

AGENDA BRASILEIRA

POVOS INDÍGENAS

Ano 5, nº 8, 2024



QUESTÕES HISTÓRICAS, EXCLUSÃO SOCIAL E MARCO TEMPORAL

Renato S. P. Gilioli¹

¹ Graduado em história, mestre e doutor em educação pela Universidade de São Paulo (USP). Consultor legislativo da Área XV - Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados.

1. Introdução

Desde a chegada dos portugueses na América, a história dos direitos fundamentais dos povos que habitaram o que hoje é o Brasil é bastante desafiadora. Povos originários foram dizimados, suas terras, ocupadas em processo secular, e sua cultura, proscrita ou com escassa liberdade de expressão, não só em contexto colonial, mas também, mais tarde, quanto mais nosso território foi sendo posto, *de facto*, sob a gestão do Estado nacional. O avanço da ocupação sobre terras indígenas levou a questão fundiária a ser um dos aspectos mais discutidos no âmbito do ordenamento jurídico pátrio.

Por muito tempo, a escravização dos indígenas – os “negros da terra”, em oposição aos africanos escravizados, então chamados de “negros da costa” – era permitida pelo ordenamento jurídico e foi proibida definitivamente, na forma, a partir de normas legais editadas em 1755 e 1758. Isso significa que até mesmo o reconhecimento dos indígenas como sujeitos de direito não foi usufruído por muito tempo.

Por sua vez, “os aldeamentos indígenas foram espaços delimitados pelo Estado e administrados por este ou por ordens religiosas, como a jesuítica e a franciscana, no intuito de reunir os indígenas para atividades civilizatórias, reserva de mão de obra e para a liberação de terras para a colonização” (Cavalcante, 2016). Extermínio, deslocamento territorial, escravidão, confinamento e assimilação foram, portanto, pilares seguidos na prática social e política da sociedade da América portuguesa.

Após o fim nominal da escravidão indígena – que não deixou de ser substituída pelo que denominamos, atualmente, como formas análogas ao trabalho escravo –, ações de extermínio persistiram no tempo, em especial por agentes privados, enquanto o confinamento e o assimilacionismo continuaram a ser um par decisivo adotado pelas políticas públicas. O quadro normativo formal que estruturava essa perspectiva foi alterado apenas com a Constituição de 1988. As dificuldades de sua aplicação prática, no entanto, indicam que a Carta Magna representou mais o início de um novo ciclo de lutas indígenas do que propriamente um ponto final à situação existente desde a chegada dos portugueses.

2. América portuguesa: confinamento e combate a indígenas

As ações de Estado, durante o período colonial brasileiro, apresentaram, em especial, duas facetas distintas. Uma delas consistia no combate à ocupação indígena previamente existente e em ações destinadas a forçar o deslocamento dos povos originários que não foram eliminados fisicamente cada vez mais para o interior do território. Na esteira desse processo de contínua expansão e conquista, os indígenas remanescentes no território controlado pela Coroa portuguesa enfrentavam dinâmicas próprias, com a ação estatal focando-se no confinamento, primeiramente em aldeias geridas por missionários religiosos, depois transferidas para a administração civil.

Durante o período colonial brasileiro, vigoravam duas políticas indigenistas básicas: uma para os índios aldeados e considerados amigos e outra para os índios inimigos a quem se impunha a escravidão lícita e a guerra justa [...]. Os colonizadores portugueses não deixaram de reconhecer a existência dos povos indígenas, mas com eles estabeleceram essa dupla relação e, no concernente aos “amigos”, empreendeu-se desde sempre uma política integracionista, “seja pelo casamento, pela catequese ou pela integração como ‘trabalhadores livres’” [...]. (Bragato e Bigolin, 2017, p. 160)

Conforme Lei de 15 de março de 1570, o governo colonial permitiu escravizar indígenas quando “tomados em guerra justa pelo rei ou governadores ou nas correrias matutinas em que assaltavam e roubavam a habitações, assassinando seus habitantes, ou quando matassem os inimigos para os comer” (Bulus, 2010, p. 8).

Uma das primeiras formas de redução de danos à condição juridicamente assujeitada e materialmente amparada pelo confinamento ou pela “guerra justa”, durante a América portuguesa, se deu por meio do Alvará de 1º de abril de 1680, que passou a considerar os indígenas “primários e naturais senhores” das terras que ocupavam, no conceito de “indigenato”, reconhecendo formalmente sua posse e, ao menos em teoria, impedindo a cessão dessas terras pela Coroa, por meio de sesmarias, a proprietários privados. Ainda assim, pôr em prática normas legais como essa era muito difícil.

O Alvará de 1680 dava continuidade a normas jurídicas que remontavam ao período da União Ibérica (1580-1640): as Cartas Régias de 30 de julho de 1609 e

de 10 de setembro de 1611, que reconheciam o pleno domínio dos indígenas sobre seus territórios e sobre terras onde eram “aldeados” pela administração (Bulus, 2010, p. 8). No entanto, se em tese estaria assegurado o domínio sobre terras e territórios, os três eixos da política colonial ficaram intocados: extermínio, escravidão e confinamento. Embora na Lei de 1609 os indígenas tenham sido declarados plenamente livres, na de 1611 foi restituída a possibilidade de escravidão indígena em caso de guerra justa ou resgate.

Alguns anos depois, após o Alvará de 1680, foi editado o Regimento das Missões do Estado do Maranhão e Grão-Pará, de 21 de dezembro de 1686. Essa norma concedia aos missionários a tutela de indígenas capturados, não apenas no que se referia à mão de obra, mas também sobre a evangelização e a educação nas reduções indígenas (aldeamentos com missões jesuíticas), além de garantir à Coroa a arrecadação equivalente a 20% dos escravizados existentes na América portuguesa.

O Diretório dos Índios ou Diretório Pombalino – ou, em seu título completo, “Diretório que se deve observar nas Povoações dos Índios do Pará e Maranhão enquanto Sua Majestade não mandar o contrário”, 1757, válido para todo o Brasil desde 1758 e abolido em 1798 – foi uma espécie de estatuto destinado a esse segmento da população, com finalidades específicas: “atribuíam-se aos indígenas funções estratégicas para fortalecer a presença lusa nos espaços amazônicos e em outras capitanias da América Lusa” (Apolinário e Moreira, 2021, p. 283).

A medida compunha, com outras, uma tentativa de retomada de controle efetivo da Coroa portuguesa sobre seus territórios na América, com várias reformas: tributária (maior cobrança de impostos), educacional (reduzir a influência da igreja), militar (ampliar as forças oficiais presentes na colônia) e administrativa (retirada da gestão das missões das mãos dos religiosos para a de diretores civis). Entre outros aspectos, o Diretório Pombalino vedou o uso da língua materna de cada povo indígena e da chamada “língua geral”, as quais deveriam ser substituídas pela língua portuguesa, proibiu habitações coletivas indígenas e estabeleceu a obrigação de pagamento do dízimo para o Estado, já que antes, sob o jugo missionário, os indígenas não tinham de pagar impostos à Coroa.

Pouco depois da edição do diretório, em 1759, os jesuítas foram expulsos da América portuguesa, pois eram vistos como ameaça à Coroa, por sua grande força

econômica e por sua autonomia, inclusive administrativa, nas missões. Embora o diretório trouxesse formalmente algumas medidas pontuais de proteção, as

[...] violações dos direitos territoriais indígenas durante o regime do Diretório, como as transferências de grupos étnicos de seus biomas ancestrais para outras paisagens naturais completamente diferentes. Isso ocorreu, por exemplo, com os Kariri na capitania da Paraíba, que foram arrancados das suas aldeias/missões na mata da Caatinga para povoarem as novas vilas de índios na Mata Atlântica. O Diretório foi também um momento de reacomodação dos indígenas em novos contextos políticos e jurídicos. (Apolinário e Moreira, 2021, p. 284)

Ademais, o diretório determinou a divisão das terras comunais dos povos originários – comumente tomadas pelos colonos – em lotes, de modo a impor um modelo de residências familiares individuais, em detrimento da vida comunitária previamente existente. Não era raro que os lotes atribuídos às novas “famílias” indígenas, estabelecidas nos termos dos conceitos da administração colonial, fossem de qualidade inferior às terras comunais até então ocupadas.

A despeito de tantas ações estatais e de agentes privados contra os indígenas, estes

[...] não estavam nem derrotados durante o regime do Diretório e muito menos desaparecidos da faixa costeira brasileira. Continuavam sua trajetória histórica como grupos étnicos ressignificados em novos processos de territorialidades físicas e simbólicas, construindo espaços de sobrevivência enquanto indivíduos e coletividades. (Apolinário e Moreira, 2021, p. 284)

Para além das leis que estabeleciam as formas de gestão e controle das populações indígenas localizadas em territórios de fato administrados pelo Estado colonial, a política de extermínio não deixou de ser afirmada abertamente em normas posteriores ao fim formal da escravidão indígena. Em 1808, por exemplo, foram editadas cartas régias que permitiam “guerras justas” contra os “índios” nas províncias de São Paulo, que compreendia também o atual estado do Paraná, e de Minas Gerais (Sposito, 2011). A Carta Régia de 2 de dezembro de 1808, por exemplo, declarou devolutas as terras conquistadas aos indígenas a quem havia sido declarada guerra justa (Bulus, 2010, p. 8). Ou seja, o indigenato nem sempre foi afirmado como única regra de gestão estatal das territorialidades indígenas no direito positivado em leis: quando era conveniente à expansão colonial, esse direito originário era simplesmente suprimido.

3. O Estado nacional brasileiro e a abordagem da questão indígena no Império

Alguns anos antes da proclamação da Independência, informações oficiais de 1816-17 registravam 800 mil “índios não domesticados” no Brasil, frente a outros 3,6 milhões de habitantes. Nas Cortes de Lisboa, em 1821, e na Constituinte de 1823, discutiu-se constitucionalizar o tratamento da questão indígena. Na Assembleia de 1823, chegou a ser constituída a Comissão de Civilização, Catequese e Colonização, que conduziu à inserção de um dispositivo específico no projeto de Constituição apresentado em 1º de setembro de 1823: “art. 254. Terá igualmente cuidado de criar estabelecimentos para a catequese e civilização dos indígenas, emancipação lenta dos negros e sua educação religiosa e industrial” (Brasil, 1880, p. 23). O intuito da comissão e a preocupação reinante era promover a “assimilação” e a conversão desses povos em mão de obra assalariada (Sposito, 2011, p. 61). A Constituinte, sabe-se, foi dissolvida pelo imperador no fim de 1823, e o governante impôs sua própria Constituição em 1824.

No contexto do imediato pré e pós-Independência, a busca de mão de obra adicional por parte dos agentes privados e dos poderes públicos foi tão intensa que, quanto ao tráfico de africanos, em apenas duas décadas, de 1810 a 1830, vieram quase 30% de todos os escravizados que aportaram no Brasil em 350 anos de regime escravista. Da mesma forma com que se importou mão de obra à força do continente africano em larga escala, a intenção dos quadros governantes era absorver os indígenas na sociedade dominante. Os povos originários eram enxergados como uma espécie de exército de reserva adicional de mão de obra naquele momento.

Assim como a Constituição de 1824 não fez qualquer menção à regulação jurídica da escravidão negra – em função das pressões britânicas contrárias ao tráfico –, também não se positivou, naquela Carta Magna, nada a respeito dos indígenas. Possivelmente, isso ocorreu por conta do instituto colonial do indigenato, que poderia ser um óbice à expansão da sociedade dominante sobre as terras dos povos originários: não o mencionar era, de fato, uma política conveniente no momento fundacional do Estado-nação. De todo modo, essa ausência no ordenamento jurídico do novo país, na prática, colocava os povos originários à margem de qualquer

cidadania possível, sem qualquer perspectiva de participação civil ou política, e tampouco de políticas públicas organizadas especificamente para esse segmento. Como atenuante formal, ainda que tardio, as cartas régias que permitiram as guerras justas contra indígenas em São Paulo e Minas Gerais foram revogadas em 1831 (Sposito, 2011), não por coincidência no mesmo momento em que o afluxo de mão de obra escravizada vindo da África diminuía ano a ano.

Ao passo que o quantitativo de mão de obra havia crescido expressivamente nas primeiras décadas do século XIX, era necessário estabelecer métodos de gestão sobre essas novas populações integradas e submetidas ao controle de agentes privados e dos poderes públicos. Tratava-se não apenas de continuar a expansão das fronteiras territoriais (do Estado nacional), agrícolas e mercantis, bem como o mencionado incremento demográfico, mas também de regular as relações nas quais viveriam essas novas populações *de facto* incorporadas, em condição de subalternidade, à sociedade brasileira oficial.

Convergentemente ao fim do tráfico de escravizados africanos para o Brasil, a positivação da questão indígena no ordenamento jurídico veio à baila no meio do século XIX. A Lei nº 601/1850, que dispunha sobre as terras devolutas do Império, determinava, em seu art. 12, que “o governo reservará das terras devolutas as que julgar necessárias: 1º, para a colonização dos indígenas; [...]” (Brasil, 1850, p. 310). Apesar de aparentemente favorável dos povos indígenas, não havia qualquer obrigação de que o poder público pusesse em prática a mencionada reserva de terras aos indígenas ou qualquer tipo de demarcação. Essa norma foi o embrião de atos e leis que, mais tarde, dariam origem ao que hoje conhecemos como “reservas indígenas”.

Thiago Cavalcante identifica uma primeira iniciativa de criação de áreas indígenas no Mato Grosso, nas décadas de 1910 e 1920:

Entre 1915 e 1928, o Serviço de Proteção ao Índio criou oito reservas indígenas destinadas a abrigar a população guarani e kaiowá que vivia no que hoje é o sul de Mato Grosso do Sul, quais sejam: Amambai, Dourados, Caarapó, Porto Lindo, Taquaperi, Sessoró, Limão Verde e Pirajuí. Até aquele momento não havia áreas delimitadas, os Kaiowá e Guarani se territorializavam segundo seus modos próprios de organização em seu amplo território de ocupação tradicional, que no Brasil abrangia toda a região sul do atual Mato Grosso do Sul. (Cavalcante, 2014, p. 49)

No entanto, demorou mais de um século após a Lei de Terras de 1850 para que fosse proposta, em 1952, a primeira área indígena em moldes tipicamente caracterizados tal como o conhecemos hoje. Somente em 1961 ocorreu a oficialização do Parque Nacional do Xingu.

Outra norma legal que se somou à menção constante na Lei de Terras de 1850 foi editada uma década depois. De acordo com o § 8º do art. 11 da Lei nº 1.114/1860, ficava o governo autorizado, entre outras ações, a

[...] aforar ou vender, na conformidade da Lei nº 601/1850, os terrenos pertencentes às antigas missões e aldeias dos índios, que estiverem abandonados, cedendo todavia a parte que julgar suficiente para a cultura dos que neles ainda permanecerem, e os requererem. (Brasil, 1860, p. 74)

Contudo, as políticas públicas pouco iam além da questão da ocupação e do uso da terra e, conforme já indicado, os efeitos práticos e a aplicação dos poucos elementos favoráveis aos povos indígenas na legislação eram muito limitados.

No Censo de 1872, os povos indígenas passaram a ser chamados de “caboclos”, denominação que foi modificada apenas no Censo de 1940, ocasião em que vieram a ser classificados como “pardos” e, finalmente desde o Censo de 1991, como “indígenas”, termo que subsiste até o presente.

4. O tratamento jurídico do indígena: da transição para a República até a Constituição de 1988

Desde o fim do século XIX, e antes da criação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), foram estabelecidas várias comissões para a instalação de linhas telegráficas ao longo da fronteira, em especial próximo às regiões que, em passado então não muito distante, foram territórios conflagrados no bojo da Guerra da Tríplice Aliança.

O telégrafo elétrico fez sua estreia no Brasil em 1852, com a construção de uma linha que ligava a Quinta Imperial – atual Quinta da Boa Vista – ao Quartel General do Exército no Campo de Santana. Em 1871 se efetivou a ligação telegráfica entre a Europa e o Brasil através de um cabo submarino ligando Pernambuco a Portugal.

[...] antes da virada do século já estavam em andamento os trabalhos para ligar a capital do Mato Grosso ao restante do País através do telégrafo e, em 1891, foi concluído o trecho de 580 km de linha telegráfica entre Cuiabá e uma estação no oeste de Goiás, às margens do rio Araguaia, de onde se conectaria com o restante do País. Em 1900 a Comissão de Linhas de Telegráficas do Mato Grosso, comandada pelo então Capitão Rondon, tinha como objetivo principal levar o telégrafo às fronteiras do Paraguai e Bolívia, além de reconstruir a linha de Cuiabá, até então bastante precária. Os trabalhos foram concluídos em 1906 após a construção dos últimos 117 km da linha ligando Cuiabá a Cáceres, totalizando 16 estações e 1.667 km de linhas telegráficas, consolidando a presença do Estado brasileiro na região de fronteira com o Paraguai e a Bolívia. O sucesso desta comissão foi certamente um dos motivos da escolha de Rondon para chefiar a nova comissão criada em fevereiro de 1907 para estender a linha telegráfica até o Amazonas. [...]

Em 1907, foi criada, pelo então presidente Afonso Pena, a Comissão de Linhas Telegráficas Estratégicas do Mato Grosso ao Amazonas, denominada posteriormente “Comissão Rondon”, em homenagem ao seu comandante, que já vinha trabalhando, desde a virada do século, na construção de linhas telegráficas no Mato Grosso. Um dos principais objetivos estratégicos desta obra era permitir uma maior presença do governo central nas distantes províncias do Amazonas e do Acre. Além disso, o crescente interesse pela borracha do recém incorporado território do Acre e a construção da ferrovia Madeira-Mamoré também incentivaram a construção da linha telegráfica, que deveria se estender por aproximadamente 1.600 km, entre as cidades de Cuiabá e Santo Antônio do Madeira, às margens do Rio Madeira. (Domingues, 2010, p. 3-4)

A expansão do controle territorial efetivo, por parte do Estado nacional, era um meio de evitar novos riscos à soberania. As forças armadas brasileiras, por exemplo, concentravam parte expressiva de suas tropas regulares e bases majoritariamente na região Sul e, secundariamente, na fronteira seca com Paraguai e Bolívia. Uma das consequências da ampliação do controle efetivo dessas franjas do território nacional foi, por sua vez, a expansão da fronteira agrícola.

Embora o marechal Rondon – ele próprio etnicamente indígena – adotasse postura de evitar ao máximo o confronto com os territórios então ocupados pelos povos originários, a decorrência da presença estatal nessas regiões era estimular, na prática, a expansão territorial da sociedade dominante, a continuidade do extermínio indígena, provocar o deslocamento dos indígenas renitentes e assimilar os que permaneciam sob a gestão da sociedade nacional.

Nesse processo de deslocamento, expulsão e tomada de terras, a mera absorção dessa mão de obra não era tarefa tão simples. Em função das dificuldades de gerir tentativas de incorporação mais imediata dos povos indígenas expulsos de suas terras à mão de obra nacional – e alimentados por concepções eugênicas vigentes à época, entre outros aspectos –, as políticas públicas deram prioridade ao embranchamento e ao estímulo à imigração europeia ao Brasil, fenômeno impulsionado, em especial, nas três últimas décadas do século XIX e nas três primeiras do século XX. Para esse segmento de imigrantes europeus, foram estabelecidas políticas de cotas fundiárias. Por seu turno, os indígenas não são sequer mencionados na primeira Constituição republicana, de 1891, em linha com a tradição consagrada pela Constituição Imperial de 1824.

O Decreto nº 6.455/1907 concedia terras aos imigrantes em prejuízo dos brasileiros. Negros e indígenas, que eram a massa predominante de “trabalhadores nacionais”, dispunham somente de uma exígua cota de 10% dos lotes cedidos pelo governo a colonos rurais. Os demais 90% de terras oferecidas pela União deveriam ser cedidos a imigrantes brancos europeus:

Art. 46. Em núcleos destinados a estrangeiros apenas se poderá vender a nacionais um número de lotes inferior a 10% dos que aqueles ocuparem. Todavia, quando em um núcleo a quantidade de lotes possuídos por estrangeiros atingir ou for superior a 300, será organizada, se conveniente, uma seção contígua de lotes para agricultores nacionais.

Art. 53. Em núcleos auxiliados pela União, a porcentagem de lotes destinados a nacionais não deverá exceder de 10% dos reservados para agricultores estrangeiros.

O auxílio pela colocação de cada família de colonos nacionais poderá atingir, no máximo, 500\$, pagos em prestações, conforme as alíneas a e b do nº V do artigo antecedente, porém depois de efetiva localização de famílias estrangeiras, em quantidade que corresponda à porcentagem acima mencionada.

Parágrafo único. Sem auxílio da União, poderá o Estado formar, com o número de lotes que entender, seções contíguas, destinadas a nacionais.

Art. 78. Efetivamente ocupados 50 lotes rurais por famílias de imigrantes estrangeiros, poderá a empresa localizar cinco famílias de nacionais em lotes contíguos, e assim sucessivamente, concedendo o Governo, neste caso, os mesmos prêmios referidos no artigo precedente para colocação de famílias estrangeiras. (Brasil, 1907)

Na esteira das continuadas ações de extermínio indígena – bem como das políticas de deslocamento e confinamento de populações indígenas para a gestão dos novos territórios ocupados pela sociedade dominante –, a primeira década do século XX não apenas verificou processos de realinhamento das políticas de uso de mão de obra no país, mas também transbordou em repercussões extremamente negativas para o Brasil no plano internacional. Conforme o verbete “Serviço de Proteção ao Índio”, do CPDOC-FGV, escrito por Alzira Alves de Abreu:

A catequese missionária não conseguiu converter os índios, impedir as invasões de seus territórios, nem impedir o extermínio de inúmeras tribos. Muitas desapareceram pelo contágio de doenças transmitidas pelos invasores, ou pela matança promovida por matadores profissionais, os chamados bugreiros, que eram contratados pelos especuladores de terras.

A situação se agravou quando da abertura da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, que atravessava o território dos índios Kaingang, no estado de São Paulo, desencadeando uma disputa armada entre esses índios e os trabalhadores da estrada de ferro. O mesmo ocorreu em Minas Gerais e no Espírito Santo, quando os índios Botocudos reagiram à invasão de suas terras por colonos. Também no sul do Brasil, em Santa Catarina e Paraná houve lutas entre índios e colonos.

Em 1908, durante o XVI Congresso de Americanistas, em Viena, Áustria, houve denúncias de que o Brasil estava massacrando os índios. Essa denúncia levou o governo federal a buscar uma ação de proteção leiga e privativa do Estado às populações indígenas. (Abreu, s.d).

Em discussão acerca da Comissão Rondon, Cesar Domingues ressalta que seus integrantes,

[...] principalmente devido às determinações de Rondon, procuravam respeitar as práticas culturais dos indígenas, pelo menos até que estivessem prontos para “evoluir ao estágio positivo”, o que pode ser considerada [embora assimilacionista] uma postura bastante avançada para a época, principalmente se comparada com as políticas postas em práticas por outros países ou mesmo defendidas por intelectuais e cientistas brasileiros, como Hermann von Ihering, então diretor do Museu Paulista, envolvido numa polêmica, entre os anos de 1908 e 1909, por defender o “extermínio” dos indígenas, o que teria sido um dos principais motivos para a criação do S.P.I.L.T.N. (Domingues, 2010, p. 16)

Em função de a imagem internacional ter sido significativamente abalada com as notícias do tratamento conferido aos povos indígenas no Brasil nessa primeira década do século XX, a União buscou oferecer uma resposta jurídica formal para conter a crise de credibilidade. Nesse contexto, foi editado o Decreto nº 8.072/1910, que criou o Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais (SPIILTN). A denominação do órgão, por si só, denota notável linha de continuidade entre a preocupação dos constituintes de 1821, os das Cortes de Lisboa, e de 1823, da Assembleia Constituinte brasileira, de incorporar os povos indígenas, em especial os então designados como “aldeados”, ao restante da mão de obra disponível no país.

O SPIILTN foi desmembrado por meio do Decreto-Lei nº 3.454/1918, que separou o Serviço de Proteção ao Índio (SPI) do órgão responsável pela questão da mão de obra dos trabalhadores nacionais. Ainda assim, a questão fundiária continuava a se encontrar em seu fulcro, conforme o Decreto nº 8.072/1910:

Art. 4º Realizado o acordo, o Governo Federal mandará proceder medição e demarcação dos terrenos, levantar a respectiva planta com todas as indicações necessárias, assinalando as divisas com marcos ou padrões de pedra.

[...]

Art. 10. Se os índios, que estiverem atualmente aldeados, quiserem fixar-se nas terras que ocupam, o governo providenciará de modo a lhes ser mantida a efetividade da posse adquirida.

Art. 11. As terras de que trata o artigo anterior serão medidas e demarcadas na forma do art. 4º.

[...]

Art. 15. Cada um dos antigos aldeamentos, reconstituídos de acordo com as prescrições do presente regulamento, passará a denominar-se “Povoação Indígena”, onde serão estabelecidas escolas para o ensino primário, aulas de música, oficinas, máquinas e utensílios agrícolas, destinados a beneficiar os produtos das culturas, e campos apropriados a aprendizagem agrícola.

[...]

Art. 20. Tais aldeamentos ou instituições passarão logo ao regime instituído no presente regulamento para os similares criados pelo Governo Federal.

Art. 21. Os índios trabalharão livremente e terão pleno direito ao produto integral do seu trabalho. (Brasil, 1910)

Essa norma trazia a referência a procedimentos administrativos mais específicos para a demarcação de terras – um discreto avanço formal em relação ao enquadramento legal anteriormente existente, isto é, as leis de 1850 e 1860. No entanto, a promulgação do Código Civil de 1916 – que vinha sendo discutido desde 1901 –, dois anos antes da autonomização do SPI, dificultou a aplicação de quaisquer regras de proteção aos direitos e garantias dos povos indígenas, que foram classificados, de maneira explícita, como incapazes:

Art. 6º São incapazes, relativamente a certos atos (art. 147, nº 1), ou à maneira de os exercer:

I – Os maiores de dezesseis e menores de vinte e um anos (arts. 154 a 156).

II – As mulheres casadas, enquanto subsistir a sociedade conjugal.

III – Os pródigos.

IV – Os silvícolas.

Parágrafo único. Os silvícolas ficarão sujeitos ao regime tutelar, estabelecido em leis e regulamentos especiais, o qual cessará à medida que se forem adaptando à civilização do país. (Brasil, 1916)

Mais tarde, um estatuto indígena foi editado por meio do Decreto nº 5.484/1928, pelo qual, no art. 5º, “a capacidade, de fato, dos índios sofrerá as restrições prescritas nesta lei, enquanto não se incorporarem eles à sociedade civilizada” (Brasil, 1928). Mais uma vez, para poder usufruir de qualquer possibilidade remota de exercício pleno de direitos, os chamados “aldeados” deveriam “se incorporar à sociedade civilizada”. Reiterou-se, assim, a noção de que a condição de cidadania se vinculava, no ordenamento jurídico pátrio, à integração dos indígenas ao estoque de mão de obra disponível no território e ao abandono de suas culturas originárias. Na lei de 1928, a regulação da terra e da propriedade mantinha-se como centro de preocupação das políticas públicas:

Art. 10. O Governo Federal promoverá a cessão gratuita para o domínio da União das terras devolutas pertencentes aos Estados, que se acharem ocupadas pelos índios, bem como a das terras das extintas aldeias, que foram transferidas às antigas Províncias pela lei de 20 de outubro de 1887.

§ 1º As terras cedidas serão delimitadas em zonas correspondentes á ocupação legal já existente, sendo respeitada a posse dos índios, assim como o uso e gozo por eles das riquezas naturais aí encontradas.

§ 2º Respeitada essa posse, poderá o Governo Federal empregar as ditas terras para a fundação de povoações indígenas, ou qualquer outra forma de localização de índios. (Brasil, 1928)

De acordo com o art. 129 da Constituição Federal de 1934, “será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las” (Brasil, 1934). A formulação da Carta Magna de 1937 é bastante similar. Na Constituição de 1946, art. 216, a vedação à alienação é substituída por uma redação que trazia ambiguidade: “Será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, com a condição de não a transferirem” (Brasil, 1946). O “respeito à posse” foi condicionado à não transferência dessas terras, situação revertida no texto constitucional de 1967, que assegurou, em seu art. 186, “aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes” (Brasil, 1967). A Emenda Constitucional (EC) nº 1/1969, art. 198, por sua vez, foi ainda mais enfática: “As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis nos termos em que a lei federal determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas e de todas as utilidades nelas existentes”.

Na década de 1960, o Relatório Figueiredo (Correia, 1967) teve impacto sobre a questão indígena. O procurador federal Jader de Figueiredo Correia registrou uma série de atos de violência, tortura, introdução proposital de doenças em aldeias indígenas, bem como escravidão e extermínio de etnias perpetradas por latifundiários e funcionários do SPI entre as décadas de 1940 e 1960. Em suma, o relatório confirmava que as ações privadas e das políticas públicas brasileiras em relação aos povos originários se mantinham fundamentadas pelo trinômio “extermínio, deslocamento e confinamento”, todos perpassados pelo esforço em manter esse segmento da população o mais subalternizado possível, tanto social, cultural e economicamente, quanto reduzido a uma não cidadania ou, no máximo, a uma cidadania de segunda classe. O relatório, mantido secreto até 2013, levou à demissão de 38 funcionários do SPI, à extinção desse órgão e à criação da Fundação Nacional do Índio (Funai), em 1969, órgão hoje denominado Fundação Nacional dos Povos Indígenas.

Embora as normas constitucionais de 1967 e 1969, enquanto vigentes, garantissem, formalmente, a posse da terra, na prática essas determinações costumavam ser desconsideradas, inclusive pelos poderes públicos, até porque a incapacidade civil indígena da Lei de 1928 permaneceu intocada, o que promovia severos óbices à execução de outros mandamentos constantes no ordenamento jurídico pátrio. A Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio) manteve fortemente a tutela dos indígenas, exigindo decisão judicial e cumprimento de determinados pré-requisitos – como o “conhecimento da língua portuguesa”, elemento claro de uma política de “aculturação” – para que a tutela civil desses indivíduos não fosse exercida pela Funai:

Art. 9º Qualquer índio poderá requerer ao Juiz competente a sua liberação do regime tutelar previsto nesta Lei, investindo-se na plenitude da capacidade civil, desde que preencha os requisitos seguintes:

I – idade mínima de 21 anos;

II – conhecimento da língua portuguesa;

III – habilitação para o exercício de atividade útil, na comunhão nacional;

IV – razoável compreensão dos usos e costumes da comunhão nacional.

Parágrafo único. O Juiz decidirá após instrução sumária, ouvidos o órgão de assistência ao índio e o Ministério Público, transcrita a sentença concessiva no registro civil.

O Estatuto do Índio, de 1973, em seu art. 17, estabelecia, ainda, três categorias de “terras indígenas”: as ocupadas/habitadas por “silvícolas”, aqueles referidos na EC nº 1/1969, ou seja, terras as tradicionalmente ocupadas; as áreas reservadas, isto é, reservas indígenas, destinadas a povos que não necessariamente as ocupavam antes; e as terras de domínio das comunidades indígenas ou de “silvícolas”, enquadramento raro no qual indígenas já tinham título registrado da propriedade. Entretanto, quando as comunidades indígenas apresentavam suas demandas pela posse da terra, comumente eram consideradas ilegítimas e em poucos casos se deu o reconhecimento oficial da posse (Cavalcante, 2016).

5. A Constituição Federal de 1988 como ponto de partida para a cidadania indígena

Como se pode constatar, as políticas públicas para os indígenas foram, ao menos até a Constituição de 1988, orientadas à dita “assimilação” desses povos à sociedade brasileira, sobretudo para fins de sua incorporação ao estoque disponível de mão de obra no país. As lutas dos povos indígenas ganharam novo fôlego nos anos 1970, com a mobilização que levou, mais tarde, à efetivação de uma cidadania formal finalmente positivada na Constituição Federal de 1988:

Assim, na condição de coletivos étnicos, os povos começaram a se reunir em assembleias indígenas em meados da década de 1970. Até 1983, já haviam se realizado 16 assembleias nacionais indígenas, quando surgiram também as primeiras organizações formalizadas, além da União da Nações Indígenas, em 1980. O movimento começava então a se constituir em diferentes escalas, enfrentando o desafio de conectar realidades muito diversas, além de obstáculos materiais como a distância, a dificuldade de acesso e a falta de recursos para a promoção dos encontros (Ramos, 1998). Mesmo assim, fortaleceu-se do apoio de uma série de aliados, dentre eles missionários, indigenistas, ambientalistas e intelectuais em sua maioria.

O resultado dessas transformações históricas na resistência indígena, após um importante *lobby* indígena – permeado por disputas, alianças e a tomada, simbólica e física, dos espaços de poder – foi a conquista de um novo paradigma interétnico na Constituição de 1988, superando o integracionista e tutelar. Naquele momento se revogavam todas as disposições do Estatuto do Índio que contrariassem o novo paradigma, como a discriminação dos níveis de integração e seu correspondente estatuto de cidadania. Uma das mudanças mais significativas foi o fim da residualidade, premissa do evolucionismo cultural até então vigente. Além disso, a cidadania indígena deixa de ser pautada no indivíduo a ser integrado e passa a se referir às comunidades étnicas, reconhecidas como sujeitos coletivos de direitos. Por fim, o indigenismo passava a se constituir, a partir dali, uma importante ferramenta de tradução de diferenças, em lugar de se reduzir a um dispositivo de dominação e de indiferenciação. (Rocha, 2021, p. 1.257-1.258)

Na Assembleia Nacional Constituinte iniciada em 1987, foi inclusive apresentada uma emenda – ainda que não tenha prosperado – a qual demandava que o Brasil fosse definido como “República Federativa e Plurinacional”, a exemplo do

que foi efetivado, mais recentemente, em outras constituições latino-americanas. Apesar de o nome não ter sido acatado no texto final, a Constituição Cidadã inovou sensivelmente na temática indígena, trazendo uma série de dispositivos, orgânicos e articulados, conferindo efetiva formalização de direitos aos povos indígenas. Mais do que a positivação encetada no ordenamento jurídico, esse avanço formal consistiu em relevante impulso para as lutas posteriores em favor da efetivação desses direitos e da conquista de outros.

Entre outros aspectos, o *caput* do art. 231 da Constituição vigente estabelece que “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” (Brasil, 2023a, p. 127). Os parágrafos que se seguem detalham uma série de outras garantias.

A gestão das questões indígenas ficou sob a responsabilidade da União, e a garantia dos direitos desses povos foi afirmada no âmbito do Ministério Público Federal. A Constituição vigente, no entanto, estabeleceu “direitos originários” sobre “as terras que tradicionalmente ocupam”, de modo que a competência da União ao demarcar essas terras originárias não cria um direito de propriedade, mas apenas um ato declaratório de uma posse permanente já reconhecida. A criação de direito de propriedade indígena “novo” pela União somente se materializa na situação em que uma comunidade não ocupava determinada terra e o governo federal demarca uma área para que essa comunidade possa vir a ocupar (Cavalcante, 2016).

Ainda de acordo com o § 2º do art. 210 da Constituição, “o ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem” (Brasil, 2023a, p. 116). Pelo § 1º do art. 215, “o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (Brasil, 2023a, p. 120). Ademais, o art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determinou prazo de cinco anos para que fossem concluídas as demarcações de terras indígenas.

Como se pode constatar, Constituição Federal de 1988 foi responsável por oferecer formalmente aos indígenas o acesso a uma condição suficiente de usufruto

da cidadania, também abrindo caminho para políticas públicas a eles favoráveis. Simultaneamente, a Carta Magna inaugurou novo ciclo de lutas dos povos originários, as quais se positivaram, entre outros aspectos, por meio de ações afirmativas.

Vinte anos após a promulgação da Constituição Cidadã, tornou-se obrigatório o ensino da história indígena nos currículos escolares (Lei nº 11.645/2008). As cotas em instituições federais de ensino foram instituídas pela Lei nº 12.711/2012, estabelecendo reserva de vagas para alunos oriundos das redes públicas e também cotas, segundo a redação vigente, para

[...] autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (Brasil, 2023b)

Pessoas com deficiência não foram incluídas na reserva de vagas originalmente, sendo incorporadas apenas em 2016, assim como ocorreu com o grupo específico dos quilombolas, que foram adicionados à previsão legal em 2023.

Note-se, entretanto, que a Lei nº 8.112/1990, regime jurídico dos servidores públicos, que garante reserva de vagas para pessoas com deficiência nos concursos, e a Lei nº 12.990/2014, lei de cotas em concursos, incluíram pessoas com deficiências e negros, mas aos indígenas não há reserva de vagas em concursos públicos estabelecida em lei.

6. O marco temporal

O objetivo deste item é descrever brevemente alguns dos principais argumentos relativos à questão. O objetivo não é defender argumentos favoráveis ou contrários à tese do marco temporal, nem mesmo analisar quaisquer resultados do processo legislativo e de julgamentos da matéria no Supremo Tribunal Federal (STF), mas apenas compreender como esses debates se inserem no espectro mais amplo da história brasileira e indígena.

A noção de marco temporal corresponde à defesa de que os povos indígenas somente podem reivindicar, para si, terras que ocupavam em 5 de outubro de 1988, data de promulgação da Constituição vigente.

A Constituição Federal de 1988 não estabeleceu limite temporal para o início da ocupação tradicional. Porém, o tempo de ocupação é importante para caracterizar a habitação em caráter permanente, que deve ser um ato concreto, o que pode se dar com poucos ou muitos anos, cabendo ao coordenador do GT justificar as suas conclusões com base nos usos e costumes dos indígenas, de acordo com o estabelecido no texto constitucional.

[...] se a posse permanente indígena foi interrompida, é preciso evidenciar o motivo de tal interrupção, pois a ilegitimidade da causa da interrupção mantém o direito indígena sobre a terra. A questão do tempo de ocupação de determinada área por indígenas ganhou grande relevância no atual processo de demarcação de terras indígenas visto que o julgamento da Petição RR nº 3.388, ocorrido em 2009, que tratou da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol no estado de Roraima pela corte constitucional brasileira, apresentou dezenove condições para a demarcação daquela terra indígena e estabeleceu o chamado marco temporal de ocupação coincidindo com a data de promulgação da Constituição de 1988 [...].

As condicionantes enumeradas são as seguintes: 1) o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas pode ser relativizado sempre que houver, como dispõe o artigo 231 (parágrafo 6º, da Constituição Federal), relevante interesse público da União na forma de Lei Complementar; 2) o usufruto dos índios não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre da autorização do Congresso Nacional; 3) o usufruto dos índios não abrange a pesquisa e a lavra de riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional, assegurando-se-lhes participação nos resultados, na forma da lei; 4) o usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a fiação, dependendo de ser obtida a permissão da lavra garimpeira; 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 (o Ministério da Defesa, o Conselho de Defesa Nacional) serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas e à Funai; 6) 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 a comunidades indígenas envolvidas e à Funai; 7) o usufruto dos índios não impede a instalação pela União Federal de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além de construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e de educação; 8) o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; 9) o mesmo Instituto responderá pela administração da área de unidade de conservação, também afetada pela terra indígena, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando em conta usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo, para tanto, contar com a consultoria da Funai; 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; 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; 12) O ingresso, o trânsito e a permanência de não índios não podem ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas; 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 esses ou não sido expressamente excluídos pelo Decreto de homologação; 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 jurídica ou pela comunidade indígena; 15) é vedada, nas terras indígenas, 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; 16) os bens do patrimônio indígena, isto é, as terras sob ocupação e posse dos grupos e comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto nos artigos 49, XVI, e 231, parágrafo 3º, da Constituição da República, bem como a renda indígena, gozam de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns e outros; 17) é vedada a ampliação da terra indígena já demarcada; 18) os direitos dos índios relacionados às suas terras são imprescritíveis, e estas são inalienáveis e indisponíveis; 19) é assegurada a participação dos entes federativos durante o processo demarcatório. [...]

A condicionante mais impactante não está numerada; apenas foi descrita no corpo do acórdão do julgamento. Trata-se da exigência de que a terra a ser demarcada estivesse sendo ocupada pelos indígenas até ou durante o dia 5 de

outubro de 1988, data da promulgação da Constituição vigente. Na prática, o voto do falecido ministro Carlos Alberto Meneses Direito substitui a “tese do indigenato”, que considera o direito indígena às terras de ocupação tradicional como sendo um direito “congenito” e “originário”, ou seja, antecedente ao próprio Direito, pela tese do “fato indígena”, que considera o direito indígena à terra como uma “concessão” do Estado a partir da promulgação da Constituição de 1988, justificando assim a necessidade de ocupação da terra no dia da promulgação da Carta. (Cavalcante, 2016, p. 11-14)

Como se pode constatar, a decisão judicial tomada como referência para a defesa da tese do marco temporal alarga o grau de discricionariedade ao qual fica submetido o processo administrativo de demarcação de terras indígenas.

Para os quilombolas, há controvérsias acerca do real significado do acórdão do STF acerca da aplicação da tese do marco temporal a esse grupo. Na esfera federal, o Decreto nº 4.887/2003 é a norma regulamentar que traz as regras para o reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras quilombolas. Parte decisiva desse regulamento encontra-se no seu art. 2º, segundo o qual a comunidade quilombola tem de ser definida pelo critério da autoatribuição:

Art. 2º consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, *segundo critérios de autoatribuição*, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental. (Brasil, 2003, grifos nossos)

O *caput* do art. 2º foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o STF (ADI nº 3.239/2004), havendo interpretações de que a temática foi um argumento incidental à discussão principal, o que levaria à compreensão de que o marco temporal quilombola não estava sendo efetivamente julgado, de modo

a permanecer como questão em aberto. Do mesmo modo, há entendimentos no sentido de que, mesmo tratada incidentalmente, como a decisão final rejeitava o pedido inicial da ADI e declarava o decreto em questão como válido, isso significaria uma rejeição à aplicação da tese do marco temporal aos quilombolas, na medida em que o conceito contido no decreto é oposto à tese do marco temporal.

Chaves, Monteiro e Siqueira (2020, p. 71) estão entre os autores que defendem que a ADI nº 3.239/2004 correspondeu a uma manifestação contrária à aplicação da tese do marco temporal no que tange aos quilombolas no âmbito do STF:

Ao julgar, por maioria absoluta, a total improcedência da ADI nº 3239/2004, o Plenário do STF manifestou-se contrário à tese do marco temporal, que embora não fosse o objeto central da ação, foi levantada na petição inicial, ao menos enquanto uma das causas de pedir da declaração de inconstitucionalidade material do art. 2º do Decreto nº 4.887/2003.

Os votos no acórdão da ADI nº 3239/2004 revelam que a aplicação da tese do marco temporal aos quilombos foi afastada expressamente pelos ministros Fachin, Barroso, Fux, Lewandowski, Celso de Mello e pela Ministra Rosa Weber. Enquanto, ainda que de forma não expressa, o Ministro Marco Aurélio e a Ministra Cármen Lúcia, não adotando a interpretação conforme a Constituição postulada pelos ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes, também se posicionaram contra o seu acolhimento.

De todo modo, independentemente da interpretação acerca do real significado do acórdão do STF referente à ADI nº 3.239/2004, o fato é que o andamento administrativo dos processos de demarcação e reconhecimento das terras quilombolas continua lento.

Independentemente de qual critério será consagrado em bases mais permanentes para a questão do marco temporal referente às terras indígenas no âmbito dos poderes legislativo e judiciário, há diversos caminhos possíveis para uma perspectiva de demarcação e titulação dessas terras – mais ampla ou mais restrita. Note-se que, se comparados, os territórios quilombolas são muito menores, espacialmente, do que os indígenas. Desse modo, chama a atenção que tenha sido mais célere o pleno reconhecimento de que a tese do marco temporal não se aplica às comunidades quilombolas.

7. Considerações finais

Para o Estado nacional brasileiro, as áreas indígenas – sejam as continuamente ocupadas ou as consignadas pelos poderes públicos para o deslocamento de populações indígenas –, têm significados múltiplos. São territorialidades de (re)produção sociopolítica, econômica e cultural dos povos originários, mas, sob a perspectiva de gestão de populações e de territórios por parte da administração pública, são também estoques de recursos naturais e limites de fronteiras de expansão agrícola, os quais, a depender da correlação de forças, podem ser aprovisionamentos físicos conservados para o devir ou espaços sujeitos ao imediato avanço e ocupação mercantil.

Como linha de continuidade desde a chegada dos portugueses ao Brasil até a mudança da perspectiva formal de reconhecimento de direitos aos indígenas na Constituição de 1988, pode-se verificar, entre outros aspectos, que a ação de agentes privados e dos poderes públicos foi – com peculiaridades temporais, superposições e nuances – perpassada pelo extermínio, pela escravidão, pelo deslocamento territorial, pelo confinamento e pela assimilação à mão de obra nacional e à sociedade mercantil.

O extermínio, pelo próprio ritmo severo de eliminação física dos povos originários, tradicionalmente foi a ponta de lança de subalternização dos indígenas e de expropriação de suas estruturas existenciais (territórios, língua, cultura, organização social), com repercussões e continuidades ainda no presente. Aos sobreviventes, o *modus operandi* costumou ser a pressão pelo deslocamento territorial para apropriação *de facto* de terras e recursos naturais. A apropriação *de facto* tendeu historicamente a combinar-se com a apropriação *de jure*, isto é, anterior, simultânea ou posterior à ocupação dessas territorialidades. Para os que não se deslocaram, duas lógicas principais se estabeleceram: o confinamento – em missões religiosas no período colonial; em aldeias geridas pelo poder civil, após a expulsão das ordens missionárias do Brasil; e em áreas indígenas, desde o século XX – e a assimilação linguística, cultural, religiosa e como reserva de mão de obra para a sociedade dominante.

Na dinâmica desse complexo processo, observam-se três variáveis relevantes. A primeira delas são as tentativas formais pouco frutíferas de mitigar abusos contra os indígenas. A segunda é a concessão de direitos originários – por continuidade ou

por tradição, mesmo havendo descontinuidade espacial na ocupação – ou o estabelecimento de novas áreas indígenas, duas vertentes que historicamente se alternaram ou foram aplicadas em diferentes contextos e que deságuam no atual debate do marco temporal, no qual se discute em que medida o direito à territorialidade indígena deve ser vinculado somente à ocupação física contínua *de facto* de suas terras ou também às suas tradições. Por fim, a terceira variável é o histórico de descon sideração dos indígenas como sujeitos de direito, seja na condição formal de escravos, seja como plena ou parcialmente incapazes, seja como “cidadãos de segunda classe”, ou, quando reconhecidos formalmente como sujeitos de direito na Carta Magna de 1988, com grandes dificuldades de efetivar o exercício desses direitos subjetivos.

Referências

- ABREU, Alzira Alves de. Serviço de Proteção ao Índio [verbetes]. In: CPDOC-FGV. **Dicionário histórico-biográfico**. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, s.d. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/SERVI%C3%87O%20DE%20PROTE%C3%87%C3%83O%20AOS%20%C3%8DNDIOS.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2023.
- APOLINÁRIO, Juciene R; MOREIRA, Vânia M. L. Diretório dos Índios entre recepções, traduções e novas operações historiográficas. **Saeculum: Revista de História**, v. 26, n. 44, p. 281-289, 2021.
- BANIWA, Gersem. A Lei de Cotas e os povos indígenas: mais um desafio para a diversidade e para a inclusão social. **Portal Geledés**, 13 dez. 2012. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/a-lei-das-cotas-e-os-povos-indigenas-mais-um-desafio-para-a-diversidade>. Acesso em: 17 ago. 2023.
- BRAGATO, Fernanda F.; BIGOLIN, Pedro. Conflitos territoriais indígenas no Brasil: entre risco e prevenção. **Direito e Práxis**, v. 8, n. 1, p. 156-195, jan. 2017.
- BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1824.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Imprensa Nacional, 1967.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 62. ed. Brasília: Edições Câmara, 2023a.

BRASIL. **Anais do Parlamento brasileiro, Assembleia Constituinte de 1823**. Rio de Janeiro: Tipografia de H. J. Pinto, 1880. t. 5.

BRASIL. **Coleção das leis do Império do Brasil de 1850**. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1850. t. 11, parte 1.

BRASIL. **Coleção das leis do Império do Brasil de 1860**. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1860. t. 21, parte 1.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2003/decreto-4887-20-novembro-2003-497664-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 9 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.484, de 27 de junho de 1928**. Regula a situação dos índios nascidos no território nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5484-27-junho-1928-562434-publicacaooriginal-86456-pl.html>. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6.455, de 19 de abril de 1907.** Aprova as bases regulamentares para o serviço de povoamento do solo nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-6455-19-abril-1907-502417-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910.** Cria o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais e aprova o respectivo regulamento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8072-20-junho-1910-504520-publicacaooriginal-58095-pe.html>. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 9 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.645, de 10 março de 2008.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. Brasília, 2008.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.** Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, 2014.

BRASIL. **Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023b**. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14723.htm. Acesso em: 9 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-397989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1041214. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 1990.

BULUS, Fernanda M. **O direito dos índios ao reconhecimento de suas terras e o licenciamento ambiental**. São Paulo: PUC-SP, 2010.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. “Terra indígena”: aspectos históricos da construção e aplicação de um conceito jurídico. **História**, São Paulo, Unesp, v. 35, e75, p. 1-22, 2016. Disponível em: <http://scielo.br/j/his/a/XRTp9SKrKRwMV6D4MjHPMsp/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. Demarcação de terras indígenas Kaiowá e Guarani em Mato Grosso do Sul: histórico, desafios e perspectivas. **Fronteiras: Revista de História**, Dourados, v. 16, n. 28, p. 48-69, 2014.

CHAVES, Carlos Eduardo L.; MONTEIRO, Aianny N. G.; SIQUEIRA, José do Carmo A. A inaplicabilidade do marco temporal quilombola e as retomadas de terras sob a perspectiva do direito como efetividade. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, v. 6, n. 1, p. 57-77, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdaa/article/view/6510/pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

CORREIA, Jader de Figueiredo. **Relatório Figueiredo**. Brasília: Ministério do Interior, 1967. Disponível em: <https://midia.mpf.mp.br/6ccr/relatorio-figueiredo/relatorio-figueiredo.pdf>. Acesso em: 8 maio 2024.

DOMINGUES, Cesar Machado. A Comissão de Linhas Telegráficas do Mato Grosso ao Amazonas e a integração do noroeste. In: ENCONTRO REGIONAL DA ANPUH-RIO, 14., 2010, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Unirio, 2010. Disponível em: https://www.ipatrimonio.org/wp-content/uploads/2017/07/1273879829_ARQUIVO_RondonANPUHCesarMachado.pdf. Acesso em: 15 nov. 2023.

GERALDO, Endrica. A “lei de cotas” de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. **Cadernos AEL**, v. 15, n. 27, p. 171-212, 2012. Disponível em: <https://ojs.ifch.unicamp.br/index.php/ael/article/view/2575>. Acesso em: 4 ago. 2023.

JESUS, Nauk M. A guerra justa contra os Payaguá (1ª metade do século XVIII). **Revista Eletrônica História em Reflexão**, Dourados, UFGD, v. 1, n. 2, jul./dez. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/267950621_A_guerra_justa_contra_os_Payagua_1_metade_do_seculo_XVIII/link/54b52e2d0cf26833efd074e4/download. Acesso em: 15 nov. 2023.

ROCHA, Gabriela de Freitas Figueiredo. A construção da cidadania indígena no Brasil e suas contribuições à Teoria Crítica Racial. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 1242-1269, 2021.

SPOSITO, Fernanda. Liberdade para os índios no Império do Brasil: a revogação das guerras justas em 1831. **Almanack**, Guarulhos, n. 1, p. 52-65, 1º sem. 2011.