

**ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO**

Maj Inf JOSÉ FERNANDES **CARNEIRO** DOS SANTOS FILHO

**As implicações do atual processo de demarcação  
de terras indígenas para a Defesa Nacional**



**Rio de Janeiro**

2012

Maj Inf JOSÉ FERNANDES **CARNEIRO** DOS SANTOS FILHO

**As implicações do atual processo de demarcação de terras  
indígenas para a Defesa Nacional**

Dissertação apresentada à Escola de  
Comando e Estado-Maior do Exército,  
como requisito parcial para a obtenção do  
título de Mestre em Ciências Militares.

Orientador: Ten Cel Inf Marcos Vieira Santana

Rio de Janeiro

2012

S 237 Santos Filho, José Fernandes Carneiro dos.

As implicações do atual processo de demarcação de terras indígenas para a Defesa Nacional / José Fernandes Carneiro dos Santos Filho. 2012.

125 f. : il ; 30cm.

Dissertação (Mestrado) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2012.

Maj Inf JOSÉ FERNANDES **CARNEIRO** DOS SANTOS FILHO

## **As implicações do atual processo de demarcação de terras indígenas para a Defesa Nacional**

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Aprovado em        de        de 2012.

### BANCA EXAMINADORA

---

Marcos Vieira Santana - Ten Cel Inf - Ms. Presidente  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

---

Mário Flávio de Albuquerque Brayner- Ten Cel Inf – Ms Membro  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

---

Carlos Alberto Moutinho Vaz- Maj Cav – Ms Membro  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

À minha esposa Hérica e ao meu filho Fernando pelo apoio incondicional.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Tenente-Coronel Ricardo de Castro Trovizo pela orientação na fase do projeto de pesquisa.

Ao Tenente-Coronel Marcos Vieira Santana, pela orientação clara, precisa e objetiva na confecção da monografia, além da revisão detalhada do trabalho.

À Professora Lia Osório Machado e ao Professor Edson Luiz Xavier, pelas entrevistas concedidas que serviram de subsídios para as conclusões.

Ao Major Eduardo Bittencout Cavalcanti, da 7ª Subchefia do Estado-Maior do Exército, pelo apoio em material e colaboração na pesquisa de campo.

A todos os oficiais participantes da pesquisa quantitativa, pela atenção e tempo dispensados.

“ A guerra nada mais é que a continuação da política por outros meios ” ( Karl von Clausewitz ).

## RESUMO

O Brasil possui ainda um grande número de grupos indígenas que convivem conforme suas tradições e costumes. Nesse ensejo, a Constituição Federal estabelece o direito a estas comunidades das terras nas quais possam viver com bem-estar e segundo sua cultura. Para tornar tal orientação constitucional factível, foram normatizados os procedimentos para demarcação dessas terras por meio do Decreto Presidencial Nr 1775/1996. O rito demarcatório foi dividido nas seguintes etapas: identificação, demarcação, homologação e registro. A identificação verifica o espaço geográfico ocupado pelo grupo indígena. A demarcação consiste na colocação de marcos delimitadores das terras indígenas. A homologação é o ato do Poder Executivo que consolida o rito demarcatório. O registro cartorial constitui e torna pública a finalidade dessa parcela do patrimônio imobiliário da União. Inicialmente, foi realizada uma explanação conceitual e, em seguida, as dimensões do processo de demarcação de terra indígena foram assinaladas: celeridade, qualidade técnica, transparência e efetividade. A celeridade sinaliza a tempestividade da realização dos procedimentos que caracterizam o rito demarcatório. A qualidade técnica aborda o nível de atendimento aos requisitos estabelecidos pela legislação, em especial pela Constituição Federal. A transparência retrata o alinhamento dos objetivos dos atores do processo com a finalidade da terra indígena a ser demarcada. A efetividade caracteriza se, terminado o processo, a terra indígena está realmente de propiciar aos grupos que nele habitam condições de vida adequadas. Por outro lado, a Defesa Nacional foi apresentada segundo o previsto na Política de Defesa Nacional, de 2005, e na Estratégia Nacional de Defesa, de 2008. O estudo da Defesa Nacional foi feita baseada nos objetivos estatuídos pela Política de Defesa Nacional, especificamente a soberania, a integridade territorial, os interesses nacionais e a coesão nacional. A soberania retrata em que medidas as ameaças afetam a autodeterminação do Brasil. A integridade territorial assinala a concepção de manutenção do território brasileiro. Os interesses nacionais foram caracterizados principalmente pela paz social e progresso. A coesão nacional é expressa na convivência harmônica da sociedade. Na sequência, foi verificado como se relaciona o atual processo de demarcação com a Defesa Nacional Brasileira. Isso permitiu à solução subsidiada do problema.

Palavras-chave: Defesa Nacional. Terras Indígenas. O Processo de Demarcação.



## **ABSTRACT**

Brazil has still a large number of indigenous groups who live according to their traditions and customs. In this occasion, the Constitution establishes the right of communities to these lands in which they can live with well-being and with their culture. To make this feasible constitutional guidance, were standardized procedures for the demarcation of these lands through the Presidential Decree Nr 1775/1996. The rite demarcation was divided into the following steps: identification, marking, certification and registration. The identification checks the geographical space occupied by the indigenous group. The demarcation is the siting of delimiters of indigenous lands. Ratification is the act of the Executive Branch that consolidates the ritual demarcation. The registration forms and notary public makes the purpose of this portion of real estate assets of the Union was initially performed a conceptual explanation and then the dimensions of the demarcation of indigenous land were marked: speed, technical quality, transparency and effectiveness. Speed indicates the timing of the procedures that characterize the ritual demarcation. The technical quality approaches the level of compliance with the requirements established by legislation, in particular by the Federal Constitution. Transparency depicts the alignment of the goals of the actors of the process with the purpose of their land to be demarcated. The effectiveness is characterized, is done, the earth is really to provide indigenous groups that inhabit it suitable living conditions. On the other hand, the National Defense was submitted as planned in the National Defense Policy, 2005, and the National Defense Strategy, 2008. The study of National Defence was based on the statutory objectives for the National Defense Policy, specifically the sovereignty, territorial integrity, national interests and national cohesion. Sovereignty depicts to what extent the threats affect the determination of Brazil. The territorial integrity of the design points for maintenance of the Brazilian territory. National interests were mainly characterized by peace and social progress. National cohesion is expressed in the harmonious coexistence of society. Following, was found to relate the current demarcation process with the Brazilian National Defense. This allowed the solution of the problem subsided.

Keywords: National Defense. Indigenous Lands. The demarcation process.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Definição conceitual das variáveis.....	25
Quadro 2	Variáveis intervenientes.....	25
Quadro 3	Definição operacional das variáveis.....	27

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Amazônia Legal.....	45
Figura 2	Recursos Minerais da Amazônia.....	48
Figura 3	Recorte de Pesquisa CNT/Sensus.....	54
Figura 4	Recorte do Relatório Xacriaba 1.....	86
Figura 5	Recorte do Relatório Xacriaba 2.....	86
Figura 6	Recorte do Relatório Xacriaba 3.....	101
Figura 7	Recorte do Relatório Xacriaba 4.....	101
Figura 8	Recorte do Relatório Xacriaba 5.....	102

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Relação entre a falta de celeridade e as dimensões da Defesa Nacional.....	106
Gráfico 2	Relação entre a falta de transparência e as dimensões da Defesa Nacional.....	107
Gráfico 3	Relação entre a má qualidade técnica e as dimensões da Defesa Nacional.....	107
Gráfico 4	Relação entre a não efetividade e as dimensões da Defesa Nacional.....	108

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIDH	Convenção Interamericana de Direitos Humanos
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CMA	Comando Militar da Amazônia
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
EME	Estado-Maior do Exército
END	Estratégia Nacional de Defesa
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ISA	Instituto Socioambiental
MD	Ministério da Defesa
MJ	Ministério da Justiça
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MI	Movimento Indígena
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da sociedade civil de interesse público
PCN	Programa Calha Norte
PDN	Política de Defesa Nacional
PPG7	Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil
PPTAL	Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal
SPI	Serviço de Proteção aos Índios
SPILTN	Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais
TI	Terra indígena
TIRSS	Terra Indígena Raposa Serra do Sol

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
2	<b>REFERENCIAL METODOLÓGICO</b> .....	24
2.1	DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS DE ESTUDO.....	24
2.2	METODOLOGIA.....	28
3	<b>A DEFESA NACIONAL BRASILEIRA</b> .....	30
3.1	A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL.....	30
3.2	A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA.....	32
3.3	A DOCTRINA MILITAR DE DEFESA.....	35
3.4	AS DIMENSÕES DA DEFESA NACIONAL.....	37
3.4.1	<b>A Soberania</b> .....	38
3.4.2	<b>A Integridade Territorial</b> .....	40
3.4.3	<b>Interesses Nacionais</b> .....	41
3.4.4	<b>Coesão Nacional</b> .....	42
3.5	CONCLUSÃO PARCIAL.....	43
4	<b>INTERESSES INTERNACIONAIS NA AMAZÔNIA</b> .....	45
4.1	CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA.....	45
4.1.1	<b>Aspectos fisiográficos</b> .....	46
4.1.2	<b>Aspectos psicossociais, econômicos e políticos</b> .....	49
4.2	A COBIÇA INTERNACIONAL.....	51
4.3	CONCLUSÃO PARCIAL.....	55
5	<b>A QUESTÃO INDÍGENA NO MUNDO</b> .....	56
5.1	ABORDAGEM HISTÓRICA.....	56
5.2	A QUESTÃO INDÍGENA NA ATUALIDADE.....	58
5.3	CONCLUSÃO PARCIAL.....	61
6	<b>A POLÍTICA INDIGENISTA COM ENFOQUE EM TERRAS INDÍGENAS</b> .....	63
6.1	ABORDAGEM HISTÓRICA.....	63
6.2	A POLÍTICA INDIGENISTA BRASILEIRA.....	65
6.2.1	<b>As Diretrizes Constitucionais</b> .....	65
6.2.2	<b>O Estatuto do Índio</b> .....	67
6.3	AS TERRAS INDÍGENAS.....	68

6.4	CONCLUSÃO PARCIAL.....	72
7	<b>O PROCESSO DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS.....</b>	74
7.1	O PROCEDIMENTO LEGAL.....	74
7.2	ABORDAGENS DOUTRINÁRIAS.....	77
7.2.1	<b>A identificação das terras indígenas.....</b>	77
7.2.2	<b>A demarcação das terras indígenas.....</b>	78
7.2.3	<b>A homologação.....</b>	78
7.2.4	<b>A regularização fundiária.....</b>	79
7.3	AS DIMENSÕES DA DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS...	80
7.3.1	<b>A celeridade.....</b>	80
7.3.2	<b>A transparência.....</b>	82
7.3.3	<b>A qualidade técnica do procedimento.....</b>	84
7.3.4	<b>A efetividade.....</b>	85
7.4	CONCLUSÃO PARCIAL.....	87
8	<b>AS IMPLICAÇÕES DO PROCESSO DE DEMARCAÇÕES DE TERRAS INDÍGENAS PARA A DEFESA NACIONAL.....</b>	88
8.1	ABORDAGEM CONCEITUAL.....	88
8.2	RELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS DEPENDENTE E INDEPENDENTE	89
8.2.1	<b>Relação entre a celeridade e a Defesa Nacional.....</b>	89
8.2.2	<b>Relação entre a transparência e a Defesa Nacional.....</b>	91
8.2.3	<b>Relação entre a qualidade técnica e a Defesa Nacional.....</b>	96
8.2.4	<b>Relação entre a efetividade e a Defesa Nacional.....</b>	99
8.3	CONCLUSÃO PARCIAL.....	103
9	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS.....</b>	104
9.1	Generalidades.....	104
9.2	Resultado do questionário.....	104
9.3	Resultado das entrevistas.....	108
9.4	CONCLUSÃO PARCIAL.....	112
10	<b>CONCLUSÃO.....</b>	114
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	118

## 1 INTRODUÇÃO

O tema direitos humanos é o mais recorrente nos fóruns de Direito Internacional. É notória a quantidade de notícias veiculadas na mídia sobre os litígios envolvendo tal questão.

Tal matéria tem sua origem em 1215, com a imposição pela Igreja e pelos barões da Carta Magna ao então rei da Inglaterra John Lackland, conhecido por João sem Terra. Por meio desse documento, a sociedade impôs limites aos poderes do monarca, assegurando certos direitos individuais, como a liberdade e a representatividade (MAGNA CARTA, 2011).

Novo ponto de inflexão nesse mote foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (Silva, 1997). Em tal compêndio legal, foram lançadas as bases que permeariam as gerações dos direitos fundamentais: a liberdade, a igualdade e a fraternidade.

Os direitos humanos ou fundamentais, limitadores dos poderes do Estado, possuem, segundo Silva (1997), três gerações. A primeira geração compreende os direitos civis e políticos, como o direito à vida e ao voto, os quais realçam o princípio da liberdade. A segunda geração abarca os direitos econômicos, sociais e culturais. Identificam-se com as liberdades positivas, reais ou concretas, como a garantia do salário mínimo e a proibição à tributação excessiva, e acentuam o princípio da igualdade. A terceira geração aborda a titularidade coletiva. Consagram o princípio da fraternidade. Engloba o direito ao meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, progresso, paz, autodeterminação dos povos e outros direitos difusos.

Na terceira geração, em particular, estão resguardados os direitos dos grupos sociais como um todo. Nesse escopo é que figuram os direitos das comunidades indígenas com personalidade jurídica<sup>1</sup> distinta dos seus integrantes.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, confeccionada logo após a Segunda Guerra Mundial, procurou resguardar ainda mais os direitos fundamentais, com o intuito de evitar que o Estado, a exemplo do que ocorreu ao alemão, submetessem os indivíduos à tirania e à opressão. Partindo dessa posição que fo-

---

<sup>1</sup> Personalidade jurídica ou civil – É o conjunto de faculdades e de direitos em estado de potencialidade, que dão ao ser humano a aptidão para ter obrigações (LIMA, João Franzen de. Curso de direito civil brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, v. 1, p. 149).



ram confirmados pela Organização das Nações Unidas (ONU) os princípios da auto-determinação dos povos e do respeito às minorias étnicas. Nesse contexto, a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas tutelou tais acepções no seu texto (ONU, 2006).

Além disso, inúmeras normas são estabelecidas sobre o respeito às minorias étnicas na ONU, na Organização dos Estados Americanos (OEA) e em tratados multilaterais. Essas organizações internacionais situam nesse campo a etnia indígena brasileira (TEIXEIRA, 2006).

Conforme o Estatuto do Índio, é denominado índio todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional (BRASIL, 1973). Com isso, já fica explícito dois requisitos para caracterização do indivíduo como indígena. O primeiro é a descendência. O segundo é a identificação própria e do grupo como pertencente à comunidade indígena.

Comunidade indígena é definida como um conjunto de famílias índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos outros setores da comunidade nacional, quer em contatos intermitentes ou permanentes, sem, entretanto, estarem neles integrados (BRASIL, 1973). Registra-se que, nas fontes pesquisadas, são tratados como sinônimos os termos comunidades e sociedades indígenas.

Hoje, segundo o sítio da FUNAI, há 215 diferentes sociedades indígenas no Brasil. Essas comunidades somam cerca de 358 mil pessoas, que falam 180 línguas distintas. Os índios vivem nos mais diversos pontos do território brasileiro, mas possuem concentração maior na região Amazônica. Os índios representam, em termos demográficos, um pequeno percentual da população do Brasil (FUNAI, 2011). Com base nisso, confirma-se a sua classificação como minoria étnica.

Nesse prisma, a Organização das Nações Unidas tutelou, por meio da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas, inúmeras prerrogativas que gozam os índios e suas comunidades. Dentre essas, ressalta-se o direito a uma área adequada às suas necessidades, prerrogativa assinalada tanto na exposição de motivos assim como em vários artigos da referida legislação (ONU, 2006). Antes disso, já vinham regulando o assunto por Resoluções como a 1235 de 1967 e a 1503 de 1970.

As terras indígenas são caracterizadas como as tradicionalmente ocupadas pelos índios. Nessas estão inclusas as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas em atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (SANTILLI, 1999a).

Embora se reconheça o direito originário dos índios sobre essas terras (BRASIL, 1988), seu uso pleno fica condicionado a um rito demarcatório. A responsabilidade desse processo é do Ministério da Justiça, contando com atuações de agentes diversos (BRASIL, 1996).

Segundo Mendes (1999), o problema central na questão indígena é a demarcação de terras. A demora e a ineficácia dessas delimitações levam diversos setores, nacionais e internacionais, a fazerem reclamações em diversos fóruns.

Por isso, denúncias atinentes a esse assunto acarretam exigências de medidas pelo Estado brasileiro. Uma parcela considerável dessas queixas transita por canais internacionais, em especial pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas assim como pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Intensidade maior é ganha quando tais comunidades são tratadas como “nações indígenas” em claro confronto com a concepção da soberania una, indivisível e indissolúvel (MORAES, 2011) na qual se assenta o Brasil. Tal mito foi inventado com o intuito de respaldar interesses espúrios sobre as riquezas do país (ZENDIM, 2004).

Nesse ensejo, Chagas (2010) assinalou, no seu artigo na Tribuna da Internet, uma análise referente à divulgação pela “Folha de S. Paulo” da existência de um relatório entregue pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) à presidência da República, dando conta de que governos estrangeiros, ONGs e o Conselho Indígena estimulam a criação de um “estado independente” em Roraima, com autonomia política, administrativa e judiciária. Trata-se da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol, onde há alguns anos cidadãos brasileiros que só entram com a aprovação de ONGs alienígenas, região da qual foram expulsos fazendeiros plantadores de arroz.

Segundo aquele autor, o que se pretende em Roraima, com óbvia participação de governos estrangeiros e ONGs financiadas por multinacionais, é incrementar a escalada em curso: de reserva indígena passar-se a território autônomo e daí para estado independente e, logo, para nação soberana.

Assinala ainda que o mais importante nessa farsa é que as “nações indígenas”, sem recursos, celebrariam convênios com as nações ricas e obsequiosas, encarregadas de prover o seu desenvolvimento através de contratos de concessão para exploração do subsolo rico em minerais nobres, do nióbio ao urânio, sem esquecer a biodiversidade. Tais ilações alertam aos agentes estatais para a preocupação com os interesses e a coesão nacionais na região, além de, em último grau, a garantia da soberania, ditames da Defesa Nacional.

A Defesa Nacional visa precipuamente à proteção do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas (BRASIL, 2005). Essa é executada por todas as expressões do poder nacional, ou seja, a atuação ocorre no campo econômico, psicossocial, político e militar.

No atual mundo globalizado, é pouco provável um conflito generalizado entre Estados (LIMA, 2004). Entretanto, renovaram-se no mundo conflitos de caráter étnico e religioso, a exacerbação de nacionalismos e a fragmentação de Estados, com uma força que ameaça a ordem mundial.

Esses aspectos, somados à premente necessidade por recursos estratégicos, como fontes de água doce e de energia, pode resultar em colisões de interesses. Tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos, configurando quadros de conflito (LIMA, 2004).

Tendo fulcro em interesses desse gênero, inúmeras declarações foram realizadas por agentes internacionais, inclusive chefes de Estado e de Governo. Essas afirmativas incidiam, em síntese, na aplicação à Amazônia de conceitos como a soberania limitada e o direito de ingerência de outros países nos assuntos que lhe afetassem diretamente. Nesse panorama, dois dos motivos mais referenciados foram as questões ambientais e o desrespeito aos direitos indígenas (BRASIL, 2011).

A ONU, por meio da Resolução 2625 (ONU, 1970), aprovou a Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional relativos às Relações de Amizade e Cooperação entre os Estados de acordo com a Carta das Nações Unidas. Entre outros pontos abordados, essa norma internacional de orientação estipula que é essencial que todos os Estados devem abster-se nas suas relações internacionais da ameaça ou uso da força contra a integridade territorial ou independência política de qualquer Estado, ou em qualquer outra forma incompatível com os propósitos das Nações

Unidas. Além disso, endossa que é também essencial que todos os Estados resolvam suas controvérsias internacionais por meios pacíficos.

A princípio, este documento corroboraria os ditames da Defesa Nacional, entretanto ele apresenta conceitos de certa contrariedade no seu corpo. Por exemplo, a sua alínea (F) ressalta o princípio da igualdade soberana dos Estados, o que acarretaria a não aplicação dos fundamentos de soberania limitada e direito de ingerência. Já nas alíneas (E) e (G) a resolução assinala que o princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos deve ser respeitado, incluído aí os povos indígenas, e que os Estados devem cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas de acordo com a Carta, de forma a garantir a sua aplicação mais eficaz da comunidade internacional.

Dessa forma, a própria Organização das Nações Unidas que deveria, como reguladora das relações públicas internacionais entre os entes estatais, defender a soberania dos seus signatários, deixa aberta uma brecha legal para legitimizar uma intervenção.

Partindo desse pressuposto, pode-se admitir que um possível pretexto para ingerência em assuntos internos brasileiros seria o desrespeito aos direitos das ditas “nações indígenas”. Tais inserções poderiam afetar os interesses nacionais ou até ameaçar a soberania do país na região amazônica.

Com base nisso, o tema a ser abordado neste trabalho é a demarcação de terras indígenas e a Defesa Nacional. Essa questão é de suma importância tendo em vista três aspectos principais.

Em primeiro lugar, pode-se citar a atualidade da matéria. Esta é comprovada pela grande quantidade de processos ainda em andamento, incluindo o litígio polêmico referente à demarcação da Reserva Raposa Serra do Sol (STF, 2009).

Por outro prisma, também se enfatiza os problemas internos gerados pela demora e falta de transparência no processo. Dentre outros, pode-se referenciar o descrédito da política indigenista brasileira, assim como as tensões sociais criadas nas áreas impactadas pela demarcação (STF, 2009).

Também se destaca a atenção da comunidade internacional sobre o assunto. A título de exemplo, evidencia-se o acionamento feito ao governo brasileiro pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Ameri-

canos (OEA), em abril de 2011, acerca dos povos indígenas do entorno das obras da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (BRASIL, 2011).

Por outro lado, a Defesa Nacional é outra temática cada vez mais em voga no Brasil. Prova disso foi a reformulação da Política de Defesa Nacional em 2005, o lançamento de uma nova Estratégia Nacional de Defesa em 2008 e a confecção em trâmite do Livro Branco de Defesa.

No corpo deste trabalho, serão abordadas as etapas do procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas, estipulado pelo Decreto nº 1.775 (BRASIL, 1996), o qual regulamentou o Estatuto do Índio (BRASIL, 1973). Embora sejam priorizadas na pesquisa as implicações após a promulgação dessa norma, será feita referência a fatos anteriores tendo em vista a demora dos processos, alguns com mais de trinta anos, perdurando até os dias atuais.

Nesse sentido, assinala Santilli (2000a) que, independentemente da sua demarcação, os índios têm direitos reconhecidos às suas terras. Não é facultado à terceiro, mesmo antes do término do processo, adentrar ou explorar a área, alegando depois direito adquirido tendo em vista que o indígena possui direito originário de posse.

O Art. 2º do decreto supracitado estipula sumariamente as fases para a demarcação das terras indígenas. Em síntese, esse processo possui as seguintes etapas: confecção de relatório por antropólogo, levantamento fundiário, prazo de contestação, análise pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), aprovação pelo Ministro da Justiça, demarcação, homologação presidencial e registro.

De maneira mais sucinta, Cordeiro (1999) assinala quatro etapas: identificação, demarcação, homologação e regularização fundiária. As outras etapas seriam tarefas das fases aqui mencionadas.

Por sua vez, a Defesa Nacional, conforme a Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005) possui três esteios: a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. Nesse trabalho monográfico, pretende-se identificar como o processo de demarcação de terras indígenas traz reflexos a esses objetivos da Política de Defesa Nacional. A análise será feita inicialmente nas dimensões do procedimento o que possibilitará a chegar a conclusões no panorama total do rito demarcatório.

No contexto mundial atual, verifica-se uma crescente preocupação com as minorias étnicas. Nesse contexto, está inserida a atenção prestada aos direitos das comunidades indígenas, em particular o de contar com uma extensão territorial sob sua posse que permita aos índios viverem segundo seus costumes e cultura (TEIXEIRA, 2006).

O processo de demarcação das terras indígenas tem fundamento no Art. 231 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e no Art. 2º, inciso IX, da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 - Estatuto do Índio (BRASIL, 1973), e está regulado pelo Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996 (BRASIL, 1996). Esta última norma caracteriza bem os procedimentos a serem adotados para cumprir o intento supramencionado.

A técnica legislativa empregada, entretanto, deu espaço a interpretações extensivas (SANTOS, 2001), ou seja, não delimitou bem o grau de participação cabível de cada setor da sociedade no processo. Dessa forma, deixou flexibilizada a atuação de inúmeros agentes nacionais e internacionais no rito.

Zendim (2004) revela que nem sempre ficam claros os interesses desses agentes ao participarem do processo. Algumas Organizações Não-Governamentais seguem orientações do Direito Internacional que vão de encontro ao estabelecido pela Carta Magna Brasileira e legislações infraconstitucionais.

Com isso, deve-se verificar se a participação de agentes externos prejudica ou não os ditames da Defesa Nacional anteriormente mencionados. Alguns desses agentes têm suas concepções fundadas no Artigo 3 da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas, “Os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural”. (ONU, 1967)

Em face do exposto, apresenta-se como problema a ser solucionado neste trabalho monográfico o seguinte:

Em que medida o atual processo de demarcação de terras indígenas influencia a Defesa Nacional?

No campo territorial, o estudo será restringido à Amazônia Legal. Essa região é representada pelos Estados do Pará, do Amapá, do Amazonas, do Acre, do Mato Grosso, de Rondônia e de Roraima, além de partes dos Estados do Maranhão,

a oeste do meridiano de 44º, e do Tocantins, ao norte do paralelo 13º (AZAMBUJA JÚNIOR, 2004).

Inicialmente, a escolha dessa área se deve à maior concentração de tribos indígenas. Além disso, a região possui extensas terras sem regularização fundiária (MENDES, 1999). Essa característica propicia uma quantidade de exemplos que dão melhores condições para realização da pesquisa.

Leva-se em conta também que a Amazônia é a parcela do território brasileiro que desperta maior interesse dos outros países (VISACRO, 2009). Isso permitirá que seja melhor visualizada a conexão entre as variáveis estudadas.

É importante ressaltar que as ilações feitas sobre o processo de demarcação de terras indígenas na Amazônia, pode, pelo método indutivo, serem estendidas para as outras regiões do país.

O lapso temporal abordado, para fins de conclusão, será precipuamente o posterior à aplicação do Decreto 1775, em 1996. Os estudos, entretanto, irão buscar subsídios a partir de 1973, com a promulgação do Estatuto do Índio.

Assinala-se que os processos demarcatórios são extensos. Além disso, as disputas referentes à terra precedem em muito o início da demarcação, como é o caso da Raposa Serra do Sol cujos conflitos tiveram início no fim do século XVIII (VIEIRA, 2003).

Quanto à delimitação da abordagem, a pesquisa irá se restringir ao processo legal de demarcação de terras indígenas e seus efeitos sobre a Defesa Nacional. Para se compreender o arcabouço no qual o tema está inserido, será feita inicialmente uma abordagem sobre a política indigenista brasileira, as ameaças potenciais e latentes à Amazônia e a temática indígena em âmbito internacional.

O objetivo geral desta pesquisa é o de definir as implicações do atual processo de demarcação de terras indígenas sobre a Defesa Nacional. Em particular, será verificado se os atuais procedimentos para demarcação de terras indígenas trazem prejuízo à consecução dos objetivos da Defesa Nacional.

Para tanto, tem-se como objetivos específicos:

- Apresentar os conceitos referentes à Defesa Nacional;
- Apresentar os interesses internacionais em relação à Amazônia;
- Apresentar a abordagem da questão indígena em nível internacional;

- Apresentar a Política Indigenista no Brasil, enfocando a questão das terras indígenas;

- Analisar o processo de demarcação de terras indígenas no Brasil;

- Analisar os reflexos do processo de demarcação de terras indígenas sobre a consecução dos objetivos da Defesa Nacional.

Como possíveis soluções a esses problemas, foram elencadas duas hipóteses.

A verificação da primeira hipótese assinalará se o processo, como um todo, tem efeito negativo para a Defesa Nacional. Nesse sentido, o trabalho apontará os óbices à Defesa Nacional que a aplicação do Decreto 1775 causa.

A averiguação da segunda hipótese, por sua vez, constatará se apenas alguma dimensão específica dos procedimentos de demarcação é desfavorável para algum objetivo da Defesa Nacional. Com isso, a revisão sugerida dos procedimentos repercutirá em pontos específicos da legislação.

O desenvolvimento deste trabalho será iniciado com uma explanação sobre a metodologia aplicada. Em especial, será demonstrado como ocorrerá a dinâmica entre a variável dependente e a independente, em todas as suas dimensões.

Na sequência, será abordado o referencial conceitual. Inicialmente, o modelo e condicionantes da Defesa Nacional Brasileira serão apresentados. Ao final das definições iniciais, as dimensões desta variável serão estudadas.

Logo após isso, as ameaças à soberania brasileira na Amazônia serão apresentadas. Como preâmbulo deste capítulo, essa região geográfica será caracterizada.

Em seguida, discorrer-se-á sobre a questão indígena no mundo. Nesse escopo, será buscada a influência dessa temática sobre o Brasil. Em particular, será verificado se tanto as legislações como os posicionamentos emanados pela ONU, OEA e outros órgãos intergovernamentais repercutem no ordenamento territorial indígena no Brasil.

Posteriormente, será analisada a política indigenista praticada pelo Brasil. Em especial, o enfoque será dado às terras indígenas.

Feito este embasamento, será esmiuçado o processo de demarcação de terras indígenas. Todo o rito demarcatório será detalhado. Ao final da parte expositiva genérica, as dimensões desta variável serão analisadas.



Na sequência, serão visualizadas as implicações do processo de demarcações de terras indígenas para a Defesa Nacional Brasileira. A abordagem a ser feita neste capítulo será fundamentada na bibliografia e em documentos. Também serão utilizados resultados de outros trabalhos.

No último capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa realizados por esse autor. Para isso, será utilizada a ferramenta entrevista assim como a busca de dados por meio do questionário.

Por fim, será realizada a conclusão com base na revisão da literatura, a qual incluirá o produto de pesquisa realizada pela FUNAI, e no resultado das entrevistas e dos questionários. A análise dos fatores será feita de forma integrada e não aplicando valor ponderado para as fontes.

## 2 REFERENCIAL METODÓLOGICO

### 2.1 DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS DO ESTUDO

O presente trabalho visa a verificar as implicações do atual processo de demarcação de terras indígenas para a Defesa Nacional. Para realizar tal intento, foi elencado o seguinte problema:

“Em que medida o atual processo de demarcação de terras indígenas influencia à Defesa Nacional?”

Como possíveis soluções para o problema elencado, foram levantadas as seguintes hipóteses:

- Hipótese 1- O atual processo de demarcação de terras indígenas é desfavorável à consecução dos objetivos da Defesa Nacional;
- Hipótese 2 – Algumas das dimensões da demarcação de terras indígenas são prejudiciais a certos objetivos da Defesa Nacional, sem impacto a esta variável como um todo.

No decorrer do trabalho, foram manipuladas duas variáveis no esforço de resolver o problema dessa pesquisa. A variável independente foi o processo de demarcação de terras indígenas. A variável dependente foi a Defesa Nacional, em particular a consecução dos objetivos estipulados pela Política de Defesa Nacional, sob o efeito da variável independente e das intervenientes.

Para se obter um visão mais detalhada e abrangente da questão, as duas variáveis foram decompostas em dimensões. Para o processo de demarcação de terras indígenas, foram estabelecidos como indicadores a celeridade, a transparência, a efetividade e a qualidade técnica do procedimento. Para a Defesa Nacional, foram dimensionados os efeitos sobre a soberania, coesão nacional, integridade territorial e interesses nacionais.

Após o detalhamento desses indicadores, foi buscado verificar as relações entre essas dimensões, retirando conclusões parciais. Com isso, pode-se chegar de forma mais precisa à dinâmica entre as variáveis. Isso foi realizado, mais especificamente, nos capítulos que relacionaram as variáveis independente e dependente,

inicialmente com base no referencial conceitual e depois conforme o resultado das pesquisas. .

As variáveis empregadas no presente trabalho foram caracterizadas no quadro abaixo:

<b>Variável Independente</b>	<b>Dimensões da variável independente</b>	<b>Dimensões da variável dependente</b>	<b>Variável dependente</b>
O atual processo de demarcação de terras indígenas	- Celeridade	- Soberania	A Defesa Nacional
	- Transparência	- Integridade territorial	
	- Efetividade	- Interesses nacionais	
	- Qualidade técnica do procedimento	- Coesão nacional	

Quadro 1 – Definição conceitual das variáveis

Fonte: Autor

É necessário destacar que esses indicadores foram confrontados entre si de forma estanque inicialmente. Feita tal verificação, foi analisado o comportamento dos índices obtidos para todo processo. Dessa forma, restou completa a conexão entre a variável dependente e a independente, confirmando ou refutando as hipóteses e, assim, respondendo o problema.

No quadro abaixo, apresenta-se as variáveis intervenientes que incidiram nos resultados da relação entre as variáveis dependente e independente.

<b>Variável Independente</b>	<b>Variáveis Intervenientes</b>		<b>Variável dependente</b>
O atual processo de demarcação de terras indígenas	- Atuação de agentes internos	- Programas governamentais	A Defesa Nacional
	- Atuação de agentes externos	- Vontade política	
	- Legislações conexas nacionais		
	- Legislações conexas, declarações e resoluções internacionais	- Política externa brasileira	

Quadro 2 – Variáveis intervenientes

Fonte: Autor

É importante fazer a ressalva de que, embora a variável interveniente surja preponderantemente na verificação da variável dependente ou da independente,

muitas vezes há as que atuam no processo como um todo. Um exemplo claro disso é a vontade política.

Na atuação de agentes internos, verificou-se como os nacionais não ligados diretamente ao processo atuam, afetando os procedimentos e criando repercussões para a Defesa Nacional. No mesmo sentido, serão verificadas as interferências de agentes internacionais. Considera-se diretamente ligados ao processo, de um lado, o Ministério da Justiça, Governo Estadual e Municipal onde está a área proposta, e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) secundada por assessores e técnicos contratados. Do outro a comunidade indígena e a não indígena da área ou dos arredores da terra indígena a ser demarcada. Todos os demais, ONGs, Conselhos Indígenas, Imprensa, dentre outros, serão considerados nas variáveis intervenientes.

É necessário referenciar que os outros órgãos da estrutura estatal que sejam acionados pelo Ministério da Justiça para emitirem Pareceres, como o Ministério da Defesa ou o Ministério das Cidades, foram computados como assessores técnicos não tendo participação individualizada no processo. O Ministério da Defesa pode ser consultado acerca das consequências para a Defesa Nacional da demarcação de terra indígena na região de fronteira. O Ministério das Cidades pode ser perguntado sobre o efeito da demarcação sobre os impactos na estrutura econômico-social das cidades afetadas.

Quanto às legislações conexas nacionais, foram abordadas as que não são afetadas diretamente à Defesa Nacional nem à demarcação de terras indígenas, mas que afetam o processo. Já no prisma internacional, todas as legislações, desde que não internalizadas na forma do Art. 5º, § 3º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), foram consideradas como compondo esta variável interveniente.

No que se refere às variáveis intervenientes atinentes à Defesa Nacional, foram inicialmente explorados como os programas governamentais em execução favorecem ou não à consecução das dimensões levantadas da variável dependente. Isso foi visualizado tanto de forma direta como indireta.

A vontade política, por sua vez, abarcou as iniciativas dos poderes estatais, executivo, legislativo e judiciário que podiam afetar a interação da demarcação das terras indígenas com a Defesa Nacional. Por vezes, isso é expresso pela própria motivação em aprovar as normas que regulam o assunto.

O estudo da variável política externa, por sua vez, permitiu verificar o comportamento do Estado Brasileiro em relação a outros países ou órgãos intergovernamentais. Em particular, esta postura foi verificada em relação à questão indígena, com foco na questão das terras indígenas.

A seguir, expõe-se sistematicamente a definição operacional das variáveis apresentadas:

Variável	Dimensão	Indicador	Forma de medição
O atual processo de demarcação de terras indígenas	- Celeridade	- Prazo da demarcação	- Pergunta fechada do questionário e entrevista
	- Qualidade técnica do procedimento	- Falhas levantadas nos ritos do processo	- Pergunta fechada do questionário e entrevista
	- Transparência	- Reclamações por não participação no processo	- Pergunta fechada do questionário e entrevista
	- Efetividade	- Problemas quanto ao cumprimento do decreto homologatório	- Pergunta fechada do questionário e entrevista
A Defesa Nacional	- Soberania	- Ameaças à soberania	- Pergunta fechada do questionário e entrevista
	- Integridade territorial	- Falhas levantadas nos ritos do processo	- Pergunta fechada do questionário e entrevista
	- Interesses nacionais	- Quantidade de interesses afetados	- Pergunta fechada do questionário e entrevista
	- Coesão nacional	- Números de conflitos em demarcações	- Pergunta fechada do questionário e entrevista

Quadro 3 – Definição operacional das variáveis

Fonte: Autor

As dimensões das variáveis foram estudadas nos capítulos respectivos, sendo feitas aqui breves considerações. Ressalta-se, inicialmente, a possibilidade de buscar a relação entre essas dimensões o que poderão redundar em, no mínimo, dezesseis questionamentos no instrumento de pesquisa. Por exemplo, uma indagação que se verifique o impacto da falta de transparência no processo de demarcação sobre os interesses nacionais na Amazônia.

Enfatiza-se também que a forma de medição utilizada por vezes não foi a mais apropriada. Isso ocorreu tendo em vista a disponibilidade de recursos materiais e financeiros, além de falta de resposta de alguns órgãos solicitados.

Algumas das dimensões foram levantadas com o acesso a fontes primárias ou secundárias e confirmadas posteriormente por meio das ferramentas de pesquisa. Outras se obteve diretamente com a utilização do questionário e entrevista.

## 2.2 METODOLOGIA

A concepção da pesquisa, quanto à forma de abordagem do problema, foi quali-quantitativa. Nesse viés, conforme Marconi e Lakatos (2007), o estudo teve caráter qualitativo quando buscou detalhar os comportamentos, atitudes e interesses dos agentes envolvidos no processo de demarcação. Por sua vez, seguiu o prisma quantitativo quando levantou dados sobre o rito demarcatório e realizou seu tratamento estatístico.

Quanto ao procedimento, o método abordado foi basicamente o de estudo de caso. Por meio desse, foram estudados alguns processos de demarcação conclusos e em andamento a fim de confirmar ou não as hipóteses já elencadas. Na medida do possível, foi também desenvolvido o método estatístico, buscando, segundo Gil (1999), levantar dados e quantificar algumas dimensões das variáveis como prazos, falhas, reclamações, dentre outras.

Além disso, foi aplicado, como um todo, o método indutivo pelo qual, segundo Marconi e Lakatos (2007), obtém-se uma generalização a partir de situações particulares. Analisadas algumas demarcações, estipulou-se ilações válidas para todos os processos. Para os casos específicos estudados, adotou-se o método hipotético-dedutivo pelo qual a partir de premissas válidas, obtém-se uma hipótese a qual será confirmada ou refutada.

No que se refere ao tipo, o trabalho será desenvolvido em três níveis de pesquisa: exploratório, descritivo e explicativo. Conforme Gil (2002), a primeira tem como finalidade conhecer melhor o problema possibilitando a formulação de hipóteses. A descritiva tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relação entre variáveis, o que será realizado conforme a interação das dimensões das variáveis estabelecidas. A pesquisa explicativa tem como preocupação central identificar os fatores que contribuem para ocorrência dos fenômenos, sendo o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade porque explica o porquê das coisas. Em particular, por meio deste modelo, buscou-se analisar os dados colhidos com as pesquisas quantitativas.

O estudo exploratório foi amplo, porém superficial. Esse estudo visou a extrair os subsídios iniciais para o desenvolvimento do trabalho. O estudo descritivo foi

baseado na coleta de dados com especialistas em cada ramo que o assunto será abordado. A pesquisa explicativa teve o objetivo de verificar os efeitos do processo de demarcação de terras indígenas sobre a Defesa Nacional.

A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio de consultas às bibliotecas da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, da Escola Superior de Guerra, da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, do Museu Nacional do Índio, além de aquisição de alguns livros. Outras fontes bibliográficas como manuais do Ministério da Defesa e informações, disponíveis na *internet*, também foram utilizadas.

Quanto à coleta documental, consultaram-se diversos documentos oficiais do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal, do Ministério da Justiça e do Ministério da Defesa.

O universo investigado por meio da ferramenta de pesquisa – entrevista e questionário, foi o de profissionais ligados à área indígena, à área de Defesa Nacional e à área jurídica com conhecimento sobre o tema. Faz-se a ressalva que, por premência de tempo e recursos, não foi possível realizar entrevista com os antropólogos nem dirigentes da FUNAI.

A amostra foi selecionada com base no conhecimento específico sobre o tema e na viabilidade de aplicação do instrumento de pesquisa. A amostra foi de cunho intencional não probabilístico, quanto à entrevista, e de cunho intencional probabilístico, quanto ao questionário, buscando atingir os seguintes elementos:

- Área Indígena – professores universitários com conhecimento na área;
- Área de Defesa Nacional – Coronéis cursandos e instrutores do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército e das Carteiras de Doutrina da Escola Superior de Guerra, além dos profissionais do Ministério da Defesa e do Estado-Maior do Exército que atuam na área;
- Área jurídica – professores universitários da matéria Direito Indígena.

### 3 A DEFESA NACIONAL BRASILEIRA

#### 3.1 A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

A Defesa Nacional, função do Estado e direito fundamental de um povo, deve ser entendida como um conjunto de ações e medidas concretas que visem a assegurar a integridade territorial, a soberania nacional e os interesses vitais de uma nação. Embora constitua parcela expressiva da segurança nacional, esta de concepção mais ampla e de natureza sensorial, a defesa não se processa por meio de retórica ou de rompantes. Para se concretizar, dois aspectos devem ser ressaltados: o envolvimento da sociedade e o conjunto de ações e medidas efetivas (LIMA, 2008).

A Constituição Federal, base de toda legislação-pátria, estabelece que a Defesa Nacional é competência da União, sendo as Forças Armadas destinadas a esta atividade. Ainda, aborda, no seu título inicial, os princípios fundamentais que norteiam o país: soberania, cidadania, garantia do desenvolvimento nacional, autodeterminação dos povos e não intervenção (BRASIL, 1988).

A Política de Defesa Nacional (PDN), já em 1996, segundo Visacro (2009), priorizava a Amazônia, tendo como fulcro o fortalecimento da presença militar na região e a vivificação da faixa limdeira, visando a incrementar a presença do Estado, a resguardar o território nacional e a garantir a inviolabilidade das fronteiras.

Alicerçado no previsto na Carta Magna, o Presidente do Brasil dispôs, mediante decreto, sobre a Política de Defesa Nacional, estabelecendo alguns conceitos básicos, essenciais à continuidade da explanação:

Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais (BRASIL, 2005, p. 2).

Em suma, a Segurança Nacional permite ao país conduzir sua Política Nacional – traçar seus objetivos – e dirigir sua Estratégia Nacional – estipular a forma como atingi-los – sem interferências externas e também sem ingerências internas que não tenham previsão no ordenamento legal.



Dessa visão mais ampla, depreendem-se os ditames da Defesa Nacional, conforme transcrito:

Defesa é o ato ou o conjunto de atos realizados para obter, resguardar ou recompor a condição reconhecida como de segurança. [...]

A PDN define Defesa Nacional como o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2005, p. 2).

Conforme foi delineado, a Defesa Nacional é o instrumento utilizado pelo Estado Brasileiro para assegurar que ameaça alguma prejudique a Segurança Nacional. Para consecução de suas atividades, demanda recursos de todas as expressões do Poder Nacional, especialmente a militar.

A Política de Defesa Nacional traça os objetivos a serem atingidos, estando os seguintes relacionados com o tema em estudo:

- I - a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial; [...]
- III - a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais;
- IV - a promoção da estabilidade regional;
- V - a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- e
- VI - a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais (BRASIL, 2005, p. 6).

A PDN ainda traça as orientações estratégicas, das quais são atinentes à matéria em análise os seguintes pressupostos: estreito relacionamento com a comunidade internacional baseado na confiança e no respeito mútuo e solução pacífica de controvérsias. Por outro lado, no caso de ocorrer agressão ao País, o Estado Brasileiro empregará todo o poder nacional, com ênfase na expressão militar, exercendo o direito de legítima defesa previsto na Carta da ONU (LIMA, 2008).

No mesmo sentido, esse decreto dispõe que é muito importante o desenvolvimento de mentalidade de defesa no seio da sociedade brasileira com o intuito de sensibilizá-la acerca da importância das questões que envolvam ameaças à soberania, aos interesses nacionais e à integridade territorial do País.

É interessante ressaltar que a formulação dessa política foi ao encontro de premissas atualizadas tanto no contexto da América do Sul como mundial. No seu preâmbulo e no próprio corpo do documento, verificam-se as condicionantes nas quais os objetivos traçados estão inseridos.

Inicialmente, leva em conta uma ordem mundial multipolar, excetuando-se a expressão militar de flagrante domínio norte-americano. Nesse panorama, também visualiza um o fortalecimento dos princípios consagrados pelo direito internacional como a soberania, a não intervenção e a igualdade entre os Estados, proporcionando um mundo mais estável, voltado para o desenvolvimento e bem estar da humanidade.

Nessa preocupação com o bem-estar da humanidade é que se encontra a crescente exacerbação da temática dos direitos humanos. Nesse mesmo contexto, estão incluídos os litígios acerca das questões indígenas.

Outros pressupostos, entretanto, contradizem esse ambiente de tranquilidade. A crescente busca por recursos naturais, aliada à constante preocupação com o meio ambiente, torna países, com abundância de recursos, alvos de interesses internacionais (COIMBRA, 2008). Especificamente neste ponto é que se descortina um motivo para que um agente externo afete os interesses brasileiros.

No mesmo escopo, o crescente alinhamento sul-americano é comprovado por inúmeros aspectos dos quais se enfatiza o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da União de Nações Sul-Americanas, e o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

Shinzato (2002) já assinalava que embora se tenha uma conjuntura favorável em torno do País, é necessário manter um sistema de defesa adequado à preservação da soberania e do estado democrático de direito. Esse é o sentido da formulação da Política de Defesa Nacional respaldada pela nação, a qual integra as visões estratégicas de cunho social, econômico, militar e diplomático e pressupõe a disponibilidade dos meios necessários à sua implementação.

### 3.2 A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

A atual Estratégia Nacional de Defesa (END) foi apresentada em 2008, alinhada com a PDN de 2005. Por conseguinte, baseia-se nas mesmas premissas já que estabelece os métodos pelos quais os objetivos estabelecidos nesta política serão atingidos. Alguns pontos, todavia, foram acrescentados. Esses tópicos serão apre-

sentados com o propósito de se obter uma concepção mais completa da Defesa Nacional brasileira.

Já na sua introdução, a END (BRASIL, 2008) assinala duas mudanças de postura no tratamento da defesa. A primeira é que a responsabilidade de seu planejamento e execução é da sociedade como um todo e não apenas das Forças Armadas. A segunda é que a defesa deve priorizar a resposta às ameaças e não somente a agressões. É no escopo dessas alterações que a presente pesquisa está fundamentada, ao verificar se procedimentos administrativos executados pela sociedade propiciam oportunidades ao surgimento de ameaças à defesa nacional.

A END apresenta três eixos estruturantes: a organização das Forças Armadas, a reestruturação da indústria nacional de defesa e a composição das Forças Armadas, este último mantendo o serviço militar obrigatório e procurando que ele atinja todos os extratos sociais.

Consoante tais eixos, foram estabelecidas vinte e três diretrizes que pautam a END. Para o tema em estudo, faz-se importante citar as seguintes:

- 2.Organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença.
- 3.Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras.
- 4.Desenvolver, lastreado na capacidade de monitorar/controlar, a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica. [...]
- 8.Reposicionar os efetivos das três Forças.
- 9.Adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras.
- 10.Priorizar a região amazônica.
- 11.Desenvolver, para fortalecer a mobilidade, a capacidade logística, sobretudo na região amazônica. [...]
- 21.Desenvolver o potencial de mobilização militar e nacional para assegurar a capacidade dissuasória e operacional das Forças Armadas. [...]
- 23.Manter o Serviço Militar Obrigatório. (BRASIL, 2008, p. 12)

De forma ainda mais efetiva, as diretrizes 8 e 9 vocacionam maiores efetivos para a Amazônia, em especial para as fronteiras. Tal postura colabora com a dissuasão de possíveis ameaças na área. Tal diretiva cresce de importância tendo em vista o fato de muitas vezes as Forças Armadas e, em particular o Exército, ser a única presença do Estado Brasileiro nesses rincões.

No mesmo sentido, a manutenção do serviço militar obrigatório permite o acesso da população da Amazônia às Forças Armadas, propiciando não só a formação desses cidadãos brasileiros como também o efeito multiplicador destes na sua comunidade. Além disso, o vínculo dos indivíduos, muitos de origem indígenas, com a nação se torna muito mais sólido.

A diretriz 10, pela sua importância, merece ser transcrita na íntegra:

A Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa. A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença. O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira. Repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito de preservação, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia. Não permitirá que organizações ou indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros - políticos ou econômicos - que queiram enfraquecer a soberania brasileira. Quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil (BRASIL, 2008, p. 7).

Nesse documento, fica expressa a preocupação com a questão fundiária na região Amazônica, conforme demonstrado na citação abaixo:

O desenvolvimento sustentável da região amazônica passará a ser visto, também, como instrumento da defesa nacional: só ele pode consolidar as condições para assegurar a soberania nacional sobre aquela região. Dentro dos planos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, caberá papel primordial à regularização fundiária. Para defender a Amazônia, será preciso tirá-la da condição de insegurança jurídica e de conflito generalizado em que, por conta da falta de solução ao problema da terra, ela se encontra (BRASIL, 2008, p. 18).

Assinala-se que um dos problemas fundiários mais evidentes na Amazônia é a gama de contenciosos relativos às terras indígenas. Tais contendas prejudicam sobremaneira a paz social na região, impactando também o desenvolvimento da área (MENDES, 1999).

Verifica-se então a importância dada à Amazônia Brasileira pela END e, mais especificamente, à questão fundiária indígena na região. O que foi traçado como meta pela END, entretanto, ainda não se concretizou em mudanças no tratamento das demarcações de terras indígenas.

### 3.3 A DOCTRINA MILITAR DE DEFESA

Consoante com a PND e a END, a Doutrina Militar de Defesa (DMD) faz abordagem mais minuciosa das assertivas relativas à defesa no nível do Ministério da Defesa, estabelecendo os fundamentos doutrinários para o emprego das Forças Armadas para atendimento às demandas da Defesa Nacional. Aborda tanto as ações preventivas como reativas (BRASIL, 2007).

Para um melhor enquadramento do assunto, é interessante apresentar a definição do Poder Nacional:

Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando em conformidade com a vontade nacional, de alcançar e manter os objetivos nacionais. [...] O Poder Nacional manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica. (BRASIL, 2007, p. 15)

Assinala-se que, ao fazer análise da legislação atinente à demarcação de terras indígenas, será verificado principalmente como a expressão política está atuando na consecução dos objetivos ligados à Defesa Nacional. Como isso não ocorre de maneira estanque, a cooperação das outras expressões será verificada de maneira incidental.

Acrescenta-se ainda que a DMD (BRASIL, 2007) conceitua a crise como um estágio de conflito desencadeado propositadamente. Essa situação é atingida por meio da manipulação de um risco de guerra, justificando esta medida extrema por razões maiores ou não explicitamente declaradas.

No mesmo sentido, aborda as características da crise internacional política-estratégica, abaixo transcritas:

- a) existência de conflito gerado por antagonismo definido;
- b) cada agente envolvido visa a alcançar objetivos políticos ou político-estratégicos e explorar a vulnerabilidade do oponente;
- c) desencadeamento proposital, pelo menos por uma das partes;
- d) possibilidade do uso limitado da força militar e existência do risco de escalar para conflito armado;
- e) evolução por decisões tomadas sob tensão; e
- f) desenvolvimento na presença e com influência das opiniões públicas nacional e internacional (BRASIL, 2007, p. 29)

No esteio do acima apresentado, constata-se que se encaixa perfeitamente nesse panorama uma situação de contestação pela ONU de ato executivo tomado pelo governo brasileiro que, a princípio, negou os direitos fundamentais de terceira geração a uma comunidade indígena ao não demarcar um espaço territorial para o desenvolvimento do seu bem-estar, cultura e tradições. Dessa forma, a Subcomissão para Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias deveria apurar o fato, empenhando-se para encontrar soluções amistosas, conforme estipula a Resolução 1503 do Conselho Econômico e Social (ONU, 1970). Em síntese, de início tentar o acordo, mas não se afastando as outras formas de solução da crise.

Por fim, a DMD tece algumas considerações sobre a manobra de crise que tem como finalidade obter uma paz vantajosa, evitando a evolução para um conflito armado. A manobra de crise pode ser dividida em desafio, desenvolvimento e resultados finais.

O desafio é desencadeado propositadamente pelo agente que dá origem à crise. Para isso, atua sobre uma vulnerabilidade do oponente. O agente provocador, ao dar início à manobra de crise, assume a iniciativa e explora a liberdade de ação e a surpresa, visando à consecução de seus objetivos políticos-estratégicos.

O desenvolvimento da manobra de crise compreende a reação e a confrontação. A reação é a primeira atividade do provocado que visa à anulação da ação adversária, de modo a neutralizar o desafio e obter a iniciativa das ações. Busca, inicialmente, controlar a crise e, depois, conduzi-la de forma vantajosa. Já a confrontação é a etapa na qual as partes oponentes buscam manter a iniciativa, mediante uma atuação que inflija, no máximo, dano igual ou ligeiramente superior ao causado pela ação adversária.

Os resultados finais a serem obtidos são o acordo ou o conflito armado. O acordo é a parte mais importante, delicada e decisiva da manobra de crise, pois significa a solução pacífica para o conflito. O conflito armado é o resultado final indesejável, significando que a manobra de crise não obteve sucesso.

Fechando esta abordagem conceitual sobre a Defesa Nacional, pode-se assinalar que as opções para o comportamento político-estratégico dos oponentes diante de uma crise são escalar, estabilizar e distender. Essas atitudes são definidas de acordo com os interesses do país, os meios disponíveis, a liberdade de ação, dentre outros (BRASIL, 2007).

A conduta de escalar a crise visa a testar a firmeza do oponente ou aproveitar o momento propício para exercer pressão mais decisiva em busca de um acordo. Nesta etapa, aquele que conduz a manobra tem a intenção de ser mais contundente em suas ações, provocando o agravamento da crise mediante o aumento de atores envolvidos (escalada horizontal), do nível de hostilidade (escalada vertical), ou de ambos.

A postura de estabilizar a crise se caracteriza por equilibrar ações e reações com o oponente. O intuito é ganhar tempo para arregimentação de novas forças ou aguardar conjunturas mais favoráveis.

A distensão da crise, por sua vez, é uma evolução de natureza defensiva, que busca evitar o uso da força, procurando aliviar tensões, diminuir riscos de escalada indesejável. Dessa forma, cria-se condições de negociação em níveis mais baixos de hostilidades.

Pode-se afirmar que um país interessado nas riquezas da Amazônia certamente conduziria sua manobra de crise no intuito de assegurar seu intento. Para isso, buscaria aumentar a sua liberdade de ação pela manipulação da opinião pública para obter o resultado proposto. A exploração de uma fictícia ameaça ao direito de posse das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios poderia diminuir a liberdade de ação brasileira em relação à opinião pública internacional e, conseqüentemente, aumentar a liberdade de ação do seu adversário.

#### 3.4 AS DIMENSÕES DA DEFESA NACIONAL

A Doutrina Militar de Defesa (BRASIL, 2007) apresenta, em concordância com a Constituição Federal e a PDN, os objetivos fundamentais a serem assegurados pela Defesa Nacional: a soberania, a integridade territorial, os interesses nacionais e a coesão nacional. Esses itens serão utilizados no estudo como dimensões da variável dependente Defesa Nacional na sua interação com a variável independente caracterizada pelo processo de demarcação de terras indígenas.

### 3.4.1 A soberania

O Brasil, segundo Silva (1997), é composto de três elementos indissociáveis: o território, o povo e a soberania. A falta de qualquer um destes, mesmo que momentaneamente, descaracteriza a Pessoa Jurídica de Direito Internacional Público Estado Brasileiro.

O território é a base física, compreendendo a superfície, o mar territorial e o espaço aéreo correspondente. Sob o mar territorial de doze milhas náuticas, também é considerado território brasileiro a plataforma continental como continuação da superfície terrestre. Assinala-se que a Zona de Exploração Econômica Exclusiva, de duzentas milhas, garante apenas a captação de riquezas de origem animal ou mineral, não restringindo, por exemplo, a passagem de frotas de navios de guerra.

O povo é o fator humano do Estado. É representado pelas pessoas vinculadas juridicamente ao Estado, residindo ou não no território brasileiro, segundo a previsão do Art. 12 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A soberania é o fator político-jurídico do Estado. O aspecto político assinala a prerrogativa de autogoverno traduzido pela organização do Estado, no Brasil feita por meio do Título III da Constituição Federal e legislação infraconstitucional derivada. O perfil jurídico é representado pela faculdade de se fazer leis de aplicação obrigatória e exclusiva em todo o território nacional e resolver seus litígios internos com base nestas. Os tratados internacionais somente tem valor no Brasil depois de internalizados o que encerra um processo que envolve os poderes legislativos e executivo do governo.

Dallari faz uma caracterização bastante objetiva e abrangente das características da soberania:

Ela é **una** porque não se admite num mesmo Estado a convivência de duas soberanias. Seja ela poder incontestável, ou poder de decisão em última instância sobre a atributividade das normas, é sempre poder superior a todos os demais que existam no Estado, não sendo concebível a convivência de mais de um poder superior no mesmo âmbito. É **indivisível** porque, além das razões que impõem sua unidade, ela se aplica à universalidade dos fatos ocorridos no Estado, sendo inadmissível, por isso mesmo, a existência de várias partes separadas da mesma soberania. Não se deve confundir a teoria da divisão do poder, de que mais adiante se tratará pormenorizadamente, com uma forma de divisão da soberania, pois a chamada divisão do poder é, na verdade, uma distribuição de funções. A soberania é **inalienável**, pois aquele que a detém desaparece quando ficar sem ela, seja o povo, a nação, ou o Estado. Finalmente, é **imprescritível** porque jamais seria



verdadeiramente superior se tivesse prazo certo de duração. Todo poder soberano aspira a existir permanentemente e só desaparece quando forçado por uma vontade superior (DALLARI, 1998, p. 32).

Moraes (2011), além de confirmar essas características, ainda acrescenta mais uma. Segundo este autor, a soberania também tem natureza originária e nasce como o próprio Estado já que não se imagina este ente, mesmo que circunstancialmente, sem a soberania.

A Escola Superior de Guerra também apresenta definição interessante sobre a soberania:

Manutenção da intangibilidade da Nação, assegurada a capacidade de autodeterminar-se e de conviver com as demais Nações em termos de igualdade e de direitos, não aceitando qualquer forma de intervenção em seus assuntos internos, nem participação em atos dessa natureza em relação a outras Nações. A soberania significa, também, a supremacia da ordem jurídica do Estado em todo o território nacional (ESG, 2006, p. 6).

Constata-se que são incompatíveis com a doutrina vigente os conceitos de soberania relativa, direito de ingerência e soberania restrita. Isto na verdade é uma ficção jurídica lançada com propósitos ilegítimos. Ou se tem soberania na acepção completa do termo ou esta não existe (AZAMBUJA JÚNIOR, 2004).

Da mesma forma, não se pode confundir as organizações regionais como o Mercosul ou a União Europeia como uma flexibilização da soberania. Os países, na verdade, estabelecem tratados nos quais se vinculam a determinadas obrigações, entretanto, quando os países signatários o desejarem, basta denunciar este tratado e abandonar essas organizações.

Portanto, pode-se inferir que qualquer ingerência externa contra as decisões governamentais, seja alegando a faculdade de não cumprimento desta pelos nacionais seja assinalando sua ilegitimidade é uma ameaça à soberania nacional. No mesmo sentido, qualquer tentativa de aplicação de lei estrangeira no território brasileira macula a soberania. Ainda, pelo caráter indissociável das faces do Estado, qualquer ingerência não autorizada no território ou sobre o povo brasileiro também é uma ofensa à soberania brasileira.

### 3.4.2 A integridade territorial

O território brasileiro compreende a superfície terrestre, o mar territorial e o espaço aéreo correspondente. Conforme já mencionado, o mar territorial compreende doze milhas náuticas, garantindo também a soberania na plataforma continental nesta extensão.

A Constituição Federal de 1988 estipula que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]” (BRASIL, 1988). Deixa patente então a impossibilidade de secessão desses entes.

As unidades federativas gozam de autonomia, podendo estabelecer suas constituições (estados) ou leis orgânicas (municípios), mas não possuem soberania. As suas legislações devem obedecer às diretrizes da Constituição Federal, assim como os atos do Poder Executivo Estadual ou Municipal não podem estar em desacordo com as leis federais, sob pena de serem revogados ou sofrerem intervenção do ente de esfera imediatamente superior (BRASIL, 1998).

A Constituição Federal impõe, de maneira explícita, que caberá à União evitar a fragmentação do seu território, quebrando inclusive o princípio federativo, se necessário, conforme transcrito abaixo:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:  
I - manter a integridade nacional; (BRASIL, 1988, p. 29)

Logo, é coerente afirmar que qualquer tentativa de secessão, seja na fronteira ou com criação de um enclave no país, é uma afronta direta à integridade territorial. Isso lesa um princípio fundamental constitucional e, como já visto, repercute na Defesa Nacional.

A ESG, de forma mais ampla, apresenta o conceito da integridade do patrimônio nacional que se segue:

A Integridade do Patrimônio Nacional caracteriza-se por representar a integridade territorial, do mar patrimonial, da zona contígua, da zona econômica exclusiva e da plataforma continental, bem como do espaço aéreo sobrejacente. Integridade dos bens públicos, dos recursos naturais e do meio ambiente, preservados da exploração predatória. Integridade do patrimônio his-

tórico-cultural, representado pela língua, costumes e tradições, enfim a preservação da identidade nacional (ESG, 2006, p. 36).

Para fins de estudo, a parte que não é diretamente relacionado à integridade territorial, será analisada dentro dos interesses nacionais. Nesse conjunto estão as ações que afetam a zona econômica exclusiva, o patrimônio histórico-cultural, os recursos naturais e o meio ambiente pois ameaçam a Defesa Nacional ao ir de encontro aos interesses nacionais brasileiros.

Acrescenta-se ainda que os atos preparatórios para isso já caracterizariam uma ameaça à Defesa Nacional. Como exemplo, podem ser citados a cooptação da população da área assim como aquisição ou grilagem de terras por estrangeiros em desacordo com os limites estabelecidos na legislação.

### **3.4.3 Interesses nacionais**

Esta dimensão da Defesa Nacional é muito ampla. Poderia abordar desde os objetivos fundamentais ou permanentes, os objetivos de governos ou até interesses momentâneos expressos em programas ou projetos de governo. Por se entender que os dois últimos derivam do primeiro, a pesquisa limitará seu estudo aos objetivos nacionais permanentes ou fundamentais.

Os objetivos fundamentais são os que representam interesses e aspirações vitais e, por isso, subsistem durante longo período de tempo. Pode-se citar a democracia, a paz social, o progresso, a soberania, a integração nacional e a integridade do patrimônio nacional (LIMA, 2008). Como a soberania e o patrimônio nacional já foram abordados, e a integração nacional será delineada no próximo tópico, não serão aqui definidos. Da mesma forma, a questão da demarcação, a primeira vista, não impacta diretamente a democracia. Então, serão abordados aqui a paz social e o progresso.

A Escola Superior de Guerra apresenta o progresso como a soma dos seguintes fatores: adequado crescimento econômico, justa distribuição de renda, aperfeiçoamento moral e espiritual do homem, capacidade de prover segurança, padrões de vida elevados, ética e eficácia no plano político e constante avanço científico e tecnológico (ESG, 2006). A paz social, por sua vez, é caracterizada pela sociedade harmônica e consensual, com segurança e tranquilidade (ESG, 2006).

Em suma, os dois objetivos estão traduzidos no lema positivista da Bandeira Nacional: ordem e progresso. A ordem representada por uma sociedade estável e pacífica, com suas instituições consolidadas, capaz de gerar o progresso, ou seja, o desenvolvimento econômico e social. Ambos culminarão com o bem-estar, objetivo último dos seus indivíduos segundo a civilização ocidental (DALLARI, 1998).

Também é fácil caracterizar tais aspectos a partir de um modelo de sociedade que não as possua. Verifica-se que inexistem países que consigam, com sérios distúrbios sociais, realizar um desenvolvimento sustentável e consistente. Realmente, o início da escalada do progresso se encontra na resolução dos conflitos sociais.

No campo das ciências políticas, isso fica bem claro nas obras de Rousseau, Locke e Hobbes. Embora seguindo linhas de raciocínio diferentes, todos visualizam a necessidade do povo criar uma estrutura de controle, o Estado, que centralizando o poder de polícia, garante a paz necessária para que os objetivos daquela coletividade sejam atingidos (DALLARI, 1998).

Qualquer interferência interna ou externa que abale esses dois pilares - ordem e progresso - é considerada como ameaça à Defesa Nacional. Nesse sentido, assinala-se a necessidade de tomar providências preventivas para evitar o surgimento de eventos prejudiciais a esses dois aspectos.

#### **3.4.4 Coesão nacional**

Inicialmente, pode-se afirmar que bastante similar a esta dimensão apresentada na Doutrina Militar de Defesa é a de integração nacional constante no manual da ESG:

Consolidação da comunidade nacional, com solidariedade entre seus membros, sem preconceitos ou disparidades de qualquer natureza, visando à sua participação consciente e crescente em todos os setores da vida nacional e no esforço comum para preservar os valores da nacionalidade e reduzir desequilíbrios regionais e sociais. Incorporação de todo o território ao contexto político e socioeconômico da Nação (ESG, 2006, p. 36).

A acepção de coesão nacional se distingue da integração nacional por que este sugere desde início um caráter de infraestrutura principalmente de transporte, ou seja, um caráter mais físico. A coesão nacional tem como esteio o componente psicossocial, ou seja, a união do povo brasileiro.

Um exemplo claro de ameaça nacional que se concretizou no país foi o “meridiano” estabelecido na sociedade brasileira pelo Movimento Comunista Internacional (MCI), durante a Guerra Fria. O MCI dividiu a sociedade com o surgimento de vários focos guerrilheiros no país (CORTÊS, 2008).

Nesse sentido, qualquer iniciativa que queira criar dissensões no povo brasileiro, querendo fomentar a ideia de que a minoria étnica indígena é discriminada ou vilipendiada será considerada como uma ameaça para a Defesa Nacional.

### 3.4 CONCLUSÃO PARCIAL

Em face do exposto, pode se afirmar que a Política de Defesa Nacional visa a resguardar precipuamente a soberania, a integridade territorial, os interesses nacionais e a coesão nacional. A PDN é operacionalizada pela Estratégia Nacional de Defesa e orientada no nível ministerial pela Doutrina Militar de Defesa.

No panorama mundial atual, é possível que surjam ameaças à consecução dos objetivos nacionais, principalmente na região Amazônica. Isso levou ao Estado Brasileiro a elencar tal área como prioritária.

Essas ameaças podem ocorrer no âmbito externo, por meio de ações que afetem a nossa soberania, ou outra dimensão da Defesa Nacional. Já no âmbito interno, ocorrem quando há ingerências internas sem previsão no ordenamento legal.

As dimensões da Defesa Nacional adotadas no trabalho, em consonância com a Doutrina Militar de Defesa, são a soberania, a integridade territorial, os interesses nacionais e a coesão nacional.

A soberania caracteriza por ser uma, indivisível, inalienável e imprescritível. Tal acepção é incompatível com alguns conceitos apresentados como de soberania relativa, direito de ingerência e soberania restrita.

A integridade territorial trata da incolumidade da base física do Estado Brasileiro. Uma ameaça a essa dimensão seria caracterizada tanto por um avanço na região de fronteira tanto como pela criação de um enclave no Brasil.

Os interesses nacionais são caracterizados basicamente pela paz social e pelo progresso. Contextualiza-se na concepção positiva de que apenas uma sociedade com ordem pode gerar seu desenvolvimento social, econômico e político.

A coesão nacional se traduz numa sociedade solidária. Os grupos sociais existentes no país, apesar de heterogêneos, convivem em harmonia.

Dentre os problemas que atingem este setor do país, encontra-se o da regularização fundiária. Em particular nesse contexto, sobressai-se a questão das terras indígenas, o que demanda atenção especial do Estado Brasileiro.

Com base nisso, verifica-se a necessidade permanente de ações no âmbito da Defesa Nacional para evitar que ameaças aos objetivos do país se tornem efetivas. Essas ações permeiam também uma análise sobre as legislações que abordam o ordenamento territorial indígena.

## 4 INTERESSES INTERNACIONAIS NA AMAZÔNIA

### 4.1 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA

Inicialmente, será feita uma rápida caracterização da área, nos aspectos gerais, pela qual se destacará o potencial da área assim como as vulnerabilidades que facilitam a consecução das medidas de agentes internacionais no intuito de usurpar esse patrimônio brasileiro.

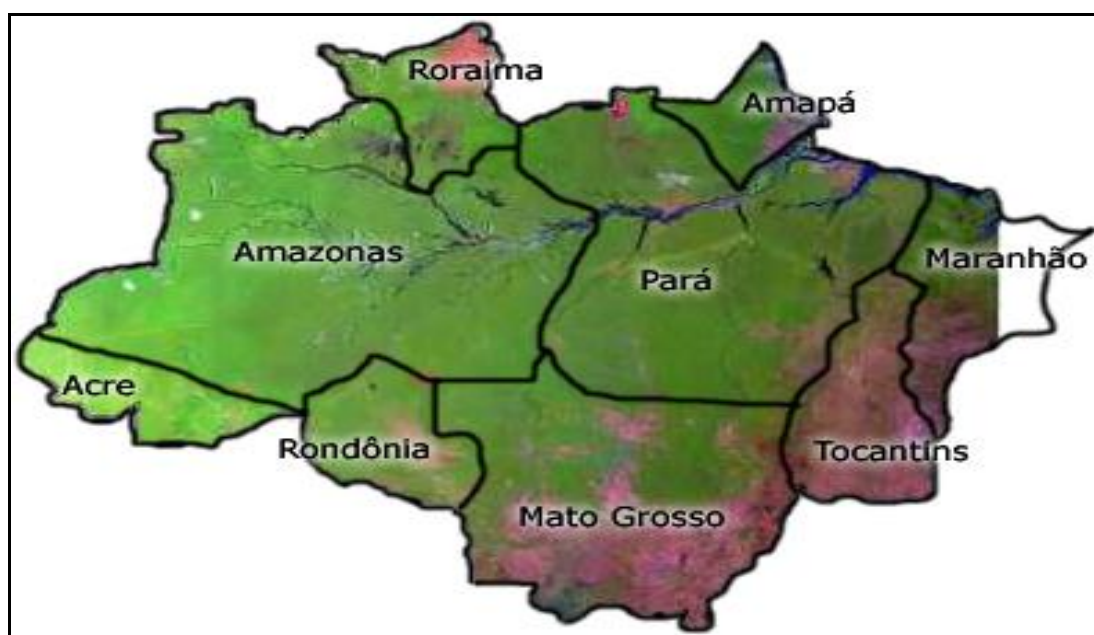


Figura 1 – Amazônia Legal  
Fonte - IBAMA

Segundo IBGE (2011), a Amazônia Legal, estabelecida no artigo 2º da Lei nº 5.173, de outubro de 1966, abrange, atualmente, os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, parte do Maranhão e cinco municípios de Goiás. Ela representa 59% do território brasileiro, distribuído por 775 municípios, onde viviam em 2010, segundo o Censo Demográfico, cerca de 24 milhões de pessoas (12,32% da população nacional), sendo que 68,9% desse contingente em zona urbana.

Conforme Vicente (2008), essa região limita-se internacionalmente com a Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia. Incluindo-se o Brasil e o Equador, são nove os países sul-americanos inseridos na Amazô-

nia, sendo a faixa de fronteira terrestre brasileira de cerca de 11.000 km e a atlântica com aproximadamente 1.800 km de extensão. É a chamada “Pan-Amazônia”.

Para colher os subsídios necessários à solução do problema monográfico, a caracterização da área será feita em dois tópicos: aspectos fisiográficos e aspectos sociais, econômicos e políticos.

#### 4.1.1 Aspectos fisiográficos

A Região Amazônica é predominantemente coberta por uma floresta equatorial, com árvores de grande porte e grande variedade genética. No estado de Roraima, na sua porção setentrional, surgem alguns campos e regiões de plantio de soja. O mesmo ocorre na porção meridional da Amazônia, em particular nas “fronteiras” agrícolas em Mato Grosso, Roraima e Tocantins. Em certas regiões também se encontra a vegetação típica de cerrado, com árvores de pequeno porte e arbustos. Aliada à grande variedade da flora, a fauna também contempla uma enorme variedade de espécies tanto nas florestas como nos rios (TERRA & COELHO, 2002).

Segundo IBGE (2011), a quantidade de carbono lançada na atmosfera com o desmatamento é muito alto e o solo amazônico ainda tem em média 95,7 toneladas por hectare a liberar de carbono na atmosfera o que dá destaque à conservação ambiental. Além disso, enfatiza-se também que o ciclo hídrico depende da conservação das matas.

A Amazônia possui uma extensa malha de rios perenes e com grande volume de água. O rio Solimões/Amazonas é a artéria principal de todo sistema fluvial, adentrando em território brasileiro em Tabatinga-AM e desaguando no oceano Atlântico depois de percorrer 3.165 km. Sua largura média é de 4 a 5 km. Seu ponto mais estreito está situado em Óbidos - PA, com aproximadamente 1,5 km e sua foz mede da ordem de 400 km. Além da navegabilidade em grande parte da sua extensa malha fluvial, outro ponto a ser destacado é a grande disponibilidade de água doce, representando cerca de vinte por cento da água doce em estado líquido disponível no planeta (PIMENTA, 2002). Segundo IBGE (2011), a Amazônia ainda possui cerca de 45% da água subterrânea potável do país. Se levarmos em conta que o aquífero guarani, considerado o maior manancial de água subterrânea do planeta, possui



dois terços da sua extensão no Brasil (TERRA&COELHO, 2002), é também considerável tal potencial.

A região da Amazônia Legal apresenta um clima equatorial. Sob a influência da baixa latitude, as temperaturas mantêm-se elevadas durante todos os meses do ano. Quanto ao regime pluviométrico, esta região é privilegiada no que diz respeito aos totais anuais. As chuvas, apesar de constantes, não se distribuem igualmente durante o ano, sendo o período mais chuvoso no verão, implicando grandes excedentes hídricos e, conseqüentemente, com grandes escoamentos superficiais e cheias dos rios. No inverno e outono, ao contrário, observa-se o período menos chuvoso, resultando numa curta estação seca de um a três meses com pequenos déficits hídricos. O fenômeno do aquecimento global tem tornado essas estiagens mais intensas. A média anual da umidade relativa do ar situa-se entre 60% e 85%, aumentando da zona setentrional para a meridional (NOTÍCIAS DA AMAZÔNIA, 2011). Essas condições climáticas são favoráveis para uma variada fauna e flora, propiciando uma variedade genética imensa, considerada por muitos a maior riqueza da Amazônia.

A Amazônia Legal estruturalmente divide-se em três grandes unidades de relevo, que são: o Escudo Brasileiro, o Escudo das Guianas e a Bacia Sedimentar. Os dois escudos ocupam cerca de dois milhões de quilômetros quadrados, podendo se afirmar que a região é muito rica em metais, tendo, portanto um grande potencial para a exploração de minerais. Essa marcante potencialidade fará com que o Brasil observe de longe a crise de matérias primas de natureza mineral que ameaça o resto do mundo (AZAMBUJA JÚNIOR, 2004). Possui, ao centro, uma extensa depressão de terras equatoriais formando vasta planície, onde encontramos a maior bacia hidrográfica do planeta, a bacia do rio Amazonas (TERRA&COELHO, 2002).

Uma peculiaridade das reservas minerais da Amazônia é que elas ocorrem em camadas muito rasas do solo, facilitando sobretudo a sua exploração, como por exemplo, na província mineral de Carajás, no sul do Pará. Vários minerais são encontrados na região, com especial destaque para o ouro, minério de ferro, pedras preciosas, nióbio, cassiterita, bauxita, manganês, petróleo, caulim e minerais radioativos. Essa abundância e diversidade mineral, se, por um lado, pode favorecer o desenvolvimento da região, por outro, desperta o interesse internacional, na medida

em que se torna uma ameaça às grandes empresas multinacionais que monopolizam o setor (PIMENTA, 2002).



Figura 2 – Recursos minerais da Amazônia  
Fonte – BRASIL (2010)

Verifica-se na ilustração acima a grande quantidade de recursos minerais existentes no subsolo amazônico. Acrescenta-se, ainda, as informações divulgadas em julho de 2011 pelo IBGE:

[...] Já as **rochas ígneas** (15,1% da área da Amazônia Legal), provenientes da consolidação do magma (massa rochosa do interior da terra em estado de fusão), e as **metamórficas** (16,1%), resultado de alterações sofridas por outros tipos de rochas em decorrência de mudanças nas condições físicas ou químicas (mudanças na temperatura e pressão, por exemplo), apresentam maior potencial mineral. As rochas ígneas têm tendência à formação de jazidas de metais nobres, como o ouro, e de minerais industriais, como a cassiterita, e estão mais concentradas na Amazônia Central, uma faixa quase contínua que se estende do sudeste do Pará ao norte de Roraima e ao noroeste do Amazonas (ver mapa na página anterior). O Pará abriga 51,9% das rochas ígneas da Amazônia Legal, em seguida, vem Mato Grosso, com 14,2%. [...] As rochas metamórficas apresentam potencial como fonte de ouro primário. São propícias também à formação de jazidas minerais de uso industrial, notadamente de ferro e manganês, e de sulfetos de cobre, chumbo e zinco. São, ainda, fontes de material para construção civil, como brita e rochas ornamentais. O Pará detém 37,3% da extensão desse tipo de rocha

na Amazônia Legal, enquanto Acre (um percentual muito próximo de zero) e Maranhão (0,8%) apresentam proporções pouco significativas (BRASIL, 2011).

Ressalta-se que todo esse potencial foi levantado e tem áreas ainda nas quais não foi realizada a prospecção específica. Um caso bem peculiar é o urânio cuja pesquisa de reservas, em relação ao território total, está abaixo de 10% (dez por cento).

Em virtude do apresentado, constatou-se a diversidade de recursos naturais que a Amazônia é provida. Essa gama de riquezas desperta interesses como será apresentado em fase posterior.

#### **4.1.2 Aspectos psicossociais, econômicos e políticos**

A densidade demográfica de aproximadamente quatro habitantes por quilômetro quadrado, a distribuição irregular ao longo das calhas dos rios, a ocupação desordenada originada pelos diversos movimentos migratórios, em particular os oriundos do nordeste brasileiro e a miscigenação racial, apesar da preservação de grande contingente de indígenas, são algumas características que refletem o fator psicossocial (ZENDIM, 2004).

Além disso, o censo de 2000 do IBGE – o de 2010 não emitiu grande parte dos relatórios - revelou os seguintes resultados:

A região apresenta alta taxa de mortalidade infantil, baixa expectativa de vida e precárias condições de saúde da população. Entre as doenças endêmicas transmissíveis, destacam-se a malária, a tuberculose, a leishmaniose e a lepra. [...] Quanto à situação educacional, verificam-se os seguintes problemas: dispersão populacional, regiões afastadas e inacessíveis aos locais de ensino, existência de grande número de professores leigos, principalmente no ensino fundamental, resultando em uma baixa qualidade do ensino e altas taxas de evasão e repetência. (IBGE, 2011)

Aliado a esses baixos indicadores sociais, a situação econômica ainda é de baixo desenvolvimento em relação ao restante do país, com grande percentual empregado no setor primário, basicamente na agricultura rudimentar e no extrativismo.

As fronteiras de desenvolvimento ainda são de efeito incipiente, sendo bastante pontuais como o Complexo da Vale em Carajás no Pará (ADAS&ADAS, 2009).

O sistema de transportes na Amazônia Legal brasileira, não obstante a grande expansão ocorrida nas últimas décadas, ainda se apresenta aquém do atendimento das demandas locais, com baixo grau de eficiência e operação em condições bastante precárias. A rede fluvial é a mais extensa do país e uma das maiores do mundo, mas opera, em geral, com equipamento obsoleto. A malha rodoviária é bastante reduzida e, em sua maior parte, não pavimentada. A rede ferroviária é basicamente representada pela Estrada de Ferro que leva o minério de Carajás para o Porto de Ponta da Madeira em Itaqui, no Maranhão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011). Isso contribuiu em muito para retardar o crescimento econômico na área além de manter muitos locais praticamente isolados. Tem local na Amazônia que somente se chega de avião de pequeno porte (ou hidroavião) ou em longas viagens de barco.

Em relação à energia, o potencial hidrelétrico é enorme, mas apenas 10% deste é atualmente explorado, sendo que a maior usina – Tucuruí - visa em grande parte fornecer energia subsidiada para a indústria do alumínio. Por isso que, mesmo com esse potencial hidráulico, a matriz energética ainda é bastante suja, com a utilização de termelétricas (TERRA&COELHO, 2002). As reservas de hidrocarboneto são também expressivas mas pouco exploradas tendo em vista ainda não ter encontrado a forma ideal de exploração sustentável, principalmente no que se refere aos oleodutos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

A extensão territorial conjugada à baixa densidade demográfica, ambiente natural de difícil permeabilidade e o fraco desenvolvimento socioeconômico são aspectos que dificultam uma atuação efetiva do poder público na região. Isso dificulta as ações governamentais de desenvolvimento da região e conduzem a um potencial ambiente para a ocorrência de diversos delitos e crimes, como as agressões ao meio ambiente, a biopirataria, a prática do narcotráfico e a do contrabando, além de conflitos envolvendo indígenas, garimpeiros, madeireiros e grupos que lutam pela posse da terra (BRASIL, 2010).

Para acentuar os óbices já apresentados, os governantes e parlamentares, nas diversas esferas são mal escolhidos, tendo em vista o baixo nível educacional e a procedimentos políticos que remontam à República Velha como o “coronelismo” e

a compra de votos. Graças a isso, essa expressão só vem a aumentar as mazelas já apresentadas.

#### 4.2 A COBIÇA INTERNACIONAL

As características citadas retratam duas situações na Amazônia que a tornam mais propensas aos interesses de entidades estrangeiras - governamentais ou não. A primeira é a existência dos denominados vazios demográficos, áreas praticamente não integradas ao território brasileiro. Somado a isso, a ausência do Estado Brasileiro em inúmeros rincões amazônicos criaram um vácuo de poder que abriu espaço para atuação de agentes externos ou financiados por capitais estrangeiros.

As questões da Amazônia atraem a mídia internacional e potencializam a motivação para as ações de Organizações Não-Governamentais (ONGs) que se mobilizam cada vez mais para "a solução destes problemas" (ZENDIM, 2004).

Em palestra realizada pelo Comandante Militar da Amazônia à ECEME (BRASIL, 2010), foram listados os principais problemas que afetam a Amazônia Legal: o desmatamento, a desordem fundiária, a deficiente malha viária, o baixo nível de saneamento básico, os péssimos indicadores de saúde, a proliferação de ONGs, e os ilícitos transfronteiriços – contrabando, tráfico de armas e entorpecentes, biopirataria e madeira. Enfatizou em particular que o maior problema atualmente na região é a questão indígena.

Além das ONGs, várias personalidades mundiais fazem referências diretas à necessidade do Brasil compartilhar da gestão da Amazônia para superação dos obstáculos. François Mitterrand – ex-Presidente da França, Al Gore, ex – candidato à presidência dos Estados Unidos, Margaret Thatcher, ex- Primeira Ministra Britânica, dentre outros, apresentaram declarações que a Amazônia é um “patrimônio da humanidade” e o que o Brasil deveria, em suma, aceitar a internacionalização da área. Isso normalmente vinha oculto em termos como direito de ingerência, soberania relativa, compartilhada ou restrita, conceitos inexistentes dentro das Ciências Políticas (DALLARI, 1998).

Azambuja Júnior (2002) aborda que o pretexto ora é o antropológico – referente aos indígenas, ora é ecológico – relativo ao equilíbrio ambiental. O interesse é sempre o mesmo: as riquezas naturais da Amazônia.

A água já está em falta em alguns lugares e a tendência é piorar. Nesse sentido, o nobel de economia Gary Becker registrou que a água já deveria estar com o tratamento igual ao do petróleo dada a sua importância estratégica (VEJA, 2011). A Amazônia é um rico depósito desse insumo.

No mesmo sentido, há muito tempo se quer instalar um laboratório internacional na Amazônia. Seria denominado Instituto Internacional da Hileia Amazônia (IIHA), sendo patrocinado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). As patentes das descobertas seriam da ONU e não do Brasil (MAIO, 2005).

Zendim (2004) explana sobre a orquestração realizada pelos países desenvolvidos para subsidiar uma ingerência na Amazônia. Eles atuam diretamente por pressões diretas ou por organizações não governamentais que eles financiam. Transcrevo trechos desse autor que evidenciam a cobiça sobre a Amazônia e atuação das ONGs neste sentido:

As ONGs manipulam o ambientalismo-indigenismo a fim de imporem dificuldades ao povoamento e à efetiva integração da Amazônia, criando condições favoráveis ao seu futuro desmembramento. Nesse sentido, as causas ambientais e indígenas são eficazmente manipuladas para dificultarem a construção de hidrovias, gasodutos, instalações militares, portos, aeroportos, hidrelétricas e demais empreendimentos necessários ao desenvolvimento socioeconômico do País e da Amazônia. Dessa forma, reservas indígenas e áreas de preservação são estrategicamente sugeridas em áreas lindas ou que abriguem gigantescas jazidas de importantes minerais. Intensas pressões são exercidas para suas homologações, baseadas, por vezes, em laudos emitidos por “antropólogos de ação” devidamente comprometidos com ONGs financiadas pelo capital internacional. A artificial e extrema necessidade de preservação de minoritárias culturas indígenas sobrepõem-se às carências de desenvolvimento socioeconômico da maioria da população. Quanto aos indígenas, busca-se sua radical tribalização e segregação em relação à miscigenada sociedade brasileira, criando futuras possibilidades de enclaves e de quistos sociais que poderão trazer problemas para o futuro do País. (ZENDIM, 2004, p. 166)

Mendes (1999) assinala a atuação do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) na demarcação das reservas indígenas. Isto na verdade caracteriza um vetor da atuação do antigo G7 na região. Ressalta-se que Cordeiro (1999) complementa tal acepção assinalando que o Banco Mundial, sempre presidido por um norte-americano, também atua como fomentador dessa estratégia.

O próprio sítio da FUNAI (BRASIL, 2011) aborda também o PPTAL assinalando que este faz parte do Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7, criado para proteger as florestas tropicais e conservar a biodiversidade, reduzindo as emissões de carbono e promovendo um maior conhecimento das atividades sustentáveis da Floresta Tropical. O PPG7 teve início em 1990, em Houston, a partir de uma reunião do chamado Grupo dos Sete, integrado pela Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido. Em síntese, com essa iniciativa o G7 ganhou participação direta nas demarcações de terras indígenas.

Galdino (2008), ao estudar as questões indígenas e ambientais na Amazônia e suas consequências para implicação nacional, enfatiza que as potências ocidentais ocultam suas pretensões econômicas em relação as riquezas da região, simulando preocupações ecológicas e com os índios.

O mito assimilacionista é a concepção que se fundamenta na estratégia de, extinguindo a cultura indígena, integrar os índios à sociedade brasileira. Visacro (2009) ressalta como as ONGs aproveitam deste mito para defender seus interesses. Na verdade, a própria Constituição Federal de 1988 estipula a doutrina de respeito à diferença, totalmente contrária à assimilacionista.

Ao estudar a evolução histórica da política indigenista brasileira, Cordeiro (1999) afirma que a questão indígena tem no Brasil um forte componente externo. A atuação desses agentes visa a levantar problemas inexistentes, normalmente acerca de desrespeito aos direitos desta minoria étnica, gerando desgaste da imagem no país no exterior. Indiretamente, serve de pretexto para alusões sobre ingerências nos assuntos internos do país.

Especificamente, assinala Santilli (1999b) que a demarcação de terras indígenas constitui a principal demanda dessas comunidades. É o tema mais visível na mídia e sobre os quais as ONGs, a ONU e outros países mais se manifestam.

Em reportagem recente, intitulada como “O Brasil aos olhos do Mundo”, a revista *Veja* divulgou os resultados de uma pesquisa internacional encomendada junto ao CNT/Sensus. Entre as perguntas, foi verificado como os habitantes de outros países visualizavam a gestão ideal para Amazônia (VEJA, 2012). A seguir está o resultado referente à esta questão em particular, exatamente como apresentado pela revista:

## A floresta da mãe joana

Mais da metade dos estrangeiros acha que a importância ambiental da Amazônia é suficiente para que ela seja administrada de acordo com regras internacionais – e não brasileiras; 12% defendem a “internacionalização” da floresta

- Quem cuida da floresta é o Brasil
- O Brasil deve preservar a floresta de acordo com as regras do país
- O Brasil deve preservar a floresta de acordo com regras internacionais
- A floresta deve ser internacionalizada
- Não sabem/não responderam/outras

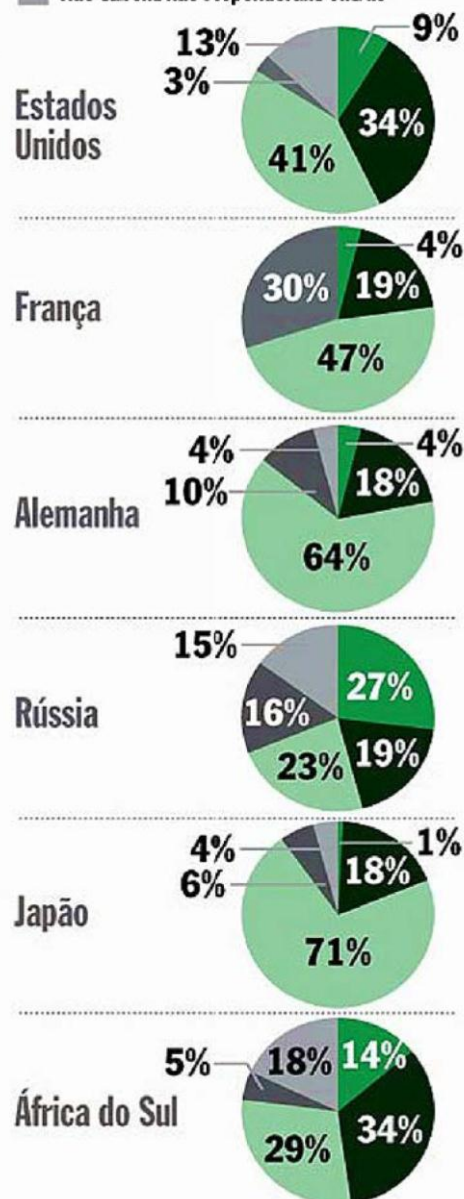


Figura 3: Recorte de Pesquisa CNT/Sensus  
Fonte: Veja (2012, p. 70)



Tal resultado deixa claro como é grande o interesse sobre a Amazônia. Até países tidos como defensores do não intervencionismo, como a Alemanha e a França, apresentaram percentuais, respectivamente, de 10% e 30% a favor da internacionalização da Amazônia, além de 64% e 47% que o Brasil deve administrá-la segundo regras internacionais.

#### 4.4 CONCLUSÃO PARCIAL

Em face do exposto, é possível constatar que a cobiça sobre a Amazônia Brasileira é um fato incontestável. As pretensões reais sempre estão ocultas sob os pretextos ecológicos ou antropológicos.

Essas pretensões reais, na verdade, são as riquezas naturais da região, com destaque para água, recursos minerais e a variedade genética vegetal. O primeiro item está cada vez mais escasso no planeta tendo em vista as mudanças climáticas. O segundo, tendo como exemplo o petróleo, já tem previsão de esgotamento para a maioria dos países em até cinco décadas. O terceiro é por muitos considerada a principal riqueza da Amazônia que, segundo eles, tornará possível a cura de inúmeras enfermidades.

Há fatores que facilitam o crescimento dessas ameaças. Dentre eles, destaca-se a dificuldade para atuação efetiva do poder público na região Amazônica, favorecendo a ocorrência de delitos e crimes de toda ordem. Somado a esse aspecto, a existência de vazios demográficos e de áreas pouco integradas ao território brasileiro abrem espaço para atuação de agentes externos ou financiados por capitais estrangeiros com interesses distintos da Nação Brasileira.

Por fim, enfatiza-se que o principal pretexto em foco para buscar a obtenção dessas riquezas é a questão indígena e o que lhe é mais latente: a demarcação de terras.

## 5 A QUESTÃO INDÍGENA NO MUNDO

### 5.1 ABORDAGEM HISTÓRICA

Inicialmente, o primeiro documento que diz respeito à proteção das minorias pela ONU é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Em seguida a isso, em 1949, a Assembleia Geral solicitou a realização de um estudo sobre a condição das populações indígenas na América, sendo que tal estudo não prosperou.

Em 1957, a OIT ratificou a Convenção 107 sobre Populações Indígenas e outras Populações Tribais e Semitribais em Países Independentes (ONU, 1957). Foi o primeiro instrumento jurídico internacional a regular, de maneira específica, os direitos das populações indígenas.

Algumas abordagens esparsas também regulavam o tema. Como exemplo, podem ser citadas as Resoluções 1235 (ONU, 1967) e 1503 (ONU, 1970) do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

A Resolução 1235, por exemplo, estipulou que as ONGs com poder consultivo junto ao ECOSOC podem submeter declarações orais ou escritas referentes à violação de direitos humanos e liberdades fundamentais. Essas declarações ocasionalmente continham inserções sobre os índios do Brasil.

Por sua vez, a Resolução 1503 estipula procedimentos confidenciais para o exame de comunicações sobre violações de direitos humanos. A análise inicial é feita pela Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias. Após análise prévia, este órgão poderia submeter a questão à Comissão de Direitos Humanos da Nações Unidas (CDH).

Por um bom tempo, todas as declarações dirigidas à ONU eram tratadas pela então Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), em especial pela Subcomissão sobre Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias. Em 1982, a ONU criou um foro institucional específico para esta temática: o Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas (GTPI)(CORDEIRO, 1999).

Com a mudança de atitude em relação ao índio, foi confeccionada em 1989 a Convenção 169 sobre Populações Indígenas e outras Populações Tribais e Semitribais em Países Independentes. Esse documento consolidou, em nível internacional, a doutrina de respeito à diferença. Por meio desta, as comunidades indígenas deixavam de ser consideradas em estágio civilizatório mais atrasado em relação ao

“homem branco”, que era consagrado em expressões como “tal tribo ainda se encontra na idade da pedra lascada”. A partir daí, a ideia vigente era que o processo cultural do índio era independente não podendo, dessa forma, ser comparado com o das demais etnias (FUNAI, 1989).

A atuação da ONU não se restringe apenas às atividades legislativas, mas também a eventos com impacto na temática indigenista internacional. Como exemplo, aborda a declaração do Ano Internacional do Índio, a estipulação da Década Internacional do Índio e a criação do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas. Em especial, explicita que essas iniciativas colocam na pauta da imprensa mundial o assunto.

A Agenda 21 (ONU, 1992), produto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em seu capítulo 26, trata da conexão entre a questão indígena e a biodiversidade. Entre seus objetivos, está o reconhecimento de que as terras das populações indígenas e suas comunidades devem ser protegidas contra atividades que sejam ambientalmente insalubres ou que as populações indígenas em questão considerem inadequadas social e culturalmente.

No contexto da América do Sul, revestem-se de significado a Declaração (1948) e a Convenção sobre Direitos Humanos (1969), a última mais conhecida como Pacto de São José da Costa Rica. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão da Organização dos Estados Americanos responsável pela área, confeccionou em 1997 a Proposta de Declaração Interamericana sobre o Direito dos Índios, estando o processo ainda em andamento.

A partir dos anos 1990, verificou-se a atuação mais intensa de ONGs na questão indígena. Outra terminologia aplicada a esses agentes é a de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A finalidade de atuação é a mesma, mas as últimas tem maiores condições legais de serem financiadas pelas pessoas jurídicas de direito público interno.

Faz-se uma ressalva que muitas das convenções e declarações citadas acima ainda estão em vigor e efetivas. Em virtude disso, fundamentaram algumas das argumentações apresentadas na seção seguinte.

## 5.2 A QUESTÃO INDÍGENA NA ATUALIDADE

Autonomia ou autodeterminação: o acordo nas negociações internacionais esbarra na sutileza das palavras. [...] Ter reconhecidos seus direitos e autonomia é o primeiro passo para que os índios possam buscar o caminho que querem no mundo. 'A Declaração Universal é um documento que representa uma verdadeira ascensão dos povos indígenas na comunidade internacional, um status de povo que tem sido reprimido desde o início da expansão da civilização ocidental', afirma Mércio Pereira Gomes, Presidente da Funai. O mesmo efeito político, segundo ele, ocorre no caso da Declaração Americana, que reconhece a forma específica como ocorreu o processo colonial nas Américas. No âmbito nacional, as conferências regionais representam, de uma forma inédita, a organização dos índios para a tomada de decisão sobre a política indigenista (FILIPE, 2006, p. 43).

A citação acima extraída de um artigo da Revista Brasil Indígena retrata bem alguns tópicos da concepção atual sobre a questão indígena no planeta. A busca de maior autonomia ou de autodeterminação é o litígio mais contundente desta temática, o qual tem grande influência no processo de demarcação de terras indígenas. A necessidade de maiores amparos legais para os direitos indígenas também são buscados. Da mesma forma, a participação no planejamento e na implementação da política indigenista também está na pauta do dia.

A partir de 1982, com a criação do foro institucional específico na ONU, o Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas (GTPI), a temática respectiva ganhou mais força. Anteriormente, essas questões seguiam, junto com todo leque dos litígios referentes aos direitos humanos, para Comissão de Direitos Humanos (CDH) ou diretamente para Subcomissão sobre Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias. Com essa nova esfera competente para dirimir conflitos de interesses referentes aos índios, ficou mais fácil realizar denúncias e as apurações se tornaram mais céleres (CORDEIRO, 1999).

Além disso, a centralização do processo permitiu maior transparência e eficiência ao processo, conforme fica nítido no fato abaixo relatado:

O elevado número de comunicações transmitidas ao Secretariado das Nações Unidas sobre a situação dos índios lanomâmi deu origem à elaboração de um dossiê que em 1989 chegou a ser examinado pelo grupo de comunicações da Subcomissão. No entanto, o envio oportuno de informações sobre as ações governamentais na área de assistência à saúde e com vistas à demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos lanomâmis permitiu sustar a consideração do assunto no grupo de trabalho, neutralizando-se

dessa maneira a continuidade dos procedimentos confidenciais (CORDEIRO, 1999, p. 111).

Sobre a questão de autodeterminação, várias normas abordam o assunto. Por exemplo, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos da ONU fazem referência ao tópico três vezes cada um. O sentido sempre é similar. Segue-se a citação de dois artigos da primeira legislação acima referenciada.

Artigo 3

Os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

Artigo 4

Os povos indígenas, no exercício do seu direito à autodeterminação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais, assim como a dispõem dos meios para financiar suas funções autônomas (FUNAI, 2011).

À primeira vista, o entendimento é que a autodeterminação se refere aos assuntos internos da aldeia e não um direito de secessão. Faz a ressalva que às leis cabem várias interpretações. De forma sintética, uma interpretação *praeter legem* (além da lei) pode fazer uma leitura à luz de uma doutrina oportunista, focada na defesa de minorias étnicas oprimidas, como aconteceu em Kosovo. As ciências jurídicas não são exatas, pois o sujeito e o objeto - o ser humano - se confundem. Nesse viés, leis são analisadas sob o prisma que favorece a parte que a usa como fundamento. Essa incerteza permeia hoje também as questões indígenas, em especial a demarcação de terras indígenas na fronteira (ZENDIM, 2004).

Em virtude dessa questão controversa, vários países asiáticos tem procurado excluir suas populações aborígenes do âmbito de aplicação do projeto da declaração, defendendo que o conceito de povos indígenas seja restrito às populações pré-colombianas da América e pré-coloniais da Oceania (CORDEIRO, 1999).

Sobre o outro tema referenciado, a participação das comunidades indígenas no planejamento e implementação da política indigenista, a grande parte das nações do mundo aquiescem. Apenas enfatiza-se que essa participação é regulada pelas Cartas Magnas dos respectivos países, dentro do processo de representatividade característico do regime de estado democrático (VISACRO, 2009).

A questão ambiental também entremeia internacionalmente a temática indígena, em especial quando há superposição das unidades de conservação e terras indígenas. Como afirmou Furriela & Vale (2000), a convivência entre a política indigenista e a política ambiental nem sempre tem sido harmoniosa e complementar.

A inserção do Capítulo 26 na Agenda 21 (ONU, 2011) é outra comprovação desse liame. A Agenda 21 é o resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, no Rio de Janeiro, também conhecida por ECO-92. O Capítulo 26 trata especificamente sobre questões indígenas. Em suma, essa seção traça diretrizes gerais para aliar qualidade de vida, manutenção da cultura e costumes indígenas com o desenvolvimento sustentável.

O processo de globalização foi catalisado pela evolução dos sistemas de transportes e comunicações, o que permitiu a criação da dita “aldeia global”. Isso trouxe como consequência a participação de muitos agentes simultaneamente nas questões indígenas. Exemplo disso foi que dois dias após um incidente – não ligado aos índios - no canteiro de obras da Hidrelétrica de Jirau a Comissão Interamericana de Direitos Humanos cobrou solução ao Brasil dos problemas que seriam criados para as comunidades indígenas do entorno (VEJA, 2011a). Só basta uma centelha para iniciar um movimento em prol da defesa dos direitos das minorias indígenas.

Nesse mesmo ensejo, entra a participação das ONGs sejam as com sede ou sucursal no país onde aconteceu algum problema ou aquelas que monitoram pela rede mundial de computadores os acontecimentos acerca dos índios. Esse denominado terceiro setor cada vez cresce mais, ocupando os vácuos deixados pelas instituições públicas. Acrescenta-se que muitas vezes as ONGs fazem parte de uma orquestração realizadas por outras entidades ou até por Estados estrangeiros, funcionando como testa-de-ferro de tais organismos(ZENDIM, 2004).

Como já foi abordado na sinopse histórica, as organizações intergovernamentais - ONU, OEA, Banco Mundial e G7 – aumentam sua participação nas questões indígenas. O G7, por exemplo, financia, por meio do Banco Mundial, o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL). O PPTAL tem participação efetiva nas demarcações de terras indígenas na Amazônia brasileira.

Outros agentes também atuam na questão indígena, variando o grau de intensidade dependendo do país: o clero, missionários, população civil afetada por

demarcações, cientistas, antropólogos, dentre outros. Essa gama de interesses e formas de atuação distintas torna mais complicada essa questão.

Por outro lado, as comunidades indígenas melhoraram muito sua organização, em particular, a partir da década de 1990. Conforme Albert (2000), as associações indígenas deixaram de ser meros expectadores da condução da política indigenista e passaram a participar do processo.

No mesmo sentido, Visacro (2009) assinalou que as associações indígenas se organizaram de forma bastante elevada, inclusive com o agrupamento de muitas delas. Exemplo claro é a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), a maior organização indígena do país, congregando 75 organizações membros dos nove Estados da Amazônia Legal (Amazonas, Acre, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins).

Em 2007, existiam, somente na Amazônia Ocidental, 168 organizações indígenas. Elas incluíam, além das tradicionais associações comunitárias, um diversificado conjunto de organizações afins como a Comissão de Articulação das Comunidades Indígenas e Ribeirinhas (CACIR), a Associação das Mulheres Indígenas do Distrito de Iauareté (AMIDI), a União das Mulheres Artesãs Indígenas do Médio Rio Negro (UMAI), o Conselho dos Professores Indígenas da Amazônia (COPIAM, dentre muitas outras.

### 5.3 CONCLUSÃO PARCIAL

Constatou-se, portanto, que a questão indígena em âmbito internacional está cada vez mais complexa. O governo do país do qual os indígenas fazem parte tem que, pelo menos, saber das intenções da participação de determinado agente externo nos assuntos referente aos índios, para poder prever suas consequências.

Dois atores internacionais merecem destaque especial em virtude da sua comprovada capacidade de mobilização, na sequência, da mídia, dos formadores de opinião, da opinião pública e da sociedade: as organizações intergovernamentais e as ONGs. Normalmente, até os outros agentes citados fazem parte ou são influenciados por esses dois.

Recordam-se também as temáticas em voga mundialmente sobre os índios: a autodeterminação, a participação na formulação da política indigenista, o meio ambiente e os foros globais e regionais de composição de litígios.

A autodeterminação dos povos indígenas é um assunto bastante polêmico. Embora tal direito seja tutelado em acordos dos quais o Brasil é signatário, a interpretação dada aos dispositivos legais não mitiga a questão da soberania. Como a hermenêutica jurídica é mutável e condicionada a pressões e interesses, não se pode afastar os riscos que tal prerrogativa apresenta à soberania nacional.

Do mesmo modo, a questão ambiental é bastante interligada à temática dos grupos indígenas no âmbito internacional. A existência do capítulo 26 na Agenda 21 demonstra essa ligação. Tendo em vista o crescimento da preocupação com a questão ambiental à esteira do aquecimento global, houve também um aumento da atenção à questão indígena.

Cada vez mais as organizações intergovernamentais aumentam sua participação nas questões indígenas. Exemplo claro disso é a participação do G7 no Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL).



## 6 A POLÍTICA INDIGENISTA COM ENFOQUE EM TERRAS INDÍGENAS

### 6.1 ABORDAGEM HISTÓRICA

Logo após a proclamação da República, foi promulgada a Constituição de 1891, a qual não fez referência à questão indígena. As terras devolutas – terrenos públicos cuja propriedade nunca pertenceu a um particular – pertenciam aos Estados recém- promovidos a províncias.

Em 1910, foi criado o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPI/TIN), tendo como chefe Rondon. A orientação era substituir a catequização religiosa pela proteção leiga do Estado. Logo em seguida, o SPI/TIN, por meio do Decreto nº 8072, garantiu aos índios a posse efetiva dos territórios ocupados e sua proteção contra invasões. Da mesma forma, orientava o respeito aos costumes e cultura indígena, ao mesmo tempo em que estimulava o desenvolvimento da agropecuária nas aldeias. Em 1914, ocorreu a divisão desse órgão, dando origem ao Serviço de Proteção ao Índio (CUNHA, 1995a).

Sob o foco individual, o índio era considerado incapaz relativamente de executar atos na vida civil, devendo ser tutelado para validade dos mesmos, conforme estipulava o Código Civil de 1916. Essa incapacidade era absoluta, sendo o índio colocado no mesmo estágio que os menores impúberes (LIMA, 2001).

O SPI não teve grande apoio nas suas empreitadas, em especial na demarcação de terras indígenas já que dependia dos Estados para esse intento, os quais não tinham interesse algum de perder o controle desses quinhões de terra. Nesse período, a questão fundiária indígena ficou totalmente estagnada.

Com a saída de Rondon do SPI, em 1913, o índio foi transformado em trabalhador nacional. O esforço do SPI passou a ser a rápida integração do índio ao sistema produtivo brasileiro. O enfoque era extremamente assimilacionista pelo qual se visava incorporar o mais rapidamente o índio à cultura nacional, para que ele deixasse para trás sua cultura dita atrasada. Seguindo essa linha, Getúlio Vargas, em 1930, transfere o SPI para a alçada do Ministério do Trabalho (CUNHA, 1995b).

Em 1934, a Constituição Federal transfere a subordinação do SPI ao Ministério do Exército, mantendo o foco do índio como mão-de-obra, mas somando a questão de defesa das fronteiras. Nesse sentido, adotou-se a postura de integrar o

índio, evitando a atração pelas nações limítrofes. Nessa mesma constituição, garantia-se aos índios a posse da terra onde estavam permanentemente localizados, o que representou avanço significativo no ordenamento territorial indígena (BASTOS, 2002).

Em 1939, o SPI passa ao Ministério da Agricultura, sendo criado o Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI). O foco novamente passa a ser a colonização e ocupação do território. Nesse viés, Getúlio Vargas cria a Fundação Brasil Central, dando início aos trabalhos da Expedição Roncador-Xingu. Os irmãos Vilas Boas, integrantes da expedição, estabelecem duas pistas de pouso com o apoio das Forças Armadas, embriões dos primeiros postos militares do Xingu. Os índios Xavantes são contatados e começa a se desenvolver projetos junto aos índios Kamayurá. O CNPI, então presidido por Rondon, dá início ao que seria o Parque Indígena do Xingu, dentro de uma estratégia de Defesa Nacional (MENEZES, 1991).

A Constituição de 1946 não altera a de 1934 em relação aos temas indígenas. Mantinha-se o foco integracionista confirmado posteriormente na doutrina mundial pela Convenção 107 da OIT de 1967 (LENZA, 2008).

O SPI é corroído por denúncias de maus-tratos e corrupção na década de 1950, o que culmina com sua extinção em 1967 e é criada a Fundação Nacional do Índio, no governo Castelo Branco. Isso confere visibilidade positiva à atuação do equipamento institucional do Estado no plano internacional (CORDEIRO, 1999).

Ressalta-se que a Emenda Constitucional de 1969 atribuiu o direito originário de posse das terras ocupadas aos índios. Dessa forma, estavam eivados de nulidade os atos de qualquer natureza que tenham por objeto o domínio, a posse, ou a ocupação de terras. No mesmo sentido, o ato de identificação, demarcação e homologação das terras indígenas possuía caráter meramente declaratório, pois o direito de posse das terras já havia surgido com a anterior ocupação pelos índios (SANTILLI, 1999).

Em 1973, é criado o Estatuto do Índio ainda sob a orientação da Convenção 107 da OIT, ou seja, o prisma assimilacionista. Está em vigor até hoje, sendo que muito dos seus artigos devem ser lidos à luz da Constituição Federal de 1988. Isso é devido ao fato da Carta Magna Brasileira está alinhada à posterior Convenção 169 da OIT (1989) que adotou a postura de respeito às diversidades. Em suma, a Consti-

tuição Federal recepcionou o Estatuto do Índio, como um todo, mas os seus artigos que contrariam a constituição são inválidos.

Em Decreto Executivo (BRASIL, 2006), o governo instituiu a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI). Tal órgão possui na sua composição diversos segmentos da sociedade e tem, entre outros, o objetivo de incentivar a participação dos povos indígenas na formulação e execução da política indigenista do Governo Federal.

A Síntese da 13ª Reunião Ordinária da CNPI tratou de alguns assuntos relevantes como os Projetos de Lei (PL) acerca do Estatuto do Índio, da Mineração e sobre PL 3571/2008 que trata sobre o próprio Conselho Nacional de Política Indigenista. Fica evidenciada nessas reuniões a grande participação dos segmentos sociais, em especial das associações indígenas.

## 6.2 A POLÍTICA INDIGENISTA BRASILEIRA

A Política Indigenista Brasileira é estabelecida pelas legislações acerca do assunto, desde a norma fundamental – a Constituição Federal – até as Portarias e regulamentos do Poder Executivo. É à luz dessas legislações que esta política será apresentada.

Em virtude da sua importância para solução do problema, a política indigenista referente às terras indígenas será tratada em seção específica.

### 6.2.1 As diretrizes constitucionais

Santos (1995) caracteriza o processo de inserção na Constituição de 1988 da Convenção 169 da OIT. Tal conduta extingue a postura etnocentrista, pelo qual o “homem branco” possuía cultura superior ao índio, assinalando a mudança do foco integracionista para o do respeito à diferença cultural.

Corroborando tal ponto de vista, Cunha (1995b) relata a absorção pelo novo texto constitucional da postura de respeito às diferenças. Nesse momento, passou-se a não encarar os indígenas como um grupo em estágio civilizatório anterior ao da cultura ocidental e sim que seguia uma linha independente, com valores, metas e costumes específicos.

É nesse contexto que o artigo 22 assinala a competência privativa da união para legislar sobre populações indígenas. Muda a concepção antiga que normalmente aparecia como incorporar ou integrar os índios, ou silvícolas, à comunidade nacional.

O artigo 49 combinado com o artigo 231, § 3º, estipula a competência exclusiva do Congresso Nacional para autorizar a exploração de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais nas reservas indígenas. Já que a propriedade da terra é da União e a comunidade somente tem a posse, os índios não podem dispor dos seus bens livremente. Este dispositivo também transmite a ideia da permanência da tutela do índio aos cuidados do poder público.

O artigo 129 estabelece como competência do Ministério Público a defesa judicial dos direitos coletivos das populações indígenas. No mesmo sentido, o artigo 232 atribuiu personalidade jurídica às comunidades para atuar em prol dos seus interesses.

O artigo 231, *caput*, estipula resumidamente os direitos indígenas:

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 (BRASIL, 1988).

O texto constitucional traz expressa a adaptação do Brasil à Convenção 169 da OIT, no respeito à diversidade, mas mantendo a proteção estatal aos índios.

O artigo 210 estipula que o ensino fundamental será ministrado em língua portuguesa, sendo assegurado aos índios também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. O Estado deve igualmente proteger as manifestações das culturas indígenas.

A questão de saúde não possuiu diferenciação. Apenas o tratamento diferenciado não por ser índio, mas por viver em certas regiões com elevados índices de incidência de certas enfermidades, a exemplo da malária, leishmaniose, dentre outras.

### 6.2.2 O Estatuto do Índio

Inicialmente, o Estatuto do Índio, Lei 6001, de 19 de dezembro de 1973, seguindo a Convenção 107 da OIT, manteve o prisma integracionista, o que fica claro no seu Art. 2º, II; “prestar assistência aos índios e às comunidades indígenas ainda não integrados à comunhão nacional”. Dessa forma, está este dispositivo em particular em desacordo com a Constituição Federal de 1988, o que o torna inválido.

Ressalta-se que o Estatuto do Índio, conforme anteriormente assinalado, foi recepcionado pela Constituição de 1988. A leitura de alguns dispositivos, entretanto, deve ser feita à luz da nova Carta Magna Brasileira. Um exemplo é o acima citado. Tal procedimento de hermenêutica jurídica é feito pelos operadores do direito. Em síntese, o Estatuto fica vigente naquilo que não contraria o texto constitucional.

Nesse sentido, aos índios são aplicados as normas constitucionais relativas à naturalidade e cidadania, mas o exercício dos direitos civis e políticos pelo índio depende da verificação do grau de capacidade do indivíduo. Tendo o discernimento necessário para praticar os atos, é plenamente capaz, não sendo, qualquer ato praticado é nulo na forma do artigo 8º do Código Civil de 2002.

As relações de trabalho são fiscalizadas pelo órgão de proteção – FUNAI, associações e sindicatos. Nas relações de família e sucessão, regime de propriedade e nos negócios realizados entre índios respeitam-se os seus usos, costumes e tradições. Faz-se a ressalva que a aplicação das normas consuetudinárias do grupo indígena – denominado sistemas jurídicos indígenas – é feito de forma complementar, podendo até os índios envolvidos optarem pela aplicação do direito comum (CORDEIRO, 1999).

A FUNAI é responsável pela gestão do patrimônio indígena, com a participação dos grupos tribais ou lhe ser inteiramente confiada caso demonstrem capacidade efetiva para isso. Esse aspecto deixa margem para que organizações, a despeito de apoiarem as comunidades indígenas, solicitem essa autonomia para comunidade para que possam mais facilmente atuarem, em nome dos índios, mas em proveito próprio (ZENDIM, 2004).

### 6.3 TERRAS INDÍGENAS

Oliveira (1995) assinala que ocorreram evoluções na condução dos assuntos atinentes às reservas indígenas. As políticas públicas, contudo, ainda buscam resolver o que ele pejorativamente denomina de “problema indígena”.

Santilli (2000c) destaca que o tema fundiário é o mais importante da política indigenista. Por isso mesmo, é o que apresenta maior visibilidade na sociedade mundial.

A Constituição Federal de 1988 faz uma abordagem referente às terras indígenas:

Art. 231. São reconhecidos aos índios [...] os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (BRASIL, 1988, p. 115).

O caput do artigo já assinala que a demarcação realizada pela União é apenas um ato declaratório, ou seja, atesta um direito já existente. Então não existe cabimento algumas referências encontradas como doação ou cessão.

§ 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.(BRASIL, 1988, p. 116).

Pelo transcrito, também não há mais cabimento a concepção de se deslocar um tribo para ocupar um vazio demográfico ou uma região inóspita. Como a terra visa não somente a sobrevivência básica, mas também da cultura, costumes e tradições, é imprescindível que as tribos permaneçam na sua área (SANTILLI, 1999a). Vê-se também inserido no texto a preocupação ambiental, trazendo no seu bojo a concepção da sustentabilidade.

Segundo Albert (2000), os índios da Amazônia detém um notável domínio das terras preservadas. A superfície de terras indígenas é praticamente três vezes

maior que o total das unidades de conservação, sendo imprescindível um desenvolvimento sustentável das reservas, a princípio, conduzido pelas próprias associações indígenas.

A superposição de Unidades de Conservação (UCs) e terras indígenas (TIs) é de cerca de 12 milhões de hectares, 28 UCs com 18 TIs (FURRIELA & VALE, 2000). Foram constituídos grupos interministeriais para solucionar o problema, o que ainda não foi conseguido.

Prosseguindo na análise das terras indígenas, verificam-se mais dois dispositivos da Carta Magna que tratam sob o tema:

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

§ 3º - O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei (BRASIL, 1988, p. 116).

O que os índios detém é a posse e não a propriedade. Então, eles podem utilizar-se das riquezas das terras, mas não pode dispor delas, exceto se autorizado pela FUNAI, provada a condição da comunidade de realizar negócios na sociedade.

Um caso peculiar é o do patrimônio genético, elemento constitutivo ou da própria essência dos recursos naturais. Os índios podem usufruir de qualquer planta que tenha em sua comunidade, se o seu costume estipula que ela seja alimento ou remédio. Obter lucro, entretanto, comercializando a patente deste recurso é privativo da União (LIMA, 2000).

Embora a legislação seja clara, nem sempre é cumprida. É comum denúncia de roubo de patentes. Para se contrapor a isso, foi celebrado um Convênio entre a FUNAI e a EMBRAPA para permitir a prospecção botânica e a coleta de recursos genéticos em área indígena (LIMA,2000). Outra denúncia frequente é a referente a biopirataria, inclusive praticada por turistas. Tem se verificado a atuação de ONGs nas duas irregularidades (ZENDIM, 2004).

De forma similar, esse dispositivo constitucional estabelece que as riquezas e as utilidades existentes no solo das terras indígenas somente serão exploradas pelos silvícolas, cabendo-lhes, com exclusividade, o exercício das atividades de ga-

rimpagem, fiação e cata. A FUNAI adotará as providências necessárias para garantir aos indígenas o exercício dessas atividades, cabendo-lhe orientar a comercialização do resultado da exploração.

As autorizações de pesquisa e de concessões de lavra em terras indígenas serão outorgadas apenas para empresas estatais integrantes da administração, no caso de minerais estratégicos necessários à segurança e ao desenvolvimento nacional. Em casos excepcionais, após análise conjunta da FUNAI e do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), poderão ser concedidas autorizações de pesquisa e concessões de lavra a empresas privadas nacionais, as quais deverão ter seus setores de produção e comercialização dirigidos por brasileiros. Sempre que possível, deve ser utilizada a mão-de-obra indígena. Nos dois casos, é necessária a autorização do Congresso Nacional (RICARDO, 2000).

Também nessa exploração acontecem irregularidades. Muitos títulos minerários são adulterados e também ocorrem muitos grupos de mineradores clandestinos. A utilização do mercúrio nessa lavra é comum, trazendo sérios prejuízos para o meio ambiente (RICARDO, 2000).

De modo semelhante, embora as usinas hidrelétricas tenham que se fundamentar no Estudo de Impacto Ambiental, além das outras exigências, para construção, sempre há problemas quando o lago da represa atinge uma reserva indígena. Muitas das vezes, ONGs, defendendo interesses de empresas estrangeiras concorrentes das brasileiras, intitulam-se defensoras dessa causa e criam entraves à construção desta Usina (AZAMBUJA JÚNIOR, 2004).

O manejo florestal também pode ser realizado segundo as regras do Código Florestal e sob a coordenação da FUNAI. Também, a participação das sociedades indígenas no lucro é a regra (LIMA, 2000).

A dificuldade de fiscalização leva muitas vezes ao descumprimento dessas normatizações, causando prejuízo para a comunidade indígena, para o meio ambiente e para o desenvolvimento nacional. Além disso, cria margem para ONGs e órgãos intergovernamentais alegarem que o país não está dando a atenção devida às questões ambientais assim como está desrespeitando os direitos das minorias étnicas indígenas.

A Constituição Federal de 1988 também deixa expressa a natureza da relação jurídica entre os índios e as reservas indígenas:



§ 4º - As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis (BRASIL, 1988, p. 116).

Portanto, não é possível vender nem ceder as terras, mesmo sem ônus. Da mesma forma, a posse é da comunidade indígena enquanto ela existir, enquanto a propriedade é da União para sempre.

Em sentido análogo, é descrito que:

§ 5º - É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco (BRASIL, 1988, p. 116).

A regra, então, é pela não remoção dos índios pois da terra deriva sua sobrevivência. A exceção é a retirada dos indígenas, com autorização do Parlamento, nos casos de procedimento de defesa civil ou de proliferação de doenças.

No mesmo viés a Constituição estabelece que:

§ 6º - São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé (BRASIL, 1988, p. 116).

Derivado da posse originária dos índios, não cabe a alegação de direitos adquiridos por terceiros referentes às terras indígenas. Com isso, não é cabível a indenização justa e prévia por desapropriação, exceto pelas benfeitorias se o suposto proprietário não tinha ciência de que se tratava de terras indígenas.

Por fim, o Parágrafo 7º do Art. 231 da Constituição assinala que não se aplica o fomento à atividade mineradora nem às cooperativas da mesma espécie no caso de terras indígenas. Essa medida mantém o tratamento tutelar característico da política indigenista brasileira.

## 6.4 CONCLUSÃO PARCIAL

Verificou-se, portanto, que a política indigenista brasileira, apesar de seguidos avanços e retrocessos, evoluiu bastante. Em pouco mais de um século, saiu da total indiferença até a regulação detalhada das áreas que envolvem a temática indígena.

A base da política indigenista brasileira ainda é o Estatuto do Índio de 1973. Essa legislação guarda bem o aspecto de tutela ao índio fornecido pelo Estado. Apenas se endossa a ressalva que, mesmo estando em vigor, vários dispositivos desse compêndio legal somente tem valor se feita sua leitura com adaptação às normas gerais estabelecidas na Constituição de 1988. Um exemplo claro disso é a mudança do Estatuto para Constituição do foco integracionista para o de respeito à diferença cultural.

Essa nova acepção de respeito à diferença cultural trata os costumes e hábitos indígenas num paralelismo à cultura dos não índios. A antiga teoria integracionista tratava o índio como num patamar mais atrasado e, portanto, era necessário que, no mais curto prazo de tempo, ele se inserisse no nível cultural do não índio.

No que se refere ao ordenamento territorial, foi destacado que a propriedade das terras indígenas é da União, cabendo ao índio o exercício dos direitos de posse. Logo, não cabe aos grupos indígenas a prerrogativa de alienar as terras que ocupam.

Da mesma forma, à União compete demarcar as terras indígenas. No prosseguimento, cabe também a este ente federativo a obrigação de proteger e fazer respeitar as condicionantes desse seu patrimônio.

O problema, entretanto, é que as questões acerca dos índios, em especial o conflito de terras, envolvem muitos agentes de interesses discordantes. Evidencia-se a atuação de ONGs, organizações intergovernamentais, movimentos sociais e até outros países, como o já mencionado Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL).

Em face do exposto, é crucial realizar as etapas da demarcação de reservas indígenas, estudadas em seguida, da melhor forma possível. As brechas nos ritos

demarcatórios servem de pretexto para denúncias nos foros internacionais e causam sérios transtornos ao país.

## **7 O PROCESSO DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS**

### **7.1 O PROCEDIMENTO LEGAL**

O fundamento da demarcação das terras indígenas encontra-se na própria Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). A Carta Magna dá aos índios o direito originário sobre a terra que tradicionalmente ocupam cabendo à União o processo de demarcação.

O Estatuto do Índio (BRASIL, 1971) referencia também esse processo. Em seu artigo 19, estabelece que a demarcação será regulada por Decreto do Executivo.

O Decreto nº 1.775 que prevê os procedimentos administrativos a serem executados nesse processo. Por outro lado, a Portaria do Ministro da Justiça nº 14 (BRASIL, 1996b) estabelece as regras sobre a elaboração do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação de Terras Indígenas, ao que se refere o § 6º, do artigo 2º do Decreto nº 1775 (BRASIL, 1996). Esses dois compêndios legais serão as bases legais do rito abordado na sequência.

As terras indígenas serão demarcadas administrativamente, ou seja, tendo como base a atuação do Poder Executivo, sob a alçada do Ministério da Justiça. A Fundação Nacional de Assistência ao Índio (FUNAI) dará início ao processo e o orientará. Nesse sentido, a FUNAI, por meio de Portaria, nomeará um antropólogo de qualificação reconhecida para fazer estudo de identificação.

A FUNAI também designará grupo técnico especializado, composto preferencialmente por servidores do próprio quadro funcional, coordenado por antropólogo, imbuído de realizar estudos complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário. Quando for o caso, esse grupo solicitará a colaboração de membros da comunidade científica ou de outros órgãos públicos para realização do mencionado estudo. Esse arcabouço subsidiará a delimitação (BRASIL, 1996a).

Quando necessário, o levantamento fundiário pode ser realizado em conjunto com órgão federal ou estadual, sendo os técnicos designados vinte dias após a solicitação da FUNAI. Publicado o ato que constituiu o grupo técnico, os órgãos públicos devem, no âmbito de suas competências, e às entidades civis é facultado, prestar-lhe informações sobre a área do objeto de identificação (BRASIL, 1996a).

Encerrados os trabalhos de identificação e delimitação, o grupo técnico apresentará à FUNAI relatório circunstanciado, caracterizando a terra indígena a ser demarcada.

O relatório circunstanciado de identificação e delimitação, segundo a Portaria nº 14 do Ministério da Justiça, será devidamente fundamentado em elementos objetivos, e abrangerá, necessariamente, além de outros elementos considerados relevantes pelo Grupo Técnico, dados gerais e específicos (BRASIL, 1996b).

Nos dados gerais, serão assinaladas as informações gerais sobre os grupos indígenas envolvidos, pesquisa sobre o histórico de ocupação da terra indígena e identificação das práticas de secessão eventualmente praticadas pelo grupo.

Como dados específicos, devem ser delineados os seguintes itens: distribuição das aldeias, atividades produtivas desenvolvidas, as áreas imprescindíveis à preservação dos recursos necessários ao bem estar econômico e cultural do grupo indígena, as premissas demográficas e culturais, e o levantamento fundiário, em especial os ocupantes não índios.

O relatório será instruído ainda de carta topográfica, onde deverão estar identificados os dados referentes a vias de acesso terrestres, fluviais e aéreas eventualmente existentes, pontos de apoio cartográficos e logísticos e identificação dos detalhes que apoiarão o trabalho de demarcação.

Aprovado o relatório pela FUNAI, este será publicado, no prazo de quinze dias contados da data que o receber, constando o resumo do mesmo no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da Unidade Federada onde se localizar a área sob demarcação, acompanhado de memorial descritivo e mapa da área, devendo a publicação ser afixada na sede da Prefeitura Municipal da situação do imóvel (BRASIL, 1996a).

Desde o início do procedimento demarcatório até noventa dias após a publicação de que trata o parágrafo anterior, poderão os estados e municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados manifestar-se, apresentando à FUNAI razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos domaniais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório de que trata o parágrafo anterior.

Nos sessenta dias subsequentes ao encerramento do prazo de que trata o parágrafo anterior, o órgão federal de assistência ao índio encaminhará o respectivo

procedimento ao Ministro de Estado da Justiça, juntamente com pareceres relativos às razões e provas apresentadas.

Em até trinta dias após o recebimento do procedimento, o Ministro de Estado da Justiça decidirá por uma das três alternativas referenciadas a seguir. Declarar, mediante portaria, os limites da terra indígena, determinando a sua demarcação. Prescrever todas as diligências que julgue necessárias, as quais deverão ser cumpridas no prazo de noventa dias. Desaprovar a identificação, retornando os autos à FUNAI, mediante decisão fundamentada (BRASIL, 1996a).

Faz-se a ressalva que os trabalhos de identificação e delimitação de terras indígenas realizados anteriormente poderão ser considerados pelo órgão federal de assistência ao índio para efeito de demarcação, desde que compatíveis com os princípios estabelecidos no Decreto 1775/1996.

Verificada a presença de ocupantes não índios na área sob demarcação, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) dará prioridade ao respectivo reassentamento, segundo o levantamento efetuado pelo grupo técnico.

Em até trinta dias após a publicação do decreto de homologação, o órgão federal de assistência ao índio promoverá o respectivo registro em cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda (BRASIL, 1996a).

O órgão federal de assistência ao índio poderá, no exercício do poder de polícia previsto no inciso VII do art. 1º da Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, disciplinar o ingresso e trânsito de terceiros em áreas em que se constate a presença de índios isolados, bem como tomar as providências necessárias à proteção aos índios.

Nas demarcações em curso, cujo decreto homologatório não tenha sido objeto de registro em cartório imobiliário ou na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda, os interessados poderão manifestar-se, nos termos do § 8º do art.2º, no prazo de noventa dias, contados da data da publicação deste Decreto. Caso a manifestação verse sobre demarcação homologada, o Ministro de Estado da Justiça a examinará e proporá ao Presidente da República as providências cabíveis.

Para o processo ser válido, o grupo indígena interessado deverá participar de todas fases do processo (BRASIL, 1996a).

## 7.2 ABORDAGEM DOUTRINÁRIA

Com o intuito de verificar o que a doutrina atualmente aborda da demarcação indígena, esse processo será dividido em quatro etapas: a identificação, a demarcação, a homologação e a regularização fundiária.

### 7.2.1 A identificação das terras indígenas

Segundo Cordeiro (1999), a identificação consiste na elaboração pela FUNAI da proposta de criação de uma área indígena, a partir da localização de um grupo específico e da realização de estudos etno-históricos, demográficos e sociológicos e do levantamento cartográfico e fundiário da região onde a sociedade indígena habita. Nesse contexto, são verificadas as particularidades culturais do grupo, seu modo de relacionamento com a terra, o grau de interação com a sociedade envolvente, e a extensão cultural do seu território, segundo os moldes do artigo 231 da Constituição Federal. A proposta da FUNAI é publicada no Diário Oficial da União e encaminhada à aprovação pelo Ministro da Justiça. Este pode determinar diligências adicionais, reafirmar a proposta ou aprová-la, declarando os limites da área indígena, por meio de Portaria.

Em suma, segundo Santilli (2000c), essa etapa visa apenas declarar oficialmente os limites da terra, já que as terras indígenas não são criadas e sim reconhecidas, tendo em vista a Carta Magna reconhecer o direito originário dos índios sobre as terras.

Os estudiosos da matéria ressaltam os problemas principais que prejudicam esse processo. Em virtude da complexidade desses óbices, a solução fica por vezes dificultada.

O primeiro problema é que, aproveitando o direito do contraditório assegurado pelo decreto 1775/1996, em conformidade com o artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, são realizadas todas as formas de pressões sobre o grupo técnico encarregado da identificação e delimitação. De um lado, encontram-se, via de regra, as comunidades indígenas, as associações indígenas, ONGs e, do outro, ocupantes do entorno, moradores não índios e políticos locais. É importante afirmar que muitas

das alegações são legítimas, porém algumas visam outros interesses que não o cumprimento da lei (SIMONIAN, 1999).

Em segundo lugar, esses autores assinalam a carência de antropólogos e a falta de experiência dos existentes. Em virtude disso, os atrasos e erros são frequentes na entrega dos laudos antropológicos (SANTILLI, 2000c).

Além disso, fatores climáticos e dificuldades de logística podem atrasar os trabalhos de identificação. Em especial, pode-se referenciar a falta de vias de transporte para acessar as terras indígenas na Amazônia (SANTILLI, 2000b).

Outra questão que dificulta o processo é a grande quantidade de demandas judiciais acerca da demarcação de terras (STF, 2009). Devido à grande quantidade de oportunidade para ingresso com recursos e agravos, o rito se torna muito demorado, chegando a levar décadas.

O ponto principal, entretanto, conforme assinala Santilli (1999b), é a falta de vontade política, caracterizando muitas vezes uma interrupção no processo, causando uma significativa demora ou até mesmo a não consecução da demarcação.

### **7.2.2 A demarcação das terras indígenas**

Esta etapa consiste na colocação física de sinais demarcatórios caracterizadores da área indígena por meio de picadas e aproveitamento de acidentes naturais. Esse trabalho conta normalmente como apoio do Serviço de Cartografia do Exército, por funcionários da própria FUNAI, ou mediante contratação de serviços de terceiros. Trata-se aqui da etapa que envolve maiores custos operacionais, em especial na Amazônia, em virtude das grandes áreas a serem demarcadas e que normalmente não são servidas por boa rede viária (CORDEIRO, 1999).

Concomitantemente com o processo de demarcação, o INCRA deve proceder ao reassentamento dos ocupantes não índios, dando-se prioridade, para tanto, aos cadastrados durante a etapa de delimitação (CORDEIRO, 1999). Essa tarefa também é bastante difícil seja pela necessidade de grande aporte de recursos, seja pela necessidade da estrutura habitacional que tem que possuir a área a ser ocupada pelos não índios removidos. Veja (2011c) registrou o fato que inúmeras famílias retiradas da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol estão morando em local que



não chega estrada, não possui saneamento básico, sendo que alguns não possuem nem rede de energia elétrica.

Santilli (2000c) afirma que a demarcação física é caracterizada pelos trabalhos de engenharia que materializam os limites oficialmente declarados. Acrescenta que também são afixados marcos de concreto e placas de identificação, e registradas as coordenadas geográficas do perímetro demarcado, de modo a se determinar com exatidão a extensão total da terra indígena.

Santilli (1999b) ressalta como grande problema para demarcação o que ele denomina de “esquizofrenia fundiária da União”. Há superposição de diversas áreas como unidades de conservação ambiental e terras destinadas a reassentamento pelo INCRA.

### **7.2.3 A homologação das terras indígenas**

A homologação consiste na ratificação formal do processo de demarcação e dos limites da área indígena mediante a expedição de decreto pelo Presidente da República. As áreas homologadas são registradas como propriedade da União em livro próprio no Serviço de Patrimônio e no cartório da comarca em que se localizam (CORDEIRO, 1999).

Normalmente esta etapa segue o ritmo da vontade política do Chefe do Executivo Federal. A partir de 1990, verificou-se um aumento da quantidade de homologação (SANTILLI, 1999b). Várias são as razões disso, com destaque para as pressões de organismos internacionais, de organizações não governamentais e da melhor estrutura das associações indígenas.

Santilli (2000c) ressalta que a natureza desse ato homologatório é meramente declaratório, ou seja, apenas reconhece o direito de posse dos índios já existentes originariamente.

### **7.2.4 A regularização fundiária**

Nessa etapa, acontecem duas atividades: a desintrusão das áreas da presença de ocupantes não índios e o saneamento de eventuais pendências judiciais

envolvendo títulos de propriedade incidentes sobre as áreas indígenas (CORDEIRO, 1999).

As áreas indígenas somente se consideram regularizadas quando estiverem devidamente registradas e desintrusadas. A FUNAI deve além disso manter sobre elas uma permanente vigilância e fiscalização, para coibir intrusões posteriores (MENDES, 1999).

Ressalta-se que o Artigo 231, § 6º, da Constituição Federal, estipula que são nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, domínio ou posse das terras indígenas por terceiros, e a União deve indenizar apenas as benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (BRASIL, 1988).

Conforme Santilli (1999b), essa fase, que deveria ser a mais fácil, torna-se bastante demorada tendo em vista injunções político-conjunturais além de manobras judiciais que atrasam o processo. Normalmente, esses recursos esgotam todas as instâncias sendo decididos ao final pelo já saturado Supremo Tribunal Federal.

### 7.3 AS DIMENSÕES DA DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

Nessa seção, as dimensões da variável independente - celeridade, transparência, efetividade e qualidade técnica do procedimento – serão explanadas.

#### 7.3.1 A celeridade

A celeridade significa leveza, presteza, rapidez, velocidade (FERREIRA, 2010). Nesse aspecto, será verificado se as demarcações estão ocorrendo em prazos compatíveis com as tarefas a serem realizadas.

Embora tanto o Estatuto do Índio (1973) e a Constituição Federal de 1988 tenham estipulado o prazo de cinco anos para a demarcação de todas terras indígenas, tal meta até hoje não foi atingida.

O PPTAL, em 1992, pressupunha que a modalidade da demarcação participativa, com os índios e as ONGs trabalhando efetivamente, traçando limites apenas por acidentes naturais, porém sem o rigor e a concretude que a demarcação física aufere, traria mais celeridade ao processo. O método foi testado, com apoio da Alemanha, nas cinco terras indígenas que compõem a “Cabeça do Cachorro”, no Esta-

do do Amazonas. Ao final, verificou-se que havia a necessidade da participação social, mas tinha que se manter as exigências técnicas da engenharia de demarcação. Tais conclusões resultaram na confecção do Decreto 1775/1996 (MENDES, 1999).

Segundo Cordeiro (1999), o Decreto nº 1775 inseriu o contraditório e a ampla defesa no processo de demarcação, facultando a apresentação de contestações de terceiros interessados nas áreas a serem demarcadas – considerando as partes do processo a União e os Grupos Indígenas beneficiados. Vendo apenas pelo foco da celeridade, o impacto foi negativo tendo em vista que a quantidade de recursos, sejam administrativos sejam judiciais, dilatam significativamente o transcurso do rito demarcatório.

No Brasil, houve historicamente a predominância de conjunturas políticas adversas à continuidade dos processos demarcatórios. Normalmente, o rito demarcatório era interrompido até que surgissem novas condições de prosseguimento. É o que Santilli (2000c) denominava de “hiatos de obstrução”. Embora reconhecendo um avanço a partir da década de 1990, como regra o processo de demarcação é caracterizado pela lentidão. Essa demora envolve tanto a dificuldade para realização dos procedimentos dada a precária estrutura para o empreendimento, como a falta de vontade política para cumprir o intento.

Os erros no trabalho inicial de identificação realizado pelo grupo técnico levam normalmente à necessidade de realização de diligências complementares. A título de exemplo, o então Ministro da Justiça Nelson Jobim determinou à FUNAI, em 1996, a efetuação de novas diligências, acarretando a dilação do prazo do processo (SANTILLI, 2000a).

Segundo Santilli (1999a), o prazo normal para realização de todas etapas, mesmo com contestações, seria de um ano. A reserva indígena Raposa Serra do Sol, por exemplo, foi identificada em 1993 e teve sua demarcação concluída apenas em 2010, ou seja, dezessete anos para conclusão de duas etapas do processo.

Conforme Luciano (2006), há casos em que processos de regularização de terras indígenas já duram mais de um século ou simplesmente nunca são concluídos. O principal problema não é o procedimento administrativo em si, mas o jogo de forças políticas e econômicas que o envolve. Tais situações, conforme já sinalizado, criam óbices quase intransponíveis para um processo de demarcação adequado.

### 7.3.2 A transparência

Transparência significa a qualidade de ser transparente. Transparente é definido pelo corpo que deixa passar os raios de luz, permitindo que se vejam os objetos através dele, diáfano, translúcido. o que se percebe facilmente; claro, evidente (FERREIRA, 2010). Nesse sentido, esse estudo verificará se a atuação dos agentes no processo, assim como seus objetivos, fica clara.

A inserção do contraditório pelo Decreto nº 1775/1996 trouxe mais transparência ao processo. Inicialmente, para o exercício dessa faculdade constitucional, é necessária a divulgação parcial e total dos resultados dos procedimentos, tanto em via oficial, como por meio de murais em locais públicos de grande circulação, sendo tais informativos instruídos por acervo de cartas topográficas e outros materiais que facilitem evidenciar a área demarcada. Na sequência, prazos significativos são prescritos para contestação dos atos do processo em todas as etapas, mesmo após a homologação (CORDEIRO, 1999).

Mesmo após a homologação pelo Presidente da República, ainda cabe recurso ao processo por meio do STF. Isso tem como base legal o princípio da inafastabilidade do poder judiciário, explícito no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. Doutrinariamente, isso é subsidiado no princípio da separação dos poderes e na teoria dos freios e contrapesos, pela qual os poderes governamentais estão sempre se contrabalançando até o equilíbrio (MORAES, 2011).

Além disso, a Constituição de 1988 também atribuiu às comunidades indígenas, com o concurso do Ministério Público, a titularidade para provocar diretamente a Justiça para o reconhecimento e demarcação de suas terras (SILVA, 1997).

Inúmeras questões, entretanto, retiram a transparência dos procedimentos de demarcação. Um deles é a falta de coerência do trabalho dos antropólogos. Cordeiro (1999) referencia que ocorrem laudos antropológicos que sugerem diferentes extensões de terra para a mesma comunidade indígena.

Ressalta-se que o critério adotado pelo Estatuto do Índio para a verificação da situação de indígena é o do auto-identificação e do reconhecimento como tal pelos demais. Por vezes, algum grupo solicita o reconhecimento como legitimidade para iniciar um processo de demarcação de terras indígenas e, com isso, realizar a aquisição de exclusividade de garimpagem, caça, pesca, dentre outros direitos.

Exemplo disso foi a solicitação da Associação das Comunidades Indígenas do Baixo Rio Negro (ACIBRIN). A FUNAI, a priori, não reconhecia a diferenciação do grupo do restante da sociedade cabloca da região, mas devido a alguns costumes como a prática do idioma nheengatu além de, nas festas católicas, ser cantada ladainha em latim, o antropólogo Márcio Meira registrou esses dados como apoiadores do reconhecimento do caráter etnicamente diferenciado da comunidade (MENDES, 1999).

A subjetividade do critério abre espaço para realização de pressões visando a manipulação do resultado. Com isso, a transparência do processo fica seriamente prejudicada.

Santilli (1996b) declara que é muito grande a desinformação que envolve o assunto, a precariedade e o caráter errático das informações veiculadas. Prossegue afirmando que se chocam a simpatia difusa da opinião pública pela defesa dos direitos indígenas com os conceitos simplistas de que se dá muita terra para pouco índio. Embora a legislação determine que o processo tenha ampla publicidade, isso nem sempre ocorre ou a informação veiculada possui falhas.

Um aspecto interessante é o instituto da demarcação participativa no esteio do Plano de Proteção de Terras Indígenas na Amazônia Legal (PPTAL), promovido no Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG7), fomentado pelo G7, por meio do Banco Mundial. Um dos requisitos do financiamento era a alta participação dos grupos indígenas e suas associações parceiras no processo – ONGs e organizações indígenas (SANTILLI, 2000a). Quando se leva num processo a privilegiar a opinião de uma das partes perante as outras, perde-se a imparcialidade e, dessa forma, a clareza nos procedimentos.

Ricardo (2000) assinalou que havia 27 empresas com solicitações de alvarás para exploração do subsolo de terras indígenas. Muitas dessas entidades participaram do processo de demarcação dessas áreas, às vezes diretamente, nas outras, por ONGs apoiadas.

Conforme afirmou Rosenfield (2009), a FUNAI tem um poder enorme, não usufruído por nenhum deputado ou senador. Nesse sentido, atua por atos administrativos (portarias, resoluções e instruções normativas), de autoria própria e respaldada por certos antropólogos e movimentos sociais como o Conselho Indigenista Missionário (CIMI). Tais pessoas e grupos passam, então, a legislar e a demarcar

novos territórios indígenas como se estivessem imbuídos de função messiânica, reconfigurando o território nacional.

No mesmo sentido, dispõe enfaticamente Cortês (2005) que algumas ONGs desempenham papel essencial na sustentação dos movimentos indígenas que influem no processo de demarcação, dissimulando os objetivos reais dos seus patrocinadores ocultos aos quais servem como uma espécie de testas-de-ferro.

### 7.3.3 Qualidade técnica do procedimento

Por meio dessa dimensão, foi visualizado se os procedimentos demarcatórios estão de acordo com os requisitos estabelecidos pela lei. A análise será feita tanto pela eficiência, intrínseca ao processo, como a eficácia, relativa aos requisitos da terra indígena demarcada.

Segundo Santilli (2000c), a FUNAI mantém seus antropólogos mais experientes em serviços internos e os recém-formados normalmente executam a identificação, o que redundava normalmente em laudos confeccionados com atraso e incorreções.

Além disso, a FUNAI tem dificuldades jurídicas para contratar antropólogos que trabalham em universidade ou instituições públicas de pesquisa, por caracterizar-se dupla remuneração. Quando ocorre, o engajamento desses antropólogos não pode ser remunerado (SANTILLI, 2000c), o que impacta diretamente na qualidade dos laudos.

Conforme já mencionado, Mendes (1999) assinala que há casos de laudos sobre o mesmo grupo indígena designarem áreas totalmente diferentes para serem demarcadas. Isso decorre da subjetividade de critérios, da dificuldade de obtenção das informações e do próprio conflito dessas.

Embora não seja diretamente ligado ao aspecto técnico da demarcação, faz-se necessário destacar um ponto importante da demarcação. O Decreto 1775/1996 estipula o critério antropológico no que se refere aos índios. Além disso, levando-se em consideração que o grupo técnico siga a finalidade que a Constituição estipula, também a área terá condições de vida com qualidade e de forma sustentável para os índios. Por outro lado, não se verifica a viabilidade social e econômica para a Unidade Federativa na qual está sendo demarcada a área. É o que aconteceu na Reserva

Raposa Serra do Sol, na qual os não-índios que sustentavam suas famílias com base na rizicultura, agora não tem de onde retirar o sustento (GLOBO, 2011a).

#### 7.3.4 Efetividade

A efetividade é a dimensão da variável independente que vai caracterizar se a demarcação saiu do papel e realmente caracterizou o que a Constituição Federal, em seu artigo 231, estipula: as terras necessárias para que o grupo indígena possa viver segundo os seus costumes e cultura, de forma sustentável e com bem-estar (BRASIL, 1988).

O principal argumento para os que negam a sair das reservas indígenas é que as áreas são incompatíveis para a população indígena que nela reside, em particular na região abordada nesta monografia: a Amazônia. Um argumento coerente apresentado por Santilli (1999b) é que não existem sociedades indígenas iguais. Enquanto algumas desenvolvem uma agropecuária mais avançada que permite a sobrevivência em áreas mais restritas, outras baseiam suas atividades produtivas no extrativismo e na caça, demandando grandes áreas para sua sobrevivência.

Segundo Cordeiro (1999), a maior parte das áreas demarcadas ainda está parcialmente ocupada por fazendeiros, posseiros, madeireiras, arrendatários, mineadoras e garimpeiros. Foi o caso da reserva Ianomâmi que foi invadida por garimpeiros os quais contaminaram de mercúrio os rios e igarapés, transmitiram doenças, dentre outros malefícios.

Alguns grupos indígenas também não cumprem o seu papel de realizar exploração sustentável das reservas. Por exemplo, o negócio de extração de mogno levado a cabo nas áreas Xicrin e Caiapó comprometeram fortemente o patrimônio natural dessas terras (CORDEIRO, 1999).

Somado a isso, vem o fato da superposição das reservas indígenas com as unidades de conservação ambientais. Isso, por ser incompatível com a faculdade dos índios de exercer sem restrições seus direitos de posse, invalidava de pronto a demarcação, tornando necessária a revisão de procedimentos o que na verdade constituiria um novo processo (SANTILLI, 1999a).

As áreas indígenas São Marcos e Urueu-Wau-Wau, respectivamente em Roraima e Rondônia, foram demarcadas no final da década de 1960, homologadas em 1991 e ainda possuem não índios em seu interior (SIMONIAN, 1999)

Luciano (2006) ressalta que é grave a situação de terras já regularizadas, mas que foram invadidas impedindo a ocupação efetiva dos povos indígenas, seus habitantes originais. Acrescenta que a situação das terras indígenas no Brasil é tão complexa que é difícil obter e confiar em dados sobre elas, uma vez que eles podem representar aspectos e horizontes de interesses diversos.

Em pesquisa desenvolvida pela FUNAI em inúmeras tribos indígenas, foram obtidos os resultados divulgados por meio do Relatório Xacriaba, sendo a resposta a dois questionamentos assinalados nos gráficos abaixo:

Existem não-índios morando na T.I.?

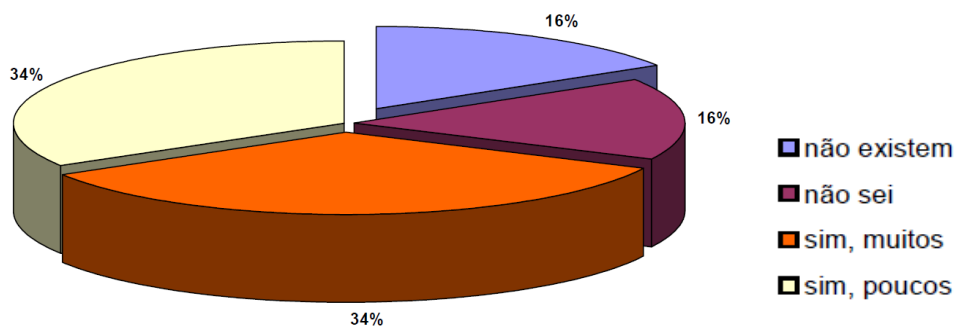


Figura 4: Recorte do Relatório Xacriaba 1  
Fonte: FUNAI

Existiram dificuldades em manter as formas de subsistência da cultura (como a roça, a caça, a pesca, etc) na sua comunidade este ano?

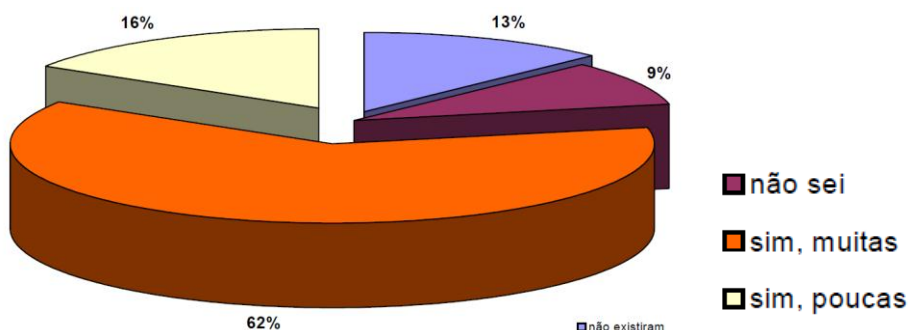


Figura 5: Recorte do Relatório Xacriaba 2  
Fonte: FUNAI



Como se verifica, foi verificado pela própria FUNAI a não efetividade da demarcação seja por presença de não índios na reserva seja pela incapacidade de sobrevivência com os meios existentes nela.

#### 7.4 CONCLUSÃO PARCIAL

É notória a melhoria na demarcação de terras indígenas com o advento do Decreto 1775/1996, entretanto ainda subsistem muitos problemas.

Tanto pela bibliografia como pelas fontes primárias foram constatados vícios em todas as dimensões estudadas do rito demarcatório: a celeridade, a transparência, a qualidade técnica do processo e a efetividade.

O prazo de conclusão do rito demarcatório é, como regra geral, muito extenso. A qualidade técnica é diretamente afetada pela falta de especialistas disponíveis para o trabalho. A ausência de transparência, embora tenha diminuído, ainda é constante, fruto das lacunas legislativas do decreto regulador assim como o retardo do sistema judiciário brasileiro. A efetividade, por sua vez, está longe de atingir os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal para as terras indígenas.

Portanto, o processo ainda apresenta vários problemas. No próximo capítulo, serão verificados como os óbices nessas dimensões desta variável independente impactam a variável dependente.

## 8 AS IMPLICAÇÕES DO PROCESSO DE DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS PARA A DEFESA NACIONAL

### 8.1 ABORDAGEM CONCEITUAL

Inicia-se essa abordagem com um texto de um livro voltado para subsidiar docentes do ensino nacional:

O uso do termo nações para se referir aos diferentes povos indígenas jamais agradou aos representantes do governo brasileiro, que interferiram nessas discussões. Isto devido ao fato desses burocratas em parte considerarem que a palavra nação deve ser usada somente para se referir a nações soberanas. Também um certo temor relativo a um possível pleito futuro de independência dessas nações indígenas está presente nesta questão (CUNHA, 1995, p. 17).

No mesmo viés, o diplomata Enio Cordeiro dispõe que a consecução da política indigenista brasileira se ressentia, entre outros aspectos, da pressão de interesses os quais incidem sobre as terras indígenas, especialmente no que se refere à exploração dos recursos do subsolo. A atuação nesse contexto é bastante ampla, incluindo muitos atores internacionais (CORDEIRO, 1999).

Visacro (2009) assinala que o trato da temática indígena deve admitir como parte indissociável de sua dinâmica política e social a presença e a atuação de agências do terceiro setor. Além disso, informa como uma das características dessas organizações a capacidade de exercer pressão no Estado. Isso denota explicitamente um risco à soberania.

Além disso, cita esse autor o crescimento dos Movimentos Indígenas. Enfatiza-se o exemplo da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB). A COIAB faz parte, inclusive, de uma organização indígena supranacional a qual recepciona entidades de oito países sul-americanos.

Galdino explicita também várias situações que denotam atentados aos interesses nacionais:

Da mesma maneira que ocorre com a problemática ambiental, a questão indígena na Amazônia ganha, a cada dia, contornos ameaçadores ao Estado, pois se associam a interesses estranhos. Várias ONGs atuam junto às comunidades indígenas da região Amazônica de forma contrária aos interesses nacionais. O governo encontra dificuldade em controlá-las quanto às ações e aos agentes operadores, alguns deles estrangeiros com atitudes que jamais admitiriam acontecer em seus países de origem.

.....

Não é por acaso que 294 reservas indígenas na Região Norte abrangem 80 milhões de hectares, coincidindo várias delas com áreas de interesse estratégico por possuírem reservas minerais (as mais cobiçadas e conflituosas) ou ficarem na faixa de fronteira. (GALDINO, 2009, p. 35)

Há também, referente ao assunto, uma produção legislativa considerável. A título de exemplo, cita-se o Projeto de Lei do Senado nº 12/2003 acerca de restrições na atuação de ONGs na Amazônia, o qual foi arquivado em final de legislatura (SENADO FEDERAL, 2011, p. 24) mesmo com parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (SENADO FEDERAL, 2010).

No mesmo sentido, a produção jurisprudencial é ampla no tema o que torna claro que, se há necessidade de composição dos conflitos judicialmente, a questão não está pacificada. A título de exemplo, referencia-se o Recurso Extraordinário 472098 / AM – AMAZONAS (STF, 2009) o qual reconheceu o direito originário dos índios sobre a terra.

## 8.2 RELAÇÕES ENTRE AS VARIÁVEIS DEPENDENTE E INDEPENDENTE

### 8.2.1 **Relação entre a celeridade e a Defesa Nacional**

Recapitulando, a celeridade se refere ao prazo no qual é realizada uma demarcação de determinada terra indígena. Santilli (2000c) referencia que um prazo adequado para a realização das quatro etapas seria o de um ano, porém se verificou que o prazo normalmente verificado é de mais de uma década.

Por sua vez, a soberania, segundo a ESG (2006), é a manutenção da intangibilidade da Nação, assegurada a capacidade de autodeterminar-se e de conviver com as demais Nações em termos de igualdade e de direitos, não aceitando qualquer forma de intervenção em seus assuntos internos. A soberania significa, também, a supremacia da ordem jurídica do Estado em todo o território nacional.

Lima (2008) assinala que muitos agentes externos atuam nas questões de demarcações de terra indígenas, utilizando como pretexto a ineficácia do Estado em resolver os problemas atinentes a essa temática, inclusive gerando acionamentos ao Estado por partes de órgãos intergovernamentais.

Por sua vez, está em desacordo com a integridade territorial brasileira qualquer tentativa de secessão, seja na fronteira ou com criação de um enclave no país (ESG, 2006). Também se situa nessa situação qualquer ato preparatório que se diri-

ja nesse sentido, como a cooptação da população da área assim como aquisição ou grilagem de terras por estrangeiros em desacordo com os limites estabelecidos na legislação (LIMA, 2008).

Conforme assinala Santilli (2000c), o processo da demarcação da Raposa Serra do Sol demorou cerca de trinta anos. Durante todo esse tempo, atuaram na região várias ONGs que, a pretexto de apoiar os grupos indígenas, cooptaram o apoio desses e permaneceram atuando após a homologação das terras. Esse interstício foi um período de esvaziamento da presença estatal na região, colaborando para que organismos internacionais fincassem sua bandeira na região.

Por sua vez, reafirma-se que os interesses nacionais diretamente ligados a esta pesquisa são a paz social e o progresso. A paz social seria caracterizada pela sociedade sem distúrbios, com a convivência baseada na segurança e na tranquilidade. O progresso seria caracterizado pela soma dos seguintes fatores: adequado crescimento econômico, justa distribuição de renda, aperfeiçoamento moral e espiritual do homem, capacidade de prover segurança, padrões de vida elevados, ética e eficácia no plano político e constante avanço científico e tecnológico (ESG, 2006).

Menezes (2002) destacou um fato no qual, durante a visita do então presidente brasileiro Collor a Washington, o presidente norte-americano Bush lhe entregou uma carta de oito senadores democratas que solicitavam a aceleração da demarcação da reserva Ianomâmi no lado brasileiro. Finalmente, em 15 de novembro de 1991, o Presidente do Brasil assinou o decreto que demarcou a reserva Ianomâmi em uma área de mais de 9 milhões de hectares, sobre quatro importantes jazidas minerais de ouro, fosfato, cassiterita e nióbio, dimensões pouco inferiores às do território de Portugal, em flagrante prejuízo ao desenvolvimento nacional. Isso se deve às restrições burocráticas à exploração de jazidas em terras indígenas que, conforme já explanado, precisa até de aquiescência do Congresso Nacional.

Em outro panorama, a coesão nacional representa a consolidação da comunidade nacional, com solidariedade entre seus membros, sem preconceitos ou disparidades de qualquer natureza, visando à sua participação consciente e crescente em todos os setores da vida nacional e no esforço comum para preservar os valores da nacionalidade e reduzir desequilíbrios regionais e sociais (ESG, 2006).

Conforme referenciou Santilli (1999b), as demarcações se prolongam ao ponto de agravarem significativamente as condições de ocupação da área em ques-

tão. A título de exemplo, pode ser citado o caso da Raposa Serra do Sol. O atrito entre os contendores causou graves distúrbios sociais, em particular no Estado de Roraima. De um lado se situava os grupos indígenas beneficiados, ONGs e alguns setores do governo como a FUNAI e Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Do outro estavam os rizicultores e o Governo do Estado de Roraima (JORNAL NACIONAL, 2011).

Isso exposto, com base nas fontes coletadas, infere-se que a falta de celeridade na demarcação de terras indígenas tem razoável efeito negativo sobre a Defesa Nacional. Em especial, tem forte impacto sobre a coesão nacional.

### 8.2.2 Relação entre a transparência e a Defesa Nacional

Segundo Cortês (2005), nem sempre fica clara a intenção dos partícipes na demarcação de terras indígenas. Muitas das associações indígenas são meros testas-de-ferro de ONGs ou até de países estrangeiros.

Fregapani pontuou bem:

Nenhuma das Organizações Não Governamentais parece se preocupar com as culturas hutu ou tutsi, em Ruanda ou balubas e basutos, em Catanga. Lá a tônica é a destribalização. Também não há interesse pela preservação da cultura dos miskitos da Nicarágua ou aimarás da Bolívia ou mesmo pelos índios das pequenas reservas de São Paulo ou do Rio Grande do Sul. A imprensa do mundo inteiro deplorou o isolamento dos negros nos bantustans da África do Sul, idêntico às reservas indígenas que aqui propugna pela efetivação. Acontece que os índios da Amazônia vivem sobre um subsolo riquíssimo (FREGAPANI, 1995, p. 87).

O *World Wide Found* (WWF) tem escritórios em 27 países, inclusive no Brasil, onde desenvolve cerca de 40 projetos. Em 1994, a organização propôs a criação da Coalizão Rios Vivos, um agrupamento de mais de 300 ONGs de vários países, dedicado à campanha contra as hidrovias brasileiras. Para melhor se “dedicar” às suas causas, em 1996, o WWF anunciou que seu capítulo brasileiro seria autônomo, contando com um orçamento anual de 576 milhões de dólares. O autor nomina importantes personalidades nacionais que integram a diretoria da organização, tais como banqueiros, diretores de empresas multinacionais e de grandes conglomerados de comunicações, além de secretários de ministros da área ambiental. Com isso

seus objetivos seriam alcançados no Brasil, em detrimento da soberania, do progresso e do desenvolvimento social e econômico da Nação (ZENDIM, 2004).

Segundo Collyer, a viagem do cantor Sting, além de “ridícula” e “desmoralizante”, ofendeu a soberania do país e a dignidade do povo. No entanto, teve o apoio do Presidente da República, que recebeu o cantor e o índio em seu gabinete, contribuindo para a validação da campanha. Acrescenta-se que a intenção do cantor era chamar a atenção do mundo para a demarcação de terras indígenas, que tanto interessa aos grupos que dominam o minério do planeta. O autor assinalou, ainda, que não existe nenhum movimento internacional para defenderem os índios dos EUA, pela péssima qualidade das terras existentes em seus parques e pelo fato de seus antepassados terem sido brutalmente mortos, em verdadeiras chacinas e genocídios. (COLLYER, 2002).

A presença de inúmeras organizações não governamentais, nacionais e estrangeiras, normalmente abastecidas com recursos vindos do exterior, que, aí sim, interferem na cultura indígena, pois representam o seu contato com costumes que nada têm a ver com o nosso povo. Diversas dessas organizações contam com recursos do próprio Governo nacional, rendido à incapacidade de cumprir o seu dever nesse setor. A Comissão Parlamentar de Inquérito no Congresso Nacional, que tratou da atuação, quase que sem controle, dessas organizações no Brasil, revelou uma rede de corrupção e mau uso do dinheiro público. Essa distorção ocorre também nas diversas atividades de apoio às comunidades indígenas. Em outras palavras, a Questão Indígena é uma fonte para grupos mal intencionados que, empunhando a relevante bandeira da assistência humanitária e dos direitos humanos, conseguem auferir lucros expressivos (SILVA, 2008).

O Ministro da Defesa Nelson Jobim aproveitou uma audiência na Câmara em junho de 2008 para defender a soberania brasileira contra ingerências externas pilotadas por ONGs nas questões de demarcação de terras indígenas na Amazônia. Para ele, estrangeiros têm direito de ir e vir, mas as ONGs não têm salvo-conduto e precisam esclarecer seus interesses e patrocinadores (LIMA, 2008).

Conforme Mendes (1999), a participação social proposta pela PPTAL, com acompanhamento estrito do processo canalizava a demarcação conforme o interesse dos patrocinadores. Segundo Silva (2008), quem paga tem pelo menos a intenção de citar os requisitos para continuar financiando o seu dito empreendimento.

A atuação do PPG7, por meio do PPTAL, estipula certas condicionantes que representam afronta direta à soberania brasileira. Destaca-se, nesse contexto, a valorização extrema da participação dos grupos indígenas, normalmente sob a orientação de ONGs ou associações indígenas que recebem apoio externo.

À época da demarcação da reserva Ianomâmi, o então presidente da Venezuela, Carlos Andrés Pérez, assinou um decreto determinando a criação da reserva da Biosfera Alto Orenoco – Caciquire, cujo traçado inclui a delimitação de uma reserva para os ianomâmis venezuelanos, contígua à futura reserva brasileira (MENEZES, 2005).

A denominada terra indígena Raposa Serra do Sol fica nas fronteiras do Brasil com a Venezuela e com a República da Guiana. São 1,7 milhão de hectares, que, somados às terras indígenas São Marcos – 654 mil hectares – e Ianomâmi – 17,7 milhões de hectares (9,4 milhões no Brasil e 8,3 milhões na Venezuela) –, perfazem mais de 20 milhões de hectares de terras indígenas contínuas, nas fronteiras entre os três países (CRUZ & AMORAS, 2004).

Prossegue esses autores estipulando que o processo de demarcação de terras indígenas estava sendo acelerado para depois preparar o terreno para o direito dos índios à autodeterminação. Isso lhes possibilitaria retalhar o território brasileiro, em especial a Região Amazônica, dividindo-a em quistos, protegidos por uma força internacional de paz. Ressaltam, com isso, que, a pretexto de defender os direitos dos índios, as riquezas e recursos naturais brasileiros seriam explorados.

Acrescenta, ainda, que, em 2006, a Declaração Universal dos Direitos dos Indígenas foi aprovada pela ONU, com o voto favorável da representação brasileira. A partir daí, a demarcação de terras indígenas assumiu o estágio de reservas indígenas (Ianomâmi e Raposa Serra do Sol), representando a última posição para transformação em nações indígenas, ainda mais considerando que existe, no caso dos ianomâmis, uma vasta região para eles, na faixa de fronteira contígua entre Venezuela e Brasil.

Salienta-se que tem muitos especialistas que julgam que o fato da Constituição Federal assinalar que as terras indígenas são propriedade da União já asseguraria que a integridade territorial não seria violada (SANTILLI, 1999b). As leis, entretanto, podem ser interpretadas de várias formas.

Menezes caracteriza bem a diferença entre o que certos agentes dizem estar preocupados e o que realmente buscam:

Não há como negar que a demarcação de terras indígenas por agentes da FUNAI, não a serviço do país, mas do exterior, é sempre pela descoberta de jazidas minerais. Assim, na pretensa defesa das “terras ianomâmis” de tribos nômades, e muitas vezes não autóctones, quando os “agentes da balcanização” no Brasil falam dos nativos Waimiri-Atroari, se apoiam na cassiterita do Paranapanema; enquanto a defesa dos Macuxis pode ser traduzida pela ocorrência de diamantes em Roraima. Por sua vez, enquanto os Caiobás não se puserem sobre um solo rico continuarão cometendo suicídios, pois não dispõem sequer de terra para sua lavoura de subsistência (MENEZES, 2005, p. 85).

Os militares são contrários à demarcação de terras indígenas localizadas na faixa de fronteira. Seus temores são agravados pela constatação de que as fronteiras étnicas transcendem às fronteiras políticas. A primeira grande controvérsia deu-se, no ano de 1991, em torno da demarcação da reserva Yanomami limítrofe à Venezuela cujas etnias indígenas moram indistintamente dos dois lados da fronteira (VISACRO, 2009).

A FUNAI prevaleceu no processo demarcatório da área indígena Raposa Serra do Sol, sem que outras instituições interessadas tenham tido a voz necessária. Portanto, cabe afirmar que a FUNAI não tem condições políticas de avaliar se a criação de uma reserva indígena em uma determinada zona de fronteira atenta contra os interesses nacionais ou não. Além dos conflitos internos, a reserva é contígua a uma região de disputa entre a Venezuela e a Guiana (MENEZES, 2005).

O General Lessa, ex-Comandante Militar da Amazônia sempre expressou preocupação sobre o tema:

É importante para nós do Exército, vermos a influência das terras indígenas nos Estados. No Amazonas 21% do Estado é constituído de terras indígenas, praticamente no Pará 20% são terras indígenas. Roraima não existe como Estado, está inviabilizado, como Unidade Federativa de direito e de fato, porque somente em terras indígenas têm quase 58% de seu território, sobrando pouquíssimo para o Estado conduzir outra atividade econômica. A tendência é piorar. No momento nós estamos com um conflito muito grande na área do Uiramutã, onde pretendem transformar várias áreas isoladas em uma só (LESSA, 1999).

SILVA (2007), afirmou que a demanda de algumas ONGs de retirada total da presença do Estado-Nação em Terras Indígenas ou em áreas de reservas florestais



devem ser repudiadas com vigor. Os interesses dessas organizações certamente divergem dos objetivos do Estado Brasileiro.

Vieira assinalou que estabelecido o conflito de interesses na Raposa Serra do Sol, presente na região desde o período colonial, aparece, mais recentemente, com o discurso de vários grupos de interesse, afirmando que se trata de muita terra para pouco índio, e que a demarcação das terras indígenas impedirá o próprio desenvolvimento do estado. De outro lado, está a Igreja Católica e a população indígena; esta última, embora hoje dividida politicamente, tem a clareza de que a demarcação de suas terras e a conquista de novas áreas consiste em uma questão de sobrevivência do seu povo (VIEIRA, 2008).

Prossegue afirmando que o que está claro é o fato dos grupos que representavam os interesses da elite no estado estavam coesos na oposição à demarcação das terras indígenas, mesmo quando afirmam ser favoráveis à demarcação em forma de ilhas, pois tal posicionamento reflete apenas a mudança na correlação de forças diante da questão: se antes os índios não tinham qualquer poder de pressão, hoje a realidade é outra, apesar de não terem nenhuma representação parlamentar, têm uma organização política capaz de lutar para conquistar seus objetivos. Dessa forma a sua luta e o apoio de outros setores democráticos da sociedade demonstravam que já não era possível ignorar a situação à qual estão submetidas as populações indígenas no país (VIEIRA, 2008).

Carrasco, de forma mais incisiva, referenciou:

O projeto oligárquico anglo-americano é debilitar todos os vínculos de integração nacional, ao mesmo tempo em que dificulta a existência humana na Amazônia, criando as condições simultâneas de despovoamento na região e desintegração nacional (CARRASCO, 2003, p. 203).

No mesmo sentido, Silva afirmou:

A Amazônia possui riquezas incalculáveis, sabemos todos, e a busca de recursos move as nações, estabelecem critérios para suas políticas exteriores, levam à guerra. Não houvesse interesse internacional, não teríamos tantas organizações não governamentais, subsidiadas por recursos externos, atuando na região. Os interesses internacionais, não restam dúvidas, interferem nas políticas governamentais destinadas à Amazônia, desde a sua formulação até a fiscalização, passando, claro, pela fase de execução. Quem paga manda... pelo menos tenta mandar! É muito simples: caso o doador não veja atendidos seus interesses, bastará retirar o apoio financeiro. A cobiça alienígena não pode ser desprezada e o Brasil precisa se con-

vencer de que a Amazônia é fundamental para o seu futuro. O País está atrasado. A falta de políticas concretas para a região favorece o surgimento de graves problemas que alcançam repercussão no exterior, geram a “preocupação” mundial e alimentam campanhas alarmistas e teorias mais do que suspeitas, tais como a da “soberania limitada” ou a do “dever de ingerência”, que buscam convencer a opinião pública internacional quanto à incapacidade brasileira de cuidar desse “patrimônio da humanidade”(ZENDIM, 2004, p. 128).

Nesse contexto, pode-se afirmar que a falta de transparência nos processos de demarcação de terras indígenas tem influência negativa em todas dimensões da Defesa Nacional elencadas na pesquisa.

### **8.2.3 Relação entre a qualidade técnica do procedimento e a Defesa Nacional**

A qualidade técnica do procedimento faz com que se cumpram os requisitos estabelecidos pela lei, tanto pela Constituição como especificamente pelo Decreto 1775/1996 e pela Portaria 14 do Ministério da Justiça. Envolve o trabalho do grupo técnico encarregado da identificação e demarcação, em especial o antropólogo.

A incoerência frequente nos processos de demarcação faz suscitar dúvidas no contexto internacional sobre a capacidade do Brasil de conduzir os processos de demarcação de terras indígenas. Por vezes, o Brasil sofre questionamentos de órgãos como a OEA sobre a atenção dedicada aos direitos indígenas, desrespeitando frontalmente a soberania brasileira (CORDEIRO, 1999).

A Procuradoria-Geral do Estado do Amazonas, quando da publicação da Portaria Declaratória, contestou os trabalhos de identificação da Reserva Indígena Trombetas-Mapuera, por verificar que o antropólogo errou no levantamento étnico-sociológico, mas não logrou êxito. A contestação foi rejeitada pela FUNAI e essa rejeição referendada pelo Ministério da Justiça. Acrescenta-se que os recursos necessários para esse trabalho de demarcação estão sendo disponibilizados pelo PPTAL, uma parceria entre a FUNAI, o KFW e a GTZ, respectivamente, banco de fomento e Agência de Cooperação Técnica da Alemanha (COUTO, 1999).

A respeito dos chamados lanomâmis, convém iniciarmos lembrando a inexistência de tribo com tal denominação em território brasileiro, pelo menos até o ato de nosso Governo Federal que assim denominou os remanescentes de diversas tribos locais, perfazendo um total de cerca de seis mil indivíduos. Dessa forma, o Grupo Técnico respaldou uma demarcação incorreta em região de fronteira, na qual os

grupos étnicos, afinal, não eram um só, além de prosseguir alguns grupos dos citados para a Venezuela (COUTO, 1999).

Essa foi a conclusão de indianistas e estudiosos da área amazônica, como o Cel Carlos Alberto Menna Barreto, que exerceu vários comandos na fronteira e, posteriormente, foi Secretário de Segurança do Estado de Roraima. Havendo passado cerca de dez anos pesquisando os assuntos daquela região, percorreu inteiramente a área dita lanomâmi, onde apenas encontrou grupos esparsos de índios, com línguas, costumes e até tipos físicos diferentes, mas nenhuma, entre as dezoito tribos relacionadas, com a denominação lanomâmi (COUTO, 1999).

Além disso, a definição dessas extensões deve levar em conta diversos critérios técnicos e antropológicos, que precisam ser acatados. No entanto, considera-se que existe um exagero na definição das extensões das áreas demarcadas e a demarcar. Isso gera vazios demográficos, sem a presença estatal e com todo tipo de ONGs atuando (SILVA, 2008).

A FUNAI é o principal condutor da demarcação de terras com decisões muitas vezes singulares do seu presidente, o que dá a esta autoridade poder por vezes muito maior do que até representantes eleitos pelo povo para definir os destinos da nação. O presidente da FUNAI é uma pessoa escolhida por um período de tempo determinado para exercer funções administrativas e, muitas vezes, nem pertence aos quadros da própria instituição. Recrutado normalmente por critérios políticos e ideológicos, vem a exercer uma responsabilidade muito grande de perfazer uma nova organização político-administrativa de certas Unidades Federativas, como o Estado de Roraima (ZENDIM, 2004).

Em sentido similar, segundo Rosenfield, um freio deveria ser posto no arbítrio de militantes e antropólogos engajados, tendo em vista o impacto que seus atos podem ter para os interesses nacionais:

Estudos antropológicos superficiais, conduzidos por profissionais sem a necessária isenção, fundamentam a demarcação de imensas áreas do território nacional, muitas vezes superiores à área de países inteiros, em ofensa aos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade (ROSENFIELD, 2009).

No mesmo sentido, dispõe Cruz & Amoras:

A reivindicação feita pela sociedade de Roraima é que seja cumprido o despacho número 80 do então ministro da Justiça, Nelson Jobim, de 20 de dezembro de 1996, que diz que "o relatório antropológico não está devidamente circunstanciado, inobservando as regras da portaria MJ n.º 14/96" e que "foram acostados ao processo documentos imprestáveis e não condizentes com a verdade dos fatos". Por essas e outras razões de ordem legal, o então ministro mandou excluir as áreas urbanas do município de Uiramutã, das vilas do Surumú, Água Fria, Socó e Mutum, bem como os títulos definitivos concedidos pelo governo federal, além das áreas de produção de arroz irrigado e vias públicas - rodovias federais, estaduais e municipais. Isso significa menos de 15% da área pretendida para a homologação da terra indígena Raposa/Serra do Sol (CRUZ & AMORAS, 2004).

Atualmente, as terras indígenas compõem quase 13% do território brasileiro e, em muitos casos, as áreas demarcadas e protegidas pelo Governo estão repletas de riquezas naturais, incluindo minérios. Os limites concretos não barram ou fazem desaparecer os impactos provocados pela atuação do homem em torno dessas áreas. Além dos empreendimentos dentro de terras indígenas, têm se tornado cada vez mais frequentes os conflitos envolvendo obras construídas fora das áreas demarcadas pela FUNAI e comunidades indígenas (FUNAI, 2006b).

A difícil relação de setores de infraestrutura com populações indígenas vem desencadeando uma série de conflitos. Alguns dos mais conhecidos e polêmicos casos de empreendimentos que afetam terras indígenas estão sendo amplamente discutidos. É o caso das hidrelétricas Belo Monte, um empreendimento da Eletronorte no rio Xingu, e Jirau e Santo Antônio, da parceria Furnas–Odebrecht, no rio Madeira, fronteira com a Bolívia (FUNAI, 2006b).

Conforme Santilli (1999b), as situações existentes de superposições, que envolvem assentamentos de colonização ou reforma agrária em terras indígenas, por exemplo, não são passíveis de compatibilização e representam violações inevitáveis dos direitos dos índios, além de promoverem conflitos entre estes e outros segmentos sociais.

Na Petição 3388 ao Supremo Tribunal Federal, de autoria do Senador da República Augusto Affonso Botelho Neto, foi alegada a parcialidade do parecer da única antropóloga que o assinou (STF, 2008). Tal ilação corroborou para um processo de instabilidade que ainda persiste no estado de Roraima.

No mesmo voto, dispõe o Ministro sobre o problema que pode ser gerado pela demarcação incorreta das terras indígenas;

91. Convém insistir na advertência: **é de se excluir da demarcação das terras indígenas os intervalados espaços fundiários entre uma etnia e**

**outra**, até para não aproximar demasiadamente tribos eventualmente inimigas e de línguas diferentes, nem criar gigantescos vazios demográficos. Vazios demográficos que poderão dificultar a efetiva presença de Estado, com o risco de vir a configurar a chamada “ameaça não-armada” à soberania nacional: a solerte, maliciosa, *esperta* divulgação estrangeira de que o Brasil não tem competência para cuidar desse *pulmão do mundo* – mais que isto, desse melhor quinhão do mundo que é a Amazônia (região brasileira de maior concentração indígena, como amplamente sabido)(STF, 2008).

Verifica-se que o Ministro Carlos Ayres Britto deixou claro que, no seu entendimento, uma falha na trabalho de demarcação pode gerar consequências diretas para a Defesa Nacional. De forma mais específica, a criação de vazios demográficos impactaria a soberania e a aproximação de tribos inimigas poderia ocasionar conflitos entre essas, ou seja, afetar negativamente a paz social da região.

Após essas referências, pode-se assinalar que a qualidade técnica no procedimento de demarcação de terras indígenas trazem reflexos em menor grau para a soberania e em maior grau para os interesses e a coesão nacionais.

#### **8.2.4 Relação entre a efetividade e a Defesa Nacional**

A efetividade verifica se a demarcação realmente garantiu aos grupos indígenas as terras necessárias para que o grupo indígena possa viver segundo os seus costumes e cultura, de forma sustentável e com bem-estar, segundo estipula a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 231.

A ONU caracteriza o direito às terras na classe dos direitos fundamentais pois está relacionado com os bens jurídicos vida e dignidade humana (ONU, 2006). Ao supostamente não atentar para tais direitos, o Brasil deixaria brechas para acionamentos por organismos intergovernamentais e ONGs ligados às essas áreas (CORDEIRO, 1999).

Recentemente, o governo brasileiro foi acionado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre o fato da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte estar afetando negativamente as terras indígenas do entorno, solicitando esclarecimentos sobre assunto. Por meio da Nota nº 142 à Imprensa do Ministério das Relações Exteriores, a Presidente Dilma julgou o acionamento precipitado e injustificável (BRASIL, 2011).

A relação entre a efetividade e a integridade territorial normalmente decorre dos efeitos sobre as outras dimensões. Em outras palavras, a falta de efetividade ge-

ra como consequência efeito negativo sobre a soberania, nos interesses nacionais e na coesão nacional, o que poderá repercutir, em menor grau, na integridade territorial.

Como exemplo, pode-se referenciar a falta de retirada de não índios da Raposa Serra do Sol, causando distúrbios sociais e, em virtude disso, impactando a coesão nacional. É bastante evidente o descontentamento tanto entre índios como nos não índios, uns colocando a culpa das suas mazelas sobre os outros. Os índios, que já estavam integrados à economia rizicultora da região, não está tendo como manter o seu padrão de vida. Os não índios, deslocados para assentamentos sem infraestrutura, culpa às comunidades indígenas por esse novo patamar de sobrevivência. Essas tensões sociais aumentam cada vez mais. Esse panorama cria um campo propício para uma ingerência internacional dada a inabilidade do governo brasileiro de gerir o problema da minoria étnica indígena.

Menezes expõe bem o grande malefício que pode causar a falta de efetividade da demarcação das terras indígenas:

É claro que não se pode deixar de negar a existência de problemas nas áreas ocupadas pelos índios, por deficiente gerenciamento por parte do Governo. Existem Terras Indígenas (TIs) no Brasil que sofrem invasões de mineradores, pescadores, caçadores, madeireiras e posseiros, ocasionando poluição de rios por produtos químicos, desmatamentos e demais problemas ambientais. Outras são cortadas por estradas, ferrovias, linhas de transmissão ou têm porções inundadas por usinas hidrelétricas. Neste contexto, avulta de importância a política de desenvolvimento sustentável das TIs, que prescreve a exploração econômica destas áreas, em benefício das comunidades indígenas, sob o gerenciamento do Governo (MENEZES, 2002, p. 87).

Ainda na Amazônia existem muitas terras indígenas aonde o índio não pode viver com bem-estar, segundo seus costumes e tradições, conforme preconiza a Constituição Federal. Normalmente isso gera instabilidade social e dificuldade em realizar projetos de desenvolvimento tanto da reserva como do seu entorno (SANTILLI, 2000c).

Corroborando a falta de efetividade, o Relatório Xacriaba (FUNAI, 2011), resultado de pesquisa de opinião realizada em reservas indígenas, constatou que :

A comunidade enfrentou algum problema ambiental na T.I. (como desmatamentos, exploração predatória dos recursos, queimadas, etc)?

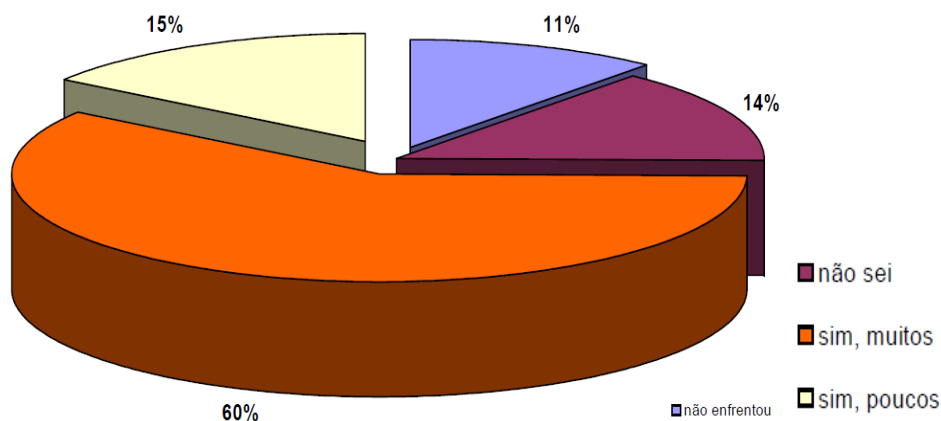


Figura 6: Recorte do Relatório Xacriaba 3  
Fonte: FUNAI

Foram identificadas rotas de tráfico (de drogas, animais, mulheres ou outros) no interior ou entorno da T.I.?

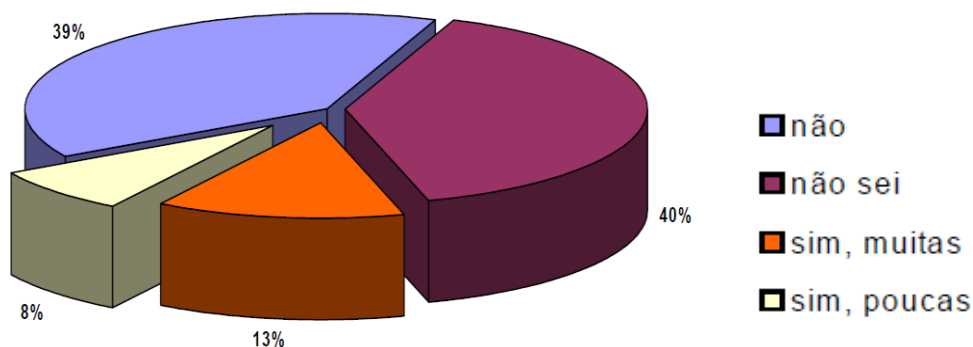


Figura 7: Recorte do Relatório Xacriaba 4  
Fonte: FUNAI

Apesar do recente aumento na demarcação e regularização das terras indígenas, a grande maioria tem a presença de não indígenas dentro dos seus limites. Não existe, entretanto, um levantamento sobre as formas e graus de invasão das terras indígenas. Estima-se que cerca de 85% das terras indígenas no Brasil são invadidas por não-indígenas. Conforme a Constituição, os títulos dominiais de brancos nas áreas de posse permanente são nulos de pleno direito e deveriam ser anulados por iniciativa do órgão tutor, e nas áreas reservadas pelo Estado caberia a desapropriação por utilidade pública. Contudo, a FUNAI não dispõe de recursos para indenizar aquelas benfeitorias julgadas de boa fé, nem para deslocar os não índios das

terras indígenas, o que normalmente gera conflitos em virtude dos dois lados permanecerem insatisfeitos com a situação (BAINES, 2002).

Para algumas comunidades, no entanto, há a preocupação de se regularizar urgentemente a exploração de minérios. É o caso da Terra Indígena Roosevelt, onde, em 2004, garimpeiros morreram em conflito com os índios Cinta Larga, em razão da exploração ilegal de diamantes. Em abril deste ano, mais dois casos de homicídio foram registrados na área (BAINES, 2002).

Ainda, segundo SIMONIAN (1999), a área indígena São Marcos, demarcada em 1976 e homologada em 1991, ainda está completamente tomada por não índios. Isso contribui para o grande número de atritos na região.

Nesse mesmo sentido, o relatório Xacriaba assinalou o seguinte resultado:

Ocorreram conflitos com os não-índios relacionados à defesa do território este ano?

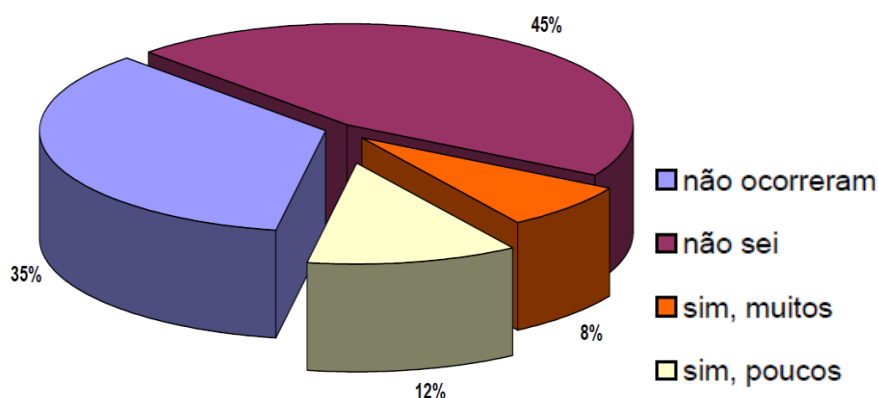


Figura 8: Recorte do Relatório Xacriaba 5  
Fonte: FUNAI

Logo, é coerente afirmar que as demarcações, em muitos casos, não atingem a finalidade prevista. Com isso, esta falta de efetividade repercute desfavoravelmente nas dimensões da Defesa Nacional, mais especificamente na soberania, na coesão nacional e nos interesses nacionais.

### 8.3 CONCLUSÃO PARCIAL

Com esteio nas fontes coletadas, é possível evidenciar que as dimensões da variável independente demarcação de terras indígenas tem, como regra geral, efeito direto sobre as dimensões da variável dependente Defesa Nacional.



Embora o Decreto 1775/1996 tenha trazido inúmeras melhorias para o processo de demarcação de terras indígenas, este processo ainda necessita de reparos. Deixa-se claro novamente que não se quer dizer que os processos de demarcação são, por natureza, maculados de vícios insanáveis, mas os defeitos muitas vezes constatados trazem malefícios consideráveis para a Defesa Nacional.

Em nível mais significativo, a falta de celeridade impacta a coesão nacional. A demora na demarcação cria tensões sociais entre os grupos sociais da área do entorno da demarcação.

A falta de transparência traz reflexos em todas as dimensões. Nesse sentido, a obscura atuação de alguns atores no processo é desfavorável à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial e à coesão nacional.

A qualidade técnica insuficiente desfavorece consideravelmente os interesses nacionais e a coesão nacional. O não cumprimento dos requisitos estipulado pela legislação, em especial a Constituição Federal, o Decreto 1775/1996 e a Portaria 14 do Ministro da Justiça trazem malefícios à ordem e ao desenvolvimento da região afetada. Da mesma forma, contribui para criação de desarmonia entre os grupos envolvidos no processo.

A falta de efetividade prejudica em maior grau a soberania, os interesses nacionais e a coesão nacional. Em suma, o não cumprimento do previsto no decreto homologatório da demarcação prejudica quase todas dimensões da Defesa Nacional.

Em face do exposto, a revisão da literatura assinala que as inconformidades nas dimensões da demarcação de terras indígenas, em tese, impactam negativamente as dimensões da Defesa Nacional. Ocorre, entretanto, uma variação de intensidade nos malefícios causados de uma dimensão para outra.

## 9 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

### 9.1 GENERALIDADES

Deslandes (1994) expressou que:

A técnica de análise de conteúdo, atualmente, compreendida muito mais como um conjunto de técnicas [...] podemos destacar duas funções na aplicação da técnica. Uma se refere à verificação das hipóteses e questões. Ou seja, através da análise do conteúdo, podemos encontrar respostas para as questões formuladas e também podemos confirmar ou não as afirmações estabelecidas antes do trabalho de investigação (hipóteses). A outra função diz respeito à descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado. As duas funções podem, na prática, se complementar e podem ser aplicadas a partir de princípios da pesquisa quantitativa ou da qualitativa (DESLANDES, 1994, p. 12).

Nesse sentido, os resultados que serão apresentados serão divididos em duas partes. A primeira terá a abordagem quantitativa, de cunho estatístico. A segunda terá uma abordagem qualitativa.

Na primeira parte, universo a ser investigado, por meio da ferramenta de pesquisa questionário, foram os alunos do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército e da Escola Superior de Guerra e os oficiais do Estado-Maior do Exército e do Ministério da Defesa que trabalham na temática indígena.

A amostra foi intencional, participando da amostra militares que trabalham emitindo pareceres sobre a demarcação e militares que serviram e até comandaram organizações militares na região amazônica.

Na segunda parte, a amostra será de cunho intencional não probabilístico, com a realização de uma entrevista estruturada com profissionais do meio universitário especialistas em Geopolítica e em Direito Indígena.

### 9.2 RESULTADO DO QUESTIONÁRIO

As perguntas do questionário constante do anexo buscaram constatar em qual grau as dimensões da variável independente repercutem na variável dependente.

Sobre o efeito da falta de celeridade na demarcação de terras indígenas, foi obtido o seguinte resultado:

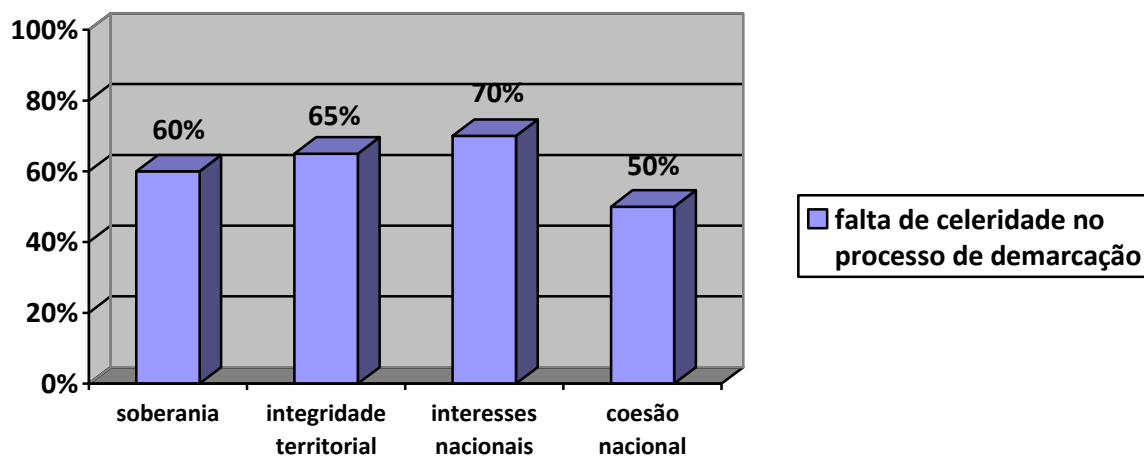


Gráfico 1 – Relação entre a falta de celeridade e as dimensões da Defesa Nacional  
Fonte: Autor

Verifica-se que a falta de celeridade impacta negativamente todas as dimensões elencadas da Defesa Nacional, em especial os interesses nacionais.

Esse resultado corrobora o obtido por meio das fontes bibliográficas e documentais, pelas quais quanto mais o processo demora, aumenta a instabilidade social entre os grupos envolvidos, desfavorecendo o desenvolvimento da região e tornando possível inferências estrangeiras sobre a capacidade brasileira de solucionar o problema.

Alguns indivíduos da amostra ressaltaram como a lentidão da demarcação prejudica a tranquilidade do local. Como consequência disso, a área torna-se menos propícia a atrair investimentos, prejudicando seu desenvolvimento. Isso vem a corroborar o índice obtido dos efeitos negativos da falta de celeridade sobre os interesses nacionais.

No que se refere à coesão nacional, embora tenha ocorrido um resultado expressivo na pesquisa, não correspondeu o levantado pela revisão de literatura que a assinalou como o fator mais afetado pela falta de celeridade.

No que se refere às consequências da falta de transparência na demarcação de terras indígenas para a Defesa Nacional, foi obtido o seguinte resultado:

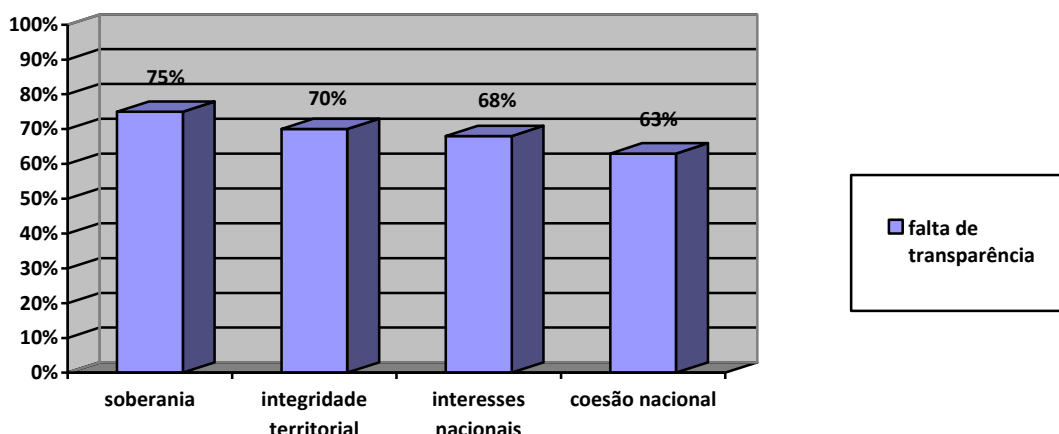


Gráfico 2 – Relação entre a falta de transparência e as dimensões da Defesa Nacional  
Fonte: Autor

Confirmando também o que as fontes bibliográficas e documentais apresentaram, verifica-se um grande impacto da falta de transparência sobre todas as dimensões da Defesa Nacional.

Em especial, foram destacados os efeitos negativos que a falta de transparência no processo de demarcação de terras indígenas acarretam na soberania e na integridade territorial.

Alguns dos colaboradores ressaltaram que muitas vezes os interesses envolvidos na demarcação não são diretamente relacionados aos estipulados pela Constituição Federal. No mesmo sentido, foi enfatizada a atuação de agentes internacionais no processo os quais não estão alinhados com os interesses nacionais.

Sobre o efeito da falta de qualidade técnica na demarcação de terras indígenas, foi obtido o seguinte resultado:

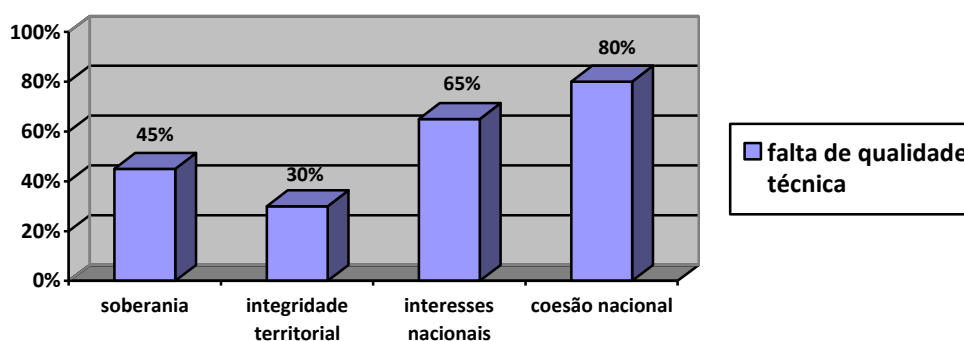


Gráfico 3 -Relação entre a falta de qualidade técnica e as dimensões da Defesa Nacional  
Fonte: Autor

Constata-se que os problemas técnicos da demarcação dificultam a consecução dos interesses nacionais além de prejudicarem a coesão nacional. Tal resultado corrobora o obtido na pesquisa documental e bibliográfica.

Os interesses nacionais são afetados tendo em vista a identificação de grupos indígenas em desacordo com o Estatuto do Índio, ou seja, que a sociedade não os reconhece de forma distinta ou até que esses não se identificam como tal.

A coesão nacional, no mesmo panorama, é afetada por exemplo quando indivíduos da mesma linha genealógica recebem tratamento distintos pelo relatório do antropólogo.

Destoando da bibliografia, a amostra pesquisada não ressaltou um efeito considerável da falta de qualidade técnica sobre a soberania.

Embora não se tenha ligação direta com a qualidade técnica, foi destacado que muitas vezes as demarcações somente levam em conta aspectos antropológicos, pouco se interessando nos aspectos sociais e econômicos, como a sustentabilidade da comunidade indígena e a não indígena do entorno. Não se trata de mitigar o direito do índio, mas também assegurar os direitos dos não índios, ambos estatuídos no mesmo Art. 5º da Constituição Federal.

Outro ponto assinalado no mesmo sentido foi a necessidade de ver o potencial da região. Um dos indivíduos da amostra citou o exemplo do embargo da construção de uma hidrelétrica na Cachoeira Tamanduá em 1996 tendo em vista a proposição da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol.

Por sua vez, foi levantado que a não efetividade na demarcação de terras indígenas tem efeito direto, em especial, sobre a coesão nacional, conforme mostra o gráfico abaixo:

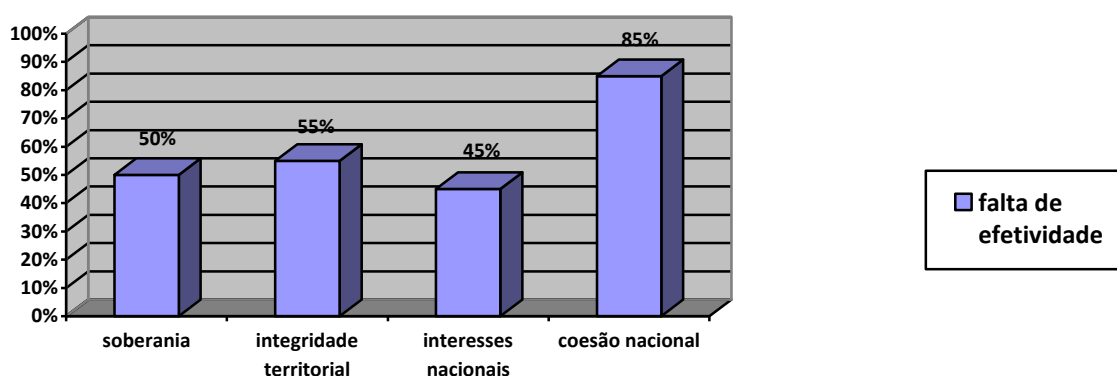


Gráfico 4 – Relação entre a falta de efetividade e as dimensões da Defesa Nacional  
Fonte: Autor

Tal situação se deve em particular à insegurança jurídica causada pela existência de não indígenas nas reservas além da atuação de agentes sem controle da FUNAI no interior das reservas indígenas.

Com isso, é criada uma situação de instabilidade social, desagregando a solidariedade entre os não índios e os índios.

### 9.3 RESULTADO DAS ENTREVISTAS

A Professora Lia Osório Machado, primeira entrevistada, é especialista em Geopolítica, mais especificamente em Segurança de Fronteira. É Doutora em Geografia pela Universidade de Barcelona (1989). Atualmente é Professora Associada da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Coordena o Grupo RETIS na UFRJ, do qual participam doutores, mestres, mestrandos e bolsistas de iniciação científica com pesquisas nos temas de Amazônia sul-americana; Limites e Fronteiras na América do Sul; Geografia das Drogas Ilícitas e Sistema Financeiro Internacional; Pensamento Geográfico. Tem artigos e livros publicados no Brasil e no exterior sobre temas relacionados às pesquisas desenvolvidas no Grupo Retis. É do conselho científico de publicações nacionais e internacionais e orientadora de diversas monografias, dissertações de mestrado e teses de doutorado.

Na entrevista com essa renomada Professora, foram obtidos os resultados apresentados na sequência.

A soberania, como um todo, não é afetada pela falta de celeridade na demarcação de terras indígenas. Ela deixou claro que, mesmo visualizando uma pequena ameaça à soberania política, considera que a soberania é um assunto de um patamar bem mais elevado para ser atingido pelo processo de demarcação de terras indígenas.

Já quanto à integridade territorial, a Professora afirmou que o povo, pelo caráter emocional, pode até visualizar uma ameaça a esta dimensão pela lentidão da demarcação. A falta de concretude, entretanto, dessa ameaça não acarreta nenhuma reação pela estrutura governamental.

Sob o prisma do impacto da falta de celeridade sobre os interesses nacionais, a entrevista assinalou que verifica um efeito direto. A paz social será impactada

em algumas situações. Já o progresso sofrerá mais os efeitos em virtude da falta de investimento da iniciativa privada na região em litígio. No mesmo sentido, a lentidão na demarcação de terras indígenas prejudica a coesão social dos moradores da região à medida que a demora do processo gere distúrbios sociais.

No que tange aos efeitos da falta de transparência no processo de demarcação de terras indígenas sobre a soberania, de forma similar à dimensão anterior, a entrevistada assinalou que a soberania era muito macro para ser atingida pelo processo em estudo. A integridade territorial, por outro lado, sofre efeito negativo pela falta de transparência.

A Professora Lia Machado fez questão de destacar que às vezes um fomento de um país estrangeiro nem sempre tem razões espúrias. Pode ocorrer, por exemplo, por pressão do Partido Ecológico ou até por questão de orgulho nacional de estar ajudando outro país.

Os interesses nacionais são diretamente influenciados pela transparência, inclusive do governo. Quanto menos transparência no processo, menos problema para quem demarca e mais prejuízos para os interesses nacionais.

A falta de transparência na demarcação afeta negativamente a coesão nacional, ao desestimular a solidariedade em ambos os lados: índios e não índios.

Ao analisar os efeitos da falta de qualidade técnica no processo sobre a soberania, a entrevistada manteve o posicionamento que esta dimensão não é afetada.

Da mesma forma, a entrevistada assinalou que a falta de qualidade não causa impacto na integridade territorial. Problemas fundiários podem ser causados tanto para os grupos indígenas envolvidos como para a população não índia da área.

No que se refere aos interesses nacionais, entretanto, há impacto direto da insuficiência da qualidade técnica sobre a paz social e o progresso. Ainda sugeriu a entrevistada que os óbices ao desenvolvimento seriam amenizados por projetos inovadores como cooperativas agrícolas especiais. No mesmo sentido, a coesão nacional seria afetada pela falta de qualidade técnica em virtude dos conflitos fundiários que poderiam surgir em virtude disso.

Finalmente, no que se refere aos efeitos da falta de efetividade do processo de demarcação de terras indígenas sobre as dimensões da Defesa Nacional, a en-

trevistada afirmou que tanto a soberania como a integridade territorial não sofrem impacto algum.

Os interesses nacionais são, entretanto, diretamente afetados. A presença de não índios em terras indígenas causa conflitos, o que ocasiona problemas para atrair investimentos da iniciativa privada. Da mesma forma, os conflitos assinalados acima prejudicam a coesão social da área.

Em síntese, a entrevista não assinalou relação direta entre os vícios do processo de demarcação de terras indígenas e a soberania e um efeito bem reduzido sofrido pela integridade territorial. Deu destaque, contudo, aos impactos sobre os interesses nacionais e a coesão social.

O Professor Edson Luiz Xavier, segundo entrevistado, leciona Direito Indígena na Faculdade Estácio de Sá do Mato Grosso do Sul. Possui graduação em Filosofia pelas Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso (1990), atual Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), graduação em Teologia pelo Instituto de Teologia do Regional Oeste I e II (1994), hoje Instituto Teológico João Paulo II, especialização em Comunicação Social pela Universidade de São Francisco (1994), mestrado em Educação pela Universidade Católica Dom Bosco (1999) e Bacharelado em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (2011). Foi professor titular da UCDB por 12 anos (1995- 2006), atuando nas seguintes áreas: Filosofia, Ética, Sociologia, Teologia e Metodologia.

Em entrevista com esse destacado Professor, obteve-se os resultados a seguir.

O entrevistado não visualiza problema maior para soberania do Estado brasileiro sobre o seu território. Nesse sentido, o Professor Edson não considera que o processo de demarcação de terras indígenas, como um todo, ameaça a soberania brasileira. Da mesma forma, deixou claro que não visualiza que essa atividade possa afetar a integridade territorial.

Acrescentou ainda que órgãos como a OEA e a ONU tendem cada dia mais não negar a soberania de um país, mas de afirmá-la, desde que em consonância com os direitos humanos expressos em seus tratados e convenções.

Quando visualiza algum ato governamental que atenta contra os direitos humanos, a ONU e OEA, segundo o Professor Edson faz “intervenções positivas, e,



atualmente, muito limitadas, sempre respeitando a soberania dos respectivos países”.

Conforme o entrevistado, a demarcação das terras indígenas afeta a autonomia dos Estados Federados, além de aumentar a violência no campo decorrente da não demarcação. Dessa forma, prejudicaria então a paz social e a coesão nacional.

O Professor Edson afirmou ainda que “Quanto às ONG’s, essas sim devem ser muito bem avaliadas, pois quase sempre seus interesses são outros”. Nesse sentido, a dimensão transparência fica evidenciada como fator negativo.

Prosseguiu o entrevistado confirmando que não achava que a demarcação das terras indígenas possa colocar em risco a soberania nacional, muito embora existam interesses estrangeiros em relação aos nossos territórios.

Para o Professor Edson, é necessário se fazer um estudo das políticas do governo brasileiro para a defesa de nossas fronteiras e as ações concretas no sentido de não permitir a compra de grandes extensões de terras por empresas estrangeiras.

O entrevistado prosseguiu expressando que:

Em síntese, se você quer analisar aspectos da soberania brasileira, acho que seria interessante começar a se perguntar quais as ameaças do presente e do futuro próximo que o Estado Brasileiro irá enfrentar (água, petróleo, preservação da biodiversidade, minérios, etc.), e, ainda, se as políticas públicas de defesa que estão sendo gestadas irão garantir a preservação de nossa soberania (que tipo de exército, marinha e aeronáutica necessitamos para esse trabalho). (EDSON, 2012).

Verifica-se que o Professor Edson optou por referenciar a relação das variáveis como um todo sem fazer grandes detalhamentos sobre as dimensões. As suas ilações, entretanto, permitiu tirar conclusões particularizadas.

O entrevistado deixou claro que a soberania não é afetada negativamente pela demarcação de terras indígenas. Na mesma direção, não foi enfatizada a integridade territorial como maléfica para a Defesa Nacional, embora tenha citada a preocupação que tem que ter o governo sobre a aquisição por estrangeiros de grandes propriedades na Amazônia.

Seguindo em outro sentido, as outras dimensões da Defesa Nacional, os interesses nacionais e a coesão nacional, são impactadas negativamente pelas não-conformidades no processo de demarcação de terras indígenas.

#### 9.4 CONCLUSÃO PARCIAL

Inicialmente, pode-se assinalar de maneira peremptória que há relação direta entre os defeitos no processo de demarcação de terra indígena e as dimensões da Defesa Nacional. Ocorre, todavia, uma variação de intensidade entre os impactos causados de uma dimensão para outra.

Na pesquisa quantitativa, constatou-se que a falta de celeridade e a transparência impactam negativamente todas as dimensões elencadas da Defesa Nacional. A celeridade afeta em especial os interesses nacionais.

A falta de qualidade técnica e a não efetividade na demarcação prejudicam a coesão nacional. Além disso, a má qualidade técnica prejudica os interesses nacionais.

É importante referenciar que a pesquisa quantitativa teve um resultado coerente com a pesquisa bibliográfica. Isso corrobora a legitimação da pesquisa de campo assim como afasta qualquer contestação sob um posicionamento ideológico.

No que se refere à entrevista com a Professora Lia Machado, não foi evidenciada conexão entre os vícios do processo de demarcação de terras indígenas e a soberania e um efeito bem reduzido sofrido pela integridade territorial. A entrevista deu mais ênfase aos impactos acarretados sobre os interesses nacionais e a coesão social.

Já o Professor Edson Xavier deixou claro que a soberania e a integridade territorial não são afetadas negativamente pela demarcação de terras indígenas. Em direção contrária, referenciou que os interesses nacionais e a coesão nacional são impactadas negativamente pelos vícios no processo de demarcação de terras indígenas.

Embora os entrevistados tenham apresentado naturais divergências em alguns pontos, foram consensuais nos malefícios causados pelos defeitos no rito demarcatório sobre a demarcação de terras indígenas. Da mesma forma, convergiram ao afirmar que a soberania não é afetada pelos procedimentos demarcatórios.

Fazendo uma confrontação agora entre a pesquisa quantitativa e qualitativa, verifica-se que ambas concordaram sobre os efeitos negativos sobre a coesão nacional e os interesses nacionais. A pesquisa quantitativa, entretanto, evidenciou também os malefícios causados pelo processo demarcatório à soberania e à integridade territorial, em oposição às entrevistas.

Em face do acima exposto, foi possível obter uma visão ampla sobre o tema. As pesquisas bibliográfica, documental e de campo permitiu chegar a ilações que conduzirão na sequência a uma resposta ao problema dotada com maior verossimilhança e desprovida de parcialidade.

## 10 CONCLUSÃO

Esta dissertação abordou a relação entre o atual processo de demarcação de terras indígenas e a Defesa Nacional.

Nesse sentido, buscou subsídios para solucionar o seguinte problema :Em que medida o atual processo de demarcação de terras indígenas causa prejuízo à Defesa Nacional?

Como possíveis soluções a este problema, foram elencadas duas hipóteses. A primeira hipótese é que o processo, como um todo, tem efeito negativo para a Defesa Nacional. A segunda hipótese assinala que apenas alguma dimensão específica dos procedimentos de demarcação é desfavorável para certas dimensões da Defesa Nacional.

A PDN visa a resguardar especificamente a soberania, a integridade territorial, os interesses nacionais e a coesão nacional. Nesse esteio, esses objetivos da PDN foram caracterizados como as dimensões da variável dependente Defesa Nacional.

No estudo realizado, foi constatado que é possível que surjam ameaças à consecução dos objetivos nacionais, principalmente na região Amazônica. As pretensões reais sempre estão ocultas sob os pretextos ecológicos ou antropológicos, como a temática indígena. Os objetivos reais, entretanto, são as riquezas naturais da região, com destaque para água, recursos minerais e a variedade genética vegetal.

Ressalta-se que o resultado da pesquisa do CNT/Sensus, realizada a pedido da Veja, demonstrou que uma eventual atitude contrária à soberania brasileira sobre a Amazônia encontraria respaldo na população dos principais países do mundo, o que lhe proporcionaria, em tese, certa liberdade de ação.

Verificou-se também que a questão indígena em âmbito internacional está cada vez mais complexa. A atuação de diversos agentes dificulta o controle desta temática pelos Estados, em especial referencia-se as atividades realizadas pelas ONGs e organizações intergovernamentais.

Cada vez mais essas entidades estão organizadas e formando uma intrincada rede, com fomento privado e estatal. Em virtude disso, fica difícil evidenciar a verdadeira finalidade por trás dos atos dessas organizações.

Adaptando-se a esse panorama, a política indigenista brasileira evoluiu bastante. Nesse ensejo, ocorreu significativa melhoria na demarcação de terras indígenas com o advento do Decreto 1775/1996, entretanto ainda subsistem muitos problemas.

A revisão de literatura e as pesquisas de campo realizadas constataram falhas em todas as dimensões estudadas do rito demarcatório: a celeridade, a transparência, a qualidade técnica do processo e a efetividade.

O prazo de conclusão do rito demarcatório é, como regra geral, muito extenso. Essa demora no procedimento cria oportunidades para consolidação de situações desfavoráveis à demarcação além de dar fundamentos para agentes diversos suscitar a ineficiência do procedimento.

A qualidade técnica é diretamente afetada pela falta de especialistas disponíveis para o trabalho. Isso gera distorções que tanto reconhece como indígenas grupos que não atendem os requisitos do Estatuto do Índio como denomina etnias distintas como um grupo só.

A ausência de transparência, embora tenha diminuído, ainda é constante. Os processos se baseiam muito em aspectos de ordem subjetiva, como a interpretação dada por um antropólogo sobre os fatores que caracterizam ou não uma etnia. Isso facilita a atuação de terceiros de toda ordem no processo, desde ONGs como o G7, por meio do PPTAL.

A efetividade, por sua vez, está longe de atingir os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal para as terras indígenas. A presença de não índios nas terras indígenas é frequente, além do fato que os reassentamentos desses não ocorre como deveria ser.

Embora não seja incluído no estudo das dimensões escolhidas, um aspecto bastante ressaltado em todas as etapas da pesquisa é a necessidade de levar em conta para a demarcação de aspectos referentes à viabilidade econômica para o município, o estado e também para sociedade não índia.

Esse fator talvez seja o mais negligenciado na questão da demarcação. Como referenciou o Ministro Carlos Ayres Britto, a política afirmativa é interessante, no bojo da atitude de solidariedade que emana da Constituição Federal, ao tentar superar séculos de preconceito e desatenção com os índios. Essa postura não pode , en-

tretanto, abalar uma das qualidades mais importantes da sociedade brasileira: a inexistência de conflitos étnicos.

Após esse resumo inicial dos referenciais metodológicos e conceituais, passa-se à apresentação dos resultados propriamente ditos.

Segundo a revisão da literatura, a falta de celeridade impacta a coesão nacional. A falta de transparência traz reflexos em todas as dimensões. A qualidade técnica insuficiente desfavorece os interesses nacionais e a coesão nacional. A falta de efetividade prejudica a soberania, os interesses nacionais e a coesão nacional.

A demora na execução dos procedimentos do Decreto 1775/1996 favorece à escalada do conflito entre os envolvidos, em particular, os índios e não índios.

A falta de qualidade técnica na demarcação acarreta soluções contestáveis. Como os dois lados normalmente tem razões fundamentadas para defender suas posições, as discussões tornam-se acaloradas, acarretando tensões sociais. Essa ausência de paz social afasta investimentos privados, prejudicando o progresso.

A falta de transparência no processo, não só de per si mas também pela finalidade às vezes obscuras de alguns envolvidos, macula alguns procedimentos de desvirtuamentos. Nesse ínterim, o processo é desviado do propósito constitucional de garantir o bem-estar e a manutenção dos costumes dos grupos indígenas. Acaba por servir de subsídio para proteção de interesses econômicos ou políticos, em detrimento de amalgamar a sociedade brasileira, contribuindo para o desenvolvimento do país.

A falta de efetividade demonstra que, em alguns casos, após cumprir todas as etapas do processo de demarcação sua finalidade não se cumpri. A presença de não índios nas reservas, gerando atritos, prejudica a paz social e mina a coesão nacional. Do mesmo modo, as reclamações das cada vez mais organizadas associações indígenas sobre os problemas, como o Relatório Xacriaba demonstrou, dá guarida a ingerência estrangeiras sobre o país, prejudicando a soberania.

Segundo a pesquisa quantitativa, a lentidão repercute negativamente nos interesses nacionais e na coesão nacional. A ausência de transparência traz reflexos em todas as dimensões. A falta de qualidade técnica nos procedimentos afeta em maior grau a coesão nacional e os interesses nacionais. A não efetividade da demarcação desfavorece significativamente a Defesa Nacional.

Conforme a pesquisa qualitativa, pode-se referenciar que as falhas no procedimento demarcatório afetam de modo negativo, em maior grau, a coesão nacional e os interesses nacionais.

Em face do exposto, pode-se afirmar que a segunda hipótese é a que melhor responde o problema desta dissertação pois, embora a revisão de literatura e a pesquisa quantitativa tenha levantado em algum grau os efeitos negativos sobre a soberania e a integridade territorial, o impacto negativo de vulto capaz de prejudicar a dimensão da Defesa Nacional incidi nos interesses nacionais e na coesão nacional. Nesse sentido, as quatro dimensões do rito demarcatório causam prejuízo especificamente a duas dimensões da Defesa Nacional, sem impactar tal variável como um todo.

## REFERÊNCIAS

ADDAS, M; ADDAS, S. **Panorama Geográfico do Brasil**. 4. ed. São Paulo: Moderna, 2009.

ALBERT, Bruce. Associações Indígenas e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia Brasileira. In: **Povos indígenas no Brasil: 1996/2000**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000. p. 197-207.

AMAZÔNIA LEGAL. **Notícias da Amazônia**. Disponível em <http://www.noticiasdaamazonia.com.br/amazonia-legal/>. Acesso em 20 de julho de 2011.

AZAMBUJA JUNIOR, José Herculano. **A vontade nacional da defesa da Amazônia legal**. 2004. 186 fl. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares)- Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 2004.

BAINES, Stephen Grant. **As Terras Indígenas no Brasil e a "regularização" da implantação de grandes usinas hidrelétricas e projetos de mineração na Amazônia**. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. Tendências recentes da política indigenista no Brasil, na Austrália e no Canadá. In **Série Antropologia**. Brasília, 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 7 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 88.985, de 10 de novembro de 1983. **Regulamentação da exploração de Riquezas Minerais em Terras Indígenas**. Brasília, DF, 2008. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2008. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto de 23 de março de 2006. Institui no âmbito do Ministério da Justiça, a Comissão Nacional de Política Indigenista - CNPI. Brasília, DF, 2006. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1775, de 8 de janeiro de 1996. **Demarcação de Terras Indígenas**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 10 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 5 484 de 30 de junho de 2005: **Política de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 10 mar. 2011.



\_\_\_\_\_. Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967. **Criou a Fundação Nacional do Índio**. Disponível em <<http://www.funai.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6001, de 19 de dezembro de 1973. **Estatuto do Índio**. Disponível em <<http://www.funai.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Nota nº 142 à Imprensa**. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa>>. Acesso em: 7 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Palestra ministrada na ECEME pelo Comandante Militar da Amazônia**. 2010.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 113. **Doutrina Militar de Defesa**. 2007.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Parecer do Senado Federal da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Lei do Senado nº12, de 2003, da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular das Organizações Não-Governamentais – ONGs**. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/noticias>>. Acesso em 5 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Diário do Senado Federal de 23 de dezembro de 2010**. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/noticias>>. Acesso em 5 mar. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR). **Dados sobre a Amazônia**. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/caindr/dados-sobre-a-amazonia>. Acesso em 2 de agosto de 2011.

CARRASCO, Lorenzo (Coord.). **A máfia verde**. 6. ed. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2003.

CHAGAS, Carlos. **Revelada a farsa das nações indígenas**. Tribuna da Internet, 2010. Disponível em <http://www.tribunadaimprensa.com.br/?p=10308>. Acesso em 29 de julho de 2011.

COIMBRA, Marcos. **A AMEAÇA DE BALCANIZAÇÃO DO BRASIL**. Artigo publicado em 20/03/2008 para o Monitor Mercantil. Rio de Janeiro, 2008.

COLLYER, Fernando. A Amazônia poderia ter sido um país. **Amazonas em tempo**, Manaus, 2002.

CORDEIRO, Enio. **Política Indigenista Brasileira e Promoção Internacional dos Direitos das Populações Indígenas**. Instituto Rio Branco. Fundação Alexandre Gusmão. Centro de Estudos Estratégicos. Brasília, 1999.

CORTÊS, George Luiz Coelho. **Reflexões sobre segurança**. PADECEME. nº 19, p. 41-60, 2º quadrimestre de 2008.

COUTO, Ruy de Paula. **A República Ianomâmi**. Revista do Clube Militar. Novembro de 1999.

CRUZ, Salomão; AMORAS, Haroldo. Pelo respeito ao desejo dos índios. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 jan. 2004.

CUNHA, Manuela Carneiro da (Organizadora). **História dos Índios no Brasil**. São Paulo: Editora Schwarz Ltda, 1995, p.9-26. Disponível em <http://books.google.com/books>. Acesso em 4 de agosto de 2011.

CUNHA, Manuela Carneiro da. O futuro da questão indígena. In. SILVA, A. L. da; GRUPIONI, L. D. B (Org.). **A temática indígena na escola**. Brasília: MEC, MARI, UNESCO, 1995, p.129-148.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789. Disponível em: [http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atualizacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atualizacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf). Acesso em 20 de julho de 2011.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE 1948. Disponível em: [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm). Acesso em 20 de julho de 2011.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DESLANDES, Suely Ferreira & outros. Pesquisa social: teoria, método e criatividade (Otavio Cruz Neto, Romeu Gomes e Maria Cecília de Souza Minayo (organizadora). 1 Ed . Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). **Manual Básico: Fundamentos doutrinários da Escola Superior de Guerra**. Rio de Janeiro, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da Língua Portuguesa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010.

FILIPPE, Milanez. Porta vozes de si. **Revista Brasil Indígena**. FUNAI. Ano III, nº 1, março/abril 2006.

FREGAPANI, Gelio. **Amazônia 1996: soberania ameaçada**. Brasília: Thesaurus, 1995.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). Coletânea da Legislação Indigenista Brasileira. Disponível em [http://www.funai.gov.br/projetos/Plano\\_editorial/livro18.htm](http://www.funai.gov.br/projetos/Plano_editorial/livro18.htm). Acesso em 15 mar 2011.

\_\_\_\_\_. Empreendimentos e terras indígenas. **Revista Brasil Indígena**. Ano III, nº 4, outubro/novembro 2006a.

\_\_\_\_\_. Especial: Conferência dos Povos Indígenas A voz e a vez dos índios brasileiros. **Revista Brasil Indígena**. Ano III, nº 2, maio/junho 2006b.

\_\_\_\_\_. **Relatório Xacriaba**. Disponível em [http://www.funai.gov.br/projetos/Plano\\_editorial/Pdf/Relatorio\\_Xacriaba\\_Parte4\\_ResultQuantitativo.pdf](http://www.funai.gov.br/projetos/Plano_editorial/Pdf/Relatorio_Xacriaba_Parte4_ResultQuantitativo.pdf). Acesso em 22 nov 2011.

FURRIELA, R. B; VALLE, R. S. T. Regularização das Superposições entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação. In: **Povos indígenas no Brasil: 1996/2000**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000. p. 169-177.

GALDINO, Maurício Augusto Cabral. Amazônia: problemas ecológicos, questão indígena e ameaças latentes. **PADECEME**. nº 17, p. 33-39, 1º quadrimestre de 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 1991.

IBAMA. Amazônia Legal. Disponível em <http://geobrainstorms.wordpress.com/category/>. Acesso em 20 de julho de 2011.

IBGE. Amazônia Legal. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=799](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=799). Acesso em 20 de julho de 2011.

JORNAL NACIONAL (REDE GLOBO). **Raposa Serra do Sol**. Reportagem do JN no ar. Exibido em 15 de setembro de 2011.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia Científica**. 5. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 1991.

LESSA, Luiz Gonzaga Schroeder. Palestra proferida no Clube Militar em 13 de outubro de 1999. Rio de Janeiro, 1999.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 12. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LIMA, André. Patrimônio Genético. De quem? Para quem? In: **Povos indígenas no Brasil: 1996/2000**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000. p. 185-189.

LIMA, João Franzen de. **Curso de direito civil brasileiro**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense, v. 1, 2001.

LIMA, Raimundo Nonato de Oliveira. **Desafios à Defesa Nacional no Mundo Contemporâneo**. PADECEME. nº 19, p. 30-40, 2º quadrimestre de 2008.

LUCIANO, Gersem dos Santos. O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. In **Coleção Educação para Todos**. Vol 12 / Brasília: Ministério da Educação, 2006.

MAGNA CARTA. Disponível em: [http://www.rolim.com.br/2002/\\_pdfs/068.pdf](http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/068.pdf). Acesso em 20 de julho de 2011.

MAIO, Marcos Chor. A Unesco e o projeto de criação de um laboratório científico internacional na Amazônia. In. **Estudo Avançado 19 (53)**. Rio de Janeiro, 2005. 115-

130. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24084.pdf>. Acesso em 2 de agosto de 2011.

MENDES, Artur Nobre. A demarcação das terras indígenas no âmbito do PPTAL. In. KASBURG, C; GRAMKOW, M. M. (Org.). **Demarcando terras indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria**. Brasília: FUNAI; PPTAL; GTZ, 1999. p. 15-19.

MENEZES, Mária Lúcia Pires. Parque Indígena do Xingu: um estudo das relações entre o indigenismo e geopolítica. In. LÉNA, P; OLIVEIRA, A. E. de (Org.). **AMAZÔNIA A FRONTEIRA AGRÍCOLA 20 ANOS DEPOIS**. Belém: 1991. p. 83-99.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27 . ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MOURA, Mário. A última grande terra. **Revista Brasil Indígena**. FUNAI. Ano III, nº 5, dezembro/janeiro 2007.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Muita terra para pouco índio? Uma introdução (crítica) ao indigenismo e à atualização do preconceito. In. SILVA, A. L. da; GRUPIONI, L. D. B (Org.). **A temática indígena na escola**. Brasília: MEC, MARI, UNESCO, 1995, p.62-86.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 21**. Sítio do Departamento para Assuntos Econômicos e Sociais. Disponível em: <http://www.un.org/esa/dsd/agenda21>. Acesso em 10 de março de 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção 107 da OIT sobre Populações Indígenas e outras Populações Tribais e Semitribais em Países Independentes de 1957**. Sítio do Departamento de Direitos Humanos. Disponível em: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf). Acesso em 27 de fevereiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Convenção 169 da OIT sobre Populações Indígenas e outras Populações Tribais e Semitribais em Países Independentes de 1989**. Sítio do Departamento de Direitos Humanos. Disponível em: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf). Acesso em 27 de fevereiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Declaração Internacional dos Direitos dos Povos Indígenas de 2006**. Sítio do Departamento de Direitos Humanos. Disponível em: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf). Acesso em 26 de fevereiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução 1235 de 1967**. Sítio do Departamento de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.un.org/es/documents/>. Acesso em 10 de março de 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução 1503 de 1970**. Sítio do Departamento de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.un.org/es/documents/>. Acesso em 10 de março de 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução 2625 de 1970**. Sítio do Departamento de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.un.org/es/documents/>. Acesso em 10 de março de 2011.

PANKARARU, Paulo. Do manejo florestal em terras indígenas. In. KASBURG, C; GRAMKOW, M. M. (Org.). **Demarcando terras indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria**. Brasília: FUNAI; PPTAL; GTZ, 2000. p. 190-194.

PIMENTA, Sérgio Freire. **A Amazônia sob a ótica do desenvolvimento**. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) —Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2002.

RICARDO, Fany. O subsolo das terras indígenas na Amazônia. In: **Povos indígenas no Brasil: 1996/2000**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000. p. 178-181.

ROSENFELD, Denis Lerrer. Demarcação de terras indígenas. **O Estadão de S.Paulo**, São Paulo, 16 de março de 2009.

RODRIGUES, Maria das Graças Villela. **Metodologia da pesquisa: elaboração de projetos, trabalhos acadêmicos e dissertações em ciências militares**. Colaboração e ampliação José Fernando Chagas Madeira, Luiz Eduardo Possídio Santos, Clayton Amaral Domingues - 2. ed - Rio de Janeiro: EsAO, 2005.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer monografia**. 3 . ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

SANTILLI, Juliana. A proteção jurídica às terras indígenas e a seus recursos naturais In. KASBURG, C; GRAMKOW, M. M. (Org.). **Demarcando terras indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria**. Brasília: FUNAI; PPTAL; GTZ, 1999a. p. 47-63.

SANTILLI, Márcio. Natureza e situação da demarcação das terra indígenas no Brasil. In. KASBURG, C; GRAMKOW, M. M. (Org.). **Demarcando terras indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria**. Brasília: FUNAI; PPTAL; GTZ, 1999b. p. 23-44.

\_\_\_\_\_. Demarcação de terras indígenas: uma luz no fim do túnel?. In: **Povos indígenas no Brasil: 1996/2000**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000a. p. 163-168.

\_\_\_\_\_. Regularização das Superposições entre terras indígenas e Unidades de conservação. In: **Povos indígenas no Brasil: 1996/2000**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000b. p. 169-172.

\_\_\_\_\_. **Os brasileiros e os índios**. São Paulo: SENAC, 2000c. 156p. (Série Ponto Futuro).

SANTOS, Silvio Coelho dos. Os direitos dos indígenas no Brasil. In. SILVA, A. L. da; GRUPIONI, L. D. B. (Org.). **A temática indígena na escola**. Brasília: MEC, MARI, UNESCO, 1995, p.87 -108.

SANTOS, Washington dos. **Dicionário jurídico brasileiro**. Belo Horizonte : Del Rey, 2001.

SEMINÁRIO DE DEFESA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 18 de agosto de 2010. 154 p. Rio de Janeiro, 2010.

SHINZATO, Luiz Marcos. **O papel do Ministério da Defesa na condução da Política de Defesa Nacional**. Rio de Janeiro, 2002. 84 fl. TCC. CPEAEx – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

SILVA, Carlos Alberto Pinto. **A QUESTÃO INDÍGENA E A SOBERANIA NACIONAL**. Brasília, 2008.

SILVA, JOSÉ AFONSO DA. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 14ª Edição – Ed. Malheiros, 1997.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira. A Amazônia e as Novas Ameaças Mundiais. **PA-DECEME**. nº 16, p. 84-92, 3º quadrimestre de 2007.

SIMONIAN, Lígia T. L.. A demarcação das terras indígenas no âmbito do PPTAL. In. KASBURG, C; GRAMKOW, M. M. (Org.). **Direitos e controle territorial em áreas indígenas amazônicas: São Marcos (RR), Urueu-Wau-Wau (RO) e Mãe Maria (PA)**. Brasília: FUNAI; PPTAL; GTZ, 1999. p. 65-70.

STF(BRASIL). **Demarcação de terras indígenas: bibliografia, legislação e jurisprudência temáticas**. Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. **Íntegra do Voto do. Rel. Min. Carlos Britto no julgamento acerca da demarcação da Reserva Índigena Raposa Serra do Sol**, Disponível em [http://www.cimi.org.br/pub/publicacoes/1219883503\\_pet3388CB.pdf](http://www.cimi.org.br/pub/publicacoes/1219883503_pet3388CB.pdf). 2008. Acesso em 11 de fevereiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Petição nº 3388**. Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, julgado em 19 de março de 2009, DJe 181, de 25/09/2009). V - Recurso provido. Disponível em <http://www.universojus.com.br/jurisprudencias/ver/19398/trf1-rse.2009> Acesso em 28 de abril de 2011.

TEIXEIRA, Williane dos Santos. **Minorias étnicas: índios no Brasil**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 997, 25 mar. 2006. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/8164>. Acesso em: 13 maio 2011.

TERRA, L; COELHO, M. A. **Geografia do Brasil: Espaço natural, territorial e socioenômico brasileiro**. 5. Ed. São Paulo: Moderna, 2002.

VEJA. Edição 2209, ano 44, nº 12. Editora Abril. São Paulo: Veja, semanal, 2011a.

VEJA. Edição 2228, ano 44, nº 31. Editora Abril. São Paulo: Veja, semanal, 2011b.

VEJA. Edição 2239, ano 44, nº 42. Editora Abril. São Paulo: Veja, semanal, 2011c.

VEJA. Edição 2250, ano 45, nº 1. Editora Abril. São Paulo: Veja, semanal, 2012.

VIEIRA, Jaci Guilherme. **MISSIONÁRIOS, FAZENDEIROS E ÍNDIOS EM RORAIMA: A DISPUTA PELA TERRA - 1777 a 1980.** Pernambuco, 2003. 252 fl. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco.

VICENTE, Ricardo Hampel. **Subáreas Estratégicas do Arco Guianense e da Faixa Acre-Rondônia: uma análise prospectiva com base nas expressões do poder nacional do Brasil e de seus vizinhos, concluindo pela área de maior importância para a defesa da Região Amazônica nos próximos quinze anos.** Rio de Janeiro, 2008. 157 69 fl. TCC. CPEAEx – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

VISACRO, Alessandro. **Os desafios do Exército Brasileiro na Amazônia Legal: a ascensão do Movimento Indígena e suas implicações para a Política de Defesa Nacional.** Rio de Janeiro, 2009. 157 fl. Dissertação (Mestrado) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

ZENDIM, Omar. **As questões ambientais e indígenas na Amazônia - ameaças à soberania nacional.** Rio de Janeiro, 2004. 174 fl. Dissertação (Mestrado) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.