONTRA OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL: DA SUSPENSÃO DAS DEMARCAÇÕES À GRILAGEM EM TERRAS INDÍGENAS

THE "VALE-TUDO" AGAINST NATIVES IN BRAZIL: FROM SUSPENSION OF DEMARCATIONS TO ILLEGAL OCCUPATION IN INDIGENOUS LANDS

Matheus Barbosa de Melo¹

Alessandra Marchioni²

RESUMO

No Brasil, as terras indígenas são comumente alvo de invasões para fins de exploração e desmatamento. Tais ocorrências levam a sucessivos episódios de violência contra os povos originários, os quais sofrem com a ausência do Poder Público perante a obrigação constitucional de demarcar e proteger seus territórios. Diante desse cenário, o presente artigo visa abrir espaço a uma “ecologia dos saberes” indígena, dialogando com o pensamento de Ailton Krenak (2019; 2020), para, em seguida, apresentar categorias sociojurídicas que amparam o direito dos povos indígenas à demarcação de seus territórios. Serão analisados, também, os principais óbices à efetividade da demarcação de terras no contexto atual, bem como, por último, o fenômeno da “grilagem”, meio ilícito de ocupação e apropriação de terras públicas, que se consolida por meio do processo de regularização fundiária e avança sobre terras indígenas em fase de demarcação ou já demarcadas. Para tanto, será utilizada a metodologia jurídica, com enfoque para o método observacional, mediante a realização de pesquisa documental, com fim a desvelar o atual estágio da demarcação das terras indígenas e do fenômeno da “grilagem” no Brasil.

Palavras-chave: Povos indígenas. Demarcação de terras indígenas. “Grilagem”.

ABSTRACT

¹ Advogado, é graduado em Direito pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Email: bmatheusmelo@gmail.com

² Doutora e Mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), é Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Email: alemarchioni@hotmail.com

In Brazil, indigenous lands constantly become targets of invasions with exploration and deforestation purposes. Such occurrences often lead to successive episodes of violence against native people, who suffer from the absence of the Public Power and their lack of action under their constitution obligation to set its geographical borders and protect their territories. In view of this, this article aims to spark a conversation for an indigenous “ecology of knowledge”, while in constant dialog with the philosophy of Ailton Krenak (2019; 2020), and then presenting socio-legal categories that support the right of indigenous people to the demarcation of their territories. Subsequently, the main obstacles to the effectiveness of land demarcation in the current context will be analyzed, as well as the phenomenon of “grilagem”, an illegal means of occupation and appropriation of public lands, which is consolidated through the process of land regularization and advances over indigenous territories in the demarcation phase, or already demarcated. To this end, legal methodology will be used, focusing on the observational method, by conducting documentary research in order to unveil the current stage of the demarcation of indigenous lands and the phenomenon of “grilagem” in Brazil.

Keywords: Indigenous people. Demarcation of indigenous lands. “Grilagem”.

INTRODUÇÃO

No início de 2019, o Conselho Indigenista Missionário (Cimi) divulgou o Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil, com números relativos ao ano de 2018. Ao longo do Relatório, dados explicitam o histórico de violências praticado contra os povos indígenas, bem como o caráter sistemático das violações a direitos, por particulares e pelo próprio Estado brasileiro.

Trata-se da institucionalização da violência, diretamente relacionada ao alinhamento do Poder Público com os interesses de grupos que pretendem explorar indiscriminadamente a terra e seus bens naturais. Esses interesses econômicos privados se encontram representados em todas as esferas de poder e estão relacionados à exploração da madeira, à mineração, à garimpagem e ao esbulho de terras indígenas para fins de divisão e loteamento.

As terras indígenas no Brasil, demarcadas ou não, encontram-se, em sua quase totalidade, invadidas, depredadas e em processo de profunda devastação. Além disso, muitas comunidades indígenas sofrem com a ausência de respostas dos órgãos oficiais sobre o processo demarcatório, omissão essa que facilita a investida ilegal de agentes privados sobre os territórios étnicos.

Em relação aos três tipos de “violência contra o patrimônio”, foram registrados os seguintes dados: omissão e morosidade na regularização de terras (821 casos); conflitos relativos a direitos territoriais (11 casos), e invasões possessórias, exploração ilegal de recursos naturais e danos diversos ao patrimônio (109 casos registrados). No total, foram identificados 941 casos de violências contra o patrimônio dos povos originários, cujas terras lhes são de usufruto exclusivo, essenciais à sua reprodução física e cultural.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivos: apresentar os principais elementos da “ecologia dos saberes” indígena, a partir da perspectiva de Ailton Krenak (2019; 2020), e suas relações com a prática capitalista de exploração e espoliação dos territórios, levados à exaustão. Também competirá descrever as categorias sociojurídicas da “territorialidade” e da “tradicionalidade”, que fundamentam a declaração demarcatória de seus territórios, não obstante os impedimentos atuais para a sua efetividade, como a tese do “marco temporal de ocupação”. Por último, buscará discorrer sobre o fenômeno da “grilagem”, meio ilícito de ocupação e apropriação de terras públicas, que se consolida por meio do processo de regularização fundiária e avança sobre terras indígenas em fase de demarcação, ou já demarcadas, a exemplo da MP 910/2020 e da Instrução nº 09/2020, de autoria da FUNAI.

Para tanto, será utilizada a metodologia jurídica, com enfoque para o método observacional. Trata-se de uma pesquisa descritiva, com uso de registro e descrição das categorias sociojurídicas identificadas e úteis à composição do “estado da arte” tanto do procedimento de demarcação das terras indígenas, quanto do fenômeno da “grilagem” e seus efeitos práticos sobre esses territórios. Será utilizada a pesquisa documental reunindo normas internas, doutrina e jurisprudência, bem como quaisquer materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos dessa pesquisa (GIL, 2008).

1 O PENSAR E O AGIR DOS POVOS E POPULAÇÕES ORIGINÁRIAS

Formas ocidentais de pensar e de ordenar o mundo tentam reduzir a questão dos territórios indígenas a uma mera relação econômica. Isso porque, pelo menos desde a constituição do Estado Moderno, a terra vem sendo considerada meio de produção e reprodução do capital (SOUZA, 2010, p. 478). Sob a lógica materialista e mercadológica de pensamento, que propõe a primazia do mercado, não só a terra, mas tudo o que pode ser capitalizado se

converte em recurso. Segundo Bonin (2015, p. 1), “a expressão mais potente dessa lógica mercantil é a ideia de que só existe uma ordem social desejável, um único modelo de desenvolvimento possível”.

Cosmologias indígenas, no entanto, oferecem uma racionalidade diversa, assentada na unidade entre o homem e o ambiente: a terra constitui parte do todo, assim como a “humanidade”. Nas palavras de Ailton Krenak, filósofo e liderança indígena: “tudo é natureza. O cosmos é natureza. Tudo que eu consigo pensar é natureza”. A separação das pessoas da “mãe Terra”, para o autor, consiste num processo de abstração civilizatória, em que “passamos a pensar que ele [o organismo de que somos parte, a Terra] é uma coisa e nós outra: a Terra e a humanidade”. (KRENAK, 2019, p. 16-17).

Assim, as pedras, as montanhas, as árvores, os rios, todos os elementos que compõem a natureza são entes dotados de personalidade, tratados como pais, mães, filhos, parentes. Por isso, ao dispor dos recursos naturais, deve-se respeitar essa conexão. Segundo Krenak (2019, p. 47-48), é importante que os seres humanos reconheçam “que aquele rio que está em coma é também o nosso avô” e que a conversão de recursos naturais em mercadoria atinge sempre as relações de “alguma constelação de seres que querem continuar compartilhando a vida nesta casa comum”.

Assim, “enquanto o ser humano está se distanciando do seu lugar”, as grandes corporações ganham espaço. Devastam florestas, montanhas e rios: “espalham quase que o mesmo modelo de progresso que somos incentivados a entender como bem-estar no mundo todo” (KRENAK, 2019, p. 20-21), amparado em um modelo de desenvolvimento incompatível com a preservação da biodiversidade. Por isso, alerta Krenak (2020, p. 5): “hoje estamos todos diante da iminência de a Terra não suportar a nossa demanda”.

Nesse ponto, considera que a pandemia de COVID-19 ilustra com precisão essa situação de desequilíbrio. Isso porque, conforme afirma, “a natureza segue. O vírus não mata pássaros, ursos, nenhum outro ser, apenas humanos. Quem está em pânico são os povos humanos e seu mundo artificial” (KRENAK, 2020, p. 7).

Embora a razão capitalista predomine no imaginário e na prática social brasileira, outras formas de existência e convivência social estão presentes. São diferentes modos de ser, de viver, de pensar e produzir, que, assim como os povos indígenas, desenvolveram formas mais sustentáveis de relacionar-se com o ambiente. Sob o olhar de Krenak (2019, p. 22), esses núcleos constituem “uma camada mais rústica, orgânica [da sociedade], uma sub-humanidade”.

Nesse sentido, aponta: “a organicidade dessa gente é uma coisa que incomoda, tanto que as corporações têm criado cada vez mais mecanismos para separar esses filhotes da terra de sua mãe” (KRENAK, 2019, p. 22).

O que se percebe na cultura dos povos originários é uma estreita relação entre os processos e os meios de produção, de tal modo que a terra em que habitam não é tida por eles como um bem de posse individual, mas de uso coletivo. Além disso, não se restringe, para eles, a um mero recurso a ser explorado em todo o seu potencial; ela tem valor simbólico (BONIN, 2015, p. 2).

Nesse contexto, Krenak (2019, p. 39) enxerga a máquina estatal como um instrumento de desfazimento das formas de organização das sociedades indígenas, que busca, apenas, “uma integração entre essas populações e o conjunto da sociedade brasileira”. Isto é, o que persiste é a ideia de que os índios deveriam contribuir para o “sucesso” de um projeto de exaustão da natureza (KRENAK, 2019, p. 41).

Com o intuito de conservar essa lógica hegemônica, levantam-se suspeitas sobre qualquer forma diversa de experiência social, política e econômica, relegando o pensamento e as práticas indígenas à “subcondição” (BONIN, 2015, p. 2), e, como diz Krenak (2019, p. 26), nosso tempo é especialista em criar ausências de sentido de viver em sociedade, de experiências de vida, por isso pregam o “fim do mundo”.

2 DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL: OMISSÃO, MOROSIDADE E A DENEGAÇÃO DE DIREITOS

O reconhecimento constitucional dos direitos originários dos povos indígenas sobre as terras por eles tradicionalmente ocupadas, inscrito no art. 231 da Constituição brasileira de 1988, trouxe consigo diversas obrigações ao Estado, dentre elas, o dever de delimitar, demarcar e proteger os “territórios sociais” (LITTLE, 2002), nos quais vivem essas comunidades³.

³ *In verbis*: Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. §1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. §2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. (...) §6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das

Todavia, torna-se cada dia mais flagrante a atuação contrária às normas constitucionais por parte dos Poderes da República, que contribui para a intensificação da violência contra os corpos e os territórios indígenas.

Conforme a Seção dos Atos das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, a União tinha o prazo de cinco anos para demarcar todas as terras indígenas do Brasil. No entanto, de acordo com os dados do Relatório (CIMI, 2019), evidencia-se uma quase total omissão do Poder Executivo no cumprimento dessa obrigação, já que das 1.290 terras indígenas, 821 (63%) apresentam alguma pendência burocrática para a finalização do processo demarcatório e para o registro como território indígena na Secretaria do Patrimônio da União (SPU) (Tabela 1).

Tabela 1: Situação Geral das Terras Indígenas no Brasil⁴

Situação geral das terras indígenas	Quantidade	%
Registradas: demarcação concluída e registrada no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca e/ou no Serviço de Patrimônio da União (SPU).	408	31,63
Homologadas: com Decreto da Presidência da República. Aguardando registro.	14	1,09
Declaradas: com Portaria Declaratória do Ministro da Justiça. Aguardando homologação.	62	4,81
Identificadas: reconhecidas como território tradicional por Grupo de Trabalho da FUNAI. Aguardando Portaria Declaratória do Ministro da Justiça.	49	12,56
A identificar: incluídas na programação da FUNAI para futura identificação com Grupos de Trabalho técnicos já constituídos.	162	12,56
Sem providências: terras reivindicadas pelas comunidades sem nenhuma providência administrativa para sua regularização.	528	40,93
Reservadas: demarcadas como “reservas indígenas” à época do SPI.	40	3,1
Com portaria de restrição: terras que receberam portaria da Presidência da FUNAI restringindo o uso da área ao direito de ingresso, locomoção ou permanência de pessoas estranhas aos quadros da FUNAI.	6	0,47
Dominial: de propriedade de comunidades indígenas.	21	1,63
Total	1290	100

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. (...)

⁴ Os dados listados têm como fontes: comunidades indígenas, o Conselho Indigenista Missionário (Cimi) e a Fundação Nacional do Índio (Funai). Tabela disponível no Relatório Violência Contra os Povos Indígenas (dados de 2018).

Fonte: Conselho Indigenista Missionário (Cimi).

Nessa lógica, serão apresentados a seguir alguns fatos relacionados à garantia dos direitos dos povos indígenas, tecendo, inicialmente, considerações sobre a territorialidade, a tradicionalidade e os direitos constitucionais dos povos originários, para, depois, descrever a atual investida contra os direitos indígenas no Brasil.

2.1 TERRITORIALIDADE, TRADICIONALIDADE E OS DIREITOS CONSTITUCIONAIS DOS POVOS INDÍGENAS

Terra indígena, conceito utilizado pela legislação nacional para se referir aos espaços socialmente ocupados pelos povos originários, “diz respeito ao processo político-jurídico conduzido sob a égide do Estado” (GALLOIS, 2004, p. 39). Isto é, trata-se de “uma categoria jurídica estabelecida pelo Estado brasileiro para lidar com povos indígenas dentro do marco da tutela” (LITTLE, 2002, p. 268), não traduzindo, suficientemente, a efetiva relação de um determinado povo com sua base territorial.

Noutro giro, a ideia de territorialidade permite a compreensão do território enquanto substrato da cultura de um povo (GALLOIS, 2004, p. 41), essa que consiste, segundo a literatura nacional, no “esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico” (LITTLE, 2002, p. 253).

A territorialidade implica pensar o território como resultado histórico de processos sociais e políticos, em que os “saberes ambientais, ideologias e identidades, coletivamente criados e historicamente situados” são utilizados por um grupo social para estabelecer e manter seu território. No dizer de Little (2002), algumas características são essenciais para que se analise a “cosmografia” de um povo, dentre eles: “seu regime de propriedade, os vínculos afetivos que mantém com seu território específico, a história da sua ocupação guardada na memória coletiva, o uso social que se dá ao espaço e as formas de defesa dele” (LITTLE, 2002, p. 254).

A existência de um regime de propriedade comum, de um sentido de pertencimento a um lugar, da procura por autonomia cultural e pela conservação de práticas adaptativas sustentáveis são aspectos da chamada “cosmografia” dos povos tradicionais, enfeixados na chamada “tradicionalidade”, abraçada pela Constituição (LITTLE, 2002, p. 283-284).

Trata-se de “terras tradicionalmente ocupadas”, os territórios que, em caráter permanente, servem para a reprodução física e cultural das comunidades indígenas, incluindo a prática de atividades produtivas, imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar da coletividade e aquelas essenciais à conservação de seus usos, costumes e tradições (art. 231 §1º, da Constituição).

Isso porque, de modo diverso à relação estabelecida no âmbito privado, marcado pela lógica capitalista e individualista de apropriação e uso da terra, os territórios indígenas constituem “territórios de pertencimento” coletivo, os quais “ganha[m] a dimensão de verdadeiro[s] ente[s] ou ser[es] que resume[m] em si toda ancestralidade, toda coetaneidade e toda posteridade de etnia[s]” (AYRES BRITTO, 2009, p. 181).

Ali, compartilha-se um modo de fazer a vida comunitariamente, onde os diferentes elementos presentes naquela localidade, tais como o clima, a vegetação, a fauna e a localização geográfica, constroem o pertencimento e a apropriação do espaço por aqueles que o habitam (ALVES DE SÁ, 2010, p. 91).

Assim, devido à intensa participação dos povos indígenas na Assembleia Nacional Constituinte, foi reconhecido o direito originário de tais povos sobre as terras por eles tradicionalmente ocupadas, competindo à União demarcá-las, no prazo máximo de cinco anos, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens (art. 231, *caput*, da Constituição c/c art. 67, do ADCT).

Embora se trate de uma limitação à sociabilidade e vivência, também configura uma garantia essencial à proteção da vida, cultura e memória ancestral dos povos originários, constituindo-se, por isso, em uma reivindicação uníssona dos diversos povos do país.

O procedimento demarcatório, atualmente disciplinado pelo Decreto nº 1.775/96, acontece sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio, podendo se iniciar tanto com a reivindicação da comunidade, como por iniciativa do próprio órgão. Tal procedimento compreende sete etapas, das quais participam três órgãos federais, que cumprem a tarefa de reconhecer a “posse permanente” e o “usufruto exclusivo” dos recursos naturais pelos povos indígenas (art. 231 §2 da Constituição).

Instaurado o procedimento, compete à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) formar grupo técnico de trabalho para a realização de estudos antropológicos a respeito da área a ser demarcada, que, após apresentação de relatório circunstanciado, passa a ser considerada “terra em identificação”.

Com a aprovação de tal documento pelo presidente da Fundação, e sua consecutiva publicação na imprensa oficial, a terra indígena recebe o status de “terra identificada e aprovada”. Somente após o envio e aprovação do parecer administrativo pelo Ministro da Justiça é que a área será declarada como “terra de posse permanente” da comunidade indígena. Por fim, incumbe ao Presidente da República editar decreto de homologação da demarcação administrativa.

É necessário pontuar, todavia, que não é da demarcação que decorre qualquer dos direitos dos povos indígenas. Nas palavras de José Afonso da Silva, “a demarcação não é título de posse nem de ocupação de terras. [...] É uma atividade da União, não em prejuízo dos índios, mas para proteger os seus direitos e interesses” (SILVA, 2009, p. 862). Trata-se de uma obrigação do Estado, que se sobreleva às políticas dos governos instituídos. Contudo, o que se vem verificando, na prática, é a omissão reiterada da Administração Pública Federal diante de suas atribuições.

De acordo com os números do Relatório Violência Contra os Povos Indígenas, do Conselho Indigenista Missionário (CIMI, 2019), foram homologadas 130 terras indígenas no governo Collor/Itamar (mar. 1990 – dez. 1994). Na gestão de Fernando Henrique Cardoso (jan. 1995 – dez. 2002), por sua vez, outras 145 terras. Já no período de Lula e Dilma (jan. 2002 – mai. 2016), apenas 100 terras receberam a homologação do governo federal, a despeito da promessa de campanha do ex-presidente Lula, que propunha a demarcação de todos os territórios indígenas cuja regularização restava pendente no país.

Nesse contexto, também colabora para a ofensiva institucionalizada e sistematizada, o julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) do caso Terra Indígena Raposa/Serra do Sol (Petição nº 3.388/RR. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. DJe 01.07.2010) que estabeleceu dezenove “condicionantes” ou “salvaguardas” para a definição da demarcação de terras indígenas, além de aplicar para o caso concreto o “marco temporal de ocupação indígena”⁵.

Segundo essa tese, no entendimento do Ministro Relator, Carlos Ayres Britto, o direito ao usufruto de uma terra indígena só deve ser reconhecido em relação à área ocupada no momento da promulgação da Constituição (05/10/1988). Nesses termos, o STF interpretou a

⁵ Para a Procuradoria Geral da República, o marco temporal se aplica somente ao caso Raposa/Serra do Sol, e não pode ser automaticamente adotado em todos os processos de demarcação de terras indígenas.

expressão do artigo 231 da Constituição Federal: “terra que tradicionalmente ocupam”, como “terras que tradicionalmente ocupam na data de 5 de outubro de 1988”⁶.

Tal concepção, contudo, desconsidera o violento processo histórico de ocupação e exploração do território brasileiro, que dizimou milhares de corpos indígenas e extinguiu diversas etnias, forçando ao abandono de suas terras grande parte daqueles que sobreviveram. Além disso, menospreza as lutas sociais em prol da retomada dos territórios usurpados, gerando conflitos, instabilidades, e avançando sobre a segurança jurídica das terras daqueles povos que já tiveram a sua demarcação homologada.

Para a maioria dos constitucionalistas brasileiros (SILVA, 2010, p. 859), no entanto, a Constituição adota a “teoria do indigenato”, por força do disposto no art. 231, *caput*, que reconhece o “direito originário” dos índios sobre as terras que “tradicionalmente ocupam”, ou seja, um “direito congênito” e imemorial, antecedente à própria criação do Estado.

No governo de Michel Temer (jun. 2016 – dez. 2018), apenas uma terra indígena teve a demarcação administrativa homologada. O respectivo governo ainda foi responsável pela emissão do Parecer nº 001/2017 da Advocacia Geral da União (AGU), que pretendeu estender a tese do “marco temporal” para todas as demarcações de terras indígenas em tramitação. Todavia, no curso do processo da Terra Indígena Xokleng (Recurso Extraordinário (RE) nº 1.017.365. Relator: Ministro Edson Fachin. DJe 04. 2020), o Parecer nº 001/2017 da AGU teve seus efeitos suspensos.

Todas essas discordâncias e incertezas, quanto à aplicação normativa, impulsionaram o retorno dos debates sobre a “tese do marco temporal” e sua inclusão no Estatuto do Índio, no Projeto de Lei (PL) nº 490/2007, que se encontra atualmente (31/05/2018) na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

2.2 VIOLAÇÕES AOS DIREITOS INDÍGENAS E O GOVERNO BOLSONARO (JAN.2019-...)

O avanço de políticas contrárias aos direitos dos povos indígenas, que já vinha adquirindo preocupantes contornos no governo de Michel Temer, agravou-se com a eleição do

⁶ No julgamento que anulou a demarcação da TI Limão Verde, ao aplicar o “marco temporal”, a Segunda Turma do STF criou concepção altamente restritiva sobre como deveria ocorrer a prova do “renitente esbulho”. (Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. ARE nº 803.462-AgR/MS. Relator: Ministro Teori Zavascki. Dj: 12/02/2015).

atual Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro (jan.2019-...), cujos discursos abrangem desde a “integração do índio à sociedade” até a “exploração privada das terras indígenas”, ambas as teses inconstitucionais.

Desde o início de sua gestão, o governo Bolsonaro vem promovendo uma “política estruturada” de obstrução dos procedimentos de demarcação, estimulando a prática da “reanálise” nas diferentes fases do processo demarcatório. Assim, uma série de adiamentos, entraves e novas solicitações passaram a ocorrer em diversos processos de demarcação de terras indígenas, tanto na FUNAI quanto no Ministério da Justiça.

Seguindo a normativa do Parecer nº 001/2017 da Advocacia Geral da União (AGU)⁷, o Ministro da Justiça devolveu à FUNAI pelo menos 17 processos de demarcação que estavam no órgão à espera de sua aprovação⁸, para que os casos fossem reavaliados à luz da tese do “marco temporal”, em contrariedade à concepção de posse imemorial da terra garantida pela Constituição e tornando os processos ainda mais morosos.

As primeiras medidas adotadas pelo governo Bolsonaro a respeito da demarcação de terras indígenas já denotavam a grave ameaça que se estruturava contra os direitos territoriais indígenas. Com a publicação da Medida Provisória 870/2019⁹ (01/01/2019), que reorganizava e redistribuía as atribuições ministeriais, transferiu-se a competência da demarcação das terras indígenas e quilombolas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), historicamente ligado aos interesses de ruralistas e de setores do agronegócio, retirando a competência originária da FUNAI.

Ainda no sentido de rearranjar as competências do procedimento demarcatório, em prejuízo à garantia dos direitos indígenas, publicou o Decreto nº 9.667 (02/01/2019)¹⁰, que corroborava com a atribuição do MAPA para demarcações de terras indígenas (art. 1º §2º, I), e, em sentido semelhante, o Decreto nº 9.673 (02/01/2019), que, assim como a Medida

⁷ Segundo o Parecer nº 001/2017 da Advocacia Geral da União, “a Administração Pública Federal deve observar, respeitar e dar efetivo cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento da Petição n. 3.388/RR, fixou o conjunto de ‘salvaguardas institucionais às terras indígenas’”.

⁸ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/01/moro-usa-parecer-de-temer-e-trava-demarcacao-de-17-terras-indigenas-no-pais.shtml>>. Acesso em: 20/mai/2020.

⁹ MP 870/2019, os artigos 21, XIV, §2º, I e 43, I, “i”.

¹⁰ O Decreto nº 9.667 (02/01/2019), art. 11, I, “f” e “g” e art. 66, Anexo I.

Provisória nº 870/2019, propunha a transferência da FUNAI do Ministério da Justiça (MJ) ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) ¹¹.

Outras medidas adotadas, nesses meses iniciais de governo, expõem a ofensiva sistemática contra as populações indígenas e o desrespeito à política do “não contato” ou do “isolamento voluntário”, que foi instituída na década de 1980, após o fracasso de inúmeras missões evangelizadoras, responsáveis por dizimar populações inteiras. No Brasil, existem atualmente, 115 registros de grupos em situação de isolamento voluntário, 28 deles confirmados (CIMI, 2019).

A política do “não-contato” e do respeito à autonomia e à autodeterminação desses povos foi formulada em âmbito de política pública pelas Portarias da FUNAI nº 1.900 e 1.901, de 06 de julho de 1987, e 1.047, de 29 de agosto de 1988, e pela Portaria Conjunta, entre a FUNAI e o Ministério da Saúde, nº 4.094 de 20 de dezembro de 2018, todas estabelecendo diretrizes e ações de proteção territorial e ambiental aos territórios indígenas ocupados.

Não obstante, em fevereiro de 2020, houve a nomeação do missionário evangelista¹² da Missão Novas Tribos do Brasil (MNTB) para a Coordenação Geral de Índios Isolados e de Recente Contato (CGIIRC), da FUNAI.

Diante de tais fatos, em abril de 2020, o Documento Final do Acampamento Terra Livre (ATL), a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), junto a organizações e lideranças indígenas de todas as regiões do país, denunciaram, perante a opinião pública nacional e internacional, o “projeto genocida” do atual governo de Jair Messias Bolsonaro.

O Documento descreve a destruição de políticas públicas e de órgãos federais de assistência aos indígenas com o “aparelhamento” do sistema de proteção, principalmente através da “nomeação de pessoas assumidamente anti-indígenas” para os cargos de liderança. Ademais, protesta contra o incentivo governamental às práticas ilegais de ocupação em território indígena, tais como: o garimpo, o desmatamento, a exploração madeireira, a pecuária, a monocultura e a grilagem, assim como a grande mineração e a realização de obras de infraestrutura ou agroindustriais, “numa clara tentativa de transformar as terras públicas em

¹¹ A MP 870/2019 foi convertida na Lei nº 13.844 (18/06/2019), momento em que foi vetado o art. 21, inciso XIV da Seção II, que conferia ao MAPA as atribuições de demarcação de terras indígenas, e o art. 43, no tópico em que a MMFDH assumiria a tutela da FUNAI, no lugar do MJ.

¹² Constatando risco de contato e genocídio, sobretudo diante da pandemia de COVID-19, o Ministério Público Federal (MPF) solicitou à 6ª Vara da Justiça Federal em Brasília (08/04/2020) a suspensão imediata da nomeação do missionário Ricardo Lopes Dias para o cargo de coordenador-geral de Índios Isolados e de Recente Contato (CGIIRC).

mercadoria”. Desvela, ainda, o descaso do Poder Público para com a integridade dos povos indígenas diante da pandemia de COVID-19 (ATL, 2020).

Nesse contexto, o próximo item se debruçará sobre o estudo da “grilagem” em terras públicas e nas terras indígenas, bem como sobre o avanço da regularização fundiária e a mercantilização das terras.

3 DA GRILAGEM À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS INDÍGENAS

Em 2018 foram registrados 109 casos de “invasões possessórias, exploração ilegal de recursos naturais e danos diversos ao patrimônio”, distribuídos em 13 Estados da federação, contra 96 casos registrados em 2017. Já nos nove primeiros meses de 2019, dados parciais e preliminares do Cimi¹³, contabilizaram 160 casos de ocupações ilegais em terras, afetando 153 Terras Indígenas, em 19 estados do Brasil indígenas do Brasil.

Nesse contexto, esse item tem como objetivo principal descrever as principais características da “grilagem” em terras públicas na Amazônia, fenômeno que se associa ao desmatamento e à exploração madeireira ilegal, identificando seus principais agentes sociais, econômicos e políticos a partir de uma perspectiva histórico-jurídica, que enfoca os parâmetros da regularização fundiária, ditados pela Lei nº 11.952/2011 e pelas Medidas Provisórias nº 759/2016 e 910/2019, embora a condição de garantia constitucional do “usufruto exclusivo” das terras pelas comunidades indígenas¹⁴ impeça qualquer outra sobreposição de apropriação.

3.1 O FENÔMENO DA “GRILAGEM” E A GRILAGEM EM TERRAS INDÍGENAS

Segundo o IPAM (2006, p. 16), a grilagem de terras não é um fenômeno exclusivo da região amazônica, mas uma prática generalizada de apropriação privada irregular ou ilegal de terras públicas em todo o país, que, em 2006, se aproximava a 100 milhões de hectares.

De fato, ao longo da história da formação econômica brasileira, diversos mecanismos político-jurídicos foram utilizados para assegurar o acesso à terra e aos recursos

¹³ Disponível em: <<https://cimi.org.br/2019/09/a-maior-violencia-contr-os-povos-indigenas-e-a-apropriacao-e-destruicao-de-seus-territorios-aponta-relatorio-do-cimi/>>. Acesso em: 15/ mai/2020.

¹⁴ Sobre a [morosidade histórica](#) das demarcações de territórios indígenas. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-02-04/governo-bolsonaro-manobra-para-travar-a-demarcacao-de-terras-indigenas-no-brasil.html>>. Acesso em: 15/mar/2020.

naturais, em benefício de grandes proprietários ou “empreendedores”¹⁵ e, em desfavor dos povos indígenas e populações tradicionais e camponesas.

Desde os séculos XVI e XVII, as Ordenações do Reino, primeiros marcos regulatórios fundiários da Colônia, definiram que as sesmarias deveriam destinar-se a quem tivesse maior potencial de aproveitamento das terras, incluindo capital aplicável ao comércio e à escravização. A partir de então, da Lei de Terras, de 1850, até o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 1964, a estrutura fundiária no Brasil manteve-se marcada pela concentração da propriedade rural (TORRES, *et al*, 2017, p.15).

Segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-Incra (Incra), no fim dos anos de 1990, a grilagem já era o principal problema fundiário da Amazônia. No chamado Livro Branco da Grilagem de Terras do Brasil (s.d.) foram encontradas descrições dos principais tipos de fraudes fundiárias cometidas, entre elas, a falsificação de títulos de propriedade nos cartórios de registros de imóveis e no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do órgão federal.

Em 2001, a Comissão Parlamentar de Inquérito - “CPI da Grilagem de Terra na Região Amazônica” - também concluiu que, para além daqueles atos de falsificação de documentos, quanto ao tempo, à localização ou à duplicidade de registros, a grilagem também compreendia a expulsão de posseiros, então ocupantes das terras, ou indígenas, em terras demarcadas, ou em vias de demarcação. A CPI também verificou que os principais objetivos da grilagem eram: a) a exploração de madeira ou outra atividade, como a mineral ou a agrícola, e b) a obtenção e/ou garantia de financiamento privados, ou ainda, para o recebimento de indenização pelas terras para fins de reforma agrária ou de criação de áreas protegidas (IPAM, 2006, p.17).

Segundo o IPAM (2006, p. 30) até a década de 50, apenas normas esparsas sobre compra e venda de terras devolutas do Estado e “aforamento perpétuo” de terras públicas regulavam as relações econômicas na região. Será com a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, em 1953, depois substituída pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, que o Executivo Federal articulará projetos de

¹⁵ Os principais articuladores da expansão do desmatamento são os “empreendedores”, indivíduos estabelecidos há muitos anos nas zonas de colonização e cuja fortuna está vinculada à exploração de madeira, pecuária e comércio na região. Eles se utilizam de “encarregados” que impedem o acesso às terras pretendidas, recruta mão de obra nos arredores e expulsa populações estabelecidas nas áreas. O último elo da cadeia da grilagem é formado por “cartorários”, funcionários dos cartórios e de órgãos de regularização fundiária que intermediam ou registram títulos fraudulentos (IPAM, 2006, p. 28).

assentamento rural, no entorno das Rodovias Transamazônicas (BR 230) e Belém-Brasília (BR 153), mecanismos de incentivo e de crédito para garantir interesses no processo migratório.

Ao final de algumas décadas, essas políticas públicas transformaram-se em mecanismos institucionais de especulação de terras, exploração de recursos florestais e de migração desordenada, enquanto a “grande propriedade” passava a estruturar economicamente o mercado nacional de terras.

Será a partir daí que grupos ou indivíduos que ainda não haviam adquirido terras, passariam a ser incentivados a fazê-lo, pleiteando incentivos fiscais para o desenvolvimento de suas atividades econômicas agropecuárias. A “terra como meio de obtenção de rendas politicamente atribuídas¹⁶” torna-se instrumento de desvirtuamento dos objetivos dos planos de regularização fundiária, ao mesmo tempo em que encoraja novas apropriações fundiárias (IPAM, 2006, p.31).

Além dos fundos públicos, a economia da grilagem está vinculada a outros setores de atividades como a madeireira, a pecuária e a agrícola. No caso da atividade madeireira, não raras vezes, é essa a principal razão da exploração das terras, na medida em que: “com a proibição e/ou suspensão dos planos de manejo florestal sustentável para a exploração de espécies de madeira nobre”, (...) “o crime organizado orienta suas atividades para a ocupação ‘limpeza’, apropriação ou grilagem de terras públicas” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL *apud* IPAM, 2006, p.34). Somente entre agosto de 2018 e julho de 2019, o crime do desmatamento foi responsável por 35% ou 9.762 km² de áreas desflorestadas na Amazônia.

O esgotamento da madeira consolida o loteamento e a revenda de terras não tituladas ou terras indígenas, com demarcação em andamento, cujos lucros acabam por financiar os custos de uma nova fronteira de expansão pecuária. Assim, não é incomum, verificar a transferência de gado para novas áreas de território, que podem estar servindo de base à apropriação fundiária, e cujos custos venham a ser parcialmente cobertos com a venda dessas novas terras em processo de aquisição. Por último, a soja vem produzindo um extraordinário impulso ao processo de ocupação de terras públicas, gerando fontes de crédito e financiamento, mobilizando desde incentivos fiscais para a produção, escoamento e comercialização com impactos multiplicadores no habitat amazônico (CARVALHO, 1999).

¹⁶ No estado do Pará, entre 1980 e 1996, o número de municípios passa de 83 para 143, muitos deles fundados a partir de colônias e assentamentos para trabalharem em áreas de projetos de infraestrutura (FERNANDES, 1999, p.56).

Segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, entre 2018 e 2019, somente o desmatamento em terras indígenas para fins de grilagem foi responsável por 42,6 mil hectares, um aumento de 174% em relação à média 2008-18¹⁷.

Da mesma forma, a grilagem em territórios indígenas também se relaciona ao “mercado” das indenizações para fins de desapropriação e demarcação de Terras Indígenas e para fins de exploração fundiária em glebas de terra sobrepostas.

3.2 DA “GRILAGEM” À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Segundo o Livro Branco da Grilagem de Terras do Brasil (s.d), o termo grilagem define-se como “toda a ação ilegal, ato ilegal ou irregular, que objetiva a transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros” (p. 12).

Se bem que toda a grilagem de terra devesse ser reconhecida como ato ilegal, com consequência obrigatória à recuperação do patrimônio público, alguns critérios foram sendo estipulados para garantir que houvesse a possibilidade de regularização fundiária, em certos casos em que fora atribuída a situação de irregularidade.

Esse reconhecimento do direito de propriedade privada sobre terras públicas deveria estar associado à compatibilidade entre a apropriação individual ou coletiva e a função socioambiental da propriedade, segundo a Constituição Federal¹⁸. Na prática, o instrumento jurídico da “regulamentação fundiária” serve para revestir de legitimidade e legalidade a concentração de terras públicas nas mãos dos particulares.

E embora os minifúndios e as pequenas posses, com até quatro módulos fiscais (400 hectares), sejam apresentados como justificativa para as demandas de regularização (85%), na prática, sempre ocuparam não mais que 15% da área a ser regularizada. Por sua vez, as médias e as grandes detenções de terras, que representam apenas 19% do total dos imóveis com intenção de regularização, ocupam 81% da área total requerida (TORRES *et al* 2017, p.30).

¹⁷ O ano de 2019 inicia com uma intensificação das denúncias de invasão a terras indígenas no Brasil. Ao menos cinco terras demarcadas registraram roubo de madeira, derrubada de floresta para pastagens e, ainda mais grave, a abertura de picadas e estabelecimento de lotes para ocupação ilegal dos territórios tradicionais. (Disponível em: <<https://cimi.org.br/2019/01/pelo-menos-seis-terras-indigenas-sofrem-com-invasoes-e-ameacas-no-inicio-de-2019/>>. Acesso em: 15/mai/2020).

¹⁸ Define-se como grande posseiro para fins de regularização fundiária, a faixa de ocupação com base na Lei Agrária e na Constituição Federal, ou seja, acima de 15 módulos fiscais e abaixo de 2.500 hectares.

A quase totalidade dessas terras foram “federalizadas” em razão das construções das Rodovias Transamazônica e Belém-Brasília, fundamentando a interposição de ações discriminatórias, arrecadação e registro de terras para a União, conforme a lei da época (Lei nº 6383/1976). Nessas áreas, o sujeito possuidor que, com seu trabalho e o de sua família, lá viesse a residir permanentemente e ali cultivasse de forma efetiva, exercia a “posse legítima”, assegurando a preferência da aquisição de áreas de até 100 hectares (TORRES *et al*, 2017, p.16).

Esse conjunto de dispositivos legais não impediu o avanço da ocupação de grandes extensões contíguas, a despeito da demanda por regularização fundiária de pequenos lotes, segundo o limite constitucional.

Conforme Torres *et al* (2017, p. 18), mesmo que essas vastas áreas fossem formadas de terras públicas, atualmente é quase inexistente porção livre de apropriação e, mesmo que houvesse previsão de destinação para a reforma agrária ou para a legitimação de posse camponesa, essa é, em extensão, minoritária, se comparada com as porções griladas.

O cerco à grilagem no Brasil é antigo, data dos anos 70, com a publicação pelo Incra do chamado Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil (s.d). Ao longo dos anos, medidas administrativas e legislativas interpostas no intuito de inibir a “grilagem de terras públicas”¹⁹ acabaram perdendo o fôlego, a exemplo das iniciativas de recadastramento, que jamais foram encerradas, ainda que procedimentos de regularização fundiária continuassem a ser abertos. Nesse contexto, o principal efeito pretendido, qual seja a retomada das terras públicas pela União, se quer foi alcançado.

Enquanto isso, a Medida Provisória nº 225, aprovada como Lei nº 11.195/2005, a “MP do Bem”, possibilitou o reconhecimento e concessão de terras da União até o limite de 500 hectares com dispensa de processo licitatório. O Incra passou a instruir suas Normativas 31 e 32/2005 para diferenciar a “legitimação de posse”, posse até 100 hectares²⁰, da “regularização fundiária” nos novos limites da Amazônia Legal.

¹⁹ Desde então, várias Comissões Parlamentares de Inquérito na Câmara Federal foram instaladas: CPI do Sistema Fundiário, em 1977, a CPI da Ocupação das Terras Públicas na Amazônia, em 2001, e a CPI para investigar a situação fundiária e o uso irregular de terras na Amazônia, em 2010. Leis Federais, Portarias e Instruções Normativas foram aprovadas, a exemplo da L.10267/2001e da Portaria n. 10/2004, com o objetivo de suspender cadastramento de uns imóveis e realizar recadastramento de outros. Também algumas Operações da Polícia Federal foram deflagradas, com a Operação Faroeste em 2004, que revelou o *modus operandi* da grilagem de terras públicas no oeste do Pará.

²⁰ Além do art. 191 da Constituição, ver também requisitos do art. 29 da Lei nº 6.383/1976.

Já a MP 422/2008, aprovada como Lei nº 11.763/2008, passou a permitir a regularização fundiária de imóveis até 1,5 mil hectares (15 módulos fiscais) na Amazônia Legal, e o Incra substituiu as regulamentações anteriores pelas nº 45 e 46/2008. Mesmo com a enorme flexibilização normativa, a maior parte da terra continuava ocupada ilegalmente, e sem ações de retomada de terras públicas.

Em 2009, a MP 458, convertida em Lei nº 11.952/2009, criou um novo marco regulatório para a alienação e concessão individual de terras públicas na Amazônia Legal, marcado pela possibilidade de regularização, sem licitação, de todos os imóveis com até 15 módulos fiscais com ocupações anteriores a 01/12/2004. Além disso, também dispensou vistorias para áreas declaradas com até 4 módulos fiscais. Segundo o Programa, que deveria ter acabado em 2014, mas que foi prorrogado até 2017 (Decreto 8.273/2014): “o compromisso do Terra Legal é [era] (...) a regularização fundiária absolutamente necessária para imputar responsabilidade aos desmatadores e à grilagem” (2009).

Apesar do Programa anunciar como seu principal objetivo a “legitimação da posse” de terras públicas ocupadas pela população campesina na Amazônia Legal, desde o Decreto Lei nº 9.769/1946 e do Estatuto da Terra, o atendimento de determinados requisitos: boa-fé, cultura efetiva e moradia habitual, já garantiam a “legitimidade da posse” para as ocupações inferiores a 100 hectares. E, nesse caso, desde esses tempos, não haveria como negar o direito do posseiro. Assim, o não preenchimento desses requisitos, levaria à caracterização da posse ilegítima ou da “detenção ilícita”, que não poderia ser regularizada. Daí, poder se concluir que: a equiparação entre o posseiro (art. 191 da Constituição) e o “grileiro” ou “ocupante indireto” (art. 2º da Lei nº 11.952/2009) mais buscava a “legalização da grilagem”.

De outro lado, pelo menos desde os anos 90, grandes proprietários vêm pleiteando, perante a Justiça, pedidos de indenização contra a União, com fundamento na anterioridade da posse em relação às demarcações de terras indígenas (OLIVEIRA, 1997). Dessa iniciativa decorreu a Proposta de Emenda Constitucional nº 71/2011, que buscou alterar os efeitos jurídicos do §6 do art. 231, no que se refere à expressão: “não gerando a nulidade e a extinção direito à indenização ou a ações contra a União”.

A Proposta trouxe como solução a introdução do “direito à indenização”, encartado no art. 67-A do Ato das Disposições Transitórias, assim aprovado: “A União responderá (...) pelos danos causados aos detentores de boa-fé de títulos de domínio” (*caput*) (...) “Serão indenizados (...) os danos decorrentes da responsabilidade a que se refere” (§ único).

No dizer de Prieto (2016, p. 662), a intenção da PEC 71/2011 (PEC 135/2015), aprovada como EC nº 06/2015 do ADCT, foi dar, em pagamento, a renda da terra e do capital fixo, estabelecidos sobre terras supostamente regularizadas.

Em 2015, uma auditoria do TCU acusou o Programa de não fiscalizar suficientemente as fraudes e de agir em prol da reconcentração fundiária e da “grilagem” na Amazônia Legal, tendo, sobretudo, mobilizado a conversão de milhares de hectares de terra em ativos de mercado (CUNHA, 2015).

Na mesma esteira, a MP 759/2016, aprovada como Lei nº 13.465/2017, alterou os dispositivos da Lei nº 11.952/2009 e institui mecanismos com a razão de “aprimorar” a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, afastando definitivamente a desapropriação. Conforme Teixeira (2016, p.2), o texto aprovado possibilitava que a União, ao adquirir ou arrematar judicialmente imóveis rurais para fins de reforma agrária, pudesse pagar, em moeda corrente, pela “terra nua”, o que transformou as grandes propriedades em ativos financeiros.

Já o art. 18-A ampliava a possibilidade de regularização de 2 para 4 módulos fiscais. Tal alteração permitiu a regularização em massa, inclusive de vários lotes por uma mesma pessoa, sem fiscalização quanto ao preenchimento de requisitos aos programas de reforma agrária. Assim, as mudanças trazidas pela Medida Provisória reduziram as condicionantes e facilitaram a apropriação ilegal através da grilagem (SAUER & LEITE, 2017, p. 27).

Apenas dois anos depois da aprovação da Lei nº 13.465/2017, a Medida Provisória 910/2019 já visava uma nova modificação das regras de regularização fundiária, estimulando a continuidade do ciclo de ocupação ilegal de terras públicas e do desmatamento.

Segundo Nota Técnica do Imazon²¹ de 31/03/2020, há indícios de que tal aprovação conduziria: a) ao desmatamento adicional entre 11 mil km² e 16 mil km² até 2027; b) à perda de arrecadação entre 62 e 88 milhões pela venda das terras públicas abaixo do valor de mercado.

Em síntese, os aspectos negativos da MP 910/20 seriam: a) anistia ao crime de invasão à terra pública entre 2011 e 2014; b) incentivo à continuidade de ocupação de terra pública e desmatamento criando o direito de preferência na venda por licitação a quem não preencher os requisitos legais para regularização; c) eliminação de vistoria prévia à regularização; d) permissão à titulação de área desmatada ilegalmente sem contrapartida de

²¹ No mesmo sentido, a Nota Técnica 8/2020/PFDC/MPF de 13/04/2020.

regularização do passivo ambiental; d) concessão de nova titulação de terra pública, mesmo quando já beneficiado há 10 anos.

Nessas circunstâncias, vários setores da sociedade civil, do agronegócio às entidades de defesa do meio ambiente, manifestaram-se conjuntamente contra a proposta da medida governamental que, ao invés de modernizar e melhorar a gestão dos órgãos fundiários para coibir fraudes e assegurar a legitimidade da posse, preferiu garantir a “regularização fundiária das ocupações incidentes” fonte maior dos conflitos na Amazônia Legal²² (COALIZÃO BRASIL, 2020).

De outro lado, em 16/04/2020, a Fundação Nacional do Índio emitiu Instrução Normativa (nº 09) disciplinando a chamada Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados em situação de confronto fronteiro com terras indígenas tradicionais²³.

Nesses termos, seguindo os arts. 1º e 4º da Instrução Normativa, ficam excluídas de qualquer Declaração por esse órgão todos os processo de demarcação de Terras Indígenas em tramitação e dependentes de homologação pelo Presidente da República. Em decorrência, a IN nº 09/2020 também orienta por excetuar do cadastro do Sistema de Gestão Fundiária todas as Terras Indígenas em procedimento de demarcação.

Ora, caso não haja informação pública sobre onde se localizam as 237 terras indígenas em processo de tramitação, o próprio Incra poderá conceder títulos fundiários para detentores de terras, em sobreposição aos territórios indígenas, em flagrante descumprimento constitucional do art. 231 da Constituição, referente aos “direitos originários sobre terras que tradicionalmente ocupam”.

Essa medida, que já vem sendo questionada judicialmente pelo Ministério Público Federal²⁴, alia-se aos mandamentos da caduca MP 910/2020, cuja intenção era fortalecer o regime de cadastro autodeclaratório para posseiros e grileiros.

²² A MP 910/2020 perdeu a validade em 12/05/2020, quando não foi submetida à aprovação na Câmara Federal. O tema voltará ao Congresso Nacional através da submissão de um Projeto de Lei (Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/camara-deixa-medida-do-governo-de-regularizacao-fundiaria-na-amazonia-perder-validade-24423596>>. Acesso em: 15/mai/2020).

²³ Em tramitação projeto do Decreto Legislativo (PDL 183/2020) com o objetivo de sustar os efeitos da Instrução Normativa n.09/2020. (BATISTA, J. Funai edita medida que permite ocupação e até venda de áreas em Terras Indígenas Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-ppds/funai-edita-medida-que-permite-ocupacao-e-ate-venda-de-areas-em-237-terras-indigenas>>. Acesso em: 15/mai/2020).

²⁴ MPF apresentou a Recomendação 13/2020, instrumento previsto no art. 6º, XX, da Lei Complementar 75/1993, advertindo para que a Instrução Normativa 09 fosse anulada imediatamente. Como a recomendação não foi acatada pela Funai, o MPF ajuizará ações judiciais pertinentes.

Na prática, ambas as soluções estimulam o desmatamento, a grilagem, a insegurança jurídica, invasões e conflitos por terra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição brasileira de 1988, em capítulo específico (art. 231), garantiu o reconhecimento de diversos elementos integrantes à chamada “ecologia dos saberes” indígena, entre os quais: a territorialidade e a tradicionalidade, como “lugares-processos” de manifestação de “saberes ambientais, ideologias e identidades, coletivamente criados e historicamente situados” e práticas produtivas, imprescindíveis à sua preservação e bem-estar. Para tanto, valorizou o procedimento demarcatório de terras indígenas (Decreto nº 1.775/96), na medida em que se trata de instrumento jurídico de proteção ao exercício da sobrevivência daquelas populações.

Apesar das garantias constitucionais, verificou-se que há um verdadeiro “vale-tudo” institucionalizado e sistematizado contra a eficácia dos direitos indígenas.

Assim, se em 2010, o Supremo Tribunal Federal, no caso Terra Indígena Raposa/Serra do Sol, estabelecia um cerceamento dos direitos por meio da instituição de 19 “condicionantes” para fins de demarcação de terras indígenas, mais ultimamente, o Ministro da Justiça (2019) devolveu à FUNAI diversos processos demarcatórios, para a finalidade de reavaliação, à luz da tese desenvolvida (“marco temporal” de ocupação) naquele momento.

Se bem que a “grilagem”, ou seja, “toda a ação ilegal, ato ilegal ou irregular, que objetiva a transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros”, para a finalidade de exploração de madeira, garimpo ou agrícola, faça parte da história e do cotidiano da ocupação amazônica (em torno de 100 milhões de hectares), é possível observar a atual ofensiva também se dá sobre os territórios indígenas. Para além do lucro extraído do desmatamento (42,6 mil hectares), esse fenômeno vem se associando à busca da “especulação de terras”, a partir do recebimento de indenizações pelas terras indígenas.

Assim é que as tentativas de “regularização fundiária” estão servindo muito mais para revestir de legalidade e legitimidade a concentração de terras públicas nas mãos de latifundiários, ao mesmo tempo em que incentivam à continuidade de um ciclo. Entre as

diversas legislações, que tiveram esses objetivos, chama a atenção a Instrução Normativa nº 09/2020, da FUNAI, a qual orientava para excetuar do cadastro do Sistema de Gestão Fundiária todas as terras indígenas em procedimento de demarcação, em franca demonstração de viabilidade à ocupação ilegal em terras indígenas.

Na esteira do pensamento de Krenak (2020, p. 12): “temos de parar de vender o amanhã” e aprender com aqueles que estão habituados a viver formas mais sustentáveis de se relacionar com a “Mãe Terra”. A exaustão das fontes de vida demonstra que a ameaça aos povos indígenas não compromete apenas suas vidas, mas a sobrevivência de toda a população do planeta.

REFERÊNCIAS

- ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). **Documento Final (XVI Acampamento Terra Livre 2020)**. Disponível em: <<http://apib.info/2020/05/01/acampamento-terra-livre-2020-documento-final/>>. Acesso em: 13 mai. 2020.
- ALVES DE SÁ, Andréa. **Território de uso comum das comunidades tradicionais**: uma visão jus socioambiental do criar, fazer e viver dos fundos de pasto da Bahia/Brasil. Tese de doutorado: Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2010.
- BECKHAUSEN, Marcelo. Etnocidade, Direitos Originários e a Inconstitucionalidade do Poder Tutelar. In: SARMENTO, D.; IKAWA, D.; PIOVESAN, F. (Org.). **Igualdade, diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- BONIN, Iara. **Cosmovisão Indígena e Modelo de Desenvolvimento**. Encarte Pedagógico V – Jornal Porantim | Junho/Julho 2015. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/01/Porantim376_JunJul_Encarte-2015.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2020.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020**. Brasília: Diário Oficial da União, 04 abr. 2020, ed. 76, seção 1, p. 32.
- BRASIL, STF. Pet. nº 3.388, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2009, Rel. Min. Carlos Ayres Britto. In: DJE 25.09.2009, p.181.
- CARVALHO, Renata. Amazônia. **Programa Amazônia**: a Amazônia rumo ao “ciclo da soja”. *Papers*, Amigos da Terra, v.1, n. 2, set. 1999.
- COALIZÃO BRASIL CLIMA, FLORESTAS E AGRICULTURA. **Medida Provisória 910 pode agravar crise fundiária e estimular mais desmatamento ilegal**. 2020. Mimeo.
- CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (Cimi). Omissão e morosidade na regularização de terras. In: **Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil (dados de 2017)**.

Disponível em: < https://cimi.org.br/wpcontent/uploads/2018/09/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2017-Cimi.pdf>, p. 42. Acesso em: 12 mai. 2020.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (Cimi). **Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil (dados de 2018)**. Disponível em: <<https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2019/09/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2018.pdf>>.

Acesso em: 10 mai. 2020.

CUNHA, Cândido Neto da. “46 falecidos beneficiados: auditoria do TCU revela graves problemas no programa Terra Legal”. **Língua Ferina**. Santarém, 14 jan. 2015. Disponível em: <http://www.candidoneto.blogspot.com.br/2015/01/46-falecidos-beneficiados-auditoria-do_14.html>. Acesso em: 14 mai. 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM) **A grilagem de terras públicas na Amazônia Brasileira**. Brasília: MMA, 2006.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

KRENAK, Ailton. **O amanhã não está à venda**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. E-Book. Disponível em: <<http://www.zendobrasil.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Ailton-Krenak-O-amanha%CC%83-na%CC%83o-esta%CC%81-a%CC%80-venda-1.pdf-1.pdf>>.

Acesso em: 15 mai. 2019.

LITTLE, Paul. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil**: por uma antropologia da territorialidade. Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2002.

OLIVEIRA, A. U de. **As questões políticas, legais e conceituais relativas à Medida Provisória 458 de 10 de fevereiro de 2009**. Mimeo.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. **Rentismo à brasileira, uma via de desenvolvimento capitalista**: grilagem, produção do capital e formação da propriedade privada. Tese de Doutorado. USP FFLCH. Departamento de Geografia. 2016.

SAUER, Sergio; LEITE, Acácio Zuniga. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem, de terras no Brasil. In: **Revista Retratos de Assentamentos** vol.20, n. 1, 2017 , p. 14-40.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA FILHO. Carlos Frederico Marés de. O direito de ser povo. In: SARMENTO, D.; IKAWA, D.; PIOVESAN, F. (Org.). **Igualdade, diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

TEIXEIRA, G. Medida Provisória n.759, de 2016 - Dispositivos sobre as Políticas Agrária e Fundiária: parecer, Câmara dos Deputados, Brasília, 24/12/2016.

TORRES, Mauricio; DOBLAS, Juan; ALARCON, Daniela Fernandes. **Dono é quem desmata**: conexões entre a grilagem e o desmatamento no sudoeste paraense. Altamira: Instituto Agrônomo da Amazônia, 2017.

Submetido em 11.07.2020

Aceito em 10.04.2022