

Tesis Doctoral

**La trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil (1973-2022):
un estudio arqueológico constitucional**

Autor: Douglas Oliveira Diniz Gonçalves

Directores: Asier Martínez de Bringas
Felipe Gómez Isa

Bilbao, 2025

Agradecimientos

A todos los profesores y mentores que hicieron que esta trayectoria fuera posible. Muchas gracias por el aprendizaje, el cariño, la amistad y las críticas constructivas.

Aos meus professores da vida, Rosangela e Democrito, meus queridos pais, que me ensinaram os princípios e valores que me guiam. Muito obrigado por tudo. Amo vocês.

To Norma, my most memorable English teacher, without whom none of this would have been possible. Thank you for making the language so appealing to me.

A Rose, mi profesora de castellano, sin la cual la escritura de esta tesis sería imposible. Gracias por despertar en mí la pasión por esta lengua.

A Alex, Gabriela, Helder e Hortência, os professores que primeiro me incentivaram a trilhar o caminho da pesquisa em direito. Muito obrigado pelo apoio e por acreditarem em mim. A Fran, mi director del máster, por el apoyo en mi trayectoria académica.

A Asier y Felipe, mis directores del doctorado, por todo el apoyo que me han brindado.

A Liziane, pelo apoio durante a estancia internacional em Brasília.

A la Cátedra Unesco de la Universidad de Deusto, por todo el apoyo académico y financiero, sin los cuales esta tesis no sería posible. Al programa Erasmus+, por la financiación de mi movilidad internacional en Brasilia.

A Alana, Anthônio e Talitha, meus amigos da escola para a vida, por tudo. Nossa amizade é uma das maiores conquistas da minha jornada. Amo vocês. A Hannah, minha amiga do mestrado para a vida, por toda a troca, companheirismo e apoio nessa jornada compartilhada. A Daniel, por toda a ajuda na elaboração dos mapas desta tese.

A mis compañeras de piso en Bilbao, Laura, Mathilde y Wiktoria, por la amistad, el cariño, las risas y la buena convivencia. A Aritz, Ayauzhan y Julián, mis compañeros del doctorado, por la amistad, el cariño y la complicidad. A Fresy y Daniela por toda la amistad y el cariño en los últimos momentos de mi estancia en Bilbao.

A Thaísa e Sérgio, pela calorosa recepção na casa de vocês em Brasília. Muito obrigado pela amizade, apoio e carinho.

À minha família, em especial a Raquel e Cecília, pelo apoio, carinho e suporte de sempre. Amo vocês.

A Valter, meu companheiro de vida, por todo o amor, compreensão, apoio, companheirismo e lealdade. Te amo.

Índice de gráficos

Gráfico 1: cantidad acumulada de tierras indígenas en Brasil en las etapas de demarcación entre 1973 y 2022, p. 198

Gráfico 2: estatus de las tierras indígenas en Brasil en 2022, p. 200

Gráfico 3: cantidad anual de tierras indígenas en Brasil en las etapas de demarcación entre 1973 y 2022, p. 202

Gráfico 4: cantidad anual de tierras indígenas del Brasil no amazónico entre 1973 y 2022 en las etapas de demarcación, p. 204

Gráfico 5: cantidad acumulada de hectáreas demarcadas de tierras indígenas en Brasil entre 1973 y 2022, p. 206

Gráfico 6: cantidad anual de hectáreas demarcadas de tierras indígenas en Brasil entre 1973 y 2022, p. 207

Gráfico 7: duración media de los procedimientos de demarcación de tierras indígenas en Brasil entre 1973 y 2022, por año de inicio del procedimiento, p. 211

Gráfico 8: duración media del intervalo de identificación de tierras indígenas en Brasil entre 1973 y 2022, por año de inicio del procedimiento, p. 214

Gráfico 9: duración media del intervalo de declaración de tierras indígenas en Brasil entre 1973 y 2022, por año de inicio del procedimiento, p. 215

Gráfico 10: duración media del intervalo de homologación de tierras indígenas en Brasil entre 1973 y 2022, por año de inicio del procedimiento, p. 216

Gráfico 11: cantidad acumulada de tierras indígenas estancadas en Brasil entre 1973 y 2022, p. 217

Gráfico 12: cantidad anual de tierras indígenas estancadas en Brasil entre 1973 y 2022, p. 218

Gráfico 13: cantidad acumulada de tierras indígenas suspendidas en Brasil entre 2005 y 2022, p. 231

Gráfico 14: hectáreas deforestadas en la Amazonía legal brasileña y en tierras indígenas amazónicas entre 2008 y 2022, p. 234

Gráfico 15: brotes de incendio totales y en tierras indígenas en Brasil entre 1998 y 2020, p. 236

Gráfico 16: requerimientos minerales en tierras indígenas en Brasil entre 1970 y 2020, p. 237

Gráfico 17: actos de violencia contra el patrimonio de las tierras indígenas en Brasil entre 2008 y 2022, p. 238

Gráfico 18: conflictos territoriales absolutos cometidos contra las tierras indígenas en Brasil entre 2013 y 2020, p. 239

Gráfico 19: porcentaje relativo de conflictos territoriales cometidos contra las tierras indígenas en Brasil entre 2013 y 2020, p. 240

Índice de mapas

Mapa 1: las tierras indígenas brasileñas en 2022, p. 14

Mapa 2: tierras indígenas brasileñas y sus estatus en 2022, p. 208

Índice de diagramas

Diagrama 1: estratigrafía constitucional del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil, p. 53

Diagrama 2: marco estructural del análisis de datos, p. 60

Diagrama 3: modificación del artículo 268 del primer borrador para el artículo 231 del texto constitucional promulgado, p. 146

Diagrama 4: modificación del artículo 262, § 3º, de la segunda versión para el artículo 231, § 5º, del texto constitucional promulgado, p. 147

Diagrama 5: modificación del artículo 234, § 1º, del segundo borrador para el artículo 231, § 1º, del texto constitucional promulgado, p. 148

Diagrama 6: modificación del artículo 268 del primer borrador para art. 234 del segundo borrador y para el artículo 231 del texto constitucional promulgado, p.150

Diagrama 7: modificación del artículo 269, § 2º, del primer borrador para el artículo 231, § 4º, del texto constitucional promulgado, p. 151

Diagrama 8: Modificación del artículo 234, § 6º, del segundo borrador para el artículo 231, § 6º, del texto constitucional promulgado, p.152

Diagrama 9: modificación del artículo 268 del primer borrador para el artículo 231 del texto constitucional promulgado, p. 153

Diagrama 10: modificación del artículo 269, § 1º, del primer borrador para el artículo 231, § 1º, del texto constitucional promulgado, p. 154

Diagrama 11: modificación del artículo 302, § 2º, de la primera versión para el artículo 231, § 3º, del texto constitucional promulgado, p. 155

Diagrama 12: modificación del artículo 234, § 2º, del segundo borrador para el artículo 231, § 2º, del texto constitucional promulgado, p. 156

Diagrama 13: los fenómenos enmarcados en el recorrido de demarcación de tierras indígenas en Brasil, p. 220

Diagrama 14: modelo del proceso de erosión constitucional, p. 248

Diagrama 15: modelo del proceso de sedimentación constitucional, p. 253

Diagrama 16: ciclo de ascenso en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil, p. 257

Diagrama 17: ciclo de descenso en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil, p. 270

Diagrama 18: ciclo de parálisis en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil, p. 280

Diagrama 19: ciclo de retroceso en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil, p. 287

Índice de anexos

Anexo 1: los cambios en los artículos 231 y 232 en los borradores constitucionales, p. 342

Anexo 2: base de datos recompilados sobre las tierras indígenas en Brasil en 2022, p. 345

Anexo 3: entrevistas en profundidad con expertos, académicos y funcionarios de la Fundación de los pueblos indígenas y Ministerio de los pueblos indígenas del gobierno brasileño, p. 374

Resumen

La Constitución brasileña de 1988 dio inicio a un nuevo ciclo en la política indigenista del país. Fueron garantizados varios derechos a los pueblos indígenas, con especial énfasis en el derecho a la tierra. Pese a ello, desde 1973 la ley del país ya determinaba el desarrollo de un proceso administrativo específico para el cumplimiento de la garantía territorial de los pueblos: la demarcación de tierras indígenas. A partir de ese momento, el derecho a la tierra se convirtió en el foco de la ejecución de la política indigenista estatal. Esta tesis está centrada en el derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil y la aplicación del mandato constitucional de demarcar tierras indígenas en el país. Así, el problema de investigación está en la inconstancia del desarrollo de los procesos de demarcación de tierras indígenas en Brasil. En ese marco, la investigación busca reconstituir la trayectoria de aplicación del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil durante el período analizado, es decir, entre 1973 y 2022. Con ello se busca establecer posibles correlaciones entre algunas acciones estatales desde los tres poderes y el incumplimiento de la demarcación de tierras indígenas en Brasil. La finalidad es analizar la trama de influencias que resultaron en la paralización y el retroceso en el derecho a la tierra y las demarcaciones de tierras indígenas en el país. Frente a este diseño, son planteadas dos hipótesis. Hipótesis 1: <Mas allá de una paralización en los procesos de demarcación de tierras indígenas en Brasil, el deterioro de los compromisos constitucionales ha contribuido al retroceso de los logros territoriales de los pueblos indígenas.> Hipótesis 2: <La práctica político-legislativa acerca de la demarcación de tierras indígenas en Brasil ha implicado un proceso de deterioro del derecho constitucional a la tierra.> Para testar estas proposiciones la tesis aporta como instrumento metodológico la estratigrafía constitucional, con el fin de desarrollar un análisis de los valores, presiones y cambios que constituyen y condicionan la trayectoria de aplicación del derecho a la tierra. Esta técnica trata de un análisis enfocado en la comprensión de las características que fundamentan el campo en el cual se erige el derecho constitucional a la tierra, identificando y catalogando las fallas, rupturas y particularidades presentes en la trayectoria de su aplicación. A través del desarrollo de un examen estratigráfico constitucional, la investigación concluye que algunas acciones producidas desde los tres poderes del Estado brasileño interfirieron en la trayectoria de cumplimiento de la obligación constitucional de demarcar las tierras indígenas.

Palabras clave: constitución; demarcación de tierras indígenas; derechos humanos; política indigenista; pueblos indígenas en Brasil.

Resumo

A Constituição brasileira de 1988 representa um marco na política indigenista do país. A partir dela, vários direitos foram garantidos aos povos indígenas, com especial ênfase no direito à terra. Não obstante, desde 1973, a lei do país já determinava o andamento de um processo administrativo específico para o cumprimento da garantia territorial dos povos: a demarcação de terras indígenas. A partir desse contexto, o direito à terra passou a ser o foco da execução da política indigenista estatal. Esta tese tem como foco o direito à terra dos povos indígenas no Brasil e a implementação do comando constitucional em demarcar terras indígenas no país. Assim, o problema de pesquisa está na inconstância no andamento dos processos de demarcação de terras indígenas no Brasil. Nesse sentido, a pesquisa busca reconstituir a trajetória de implementação do direito à terra dos povos indígenas no Brasil entre 1973 e 2022. Com isso, busca-se estabelecer possíveis correlações entre algumas medidas estatais vindas dos três poderes e a falta de cumprimento da demarcação de terras indígenas no Brasil. O objetivo é analisar a rede de influências que resultaram na paralisia e no retrocesso do direito à terra e das demarcações de terras indígenas no país. Diante disso, levantam-se duas hipóteses. Hipótese 1: <Para além de uma paralisia nos processos de demarcação de terras indígenas no Brasil, a corrosão dos compromissos constitucionais tem contribuído para o retrocesso das conquistas territoriais dos povos indígenas.> Hipótese 2: <A prática político-legislativa relacionada à demarcação de terras indígenas no Brasil tem implicado em um processo de deterioração do direito constitucional à terra.> Para testar essas proposições, a tese traz como instrumento metodológico a estratigrafia constitucional, com o fim de desenvolver uma análise dos valores, pressionamentos e alterações que constituem e condicionam a trajetória de aplicação do direito à terra. Através dessa técnica, se realiza uma análise voltada à compreensão das características que dão sustentáculo às bases sobre as quais se ergue o direito constitucional à terra. Assim, busca-se identificar e catalogar as falhas, rupturas e particularidades presentes na trajetória de implementação do direito. Por meio do desenvolvimento de um exame estratigráfico constitucional, a pesquisa conclui que algumas medidas tomadas pelos três poderes do Estado brasileiro interferiram na trajetória de cumprimento da obrigação constitucional de demarcar terras indígenas.

Palavras-chave: Constituição; Demarcação de terras indígenas; Direitos Humanos; Política indigenista; Povos indígenas no Brasil.

Abstract

The 1988 Brazilian Constitution started a new moment in the country's indigenist policies. Several rights were guaranteed to the indigenous peoples, with a special emphasis on the land right. Nonetheless, since 1973 the country's law had already determined the development of a specific administrative process for the fulfillment of the indigenous territorial guarantee: the demarcation of indigenous lands. From that moment on, the land right has become the main focus of the State indigenist policy. This thesis focuses on the land rights of indigenous peoples in Brazil and the implementation of the constitutional commandment concerning the demarcation of indigenous lands. The research problem lies in the lack of consistency in the enforcement of the procedure concerning the demarcation of indigenous lands in Brazil. Therefore, this research seeks to reconstitute the trajectory of the implementation of the land right of indigenous peoples in Brazil during a period comprised between 1973 and 2022. In this sense, it seeks to establish possible correlations between some actions taken by the three powers of the State and the lack of compliance concerning the demarcation of indigenous lands in Brazil. The main purpose is to understand the network of influences that resulted in the paralysis and regression of the land right and the demarcation of indigenous lands. As a result of that, the investigation is guided by two hypotheses. Hypothesis 1: <More than a halt in the demarcation processes of indigenous lands in Brazil, the deterioration of constitutional commitments has contributed to a reversal of the indigenous peoples' territorial achievements.> Hypothesis 2: < The political-legislative practice regarding the demarcation of indigenous lands in Brazil is involved in the deterioration of the constitutional right to land.> To test these propositions, this thesis assembles the constitutional stratigraphy as a methodological tool, to develop an analysis of the values, pressures, and changes that constitute and condition the implementation trajectory of the land right. This technique deals with an analysis focused on understanding the characteristics that constitute the rock bed above which the constitutional land right is erected, identifying and cataloging the failures, ruptures, and particularities in its trajectory toward full implementation. In this sense, through the development of a constitutional stratigraphic examination, the research concludes that some actions produced by the three branches of the Brazilian State interfered with the implementation of the constitutional obligation to demarcate indigenous lands.

Keywords: constitution; demarcation of indigenous lands; human rights; indigenist policy; indigenous peoples in Brazil.

Firmas

MARTINEZ
DE BRINGAS,
ASIER
(FIRMA)

Firmado
digitalmente por
MARTINEZ DE
BRINGAS, ASIER
(FIRMA)
Fecha: 2025.01.09
22:09:07 +01'00'

Asier Martínez de Bringas
Director de la tesis

Firmado por GOMEZ ISA
FELIPE - ***3235** el
día 09/01/2025 con un
certificado emitido por
AC FNMT Usuarios

Felipe Gómez Isa
Director de la tesis



Documento assinado digitalmente
DOUGLAS OLIVEIRA DINIZ GONCALVES
Data: 09/01/2025 09:34:35-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Douglas Oliveira Diniz Gonçalves
Doctorando

Bilbao, 09 de enero de 2025.

Queria acreditar que aquilo era um contrato para sempre. Mas (...) sentia que aquele (...) é um documento circunstancial. Ele valia por algum tempo. E agora está se mostrando (...) vencido do ponto de vista do consenso. Quando você não tem um consenso, não adianta se ter um documento. (...) Parece que as constituições na América Latina agora têm prazo de validade.

Ailton Krenak, *Entrevista no Vale do Rio doce*, 2019.

Sumario

<i>Introducción</i>	13
<i>0 – Base teórica, metodológica y conceptual de la investigación</i>	27
0.1 – La concepción de derecho como base teórica de la investigación.....	28
0.2 – La arqueología constitucional como ensamblaje metodológico	44
0.3 – El análisis de datos cuantitativos y las entrevistas con los expertos	59
0.4 – Aclaraciones conceptuales	64
<i>1 – La roca madre: los valores que sostienen el fenómeno jurídico en Brasil</i>	71
1.1 – Brasil: rol y vocación	73
1.2 – La actividad agroindustrial en Brasil: características e impactos	85
1.3 – La explotación maderera y minera en Brasil: características e impactos	97
1.4 – Los valores, aspectos y tramas que enmarcan la realidad jurídica en Brasil	106
1.5 – Conclusiones parciales	123
<i>2 – La roca: el derecho positivo a la tierra</i>	125
2.1 – La herencia normativa: los antecedentes legales del derecho a la tierra	127
2.2 – La elaboración de la norma positiva: el anteproyecto y los borradores constitucionales	141
2.3 – El artículo 231: intuiciones acerca de los sentidos de la norma constitucional	159
2.4 – El derecho a la tierra en casos concretos: el caso Raposa Serra do Sol y los casos de suspensión judicial de tierras indígenas	170
2.5 – El derecho a la tierra y el Poder Legislativo: los intentos en cambiar la norma	183
2.6 – Conclusiones parciales	190
<i>3 – Las rayas: las fallas en la trayectoria demarcatoria</i>	192
3.1 – La trayectoria de demarcación de las tierras indígenas	193
3.2 – Los fenómenos que enmarcan la trayectoria demarcatoria: ascenso, descenso y parálisis .	219
3.3 – El fenómeno de retroceso: la descomposición de los logros demarcatorios	226
3.4 – Conclusiones parciales	241
<i>4 – La superficie: el proceso de erosión de la norma constitucional</i>	243
4.1 – Los ciclos de erosión y sedimentación del derecho a la tierra	244
4.2 – Los altibajos en la trayectoria de demarcación de tierras: los ciclos de ascenso, descenso, parálisis y retroceso	256
4.3 – El horizonte: la aurora u ocaso de los pueblos indígenas en Brasil.....	294
4.4 – Conclusiones parciales	303
<i>Conclusiones</i>	306
<i>Considerações finais</i>	315
<i>Referencias</i>	324
<i>Anexos</i>	353

Introducción

Desde el principio de la colonización hasta la actualidad, los pueblos indígenas en Brasil han vivido cambios profundos en sus estructuras sociales, culturas, lenguas, creencias y territorios. Estos cambios fueron implantados violentamente a través del sometimiento de los pueblos indígenas al dominio y al control ajenos.

Entre los procesos desarrollados por la empresa colonial se pueden nombrar las siguientes: la aniquilación de individuos y comunidades enteras; la destrucción de sus modos de pensar el mundo y producir conocimiento; la extinción de cientos de lenguas nativas; la imposición de una religión ajena; y la conquista de tierras precedidas por la muerte o el desplazamiento de sus habitantes.

En los últimos quinientos años de historia, Brasil se transformó de colonia a imperio, y una sucesión intercalada entre repúblicas autocráticas y democráticas. A pesar de estos cambios durante los años, las dinámicas impuestas por el Estado frente a los pueblos indígenas se mantuvieron con cierta continuidad. La violencia, la aniquilación, el sometimiento y la sujeción encontraron nuevas formas de reinvención y legitimación entre los aparatos de poder.

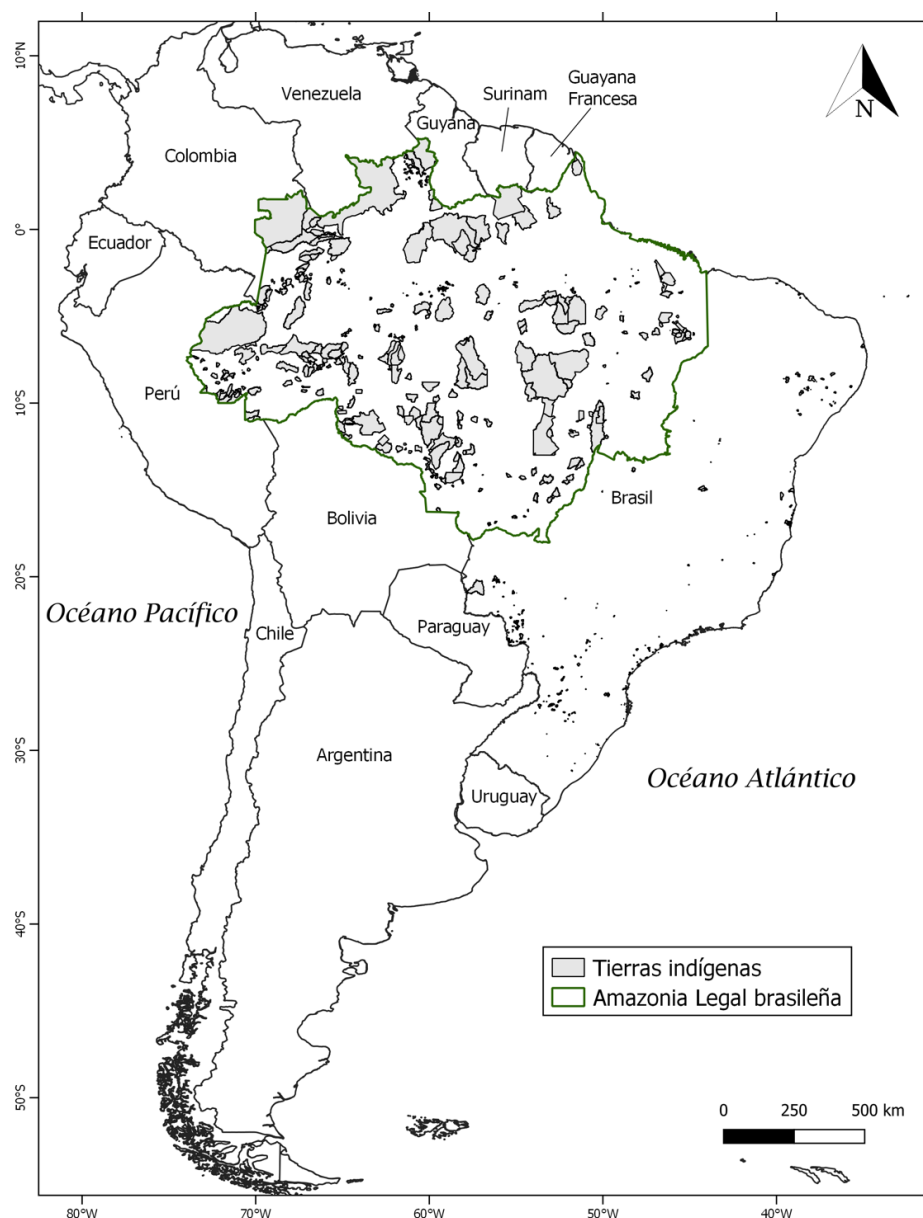
Con el fin de reparar los actos cometidos contra los pueblos indígenas durante la historia del país, el texto constitucional actual buscó incluirlos protegiendo y garantizando sus derechos. La Constitución brasileña de 1988 reconoció a los pueblos indígenas sus organizaciones sociales, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones y, de manera más enfática, el derecho originario a las tierras que ocupan.

Con la promulgación del texto constitucional brasileño de 1988, los pueblos indígenas en Brasil y, principalmente, sus territorios ancestrales pasaron a ser objeto de una protección estatal más intensa. El derecho originario a la tierra previsto en constituciones anteriores ganó nuevas posibilidades de cumplimiento a través del actual artículo 231, que indica el deber del Estado de promover la demarcación de tierras indígenas en el país.

La Constitución brasileña de 1988 dio inicio a un nuevo ciclo en la política indigenista del país. Fueron garantizados varios derechos a los pueblos indígenas, con especial énfasis en el derecho a la tierra. Pese a ello, desde 1973 la ley del país ya determinaba el desarrollo de un proceso administrativo específico para el cumplimiento de la garantía territorial de los pueblos: la demarcación de tierras indígenas. A partir de ese momento, el derecho a la tierra se convirtió en el foco de la ejecución de la política indigenista estatal.

Desde 1973, cerca de 479 tierras indígenas fueron demarcadas, lo que corresponde a 105 millones de hectáreas o, aproximadamente, un 12,3% del territorio nacional. Esta es un área equivalente a todo el territorio de Colombia. Pese a ello, en la actualidad, 225 tierras siguen paralizadas en los trámites de los procesos demarcatorios y otras 530 ni siquiera han sido consideradas para iniciar los procedimientos administrativos de demarcación de tierras¹.

Mapa 1: Las tierras indígenas brasileñas en 2022



Fuente: elaboración propia, basada en datos del ISA².

¹ CIMI, Conselho Indigenista Missionário. (2023) *Terras indígenas*. São Paulo: Conselho Indigenista Missionário.
 ISA, Instituto Socioambiental. (2023) *Terras indígenas no Brasil*. São Paulo: Instituto Socioambiental.
² ISA, Instituto Socioambiental. (2023) *Terras indígenas no Brasil*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

Fueron muchos los logros alcanzados a través del desarrollo de los procesos de demarcación de tierras en Brasil. En la actualidad, cerca del 12,3% del territorio nacional está protegido bajo el concepto jurídico de las tierras indígenas. Esta protección constitucional repercutió en ellas con grados elevados de preservación ambiental, con menor incidencia de incendios y deforestación.

Pese a ello, en la actualidad las tierras indígenas se encuentran en un momento crítico. Sus potencialidades de protección socioambiental están siendo puestas a prueba. La deforestación, los brotes de fuego y la violencia en tierras indígenas demarcadas aumentaron en la última década. Actos como invasiones, explotación ilegal de recursos naturales y otros actos dañinos contra los territorios indígenas están creciendo de manera continuada. Además, en la última década se ha observado que la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil se encuentra paralizada. Desde el año 2018 hasta 2022 ninguna tierra indígena fue demarcada en Brasil.

Esta investigación se centra en cuestionar si esta parálisis todavía persiste o se podría observar un retroceso en los logros territoriales alcanzados. Además, interesa a la presente investigación identificar qué razones – motivos e intereses – pueden estar involucrados en la explicación de estos fenómenos de parálisis y retroceso.

En los últimos años, desde los tres poderes de la República se están produciendo diversas acciones, omisiones y discursos negativos respecto a la cuestión territorial indígena. Estos actos repercuten directamente en las comunidades indígenas en Brasil, que ven sus derechos y garantías fundamentales cada vez más cuestionados.

El Poder Judicial, a través de la sentencia del caso *Raposa Serra do Sol*, determinó unas condiciones restrictivas al derecho territorial indígena, como el marco temporal³ y la prohibición de la ampliación de las tierras ya demarcadas. Esto resultó en un aumento considerable de las suspensiones judiciales de tierras indígenas, que ponen en cuestión el proceso demarcatorio y también exponen estas tierras suspendidas a las presiones agroindustriales, madereras y mineras.

³ El marco temporal trata de una tesis jurídica elaborada por el Supremo Tribunal Federal brasileño en el caso de la demarcación de la tierra indígena Raposa Serra do Sol en 2008. Esta tesis defiende la existencia de una fecha límite (el 5 de octubre de 1988) para el reconocimiento estatal de las tierras indígenas en Brasil. Así que solo las comunidades indígenas que estuvieran ocupando sus tierras tradicionales hasta la fecha de promulgación de la Constitución brasileña de 1988 tendrían sus tierras demarcadas por el Estado. En 2023, esta tesis jurídica fue completamente rechazada por el Supremo Tribunal Federal. Sin embargo, en el mismo año, el Poder Legislativo elaboró la ley 14.701, que reestablece el marco temporal como criterio para el desarrollo de las demarcaciones de tierras indígenas en el país. Véanse Brasil. (2009) *Ação Popular n. 3388/RR*. Ministro Carlos Ayres Britto. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de marzo de 2009. Brasil. (2023) *Ley n. 14.701*, de 20 de octubre de 2023.

El Poder Ejecutivo, directamente responsable de la última etapa del proceso demarcatorio, no homologa nuevas tierras indígenas desde el año 2018. Desde entonces, las acciones, omisiones y discursos de la presidencia de la República estuvieron enfocados en el desprecio y la precarización de las demandas de los pueblos indígenas, especialmente respecto a sus tierras.

El Poder Legislativo, a través de la elaboración de proyectos de ley, estuvo enfocado en precarizar las garantías constitucionales conferidas a los territorios. Como ejemplo se destacan el proyecto de ley n. 191/2020, que pretende regularizar la explotación minera en tierras indígenas; y el proyecto de ley n. 2633/2020, que pretende legalizar las invasiones a tierras públicas.

Todas estas acciones, promovidas desde el Estado, representan de hecho un atentado al orden constitucionalmente establecido, pues intentan descomponer las garantías constitucionales aseguradas a los pueblos indígenas y sus tierras en Brasil. Así, se puede hablar de la existencia de una crisis constitucional en pleno desarrollo orientada a la descomposición del derecho a la tierra y del proceso de demarcación en el país.

A partir de todo lo expuesto, el problema de investigación está centrado en la inconsistencia en el desarrollo los procesos de demarcación de tierras indígenas en Brasil. Es decir, la obligación prevista en la Constitución de 1988 se ha cumplido de manera inestable e insuficiente, lo que afecta de manera grave a la protección y garantía del derecho a la tierra de los pueblos indígenas.

El estado del arte acerca de la cuestión territorial de los pueblos indígenas en Brasil reúne una gran cantidad de estudios jurídicos que implican miradas distintas. Los enfoques más usuales de estas investigaciones suelen ser las que siguen: las características del derecho a la tierra y los alcances de su interpretación⁴; los factores que explican los estímulos y obstáculos para la materialización de las demarcaciones de tierras indígenas⁵; la cuantificación de los datos

⁴ Diniz, D., Espinoza, F. y Gómez Isa, F. (2021) *Direito à terra dos povos indígenas no Brasil: entre insuficiências e potencialidades*. São Leopoldo: Casa Leiria; Britto, G. A. (2013) “Direitos e erros na demarcação de terras indígenas.” *Agrária USP*, São Paulo, 19, 34-60; Freitas Júnior, L. (2010) *A posse das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios como um instituto diverso da posse civil e sua qualificação como um direito constitucional fundamental*. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade de Fortaleza.

⁵ Diniz, D., Espinoza, F. y Gómez Isa, F. (2021) *Direito à terra dos povos indígenas no Brasil: entre insuficiências e potencialidades*. São Leopoldo: Casa Leiria; Soares, L. B. et al. (2021) Factores explicativos das demarcações de terras indígenas: uma revisão de literatura. *BIB*, São Paulo, 96, 1-24; Marés, C. (2021) “Demarcação das terras indígenas e seus entraves.” En Cunha, M. C.; Magalhães, S. B. & Adams, C. org. (2021) *Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças*. São Paulo: SBPC; Muñoz Onofre, J. P. (2016) *La brecha de implementación*. Derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario; Britto, G. A. (2013) “Direitos e erros na demarcação de terras indígenas.” *Agrária USP*, São Paulo, 19, 34-60.

sobre las tierras indígenas demarcadas⁶; y las consecuencias positivas de la materialización del derecho a la tierra de los pueblos indígenas a través de los procesos de demarcación⁷.

Sin embargo, pocos estudios han intentado analizar todos esos aspectos en conjunto, de manera interdependiente, y sistematizarlos. Tampoco han buscado examinar las correlaciones entre los hechos y sus causas, es decir, las acciones estatales y sus consecuencias en la trayectoria de demarcación de tierras en Brasil. Así que esta investigación busca realizar un examen de los factores positivos y negativos presentes en la implementación del derecho a la tierra, entendiéndolos en cierta medida como resultados de acciones producidas desde el Estado.

La finalidad es estimar, a partir del análisis de los datos cuantitativos de los procesos de demarcación de tierras indígenas, el impacto causado por algunas decisiones políticas y jurídicas.

Considerando los diversos enfoques de estudio sobre el derecho a la tierra y las demarcaciones de tierras indígenas en Brasil, el presente estudio propone combinarlos de modo sistemático e interrelacionado. La presente investigación busca analizar los aspectos constitutivos del derecho a la tierra y los límites y alcances interpretativos conferidos a ese derecho en el desarrollo de la práctica judicial. Además, también busca examinar los contextos, actores e intereses involucrados en la definición de los conceptos y en el cambio de parámetros hermenéuticos.

El enfoque diferencial de la investigación respecto a otros trabajos reside en examinar los altibajos en la trayectoria de las demarcaciones, correlacionando estas inestabilidades en el proceso, con algunos actos producidos desde los tres poderes de la República (como decretos presidenciales, leyes y enmiendas a la Constitución y decisiones judiciales). Este estudio no considera que los estímulos y obstáculos para la materialización de las demarcaciones de tierras indígenas sean aspectos naturales del proceso, sino que son producto de intereses que buscan presionar, animar y obstar la trayectoria de aplicación del derecho.

Para ello, el examen de los datos acerca de los procesos de demarcación en Brasil entre los años 1973 y 2022 va más allá que una simple compilación de las bases de datos. El análisis cuantitativo del fenómeno proporciona un parámetro concreto para la implicación de

⁶ ISA, Instituto Socioambiental. (2023) *Terras indígenas no Brasil*. São Paulo: Instituto Socioambiental; CIMI, Conselho Indigenista Missionário. (2022) *Terras indígenas*. São Paulo: Conselho Indigenista Missionário.

⁷ Desmet, E. (2014) “Conservación y Pueblos Indígenas: un análisis socio-jurídico.” *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, 75. Bilbao: Universidad de Deusto; Berraondo, M. (2006) “Tierras y territorios como elementos sustantivos del derecho humano al medio ambiente”, en Berraondo, M. (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos, 469-487; Myers, N. *et al.* (2000) Biodiversity hotspots for conservation priorities. *Nature*, 403, p.853–858.

posibles correlaciones entre algunas acciones estatales y los efectos generados en la trayectoria de demarcación.

Con ello, teniendo en cuenta el estado del arte acerca del estudio socio-jurídico de la demarcación de tierras indígenas en Brasil, queda clara la existencia de un vacío investigativo, por la falta de trabajos que reúnan los aspectos cualitativos y cuantitativos relevantes al tema. Esta ausencia, por sí sola, justifica el desarrollo de la presente investigación.

Los orígenes de esta investigación remontan a un trabajo previo sobre las ilegitimidades e insuficiencias del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil⁸. En el referido estudio, se logró revelar las ilegitimidades e insuficiencias enmarcadas en el aparato burocrático del Estado. Pese a ello, las razones e intereses que fundamentan e influyen en estas dinámicas de depreciación del derecho a la tierra y de los procesos de demarcación no fueron analizadas en profundidad en este trabajo iniciático.

Por ello, la presente tesis trata de dar continuidad a la investigación mencionada. La pretensión es rellenar el vacío investigativo dejado, buscando las causas políticas explicativas de la negligencia intencional del Estado brasileño. La intuición es que estos actos estatales pueden estar correlacionados con los altibajos observados en la trayectoria de cumplimiento de las demarcaciones de tierras indígenas. Además, se busca analizar las medidas estatales involucradas en el retroceso de los logros territoriales ya alcanzados y analizar el impacto causado por estas medidas en los procesos de demarcación de tierras indígenas en Brasil.

En ese marco, la pregunta de investigación que guía el desarrollo de la presente tesis es la siguiente:

¿Qué factores jurídicos, políticos, económicos y sociales están involucrados en la producción de altibajos y desequilibrios presentes en la trayectoria de cumplimiento de la demarcación de tierras indígenas en Brasil?

A partir de este enfoque, los objetivos de la investigación son: a) analizar la evolución de la trayectoria de materialización (avances y retrocesos) del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil; b) identificar los factores jurídicos, políticos, económicos y sociales que propician el fenómeno del incumplimiento del mandato constitucional de demarcar tierras indígenas; c) investigar la relación entre algunas acciones estatales respecto a la cuestión territorial indígena (decisiones judiciales, decretos presidenciales, proyectos de ley y propuestas de enmienda a la Constitución) y su impacto en la trayectoria de la demarcación de

⁸ Diniz, D., Espinoza, F. y Gómez Isa, F. (2021) *Direito à terra dos povos indígenas no Brasil: entre insuficiências e potencialidades*. São Leopoldo: Casa Leiria.

tierras indígenas en Brasil desde 1973 hasta 2022; y d) analizar el fenómeno de incumplimiento y descomposición del derecho a la tierra y su efecto en la integridad de la Constitución brasileña de 1988.

De ese modo, se plantean las siguientes hipótesis:

- (1) Mas allá de una paralización en los procesos de demarcación de tierras indígenas en Brasil, el deterioro de los compromisos constitucionales ha contribuido al retroceso de los logros territoriales de los pueblos indígenas.
- (2) La práctica político-legislativa acerca de la demarcación de tierras indígenas en Brasil ha implicado un proceso de deterioro del derecho constitucional a la tierra.

Siguiendo el test de estas hipótesis, el diseño de investigación está estructurado desde un enfoque cualitativo, que tiene como finalidad desarrollar una mejor comprensión sobre los fenómenos y cambios involucrados en la trayectoria de las demarcaciones de tierras indígenas en Brasil.

Teniendo en cuenta el aumento de la deforestación y la violencia en tierras indígenas provocado por las presiones agroindustriales, madereras y mineras, se busca estructurar una metodología orientada a encontrar las fracturas en el derecho a la tierra capaces de explicar la crisis en los procesos de demarcación, que implican una degradación del texto constitucional.

La investigación se enfoca en la reconstrucción de los elementos y etapas del recorrido demarcatorio de tierras indígenas en Brasil. Interesa analizar los cambios ocurridos en el tiempo, y las relaciones entre estas transformaciones y las principales decisiones jurídicas, políticas y administrativas del Estado respecto a la cuestión territorial indígena.

El acceso a los títulos de demarcación de tierras indígenas analizados en esta investigación se da a través de una base de datos que organiza todos los decretos presidenciales de homologación de tierras indígenas en Brasil. Además, en esta base están registrados los periodos de tiempo transcurridos en cada una de las etapas del proceso demarcatorio para cada tierra indígena ya homologada o todavía en proceso de demarcación. Toda esta información es analizada y compilada con el fin de generar representaciones gráficas capaces de aclarar la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil con sus avances y retrocesos.

Respecto a las fuentes documentales de los actos estatales, se analizan sentencias judiciales paradigmáticas, proyectos de ley y decretos presidenciales que enmarcaron los márgenes de interpretación del derecho territorial indígena en Brasil.

Siguiendo el diseño metodológico aplicado a la investigación, se propone realizar una arqueología constitucional de los motivos, intereses y valores que pueden explicar los fenómenos y cambios observados en la senda de (in)cumplimiento del deber constitucional de demarcar tierras indígenas. La investigación se basa en un abordaje jurídico-sociológico de la cuestión planteada.

La arqueología constitucional, anclada en una perspectiva jurídico-sociológica, consiste en el análisis de los aspectos formadores del derecho y de los efectos que puedan tener estas variables en su grado de cumplimiento. Por arqueología se entiende la tarea de reconstituir el dato histórico con el fin de realizar un diagnóstico del presente, analizando las condiciones de posibilidad de los discursos que explican las asimetrías e inestabilidades en los procedimientos demarcatorios.

Considerando las funciones del análisis arqueológico, se busca descubrir las razones que provocan el fenómeno de incumplimiento del derecho a la tierra en Brasil y también determinar las tramas de poder que causan este fenómeno. Es decir, decifrar la arquitectura que hay detrás de los discursos que permean y atraviesan la ejecución de la política de demarcación de tierras en el país.

Aplicada a esta investigación, la arqueología constitucional se centra en identificar las continuidades que causan el incumplimiento y la descomposición del derecho a la tierra en Brasil y la trama de actos estatales y presiones agroindustriales, madereras y mineras involucradas en este proceso. Para este fin, el enfoque metodológico da un giro hacia el pasado, buscando no solo los procesos involucrados en la creación del derecho positivo, sino también las fuerzas y los valores antecedentes que lo fundamentan y le confieren sentido y condiciones de posibilidad.

Se entienden por estos elementos formadores del derecho los valores sociales, las coyunturas nacionales y el proyecto de país, que juntos componen el contexto socio-jurídico desde donde se erigen los derechos de los pueblos indígenas. Además, se entienden por procesos de creación del derecho los documentos legales que registraron dicha elaboración del derecho a la tierra, desde los anteproyectos y borradores de la Constitución, hasta el texto aprobado y sus interpretaciones posteriores.

Estos elementos ayudan a reconstituir la arqueología del desarrollo jurídico de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Brasil, dando cuenta de los contextos políticos, económicos, sociales y culturales que han impactado la aplicación del derecho estatal.

En este proceso de excavación jurídica, el foco elegido es el derecho a la tierra de los pueblos indígenas, inserto en el artículo 231 de la Constitución brasileña de 1988. Desde este

punto focal, se produce un buceo arqueológico a través de los estratos acumulados en el desarrollo de los procesos históricos, normativos y sociales que validan y posibilitan la existencia del derecho a la tierra y los procesos de demarcación de tierras indígenas en Brasil.

Este estudio de estratigrafía constitucional tiene como finalidad analizar las capas de formación y transformación del derecho sedimentadas a través del eje histórico. Estas capas son estratos sucesivos de acciones y omisiones que fundamentan la base de aplicación del derecho a la tierra.

Se entienden como estratos históricos de formación del derecho todo el conjunto de procesos que influyeron tanto en la elaboración de la norma constitucional del artículo 231, como también en los eventos posteriores que cambiaron sus sentidos y precarizaron su aplicación práctica. Con ello, se busca producir una mejor comprensión de los fenómenos socio-jurídicos experimentados en el momento presente a partir de una atenta mirada a las bases de pasado que los sostienen.

Además, se busca recopilar una base de datos que reúna el histórico de los procesos de demarcación de tierras indígenas en Brasil en el período entre 1973 y 2022, desde el final del siglo XX hasta principios del siglo XXI. Tal aporte resulta necesario para analizar cómo los procesos demarcatorios se desarrollaron y también cuáles fueron los principales cambios transcurridos durante el período analizado.

Este análisis estadístico se encaja en el diseño arqueológico metodológico de la investigación con el fin de cuantificar los cambios presentes en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas. Estos aspectos pueden lograr establecer interdependencias y líneas de continuidad entre algunas decisiones (jurídicas, políticas y administrativas) y los fenómenos enmarcados en la trayectoria de cumplimiento de los procesos demarcatorios en Brasil.

Con el fin de ofrecer un contrapunto de carácter cualitativo a los datos de las demarcaciones, se realizan entrevistas semiestructuradas con expertos, académicos y funcionarios de instituciones gubernamentales, miembros de la FUNAI (Fundación Nacional de los pueblos indígenas) y del Ministerio de los pueblos indígenas⁹.

El objetivo es llevar a cabo un estudio basado en la percepción calificada de expertos sobre los altibajos observados en la trayectoria de materialización del mandato constitucional de demarcar tierras indígenas. Los aportes de estos expertos suponen facilitar la

⁹ En el marco de una estancia de tres meses en el CEUB (Centro Universitário Unificado de Brasília) en Brasilia, Brasil, fueron realizadas nueve entrevistas en profundidad. Además, fue realizado un extenso análisis de documentos en repositorios clave como las bibliotecas del Senado, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte Federal.

contextualización de los datos para el desarrollo de un análisis de la historia de cumplimiento del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil.

El diseño metodológico de la investigación orienta el análisis desarrollado, y también estructura la investigación. Los capítulos que componen esta tesis siguen un orden de lectura, de la base a la cumbre, del fenómeno analizado. Es decir, el análisis estratigráfico conllevado en este reto investigativo progresa desde los estratos más antiguos hacia los más recientes, orientándose en el eje histórico¹⁰.

Pese a ello, antes de empezar el examen estratigráfico constitucional del derecho a la tierra, el capítulo cero sitúa y explica la base epistemológica y metodológica de la investigación, además de algunos conceptos esenciales para la comprensión de la tesis. La finalidad es ubicar el punto de partida teórico, metodológico, conceptual y epistemológico de la investigación. A partir de ese punto situado, son lanzados el marco, la mirada y el diseño que orientan el desarrollo de este estudio.

Siguiendo el desarrollo de un examen estratigráfico constitucional, la presente tesis se estructura y se divide en cuatro capítulos: (1) la roca madre; (2) la roca; (3) las rayas; y (4) la superficie. Cada una de esas capas superpuestas se complementa mutuamente, orientando el análisis acerca de la insuficiencia e inconstancia en la trayectoria de cumplimiento del derecho a la tierra en Brasil.

(1) En el primer capítulo, el enfoque expone los aspectos políticos, económicos y sociales que juntos conforman y sitúan el contexto brasileño respecto al derecho a la tierra de los pueblos indígenas. La finalidad es reconstituir los valores e intereses que están por detrás del desarrollo del fenómeno jurídico en Brasil. La roca madre se refiere, por lo tanto, a una base de valores que no solo sostiene históricamente el derecho brasileño, sino que justifica, anima y determina las condiciones de posibilidad de cumplimiento práctico de los derechos. En ese marco, el capítulo se divide en cuatro secciones.

(1.1) La primera sección contextualiza la idea, la vocación y el rol de Brasil, a través del repertorio material y simbólico que constituye el país. Desde un conjunto de aspectos económicos, naturales, socioculturales y políticos de la realidad brasileña, y también desde los símbolos nacionales que la representan, la intención es acercarse a los rasgos fundacionales de

¹⁰ La organización y titulación de los capítulos de esta tesis sigue una relación holística articulada desde la metodología arqueológica constitucional, dándose un sentido formal y material a las secciones de la investigación. Para más detalles véase la sección 0.2.

Brasil. Con ello se busca analizar toda una trama compleja de acciones, intereses y valores que determinan qué es el país, cuáles son sus raíces y hacia dónde van los rumbos de la nación.

(1.2) La segunda sección está enfocada en la identificación y comprensión de las características e impactos de la actividad agroindustrial en Brasil. Por tanto, se busca examinar los rasgos constituyentes de la empresa agroganadera en el país. La intención es comprender cómo el desarrollo de esa actividad económica se contrapone al derecho constitucional a la tierra de los pueblos indígenas, exponiendo los valores e intereses anti indígenas que frenan o incluso imposibilitan el cumplimiento del mandato de demarcar tierras indígenas en Brasil.

(1.3) La tercera sección se centra en el desarrollo histórico de las actividades extractivistas maderera y minera en Brasil. A partir de la comprensión de las características e impactos generados por esas empresas de explotación de recursos naturales, se busca analizar el extractivismo como modelo de desarrollo del país y los impactos que ha dejado en su estructura. La intención es comprender cómo la explotación de los recursos naturales ha impactado en la falta de protección de las tierras indígenas en Brasil.

(1.4) La cuarta sección cierra el primer capítulo con la reconstitución de los valores que sostienen el derecho brasileño. A través de un estudio enfocado en los rasgos que constituyen la realidad jurídica del país, se busca examinar cómo se articulan y operan los valores entre las tramas tejidas por los poderes económicos y políticos, estatales y supraestatales. La intención es reconstituir los valores/principios sobre los cuales el derecho a la tierra está anclado, y también las tramas que han influido y atrapado su cumplimiento en distintos momentos de la historia del país.

(2) En el segundo capítulo, el enfoque es el derecho positivo a la tierra presente en la norma del artículo 231 de la Constitución brasileña de 1988. La finalidad es desarrollar un examen acerca de los aspectos constitutivos del derecho a la tierra, es decir, los antecedentes normativos, el proceso de elaboración, los sentidos presentes en la norma positiva, y sus interpretaciones posteriores. La roca se refiere, por lo tanto, al derecho constitucional objeto del presente análisis estratigráfico, considerando todo el conjunto de capas sobrepuestas que le dan forma, contenido y alcance. En ese marco, el capítulo está dividido en cinco secciones.

(2.1) La primera sección contextualiza los antecedentes jurídicos del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil. A través del análisis de esas herencias normativas, la intención es analizar las funciones históricas del derecho a la tierra, además de su influencia en la limitación, potencia y cumplimiento del derecho en la actualidad.

(2.2) La segunda sección está enfocada en el desarrollo del proceso constituyente en Brasil en los años 1987 y 1988. A través del análisis del anteproyecto y de los borradores de la Constitución, se buscan los cambios ocurridos en el proceso de redacción del texto constitucional. La intención es revelar los valores y contenidos borrados en la versión final de la norma. Eso puede indicar las motivaciones y presiones por detrás de los procedimientos que impulsaron y guiaron la edición del derecho a la tierra.

(2.3) La tercera sección se fija en el derecho a la tierra positivado en la Constitución brasileña de 1988. A partir de un análisis de los rasgos esenciales que componen la norma, se busca revelar los límites y posibilidades que ese derecho conlleva. La intención es revelar los detalles y trampas conceptuales presentes en la norma positiva que pueden estar relacionados con la inconsistencia e insuficiencia del cumplimiento del derecho a la tierra.

(2.4) La cuarta sección está centrada en las interpretaciones y sentidos dados a la norma en estudios de casos. A partir del estudio de los casos más emblemáticos acerca de la cuestión territorial de los pueblos indígenas en Brasil, se busca analizar la influencia del Poder Judicial en los cambios interpretativos de la forma, contenido y alcance del derecho a la tierra. La intención es revelar los impactos generados por los cambios en la jurisprudencia y cómo afectan al cumplimiento del mandato constitucional de demarcar tierras indígenas en el país.

(2.5) La quinta sección cierra el segundo capítulo con una mirada retrospectiva acerca de los intentos de cambio en el derecho a la tierra desde el Poder Legislativo. A través de un análisis de los proyectos de ley y de las propuestas de enmienda a la Constitución, se busca identificar los temas e intereses que más han motivado a los legisladores. La intención es examinar qué cuestiones han sido las más disputadas y también qué grupos estarían por detrás de esas demandas legislativas que presionan y amenazan las garantías territoriales de los pueblos indígenas en Brasil.

(3) En el tercer capítulo, el enfoque es la trayectoria de los procesos de demarcación de tierras indígenas en Brasil. La finalidad es analizar el recorrido demarcatorio buscando las fallas e inconsistencias que pueden indicar por qué el cumplimiento de esa obligación estatal ha sido tan inconstante e insuficiente. Las rayas se refieren, por lo tanto, a las fracturas presentes en el desarrollo del proceso de demarcación de tierras indígenas en el país. Esas fallas son capaces de revelar las razones e intereses que basan y generan los fenómenos observados en el trayecto de cumplimiento de ese mandato constitucional. El capítulo se divide en cuatro secciones.

(3.1) La primera sección se enfoca en la trayectoria de los procesos de demarcación de tierras indígenas desde 1973 hasta 2022. El análisis del desarrollo de la política territorial indigenista durante ese periodo está amparado por una base de datos acerca de la cantidad y el área de las tierras indígenas demarcadas y también la velocidad de las etapas del proceso demarcatorio. Desde esas tres dimensiones, se busca analizar los impactos de algunas medidas adoptadas desde los tres poderes del Estado en la trayectoria de cumplimiento de la obligación constitucional de demarcar tierras indígenas. La intención es reconstituir el trayecto demarcatorio con sus altibajos, contrastándolos con esos actos estatales con el fin de identificar correlaciones entre ellos.

(3.2) La segunda sección se fija en la identificación y categorización de los fenómenos observados en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil. A partir del análisis desarrollado anteriormente, se distinguen cuatro periodos en secuencia: ascenso, descenso, parálisis, y retroceso. La finalidad es sistematizar los cambios observados en el desarrollo de los procesos de demarcación en el periodo de cincuenta años para analizar las transformaciones de la política territorial indigenista desde una perspectiva más amplia.

(3.3) La tercera sección cierra el tercer capítulo con un enfoque respecto al fenómeno de retroceso planteado en el presente estudio. A través de una comprensión más profunda de ese fenómeno, se busca examinar los rasgos y repercusiones de un periodo enmarcado por la descomposición del derecho indigenista a la tierra y la involución de los procesos demarcatorios. La finalidad es analizar el fenómeno de retroceso en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil, caracterizado por una reversión jurídica de los logros territoriales y un retroceso político de la demanda territorial indígena.

(4) En el cuarto capítulo, el enfoque es examinar los impactos de los altibajos de la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en la integridad de la norma constitucional del derecho a la tierra. La finalidad es analizar los procesos político-legislativos positivos (constructivos) y negativos (deconstructivos) de materialización y descomposición constitucional, respectivamente, involucrados con las variaciones en el grado de cumplimiento de la obligación constitucional de demarcar tierras indígenas en Brasil. La superficie se refiere a la parte más reciente y actual del fenómeno jurídico analizado, es decir, el momento presente que resulta de los procesos históricos de sedimentación y erosión de la norma constitucional. En ese marco, el capítulo se divide en tres secciones.

(4.1) La primera sección busca sistematizar los fenómenos cíclicos de materialización y descomposición del derecho a la tierra. Por tanto, los procesos genéricos de sedimentación y

erosión constitucionales son estructurados y divididos en fases, indicando los distintos factores y correlaciones involucrados en el desarrollo de estos fenómenos. La intención es dar una base conceptual para el desarrollo de un análisis sistemático sobre los altibajos presentes en la historia de cumplimiento de las demarcaciones de tierras indígenas en Brasil.

(4.2) La segunda sección se enfoca en analizar los procesos de sedimentación y erosión constitucionales considerando las acciones, contextos y coyunturas involucradas en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil de modo cronológico. De ese modo, se señalan las correlaciones entre los actos producidos desde los tres poderes de la República y los impactos generados en la trayectoria demarcatoria. La finalidad es examinar los ciclos de sedimentación y erosión que han enmarcado la historia de demarcación de tierras indígenas en el país con los fenómenos de ascenso, descenso, parálisis y retroceso.

(4.3) La tercera sección se enfoca en las perspectivas de la cuestión territorial indígena en el año 2023. Desde los tres poderes de la República, se analizan los cambios en la estructura del gobierno, el incremento de la representación indígena en el Congreso Nacional y las recientes decisiones judiciales que van a impactar en el futuro de la demarcación de tierras indígenas en el país. La intención es examinar los nuevos horizontes que se abren para la cuestión territorial de los pueblos indígenas en Brasil.

0 – Base teórica, metodológica y conceptual de la investigación

Todo conocimiento está anclado en una base teórica que le da fundamento y orientación. Así, la línea de argumentación desarrollada en una investigación hace parte de toda una trama amplia de sentidos y valores. Esta red que valida y enmarca teóricamente la producción de conocimiento es el fundamento de una investigación. Por ende, la identificación de esta base teórica permite analizar las influencias que moldean y enmarcan el recorrido de una investigación. Además, permite situar la orientación y el punto de partida de determinado reto investigativo.

La presente investigación se posiciona teóricamente a partir de la crítica a una concepción monista, estatista y oficial del derecho, que históricamente ha rechazado las otras concepciones que entienden el derecho como resultado de dinámicas sociohistóricas¹¹. En específico, la perspectiva adoptada se enfoca en la crítica a la concepción dominante de derecho en Brasil. Así que se busca analizar la influencia histórica de los procesos políticos, económicos, sociales y culturales involucrados en el fenómeno del incumplimiento del derecho indigenista a la tierra.

La metodología que conduce y estructura la investigación es la arqueología constitucional. Más específicamente, se aporta la técnica de la estratigrafía constitucional, un examen de la trayectoria histórica, enfocándose en el proceso de descomposición de una norma constitucional determinada: la norma del artículo 231 de la Constitución brasileña. Este diseño metodológico permite desarrollar un análisis dirigido a analizar la influencia e impacto de dinámicas y valores políticos, económicos, sociales y culturales en el fenómeno jurídico del incumplimiento del derecho a la tierra.

Los conceptos elaborados en este reto investigativo están enmarcados en la base teórica (la crítica al monismo jurídico desde una concepción pluralista del derecho) y metodológica (la arqueología constitucional) de la investigación. Se tratan de términos clave para la comprensión y distinción de ideas fundamentales en la investigación, como el derecho monolítico, o monolito del derecho y el derecho sedimentario; la sedimentación y la erosión constitucional; y el derecho indígena e indigenista.

En ese marco, las bases teórica, metodológica y conceptual son fundamentales para situar, direccionar, contextualizar, estructurar y conceptualizar la investigación.

¹¹ Tamanaha, B. (2017) *A realistic theory of law*. Cambridge: Cambridge University Press; Herrera Flores, J. (2005) *Los derechos humanos como productos culturales*. Madrid: Libros de la Catarata.

0.1 – La concepción de derecho como base teórica de la investigación

El derecho puede ser concebido y definido desde muy variadas ópticas. Hay posiciones, como el iusnaturalismo, que indican la idea universal y ética de justicia como el aspecto fundamental del derecho¹², y hay otras, como los positivismos jurídicos, que comprenden el derecho como objeto de una ciencia jurídica, es decir, la norma jurídica como centro del estudio del derecho y como herramienta fundamental para su aplicación¹³.

Mientras tanto, otras concepciones lo entienden como un constructo sociocultural, como la concepción realista del derecho elaborada por Tamanaha¹⁴ y los estudios del ‘derecho desde la calle’ basado en la concepción de derecho elaborada Lyra Filho¹⁵ y profundizado por Sousa Junior¹⁶, perspectivas que influyen notablemente en la visión del Derecho que presenta esta tesis.

Según Tamanaha¹⁷, tanto el naturalismo jurídico, como el positivismo jurídico analítico, y el realismo jurídico, a pesar de sus importantes contribuciones críticas, no han logrado tratar el derecho en su totalidad sociohistórica. De ese modo, propone una concepción del derecho basada en la idea del fenómeno jurídico como resultado de influencias históricas y sociales, factores temporales y otras condiciones, como los intereses y las relaciones de conflicto individual y colectivo. De ahí que el fenómeno jurídico debe ser analizado desde sus funciones, objetivos y consecuencias.

La concepción de derecho pensada por Lyra Filho también ubica el fenómeno jurídico necesariamente en el interior del proceso histórico¹⁸. La teoría dialéctica del derecho elaborada por este autor se contrapone a los positivismos jurídicos por entender que las concepciones iuspositivistas consagran el orden independiente de la legitimidad. Para él, la legitimidad no se confunde con la positivación, pues el derecho no es el envoltorio de la norma jurídica creado por el Estado, sino que es el contenido. Así que no todo lo que está escrito en las normas debe

¹² Reale, M. (1984) *Direito natural e direito positivo*. São Paulo: Saraiva. Finnis, J. (2011) *Natural law and natural rights*. New York: Oxford University Press.

¹³ Hart, H. (2001) *O Conceito de Direito*. Lisboa: Calouste Gulbekian. Bobbio, N. (2001) *Teoria da norma jurídica*. Bauru: edipro. Alexy, R. (2001) *Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica*. Tradução de Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy.

¹⁴ Tamanaha, B. (2017) *A realistic theory of law*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁵ Lyra Filho, R. (2005) *O que é direito*. São Paulo: Brasiliense.

¹⁶ Sousa Junior, J. G. (2019) “O Direito Achado na Rua: condições sociais e fundamentos teóricos.” *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, 10(4), 2776-2817.

¹⁷ Tamanaha, B. (2017) *A realistic theory of law*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁸ Costa, A. A. y Coelho, I. M. (2017) *Teoria Dialética do Direito: a filosofia jurídica de Roberto Lyra Filho*. Brasília: Faculdade de Direito – UnB.

ser considerado como un derecho legítimo¹⁹. De ahí que, para una comprensión más amplia y realista del fenómeno del derecho, los análisis jurídicos deben estar insertos en la historicidad del derecho, es decir, los procesos de construcción social del derecho²⁰.

El derecho desde la calle, basado en la teoría de Lyra Filho, comprende el derecho como una formulación teórica anclada y dirigida a la realidad social. Con ello, el pueblo en la calle es tanto su autor como también su destinatario²¹. Así, esta concepción analiza el derecho en su *práxis* social antes de concebirlo como una formulación teórica dogmática²². A partir de un análisis del derecho como fenómeno que se desarrolla en la sociedad, se hace necesario examinarlo desde una mirada interdisciplinaria, enfocada en una comprensión más integral²³.

Considerando toda la diversidad de perspectivas de comprensión del derecho, la elección de una concepción de derecho, como base teórica, permite definir una mirada particularizada del fenómeno jurídico. La presente investigación parte desde una perspectiva del derecho orientado a visibilizar las fallas en el cumplimiento y materialización de las normas legales. Es decir, una concepción que sitúa al derecho como un constructo social, resultado de las dinámicas sociohistóricas, y que, por lo tanto, debe ser analizado teniendo en cuenta las intenciones, objetivos y consecuencias materiales en la sociedad.

La concepción de derecho que es defendida en este trabajo representa una perspectiva no esencialista, pluralista y contra-hegemónica del derecho.

Respecto al carácter no esencialista del derecho, fundamentado en la teoría dialéctica de Lyra Filho²⁴, se entiende que el derecho no es esencialista pues se trata de una creación humana, mutable en el tiempo y el espacio, histórica y no universal, anclada en la voluntad social, y que no se limita al Estado²⁵.

¹⁹ Lyra Filho, R. (1982) Normas jurídicas e outras normas sociais. En Chauí, M.; Faoro, R.; Lyra Filho, R. *Direito e Avesso*. Boletim da nova escola jurídica brasileira. Brasília: NAIR, 49-57.

²⁰ Costa, A. A. (2011) “Por uma Teoria Prática: O Direito Achado na Rua.” En Sousa Junior, J. G. *et al. Introdução Crítica ao Direito das Mulheres*. Série O Direito Achado na Rua, 5. Brasília : CEAD, 135-139.

²¹ Costa, A. A. (2011) “Por uma Teoria Prática: O Direito Achado na Rua.” En Sousa Junior, J. G. *et al. Introdução Crítica ao Direito das Mulheres*. Série O Direito Achado na Rua, 5. Brasília : CEAD, 135-139.

²² Lyra Filho, R. (1980) *Para um direito sem dogmas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.

²³ Costa, A. A. (2011) “Por uma Teoria Prática: O Direito Achado na Rua.” En Sousa Junior, J. G. *et al. Introdução Crítica ao Direito das Mulheres*. Série O Direito Achado na Rua, 5. Brasília: CEAD, 135-139.

²⁴ Lyra Filho, R. (1980) *O direito que se ensina errado*. Sobre a reforma do ensino jurídico. Brasília: UNB. Lyra Filho, R. (2005) *O que é direito*. São Paulo: Brasiliense. Costa, A. A. & Coelho, I. M. (2017) *Teoria Dialética do Direito: a filosofia jurídica de Roberto Lyra Filho*. Brasília: Faculdade de Direito – UnB.

²⁵ Grubba, L. S. (2015) *O problema do essencialismo no Direito: inerentismo e universalismo como pressupostos das teorias que sustentam o discurso das Nações Unidas sobre os direitos humanos*. Tese de doutorado. Florianópolis: UFSC, Programa de Pós-graduação em Direito.

El enfoque pluralista de Wolkmer²⁶ se concilia con esta tesis desde una perspectiva que reconoce que el derecho no se confunde con el Estado²⁷, y que considera el derecho estatal como un instrumento limitado y saturado. Además, reconoce la existencia de los valores e intereses como aspectos constituyentes de un derecho que es temporal, fluido²⁸, múltiple y multicultural.

Por último, se trata de una perspectiva cuya crítica se enfoca en contra de la concepción hegemónica de derecho, basada en doctrinas jurídicas monistas que comprenden el derecho como producto de la oficialidad del Estado. La contraposición a esta perspectiva dominante se justifica en el intento de identificar las fallas en el proceso de materialización del derecho a partir de las dinámicas históricas y sociales que han enmarcado el desarrollo del fenómeno jurídico en Brasil. Es decir, se busca problematizar la falta de efectución y el cumplimiento selectivo de ciertas normas de derecho.

Crítica al monismo jurídico

El monismo jurídico representa una perspectiva teórica de derecho dominante que ha privilegiado la producción normativa de los grupos hegemónicos. Así, ha servido como instrumento de establecimiento y mantenimiento del poder de estos grupos a través de la regulación de las conductas legales en la sociedad²⁹.

Las características centrales del monismo jurídico conforman el derecho como un conjunto normativo, necesariamente: (a) estatal; (b) oficial; y (c) escrito. Todos estos rasgos se contraponen a la perspectiva de derechos aquí elegida, pues representan una limitación del concepto de derecho. Esta concepción tanto ha servido para la fundamentación y materialización de intereses dominantes, como también para la negación de intereses contra-

²⁶ Wolkmer, A. C. (2001) *Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no direito*. São Paulo: Alfa Omega; Wolkmer, A. C. (2011) "Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina." *Simpósio de direito constitucional da ABSCONST. IX. Anais eletrônicos*. Curitiba: ABDCONST, 143- 155; Fagundes, L. M. (2011) "Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico." *Pensar*, Fortaleza, 16(2), 371-408. (2018) *História do Direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense. Wolkmer, A. C. (2019) "Pluralismo jurídico: um referencial epistêmico e metodológico na insurgência das teorias críticas no direito." *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, 10(4), 2711-2735. Wolkmer, A. C. Ferrazzo, D. (2020) "Uma abordagem descolonial sobre democracia e cultura jurídica na modernidade." *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 120, 55-105.

²⁷ Ehrlich, E. (1986) *Fundamentos da sociologia do direito*. Brasília: UnB.

²⁸ Wolkmer, A. C. (2001) *Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no direito*. São Paulo: Alfa Omega.

²⁹ Cabedo Mallo, V. (2012) *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas*. Editorial Icaria.

hegemónicos, como los de los pueblos indígenas. A continuación, se procede con la descripción de los elementos fundamentales del monismo jurídico.

(a) Estatal – El primer aspecto que fundamenta el monismo jurídico es la estatalidad del derecho, es decir, la producción y legitimación del derecho como monopolio del Estado. La centralidad en la elaboración del derecho válido es la característica que posibilita erigir todo el sistema monista.

La construcción moderna de la normatividad reconoce al Estado como la fuente única y absoluta del derecho, limitando la concepción de derecho a aquella estatal, escrita, previsible, segura y normativa. Desde una tradición liberal individualista, esta mirada se fundamenta sobre una abstracción que oculta las condiciones sociales concretas³⁰, es decir, la idea de que el derecho es resultado exclusivo del aparato estatal.

Las teorías clásicas de la centralidad estatal del derecho han difundido una versión limitada del derecho, como producto únicamente del Estado³¹. Sin embargo, cabe señalar que no se niega la importancia ni la existencia del derecho estatal. Al revés, la intención es indicar la existencia de otros sistemas de derecho que se ubican más allá de los límites de los Estados. Así que los límites e insuficiencias característicos del derecho estatal no son condiciones inmutables ni insuperables.

El paradigma monista de la estatalidad del derecho ha servido a los intereses de los imperios coloniales, imponiendo sus parámetros de legalidad como parte de una dominación opresora³² a través de la colonialidad del poder³³. Frente a esto, se busca fundamentar la crítica al derecho estatal a través de una contestación de su legitimidad inherente³⁴ en la elaboración y aplicación del derecho. De ese modo, el derecho estatal pasa a ser criticado y sus insuficiencias son señaladas a partir del entendimiento de que este no es el único formato posible para el derecho.

³⁰ Wolkmer, A. C. (2018) *História do Direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense.

³¹ Tamanaha, B. (2017) *A realistic theory of law*. Cambridge: Cambridge University Press.

³² Wolkmer, A. C. (2019) “Pluralismo jurídico: um referencial epistêmico e metodológico na insurgência das teorias críticas no direito.” *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, 10(4), 2711-2735.

³³ Quijano, A. (2005) “Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina.” En Lander, E. (org.) *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO.

³⁴ La contestación de la legitimidad significa romper la equivalencia entre la legalidad y la legitimidad, cuestionando el orden instituido y reflexionando sobre las estructuras que hacen parte del proceso de auto-legitimación del derecho estatal por la forma, es decir, el proceso legislativo. Levi, L. (1998) “Legitimidade”. En Bobbio, N. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 675-679.

(b) Oficial – Como resultado de la producción estatal del derecho, la oficialidad se convierte en una especie de sello de validación del derecho. Con ello, el derecho producido y validado por el aparato estatal pasa a ser el único derecho posible, limitado a las leyes de los Estados nacionales. De ese modo, el derecho es retirado del campo social y puesto bajo el control del aparato político institucional³⁵.

A partir del reconocimiento del orden jurídico estatal como único derecho legítimo, se privilegian aquellas normas influenciadas por los intereses de los detentadores del poder y de influencia sobre el Estado. Mientras tanto, los derechos de los demás grupos son olvidados o parcialmente reconocidos en las normas estatales.

La ley producida por el Estado está vinculada a la clase dominante, pues su aparato institucional se encuentra bajo el control de los que mandan en el proceso económico y político³⁶. Así, el derecho estatal, materializado en las normas jurídicas estatales, suele estar sesgado hacia la óptica de la clase dominante³⁷.

A partir de este sesgo, el derecho pasa a alejarse de los contextos sociohistóricos. Como resultado, desde teorías que pretenden ser atemporales y universales³⁸, el derecho pasa a ser comprendido más como una abstracción teórica que lo constituye como una verdad científica. Frente a esta limitación de la racionalidad científica del derecho, las cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales de carácter valorativo pueden ser ocultadas³⁹ por los análisis jurídicos más tradicionales, anclados en el monismo.

Con ello, la oficialidad confiere al derecho estatal un sesgo fundamental que pone en sospecha la legitimación institucional de los intereses y aspiraciones de los grupos que detienen poder e influencia sobre el aparato estatal de producción (Poder Legislativo), materialización (Poder Ejecutivo) e interpretación (Poder Judicial) de las normas jurídicas.

(c) Escrito – El tercer aspecto del monismo jurídico es la necesaria escritura del derecho, que se materializa a través de las normas jurídicas escritas. La codificación en algún texto o documento jurídico es una característica inherente a la perspectiva monista⁴⁰. Este rasgo es imprescindible para la concepción de un derecho único, instituido por el Estado y oficializado por lo mismo.

³⁵ Tamanaha, B. (2017) *A realistic theory of law*. Cambridge: Cambridge University Press.

³⁶ Lyra Filho, R. (2005) *O que é direito*. São Paulo: Brasiliense.

³⁷ Lyra Filho, R. (1980) *O direito que se ensina errado. Sobre a reforma do ensino jurídico*. Brasília: UNB.

³⁸ Tamanaha, B. (2017) *A realistic theory of law*. Cambridge: Cambridge University Press.

³⁹ Costa, A. A. y Coelho, I. M. (2017) *Teoria Dialética do Direito: a filosofia jurídica de Roberto Lyra Filho*. Brasília: Faculdade de Direito – UnB.

⁴⁰ Cabedo Mallo, V. (2012) *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas*. Editorial Icaria.

Con ello, la escritura del derecho puede representar un obstáculo para la materialización de los derechos de los grupos no dominantes en la sociedad⁴¹. Según Kopenawa, la escritura cierra la posibilidad de inclusión de otros pensamientos diversos. A través de los documentos escritos, los no indígenas «estudian solo su propio pensamiento, de modo que solo conocen lo que ya está dentro de ellos mismos»⁴². Además, la escritura puede explicar un alejamiento entre la idea y la acción, desplazando la responsabilidad de cumplimiento del compromiso puesto en el papel. Kopenawa nombra esta característica del Occidente como «la mente de olvido»⁴³.

La escritura también representa un instrumento de manipulación de la memoria y congelamiento del pensamiento dominante de la cultura occidental⁴⁴. Así que cristaliza en los documentos jurídicos formalizados los modos y contenidos de derecho particulares a una única cultura y cosmovisión. Además, manipula la memoria para borrar del recuerdo histórico las movilizaciones responsables por la inscripción de los derechos en la ley.

Ante estas tres características centrales del monismo jurídico, el derecho es concebido desde una perspectiva (1) estática, pues no da cuenta de explicar los procesos sociohistóricos en los cuales los derechos son formados y se transforman; (2) uniforme, pues rechaza la multiplicidad de expresiones y la pluralidad cultural de los derechos; y (3) limitada, pues restringe el derecho a la norma jurídica estatal, alejándolo de las demandas y reivindicaciones que le dan origen, y reduciéndolo a una norma jurídica incapaz de dar condiciones efectivas para que éste se cumpla.

El pluralismo como contrapropuesta

El pluralismo jurídico como contraposición teórica al monismo representa una mirada hacia la diversidad y multiplicidad de formas existentes y validas del fenómeno jurídico. Desde esta perspectiva, las elaboraciones autóctonas de derecho que están más allá del aparato estatal

⁴¹ Diniz, D., Espinoza, F. y Gómez Isa, F. (2021) *Direito à terra dos povos indígenas no Brasil: entre insuficiências e potencialidades*. São Leopoldo: Casa Leiria.

⁴² Kopenawa, D. & Albert, B. (2015) *A queda do céu: palavras de um xamã yanomami*. São Paulo: Companhia das letras, p. 455.

⁴³ Kopenawa, D. & Albert, B. (2015) *A queda do céu: palavras de um xamã yanomami*. São Paulo: Companhia das letras, p. 75-76.

⁴⁴ Munduruku, D. (2019) *Tembetá - Revista de Cultura*. Rio de Janeiro: Beco do azougue.

también pueden ser reconocidas y aplicadas como derecho. Por ejemplo, se incluyen los derechos, modos de gestión y toma de decisión de los pueblos indígenas.

La mirada elegida en esta investigación entiende el pluralismo jurídico como espacio de intersección⁴⁵ entre los derechos indigenistas, elaborados desde el aparato y límites estatales, y los derechos indígenas, basados en el potencial discursivo de las aspiraciones de los pueblos. En ese marco, la inclusión de los derechos colectivos de los pueblos indígenas proporciona una posibilidad para la redefinición de los parámetros jurídicos estatales y la expansión de los límites estatales del derecho.

Sin embargo, también se considera el potencial nocivo que el Estado puede tener frente al pluralismo, limitándolo a la conversión de los derechos plurales en normas jurídicas estatales. Con ello, el Estado se relegitima como única instancia válida de jurisdicción, además de descomponer el potencial autónomo y multicultural de los derechos autóctonos, atrapándolos una vez más en la malla monista del derecho estatal.

Esta trampa del reconocimiento estatal se evidenció en las experiencias de autodemarcación en Brasil. La autodemarcación fue una iniciativa desarrollada por los pueblos indígenas de la región amazónica que, cansados de la morosidad y la omisión estatal acerca de la demarcación y titulación de sus territorios, empezaron a demarcar sus propias tierras. Esto implicó la implementación de acciones colectivas, como la colocación de cercas, barreras y señales en los límites de sus territorios tradicionales⁴⁶.

Todo este potencial autónomo y de autogestión de los pueblos indígenas, retomado a través de estas iniciativas de autodemarcación, fue reducido y limitado por el Estado a través de la inclusión de la llamada ‘demarcación participativa’. A partir de ahí, los pueblos indígenas fueron utilizados en los trabajos de demarcación física simplemente como mano de obra no remunerada, bajo el comando del órgano indigenista del Estado, y no como agentes protagonistas del proceso de demarcación⁴⁷.

Ante esta posibilidad, es necesario señalar que el pluralismo jurídico puede generar una falsa inclusión por el aparato estatal, en la cual se limita y descompone el potencial autónomo y multicultural de los derechos y prácticas autóctonas. Así que el pluralismo

⁴⁵ Martínez de Bringas, A. (2024) “Los derechos de los pueblos indígenas como estrategias para la descolonización. Un análisis de sus potencialidades.” *Política y Sociedad*, 61(1), 1-14.

⁴⁶ Gonçalves, D. Espinoza, F. (2023) “Os povos indígenas no Brasil e suas iniciativas de autodemarcação”. *Rev. Faculdade de Direito*, 47(3), 1-22.

⁴⁷ Neves, L. J. O. (2003) “Olhos mágicos do Sul (do Sul): lutas contra-hegemônicas dos povos indígenas no Brasil.” En Santos, B. S. (org.) *Reconhecer para libertar*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 111-151.

propuesto aquí se preocupa en el reconocimiento y validación de los derechos y mecanismos de decisión que están y deben mantenerse más allá de los límites del aparato estatal.

La propuesta consiste en la elaboración de un pluralismo jurídico a largo plazo que, además de ampliar y remodelar las conquistas normativas presentes en el viejo paradigma del derecho estatal, reconozca una pluralidad concomitante y una diversidad legal que operan en los márgenes de la juridicidad impuesta por el Estado. En este sentido, no se niegan las manifestaciones normativas estatales, sino más bien se autoriza la existencia paralela de expresiones jurídicas distintas que satisfacen las necesidades cotidianas y legitiman nuevos actores colectivos⁴⁸.

De hecho, considerados los peligros de una falsa inclusión y el monopolio del derecho por el Estado, el aparato estatal puede proporcionar brechas de posibilidad para el reconocimiento y la validación de estos sistemas de derecho paralelos y concomitantes.

En ese marco, con respecto al derecho indigenista a la tierra en Brasil, cabe destacar que el artículo 231 de la Constitución reconoce esta garantía territorial, y también respalda la organización social, costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas en el país. Así, se puede intuir el reconocimiento de los derechos autóctonos, además de los modos de gestión y decisión basados en la costumbre y la tradición, característicos de los pueblos indígenas.

Esta garantía amplia indica que el Estado brasileño también está obligado a garantizar, proteger y respetar la autonomía, la autogestión y las formas de toma de decisiones en el ámbito jurídico. Así que el pluralismo jurídico en el país es una posibilidad abierta por la Constitución para que los pueblos indígenas en Brasil vean sus organizaciones sociales y costumbres respetadas⁴⁹.

Esta apertura de un espacio de posibilidad en la norma constitucional puede ser descripta como un ‘silencio constituyente’, pues la fuerza de las demandas indígenas no está explícitamente consagrada en el texto. Sin embargo, a través de las brechas posibilitadas por una escritura vacua y redacción ambigua en la elaboración del texto constitucional, lo que es invisible para el aparato estatal encuentra una manera de fortalecer las demandas plurales y colectivas de los pueblos indígenas⁵⁰.

⁴⁸ Wolkmer, A. C. (2001) *Pluralismo Jurídico*. Fundamentos de uma nova cultura no direito. São Paulo: Alfa Omega, p. 307.

⁴⁹ Villares, L. F. (2013) *Estado pluralista? O reconhecimento da organização social e jurídica dos povos indígenas no Brasil*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

⁵⁰ Schalvezon, S. (2023) “Can silence be a constituent? A reading of the indigenous communitarian constitutionalism of Bolivia.” In Santos, B. S. Araújo, S. Andrade, O. A. *Decolonizing Constitutionalism: Beyond False or Impossible Promises*. New York: Routledge, p. 2.

También hay que tener en cuenta el carácter originario del derecho a la tierra constitucional. Considerar este derecho como originario significa reconocer su existencia y legitimidad como un hecho anterior y ajeno al Estado. Esto confiere un fuerte contenido pluralista, pues trasciende el aparato estatal y reconoce las territorialidades indígenas (incluso antes del inicio del proceso de regularización) como derechos de los pueblos indígenas.

Con ello, el artículo 231 de la Constitución de 1988 presenta una brecha con potencial para el desarrollo de un pluralismo jurídico paralelo al aparato estatal. Esta posibilidad tiene la capacidad de expandir la lucha contra el monismo y monoculturalismo jurídico en el país más allá de las garantías normatizadas en la Constitución.

La interpretación conferida a la norma también está respaldada por parámetros constitucionales que en teoría deben garantizar el ejercicio de las organizaciones sociales, costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas. Así, es posible vislumbrar un potencial pluralismo jurídico implícito en la propia normativa estatal indigenista.

Frente a lo expuesto, la contrapropuesta a un monismo jurídico enmarcado en la primacía de la forma estatal del derecho, es un pluralismo jurídico basado en la coexistencia (simultánea y paralela) entre el derecho estatal y los sistemas jurídicos autóctonos, como de los pueblos indígenas.

Aspectos fundamentales de la mirada elegida

La perspectiva y concepción de derecho elegidas para el desarrollo de esta investigación se oponen a estos rasgos centrales del monismo jurídico. A partir de ahí, se elige una concepción de derecho que privilegia los procesos sociohistóricos como factores que condicionan y moldean el fenómeno jurídico. Así que, analizando los intereses, las relaciones sociales y los conflictos individuales y colectivos involucrados en la elaboración e interpretación del derecho, es posible comprenderlo junto a sus funciones, objetivos y consecuencias⁵¹.

Teniendo en cuenta los procesos de carácter histórico y social, la concepción del derecho elegida para esta investigación fundamenta una base teórica y metodológica enfocada en la comprensión del fenómeno del incumplimiento de una norma jurídica estatal.

En la labor de construir un análisis interdisciplinario del derecho, se hace necesario delimitar los puntos focales de la crítica al derecho estatal, además de enmarcar el contexto

⁵¹ Tamanaha, B. (2017) *A realistic theory of law*. Cambridge: Cambridge University Press.

histórico, político, económico, social y cultural analizados. De ahí que la crítica aquí realizada está centrada en la posición hegemónica ocupada por la perspectiva monista del derecho, es decir, la dominación de un modelo de derecho que invisibiliza y hace inviables las demás expresiones jurídicas.

En ese proceso, las concepciones que entienden el derecho en sus contextos sociohistóricos perdieron espacio para las teorías monistas, que lo abstraen de sus contextos históricos, lo establecen como producto científico y tienen pretensiones de atemporalidad y universalidad⁵².

Sin embargo, cabe señalar que el objeto de crítica aquí no es simplemente la norma jurídica producida por el Estado, ya que no se critica un buen funcionamiento – igualitario, homogéneo y conjunto – de las normas positivas. Al revés, la crítica se enfoca en la hegemonía de la perspectiva monista, que imprime sus valores y formas de entender el fenómeno jurídico de modo a que establece un monopolio de las maneras de concebirse el derecho.

A partir del dominio de una concepción estatal del derecho, el fenómeno jurídico se vuelve atrapado en la trama de poder de la clase dirigente de la sociedad, que logra imprimir sus valores e intereses en la construcción de los significados asumidos por los derechos. Además, la comprensión y el análisis del fenómeno jurídico también quedan limitados, pues el aislamiento provocado por la autosuficiencia del derecho previene el diálogo con otras áreas de las ciencias humanas y sociales en una perspectiva interdisciplinaria⁵³.

También es necesario situar la crítica dirigida a una forma de concebirse y materializarse derechos geográficamente ubicada, es decir, una particular expresión de la perspectiva monista del derecho en una parte específica del mundo. En ese marco, se enfoca la mirada sobre el fenómeno jurídico en América Latina, y más específicamente en la realidad brasileña.

Considerando que gran parte de los Estados en América Latina se han configurado como maquinarias patrimoniales sesgadas por intereses clientelares, estas naciones padecen de una fragilidad constitutiva que les dificulta la materialización de los derechos humanos⁵⁴. Esto resulta de un largo proceso de colonización que aniquiló la mayoría de los modos de organización y sistemas de derechos autóctonos, creando un nuevo orden.

⁵² Tamanaha, B. (2017) *A realistic theory of law*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁵³ Tamanaha, B. (2017) *A realistic theory of law*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁵⁴ Gallardo, H. (2010) “Teoría crítica y derechos humanos. Una lectura latinoamericana”, *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, San Luis Potosí, 2(4), p. 63.

En América Latina, la colonialidad es un elemento que estructura la sociedad. Así que, junto a la imposición del eurocentrismo como patrón de racionalidad, fue instituido también todo un nuevo sistema de dominación social⁵⁵. A través de la colonialidad del poder, el eurocentrismo logró imponerse como la perspectiva mundialmente hegemónica en diversos ámbitos⁵⁶, estructurando la política, la economía, la sociedad, la cultura y el derecho, además de monopolizar las bases de construcción del conocimiento.

Según Dussel, el conocimiento que se pretende universal es la forma más sutil de dominación, pues contiene todo un conjunto culturalmente sesgado de elecciones pre científicas de carácter político, social⁵⁷, cultural, económico y jurídico. De ese modo, el eurocentrismo jurídico se establece como la premisa racional en la violenta refundación del fenómeno jurídico en América Latina.

Como una huella de ese proceso precario de destrucción de las formas y modos autóctonos de constituirse derechos, los sistemas jurídicos coloniales en Latinoamérica fueron implementados a través del sometimiento y de la criminalización de prácticas, modos de vida, organización y cosmovisiones de los pueblos indígenas⁵⁸. Así que, a pesar del giro progresista del derecho constitucional e interamericano en la región, los sistemas jurídicos de los países latinoamericanos siguen enmarcados por reminiscencias que perjudican los derechos de los pueblos indígenas⁵⁹.

En ese marco, pese a la positivación de derechos que reconocen, protegen e incluyen los pueblos indígenas en la región, el proceso de materialización de estos derechos representa un verdadero reto institucional para los Estados latinoamericanos.

Con ello, cabe señalar los importantes logros alcanzados en las últimas décadas respecto a los derechos humanos de los pueblos indígenas en América Latina, con las nuevas constituciones de Bolivia, Ecuador, Brasil y muchos otros, y con el fortalecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

⁵⁵ Maia, F. J. F. Farias, M. H. V. (2020) “Colonialidade do poder: a formação do eurocentrismo como padrão de poder mundial por meio da colonização da América.” *Interações*, 21(3), 577-596.

⁵⁶ Quijano, A. (2005) “Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina.” En Lander, E. (org.) *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO.

⁵⁷ Dussel, E. (1997) *Oito ensaios sobre cultura latino-americana e libertação (1965-1991)*. São Paulo: Paulinas.

⁵⁸ Wolkmer, A. C. Ferrazzo, D. (2020) “Uma abordagem descolonial sobre democracia e cultura jurídica na modernidade.” *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 120, 55-105.

⁵⁹ Gutiérrez, A. T. Otero, J. M. R. (2019) “El eurocentrismo y su afectación a las competencias jurídicas de las comunidades étnicas en Colombia.” *Análisis político*, 95, 42-61.

El incremento de derechos constitucionales destinados a los pueblos indígenas en Bolivia⁶⁰, Ecuador⁶¹, y en menor medida en Brasil⁶², representó un marco jurídico de gran relevancia para la protección de los pueblos indígenas y la reparación histórica de las injusticias cometidas hacia ellos.

Pese a ello, la materialización de estas normas constitucionales todavía encuentra una gran resistencia y múltiples obstáculos, y se desarrollan de modo inconstante e insuficiente. La falta de compromiso estatal efectivo en la protección de los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia⁶³ y la deslegitimación política de la jurisdicción indígena en Ecuador⁶⁴ son algunos síntomas de esta brecha de implementación⁶⁵.

En Brasil, a pesar de que la obligación estatal de demarcar tierras indígenas está presente en la norma constitucional y en una ley específica, los grados de materialización de este derecho han presentado intensos altibajos que repercuten en la violación de los derechos de los pueblos indígenas.

Así que, a pesar de la importante inclusión de lo indígena en las constituciones de la región, muchas veces las constituciones latinoamericanas comparten una tendencia paradójica de aparentar cierta inclusión mientras siguen causando exclusión⁶⁶. Es decir, pese a los muchos derechos escritos en los documentos legales, las condiciones de materialización de estos derechos siguen obstaculizadas por factores políticos, económicos, sociales y culturales.

En el ámbito interamericano, la CIDH juzgó su primer caso de violación de derechos humanos de los pueblos indígenas en el año 2001. En la sentencia del Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua⁶⁷, la Corte elaboró una nueva interpretación que resultó en la ampliación de la protección a la propiedad privada presente en la Convención Interamericana de Derechos Humanos⁶⁸ hacia la territorialidad de los pueblos indígenas. En

⁶⁰ Bolivia. (2009) *Constitución del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario de Bolivia*, promulgada en 7 de febrero de 2009.

⁶¹ Ecuador. (2008) *Constitución de la República del Ecuador*, promulgada en 20 de octubre de 2008.

⁶² Brasil. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada en 5 de octubre de 1988.

⁶³ Bolivia. (2021) “Defensoría del pueblo observa falta de compromiso estatal para proteger los derechos de pueblos indígenas.” *Defensoría del Pueblo*, 9 de agosto de 2021.

⁶⁴ Fernández, R. L. (2012) “Avanços, limites e desafios da administração da justiça indígena no Equador, ano 2010: o caso La Cocha.” *Meritum*, 7(1), 229-256.

⁶⁵ Stavenhagen, R. (2014). *La brecha de la implementación* [video]. Disponible en: <https://vimeo.com/102992218>

⁶⁶ Clavero, B. (2008) *Geografía Jurídica de América Latina: Pueblos Indígenas entre constituciones ladinas*. México: Siglo XXI, p. 1.

⁶⁷ CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001) *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001.

⁶⁸ CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1969) *Convención Interamericana de Derechos Humanos*. San José, 22 de noviembre de 1969.

2018, la CIDH condenó por primera vez al Estado brasileño por violar los derechos humanos de los pueblos indígenas⁶⁹.

A pesar de este relevante marco jurisprudencial, cabe señalar la dificultad en la aplicación de sanciones de carácter no pecuniario emitidas por la CIDH en el ámbito doméstico brasileño. El Poder Judicial en Brasil sigue sin definir los mecanismos para reforzar la aplicación de las sentencias de la Corte. Con ello, las decisiones tomadas en el ámbito interamericano, principalmente aquellas obligaciones de protección de derechos y ejecución de una determinada política pública, no son cumplidas.

En el Caso del pueblo indígena Xucuru Vs. Brasil, a pesar de cumplido el pago de la indemnización pecuniaria para la comunidad⁷⁰, las demás reparaciones determinadas por la sentencia siguen parcial o completamente incumplidas. Es decir, el Estado todavía no ha concluido la expulsión de los habitantes no indígenas en el interior de la tierra indígena. Tampoco ha removido «cualquier tipo de obstáculo o interferencia sobre el territorio en cuestión, de modo a garantizar el dominio pleno y efectivo del pueblo Xucuru»⁷¹, como está previsto en la sentencia.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, a pesar de las recientes inclusiones de derechos constitucionales y decisiones interamericanas en beneficio de los pueblos indígenas, la realidad judicial en estos países sigue enmarcada por huellas históricas de un colonialismo jurídico que ha impedido el pleno cumplimiento de los derechos.

En sociedades fracturadas como las latinoamericanas, permeadas por desigualdades estructurales y constituidas desde instrumentos autoritarios de concentración del poder, la perspectiva monista del derecho, centrada en el Estado, no sólo no combate estos problemas, sino que también confirma y perpetúa estos rasgos en la fundación de América Latina. Como resultado de estos elementos impregnados en el fenómeno jurídico de la región, los sistemas de derecho, por mucho que logren reconocer y positivizar normas jurídicas que protejan a los pueblos indígenas, terminan fallando en el cumplimiento de los derechos.

Considerando esta limitación fundamental, la concepción de derecho aquí planteada se encuentra íntimamente vinculada a la idea de los valores. Desde esta perspectiva se entiende

⁶⁹ CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018) *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil*. Sentencia de 5 de febrero de 2018.

⁷⁰ CIMI, Conselho Indigenista Missionário. (2020) Povo Xucuru recebe indenização do governo após sentença da CIDH que condenou o Estado por violações de direitos humanos. *CIMI*, 11 de febrero de 2020.

⁷¹ CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018) *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil*. Sentencia de 5 de febrero de 2018, p. 55.

que el derecho no existe únicamente como norma jurídica, formal e independiente, sino que requiere para su conformación valores que le enmarquen y le den significado.

El valor al cual se hace referencia en la presente investigación no trata de un valor entendido como instrumento de interpretación y aplicación del derecho sino el valor como fuente del derecho. Es decir, aquí no se aborda la función de los valores como herramientas auxiliares en la práctica judicial, que hacen ampliar los sentidos de justicia y la protección a los sujetos de derecho.

La influencia de los valores, intereses y aspiraciones como base de la formación y aplicación de los derechos es innegable. Sin embargo, las concepciones de derecho tradicionales y dominantes en Brasil no se han detenido lo suficiente en las repercusiones de estos factores en los procesos de aplicación y materialización de las normas jurídicas.

A partir de ahí, el sentido del valor elegido para la presente investigación está centrado en una perspectiva que entiende que los derechos positivos parten de juicios de valor que los elaboran y dan fundamento. Por lo tanto, no se refiere a las dinámicas posteriores a la creación del derecho estatal, sino a aquéllas anteriores, que repercutieron en la formación de la norma jurídica. Es decir, se trata de una llave de análisis para la comprensión del derecho como constructo sociohistórico enmarcado por dinámicas de carácter político económico, social y cultural.

Por todo lo expuesto, la perspectiva teórica aplicada en esta investigación comprende los derechos como constructos sociales, formados por procesos históricos que resultan de los valores presentes en la sociedad. De hecho, esta comprensión del fenómeno jurídico resulta muy útil para un análisis enfocado en el incumplimiento de la norma positiva por tres razones principales.

Primero, porque no se niega la historicidad de los derechos. De ahí que, a través del eje histórico, se permite realizar un análisis profundo de las tramas de valores que impactaron la producción de una norma jurídica. La identificación de estos elementos que enmarcan la norma jurídica (en cuanto producto social) hace que se puedan indicar posibles fallas estructurales que causan el incumplimiento de los derechos.

Segundo, porque comprende los derechos como proceso no terminado y que, por lo tanto, acumulan rasgos adquiridos en el pasado, pero sin dejar de seguir siendo transformados y disputados en relación a sus significados y alcances. Esto permite la comprensión de un dinamismo que resulta fundamental para examinar la interrelación entre las causas valorativas y los efectos normativos. Es decir, posibilita el análisis de una interdependencia entre los valores y los derechos.

Tercero, porque entiende los límites de la formulación de derechos a los pueblos indígenas desde una perspectiva y sistema jurídicos otros (diferentes a los occidentales). Y, por lo tanto, no ignora la importancia de los sistemas de valores elaborados por los propios pueblos indígenas para el cumplimiento práctico de un derecho territorial indígena efectivo.

Limitaciones de la mirada elegida

Considerando las potencialidades en esta concepción sociohistórica del derecho, también es necesario enumerar los puntos de debilidad en dicha mirada sobre el fenómeno jurídico. Como se trata de una visión elegida desde un ángulo específico, la misma conlleva un conjunto de limitaciones analíticas que de hecho resultan de la distorsión emprendida por la elección de una perspectiva enfocada. Ante esto se hace imprescindible identificar y también comprender dichas limitaciones, valorando los impactos que estas pueden implicar.

La primera de ellas es que esta mirada sociohistórica, crítica con el derecho pensado como producto único del Estado, encuentra dificultades para explicar cómo se alcanzaron ciertos logros no hegemónicos (como, por ejemplo, los logros territoriales indígenas), a través del funcionamiento de este derecho en el aparato estatal y del cumplimiento de la norma jurídica positiva.

Desde esta perspectiva, la investigación se enfoca en las debilidades presentes en el derecho estatal. Siendo así, la comprensión de sus potencias queda limitada. Esta limitación hace que la perspectiva elegida no busque explicar de modo jurídico cuáles son los aspectos normativos que propiciaron el cumplimiento del deber constitucional de demarcar tierras indígenas. Pese a ello, cabe señalar que, a través del desarrollo de la investigación, algunas de las razones para el buen cumplimiento del derecho a la tierra son intuitas y basadas a partir de enfoques más allá de la estructura del derecho estatal.

La segunda limitación es que una mirada muy enfocada dificulta la realización de una autocrítica. Así que las fallas de percepción presentes en esta perspectiva son precisamente las más difíciles de ser identificadas. La proximidad y las lentes elegidas del análisis hacen que no sea posible la identificación de todas las insuficiencias inherentes a la propia posición de la mirada.

Frente a esta importante limitación se procede con cautela respecto a los resultados obtenidos a partir de estos análisis jurídicos de carácter sociohistórico. Con ello, estos resultados no son tratados como verdades sólidas e inmutables, sino que deben ser entendidos

más bien como intuiciones bien fundamentadas. El objetivo, por lo tanto, no se centra en buscar certezas absolutas sino matices de la complejidad real del fenómeno jurídico.

La tercera limitación tiene que ver con la complejidad inherente de una mirada interdisciplinaria hacia el fenómeno jurídico. El carácter cientificista, puro y neutral del derecho constituido y gestionado por el aparato estatal queda completamente desnudado y descreditado desde este enfoque sociohistórico. De ahí que no se puede recurrir a las simplificaciones conceptuales que trazan límites muy definidos y estériles a cerca del fenómeno jurídico. Por un lado, esto conlleva una mirada más realista y menos abstracta hacia el derecho, pero, por el otro, dificulta el análisis dada la amplitud y complejidad de las interrelaciones encontradas.

Foco de la investigación

Desde una perspectiva macrohistórica, la violencia estructural sufrida por los pueblos indígenas en Brasil ha sido tan profunda que resulta imposible examinar la historia legal y la relación entre el Estado y estos pueblos sin reconocerla como el factor principal. En este sentido, la pretensión de este trabajo es realizar una arqueología de la violencia legal sufrida por los pueblos indígenas en Brasil.

Así, la investigación busca analizar las tramas políticas, económicas, sociales y culturales involucradas en la expresión del fenómeno jurídico representa un gran reto investigativo. Las muchas interrelaciones entre cada una de estas áreas suponen la existencia de tramas complejas, haciendo que el análisis desarrollado sea todavía más intrincado. Frente a este reto es fundamental tener en cuenta el foco del análisis que se busca realizar.

La presente investigación se enfoca en el derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil, y más específicamente en la norma positiva que lo contiene, escrita en el artículo 231 del texto constitucional de 1988.

Por tanto, para que se pueda comprender el fenómeno de incumplimiento de este derecho es imprescindible examinar también la coyuntura política, el contexto económico, y las dinámicas sociales y culturales que lo impactan. Es decir, es necesario analizar toda la trama de valores enmarañada en lo jurídico y que, por ende, repercute en el grado de cumplimiento del derecho.

Respecto a la cuestión territorial de los pueblos indígenas en Brasil, no se debe soslayar que los intereses de la agroindustria, de los terratenientes y de las empresas mineras y madereras se contraponen a las garantías territoriales indígenas. De ahí que, a pesar de ser

reconocidas constitucionalmente como derechos, las demandas por territorio quedan atrapadas por modos e instrumentos ineficaces, sesgados al favorecimiento de las aspiraciones hegemónicas. De ese modo, se vislumbra reconstituir históricamente la red de valores y acciones presentes en la relación entre el Estado y los pueblos que se contrapone a los derechos territoriales indígenas.

0.2 – La arqueología constitucional como ensamblaje metodológico

Desde una perspectiva jurídica monista, los significados que el texto constitucional conlleva se encuentran solo en las normas positivas y en su conjunto como ordenamiento jurídico estatal. Esta interpretación del fenómeno jurídico hace que se sacrifique el contexto y se priorice el texto⁷². Es decir, toda la complejidad de condiciones políticas y sociales presentes en la formación del texto constitucional son rechazadas en la labor de comprender los sentidos puros de las constituciones.

Para un análisis jurídico purista y ajeno a los contextos en los cuales el derecho está enmarcado, el texto constitucional es, por sí solo, fuente suficiente para la comprensión de los significados que tienen los derechos. Este tipo de análisis jurídico, enfocado solo en un examen bibliográfico, jurisprudencial y legislativo, es demasiado limitado. Así que no posee un potencial innovador, permaneciendo atrapado en un bucle del conocimiento ya constituido⁷³.

Además, esta percepción ignora el impacto político en el proceso de construcción constitucional, sirviendo así para la recreación de todo un mito de origen⁷⁴ del derecho constitucional. Según esta creencia, el derecho parece resultar de una producción etérea y neutral, apartada de los contextos y sesgos de la sociedad y del conjunto de personas que lo elabora.

De hecho, la concepción monista del derecho también puede considerar la existencia de estas influencias en la formación de la norma. Sin embargo, las desconsideran a la hora de validar y legitimar los derechos en el aparato del Estado. Así que, a partir de su promulgación, el texto constitucional alcanza un puesto intangible e incuestionable, tanto en su poder y coercibilidad como también en su origen.

⁷² Monclaire, S. (2004) “Para uma arqueologia constitucional.” *Revista de informação legislativa*, 41(162), p. 379.

⁷³ Fonseca, M. G. P. (2002) “Ligações Melindrosas: uma reflexão a respeito da Sociologia aplicada ao Direito.” En Oliveira, L. Junqueira, E. B. (Orgs.) *Ou Isto Ou Aquilo – A Sociologia Jurídica nas faculdades de direito*. Rio de Janeiro: IDES/Letra Capital.

⁷⁴ Se entiende como mito de origen una construcción abstracta, ficticia y llena de valores ocultos acerca del origen de los derechos.

Este constructo estatal del derecho hace que se disfrace la trama de valores que contribuyeron para la redacción del texto constitucional, ocultando lo histórico en lo jurídico. Todos los cambios, conflictos y concesiones hechos durante el proceso constituyente pasan a ser camuflados y encubiertos junto a todo el equilibrio de poder y creencias que dieron origen al texto⁷⁵. El resultado de este esfuerzo genera un entendimiento limitado acerca del fenómeno jurídico, alejado de la coyuntura que lo cerca y le da significado.

Desde esta perspectiva del derecho, es inviable realizar un análisis enfocado en el incumplimiento práctico de una norma jurídica estatal. Esto es, la comprensión del derecho como fenómeno aislado, imposibilita la búsqueda de razones para el incumplimiento que estén más allá de la técnica y forma jurídicas. Así, tampoco cabría cuestionar la selección en la aplicación del derecho. Es decir, no sería posible centrarse en por qué algunos derechos son cumplidos, mientras que otros no. Por ello, este trabajo trata de evidenciar las condiciones de posibilidad de los discursos que permitieron el surgimiento, inserción legal y constitución de la cuestión territorial en Brasil.

Frente a estos motivos, la presente investigación rechaza una comprensión monista y estatal del fenómeno jurídico. Así que conviene elegir una mirada más amplia e interdisciplinaria hacia el derecho, a fin de cumplir los objetivos aquí planteados.

Teniendo en cuenta toda la complejidad de las tramas políticas, económicas, sociales y culturales (y su correlación con los procesos de formación y transformación de las normas positivas y sus significados), el diseño metodológico de la investigación se propone identificar la influencia e impacto de estos distintos ámbitos sobre el derecho.

En ese marco, se busca proceder un análisis arqueológico del texto constitucional. Este examen arqueológico se enfoca en desvelar los elementos involucrados en la elaboración directa del texto constitucional, y también aquéllos que hicieron parte del proceso sociohistórico de redacción y desarrollo del fenómeno jurídico en Brasil.

La historia como eje de la investigación

La falta de una perspectiva histórica en el análisis del fenómeno jurídico implica una mirada limitada a los procesos de elaboración, interpretación y aplicación del derecho. La historia como instrumento y estructura metodológica para el desarrollo de una investigación

⁷⁵ Monclaire, S. (2004) "Para uma arqueologia constitucional." *Revista de informação legislativa*, 41(162), p. 378.

jurídica posibilita el análisis de los diversos factores políticos, económicos, sociales y culturales involucrados en el incumplimiento de un derecho.

Frente a esto, la perspectiva historiográfica elegida para el desarrollo de esta tesis es la elaborada por Koselleck. De acuerdo con este autor, el conocimiento histórico se desarrolla a partir del diálogo y entrelazamiento del pasado, presente y futuro, resultando un diagnóstico del presente basado en el acúmulo de los eventos pasados⁷⁶. Esta comprensión histórica del derecho es el germen de la propuesta de una estratigrafía constitucional: el tiempo como proceso de acumulación de procesos que impactan en el presente.

En ese marco, un enfoque histórico sobre la trayectoria del derecho a la tierra permite analizar la trama de los valores e intereses involucrados en su formación y materialización. Para ello, se construye una base enfocada en la comprensión de las relaciones de poder entre el Estado y los pueblos indígenas con el fin de analizarse los cambios antiguos y recientes en las políticas indigenistas. Este abordaje temporal permite señalar las continuidades presentes en un proceso que se desarrolla desde hace mucho tiempo⁷⁷.

El presupuesto de este enfoque es precisamente la continuidad de ciertos aspectos en las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales del país que siguen impactando el desarrollo del derecho indigenista a la tierra en Brasil.

Desde una perspectiva macro sociológica, esta continuidad se relaciona con el rasgo de la colonialidad, que significa la persistencia de algunos rasgos coloniales en los países de América Latina en la actualidad, aunque el sistema político-económico, el colonialismo, haya acabado⁷⁸.

Desde una mirada particular a la coyuntura brasileña, el país se caracteriza por ambigüedades en las cuales lo arcaico perdura en lo moderno y lo avanzado se entrelaza a lo retrógrado⁷⁹. Así que la historia del país está enmarcada por condiciones que remontan a la estructura de la sociedad colonial, cuyos reflejos persisten en el presente⁸⁰. La continuación de

⁷⁶ Koselleck, R. (1992) “Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos.” *Estudos Históricos*, 5(10), 134-146. Koselleck, R. (2006) *Futuro passado: contribuição a uma semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto.

⁷⁷ Resende, A. C. Z. (2014) *Direitos e autonomia indígena no Brasil (1960-2010): uma análise histórica à luz da teoria do sistema-mundo e do pensamento decolonial*. Tese de doutoramento. Brasília: UnB, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de História.

⁷⁸ Quijano, A. (2005) *Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. Castro-Gómez, S. (2005) “Violência epistêmica e o problema da ‘invenção do outro.’” En Lander, E. (org.) *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO. Grosfoguel, R. (2012) *Hacia la descolonización de las ciencias sociales*. [Entrevista concedida a] Alberto Arribas Lozano e Nayra García-González. Universidad de Granada, Granada, p. 71-101.

⁷⁹ Schwarcz, L. M. & Starling, H. M. (2015) *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das letras.

⁸⁰ Holanda, S. B. (1995) *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das letras.

estos factores puede explicar la larga trayectoria de altibajos en la aplicación del derecho a la tierra de los pueblos indígenas, que a pesar de reconocido desde el período colonial ha sido frecuentemente transgredido⁸¹.

Otra ventaja del enfoque histórico para el análisis jurídico desarrollado en esta tesis es que la propia construcción jurídica del derecho indigenista a la tierra tiene un fuerte carácter histórico⁸². Así que la comprensión de este derecho en específico se entrelaza con un análisis de carácter historiográfico reafirmando su imprescindibilidad en este análisis.

La teoría del *indigenato*⁸³, elaborada por Mendes Júnior⁸⁴, responsable por legitimar el derecho a la tierra de los pueblos indígenas, se fundamenta precisamente en la continuidad histórica de la prescripción de este derecho, desde las legislaciones coloniales portuguesas hasta las leyes brasileñas. Esta teoría fue reafirmada en 1984, en los debates anteriores a la Asamblea Nacional Constituyente, como la fuente primaria y congénita de posesión territorial, legitimada por sí misma⁸⁵. En ese marco, el *indigenato* representa la base teórica sobre la cual el derecho a la tierra constitucional, presente en la norma del artículo 231 de la Constitución brasileña de 1988, fue escrito.

Utilizando la historia como eje estructural de la investigación, es esencial señalar la diferencia entre los dos análisis conllevados en momentos históricos distintos. El primer momento de análisis se inicia con la colonización del país y el establecimiento de la relación entre el aparato colonial portugués y los habitantes originarios. Posteriormente, con el transcurso del tiempo, esta relación es redimensionada y reinventada dando origen a una relación entre el aparato estatal brasileño y los pueblos indígenas.

Pese a la larga duración de este período, lleno de cambios y dinámicas específicas, la finalidad es analizar el pasado colonial de la formación del Estado brasileño y su derecho indigenista como forma de examinar la continuación de algunos rasgos y valores fundamentales que persisten en el país. Con ello, no se pretende realizar una generalización anacrónica de los eventos, sino que se objetiva examinar los rasgos fundamentales que

⁸¹ Cunha, M. C. (2018) “Índios na Constituição.” *Novos estudos*, 37(3), 429-443.

⁸² Cunha, M. C. (2018) “Índios na Constituição.” *Novos estudos*, 37(3), 429-443.

⁸³ El *indigenato* es la tesis jurídica que sustenta la legitimidad y fundamenta la existencia del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil. Basándose en el reconocimiento histórico ininterrumpido de la pretensión territorial indígena en el país, esta tesis defiende que este derecho sea originario, es decir, anterior e independiente del propio Estado.

⁸⁴ Mendes Junior, J. (1912) *Os indígenas no Brasil, seus direitos individuais e políticos*. São Paulo: Hennes irmãos.

⁸⁵ Silva, J. A. (1984) “Autoaplicabilidade do artigo 198 da Constituição Federal.” *Boletim Jurídico da Comissão Pro-Índio de São Paulo*, 1(3), 3-9.

permanecen en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas que han impactado en el desarrollo del derecho indigenista.

Aunque la investigación se enfoque en la evolución del derecho estatal desde la primera legislación colonial, la influencia de estos aspectos y características coloniales no son entendidos con el mismo grado de impacto que el conjunto de acciones y omisiones estatales más recientes.

En el segundo momento, enmarcado en el período de análisis central de la tesis (1973-2022), el examen histórico no se enfoca tanto en los valores o dinámicas continuados, sino que se detiene en algunas acciones producidas desde los tres poderes del Estado que han impactado en la materialización del derecho a la tierra del artículo 231 de la Constitución brasileña de 1988. Así que el análisis se enfoca más detenidamente en el desarrollo del mandato constitucional de demarcar las tierras indígenas y los obstáculos que han interferido en su cumplimiento.

En ese marco, los valores e intereses destacados en el primer análisis histórico sirven al segundo análisis como contextualización para examinar la relación que el Estado brasileño ha mantenido con los pueblos indígenas. Con ello, el análisis posterior se sitúa en un tiempo histórico más definido: los cincuenta años de desarrollo de la política demarcatoria iniciada a partir de la ley n. 6001 de 1973, el Estatuto del Indio.

Por todo lo expuesto, la historia representa un eje que estructura la investigación guiando el análisis arqueológico y estratigráfico constitucional a través de una superposición y acúmulo de los momentos históricos en el proceso de elaboración del derecho.

La arqueología constitucional

La arqueología constitucional representa una estrategia metodológica interdisciplinar de análisis del fenómeno jurídico. Este examen se centra en la búsqueda, tanto de las razones e intenciones que anteceden y participan de la producción de determinado texto constitucional, como también de aquellas fuerzas subyacentes que influyen en la disputa constante por los alcances y límites de sus significados.

De ahí que proceder con la arqueología del texto constitucional significa desvelar los fundamentos del derecho positivado y otros discursos que asientan poder: las condiciones y circunstancias que le dieron origen y las razones que basan su existencia⁸⁶.

El término arqueología – empleado en un contexto jurídico-sociológico – se encuentra situado desde una perspectiva *foucaultiana*. Según este autor, se entiende por arqueología la labor de reconstituir el dato histórico con el fin de realizar una diagnosis del presente⁸⁷. Más que seguir a Foucault, este trabajo se apoya en la concepción arqueológica fundada por él. En ese marco, la finalidad de este análisis arqueológico estaría centrado en descubrir las continuidades enraizadas que provocan cierto fenómeno y también en determinar la trama de poder que las mantiene⁸⁸.

Se trata, por lo tanto, de un abordaje de carácter histórico frente al fenómeno jurídico, pues presupone que el conjunto de elementos y eventos del pasado repercuten en los fenómenos observados en el presente. También representa un análisis de carácter reconstructivo, pues busca analizar procesos y aspectos ya transcurridos en el tiempo, pero que siguen influyendo en las dinámicas actuales.

De ahí que la continuidad constituye un elemento central en el análisis arqueológico, por tratarse del hilo conductor que logra explicar la interdependencia entre los aspectos que componen la cultura jurídica y el grado de cumplimiento de cierto derecho. Este elemento conecta el eje histórico en una red de sentidos, a través de la cual los fenómenos del presente pasan a ser comprendidos y explicados como reflejos del pasado.

«La historia no consiste solamente en apreciar el peso de las herencias, en ‘esclarecer’ simplemente el presente a partir del pasado, sino que intenta hacer revivir la sucesión de presentes tomándolos como otras experiencias que informan sobre la nuestra»⁸⁹. A partir de ahí, la arqueología constitucional tiene como objetivo analizar el conjunto de estos presentes superpuestos y acumulados en el tiempo para constituir una comprensión más aclarada de la actualidad.

Todos estos procesos que se acumulan en el eje histórico orientan la investigación desde una verticalización, de abajo hacia arriba; del pasado hacia el presente. De ahí que el conjunto de distintas dinámicas que se sobreponen unas a las otras cree una sucesión de estratos

⁸⁶ Monclaire, S. (2004) “Para una arqueología constitucional.” *Revista de informação legislativa*, 41(162), p. 379.

⁸⁷ Paredes, M. J. (2015) “El concepto de arqueología.” *El Acontecer Científico*, (4), p. 20.

⁸⁸ Foucault, M. (2010). *La arqueología del saber*. Traducción de Aurelio Garzón del Camino. México: siglo xxi.

⁸⁹ Rosanvallon, P. (2002) *Por una historia conceptual de lo político. Lección inaugural en el Collège de France*. El Salvador: Fondo de Cultura Económica, p. 25-26.

de construcción de lo jurídico. En ese marco, el enfoque arqueológico planteado se centra en el examen de estos estratos, en una reconstrucción de la trayectoria de formación, transformación y cumplimiento de un determinado derecho constitucional.

La estratigrafía constitucional

La estratigrafía utilizada aquí se refiere a un concepto de sentido metafórico. A modo de representación, la estratigrafía significa el estudio de los estratos de elementos sociohistóricos que se depositan y se acumulan superponiéndose a otros más antiguos⁹⁰. Así que el examen estratigráfico constitucional se refiere al desarrollo de una reconstrucción arqueológica de la historia a través de los estratos superpuestos en la formación de los derechos.

El derecho comprendido desde una perspectiva sociohistórica posibilita el desarrollo de un análisis arqueológico que permite advertir las transformaciones de los diversos fenómenos involucrados en su formación⁹¹. Considerando que el derecho está enraizado en la historia de la sociedad, cambiando continuamente en relación a los factores sociales⁹², el análisis de los estratos de formación de lo jurídico requiere un estudio pormenorizado de las transformaciones de lo social, lo económico, lo político y lo cultural en el tiempo.

La estratigrafía es una técnica que tiene aplicaciones en la reconstrucción de movimientos pasados, interpretando el ascenso y descenso de dinámicas a través del tiempo⁹³. Estos movimientos se refieren comúnmente a las dinámicas sísmicas o volcánicas. Sin embargo, la estratigrafía aplicada en el contexto de la arqueología jurídica tiene como objetivo otros resultados análogos. Así que la técnica de la estratigrafía constitucional trae un aporte metodológico propio en esta investigación.

El proceso histórico-evolutivo del derecho está enmarcado por avances y retrocesos hacia un progreso democratizador⁹⁴. Y estos movimientos pueden ser comprendidos desde una perspectiva que los equipara a capas geológicas que se depositan en el tiempo, de maneras distintas, formando sucesiones de estratos superpuestos que fundamentan y estructuran la superficie actual de aplicación los derechos.

⁹⁰ Costa, M. P. Ribeiro, D. L. (2020) “A ‘estratigrafia do abandono’: O caso do Museu da Cidade do Rio Grande – MCRG no extremo sul do Rio Grande do Sul, Brasil.” *Cadernos do Lepaarq*, 17(34), 209-235.

⁹¹ Palti, E. J. (2018) *Una arqueología de lo político. Regímenes de poder desde el siglo XVII*. Buenos Aires: FCE.

⁹² Tamanaha, B. (2017) *A realistic theory of law*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁹³ Montes, A. B. (2002) *Principios de Estratigrafía*. Medellín: UNAL, p. 1.

⁹⁴ Lyra Filho, R. (1980) *O direito que se ensina errado. Sobre a reforma do ensino jurídico*. Brasília: UNB, p. 18.

La finalidad de un análisis jurídico estratigráfico está en comprender las características y propiedades que fundamentan el campo en el cual se erigen los derechos constitucionales en la actualidad, identificando y catalogando las fallas, rupturas y particularidades del *lithos*⁹⁵ constituyente. De ese modo, la estratigrafía constitucional es una técnica que sirve para analizar los impactos que determinados actos y contextos tienen en la aplicación de los derechos enmarcados en el texto constitucional. Por tanto, esta técnica analiza la composición de la base sobre la cual se fundamentan estos derechos.

La base de valores que sostiene el fenómeno jurídico se refiere conceptualmente a todo el conjunto de rasgos, procesos y dinámicas que fundamentan y validan el derecho actual. Estos valores no son solo de carácter jurídico – como los cambios históricos legal y constitucional sobre determinado tema –, sino que también se relacionan con otros aspectos de carácter social, económico, político y cultural.

La idea central es que, como constructos sociohistóricos “contaminados” por una variedad de valores sociales, económicos, políticos y culturales, los derechos son impactados por dinámicas que se encuentran más allá del marco jurídico positivo. De ahí que, a través de un análisis enfocado en analizar estas tramas complejas, es posible alcanzar explicaciones que no pueden ser comprendidas desde una mirada puramente jurídica.

Con el fin de estudiar específicamente las razones del incumplimiento de ciertos derechos positivos, la investigación se centra en analizar los factores que impactan en el grado de aplicación de un derecho. Desde una perspectiva arqueológica estratigráfica, se entiende que el fenómeno de incumplimiento que se observa en la superficie (la aplicación actual) de un derecho es el resultado de una acumulación de dinámicas en el tiempo.

La intuición central de la estratigrafía jurídica sería, por lo tanto, que la sedimentación (la acumulación) de factores sociales, económicos, políticos y culturales, forma la base que sostiene el texto constitucional promulgado. De ese modo, este conjunto sedimentario depositado durante la historia del derecho proporciona un registro histórico de evidencias y circunstancias relevantes para explicar los efectos de formación, continuación y aplicación del derecho en el contexto actual.

A través de esta lectura de los diversos estratos sedimentarios de la norma constitucional, se busca analizar los eventos y transformaciones del presente a partir de los cambios y procesos del pasado. Así que el estudio de la secuencia de eventos puede ser capaz

⁹⁵ El término *lithos* se refiere al suelo, al conjunto de capas de sedimentos, formado por el transcurso de cambios jurídicos y del contexto política, social, económica y cultural. Este suelo representa toda la base de valores y expresiones jurídicas que (im)posibilitan la aplicación y funcionamiento actual de cierto derecho.

de revelar las presiones que resultaron en la formación del texto constitucional y también las fuerzas que siguen desafiando la integridad del orden constitucional.

En este proceso arqueológico, el foco elegido es el derecho a la tierra de los pueblos indígenas reconocido en el artículo 231 de la Constitución brasileña de 1988. A partir de este punto central se realiza un buceo arqueológico a través de los estratos acumulados de los procesos normativos y sociales que fundamentan y sostienen el derecho a la tierra y la demarcación de tierras indígenas en Brasil. Estos estratos, por lo tanto, guardan explicaciones sobre cómo se ha desarrollado el proceso de aplicación de este derecho, y las razones del incumplimiento de este deber constitucional.

Teniendo en cuenta la idiosincrasia del derecho elegido, se busca reconstituir el trayecto histórico de aniquilación, negación, sometimiento, inclusión legal, aplicación y descomposición del derecho territorial de los pueblos indígenas en Brasil. Como resultado de esta reconstitución de fenómenos, procesos, contextos y dinámicas pasadas, se busca ordenar y catalogar los factores que han impactado en el incumplimiento de este derecho.

Desde una perspectiva estratigráfica constitucional, la historia sociojurídica del derecho a la tierra en Brasil es comprendida como un cúmulo de estratos que conforman momentos cruciales en la trayectoria de cumplimiento de la norma constitucional. De ahí que, en la reconstrucción de la trayectoria de aplicación del derecho a la tierra, la investigación sigue un eje histórico de abajo hacia arriba, o sea, desde la fundación hasta el momento actual del derecho.

El punto de partida de este recorrido investigativo son las bases de fundación del fenómeno jurídico en Brasil, tituladas las rocas madres. Por tanto, la investigación se enfoca en la roca, es decir, la norma constitucional del artículo 231 de la Constitución.

Luego, son examinadas las rayas presentes en el proceso de aplicación del mandato constitucional. Estas rayas representan las fallas de cumplimiento del deber de garantizar, proteger y demarcar las tierras indígenas. Finalmente, se enfoca en la coyuntura actual de incumplimiento del derecho a la tierra, o sea, la superficie.

Toda esta sucesión de estratos simboliza el desarrollo del fenómeno jurídico territorial indigenista en Brasil y también sirve de estructura para el desarrollo de la presente investigación. De ahí que los capítulos de la tesis se titulan teniendo en cuenta el proceso de aplicación e implementación del derecho a la tierra.

Diagrama 1: Estratigrafía constitucional del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil

Eje histórico	4 – La superficie: el proceso de erosión de la norma constitucional Descomposición del derecho a la tierra y los efectos en la norma constitucional	4.3 – El horizonte: la aurora u ocaso de los pueblos indígenas en Brasil
		4.2 – Los altibajos en la trayectoria de demarcación de tierras: los ciclos de ascenso, descenso, parálisis y retroceso
		4.1 – Los ciclos de erosión y sedimentación del derecho a la tierra
	3 – Las rayas: las fallas en la trayectoria demarcatoria Fracturas en los sentidos, interpretaciones y expresiones prácticas del derecho a la tierra	3.3 – El fenómeno de retroceso: la descomposición de los logros demarcatorios
		3.2 – Los fenómenos que enmarcan la trayectoria demarcatoria: ascenso, descenso, parálisis y retroceso
		3.1 – La trayectoria de demarcación de tierras indígenas
	2 – La roca: el derecho positivo a la tierra Antecedentes, formación, significados y resignificación de la norma constitucional del artículo 231	2.5 – El derecho a la tierra y el Poder Legislativo: los intentos en cambiar la norma
		2.4 – El derecho a la tierra en casos concretos: el caso Raposa Serra do Sol y los casos de suspensión judicial de tierras indígenas
		2.3 – El artículo 231: intuiciones acerca de los sentidos de la norma constitucional
		2.2 – La elaboración de la norma positiva: el anteproyecto y los borradores constitucionales
		2.1 – La herencia normativa: los antecedentes legales del derecho a la tierra
	1 – La roca madre: los valores que sostienen el fenómeno jurídico en Brasil Valores jurídicos, políticos, económicos y sociales del país y su rol en la coyuntura global	1.4 – Los valores, aspectos y tramas que enmarcan la realidad jurídica en Brasil
		1.3 – La explotación maderera y minera en Brasil: características e impactos
		1.2 – La actividad agroindustrial en Brasil: características e impactos
		1.1 – Brasil: rol y vocación

La roca madre es la base que sostiene toda la columna de estratos analizada en el examen estratigráfico constitucional. Es la base del fenómeno jurídico sedimentado en el transcurso del tiempo, el fundamento del derecho aplicado en la actualidad. La roca madre representa, por lo tanto, el conjunto de valores que posibilitan o dificultan el cumplimiento del derecho.

Así, para iniciar el desarrollo de un examen estratigráfico constitucional, es imprescindible analizar el conjunto de valores que constituyen el país, y que, por ende, fueron responsables de forjar la cultura jurídica nacional. Estos valores erigieron la noción de Brasil, enmarcando su rol en el contexto mundial⁹⁶. Los rasgos fundacionales del país conforman una base de sentidos que puede servir para explicar los retos enfrentados por los pueblos indígenas respecto a sus derechos territoriales.

En la reconstrucción del proceso histórico transcurrido, algunos aspectos destacan por haber influenciado el desarrollo del fenómeno jurídico de manera más intensa en relación a los derechos indigenistas. Desde el principio, la expansión del Estado colonial portugués, y posteriormente, brasileño, caminó hacia la aniquilación de los pueblos, y también de sus culturas, costumbres y derechos. Todo esto dejó un hueco fundacional en la constitución del fenómeno jurídico en Brasil, que quedó extirpado de sus expresiones autóctonas.

Se trata de una ausencia fundamental, resultado de la negación de expresiones de derecho locales y de la imposición del derecho ajeno. Fue tan grande el proceso de aniquilación de los derechos indígenas, acabando con sus procesos autonómicos, que acabaron siendo rehenes de un derecho cuyos valores, formas y prácticas no eran suyos. Es precisamente sobre este vacío que el derecho brasileño occidental se constituye. Así que el derecho estatal se encuentra asentado sobre un gran hueco dejado por la destrucción de la diversidad del fenómeno jurídico y el secuestro de las autonomías indígenas.

Este hueco, en la base de la historia del derecho brasileño, repercute en una falla de implementación, principalmente respecto a las demandas de los pueblos indígenas. Esto es, para demandar al Estado brasileño los pueblos necesitan adaptar sus reivindicaciones a un sistema jurídico de una cultura y unos valores no solo diferentes, sino opuestos a los suyos.

⁹⁶ Aquí cabe señalar el concepto de sistema-mundo desarrollado por Wallerstein, donde las naciones conforman roles específicos dentro de un ensamblaje de interacciones globales. Wallerstein, I. (2007) *Universalismo Europeu. A retórica do poder*. São Paulo: Boitempo.

En esa materia, no se pueden soslayar las presiones agroindustriales, madereras y mineras, que continuamente influyen en el incumplimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. La difícil interrelación entre las fuerzas del Estado, los grupos hegemónicos y los pueblos indígenas fue y sigue siendo una tensión (casi) irreconciliable entre intereses contrapuestos⁹⁷. De ahí que, muchas veces, la legislación indigenista impuso más límites y obstáculos a los derechos indígenas que condiciones reales de posibilidad para su aplicación.

La roca

El uso del término ‘roca’ hace referencia al objeto de la presente investigación: el derecho a la tierra, dispuesto en la norma constitucional del artículo 231. La roca representa el foco del análisis arqueológico, el objeto de estudio y examen que se busca comprender. La roca está compuesta por estratos distintos, así como el derecho analizado desde una perspectiva estratigráfica constitucional.

El derecho a la tierra es centro de la investigación. Así que es imprescindible un examen detenido de la historia de disputa y regulación de los significados que el derecho a la tierra conlleva en el desarrollo de este análisis estratigráfico. En ese marco, se busca realizar un análisis de las leyes, los contextos jurídicos que regularon la cuestión de las tierras indígenas en el país. Todo este proceso tiene como fin revelar los antecedentes del trato estatal con respecto a los pueblos indígenas.

Son analizadas tanto las leyes indigenistas como los textos constitucionales anteriores al actual orden jurídico establecido por la Constitución brasileña de 1988. Todo este compendio de leyes sirve como registro de las dinámicas, proyectos e intereses estatales respecto a los pueblos indígenas y sus tierras en Brasil.

Estos elementos son importantes, pues aclaran la influencia de ciertas huellas del pasado en el momento actual de incumplimiento de la norma constitucional. Para tanto, es necesario investigar los sentidos que han sido ocultados por detrás de la norma jurídica escrita en el proceso de la producción del texto constitucional. De ahí que se analizan todas las

⁹⁷ Para que se pueda hablar seriamente del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es imprescindible considerarlos como parte de un largo proceso histórico fuertemente influido por tensiones contrapuestas de los sectores hegemónicos de la sociedad y de los Estados. Dichas tensiones hacen parte del orden jurídico, político, cultural, ambiental y económico, siendo reguladas desde los instrumentos normativos del Estado. Muñoz Onofre, J. P. (2016) *La brecha de implementación. Derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.

versiones de la norma en los borradores del proceso constituyente, además de la propia versión final del artículo 231.

En ese proceso, el objetivo es revelar la disputa por los significados y sus alcances, las concesiones y las intransigencias, los sentidos rechazados, los aspectos ocultados y todos los demás elementos que fueron borrados de la versión final de la norma de derecho positivo. La idea central es que los arrepentimientos de los constituyentes⁹⁸ pueden revelar intereses y motivos intencionalmente disfrazados en el proceso de elaboración de la norma positiva. Así que la intención de este análisis es revelar cuál es la naturaleza real del derecho a la tierra indígena en Brasil a partir de los sentidos desplazados y rechazados durante el proceso de elaboración de la Constitución.

Pese a la importancia de estos sentidos latentes y anteriores a la promulgación del texto constitucional, también interesa a la estratigrafía constitucional analizar los significados solidificados en el texto positivado. El artículo 231 por sí solo conlleva significados e implicaciones que pueden ser extraídos desde una interpretación histórica, es decir, considerando los aspectos que han enmarcado la trayectoria de incumplimiento de los derechos territoriales indígenas.

Teniendo en cuenta también que los sentidos, alcances y límites de los derechos no son estáticos, sino más bien un proceso continuo de intensa disputa política, es imprescindible analizar los significados posteriormente adquiridos e impuestos a la norma positiva objeto del estudio. Las interpretaciones judiciales con relación al derecho a la tierra hacen parte de las transformaciones y dinámicas de expresión de la norma positiva, impactando concretamente en la realización y aplicación del derecho.

Diversos procesos judiciales han tratado la temática territorial indígena, generando transformaciones interpretativas sobre el alcance material de la norma constitucional. La más emblemática de las decisiones fue el caso Raposa Serra do Sol⁹⁹, que impuso diecinueve condiciones al reconocimiento de las tierras indígenas.

⁹⁸ “*Pentimenti*, o arrepentimientos en italiano, es un término que generalmente se aplica al estudio del arte en relación con los trazos o bocetos arrepentidos ocultados por capas de pintura superpuestas. El estudio de estos arrepentimientos puede ayudar a los críticos y científicos a analizar y comprender las intenciones, los motivos e impulsos del artista, no solo desde la pieza final, sino también desde los vestigios no deseados de su trabajo.” En este sentido, los arrepentimientos de los constituyentes se refieren a los valores, intereses y motivos presentes en la norma jurídica constitucional que fueron posteriormente borrados en los procesos de edición del texto. Así que el examen de estos arrepentimientos constitucionales puede ayudar en el análisis de los valores que posiblemente han sostenido, corroborado, validado e influido en la existencia de las normas constitucionales. Gonçalves, D. O. D. (2022) “Pentimenti reading: unraveling hidden interests and values behind constitutional drafts”, *Academia Letters*, January, article 4771, p.1

⁹⁹ Véase Brasil. (2009) Supremo Tribunal Federal. *Ação Popular n. 3388/RR*. Min. Carlos Ayres Britto. Brasília, 19 de marzo de 2009.

A partir de este caso paradigmático, los procesos demarcatorios sufrieron pérdidas significativas, resultando profundas fallas en su implementación. Así que el estudio de los casos judiciales y sus impactos también hace parte del desarrollo del examen estratigráfico constitucional del derecho a la tierra.

Las rayas

Se entienden por rayas las rupturas en el proceso de aplicación del derecho a la tierra. Es decir, las rayas son fallas que perjudican el desarrollo del proceso de cumplimiento del mandato constitucional dirigido a la demarcación de tierras indígenas en Brasil.

La finalidad de esta analogía es representar el efecto causado por los obstáculos en el cumplimiento del derecho, ya que pueden comprometer la estabilidad tanto del derecho a la tierra, como también de todo el orden jurídico constituido. En ese marco, las rayas producidas en el trayecto de aplicación de la norma constitucional son de gran importancia para comprender los impactos y las dimensiones de ciertos actos contrarios al derecho indigenista a la tierra.

El derecho a la tierra de los pueblos indígenas no es una garantía constitucional meramente simbólica, pues implica un instrumento específico de cumplimiento práctico: el proceso de demarcación de tierras indígenas. Esta particularidad hace que el grado de aplicación de la norma jurídica del artículo 231 pueda ser medida concretamente, a través del análisis cuantitativo de tierras demarcadas por el Estado.

A partir de ahí, el análisis estratigráfico se enfoca en los resultados cuantitativos del proceso de cumplimiento del mandato de demarcar tierras indígenas inserto en la norma constitucional. De ese modo, se busca realizar un análisis estadístico, descriptivo, respecto a las demarcaciones de tierras indígenas, capaz de ofrecer una comprensión pormenorizada del fenómeno de incumplimiento del derecho a la tierra.

Como se ha mencionado anteriormente, los datos recolectados acerca de las demarcaciones de tierras indígenas en Brasil¹⁰⁰ posibilitan la reconstrucción del trayecto de aplicación práctica del derecho a la tierra. De ahí que se busque contemplar todas las tierras indígenas demarcadas en el país desde 1973 hasta 2022. Este período de tiempo se justifica por

¹⁰⁰ Los datos utilizados para este análisis cuantitativo del fenómeno de cumplimiento del derecho territorial indígena en Brasil provienen de una base fornecida por el Instituto Socioambiental. Véase ISA, Instituto Socioambiental. (2023) *Terras indígenas no Brasil*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

abarcando los procesos iniciados a partir del Estatuto del Indio de 1973, hasta el final del gobierno Bolsonaro en Brasil, cubriendo medio siglo de la política demarcatoria indigenista.

A partir de la representación gráfica de los cambios (avances y retrocesos) experimentados durante el transcurso del tiempo, es posible apuntar los eventos y las tendencias enmarcadas en la trayectoria de aplicación de la norma constitucional. Se trata de gráficos que revelan la evolución de las tierras indígenas respecto a la cantidad de tierras homologadas, el montante de hectáreas demarcadas y también la celeridad de las etapas en el proceso de demarcación.

La intención es revelar posibles correlaciones de causa y efecto entre algunas decisiones jurídicas, políticas y administrativas respecto a la cuestión territorial indígena y los fenómenos enmarcados en la trayectoria de cumplimiento de los procesos demarcatorios en Brasil. Estos actos producidos desde los tres poderes del Estado se refieren principalmente a sentencias judiciales paradigmáticas, proyectos de ley y decretos presidenciales que impusieron márgenes de interpretación y aplicación al derecho a la tierra.

A través de la estratigrafía, tomando como referencia el eje histórico, es posible situar en el tiempo los cambios ocurridos durante el recorrido de aplicación del derecho. Con este instrumento de investigación se busca comprobar correlaciones entre determinadas dinámicas – tanto estatales como de los grupos hegemónicos de la sociedad – y el fenómeno de incumplimiento del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil.

La superficie

La superficie se refiere al momento presente en el eje histórico de sedimentación del fenómeno jurídico. La superficie es el escenario donde los fenómenos observados en la aplicación de la norma se expresan en el presente. Siguiendo la intuición central de la estratigrafía constitucional, los fenómenos observados en la superficie de los estratos resultan de las dinámicas acumuladas en las bases del derecho. Así que las explicaciones para el incumplimiento actual de un derecho se encuentran en los procesos desarrollados en el pasado.

Siguiendo este trayecto metodológico se busca reconstituir todas las bases que sostienen la expresión actual del derecho a la tierra. Llegando finalmente a la superficie del fenómeno, el objetivo es caracterizar la situación actual respecto al incumplimiento de la norma constitucional del artículo 231, y también interpretar el conjunto de dinámicas, con sus avances y retrocesos, que resultaron en el estado actual.

La intuición es que, considerando las condiciones precarias de fundación del fenómeno jurídico en Brasil y las rayas dejadas a través del incumplimiento del deber constitucional en proteger y demarcar tierras indígenas, el texto constitucional está sufriendo un proceso de erosión.

0.3 – El análisis de datos cuantitativos y las entrevistas con los expertos

El abismo entre la prescripción y la materialización de los derechos humanos suele ser notable principalmente en los países en vías de desarrollo. En la actualidad, todavía persiste una brecha entre la expectativa de cumplimiento de los derechos y la precariedad de su aplicación en la realidad¹⁰¹. Así que la llamada brecha de implementación¹⁰² aún representa un gran reto para la realización de los derechos humanos como conceptos y principios abstractos, y también en la práctica.

De ese modo, para que los derechos puedan cumplir con su finalidad desde las abstracciones teóricas hacia la elaboración de políticas públicas, se hace necesario el desarrollo de instrumentos apropiados para la evaluación cuantitativa y cualitativa de las fallas en la implementación de estos derechos¹⁰³. Desde ahí, se busca desarrollar un análisis mediante el cual se puedan estimar los esfuerzos dirigidos a la aplicación de un derecho, conduciendo a un examen sistemático del problema observado¹⁰⁴.

El análisis conjunto de los datos cuantitativos y cualitativos es mutuamente ventajoso para el desarrollo de una evaluación rigurosa del grado de cumplimiento de un derecho. Los datos cuantitativos auxilian los análisis cualitativos en la medición de ciertos fenómenos a través de números, gráficos y porcentajes¹⁰⁵, complementando y testando impresiones de carácter subjetivo¹⁰⁶. Por otro lado, sin una mirada cualitativa, el examen cuantitativo carecería de una fundamentación capaz de explicar las razones que condicionan el desarrollo de los procesos cuantificables.

¹⁰¹ Landman, T. Carvalho, E. (2010) *Measuring Human Rights*. New York: Routledge.

¹⁰² Stavenhagen, R. (2013) “Pueblos Indígenas: retos después de la batalla.” En Gómez Isa, F. y Berraondo, M. (eds.) *Los derechos indígenas tras la Declaración. El desafío de la implementación*. Bilbao: Universidad de Deusto, p. 16.

¹⁰³ United Nations (2012) *Human rights indicators. A guide to measurement and implementation*. Geneva: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner.

¹⁰⁴ Landman, T. Carvalho, E. (2010) *Measuring Human Rights*. New York: Routledge.

¹⁰⁵ United Nations (2012) *Human rights indicators. A guide to measurement and implementation*. Geneva: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner.

¹⁰⁶ Goldstein, R. J. (1986) “The Limitations of Using Quantitative data in Studying Human Rights Abuses.” *Human Rights Quarterly*, 8, 607- 633.

En ese marco, el análisis de datos cuantitativos y cualitativos desarrollado en esta tesis tiene como finalidad la realización de una descripción contextual del escenario de cumplimiento del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil, y busca mapear la realidad práctica e identificar patrones en el proceso de aplicación de este derecho. Así, la intención de ese epígrafe es averiguar la implicación entre los actos estatales y los supuestos impactos que han conllevado en la trayectoria de demarcación de tierras.

El principal objetivo de este análisis de datos es la evaluación del grado de cumplimiento al derecho a la tierra en el transcurso de cincuenta años (1973-2022), y demostrar el éxito y/o el deterioro de las prácticas y políticas de materialización del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil.

Con ello, la evaluación llevada a cabo en esta tesis busca realizar un sondeo sobre los actos de comisión y omisión cometidos por el Estado brasileño, identificando los patrones de interacción entre algunas medidas producidas desde los tres poderes del Estado y los impactos en la aplicación del derecho a la tierra de los pueblos indígenas.

Antes de ello, en la labor de evaluar el grado de cumplimiento del derecho a la tierra, se elabora un marco estructural con la finalidad de guiar y ordenar el análisis de datos desarrollado en la tesis. La articulación de ese marco comprende dos miradas conjuntas: primero, se identifican los rasgos y dimensiones del derecho a la tierra; después, se realizan exámenes acerca del proceso de materialización, de los resultados de la política pública y de las violaciones del derecho¹⁰⁷.

Diagrama 2: Marco estructural del análisis de datos

	(I) demarcar	(II) proteger	(III) respetar
<i>Dimensiones del derecho a la tierra</i>	Realización de la política pública: la demarcación de tierras indígenas	Implementación de medidas para impedir las violaciones al derecho	Prohibición de la interferencia de grupos anti indígenas en el derecho
<i>Tipo de análisis</i>	Análisis de datos cuantitativos acerca del desarrollo de los procesos demarcatorios	Análisis de datos cuantitativos acerca de la violencia, deforestación, minería e incendios en tierras indígenas	Análisis de datos cualitativos acerca del trasfondo y contexto de las acciones estatales
<i>Fuentes de los datos</i>	Decretos de homologación de tierras indígenas recopilados por el ISA (2022)	CIMI (2023); CPT (2021); Assis et. al. (2021); ANM (2021); INPE (2021)	Entrevistas con expertos en la temática

¹⁰⁷ United Nations (2012) *Human rights indicators*. A guide to measurement and implementation. Geneva: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner.

Fuente: elaboración propia, basada en Landman, T. Carvalho, E. (2010)¹⁰⁸.

Las dimensiones de los derechos humanos escogidas se refieren a los grados de la obligación del Estado, es decir, al respeto, a la protección y a la realización de un derecho humano específico¹⁰⁹. A partir de ahí, se sistematizan estas dimensiones a través del análisis de datos cuantitativos y cualitativos.

En ese marco, siguiendo el orden establecido por la propia norma constitucional (art. 231), el derecho a las tierras indígenas en Brasil se realiza de modo integral desde la obligación estatal de «demarcarlas, protegerlas y hacer respetar todos sus bienes»¹¹⁰. Estas dimensiones son delimitadas y operacionalizadas a partir de las esferas de obligación del Estado frente al derecho analizado.

Primero, el Estado debe cumplir con el derecho positivo, es decir, el aparato estatal debe adoptar medidas positivas con el fin de viabilizar la realización del derecho¹¹¹. De ese modo, se entiende que la realización del derecho a la tierra tiene un instrumento normativo específico para el desarrollo de la política pública territorial indigenista: los procedimientos de demarcación de tierras indígenas. Con ello, para evaluar el grado de cumplimiento de esta dimensión se desarrolla un análisis de datos cuantitativos de los procesos de demarcación a través de los años.

En consecuencia, «el Estado debe impedir que agentes privados o terceros vulneren»¹¹² este derecho humano. En términos prácticos, la protección del derecho a la tierra significa impedir que ocurran actos que lo violen. Así que la evaluación del cumplimiento de esta dimensión se sistematiza desde el análisis de los datos cuantitativos sobre las violaciones de derechos humanos (violencia, invasión, deforestación, minería ilegal e incendios) cometidas en el interior de las tierras indígenas.

Por último, se entiende que la dimensión del respeto al derecho a la tierra se traduce a través de la efectiva prohibición de las interferencias del Estado y de los grupos anti-indígenas en la aplicación y el disfrute del derecho a la tierra. De ahí que se evalúe el respeto a este

¹⁰⁸ Landman, T. Carvalho, E. (2010) *Measuring Human Rights*. New York: Routledge.

¹⁰⁹ Landman, T. (2006) *Human Rights and Social Exclusion Indicators: Concepts, Best Practices, and Methods for Implementation*. Report prepared for the UK Department for International Development (DFID), p.5. United Nations (2012) *Human rights indicators*. A guide to measurement and implementation. Geneva: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner.

¹¹⁰ Brasil. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada en 5 de octubre de 1988.

¹¹¹ United Nations (2012) *Human rights indicators*. A guide to measurement and implementation. Geneva: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner.

¹¹² United Nations (2012) *Human rights indicators*. A guide to measurement and implementation. Geneva: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, p.14.

derecho desde un análisis del trasfondo y contexto de algunas acciones estatales que respetan o deprecian el derecho.

Frente a todo esto, se recolectan dos tipos de datos distintos: datos cuantitativos objetivos, basados en hechos; y datos cualitativos subjetivos, basados en las opiniones de expertos. Los primeros se enfocan en informaciones, hechos o eventos que son directamente observables y verificables. Los últimos se basan en percepciones, opiniones y juicios que representan más bien narrativas no categóricas de la realidad¹¹³.

De ese modo, en la presente estructuración de los análisis, los datos cuantitativos son aplicados al estudio de las violaciones al derecho a la tierra y también al examen gráfico de los procesos demarcatorios. Mientras tanto, los datos cualitativos, recolectados a través de entrevistas con expertos en la temática, tienen como objetivo basar el análisis de la interconexión entre las acciones estatales y los impactos cuantificados anteriormente en la trayectoria demarcatoria.

Las fuentes que posibilitan estos análisis de datos están divididas en tres grupos: los datos administrativos¹¹⁴ acerca de los procedimientos demarcatorios, amparadas por las bases de datos recopilados por organizaciones no gubernamentales; las estadísticas realizadas por institutos de investigación acerca de las violaciones del derecho a la tierra; y los datos cualitativos extraídos de las entrevistas a expertos de la temática¹¹⁵.

Las principales ventajas del análisis de datos administrativos son las siguientes: la inclusión amplia en los registros de todas las demarcaciones de tierras, no tratándose de una estadística y sí de una base de datos completa; y la frecuencia continua del registro de los datos, posibilitando analizar un período de cincuenta años (1973-2022). La principal desventaja es la posibilidad de supresión de datos por los órganos gubernamentales. En la presente investigación, esto se palia a través de la consulta en las fuentes gubernamentales y no gubernamentales sobre la demarcación de tierras¹¹⁶.

Respecto a las estadísticas levantadas por los institutos de investigación, las principales ventajas son: el potencial interdisciplinario de los datos recolectados, ampliando la mirada sobre el fenómeno jurídico; y el enfoque sobre las violaciones de la obligación del

¹¹³ United Nations (2012) *Human rights indicators. A guide to measurement and implementation*. Geneva: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner.

¹¹⁴ Landman, T. Carvalho, E. (2010) *Measuring Human Rights*. New York: Routledge.

¹¹⁵ United Nations (2012) *Human rights indicators. A guide to measurement and implementation*. Geneva: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner.

¹¹⁶ United Nations (2005) *Indicators for Policy Management. A practical guide for enhancing the statistical capacity of policy-makers for effective monitoring of the MDGs at the country level*. New York: United Nations Sustainable Development Group.

Estado de proteger las tierras indígenas. La principal desventaja es la limitación del análisis en el tiempo, que solo contempla las últimas décadas del período analizado.

Por último, las entrevistas realizadas con expertos (antropólogos, juristas y funcionarios públicos) tienen como principal ventaja la evaluación del escenario y contexto de análisis, a través de los juicios informados. Sin embargo, también existen algunas desventajas: el número limitado de expertos, que no alcanza a ser representativo de la realidad observada; y la subjetividad del análisis hecho por ellos ante la realidad¹¹⁷.

El desarrollo conjunto e interdependiente de estos análisis tiene como finalidad compensar las desventajas de cada ámbito separadamente. Con ello, la subjetividad de un análisis es amparada por la objetividad de los otros. De la misma manera, la limitación temporal de un análisis es atenuada por el largo alcance temporal de los demás.

Al fin y al cabo, todos estos análisis y sus respectivas fuentes de datos resultan muy útiles para la presente investigación. En este ensamblaje analítico el objetivo es proporcionar una evaluación del grado de cumplimiento de los derechos humanos, sea a través de criterios objetivos y cuantificables o a través de enfoques subjetivos basados en opiniones¹¹⁸.

En ese marco, la presente investigación estructura los análisis de los datos cuantitativos y cualitativos de modo que sistematiza la búsqueda por las interrelaciones entre algunas acciones cometidas por el Estado y los supuestos impactos que han generado al derecho a la tierra en el desarrollo de los procesos demarcatorios.

Con ello, a partir de un conjunto de representaciones gráficas acerca de las violaciones al derecho a la tierra (violencia, invasión, deforestación, minería ilegal e incendios) y, principalmente, a partir de los gráficos acerca de la cantidad absoluta de tierras demarcadas, la dimensión de las tierras y la celeridad de los procesos demarcatorios, la finalidad es reconstruir la trayectoria de las demarcaciones de tierras indígenas en el período entre 1973 y 2022.

A partir de esta base, se identifican las tendencias cuantificables observadas en la trayectoria y se sistematizan los períodos que más se destacan. Luego, a través del análisis de los datos cualitativos de los expertos sobre la temática, se complementan los fenómenos observados con una comprensión contextual e histórica.

¹¹⁷ United Nations (2012) *Human rights indicators*. A guide to measurement and implementation. Geneva: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner.

¹¹⁸ Landman, T. Carvalho, E. (2010) *Measuring Human Rights*. New York: Routledge.

0.4 – Aclaraciones conceptuales

Los conceptos sirven para ordenar, delimitar e incluso someter y aprisionar los sentidos normativos e históricos. Así que, puede resultar útil para la tarea de descripción de un fenómeno, pero también puede generar la simplificación y limitación de una idea compleja en una definición estática. De ahí que el empleo de ciertos términos se haga necesario para realizar una explicación y justificación más profunda.

La comprensión de los conceptos y su aplicación en el ámbito de un análisis histórico es una condición esencial para entender la propia historia. Los conceptos almacenan lingüísticamente todo un conjunto de implicaciones sociales, contextos políticos, condiciones económicas y particularidades culturales¹¹⁹ que posibilitan ubicar la historia de un fenómeno jurídico en una coyuntura específica.

Con ello, la finalidad de este glosario es plantear conceptos que hagan sentido para el análisis del fenómeno jurídico aquí desarrollado. En efecto, se busca reconciliar un análisis sociohistórico con el ámbito del derecho constitucional, a través de un sentido de historia posible, que presupone la esencialidad de lo social y el lenguaje¹²⁰.

Teniendo en cuenta la base teórica y el ensamblaje metodológico de la presente investigación, algunos términos utilizados en el desarrollo de la tesis merecen una apreciación más detenida. Son palabras que guardan una relación intrínseca tanto con la perspectiva de derecho elegida como también con la criticada. Además, los términos empleados en la investigación también se encuentran involucrados con el constructo metodológico de la estratigrafía constitucional.

La finalidad de este glosario es profundizar los conceptos utilizados y también todo aquello que ellos encubren. Es decir, tiene como objetivo analizar el conjunto de sentidos enmarcados en cierto término, pero sin ignorar los sentidos presentes en otros conceptos antagónicos. Así que también cabe explorar lo no expuesto, todo aquello que no fue enmarcado en el proceso de conceptualización y que, por lo tanto, se oculta en las sombras de los propios conceptos.

Este encubrimiento resulta de la dinámica de inclusión y exclusión semántica inherente al proceso de elaboración de un concepto. De ahí que se busca caracterizar unos

¹¹⁹ Koselleck, R. (2012) *Historias de conceptos*. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social. Madrid: Trotta.

¹²⁰ Koselleck, R. (2012) *Historias de conceptos*. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social. Madrid: Trotta.

términos fundamentales para la comprensión de la investigación, además de contrastarlos con las propias sombras que proyectan. La finalidad es analizar los límites de estas conceptualizaciones y todo aquello que fue intencionalmente rechazado de su significado.

Comprender estas sombras, o lados oscuros, de un concepto puede servir para aclararlos y situarlos dentro de una perspectiva crítica. De ese modo, interesa en esta sección ahondar algunos términos, explicitando la justificación y función de sus usos en el desarrollo de la investigación.

Los conceptos clave aquí desentrañados son los siguientes: el derecho monolítico, o monolito del derecho y el derecho sedimentario; la sedimentación y la erosión constitucional; y el derecho indígena e indigenista. En cada uno de ellos se busca identificar los rasgos centrales de los sentidos y su utilidad para la descripción de los contextos en la investigación.

Además, por cuenta de la analogía realizada en el ensamblaje metodológico y su repercusión en la estructura de la tesis, la explicación de los términos aquí estudiados proporciona un importante acercamiento entre derecho y geología. Las dos áreas se comunican para realizar préstamos de algunas palabras originalmente empleadas en los estudios de la geología con el fin de aportar una mejor comprensión del fenómeno jurídico planteado en la investigación.

Monolito del derecho o derecho monolítico

La palabra ‘monolito’ se utiliza comúnmente para describir un bloque rocoso único y de composición homogénea, que está más alto que las demás formaciones geológicas de su alrededor. Estas características originales del concepto geológico imprimen rasgos esenciales para la comprensión de los significados asumidos por el monolito aplicado al derecho. Juntos, estos rasgos componen el conjunto de sentidos del bloque monolítico del derecho, que sirve conceptualmente como una representación crítica del modo como es pensado y construido el sistema jurídico hegemónico.

Los contenidos fundamentales capaces de explicar los significados del término monolito del derecho son la unidad, la homogeneidad, la continuidad, la solidez, la rigidez y la superioridad. Todos estos componentes adjetivan y legitiman el concepto utilizado en un contexto jurídico, enmarcando los alcances producidos a partir del uso en la presente investigación.

La característica más esencial para definir lo que significa un monolito del derecho es la unidad. El derecho monolítico es uno solo y entero, como el bloque rocoso que le confiere

el nombre. Este rasgo permite comprender el derecho como un ámbito autosuficiente de los fenómenos humanos. Así como un monolito que se erige y se sostiene por sí mismo con su propio peso, el derecho también lo hace desde esta perspectiva.

La unidad del fenómeno jurídico, condensado en solo una expresión posible (el derecho oficial), también conlleva una idea de homogeneidad de los derechos. Así como una roca monolítica es compuesta por una formación geológica continua y única, el derecho monolítico representa una aglutinación del fenómeno jurídico reduciéndolo a un solo contexto, origen y fin. Este derecho único está, por lo tanto, enmarcado en una coyuntura política, social, económica y cultural común, que logra imponerse de manera homogenizada y universalizada.

De ahí que se entiende por monolito del derecho el conjunto sistemático de normas jurídicas basadas en un conjunto de valores monoculturales¹²¹ que hacen que dicha concepción del derecho se pretenda universal y neutral. Este compendio de normas representa solamente la materialización del derecho positivo puesto en la norma escrita y producto del proceso de constitución o elaboración legislativa oficial.

Frente a la exclusión de las otras posibilidades de fundación, desarrollo y expresión de los derechos, el monolito del derecho se sitúa como monumento incuestionable y única alternativa para ejercer y explicar el fenómeno jurídico. De ahí que concentra una legitimidad y una eficacia incontestables que, juntas, estabilizan simbólicamente las tramas complejas por detrás de la formación del derecho. Se trata, por lo tanto, de una simplificación de la génesis del fenómeno jurídico cuya finalidad es validar un modo artificial de comprensión del derecho a través de la invalidación de otros modos plurales.

Otro rasgo importante para la caracterización y aclaración de los significados del término ‘derecho monolítico’ es el sentido de continuidad que conlleva. El monolito destaca en cualquier paisaje a causa de la diferencia entre los grados de corrosión entre la roca que lo compone y las demás de su entorno. De la misma manera, el derecho monolítico representa una continuidad de valores y razones sólidas que lo componen, y que aparentan desafiar los cambios provocados por el transcurso del tiempo.

Dicha continuidad resulta de la solidez de este derecho que, a veces, se traduce como rigidez. Es decir, el derecho es sólido por establecer reglas objetivas – aunque no siempre claras o definitivas – para la puesta en práctica de los contenidos en sus normas. Por otro lado, el

¹²¹ Tales valores están anclados en una «monocultura epistemológica de los derechos – la manera occidental de construirlos, entenderlos y aplicarlos – saturada de silencios, de ausencias, de desplazamientos y negaciones» Martínez de Bringas, A. (2021) “Metodologías indígenas y derechos humanos. Enfoque relacional de los saberes en la construcción de los derechos.” *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 26(93), p. 208.

derecho monolítico también revela una rigidez en su constitución, ya que se vale de la coerción y la autoridad para imponerse y hacerse valer como única versión verdadera del derecho.

Es precisamente a partir del dominio de la verdad jurídica que el monolito se erige como un monumento superior. El derecho desde esta perspectiva se impone como una tabla rocosa donde las reglas se encuentran escritas y no pueden ser borradas ni cuestionadas. Se trata de un conjunto imponente donde todo lo que se opone al derecho monolítico se encuentra condenado al descrédito y al olvido.

Derecho sedimentario

Como contraposición a la idea del monolito del derecho, se plantea la idea de derecho sedimentario como un concepto producido desde una mirada opuesta frente al fenómeno jurídico. El derecho sedimentario concibe el derecho como un constructo histórico, que resulta de dinámicas de carácter social, político, económico y cultural. Desde esta perspectiva, toda la trama compleja de influencias representa una base donde el derecho se origina y se transforma.

La concepción de derecho sedimentario denuncia que desde el derecho monolítico se produce un simulacro de la naturaleza real del fenómeno jurídico. De ahí, la idea de monolito representaría un intento de negar el origen y los fines involucrados en la formación del derecho. Mientras que para la concepción de derecho monolítico la fundación y sostén del derecho es el propio derecho, para el derecho sedimentario el fenómeno jurídico se trata más bien del resultado de una acumulación de procesos distintos que impactan en la expresión de los derechos. De ahí el sentido de optar, en este trabajo, por una concepción plural, contingente y diversa del fenómeno jurídico, anclada socio-históricamente.

Esta base donde el derecho se erige se configura, por lo tanto, como un sostén mucho menos estable que un monolito. Es precisamente por esta razón que el concepto de derecho sedimentario logra explicar las fallas e inconsistencias en la implementación de los derechos. Al revés, desde la idea de un derecho monolítico no se hace posible comprender el por qué del cumplimiento de algunos derechos y no de otros.

Sedimentación de la norma constitucional

La sedimentación de la norma constitucional se refiere a un proceso largo y continuo de consolidación y establecimiento de las garantías y derechos presentes en la norma constitucional en la realidad práctica (de expresión del derecho) en la sociedad. Es decir, la

sedimentación es un proceso que busca consolidar los compromisos determinados en la Constitución, aumentando la capacidad o posibilidad de aplicación práctica de los mandatos presentes en el texto constitucional.

Por tanto, se trata de un proceso de asentamiento de los nuevos derechos en el orden jurídico pre existente; establecimiento de mecanismos de cumplimiento de la Constitución en el aparato burocrático del Estado; consolidación de la norma constitucional y absorción de sus principios, valores y alcances por las instituciones; traducción de las garantías abstractas en políticas públicas concretas; y maduración de los compromisos establecidos en el proceso constituyente.

Ese proceso solo puede ser planteado desde una perspectiva teórica que no considere la Constitución como un cuerpo normativo monolítico y absoluto, que impone sus obligaciones de modo inmediato a partir del momento de su promulgación. Al revés, se entiende que la aplicación de las normas constitucionales es un reto, repleto de dificultades para una completa y eficiente aplicación de sus objetivos.

Siguiendo ese razonamiento, la sedimentación es un proceso natural hacia el cumplimiento e integración de la Constitución tanto en la realidad política y jurídica como también en la práctica social. Así que las normas constitucionales sedimentadas deberían resultar al final en derechos garantizados y materializados.

Erosión de la norma constitucional

La erosión constitucional representa un proceso de desgaste, depredación y resquebrajamiento de la norma sedimentada o todavía en proceso de sedimentación. Es decir, se refiere a un conjunto de violaciones de valores, principios o normas constitucionales que tiene por finalidad cambiar, silenciar o invalidar disposiciones constitucionales.

Desarrollada sistemáticamente, la erosión de una norma constitucional repercute en un proceso más amplio y dañino de descomposición de valores, aspectos y perspectivas centrales del texto constitucional. De hecho, la erosión de la norma constitucional da inicio a un proceso de invalidación y negación de su contenido, que va siendo limitado o suplantado por enmiendas o interpretaciones que la corrompen, impidiendo que la norma sea eficaz y legítima

Derecho indigenista

El derecho indigenista representa un conjunto de garantías positivadas en las normas constitucionales y legales que tratan sobre cuestiones relativas a los pueblos indígenas. El adjetivo ‘indigenista’, que califica esta tipología de derechos, proviene del indigenismo que, a su vez, representa una práctica institucional: un modo de relacionarse y dar atención a las cuestiones que dicen respecto a los pueblos indígenas en el país. A partir de derechos indigenistas, se establece una política pública indigenista que enmarca y caracteriza la relación mantenida por el Estado ante los pueblos indígenas.

En ese marco, el derecho indigenista es un derecho estatal, generado y regulado desde las esferas oficiales de poder. Además, representa un instrumento creado para el cumplimiento de una política indigenista. Así que se encuentra limitado por los modos de comprensión, los instrumentos e intereses que dominan el quehacer jurídico-normativo.

Estos límites inherentes a la norma jurídica¹²² representan una contención a la potencia de las aspiraciones y pretensiones de los pueblos indígenas. Frente a los modos jurídicos estatales, las demandas de los pueblos son vaciadas de su potencia original. De la misma manera, estas demandas son contenidas por su inscripción como normas jurídicas oficiales del Estado. De ese modo, el derecho indigenista representa solo una sombra; una traducción de las aspiraciones indígenas conformada en los moldes y condiciones de posibilidad del orden y sistema jurídicos.

Esta tesis tiene como objeto de estudio el derecho indigenista a la tierra. Así que el análisis aquí desarrollado se enfoca en la trayectoria de cumplimiento de la norma constitucional que garantiza el derecho a la tierra y ordena la demarcación de tierras indígenas en el país. Por lo tanto, el enfoque de la investigación es precisamente la norma positiva del derecho a la tierra y los impactos producidos desde los tres poderes de la República en la trayectoria de su cumplimiento. Es decir, el objeto de estudio es el derecho indigenista a la tierra, generado desde el Poder Legislativo, transformado por el Poder Judicial, y limitado por el Poder Ejecutivo.

Este derecho indigenista a la tierra, delimitado en el artículo 231 de la Constitución brasileña de 1988, trata de otra abstracción jurídica de gran relevancia: la tierra indígena. La

¹²² Algunos de los obstáculos al cumplimiento del derecho a la tierra en Brasil son los siguientes: la presencia de valores y conceptos jurídicos contrarios a los intereses de los pueblos indígenas; la característica post violatoria del sistema judicial, por la cual solo se protegen judicialmente los derechos que ya han sido violados; y la escritura del derecho como normas jurídicas, que acaba por separar la idea de la acción, es decir, la escritura produce un alejamiento entre la promesa del Estado que se compromete a proteger y garantizar los derechos y el efectivo cumplimiento del compromiso establecido. Kopenawa, D. & Albert, B. (2015) *A queda do céu: palavras de um xamã yanomami*. São Paulo: Companhia das letras; Diniz, D., Espinoza, F. y Gómez Isa, F. (2021) *Direito à terra dos povos indígenas no Brasil: entre insuficiências e potencialidades*. São Leopoldo: Casa Leiria.

tierra indígena representa un concepto jurídico creado por el Estado brasileño como instrumento de limitación y garantía de un derecho territorial gestionado por el aparato estatal.

Además de cumplir con las garantías previstas en la Constitución, la institución de tierras indígenas, delimitadas y tituladas por el Estado tiene como finalidad proporcionar más control, orden y seguridad jurídica. Es decir, el foco del derecho indigenista a la tierra no es sólo atender a la demanda territorial de los pueblos indígenas sino también, y quizás principalmente, regular la distribución y uso de la tierra en Brasil.

Derecho indígena

El derecho indígena representa el conjunto múltiple de aspiraciones y demandas que provienen de los propios pueblos indígenas, desde sus comunidades y entidades colectivas. Por tanto, se trata de un derecho que se encuentra más allá de los límites impuestos por la entidad estatal. Así que tiene otro origen, se legitima de otras maneras, parte de epistemologías diferentes y busca resultados distintos.

Estos derechos indígenas se originan en la necesidad de las comunidades indígenas. La participación colectiva de sus miembros, siguiendo los modos y costumbres de llegar a consensos y formular decisiones genera, por supuesto, otra base de legitimación muy distinta a los procesos estatales.

Además, como son pensados desde miradas y perspectivas indígenas, estos derechos están situados en epistemologías y cosmovisiones ajenas a las occidentales. Por lo tanto, son producto de otros valores, que pueden contraponerse a los valores e intereses occidentales dominantes.

En ese marco, cabe señalar que, a diferencia del derecho indigenista a la tierra, la demanda propiamente indígena se refiere a un derecho indígena al territorio. Hay una divergencia clara entre los términos tierra y territorio. Mientras el primero implica una categoría más neutral, el segundo conlleva un sentido más político de territorio como lugar donde habita un pueblo y, por lo tanto, se tiene una nación.

Precisamente por este sentido que la normativa estatal nunca utilizó los términos territorio o nación para referirse a las tierras indígenas o a los pueblos indígenas. Al revés, la legislación nacional impuso conceptos más limitados a los pueblos indígenas que las pautas por autogestión y autodeterminación demandan. De ese modo, el derecho indígena al territorio es mencionado en esta tesis como un contrapunto, un parámetro para criticar las limitaciones que conlleva el derecho indigenista a la tierra.

1 – La roca madre: los valores que sostienen el fenómeno jurídico en Brasil

Los resultados prácticos del derecho se encuentran íntimamente involucrados con las condiciones sociales, económicas y políticas que lo conforman. Así que comprender el fenómeno jurídico sin antes conocer los valores que componen la sociedad en la cual el derecho es aplicado conllevaría a una percepción no vinculada a la realidad. Los valores condicionan la posibilidad de cumplimiento de los derechos, determinando su puesta en práctica.

En ese marco, se entiende que hay una interdependencia entre la aplicación de los derechos y los valores presentes en la estructura social. Esta base de valores representa el sustrato sobre el cual se erige el edificio jurídico. De ahí que los obstáculos e inestabilidades experimentados en el proceso de cumplimiento de los derechos pueden estar involucrados con cuestiones inherentes a ellos, y también con aspectos basales, anteriores a su elaboración.

La sociedad brasileña está intrínsecamente enredada en las tramas de significados tejidos por sí misma¹²³. El conjunto de valores elegidos en la construcción de la nación determina qué ideales y proyectos de país serán desarrollados, mientras otros son borrados y olvidados. De ese modo, éstos representan un reservorio de sentidos, basado en discursos fundacionales, los cuales son capaces de reemerger creando o cambiando el contenido de las normas¹²⁴. Son esos valores sistemáticamente ordenados los que moldean y elaboran la visión de mundo y la perspectiva dominante que son seguidas por la sociedad¹²⁵.

Estas tramas de significación posibilitan que el Estado logre ejercer un control jurídico sobre la sociedad. Este dominio solo es posible a través del control estatal sobre los valores que fundamentan la estructura social¹²⁶. Por tanto, el derecho y los valores sociales están intrínsecamente relacionados. Mientras que el derecho sirve de instrumento para que el contenido de los valores se ponga en práctica, los valores dan significado y direccionamiento al derecho.

Cabe señalar que este conjunto de valores que se encuentran por detrás de las construcciones jurídicas no es neutral. De hecho, los valores elegidos por el Estado privilegian ciertos grupos mientras discriminan a otros¹²⁷. El dominio ejercido por ciertos grupos de la

¹²³ En referencia a la frase de Geertz “El ser humano se encuentra enredado en las tramas de significado tejidas por sí propio.” Geertz, C. (2017) *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC. p. 16

¹²⁴ Supiot, A. (2013) “The public-private relation in the context of today’s refeudalization.” *International Journal of Constitutional Law*, 11(1), 129-145.

¹²⁵ Boudon, R. (1990) *Dicionário de Sociologia*. Lisboa: Dom Quixote. p. 249.

¹²⁶ Warat, L. A. (1994) *Introdução Geral ao Direito. Interpretação da lei: temas para uma reformulação*. Porto Alegre: Fabris. p.15

¹²⁷ Flores, J. H. (2009) *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux. p.21.

sociedad sobre el aparato estatal hace que con sus intereses constituyan los valores que fundamentan los derechos dentro del Estado.

El control sobre los valores centrales de la estructura social es imprescindible para que los grupos dominantes logren mantenerse en su puesto de poder e influencia. Tal proceso de construcción de una visión del mundo, capaz de impregnarse en la estructura social, es entendido como hegemonía¹²⁸.

En este proceso de construcción de una hegemonía, no sólo la ideología y las significaciones son suficientes. Los aspectos políticos y económicos también son fundamentales para que el grupo dominante logre cooptar el aparato estatal, que éste atienda a sus intereses, proyectos y garantice su manutención¹²⁹.

El derecho como instrumento de control de la sociedad está también enredado en valores e intereses hegemónicos. De ahí que para comprender los fenómenos de incumplimiento de los derechos es necesario reconstruir toda la trama histórica de valores presente en el proceso de composición del país.

El objetivo es examinar tanto el rol y la vocación del país, como los grupos detentadores del poder económico (terratenientes, agroganaderos, empresarios mineros y madereros), comprendiendo su influencia política y jurídica sobre la trayectoria de materialización del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil. Con ello, se busca explicitar los valores que han enmarcado el desarrollo de este derecho a través de los años.

Estos valores que fundamentan el país y han impactado en el cumplimiento del derecho a la tierra determinan los ámbitos cultural, económico, político y social de este análisis. Además de concretar cuáles son estos valores fundamentales, este capítulo busca señalar los aspectos transversales presentes en la formación y desarrollo del Estado brasileño, y también las tramas de poder de los grupos dominantes.

El conjunto entrelazado de estos valores, aspectos transversales y tramas de poder conforman la llamada roca madre del fenómeno jurídico brasileño en la estratificación de los momentos constitutivos de lo jurídico en el país. Sobre esta camada se erige el derecho brasileño tanto en sus debilidades como en sus fortalezas. Así que el examen de sus características fundamentales permite comprender el contexto y las causas involucradas con la falta de materialización del derecho constitucional a la tierra.

¹²⁸ Gramsci, A. (2007). *Cadernos do Cárcere* (v. 3). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

¹²⁹ Acanda, J. L. (2007) *Traducir a Gramsci*. Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Desde la perspectiva histórico-arqueológica aplicada en esta investigación, los valores se acumulan en sustratos de intereses y aspiraciones que, al mismo tiempo, son producidos por, y producen, las dinámicas de la sociedad. A través de un análisis enfocado en el desarrollo de los aspectos socioculturales, económicos, políticos y jurídicos del país, se busca reflexionar sobre los valores estructurales y estructurantes que componen y edifican las bases de la sociedad brasileña.

Estos aspectos impregnados representan verdaderos rastros fósiles en la formación social, cultural, política y económica del país, de modo que conforman un conjunto de valores sobre el cual el fenómeno jurídico se sostiene y se legitima. La trayectoria transcurrida por el país a través de la historia se puede explicar a través de los valores constituidos y continuados en la estructura social. Analizarlos permite comprender los efectos pasados y sus repercusiones en las dinámicas sociales y jurídicas actuales.

En ese marco, el objetivo de este análisis es comprender los valores decisivos que configuran y constituyen la razón de ser del país. A través de un análisis enfocado en las características históricas del país y el desarrollo de su sociedad, se busca descifrar las causas y contextos que pueden explicar sus problemas más arraigados. Así, se busca revelar toda la trama compleja de factores que influyen en el incumplimiento del derecho a la tierra en Brasil.

1.1 – Brasil: rol y vocación

La nación brasileña actual resulta de una trama compleja de acciones, intereses y valores que, juntos, constituyen el rol y la vocación del país, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional.

Se entiende por rol la posición en la cual el país se inserta en la historia global y también la función que ocupa en el contexto económico y político del mundo. Entender el rol de Brasil en el sistema-mundo¹³⁰ permite aclarar las dinámicas del pasado y los efectos que producen hasta el presente. Además, situar el país en el contexto global puede servir al desarrollo de una crítica a la implementación de derechos pensada desde las insuficiencias producidas, y también a partir de las condiciones que las predeterminan.

¹³⁰ La concepción de Sistema-mundo defiende que los procesos y estructuras sociales que influyen y moldean los Estados-nación son mucho más amplios espacialmente y largos temporalmente que el tiempo-espacio limitado dentro del propio Estado. Es decir, las dinámicas globales capturan y atrapan los países, enmarcándolos en roles y funciones determinados. Wallerstein, I. (2007) *Universalismo Europeu. A retórica do poder*. São Paulo: Boitempo.

La vocación se refiere al conjunto de factores naturales, culturales, políticos, económicos e históricos que determinan la posición ocupada por el país en la coyuntura global. Vocación, del latín *vocatio*, que significa voz, llamamiento, o sea el destino del país analizado desde las bases que lo orientan.

En ese marco, el objetivo de esta sección es caracterizar los rasgos del país situándolo en un contexto global. La finalidad es analizar las limitaciones impuestas a Brasil por los contextos dominantes y por los grupos dominantes. Para ello, se enfoca en una búsqueda de los valores que fundamentan y estructuran el país, y que, por lo tanto, impactan en la idea y el modelo a ser construido.

Situar y enmarcar el contexto brasileño en la actualidad, así como sus rasgos fundamentales, es una etapa fundamental para el examen arqueológico desarrollado en la presente investigación. El objetivo central es dar dimensión de lo que es el país, analizando cuál es su vocación y su rol en el mundo. Con ello, a través de una comprensión más concreta del presente, se busca trazar una continuidad entre las características establecidas en la actualidad y las dinámicas del pasado.

Todo ello ayuda a dar medida de la roca madre que fundamenta el fenómeno jurídico en Brasil, pues enfoca el análisis en las actividades económicas y los grupos dominantes que más han impactado en la constitución de lo jurídico en el país. Así que, en la labor de analizar el desarrollo del fenómeno jurídico y sus impactos en el derecho a la tierra de los pueblos indígenas, este análisis de lo que es el país, su rol y vocación tiene la finalidad de establecer una mirada generalizada sobre Brasil en la actualidad.

La coyuntura, el rol y la vocación del país tienen fuertes implicaciones en el ámbito de los derechos. Las dinámicas que dominan la política y la economía repercuten en la elaboración de los derechos y en las condiciones reales para su cumplimiento. De ahí que el grado de respeto a la Constitución, a través del cumplimiento de las garantías y obligaciones que determina, está íntimamente involucrado con los contextos en los cuales el país se encuentra inserto.

Entender el rol de las élites en Brasil, y su influencia sobre la matriz económica y las pautas políticas, también es central para situar la idea de país. Esto está basado en la intuición de que el país no solo está sujeto a las tramas de dinámicas externas, sino que también participa como actor en el desarrollo de otras más.

Al fin y al cabo, la tarea desarrollada aquí busca caracterizar qué es Brasil. Así, cabe identificar cuáles son los valores presentes en su fundación y los intereses desarrollados a partir de estos valores. Para que se puedan analizar las razones que explican la situación actual del

país también es necesario conocer los ejes que lo han orientado en su trayectoria histórica. De ahí que se busca analizar (1) algunos rasgos centrales que constituyen la realidad brasileña actual y (2) los símbolos que componen la idea de Brasil.

Rasgos constitutivos del país

Brasil está constituido como una República democrática gobernada por un presidente electo. De acuerdo con la Constitución de 1988¹³¹, el país es un Estado Democrático de Derecho, en el cual tanto la obediencia a la ley como el mantenimiento de la Democracia representan sus pilares fundamentales.

Para este análisis de la realidad brasileña, las características que constituyen el país son divididas entre los aspectos (a) generales, (b) económicos, (c) naturales, (d) socioculturales y (e) políticos.

a) Brasil es el país más grande y poblado de Sudamérica, y representa cerca de mitad del área¹³² y de la población¹³³ de la región. También es el más grande y poblado de América Latina y del hemisferio sur del planeta. En el mundo, ocupaba en 2022 los puestos de 5º país más extenso y 7º más poblado. Estas dos dimensiones ya dan cuenta, en cierta medida, de la importancia regional y global del país.

La relevancia de una nación suele ser medida a partir de indicadores como su población, territorio, volumen comercial, proyección militar, entre otros. De ahí que, a pesar de una creciente irrelevancia de América Latina en el escenario mundial¹³⁴, Brasil sigue siendo todavía el país más relevante de la región.

Brasil se encuentra entre las 15 más grandes economías globales¹³⁵. De hecho, el país es la economía más grande de todo el continente americano tras los Estados Unidos de América.

¹³¹ Brasil. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada en 5 de octubre de 1988.

¹³² Sudamérica ocupa un área de 17,8 millones de km², mientras Brasil ocupa un territorio de cerca de 8,5 millones de km². IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021) *Área territorial brasileira 2020*. Rio de Janeiro: IBGE.

¹³³ Sudamérica tiene cerca de 440 millones de habitantes, mientras Brasil tiene una población de 215 millones. IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021) *Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2020*. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE.

¹³⁴ Schenoni, L. y Malamud, A. (2021) “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina.” *Nueva Sociedad*, 291, 66-79.

¹³⁵ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021) *Produto Interno Bruto - PIB*. Rio de Janeiro: IBGE.

También es el segundo país de las Américas en gastos militares tras los Estados Unidos¹³⁶. En 2022, el presupuesto para el Ministerio de la Defensa fue el más alto en la serie histórica, cerca de 116 billones de reales¹³⁷.

Sin embargo, Brasil sigue como uno de los países más desiguales del mundo. De acuerdo con el coeficiente Gini, el país es el más desigual en América Latina y también el más desigual del mundo fuera de África, con un coeficiente de (0,53)¹³⁸. Respecto a la desigualdad en la concentración de tierras, las Américas del Sur, Central y Caribe representan la región más desigual del mundo. Y Brasil, a su vez, detenta la desigualdad más intensa de tierras en la región y en el mundo, con un coeficiente de 0,87¹³⁹.

b) En la economía, el modelo exportador de productos primarios crece a cada año¹⁴⁰. Brasil ostenta el segundo rebaño bovino más grande del mundo, solo tras la India, siendo el primer exportador de carne de vacuno. La producción de soja también se destaca como la más grande del mundo, con un área de cerca de 55 millones de hectáreas (que corresponde a los territorios de Paraguay y Uruguay combinados) para el cultivo exclusivo de este grano¹⁴¹.

El sector de la agroindustria se consolida cada vez más como uno de los más relevantes e influyentes en Brasil. El aumento en la participación del PIB hace que los sectores dominantes como las élites agrarias y ganaderas concentren más poder económico y político en el país.

Respecto al poder político, estos grupos expanden sus redes de influencia en el Congreso Nacional a través del Frente Parlamentario Agroganadero, formado por diputados y senadores apoyados por este sector.

Cuestiones como la demarcación de tierras indígenas y la creación de unidades de conservación ambiental son percibidas por estos grupos detentadores del poder como obstáculos a una expansión desmedida de sus actividades económicas por el país. De ahí que los derechos indígenas (como el derecho a la tierra) y las políticas públicas desarrolladas en favor a los pueblos (como el proceso de demarcación de tierras indígenas) se conviertan en obstáculos a estos intereses.

¹³⁶ SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute. (2022) *SIPRI yearbook 2022. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.

¹³⁷ Brasil. (2022) *Despesas do órgão: execução orçamentária e financeira*. Ministério da Defesa. Portal de transparencia. Disponible en: <https://www.portaltransparencia.gov.br/>

¹³⁸ The World Bank. (2020) Gini index 2019. World Bank, Poverty and Inequality Platform. Disponible en: <https://data.worldbank.org/>

¹³⁹ OXFAM. (2019) “Menos de 1% das propriedades agrícolas é dona de quase metade da área rural brasileira.” *Oxfam Brasil*. 27 ago. 2019.

¹⁴⁰ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021) *Produto Interno Bruto - PIB*. Rio de Janeiro: IBGE.

¹⁴¹ Souza, C. M. at. al. (2020) Reconstructing Three Decades of Land Use and Land Cover Changes in Brazilian Biomes with Landsat Archive and Earth Engine. *Remote Sensing*, 12(17).

c) Además de estos rasgos económicos, Brasil todavía se destaca en el mundo por sus aspectos naturales. La Amazonía es el bosque tropical más extenso del mundo, con un área de 8,4 millones de km². Brasil ocupa la mayor parte de la región pan-amazónica, con cerca de 62% de todo el bioma¹⁴². La gran diversidad biológica amazónica hace que Brasil posea cerca de 20% de la biodiversidad del planeta.

También están ubicadas en Brasil las reservas de aguas subterráneas más grandes del mundo. La más grande del planeta es el acuífero Alter do Chão, con una extensión de 300 mil km² y un volumen de agua de más de 33 cuatrillones de litros¹⁴³. Esta reserva está ubicada en la desembocadura del río Amazonas, siendo, por lo tanto, un acuífero ubicado por entero en territorio brasileño.

El acuífero Guaraní (nombrado en referencia al pueblo indígena que ocupa la región transfronteriza entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) es el segundo más grande del mundo con un área aproximada de 1,2 millón de km², y recoge cerca de 30 cuatrillones de litros de agua. Solo Brasil ostenta cerca de 70% de este acuífero en su territorio¹⁴⁴.

d) Además de las grandezas ambientales, la sociedad brasileña está compuesta por una variedad de culturas, pueblos y etnias. De acuerdo con los datos del censo demográfico de 2022, la población del país se identifica como afrodescendiente (55,5%), blanca (43,3%), indígena (0,8%) y asiática (0,4%)¹⁴⁵. La composición étnica del país es bastante variada, ya que los influjos migratorios forzados (con la esclavización de personas de África) y también los motivados (migraciones desde Alemania, Italia y Japón en los siglos XIX y XX) diversificaron la composición de la población.

El bajo porcentaje de indígenas en la población brasileña general puede ser explicado como efecto del desarrollo de procesos coloniales y postcoloniales puestos en práctica con el fin de exterminar los pueblos nativos y vaciar sus tierras¹⁴⁶. Datos estimados apuntan a una población indígena en el territorio que vendría a ser Brasil de por lo menos 3 millones en 1492. Para el año 1620 el 90% de esta población ya habría sido eliminada¹⁴⁷, sea a través del

¹⁴² Baccaro, F. B. (2008) *A Reserva Ducke*. en Oliveira, M. L. et al. (org.) *Reserva Ducke: a biodiversidade amazônica através de uma grade*. Manaus: Áttema.

¹⁴³ Souza, E. L. et al. (2013). "Síntese da hidrogeologia nas bacias sedimentares do Amazonas e do Solimões: Sistemas Aquíferos Içá-Solimões e Alter do Chão." *Geologia USP. Série Científica*, 13(1), 107-117.

¹⁴⁴ Aquae Foundation. (2021) Acuífero Guaraní, una reserva de agua dulce colosal. *Aquae Foundation*, 26 ago. 2021. Disponible en: <https://www.fundacionaquae.org/>

¹⁴⁵ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023) *Censo Demográfico 2022*. Rio de Janeiro: IBGE.

¹⁴⁶ Diniz, D., Espinoza, F. y Gómez Isa, F. (2021) *Direito à terra dos povos indígenas no Brasil: entre insuficiências e potencialidades*. São Leopoldo: Casa Leiria.

¹⁴⁷ Denevan, W. M. (1992) *The Native Population of the Americas in 1492*. Madison: University of Wisconsin. p.28-29.

exterminio provocado por la guerra de la conquista, sea por el contagio de enfermedades traídas desde Europa.

A pesar de la aniquilación de las comunidades nativas, Brasil todavía posee una gran diversidad de pueblos originarios. Aproximadamente 300 pueblos indígenas viven en el país¹⁴⁸. Entre estos pueblos, cerca de un tercio son pueblos aislados, no contactados, o en aislamiento voluntario. De ahí que Brasil es el país con la mayor concentración de pueblos indígenas aislados en el mundo¹⁴⁹.

A pesar de ser el segundo país más poblado en las Américas, la población indígena en Brasil compone el segundo porcentaje más pequeño entre los 17 países de América Latina¹⁵⁰, siendo también inferior al de los Estados Unidos y Canadá¹⁵¹.

Una fracción todavía más pequeña (poco más de la mitad) de esta población habita las tierras indígenas demarcadas por el Estado¹⁵². Es decir, 622 mil indígenas ocupan alrededor de 1 millón de km², que a su vez representan 12,3% del territorio nacional (correspondiente al territorio de Colombia). Esta disparidad hace que la población originaria del país ubicada en sus territorios ancestrales sea la guardiana de gran parte de los bosques amazónicos y, por ende, de la biodiversidad del planeta.

e) En el ámbito político, Brasil se define como un Estado democrático de derecho. La Constitución enmarca este estatus como uno de sus ejes fundamentales¹⁵³. Sin embargo, en la práctica, el país enfrenta dificultades estructurales que hacen que el cumplimiento efectivo de la ley sea un gran reto.

Según el índice de democracia global, la democracia en Brasil es un sistema defectuoso. El país recibió una calificación de 6,86 y el puesto de 6º más democrático en América Latina. En general, los índices democráticos están disminuyendo, no solo en el mundo, sino también entre los países latinoamericanos incluyendo Brasil¹⁵⁴.

El Estado de derecho en Brasil tampoco representa un valor consolidado. Así como gran parte de los Estados en América Latina, Brasil no se constituyó como un país donde impera

¹⁴⁸ ISA, Instituto Socioambiental. (2023) *Terras indígenas no Brasil*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

¹⁴⁹ ISA, Instituto Socioambiental. (2023) *Povos indígenas no Brasil*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

¹⁵⁰ CEPAL, Comisión Económica para América Latina. (2014) *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago: Naciones Unidas.

¹⁵¹ En los Estados Unidos de América viven 9,7 millones de indígenas, mientras en Canadá la población indígena es de cerca de 1,6 millón de indígenas. U.S. Census Bureau. (2021). *2020 Census Briefs*. The American Indian and Alaska Native Population; Canada. (2017) *2016 Canadian Census*. Aboriginal peoples: Indians, Inuit and Métis.

¹⁵² Cerca de 622 mil indígenas viven en interior de tierras indígenas demarcadas. IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023) *Censo Demográfico 2022*. Rio de Janeiro: IBGE.

¹⁵³ Brasil. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada en 5 de octubre de 1988.

¹⁵⁴ EIU. (2022) *Democracy Index 2021*. The China challenge. London: Economist Intelligence.

la ley y la división de los poderes¹⁵⁵. Así que el país se puede ver más bien como una maquinaria clientelar, enmarcada por los intereses económicos dominantes de una pequeña parte de la población que concentra la propiedad de la tierra¹⁵⁶.

De hecho, la tierra en Brasil está dividida de modo muy desigual. De acuerdo con datos de la estructura de tierras del país, solo el 2,1% de los establecimientos rurales acumulan 58,4% de las tierras utilizadas para la producción agraria y pecuaria. Esta enorme porción de 205 millones de hectáreas representa cerca de 24% del territorio nacional¹⁵⁷. Este escenario de gran desigualdad es herencia de la esclavitud que, a pesar de abolida, mantiene rasgos estructurales arraigados en la sociedad brasileña.

Respecto al Estado de derecho en Brasil, el índice de libertad en el mundo de 2022 calificó el país con una nota mediana (8 de 16). Entre las variadas razones para tal calificación se destaca el incumplimiento de la protección constitucional a las tierras indígenas, cada vez más presionadas por los intereses dominantes. Además, los pueblos indígenas sufren una de las peores tasas de pobreza, sanidad y educación en el país¹⁵⁸.

Desde todo este conjunto de datos, Brasil se destaca en América Latina como el país con mayor relevancia en la región. El desarrollo de sus actividades políticas, económicas y socioambientales generan impactos de amplitud tanto en el ámbito regional, como también a nivel global. Considerando el crecimiento de las actividades agroindustriales en el país y, por consecuencia, el aumento de efectos perjudiciales a la naturaleza y a los pueblos indígenas, estas cuestiones nacionales ganan todavía más relevancia global.

En ese marco, el rol de la población indígena del país también destaca más. A pesar de ser pocos numéricamente, los pueblos indígenas en Brasil habitan un conjunto significativo de tierras protegidas. Con énfasis en los pueblos amazónicos, la conservación de los bosques y la biodiversidad está concentrada en las manos de las comunidades indígenas que pueden ser decisivas para el futuro del país.

Ante lo expuesto, queda claro que el análisis de la roca madre del fenómeno jurídico brasileño debe estar enfocado en las dinámicas agrarias, mineras y madereras que han impactado el medio ambiente y los territorios de los pueblos indígenas durante la formación

¹⁵⁵ Gallardo, H. (2010) "Teoría crítica y derechos humanos. Una lectura latinoamericana", *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, San Luis Potosí, 2(4). p. 63.

¹⁵⁶ Kaltmeier, O. (2018) *Refeudalización – desigualdad social, económica y cultura política en America Latina en el temprano siglo XXI*. Bielefeld: CALAS.

¹⁵⁷ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018) *Censo Agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: IBGE.

¹⁵⁸ Freedom House. (2022) *Brazil: Freedom in the World 2022 Country Report*. Available in: <https://freedomhouse.org/country/brazil/freedom-world/2022>

del país. Además, el enfoque también debe considerar la desigualdad y las fallas que estructuran el Estado brasileño, poniendo el énfasis en el desarrollo de lo jurídico en el país, que ha legitimado y respaldado las actividades económicas predatorias sobre los territorios indígenas.

Símbolos nacionales

Los símbolos son objetos que representan un otro para alguien¹⁵⁹. Como instrumentos repletos de significación, los símbolos comunican valores a las masas. En ese marco, los símbolos nacionales tienen la función de representar la nación tanto para su pueblo como para las otras naciones. Elaborados por aquellos que detentan el poder, la simbología elegida para representar determinado país suele ser controlada por los sentidos que estas élites desean conllevar.

Valores como unidad, identidad y pertenencia a un grupo nacional sirven como estrategia de manutención de un *status quo* que beneficia a los grupos dominantes¹⁶⁰. Considerando que los símbolos de una nación constituyen la imagen de un país¹⁶¹, sea esta verdadera o manipulada, el análisis de estos símbolos puede servir para comprender cómo el país es en realidad y la imagen que quiere transmitir.

De acuerdo con la Constitución de 1988, Brasil tiene como símbolos oficiales: (a) la bandera, (b) el himno, (c) el escudo de armas y el sello nacional¹⁶². El análisis detallado de cada uno de ellos objetiva extraer los valores expresados y ocultos que representan y dan significado a Brasil en cuanto nación.

a) La bandera brasileña representa el símbolo más conocido e importante del país. Su función es tanto simbólica como jurídica, pues conlleva la idea de soberanía y extensión del país a sitios de estatus neutral como en los espacios aéreos y marítimos internacionales. La bandera actual del país fue diseñada a partir de la proclamación de la República brasileña en 1889. Sin embargo, guarda semejanza con su antecesora, la bandera del Imperio brasileño de 1822.

A pesar de la continuidad expresa en los colores principales (verde y amarillo) y las formas empleadas como el rombo y la esfera, los sentidos empleados fueron resignificados por

¹⁵⁹ Peirce, C. S. (1986) *Writings of Charles S. Peirce: a chronological edition* (vol. 3). Bloomington: Indiana University Press.

¹⁶⁰ Gramsci, A. (2007). *Cadernos do Cárcere* (v. 3). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

¹⁶¹ Brant, M. H. C. (2018) *Os símbolos nacionais na Constituição. Constituição do Brasil 30 anos. 1988-2018*. p. 331-352.

¹⁶² Brasil. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada en 5 de octubre de 1988.

la República. En su origen, el verde de la bandera representaba la casa real portuguesa de los Braganza, casa del emperador de Brasil Don Pedro I, o Pedro IV de Portugal. Además, el amarillo representaba la casa de la emperatriz consorte, María Leopoldina de Austria, de los Habsburgo-Lorena.

Los nuevos significados atribuidos a los colores de la bandera por la República están vinculados a la idea de riquezas inherentes al país. De hecho, el verde representaría los bosques, la naturaleza; el amarillo representaría el oro, las riquezas minerales de la nación; y el azul representaría el cielo. Esta novedosa interpretación se trata de un sentido impuesto a la nueva bandera pero que mantiene los rasgos y aspectos del pasado.

En el análisis de la simbología de la bandera brasileña es importante considerar sus sentidos originales, qué valores y a quién representa. El verde y amarillo, como símbolo de monarquías europeas, revela la continuidad y perpetuación del grupo dominante. De hecho, la continuidad y la falta de ruptura representan una marca constante en la historia brasileña¹⁶³. Las élites agrarias del pasado colonial mantuvieron su control e influencia en el imperio y las repúblicas subsecuentes. Con ello, la bandera nacional brasileña no enmarca un cambio, sino que reformula la misma imagen del país.

De acuerdo con Wink¹⁶⁴, «la idea de Brasil» representa un recurso simbólico-filosófico de grandiosidad, una perspectiva que mira hacia la utopía de un futuro próspero en el cual el país sería el nuevo imperio hegemónico del mundo. Dicha idea logró perpetuarse en el imaginario nacional a través de diversos símbolos, como, por ejemplo, el lema positivista inscrito en la bandera del país «orden y progreso». Pese a este ideario progresista y dirigido al futuro, su finalidad discursiva trata más bien de mantener paradójicamente el pasado¹⁶⁵ y las estructuras sociales y constructos jurídicos que posibilitan esta perpetuación.

La bandera es, por lo tanto, un símbolo de la permanencia de un *status quo*, de un orden establecido que logra perpetuarse a pesar de los cambios históricos. Es decir, a pesar de las etapas transcurridas en Brasil, entre momentos autoritarios y democráticos, la continuidad en la manutención del poder siempre logra trascender los cambios aparentes.

La bandera es propiamente un estandarte, palabra que en su raíz etimológica significa estándar, es decir, una fuente de autoridad, un ejemplo autorizado de lo correcto¹⁶⁶. De ahí que

¹⁶³ Kaufmann, R. O. (2010) *Direitos Humanos, Direito Constitucional e Neopragmatismo*. Tese (Doutorado em direito, estado e constituição) Programa de Pós- Graduação em Direito da Universidade de Brasília. p.43-44.

¹⁶⁴ Wink, G. (2021) *Brazil land of the past. The ideological roots of the new right*. Cuernavaca: Bibliotopia.

¹⁶⁵ De ahí surge el juego de palabras en el título “*Brazil land of the past*” en referencia a la eterna y anacrónica promesa de Brasil como el país del futuro.

¹⁶⁶ Williams, R. (2003) *Palabras clave. Un vocabulario de la cultura y la sociedad*. Buenos Aires: Nueva Visión, p.119.

la bandera nacional transmite una versión única, legítima y no contestable de la idea de Brasil. Con ello, logra tanto mantener ciertos valores hegemónicos – como aquéllos que sostienen el control de un grupo económico y político dominante – como también silenciar otros valores periféricos de potencial contra-hegemónico, que pondrían en riesgo el orden establecido.

El enunciado positivista «orden y progreso» escrito en la raya blanca central de la bandera traduce esta idea de manutención del orden y enfoque en el progreso. La frase proviene de una citación de Auguste Comte que prescribe «el amor por principio, el orden como base y el progreso como fin».¹⁶⁷

La mención a este lema positivista en la bandera hace indagar cuál sería el orden que sirve como base para la nación y también el progreso que sería la finalidad del país. Ante lo expuesto, la respuesta que se intuye es que el orden referido en la bandera es aquello constituido por, y que constituye, el grupo dominante en el poder. El fin sería el mantenimiento inmutable de este grupo y la atención de sus intereses. Así que el progreso resultaría del mantenimiento de este orden.

La bandera nacional legitima el orden que la instituye como símbolo, así como hace una norma positiva. Es decir, estos instrumentos simbólicos y normativos se utilizan desde su puesto de formalidad y oficialidad para constituir su propia legitimidad.

Mientras tanto, otras banderas que no representan al orden hegemónico suelen ser duramente cuestionadas en su legitimidad. La Wiphala, utilizada por los movimientos indígenas de Bolivia, Ecuador y Perú, es duramente atacada por adversarios políticos y otros sectores dominantes. Acusaciones como «símbolo creado» o «nuevo mito» intentan cuestionar el origen y la legitimidad histórica de la bandera¹⁶⁸.

La Wiphala es un símbolo que representa la cosmovisión de los pueblos originarios de los Andes¹⁶⁹. Más allá de pertenecer al repertorio simbólico de las culturas andinas, para los movimientos indígenas de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú la Wiphala es un verdadero estandarte de los valores y demandas indígenas que estos pueblos y naciones reivindican frente a los gobiernos.

La Wiphala concentra una tensión paradójica entre lo estático y lo dinámico. El símbolo es estático respecto a la tradición ancestral, ya que sus valores y sentidos se mantienen

¹⁶⁷ Comte, A. (1978) *Catecismo Positivista*. São Paulo: abril. p.146

¹⁶⁸ Quiroga, G. (1993) “La wiphala y su falso símbolo.” *Ultima hora*, 27 de junio. La Paz: B6.

¹⁶⁹ Para los incas, el conjunto de bandas coloridas fragmentadas en cuadrados diagonales representa un fenómeno meteorológico raro de fragmentación del arco iris. Sin embargo, el uso de este símbolo como bandera parece remontar a mediados del siglo XX en Perú. Śniadecka-Kotarska, M. (2010) “Acerca de la insólita carrera de la bandera wiphala.” *Estudios Latinoamericanos*, 30, p. 7-24.

y perduran en el tiempo. Sin embargo, como bandera, representa el movimiento dinámico de las transformaciones sociales, sirviendo de símbolo pan étnico para los pueblos andinos¹⁷⁰.

Por otro lado, la bandera brasileña se encuentra vinculada a símbolos coloniales europeos en su diseño y colores. A pesar de no ser representativa del pueblo, sino de una élite dominante, trata de ser una representación verosímil de los intereses y valores hegemónicos practicados en la nación. De ahí que la capacidad simbólica representativa de la bandera brasileña se destaca como un camino posible para la comprensión de los rasgos y valores fundacionales del país.

A partir de este análisis de los valores presentes en la bandera de Brasil, se puede intuir que el estandarte oficial del país elige un estándar y orden específicos. La idea de Brasil que se infiere es de un país dirigido por un grupo dominante, que hoy está mayoritariamente compuesto por los sectores agrarios y ganaderos. Y el proyecto para el país se enfoca en la manutención de este grupo para el desarrollo de sus actividades económicas, atendiendo a sus aspiraciones e intereses.

b) El himno nacional brasileño, así como la bandera, representa la continuación de aspectos del pasado. La música del himno es la misma desde el imperio. Solo la letra fue alterada para el periodo republicano, lo que se puede comprobar a partir de la inadecuación melódica entre música y letra¹⁷¹.

El himno tiene un fuerte aspecto nacionalista expresado por una letra que recuenta la historia de la independencia del país de modo romántico y optimista¹⁷². Es decir, los eventos narrados en el himno se tratan más bien de invenciones o acontecimientos reales adornados. De hecho, el himno ratifica una versión oficializada de la historia brasileña, haciendo hincapié en supuestos heroísmos en la fundación de la república y borrando otros aspectos reales de la historia.

c) El escudo de armas y el sello nacional repiten estos mismos aspectos de continuidad y soberanía. Sin embargo, el escudo de la nación trae nuevos símbolos a la construcción del ideario nacional. Dos ramas fructificadas y floridas de café y tabaco representan los principales productos agrarios de la época de la independencia. Así que refuerza la tradición agraria del país como un verdadero símbolo de la nación.

¹⁷⁰ Véase Quiroga, G. (1993) "La wiphala y su falso símbolo." *Ultima hora*, 27 de junio. La Paz: B6, p.31.

¹⁷¹ Pereira, A. R. S. (1995) "Hino Nacional Brasileiro: que história é esta?" *Revista Instituto de Estudos Brasileiros*, 38, 21-42.

¹⁷² Pereira, A. R. S. (1995) "Hino Nacional Brasileiro: que história é esta?" *Revista Instituto de Estudos Brasileiros*, 38, 21-42.

Con ello, se infiere que los valores presentes en la construcción simbólica del país no representan toda la nación sino un grupo que detenta el poder. Así que los símbolos nacionales sirven como instrumentos de legitimación y construcción de una imagen y proyecto de país. El mantenimiento del orden es el valor central presente en los símbolos nacionales brasileños. De ahí que Brasil no es el resultado de rupturas históricas, sino que resulta de continuidades que logran mantenerse durante los diferentes períodos transcurridos en el país.

Además de la continuidad, el positivismo también es un rasgo recurrente en la simbología patriótica ya que la creación de un imaginario nacional se pauta en la búsqueda por lo inmutable, lo eterno, y lo perfecto¹⁷³. Esto hace con que el país esté más preocupado en construir y legitimar una idea de nación y establecer un orden hegemónico, que garantizar derechos socioambientales efectivos. Así que las cuestiones que más afectan al pueblo del país son ignoradas. En ese marco, el positivismo resulta eficaz al grupo dominante que logra favorecer sus intereses y aspiraciones como si fueran de interés nacional general.

Por todo lo expuesto, la vocación y el rol de Brasil en el mundo quedaron más aclarados a partir del análisis de algunos datos centrales que lo caracterizan y los símbolos que concentran sus valores fundamentales.

Considerando los factores naturales, culturales, políticos, económicos e históricos, Brasil tiene una vocación¹⁷⁴ para la exportación de productos primarios. La extensión territorial del país y la elevada concentración de tierras en manos de una élite agroganadera nacional explican la capacidad productiva del país. Además, el aparato político del país se encuentra enfocado en el mantenimiento de este grupo dominante en el poder. El orden establecido promueve y beneficia sus intereses y aspiraciones como objetivos centrales en el proyecto de país a ser desarrollado.

Respecto a su rol global, Brasil se sitúa en una posición de relevancia en América Latina. Las actividades económicas agrarias, ganaderas y mineras se destacan en el país, atendiendo a los intereses de una vieja élite que logra perpetuarse en el control de la nación a pesar de los cambios transcurridos en la historia del país. Este rol limitado reduce la influencia e importancia del país manteniéndolo como mero exportador de bienes primarios.

¹⁷³ Pereira, A. R. S. (1995) “Hino Nacional Brasileiro: que história é esta?” *Revista Instituto de Estudos Brasileiros*, 38, 21-42.

¹⁷⁴ El uso del término ‘vocación’ no tiene como objetivo naturalizar el puesto ocupado por el país ni los aspectos que determinan este puesto. El objetivo es encontrar una correlación entre las elecciones tomadas por el grupo dominante y el resultado producido en el presente y futuro del país.

El desarrollo de este proyecto de Brasil resulta en el abandono de otros intereses ajenos y contrarios a los intereses de los grupos dominantes, como la protección de la naturaleza y la garantía territorial de los pueblos indígenas en el país. Con ello, el monopolio de la construcción del ideario nacional empobrece las potencialidades del país para su futuro, manteniéndolo continuamente en un puesto de sometimiento a los intereses hegemónicos en el contexto global.

En el examen de la roca madre del fenómeno jurídico brasileño, todo este conjunto de rasgos fundamentales, vocación, rol y símbolos que constituyen el país sirve de guía para el análisis arqueológico del pasado. Así, a partir de la comprensión de que Brasil se ha constituido como un Estado cuya esfera pública es dominada por la privada, es posible analizar el derecho brasileño en sus sesgos e insuficiencias. En ese marco, el enfoque nacional en la producción agroganadera y las actividades extractivas también da medida de algunos impactos sobre los pueblos indígenas y sus derechos en el continuo desarrollo del proyecto de país.

1.2 – La actividad agroindustrial en Brasil: características e impactos

Los fenómenos jurídicos observados en la realidad están interconectados con otros aspectos más allá del derecho. La importancia de la política y la economía en la puesta en práctica de los derechos es tremenda. Juntos, estos factores influyen de modo directo en las condiciones de posibilidad para que una norma se cumpla. Así que no es posible analizar el incumplimiento del derecho a la tierra de los pueblos indígenas sin antes comprender la trama político-económica que determina su grado de aplicación.

Brasil es un país de matriz económica diversa, con los sectores de servicios, industriales y de productos bien establecidos y con alta rentabilidad en los mercados mundial e interno. Sin embargo, en la última década, los sectores agroganadero y extractivista han ocupando cada vez más espacio en la balanza comercial brasileña.

En solo una década (2011-2021) el crecimiento del valor producido por el sector primario (agroindustria e industria extractiva) fue de 185,77%. El segundo lugar es ocupado por el sector de servicios con un crecimiento de 104,57%. En tercer lugar, quedó la industria con un aumento de 61,89%. Sin embargo, considerada de modo apartado, la producción de la

agroindustria creció 214,76% en este período, mientras la producción de las industrias extractivas creció 151,89%.¹⁷⁵

Es decir, a pesar de no ser el sector más productivo en cifras totales, la agroindustria es la actividad económica que más creció en los últimos años. En segundo lugar, está la industria extractiva minera y maderera.

Considerando la relevancia creciente de estos sectores en la economía brasileña, la influencia y las presiones que la agroindustria y las industrias extractivas pueden realizar sobre el aparato estatal también se expresa de modo exponencial. Por ende, los efectos socioambientales que afectan, no sólo pero principalmente, a los pueblos indígenas también se ven aumentados.

Este crecimiento de los sectores primarios en el país genera una concentración de poderes en una clase hegemónica cuyo principal objetivo es perpetuarse en su posición de poder¹⁷⁶. Con ello, el grupo dominante agroindustrial y extractivista influye en el aparato público estatal para la concreción de sus intereses particulares. En cambio, pautas ambientales, climáticas e indígenas son descreditadas y atacadas.

El poder económico y político de estos sectores productivos moldean las estructuras sociales y aparatos estatales para su propio beneficio. Esta influencia posibilitada por un Estado cooptado por los intereses del grupo dominante en la sociedad hace que ciertos derechos sean cumplidos mientras que otros no. La hegemonía de una élite agroindustrial y extractivista en Brasil beneficia a los derechos de propiedad y desarrollo de actividades productivas. Mientras tanto, presiona en la corrosión e incumplimiento de derechos ambientales e indígenas.

En ese marco, esta sección se enfoca en un análisis del grupo más influyente económica y políticamente en el país, la agroindustria, cuya actividad productiva es desarrollada por la élite agraria y ganadera del país.

Este análisis parte de una mirada histórica enfocada en el desarrollo de la actividad agroganadera en Brasil, además de los impactos sufridos por los pueblos indígenas en el país. El intento es conceptualizar y examinar este grupo detentador del poder económico y comprender la influencia política y jurídica del sector agroindustrial en la aplicación del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil.

La agroindustria representa un sector productivo primario de bienes naturales (extraídos, cultivados o creados) para fines comerciales. Pese a ello, otras actividades también

¹⁷⁵ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021) *Produto Interno Bruto - PIB*. Rio de Janeiro: IBGE.

¹⁷⁶ Gramsci, A. (2007). *Cadernos do Cárcere* (v. 3). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

se enmarcan en esta definición apresurada. Así que definir con precisión qué es la agroindustria es una tarea difícil¹⁷⁷, pues muchos otros conceptos semejantes dificultan una percepción más aclarada de esta empresa.

La agroindustria puede ser entendida como una actividad agroganadera realizada de modo industrial, es decir, con elevada técnica y especialización en los procesos que desarrolla. El término más utilizado en portugués, así como en inglés¹⁷⁸, refleja la comprensión de esta actividad como un negocio. De ahí que los intereses de este quehacer están enfocados en la cuestión financiera más que cualquier otra.

Sin embargo, las fronteras de este concepto son poco claras. Otras realidades de la producción agroganadera en el país hacen que sea difícil establecer un límite definido de lo que es la agroindustria. Categorías como el mediano y gran productor rural se confunden con la agroindustria¹⁷⁹, ya que la actividad agroganadera representa más bien un espectro que un conjunto de categorías divisibles.

Frente a la dificultad y complejidad de definir y enmarcar qué es la agroindustria en Brasil, fueron seleccionados algunos aspectos centrales que pueden ayudar en la elaboración de un concepto más preciso de la actividad agroindustrial en el país.

De ese modo, la presente investigación eligió ocho rasgos para definir la agroindustria en Brasil: (a) el tipo del producto; (b) una producción a gran escala; (c) la concentración de áreas productivas; (d) la ubicación geográfica de las áreas productivas; (e) el control de la cadena productiva; (f) una orientación exportadora; (g) el control realizado por una clase; y (h) una fuerte influencia política.

a) La producción agroindustrial se concentra en una diversidad muy pequeña de productos. En Brasil, el cultivo de soja y la creación de ganado bovino representan gran parte del presupuesto generado por el sector. La participación de la soja en las exportaciones brasileñas en 2021 representó 14% del valor total exportado, ocupando el primer puesto. La carne de vacuno ocupa el quinto puesto en los productos exportados.

Entre los diez productos más exportados por el país en 2021 cinco provienen de la agroindustria, con un valor acumulado de 66,7 billones de dólares¹⁸⁰. Los principales productos

¹⁷⁷ Delgado, G. C. (2018) O agronegócio e a política brasileira. p.55-62. en CIMI, Conselho Indigenista Missionário. *Congresso anti-indígena*. Os parlamentares que mais atuaram contra os direitos indígenas.

¹⁷⁸ El término más utilizado en el portugués brasileño es *agronegócio*, mientras en inglés se utiliza el término correlato *agrobusiness*.

¹⁷⁹ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018) *Censo Agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: IBGE.

¹⁸⁰ Brasil. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. (2022) *Exportações e importações - geral*. Brasília: comexstat.

son: la soja, el azúcar, la carne, el salvado de soja y la carne de aves. Sin embargo, la soja total y la carne suman 42,2% del valor exportado por el sector agroganadero¹⁸¹. Es decir, estos dos productos ocupan un espacio privilegiado en la agroindustria del país.

Además, la soja y la carne de vacuno se encuentran relacionadas en el sistema productivo brasileño. La principal finalidad en la producción de la soja es para la alimentación de los rebaños bovinos en el país y en otras partes del mundo. Considerando esta interconexión, se puede afirmar que la producción de carne es el foco final de la agroindustria en el país. Así que el grado de especialización de la agroindustria brasileña, enfocada en un solo producto, es todavía más significativo.

El monocultivo es característico en los establecimientos agroindustriales. El tamaño de las áreas cultivadas y de pastoreo, la cantidad de la producción y el nivel de especialización y control de la cadena productiva son algunas de las razones que explican este escenario de concentración del monocultivo.

b) Una producción agroganadera realizada de modo industrial es un aspecto central para enmarcar una actividad productiva en el campo como agroindustrial. Esta equiparación a la actividad de la industria tiene que ver con la gran escala de la producción y también con el dominio de grupos empresariales sobre el sector.

El área productiva del país ocupa cerca de 351 millones de hectáreas, que representa aproximadamente 41% del territorio nacional. Considerando que los más grandes emprendimientos agroganaderos del país (con más de 1000 hectáreas) concentran 47,6% de las tierras productivas, se deduce que los grandes establecimientos agroindustriales ostentan el control sobre 19,5% de la totalidad de las tierras del país¹⁸².

El área de cultivo ocupada por la soja es de cerca de 55 millones de hectáreas, representando 6,4% de la extensión territorial del país. El área total de los grandes establecimientos ganaderos ocupa cerca de 12,3% del país¹⁸³.

Brasil ocupa el primer puesto en producción de soja en el mundo, con cerca de 37% de la soja producida en 2020¹⁸⁴. El rebaño bovino brasileño es el segundo más extenso del mundo¹⁸⁵, solo por detrás de la India. Sin embargo, considerando que el ganado indio es creado

¹⁸¹ Brasil. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. (2022) *Exportações e importações - geral*. Brasília: comexstat.

¹⁸² IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018) *Censo Agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: IBGE.

¹⁸³ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018) *Censo Agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: IBGE.

¹⁸⁴ Embrapa, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. (2021) *Soja em números (safra 2020/21)*. Brasília: Embrapa.

¹⁸⁵ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018) *Censo Agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: IBGE.

para la producción de leche y derivados, el rebaño brasileño es el más grande del mundo para la producción de carne.

Respecto al control empresarial de la actividad agroindustrial, Brasil concentra tres de las diez mayores empresas de carne de vacuno del mundo. JBS, que es la mayor empresa de carne bovina del mundo, facturó en 2021 cerca de 64 billones de dólares¹⁸⁶. Marfrig, que ocupa la cuarta posición, facturó en el mismo año 15,5 billones de dólares¹⁸⁷. Mientras tanto, BRF facturó 8,8 billones de dólares, en la octava posición mundial¹⁸⁸.

Así que la agroindustria es una actividad de producción agroganadera a gran escala, que ocupa una gran área territorial del país y se encuentra bajo el control de un grupo formado por un número pequeño de terratenientes y grupos empresariales.

c) Esa concentración de la producción agroganadera en Brasil se encuentra reflejada en las desigualdades del campo. De acuerdo con el Gini de la tierra, el coeficiente de medición de las desigualdades respecto a la distribución de tierras en un país, Brasil es el país más desigual en relación a la propiedad de tierras en el mundo. El valor de 0,87 registrado en 2019 fue el más alto en la serie histórica del país¹⁸⁹. Pese a ello, algunas regiones del país registraron coeficientes aún más elevados, como el estado de Maranhão y los estados de Mato Grosso y Mato Grosso del Sur¹⁹⁰.

El Gini es un parámetro fiable para la medición de la desigualdad porque toma en cuenta tanto el tamaño de las áreas productivas, como también la propiedad de la tierra, incluyendo además en el cómputo los campesinos sin tierras¹⁹¹.

La distribución de las áreas productivas en Brasil está compuesta por extremos de desigualdad. Mientras el 1% de los establecimientos rurales suman un área que corresponde a 47,6% del total, el 81,4% de los establecimientos representan sólo cerca de 12,8% del total. Es decir, una minoría concentra las tierras más extensas del país mientras la gran mayoría se reparte solo una pequeña parcela de las tierras productivas.

¹⁸⁶ JBS. (2022) *JBS encerra 2021 com r\$350,7 bilhões de receita e lucro líquido de R\$20,5 bilhões*. JBS: São Paulo.

¹⁸⁷ Marfrig. (2022) *Faturamento Marfrig 2021*. Ascom Marfrig: São Paulo.

¹⁸⁸ BRF. (2022) *Faturamento 2021*. BRF: São Paulo.

¹⁸⁹ The World Bank. (2020) Gini index 2019. World Bank, Poverty and Inequality Platform. Disponible en: <https://data.worldbank.org/>

¹⁹⁰ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018) *Censo Agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: IBGE.

¹⁹¹ Bauluz, L. *et al.* (2020) *Global Land Inequality*. HAL open science.

Así que la agroindustria continúa y también profundiza la desigualdad en el campo, concentrando la tierra en manos de un grupo pequeño, pero con gran poder económico e influencia en el país.

d) Todas esas características de la agroindustria en Brasil están involucradas con un fenómeno de regionalización de la producción en el país. No sería posible la concentración de grandes extensiones territoriales, tampoco la producción a gran escala sin que los establecimientos agroindustriales estuvieran ubicados en zonas grandes, con una infraestructura común para el flujo de la producción y con la posibilidad de expansión progresiva.

De ahí que las regiones agroindustriales concentran la producción en zonas muy específicas del país. Las dos áreas que más se destacan en la actualidad en la concentración y especialización de la producción agroganadera son Matopiba y la región de la franja de deforestación amazónica. Sin embargo, no se debe soslayar la producción agroganadera de áreas más tradicionales en el interior de las regiones sur y sureste del país.

Matopiba es un acrónimo de la región entre los límites de cuatro estados brasileños: Maranhão, Tocantins, Piauí y Bahía. Esta es una de las zonas de elevada productividad agroindustrial en país y se destaca por su gran potencial de expansión territorial de las áreas productivas¹⁹². Se trata de una zona de Cerrado¹⁹³, pero en las cercanías de la Amazonía al oeste.

La otra zona de crecimiento y expansión de la agroindustria en Brasil es la franja de deforestación del bosque amazónico, con énfasis en el norte de Mato Grosso y el sur de Pará. En esta área, la creación de ganado bovino y la plantación de soja son las actividades productivas centrales¹⁹⁴. Así que el área que más produce soja en el país está ubicada en esta región¹⁹⁵ y también están allí los más extensos rebaños bovinos del país¹⁹⁶.

¹⁹² Freitas, R. E. (2022) "Brazil's agricultural expansion. Main crops in Matopiba." *Revista de Política Agrícola*, 31:1, p.70-85.

¹⁹³ El Cerrado es un bioma brasileño que puede ser comparado a la sabana africana. Sin embargo, es considerado el bioma con la más rica flora del planeta. Myers, N. *et al.* (2000) Biodiversity hotspots for conservation priorities. *Nature*, 403, p.853-858.

¹⁹⁴ Vieira Filho, J. E. R. (2016) *Expansão da fronteira agrícola no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ipea.

¹⁹⁵ Girardi, E. P. (2008) *Atlas da Questão Agrária Brasileira*. Presidente Prudente: Unesp/NERA. Disponible en: <www.atlasbrasilagrario.com.br>

¹⁹⁶ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022) *Rebanho de Bovinos (Bois e Vacas)* Rio de Janeiro: IBGE.

La región Centro Oeste del país, con hincapié en los estados de Mato Grosso y Mato Grosso del Sur, también es una zona de característica agroindustrial. Allí están las mayores concentraciones de establecimientos extensos del país¹⁹⁷. También es una zona de gran producción de soja y creación de ganado.

Además de la concentración territorial de la producción agroindustrial en el país, estas áreas revelan un gran potencial para la expansión y acumulación de tierras dirigidas a esta actividad económica. Así que el crecimiento de la importancia de estas zonas es continuo y cada vez más acelerado.

e) La productividad, extensión territorial, monocultivo y regionalización de la agroindustria brasileña son factores que están directamente involucrados con el control de la cadena de producción. Es decir, el control sobre los distintos procesos de la actividad agroindustrial es lo que posibilita la dimensión de la producción agroganadera.

Las etapas de producción de la soja desde el plantío, la cosecha, el procesamiento de granos y el envase son dominadas por las multinacionales agroindustriales. De la misma manera, la creación de ganado también es controlada por grandes empresas que dominan los procesos desde la creación de ganado en un sistema extensivo hasta el corte y conservación de la carne¹⁹⁸.

Es decir, la producción agroindustrial está muy automatizada y es poco dependiente de otros procesos industriales. Esto resulta en procesos más eficientes e independientes que posibilitan que el sector sea más competitivo en el ámbito internacional.

f) La agroindustria también se caracteriza como una actividad productiva orientada a la exportación de bienes primarios, no alimentos, sino más bien *commodities*¹⁹⁹. Es decir, la producción se enfoca en las demandas de los mercados externos. Así que la producción de alimentos para consumo interno no es el foco de la actividad agroindustrial.

De acuerdo con datos de las exportaciones brasileñas en 2021, ocho entre los diez productos más exportados corresponden al sector primario, cinco del sector agroindustrial y

¹⁹⁷ Girardi, E. P. (2008) *Atlas da Questão Agrária Brasileira*. Presidente Prudente: Unesp/NERA. Disponible en: <www.atlasbrasilagrario.com.br>

¹⁹⁸ Heinrich Böll Foundation. (2015) *Atlas da carne: fatos e números sobre os animais que comemos*. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation. p.16.

¹⁹⁹ Se entiende por *commodities* los productos de bajo valor añadido que suelen ser comercializados en las bolsas de valores internacionales. De ahí que la producción y venta de estos productos está más involucrada con intereses financieros y de mercado que con intereses de ámbito nacional. Brasil. (2021) *Introdução à Logística do Agronegócio Brasileiro*. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

tres del sector extractivista. Entre los principales productos exportados, la soja ocupa el primer puesto con un valor exportado de 44,5 billones de dólares, consideradas las exportaciones del grano y también del salvado de soja. A su vez, la carne de vacuno ocupa el quinto puesto con 7,4 billones de dólares²⁰⁰. En total, cerca de 24% del valor de las exportaciones del país en 2021 proviene de las actividades agroindustriales²⁰¹.

Así que los contextos globales e intereses externos influyen mucho más el sector agroindustrial brasileño que otros intereses nacionales. De ahí que la resolución de los problemas del país no es el enfoque de la agroindustria. Ni siquiera las cuestiones logísticas de transporte y comercialización de la producción agroganadera, que resultarían un incremento en el rendimiento del sector, reciben inversiones suficientes del sector.

De hecho, como la agroindustria es demasiado dependiente de los mercados exteriores, las estrategias de rentabilidad para este negocio no tienen en cuenta los intereses nacionales²⁰². Así, la dependencia externa de ese sector influye en el sacrificio de los territorios indígenas.

g) Por todo lo expuesto, la actividad agroindustrial se revela controlada por un sector que concentra la producción de *commodities*, la propiedad de la tierra y la riqueza económica generada. Este grupo está compuesto por terratenientes y empresarios con mucha influencia económica, política y social. Aunque sean pocos, ellos concentran los lucros de la economía rural controlando las dinámicas del campo en Brasil.

La élite agroindustrial brasileña es una clase de carácter hegemónico por su capacidad de influencia en la estructura de la sociedad para mantenerse como clase y poner en práctica sus planes e intereses²⁰³. Como clase dominante, la agroindustria mantiene su poder e influencia sobre la sociedad a través del control de las actividades económicas y principalmente por su capacidad de dirección política²⁰⁴.

Este grupo dominante coopta el aparato estatal a través de un pacto de poder en el cual las redes de producción agroindustrial, el sistema bancario y los terratenientes están

²⁰⁰ Brasil. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. (2022) *Exportações e importações - geral*. Brasília: comexstat.

²⁰¹ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021) *Produto Interno Bruto - PIB*. Rio de Janeiro: IBGE.

²⁰² FETRAF-SC, Federação Agricultura Familiar do Estado de Santa Catarina. (2022) *Agricultura Familiar e Agronegócio: três diferenças fundamentais*. Florianópolis: CUT. Disponible en: <https://fetrasc.org.br/>

²⁰³ Acanda, J. L. (2007) *Traducir a Gramsci*. Habana: Editorial de Ciencias Sociales. p.168.

²⁰⁴ Acanda, J. L. (2006) *Sociedade civil e hegemonia*. Rio de Janeiro: UFRJ. p.178.

involucrados²⁰⁵. Bajo el control y patrocinio estatal, la actividad agroindustrial desarrollada por este grupo se fortalece y se infiltra en las estructuras políticas, sociales y jurídicas del país.

h) En esta década (2011-2021) la influencia política del sector agroganadero creció de manera intensa en Brasil. La agroindustria tiene influencia directa en el sector político a través del Frente Parlamentario Agroganadero, una coalición de diputados y senadores que apoyan y representan los intereses del sector agroindustrial en el Congreso Nacional brasileño.

Desde la legislatura 2006-2010, el Frente Parlamentario de la Agroindustria (FPA) tiene representación en el ámbito del Legislativo nacional. Sin embargo, en las últimas tres legislaturas la cantidad de miembros del FPA (diputados y senadores) aumentó cerca de 30%²⁰⁶. Además, de acuerdo con el dossier *Congresso anti-indígena*²⁰⁷, la agroindustria invirtió cerca de 33 millones de reales en las campañas electorales de 50 políticos en el año 2018.

Sin embargo, el poder real del FPA no está solo en la cantidad de parlamentarios sino más bien en la articulación de estos políticos con el gobierno, la sociedad civil y el sector privado²⁰⁸. Juntos, estos sectores se enfocan en el cumplimiento de las aspiraciones de la agroindustria, aunque esto represente el incumplimiento de obligaciones constitucionales.

Con ello, esta influencia política desmedida del sector agroindustrial también genera efectos jurídicos que impactan en todo el sistema constitucional de derechos. El ataque central efectuado por estos grupos se enfoca en los regímenes constitucionales de la tierra. La legitimidad del derecho a la tierra de los pueblos indígenas y de las unidades de conservación ambiental es cuestionada y despreciada por los representantes del sector agroindustrial²⁰⁹. El objetivo de esta ofensiva es privilegiar de modo exclusivo el modelo de propiedad que les toca (la propiedad privada occidental), excluyendo todas las otras posibilidades de derecho a la tierra.

²⁰⁵ Delgado, G. C. (2018) O agronegócio e a política brasileira. p.55-62. en CIMI, Conselho Indigenista Missionário. *Congresso anti-indígena*. Os parlamentares que mais atuaram contra os direitos indígenas. p.56.

²⁰⁶ En la legislatura 2011-2014 el Frente Parlamentario de la Agroindustria era compuesto por 198 parlamentares, en la siguiente legislatura (2015-2018) el contingente era de 227 parlamentares y en la legislatura 2019-2022 el número de parlamentares es de 257. Brasil. (2022) *Frentes Parlamentares*. Congresso Nacional. Brasília. Disponible en: <https://www.congressonacional.leg.br/>

²⁰⁷ CIMI, Conselho Indigenista Missionário. (2018) *Congresso anti-indígena*. Os parlamentares que mais atuaram contra os direitos indígenas. Brasília, septiembre de 2018.

²⁰⁸ Siebeneichler, A. J. (2021) *A influência do agronegócio na política externa ambiental brasileira*. (Dissertação de Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre.

²⁰⁹ Delgado, G. C. (2018) O agronegócio e a política brasileira. p.55-62. en CIMI, Conselho Indigenista Missionário. *Congresso anti-indígena*. Os parlamentares que mais atuaram contra os direitos indígenas. p.57.

Considerando todos estos rasgos conceptuales centrales, la agroindustria en Brasil se caracteriza como una actividad (a) económica dirigida a los productos agrarios y ganaderos, con énfasis en la producción de soja y vacuno, (b) a gran escala (c) en áreas extensas y (d) más concentradas en zonas específicas del país como el Matopiba, la franja de deforestación de la Amazonía, y la región Centro-oeste. En ese marco, (e) los productores agroindustriales detentan el control de los procesos (f) enfocándose en los mercados externos, como el chino. Así que la agroindustria es una actividad (g) desarrollada por una clase (h) con gran influencia y poder político, económico y jurídico.

Como consecuencia directa del desarrollo de la agroindustria en Brasil, se observa el aumento de efectos perjudiciales a otros sectores de la sociedad y al propio país. La deforestación del bosque amazónico y la destrucción de otros biomas, como el Cerrado, son graves problemas generados por la expansión de las zonas de plantío de soja y la cría de ganado. Los incendios también amenazan al país y están involucrados de modo directo con la expansión de la agroindustria en la franja de deforestación.

La deforestación del bosque amazónico en Brasil es una cuestión que alcanza cada vez más repercusión internacional. En el período entre 2008 y 2021, solo la región de la franja de deforestación amazónica²¹⁰ acumuló cerca de 9,8 millones de hectáreas deforestadas, un área comparable al territorio de Portugal. Esto representa cerca de 90,9% del total de deforestación acumulada en toda la Amazonía en el período²¹¹.

Los brotes de incendio en el bioma amazónico en el período de 2019 hasta 2021 también se concentraron en esta región del bosque. Alrededor de 300 mil brotes de fuego fueron registrados en la franja de deforestación, lo que representa 87,5% del total computado para toda la región amazónica²¹².

En el Cerrado, la deforestación en el período de 2008 hasta 2021 fue todavía más intensa que en la Amazonía. En la región del Matopiba, la deforestación acumulada fue de cerca de 13 millones de hectáreas, un área comparable al territorio de Grecia. Esto representa una concentración de cerca de la mitad de la depredación total del Cerrado en la región del

²¹⁰ La franja de deforestación amazónica se extiende del estado de Rondônia en el extremo oeste del país, cruzando el norte de Mato Grosso, el sur de Amazonas y Pará, hasta la punta este del bosque amazónico en el estado de Maranhão.

²¹¹ Assis, L. F. F. G. *et al.* (2021) “TerraBrasilis: A Spatial Data Analytics Infrastructure for Large-Scale Thematic Mapping.” *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 8, 513.

²¹² Assis, L. F. F. G. *et al.* (2021) “TerraBrasilis: A Spatial Data Analytics Infrastructure for Large-Scale Thematic Mapping.” *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 8, 513.

Matopiba. Respecto a los incendios, la región concentró entre 2019 y 2021 cerca de 36,2% de los brotes del Cerrado²¹³.

Estas dos zonas del país representan la llamada «frontera agraria»: un área de expansión de la actividad agroindustrial, en la cual la concentración de tierras, la producción de soja y la creación de ganado crecen de modo más acelerado que en el resto del país²¹⁴. De ahí que la expansión de la agroindustria en los bordes de la Amazonía y en el Matopiba y el aumento de las tasas de deforestación e incendio en estas zonas estén interconectadas.

En la franja de deforestación amazónica, dos de los tres municipios con las cifras más altas de deforestación acumulada (São Félix do Xingu, en Pará, y Porto Velho, en Rondônia)²¹⁵ ostentan respectivamente el segundo y el cuarto rebaño de ganado bovino más grande del país²¹⁶. El impacto de la ganadería en esta zona también afecta a las tierras indígenas de las cercanías. Así que no es coincidencia que dos de las tierras indígenas más deforestadas del país también se encuentren ubicadas en São Félix do Xingu²¹⁷.

Todo esto es posible a través de la influencia de la agroindustria sobre el aparato político y jurídico del Estado. El sector agroindustrial en Brasil actúa de manera intensiva en la política apoyando e impulsando proyectos de ley enfocados en el desmantelamiento de las políticas socioambientales del país, y entre éstas, las políticas indigenistas. Estos proyectos se centran en la precarización de los regímenes de la tierra en el país, facilitando las invasiones ilegales y la deforestación, y también permitiendo la exploración económica en tierras indígenas y unidades de conservación²¹⁸.

Entre los años 2015 y 2017, cerca de dos mil procedimientos legislativos en contra a los derechos de los pueblos indígenas iniciaron su trámite²¹⁹. Frente a las muchas propuestas de enmienda a la Constitución, proyectos de decretos legislativos, proyectos de ley y leyes, cabe señalar algunos de estos actos legislativos anti indígenas que han destacado más, como la ley n. 13.465/2017 y los proyectos de ley n. 191/2020 y n. 2633/2020.

²¹³ Assis, L. F. F. G. *et al.* (2021) “TerraBrasilis: A Spatial Data Analytics Infrastructure for Large-Scale Thematic Mapping.” *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 8, 513.

²¹⁴ Vieira Filho, J. E. R. (2016) *Expansão da fronteira agrícola no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ipea.

²¹⁵ Assis, L. F. F. G. *et al.* (2021) “TerraBrasilis: A Spatial Data Analytics Infrastructure for Large-Scale Thematic Mapping.” *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 8, 513.

²¹⁶ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022) *Rebanho de Bovinos (Bois e Vacas)* Rio de Janeiro: IBGE.

²¹⁷ Assis, L. F. F. G. *et al.* (2021) “TerraBrasilis: A Spatial Data Analytics Infrastructure for Large-Scale Thematic Mapping.” *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 8, 513.

²¹⁸ De olho nos ruralistas. (2022) *Os operadores da boiada. Conheça os parlamentares ruralistas responsáveis pelo desmonte socioambiental*. Disponible en: <https://deolhonosruralistas.com.br>

²¹⁹ CIMI, Conselho Indigenista Missionário. (2018) *Congresso anti-indígena*. Os parlamentares que mais atuaram contra os direitos indígenas. Brasília, septiembre de 2018.

La ley n. 13.465/2017 instituyó una política de regularización de tierras²²⁰ que al fin y al cabo representa la legalización de la *grilagem*, es decir, la invasión de tierras indígenas y unidades de conservación por parte de terceros no indígenas. Pese a ello, dicha ley está siendo cuestionada en el Supremo Tribunal Federal brasileño debido a una supuesta inconstitucionalidad.

Dos proyectos de ley propuestos en el Congreso nacional también se destacan por el potencial daño que tendrían en los derechos de los pueblos indígenas, en especial en el derecho constitucional a la tierra. Estos dos actos legislativos son el proyecto de ley n. 191/2020²²¹, que pretende regularizar la explotación minera en tierras indígenas; y el proyecto de ley n. 2633/2020²²², que pretende perdonar las invasiones ilegales de tierras.

Además de estas acciones legislativas enfocadas en la erosión y desconstrucción de los regímenes constitucionales de la tierra²²³, en los años 2019 y 2020 se notó una acentuada disminución de los registros de inspección ambiental. Es decir, la fiscalización ambiental de la Amazonía fue insuficiente, lo que generó una gran debilidad en la política de preservación ambiental.

La impunidad de los crímenes ambientales cometidos en la Amazonía legal creció en 2019 y 2020 junto a las tasas de deforestación. Así que, a pesar de registrar un aumento acentuado en la destrucción del bosque amazónico, los registros de crímenes ambientales transcurridos en el período disminuyeron cerca de 43,5% en referencia a los años anteriores²²⁴. Con ello, se puede constatar el incremento de las cifras ocultas en la criminalidad ambiental amazónica.

Por todo lo expuesto, el desarrollo de la agroindustria moderna produce efectos devastadores a los pueblos indígenas en Brasil. Sin embargo, esta situación no es un problema reciente. Se trata más bien de una continuidad de dinámicas agrarias y territoriales que se originaron en la época colonial.

Durante los siglos XVII y XVIII la cría de ganado se expandió al interior de la colonia desplazando a los indígenas que habitaban en la región del Cerrado. La resistencia nativa a la usurpación de sus territorios fue una de las más importantes en la historia del país, generando

²²⁰ Brasil. (2017) *Ley n. 13.465/2017*, de 11 de julio de 2017.

²²¹ Brasil. (2020) *Proyecto de ley n. 191/2020*, de 6 de febrero de 2020.

²²² Brasil. (2020) *Proyecto de ley n. 2633/2020*, de 14 de mayo de 2020.

²²³ Delgado, G. C. (2018) O agronegócio e a política brasileira. p.55-62. en CIMI, Conselho Indigenista Missionário. *Congresso anti-indígena*. Os parlamentares que mais atuaram contra os direitos indígenas.

²²⁴ Rajão, R. et al. (2021) *Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal*. Policy Brief. Belo Horizonte: UFMG; TCU, Tribunal de Contas da União. (2021) *Aumento do desmatamento e redução na aplicação de sanções administrativas*, 23 jul. 2021.

la casi total aniquilación de las poblaciones indígenas locales²²⁵. Los criadores de ganado combatían a los nativos siendo incluso incentivados por el gobierno central a conducir un exterminio de los indígenas con el fin de vaciar las tierras del interior de la colonia²²⁶.

De hecho, es posible inferir que las políticas del Estado brasileño desde la colonia hasta la actualidad están dirigidas en favor a la empresa agroganadera y también en contra de los pueblos indígenas. Las dinámicas agroganaderas prestigian a un régimen jurídico y político de la tierra – la propiedad privada – como modo único y dominante en el país. Todos los demás modos de comprender y habitar la tierra son rechazados en este proceso de aniquilación de lo diferente.

Según esa perspectiva, las tierras indígenas, en cuanto territorios de naturaleza preservada y potencial económico no explotado, representan un obstáculo concreto a la expansión desenfrenada y absoluta del sistema agroindustrial sobre el país. Así que los ataques políticos, sociales y jurídicos a los pueblos indígenas y a sus modos ancestrales de habitar sus territorios representan la continuidad de una dinámica enfocada en el vaciamiento de las tierras con el objetivo de explorarlas.

En ese marco, no hay manera de disociar la empresa agroindustrial brasileña (con sus características e impactos) del fenómeno de incumplimiento del derecho a la tierra de los pueblos indígenas. Los vínculos económicos, políticos y sociales involucrados con esa actividad hacen con que los derechos constitucionales de los pueblos indígenas sean afectados e incluso imposibilitados.

1.3 – La explotación maderera y minera en Brasil: características e impactos

La historia de la colonización en Brasil está enmarcada por la explotación de los recursos naturales del territorio. La búsqueda de madera y minerales en las vastas tierras de la colonia era el principal factor que motivaba el desarrollo de la maquinaria colonial, justificando el dominio y control sobre el territorio.

Se cuenta que en 1500 los portugueses no pretendían llegar a un continente que desconocían, sino que sólo buscaban otra ruta hacia las Indias. Por esa razón, iban con el fin de hacer comercio y no explorar recursos naturales. Pese a ello, no encontrando las Indias, pero

²²⁵ Hemming, J. (2017) *Ouro Vermelho*. São Paulo: edusp. p.499.

²²⁶ Perrone-Moisés, B. (1992) “Índios livres e índios escravos: os princípios da legislação indigenista do período colonial (séculos XVI a XVIII).” En Cunha, M. C. (org.). *História dos índios no Brasil*, p. 115-132.

sí «nuevas tierras», empezaron a extraer la savia roja del palo-brasil, ya que los nativos de *Pindorama*²²⁷ no les podían proporcionar las relaciones comerciales que al principio buscaban.

Ese cuento falseado²²⁸ hace parte del imaginario sobre el inicio de la colonización de Brasil, y ampara el desarrollo de los extractivismos como elemento estructural en la fundación del país. De hecho, se trata de un discurso que servía para justificar y legitimar la expansión del Imperio portugués y el desarrollo de las actividades económicas que le eran más lucrativas. Así, se lograba naturalizar la explotación de los recursos como vocación inequívoca de la región.

La marca dejada por los extractivismos en América Latina se puede notar incluso en el lenguaje simbólico utilizado en diversos países de la región para referirse al dinero de modo coloquial. Así, es común el uso de sustantivos relacionados a los recursos naturales más relevantes. Además del uso generalizado de ‘plata’ como sinónimo de dinero, versiones locales también se sirven de recursos naturales en referencia a la moneda. En Argentina, se dice ‘mango’; en Nicaragua y El Salvador, ‘papa’; y en Cuba, ‘caña’²²⁹.

En Brasil, se suele referir al dinero como ‘palo’, o *pau* en portugués. Es decir, el primer producto explotado en el país es todavía utilizado como sinónimo de dinero. De hecho, la importancia del árbol del palo-brasil en la red de significados del país va más allá de una referencia monetaria. Fue a partir del color de su savia roja como brasa que se originó el propio nombre del país. Además, el gentilicio brasileiro²³⁰ primero se refería a las personas salidas de Europa que iban a la colonia para trabajar en la explotación del palo-brasil. Es decir, antes de todo, «brasileiro» significaba un oficio, una faena enfocada en la explotación y apropiación de recursos naturales con fines económicos.

En ese marco, la explotación de los recursos naturales constituye un rasgo estructurador y fundamental en la idea de Brasil, y también en su puesta en práctica. Así que la presente sección se enfoca en caracterizar el desarrollo histórico de dos actividades extractivistas desarrolladas en Brasil: (1) la exploración maderera; y (2) la explotación minera.

²²⁷ Se refiere a como los nativos Tupi nombraban la tierra donde Brasil está ubicado en la actualidad.

²²⁸ Los portugueses no llegaron a Brasil por casualidad en 1500, sino que ya tenían conocimiento de la existencia de otro ‘mundo’ en el oeste del Atlántico. Eso se puede intuir a partir de la data del tratado de Tordesillas, que ya dividía las tierras ‘descubiertas’ y las por ‘descubrir’ en el año 1494. Véase Schwarcz, L. M. & Starling, H. M. (2015) *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das letras. Además, había relaciones de cambio de productos entre indígenas y europeos. Pese a ello, el producto más atractivo y lucrativo para los portugueses sería la savia empleada en la manufactura textil europea como tintura roja. Para tanto, el comercio no sería posible ya que los pueblos indígenas que allí habitaban no concebían aquellos árboles como mercancía.

²²⁹ Kaltmeier, O. (2018) *Refeudalización – desigualdad social, económica y cultura política en America Latina en el temprano siglo XXI*. Bielefeld: CALAS.

²³⁰ Rodrigues, S. (2013) “Brasileiro”, a palavra, já nasceu pegando no pesado.” *Veja*, 30 abr. 2013.

Luego, se busca analizar: (3) el extractivismo como modelo práctico e ideológico de desarrollo del país.

(1) La explotación de madera en Brasil inaugura el desarrollo de actividades extractivas y económicas en la colonia. La exploración del palo-brasil fue por muchos años la primera y principal empresa desarrollada en el país, motivando e impulsando el comienzo del proceso de colonización de Brasil. Pese a ello, la intensidad de la extracción y la demora natural en el crecimiento del árbol, hizo que la especie fuera casi extinguida, y la continuidad de la empresa lucrativa de su exploración fue inviable a partir de entonces.

Durante la historia del país, la extracción de la madera perduró como modo de avanzar hacia el interior de la colonia, deforestando gran parte de los bosques nativos del país. Como resultado de ese largo proceso, cerca de 87,6% del bosque atlántico brasileño ha sido deforestado desde entonces²³¹. Otros biomas del país también han sufrido con el impacto de la deforestación, como la Amazonía y el Cerrado. En 2020, cerca de 17% del bosque amazónico ya había sido deforestado²³², mientras tanto cerca de 46% del Cerrado ya había sido depredado²³³.

Entre 2010 y 2020, la exportación de madera bruta en Brasil tuvo un crecimiento de cerca de 2500%²³⁴. A pesar de que ni toda madera exportada fuera fruto de la deforestación, la tala de árboles de la Amazonía brasileña creció 57% en el mismo período²³⁵. Así que el simple aumento del interés sobre la madera como producto de exportación también genera impactos dañinos en la explotación y tala ilegal de árboles en el bosque amazónico.

Sin embargo, también hay sospechas fiables de que grandes cantidades de madera ilegal de la Amazonía están siendo exportadas a países europeos como los Países Bajos, Francia, Alemania, Bélgica y otros más²³⁶. Así que el puesto de país exportador de recursos naturales desde el pasado colonial hasta la actualidad sigue siendo una realidad para el país.

²³¹ SOS Mata Atlântica. (2021) *Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica (2019-2020)*. Relatório Técnico, São Paulo.

²³² Assis, L. F. F. G.; Ferreira, K. R.; Vinhas, L.; Maurano, L.; Almeida, C.; Carvalho, A.; Rodrigues, J.; Maciel, A.; Camargo, C. (2021) "TerraBrasilis: A Spatial Data Analytics Infrastructure for Large-Scale Thematic Mapping." *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 8, 513.

²³³ Strassburg, B; Brooks, T; Feltran-Barbieri, R. *et al.* (2017) Moment of truth for the Cerrado hotspot. *Nature Ecology & Evolution*, 1 (0099).

²³⁴ Brasil. (2021) *Comex Stat*. Ministério da indústria, comércio exterior e serviços.

²³⁵ Assis, L. F. F. G.; Ferreira, K. R.; Vinhas, L.; Maurano, L.; Almeida, C.; Carvalho, A.; Rodrigues, J.; Maciel, A.; Camargo, C. (2021) "TerraBrasilis: A Spatial Data Analytics Infrastructure for Large-Scale Thematic Mapping." *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 8, 513.

²³⁶ Spring, J. (2020) "Brazil may be exporting illegally deforested wood." *Reuters*, 04 mar. 2020.

(2) Las actividades de explotación minera en Brasil remontan a finales del siglo XVII, con el descubrimiento de minerales preciosos en el interior del país. Grandes cantidades de oro y hierro fueron encontradas en el actual estado de Minas Gerais, descritas como un gran corazón de oro en un pecho de hierro²³⁷. Esa zona era habitada por los indígenas Cataguá que, junto a otros pueblos, fueron exterminados a partir de las incursiones al interior para la explotación del oro²³⁸.

Al principio, las minas descubiertas fueron ocultadas a la Corona portuguesa para evitar los impuestos excesivos que serían exigidos por la metrópolis. Así, la empresa extractivista en Brasil empieza desde la ilegalidad en la búsqueda del oro y del oro rojo²³⁹, que era la forma con que se llamaba la esclavitud de indígenas en la colonia. Los indígenas capturados en el interior eran utilizados como mano de obra esclava para el transporte de los minerales extraídos. La esclavitud indígena ya estaba prohibida²⁴⁰ en la colonia portuguesa, así que el ciclo económico del oro se inició en Brasil a partir de modos y procesos que desafiaban tanto el derecho y la libertad indígenas como también el derecho y la ley coloniales.

Para el desarrollo de esas expediciones al interior profundo de la colonia, se reunían grupos de hombres llamados *bandeirantes* cuyo propósito era expandir la maquinaria colonial portuguesa al interior del territorio. Para ello, esos expedicionarios esclavizaban algunos grupos indígenas²⁴¹, iniciaban conflictos instrumentalizando las disputas entre pueblos indígenas rivales a su favor, y exterminaban aquellos pueblos que no podían esclavizar ni manipular a la guerra.

Los *bandeirantes* iban por la jungla explorando la colonia en una búsqueda intensiva por minerales preciosos. A través de la violencia practicada a los indígenas y también a la naturaleza, imponían sus intereses y modos a la tierra, deforestándola y explotándola en sus recursos. Esos grupos pueden ser comparados a organizaciones paramilitares²⁴² que, a través de una violencia al mismo tiempo ilegal e institucionalizada²⁴³, llevaban los intereses de la metrópolis en el desarrollo de la maquinaria colonial.

²³⁷ Galeano, E. (2004) *Las venas abiertas de América Latina*. ed. 76. México, DF: Siglo veintiuno. Pags.

²³⁸ Schwarcz, L. M. & Starling, H. M. (2015) *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das letras.

²³⁹ Hemming, J. (2017) *Ouro Vermelho*. São Paulo: edusp.

²⁴⁰ Portugal. (1570) *Lei sobre a liberdade dos gentios*, de 20 de marzo de 1570.

²⁴¹ Monteiro, J. (1994) *Negros da terra: Índios e bandeirantes nas origens de São Paulo*. São Paulo: Companhia das Letras. Hemming, J. (2017) *Ouro Vermelho*. São Paulo: edusp.

²⁴² Schwarcz, L. M. & Starling, H. M. (2015) *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das letras.

²⁴³ La ilegalidad aquí se enmarca por la prohibición de la Iglesia Católica y de la metrópolis respecto a la esclavitud de indígenas en Brasil. Además, como señalado anteriormente, las empresas de explotación minera fueron iniciadas por los *bandeirantes* sin que se contactase las autoridades coloniales portuguesas.

Pese a ello, después de la independencia de Brasil la figura de esos expedicionarios fue utilizada como símbolo del coraje, determinación y emprendimiento de los pueblos paulista y brasileño²⁴⁴. El arte producido en los siglos XIX y XX sirvió como discurso afirmativo de la heroicidad de los *bandeirantes*²⁴⁵. Así, ellos pasaron a representar aquéllos que propiciaron la expansión territorial del país y también los actores centrales que pusieron en práctica la idea de Brasil.

A pesar de esta tentativa exitosa de transformarlos en héroes de la patria, no todas las marcas de violencia dejadas por los *bandeirantes* lograron ser borradas de la historia. En el lenguaje, por ejemplo, persisten algunos términos utilizados por los indígenas de la época para describir a estos expedicionarios.

Así que la percepción de esos pueblos indígenas ya extintos respecto a los desbravadores puede ser inferida todavía por el nombre dado a uno de los más importantes *bandeirantes*. La palabra *Anhanguera* es formada por la conjunción de dos palabras en tupi: *anhang*, que significa espíritu temible, y *puêra*, que se refiere a algo que se fue o que es viejo. De esa unión se origina el apodo dado por los indígenas tupi al *bandeirante* Bartolomeu Bueno da Silva, el diablo viejo²⁴⁶.

Con ello, se puede constatar que el desarrollo histórico de la empresa extractivista minera en Brasil está enmarcado por la violencia, el exterminio, la esclavitud, la imposición y la ilegalidad. Estos rasgos fundamentales estructuran una base de valores que todavía persisten en el desarrollo de la explotación mineral en Brasil.

A pesar de esos momentos históricos específicos de alta en la explotación de oro y piedras preciosas, la minería en Brasil nunca había representado, hasta hace poco tiempo, uno de los principales motores de la economía del país. Entre 2000 y 2020, la participación de la explotación minera en el PIB creció cerca de 1120%. En 2020, sólo el hierro ocupó el segundo puesto de los productos más exportados del país, alcanzando una cifra de cerca de 42,2 billones de dólares. Todo eso debe ser contrastado todavía con una desaceleración del sector industrial en el país entre 2010 y 2020, que se encogió un 33%²⁴⁷.

Junto a la importancia económica que el sector minero viene alcanzando en las primeras décadas del siglo XXI, la representación política de sus intereses también crece en el

²⁴⁴ Schwarcz, L. M. & Starling, H. M. (2015) *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das letras.

²⁴⁵ Christo, M. C. V. (2002) "Bandeirantes na contramão da história: um estudo iconográfico." *Proj. História*, São Paulo, (24), jun, 307-335.

²⁴⁶ Dicionário Ilustrado Tupi Guarani. (2023) *Anhanguera*. Disponible en: www.dicionariotupiguarani.com.br

²⁴⁷ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021) *Produto Interno Bruto - PIB*. Rio de Janeiro: IBGE.

Congreso Nacional. En la legislatura 2019-2022, el Frente Parlamentario de la Minería estaba compuesto por un número significativo de parlamentarios: cerca de doscientos cuarenta y un diputados y senadores. Eso se debe a la fuerte inversión de ese sector en la candidatura de políticos al Legislativo brasileño. Fueron cerca de 12 millones de reales invertidos en las campañas electorales de 50 políticos en el año 2018²⁴⁸, donados en su mayoría por empresas mineras privadas.

Como resultado de esos aumentos en la participación económica y la representación de sus intereses en la política oficial, diversos proyectos de ley y propuestas de enmienda a la Constitución fueron propuestos con el fin de legalizar la explotación de minerales en el interior de tierras indígenas. Desde 1983, se propusieron veintinueve propuestas de ley (PL) y una propuesta de enmienda a la constitución (PEC) acerca de esta temática. Además, entre 2000 y 2020, la cantidad anual de pedidos de permiso dirigidos al gobierno federal para la ejecución de exploración y extracción de minerales en el interior de tierras indígenas creció cerca de 590%²⁴⁹.

A pesar de no haber legalizado la extracción de riquezas minerales en tierras indígenas, toda esa presión de intereses implicó un aumento de la minería ilegal en el país. Entre 1985 y 2020, el *garimpo*²⁵⁰ en tierras indígenas creció 495%²⁵¹, generando tanto la devastación ambiental provocada por la deforestación, como también la contaminación del suelo, ríos y seres vivos, y la entrada de enfermedades infecciosas.

En el año 2018, por la primera vez desde el inicio de los análisis, el *garimpo* ilegal superó el área de explotación ocupado por la industria mineral legal. Ese dato se mantuvo estable por los años siguientes de 2019 y 2020²⁵².

Entre todos los minerales explotados, el oro sigue siendo el más codiciado y también el más nocivo para los pueblos indígenas en Brasil. Considerando todas las solicitudes para la exploración y extracción legal de minerales en el interior de tierras indígenas, cerca del 37%

²⁴⁸ CIMI, Conselho Indigenista Missionário. (2018) *Congresso anti-indígena*. Os parlamentares que mais atuaram contra os direitos indígenas.

²⁴⁹ ANM, Agência Nacional de Mineração. (2021) *Requerimentos Minerários*. Ministério de Minas e Energia. Governo Federal do Brasil.; ISA, Instituto Socioambiental. (2021) *Principais minerais requeridos incidentes em Terras Indígenas no Brasil*.

²⁵⁰ En Brasil, se entiende por *garimpo* la explotación ilegal mecanizada y capitalizada realizada por grupos que se conforman como organizaciones criminales. Molina, L. P. org. (2023) *Terra rasgada: como avança o garimpo na Amazônia brasileira*. Brasília: Aliança em defesa dos territórios.

²⁵¹ Mapbiomas. (2021) *A expansão da mineração e do garimpo no Brasil nos últimos 36 anos. Destaques do mapeamento anual de mineração e garimpo no Brasil entre 1985 a 2020*. Disponible en: mapbiomas.org

²⁵² Mapbiomas. (2021) *A expansão da mineração e do garimpo no Brasil nos últimos 36 anos. Destaques do mapeamento anual de mineração e garimpo no Brasil entre 1985 a 2020*. Disponible en: mapbiomas.org

estaban relacionados con la explotación de oro²⁵³. En la explotación ilegal, el oro es el mineral más extraído, representando cerca de 86% de lo que se explota en los *garimpos* del país²⁵⁴.

Los motivos que explican la nocividad inherente de la explotación del oro en tierras indígenas son muy diversos. Entre ellos están: (a) el uso del mercurio en el proceso de extracción del mineral; (b) la gran variación en el precio del oro; (c) la deforestación y el desequilibrio ambiental generado.

(a) La minería, sea industrial o no, produce una cantidad enorme de residuos. Está estimado que para la extracción del oro se genere una proporción de residuos con relación al metal de cerca de 5 millones de partes residuales a cada parte de oro²⁵⁵. Además, el *garimpo* ilegal de oro utiliza el mercurio para separar el metal de esos residuos, contaminando los ríos con ese metal tóxico²⁵⁶. De ese modo, el mercurio entra en la cadena alimentaria de esas zonas, contaminando a las comunidades indígenas que utilizan la pesca como modo fundamental de su subsistencia.

(b) La rareza de ese metal y su valor simbólico como artículo de lujo y su utilización por los Estados nacionales para lastrar sus reservas monetarias son algunos de los aspectos que explican la volatilidad en el precio del oro. Además, este mineral está sujeto a la especulación de los mercados que no siguen las reglas de la oferta y demanda²⁵⁷. Toda esa inestabilidad hace que las búsquedas del mineral sean muy aceleradas, no planeadas y violentas, impactando de modo brusco en la dimensión socioambiental.

(c) La expansión del *garimpo* ilegal genera de modo inevitable un aumento en la deforestación que penetra en las tierras indígenas. La tala de árboles y la contaminación de los ríos son los dos impactos directos más perceptibles. Sin embargo, el desequilibrio ambiental generado también impacta en una dimensión social, pues contamina los alimentos y también propicia la multiplicación de los mosquitos transmisores de enfermedades infecciosas mortales como la malaria.

De hecho, las minerías industrial e ilegal, en tierras indígenas o en sus cercanías, vienen generando impactos socioambientales que amenazan la propia supervivencia de las comunidades indígenas en el país. Los incidentes de Mariana en 2015 y Brumadinho en 2019,

²⁵³ ISA, Instituto socioambiental. (2021) *Principais minerais requeridos incidentes em Terras Indígenas no Brasil*.

²⁵⁴ Mapbiomas. (2021) *A expansão da mineração e do garimpo no Brasil nos últimos 36 anos. Destaques do mapeamento anual de mineração e garimpo no Brasil entre 1985 a 2020*. Disponible en: mapbiomas.org

²⁵⁵ Diamond, J. (2006) *Colapso - Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen*. Traducción de Ricardo García Perez. Barcelona: Random House Mondadori.

²⁵⁶ Molina, L. P. org. (2023) *Terra rasgada: como avança o garimpo na Amazônia brasileira*. Brasília: Aliança em defesa dos territórios.

²⁵⁷ Diamond, J. (2006) *Colapso - Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen*. Traducción de Ricardo García Perez. Barcelona: Random House Mondadori.

que resultaron en el rompimiento de dos barreras de residuos minerales en esas localidades, impactaron directamente en la vida de comunidades indígenas de las cercanías.

Respecto al desastre en Mariana, los pueblos indígenas Tupiniquim, Guarani y Krenak fueron directamente afectados por la rotura de la represa. La lama tóxica antes contenida por la barrera contaminó el río Doce generando graves daños a la salud, al acceso a agua y la alimentación de esas comunidades indígenas²⁵⁸. En Brumadinho, los pueblos Pataxó y Pataxó Hã-hã-hãe también fueron afectados por la rotura de la represa de residuos de la minería industrial²⁵⁹.

En esos dos casos, más allá de los impactos inmediatos de la falta de agua potable, la contaminación del río y suelo, la muerte de los peces, y los daños a la salud, los pueblos indígenas también sufrieron con la destrucción de sitios sagrados y la muerte de ancianos, que llevaban consigo muchos conocimientos ancestrales.

Además de esos dos desastres socioambientales causados por la minería industrial, la situación vivida por el pueblo indígena Yanomami respecto al *garimpo* ilegal en sus tierras también merece mencionarse. Desde 2018 hasta 2022, la invasión del territorio Yanomami alcanzó cifras de devastación sin precedentes. Cerca de 56% de la población Yanomami ha sufrido impactos directos del *garimpo* ilegal, como la contaminación por mercurio y epidemias de enfermedades contagiosas como la malaria. Además, cerca de seiscientos kilómetros de ríos han sido impactos por la contaminación del *garimpo* en la tierra indígena Yanomami²⁶⁰.

Por todo lo expuesto, el desarrollo de las actividades mineras legales o ilegales, en el interior de tierras indígenas o en sus cercanías, generan un gran impacto en la supervivencia de los pueblos indígenas en Brasil. Teniendo en cuenta los últimos acontecimientos y también todo un contexto histórico de desprecio a los indígenas, el desarrollo de la explotación minera en Brasil está condicionado por valores e intereses claramente anti-indígenas. Esos valores se expresan a partir de la represión, criminalización, racismo, menosprecio, vejación y exclusión de los indígenas.

²⁵⁸ Urquiza, A. H. A. & Rocha, A. O. (2019) “O desastre ambiental de Mariana e os Krenak do rio Doce.” *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, 16(35), 191-218.

²⁵⁹ Silva, A. A. *et al.* (2019) “O impacto do rompimento da barragem de Brumadinho na aldeia Naô Xohã.” *Sustainability in Debate*, Brasília, 10(3), 195-211.

²⁶⁰ Hutukara Associação Yanomami. (2022) *Yanomami sob ataque. Garimpo ilegal na terra indígena Yanomami e propostas para combatê-lo*. Boa Vista: Hutukara Associação Yanomami.

(3) Los intereses dominantes en Brasil enmarcan y componen una base de valores que propician la ejecución de actividades económicas extractivas en el país. Desde la colonización hasta la actualidad, entre continuidades y rupturas, esos aspectos siguen influyendo en los contextos jurídico, político, económico y social del país.

Esa continuidad presente en la dinámica extractivista está enmarcada por la persistencia de efectos heredados en la historia de Brasil, como los procesos de expropiación de los territorios indígenas, la colonización y la esclavitud, que, juntos, conforman una estructura basada en la desigualdad y violencia en el país²⁶¹. A partir de esos modos, se estructuró en el país una maquinaria colonial que, entre continuidades, rupturas y cambios, sigue en funcionamiento con el fin de mantener el desarrollo un proceso de apropiación, expropiación de tierras y explotación de recursos²⁶².

Una de las rupturas históricas presentes en ese modelo colonial de apropiación y destrucción es el llamado nuevo extractivismo. En el neoextractivismo muchos elementos coloniales se mantienen, pero otros también son añadidos a la dinámica²⁶³, cambiando el modelo anterior. Entre los muchos rasgos que innovan en esa coyuntura extractivista actualizada están: (a) los impactos locales resultados de un comercio global; (b) una participación activa de los Estados nacionales; y (c) el agravamiento de tensiones territoriales e impactos socioambientales²⁶⁴.

(a) La expansión de las fronteras de las *commodities* en una economía global tiene efectos en la estructura económica y organización de las tierras en Brasil. La expansión del frente agroganadero y el aumento de la producción minera legal e ilegal en el país resultan de demandas externas por carne de vacuno, hierro y oro. De ese modo, el desarrollo del neoextractivismo en Brasil impacta directamente en la devastación y pérdida de territorios preservados como las reservas ambientales y tierras indígenas.

(b) En ese proceso, queda clara la actuación del Estado brasileño de por lo menos dos modos distintos: uno activo y directo; y otro omisivo e indirecto. De manera activa y directa,

²⁶¹ Gómez Isa, F. (2011) *Repairing historical injustices: indigenous peoples in post-conflict scenarios*. En Oré Aguilar, G. & Gómez Isa, F. *Rethinking transitions. Equality and social justice in societies emerging from conflict*. Cambridge: Intersentia, 265-300.

²⁶² Diniz, D., Espinoza, F. y Gómez Isa, F. (2021) *Direito à terra dos povos indígenas no Brasil: entre insuficiências e potencialidades*. São Leopoldo: Casa Leiria.

²⁶³ Svampa, M. (2019) *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. Guadalajara: Calas.

²⁶⁴ Gudynas, E. (2009) "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo." En *Extractivismo, Política y Sociedad*. Schuldt, J. et al. Quito: Caap-claes, 187-225.

la estructura de representación política del Estado pasa a estar cada vez más involucrada con los intereses de la agroindustria y de las industrias extractivistas. Estas amplían su poder político en el Congreso Nacional a través de la financiación de candidaturas políticas y de la creación de frentes parlamentarios que defienden sus aspiraciones.

Por otro lado, el Estado brasileño también fue connivente con ilegalidades²⁶⁵ que al final beneficiaban los intereses dominantes de la agroindustria e industria extractiva. En ese sentido, se puede destacar la omisión estatal en el aumento de las deforestaciones, invasiones de tierra, incendios en el país y en tierras públicas protegidas por la ley.

(c) Como consecuencia del desarrollo de una dinámica neoextractivista en Brasil, la dimensión socioambiental se ve todavía más perjudicada en el país. La demanda global por las *commodities* impacta en una disminución de la actividad industrial que, por ende, pierde espacio frente al desarrollo de una agroindustria ganadera y una industria minera cada vez más fuerte económica y políticamente. Esas industrias, a su vez, se expanden territorialmente destruyendo la naturaleza y descomponiendo garantías socioambientales.

Considerando esos aspectos de la dinámica neoextractivista, se puede constatar que Brasil está sometido a intereses y necesidades ajenas que le atribuyen una vocación agroganadera y extractivista al país, así como un rol específico en la economía global. Con ello, el país continúa sirviendo de zona proveedora de recursos minerales como hierro y oro, y productos agroganaderos.

Ante lo expuesto, queda claro que, para analizar el desarrollo de un fenómeno como el incumplimiento en la demarcación de tierras indígenas en Brasil, no es suficiente analizar sólo los actores políticos, económicos y jurídicos dominantes. En efecto, cabe analizar todo el conjunto de valores y aspiraciones que motiva a estos grupos, además de las tramas de poder que articulan.

1.4 – Los valores, aspectos y tramas que enmarcan la realidad jurídica en Brasil

Desde la mirada elegida en la presente investigación, no sería factible concebir el derecho como la única fuente para la comprensión e interpretación de la realidad jurídica. Así

²⁶⁵ Véase Gonçalves, D. O. D.; Espinoza, F.; Carvalho, G. B. V. (2021) “Violência contra terras indígenas no Brasil e a precária punibilidade de seus agentes.” *Revista Culturas Jurídicas*, 8(20), 109-130.

que un análisis puro de lo jurídico estatal supondría una percepción sesgada e irreal de los problemas sociales.

A pesar de que algunos de esos problemas puedan agravarse o incluso resultar de cuestiones jurídicas (como omisiones; cambios de interpretación, incoherencias e inestabilidades jurídicas), en realidad, sus causas suelen estar involucradas con aspectos más allá de lo jurídico.

Para analizar las razones e intereses que instrumentalizan los derechos para el cumplimiento de aspiraciones políticas y económicas dominantes, se hace necesario reconstituir (1) el conjunto de valores, (2) los aspectos que estructuran la realidad jurídica en el país y también (3) las tramas de poder que los articulan.

De hecho, enfocándose en la política territorial indigenista en Brasil y la insuficiencia e inconstancia en su desarrollo, el objetivo aquí es reconstituir los valores sobre los cuales ese derecho está anclado y también los aspectos transversales y las tramas que influyeron y atraparon su desarrollo en distintos momentos de la historia del país.

(1) Los valores representan el repertorio ideológico y simbólico que anima, razona y fundamenta los aspectos que estructuran el fenómeno jurídico. El conjunto de intereses y aspiraciones que los valores conllevan impacta en la producción de dinámicas ancladas en el pasado, desarrolladas en el presente y que, por ende, definen el futuro.

Estos valores son responsables de enmarcar una trama estructurada que limita y moldea las posibilidades de cumplimiento de los derechos. Así que, antes de iniciar la búsqueda de los porqués del incumplimiento del derecho a la tierra, se hace necesario analizar cuáles son los valores que han impactado el desarrollo del fenómeno jurídico en Brasil.

Para analizarlos más detenida y sistemáticamente, los valores fundamentales del país se han dividido de acuerdo con sus ámbitos de influencia, a saber: (a) cultural; (b) económico; (c) político; y (d) social. La finalidad es catalogar los valores que más han impactado históricamente el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el país.

(a) La dominación cultural – El primer valor que inaugura la idea de Brasil es la dominación de una cultura sobre las demás. El proceso multicultural en América Latina se inicia a partir de la agresión física, moral, cognitiva y cultural hacia los pueblos indígenas²⁶⁶,

²⁶⁶ Martínez de Bringas, A. (2008) “Los pueblos indígenas ante la construcción de los procesos multiculturales. Inserciones en los bosques de la biodiversidad.” En: Martínez, A. R. et al. *Teoria crítica dos direitos humanos no século XXI*. Porto Alegre: EDIPUCRS, p. 269-298.

y en ello Brasil no es una excepción. En el proceso de colonización del país, las bases de las sociedades indígenas, sus modos, costumbres y valores fueron negados o completamente destruidos²⁶⁷.

El resultado práctico de este valor cultural ha sido la imposición de un orden precario que se legitima y se constituye a partir de la supresión, marginalización y destrucción del otro. Así que los modos, saberes, cosmovisiones y derechos de los pueblos indígenas fueron sistemáticamente disminuidos y negados en Brasil.

A pesar de que el origen de este valor esté involucrado con el pasado colonial del país, su existencia e influencia persisten en las tramas de la sociedad brasileña por tratarse de un aspecto fundamental a su constitución. La continuación de las dinámicas coloniales instauradas en el país a pesar del fin del colonialismo, es decir, la colonialidad²⁶⁸, es un rasgo que estructura y condiciona el país en todos los ámbitos, incluso en lo cultural. Así que los moldes establecidos en el pasado continúan influyendo en el presente.

Si antes los modos, costumbres y valores de la cultura europea eran el parámetro para el ejercicio de la dominación cultural, posteriormente, la cultura de la sociedad brasileña dominante, como su sucesora, sigue repitiendo muchas de sus características. En ese marco, las sociedades indígenas siguen diferenciadas de la sociedad brasileña hegemónica y, por lo tanto, continúan siendo impactadas por los efectos de la imposición de los modos, costumbres, valores y derechos ajenos, mientras los suyos son negados o destruidos.

Este valor repercute en el ámbito jurídico de los pueblos indígenas en Brasil a partir de la elaboración de los derechos indigenistas, que están pensados desde otros parámetros, diferentes, y muchas veces contrarios a aquéllos de las comunidades indígenas. La dominación cultural en el campo del derecho también supone una práctica judicial sesgada a los valores e intereses hegemónicos, e inhabilitada para analizar los derechos de los pueblos indígenas desde sus propias cosmovisiones.

(b) La apropiación de tierras, el latifundio y la producción agroganadera – La empresa colonial en Brasil fue constituida como un medio para los fines de apropiación masiva de la tierra. Con ello, el exterminio o la aculturación de los indígenas fue una parte imprescindible del proceso de conquista²⁶⁹. Sin embargo, la finalidad principal de la desposesión y

²⁶⁷ Ribeiro, D. (1995) *O povo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras.

²⁶⁸ Grosfoguel, R. (2012) *Hacia la descolonización de las ciencias sociales*. [Entrevista concedida a] Alberto Arribas Lozano e Nayra García-González. Universidad de Granada, Granada, p. 71-101.

²⁶⁹ Diniz, D., Espinoza, F. y Gómez Isa, F. (2021) *Direito à terra dos povos indígenas no Brasil: entre insuficiências e potencialidades*. São Leopoldo: Casa Leiria.

desplazamiento de los habitantes originarios fue el desarrollo de las actividades económicas exploratorias y productivas.

Durante la colonización y los años del Imperio, Brasil se desarrolló como una empresa esclavista enfocada en los latifundios para el monocultivo de la caña de azúcar, en un primer momento, y del café, en un segundo momento²⁷⁰. Siglos después, la explotación de la tierra ha continuado como el centro de la economía brasileña. A pesar del proceso de industrialización del país en siglo XX, los terratenientes mantuvieron su influencia y poder político prácticamente intocables²⁷¹. Ya en el siglo XXI, la agroindustria, además de incrementar su representación en el Poder Legislativo, volvió a predominar en las exportaciones como el principal sector de economía brasileña.

Los resultados prácticos de estos valores económicos fueron la reproducción de sistemas y estructuras injustas de apropiación y acumulación de la tierra y de explotación de los recursos naturales y la fuerza de trabajo. A causa de ellos, se originaron las violencias cometidas contra los pueblos indígenas, y también el latifundio, la esclavitud y la destrucción del medio ambiente. Estas herencias del pasado colonial son huellas que persisten en Brasil produciendo efectos que perduran en la actualidad.

Las diversas violencias sufridas por los pueblos indígenas durante la época colonial, como la violencia física, el exterminio, la aniquilación de culturas, saberes y lenguas, la expropiación de los territorios e intentos de aculturación, no están restringidas a las dinámicas del pasado. Los pueblos indígenas en Brasil siguen sufriendo los ataques contra sus tierras, que se ven reflejados en violencia física, asesinatos e invasiones²⁷².

El dominio de la gran propiedad privada ha impactado en la distribución de tierras, riquezas y poder en el país, siendo un gran obstáculo a la expansión de la ciudadanía en Brasil. La esclavitud también ha dejado huellas profundas en la sociedad brasileña, pues a pesar de su abolición a finales del siglo XIX, sigue siendo la raíz de muchos problemas crónicos en el país como el racismo y la desigualdad social²⁷³.

La repercusión de estos valores económicos en el ámbito jurídico de los pueblos indígenas se concentra principalmente en la articulación de los sectores anti-indígenas, como la élite agroganadera, del latifundio y del monocultivo. Aunque la Constitución de 1988 reconozca el derecho a la tierra de los pueblos indígenas, estos valores presentes en la realidad

²⁷⁰ Ribeiro, D. (1995) *O povo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras.

²⁷¹ Schwarcz, L. M. & Starling, H. M. (2015) *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das letras.

²⁷² Diniz, D., Espinoza, F. y Gómez Isa, F. (2021) *Direito à terra dos povos indígenas no Brasil: entre insuficiências e potencialidades*. São Leopoldo: Casa Leiria.

²⁷³ Carvalho, J. M. (2015) *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

jurídica del país siguen impactando negativamente en el cumplimiento de este derecho. A través de una intensiva judicialización de las cuestiones indígenas y la influencia de la agroindustria en el Poder Legislativo, este grupo económico ha logrado obstaculizar la aplicación y la materialización del derecho a la tierra.

(c) El clientelismo y patrimonialismo en el Estado – El clientelismo en Brasil es un fenómeno histórico enraizado en la política del país²⁷⁴. A partir de este aspecto se ha organizado una administración paralela en el país, en la cual el aparato público estatal se enfoca en el cumplimiento de intereses privados²⁷⁵. Este valor presente en las fundaciones y cultura política del país es considerado como una de las explicaciones para la no separación entre las esferas pública y privada en Brasil²⁷⁶.

Junto a ello, el patrimonialismo, como base de la estructura socioeconómica del país, también sería una de las causas para la confusión entre lo público y lo privado, además de ser la causa de las relaciones clientelares²⁷⁷. Según Faoro, el patrimonialismo es un valor impregnado en el Estado y sociedad brasileñas y su fuerte presencia impacta en la característica no democrática, particularista y basada en privilegios del ejercicio político en el país²⁷⁸. Como principal herencia colonial brasileña, el patrimonialismo ha generado la negación de lo humano y sus derechos, la protección casi irrestricta de la propiedad privada por el Estado y el compromiso del aparato estatal en atender intereses privados²⁷⁹.

Ante todo ello, el carácter patrimonialista y clientelar del Estado brasileño hace que la labor de reconocer, proteger y materializar derechos de los pueblos indígenas sea un gran reto, en especial, respecto al derecho a la tierra. La contraposición entre los intereses de las élites rurales terratenientes y agroindustriales amparadas por la estructura estatal cooptada, frente a las demandas de los pueblos indígenas, ha resultado en un desarrollo insuficiente de las políticas indigenistas a lo largo del tiempo.

En ese marco, el aparato público estatal se revela infiltrado por estos intereses privados que no permiten la plena materialización y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Las presiones de estos sectores anti indígenas en los tres poderes del Estado

²⁷⁴ Gonçalves, A. (2011) “Notas sobre o clientelismo político no Brasil.” *Leopoldianum*, 37(101/102/103), 97 – 130.

²⁷⁵ Schwarcz, L. M. & Starling, H. M. (2015) *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das letras.

²⁷⁶ Carvalho, J. M. (2015) *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

²⁷⁷ Carvalho, J. M. (2015) *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

²⁷⁸ Faoro, R. (2001) *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo.

²⁷⁹ Carvalho, J. M. (2015) *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

dificultan los procesos de reconocimiento y cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas a través de la creación de obstáculos político-institucionales²⁸⁰.

(d) La jerarquía de intereses y derechos – El desarrollo del Estado brasileño, enmarcado por la atención de los intereses de una élite política y económica patrimonialista, ha contribuido a la formación de una sociedad fuertemente jerarquizada y desigual en el país²⁸¹. Con el fin de mantener sus privilegios y garantizar su reproducción social²⁸², esta élite ha utilizado del derecho estatal como instrumento de garantía, coerción y legitimación de sus intereses privados²⁸³.

Pese a ello, los grupos sociales también han logrado ejercer su presión política a través de una intensa movilización social, ocasionando la positivación de derechos que atienden a sus demandas. En ese marco, los derechos estatales pueden representar los intereses dominantes de las élites políticas y económicas, y, al mismo tiempo, las aspiraciones de sectores populares. Aunque no haya en el texto constitucional ninguna diferenciación entre estos tipos de derechos, su aplicación y materialización los diferencia en la práctica.

El derecho a la tierra, a pesar de un inicio intenso de materialización, fue obstaculizado a lo largo del tiempo a través de decretos presidenciales y tesis jurídicas que lo limitaron, disminuyendo la intensidad de la política demarcatoria hasta su completa parálisis. Mientras tanto, los derechos patrimoniales no son tan intensamente debatidos ni reinterpretados por las cortes judiciales, y han sido ampliamente reconocidos en la sociedad y aplicados por el poder político. De ese modo, la jerarquía de los derechos en Brasil enmarca una separación entre los derechos instrumentalizados por los intereses dominantes y aquéllos que los contrarían.

Los intereses y derechos jerarquizados, junto a la cooptación de lo público por lo privado, hacen que el reconocimiento y la materialización de los derechos constitucionales de los pueblos indígenas sean un gran reto en Brasil. De ahí que, en la labor de analizar el fenómeno de cumplimiento de un derecho constitucional indigenista, es imprescindible establecer cuáles son los valores, aspectos estructuradores y tramas presentes en la formación del Estado brasileño que lo obstaculizan.

²⁸⁰ Algunos de estos obstáculos anti indígenas son: la elaboración de parámetros interpretativos limitadores, tesis jurídicas restrictivas, leyes contradictorias a la Constitución y decretos presidenciales que limitan o inviabilizan la aplicación del derecho a la tierra.

²⁸¹ Carvalho, J. M. (2015) *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

²⁸² Souza, J. (2007) *A elite do atraso. Da escravidão à lava jato*. Rio de Janeiro: Leya. Gramsci, A. (2007). *Cadernos do Cárcere* (v. 3). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

²⁸³ Weber, M. (1991) *Economia e Sociedade*. Brasília: UnB.

Ante todo este conjunto de valores orientados a aniquilar, vaciar y suplantar el derecho indígena a la tierra, se ha sedimentado en el Estado brasileño un derecho debilitado, fracturado y sesgado hacia intereses y aspiraciones que son ajenos y contrarios a los pueblos indígenas. En ese marco, la predisposición anti-indígena en los valores que enmarcan el aparato jurídico estatal se revela como un aspecto esencial para comprender por qué y cómo el derecho a la tierra tiene una trayectoria de cumplimiento tan inconstante.

(2) Más allá de los valores que constituyen la sociedad brasileña e impregnan en el aparato estatal, algunos aspectos que estructuran la realidad jurídica en el país atraviesan los momentos históricos impactando en el desarrollo actual del fenómeno jurídico. Estos aspectos son transversales en el *lithos*²⁸⁴ jurídico constitucional, compuesto por dinámicas pasadas que se reinventan, o impactan desde las bases, los nuevos procesos de cumplimiento del derecho a la tierra. Estos aspectos estructurantes son: (a) la violencia; (b) el hueco en las fundaciones y las fallas estructurales; y (c) la incompatibilidad entre el derecho territorial indígena y la propiedad privada.

(a) La violencia – Analizando el largo recorrido histórico brasileño, desde la colonización hasta el Imperio y la República, un aspecto fundamental se revela siempre presente: la violencia. En momentos distintos, a veces con más o menos intensidad, y asumiendo diferentes características y especificidades, la violencia es un rasgo constante en el desarrollo de la idea de Brasil.

Pese a la importancia de esa característica fundamental para comprender el país, la violencia no es de hecho un valor o rasgo, pues no representa un fin en sí misma. La violencia se trata más bien de un *modus operandi* a través del cual los valores dominantes logran constituir los rasgos centrales de la realidad construida. Así que la violencia es una característica transversal, impregnada en la trama constituyente de la realidad social, política, económica y jurídica en Brasil.

Considerando la amplitud de la violencia enraizada en Brasil, los impactos que produjo y sigue produciendo son los más diversos. Entre todos los tipos de violencia cometidas contra los pueblos indígenas se destacan dos muy enfocadas y específicas: (i) el etnocidio; y (ii) el epistemicidio.

²⁸⁴ Se refiere a las distintas capas que se acumulan en el tiempo formando la base que determina las (im)posibilidades de aplicación y funcionamiento de los derechos.

(i) El etnocidio está relacionado con la violencia física, es decir, con los actos contra los cuerpos y las vidas indígenas, sea a través de masacres directas o indirectas. Por un lado, las masacres directas estuvieron más involucradas con las llamadas guerras justas²⁸⁵ durante la conquista, consolidación y expansión de la colonia. En ese sentido, también cabe señalar el uso de rivalidades interétnicas que eran manipuladas y estimuladas por los colonos con el fin de esclavizar o exterminar comunidades indígenas²⁸⁶. El proceso violento cuya finalidad es conducir los pueblos al exterminio físico y también étnico y cultural se llama etnocidio²⁸⁷.

Las masacres indirectas fueron utilizadas en el pasado colonial y en períodos más recientes. Una de las técnicas usadas para ello fue la propagación de enfermedades contagiosas²⁸⁸, como en el caso del exterminio del pueblo Goitacá, a través de ropas contaminadas con varicela dejadas en las aldeas por los colonos²⁸⁹. En la actualidad, la invasión, la deforestación y el *garimpo* ilegal en tierras indígenas también han repercutido en situaciones de grave emergencia sanitaria²⁹⁰. Así que los actos desarrollados en contra los pueblos indígenas se reinventan en el tiempo, sin perder el rasgo central de la violencia.

(ii) El epistemicidio se refiere a un conjunto de dinámicas dirigidas a la destrucción de los modos de ver, pensar e interpretar el mundo. La finalidad es aniquilar las formas de elaboración de conocimiento de los pueblos que eran colonizados, destruyendo sus cosmovisiones para imponerles formas y modos que les son ajenos. Se trata de un proceso de supresión estructural de las producciones culturales, deslegitimando tanto sus conocimientos como la forma de entenderlos y elaborarlos²⁹¹.

Uno de los ámbitos en que opera ese proceso de desprecio y olvido de la producción de conocimiento indígena es en el aspecto jurídico. Los derechos elaborados por los pueblos, con base en sus aspiraciones e intereses, a través de sus propios procesos de organización y representación, y anclados en sus perspectivas y cosmovisiones, fueron sistemáticamente retirados, borrados y olvidados. En cambio, se impusieron derechos ajenos, desplazados de los contextos culturales, sociales, económicos y políticos de los pueblos indígenas.

²⁸⁵ Martínez de Bringas, A. (2003) “Los pueblos indígenas y el discurso de los derechos.” *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, 24. Bilbao: Universidad de Deusto.

²⁸⁶ Monteiro, J. M. (1994) *Negros da terra. Índios e bandeirantes nas origens de São Paulo*. São Paulo: Companhia das letras.

²⁸⁷ Tukano, A. (2019) *Tembetá - Revista de Cultura*. Rio de Janeiro: Beco do azougue; Baniwa, G. [Luciano, G. J. S.] (2006) *O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje*. Brasília: Museu Nacional.

²⁸⁸ Cunha, M. C. (1994) “O futuro da questão indígena.” *Estudos Avançados*, 8(20), 121-136.

²⁸⁹ Bueno, E. (1999) *Capitães do Brasil: a Saga dos Primeiros Colonizadores*. Rio de Janeiro: Objetiva.

²⁹⁰ Hutukara Associação Yanomami. (2022) *Yanomami sob ataque. Garimpo ilegal na terra indígena Yanomami e propostas para combatê-lo*. Boa Vista: Hutukara Associação Yanomami.

²⁹¹ Carneiro, A. S. (2005) *A Construção do Outro como Não-ser como fundamento do Ser*. São Paulo: FUESP.

(b) El hueco en los fundamentos y las fallas estructurales – A partir de esas dinámicas violentas ejecutadas contra los pueblos indígenas en Brasil se desarrolló un largo proceso basado en la destrucción y suplantación de las costumbres, modos de resolución de conflictos y organización social de los pueblos indígenas. Además, se aniquilaron los contenidos y las formas de pensar, constituir y materializar derechos vernáculos.

Se entiende por vernáculos aquellos derechos autóctonos, generados por los pueblos indígenas desde de sus valores e intereses; animados por las aspiraciones de la comunidad; legitimados por los modos colectivos de participación, representación, organización y gestión; formulados a partir de sus cosmovisiones y perspectivas; y gestionados por procedimientos propios para su puesta en práctica.

La pérdida violenta de esos parámetros produjo un hueco en los fundamentos y diversas fallas en la estructura del fenómeno jurídico en Brasil. Las múltiples experiencias de derecho indígena fueron aniquiladas, borradas, disminuidas o sometidas, así como los pueblos que las elaboraban y ponían en práctica. La implosión de esa base de derechos resultó la apertura de un hueco en los fundamentos de la sociedad colonial brasileña; una ausencia original que es tan profunda como los problemas que genera.

Ese hueco inaugural dejado por el desarrollo de las dinámicas coloniales en Brasil representa el gran fallo en la estructura sobre la cual el país está erigido. Así, representa «el conflicto matriz que da cuerpo a todas las fracturas existentes como consecuencia de la conquista del Nuevo Mundo».²⁹²

La negación radical de lo indígena y de la pluralidad originaria de sus modos de producción y práctica de derechos condenó al sistema jurídico emergente a erigirse sobre una base débil, inestable y fracturada. A partir de la implosión de las estructuras de decisión y del repertorio de derecho indígenas, además de imposibilitar la construcción de un primer pluralismo jurídico intercultural, la metrópoli logró imponer su derecho, enmarcado por valores y estructuras ajenos a los de los pueblos indígenas.

Con ello, la existencia de un hueco fundamental, abierto por el desarrollo violento de la maquinaria colonial, sirvió para generar la ausencia sobre la cual la hegemonía del derecho colonial europeo logró imponerse, encarnándose de manera plena²⁹³. Esa fractura inaugural

²⁹² Martínez de Bringas, A. (2003) “Los pueblos indígenas y el discurso de los derechos.” *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, 24. Bilbao: Universidad de Deusto, p. 10.

²⁹³ Laclau, E. (2000) *La imposibilidad de la sociedad*. 2 ed. Buenos Aires: Nueva Visión.

produjo un hoyo profundo, el cual se intenta rellenar forzosamente con un derecho de contenidos y modos ajenos a los originarios de la tierra.

Todas esas violencias y las ausencias que han producido impactan en la estructura sobre la cual el fenómeno jurídico se sostiene y se desarrolla en Brasil, ocasionando «un Estado fallido, débil, incapacitado para la pervivencia y sostenibilidad de la democracia y de la cultura de los derechos humanos».²⁹⁴

(c) La incompatibilidad entre el derecho territorial indígena y la propiedad privada – Analizando el funcionamiento de la maquinaria colonial de destrucción del derecho indígena e imposición de un derecho ajeno, se constata la violencia como un *modus operandi* de las dinámicas coloniales y el hueco fundamental como una consecuencia directa de la puesta en práctica de ese proyecto colonial. Pese a ello, todavía falta investigar cual es la finalidad de la destrucción y reemplazamiento de las estructuras y contenidos de derecho originarios del país.

En el proceso de colonización de Brasil, la expansión hacia el interior del país y el establecimiento territorial eran los objetivos primordiales. El obstáculo más importante al desarrollo continuo de esa empresa eran los pueblos indígenas y el vínculo que mantenían con sus tierras ancestrales. Así que la aniquilación de los derechos territoriales constituyó una importante herramienta de descrédito de las reivindicaciones sobre las tierras indígenas.

Además, los derechos indígenas a sus tierras ancestrales mantienen características que van en contra de los valores e intereses que sostienen las bases del derecho a la propiedad privada. Así, eran entendidas como amenazas a la expansión y hegemonía del derecho de propiedad de base occidental.

Los rasgos diferenciales que enmarcan el derecho a la tierra, valorados desde las perspectivas de los pueblos son esencialmente la ancestralidad, la falta de apropiabilidad y la colectividad.

El vínculo ancestral se contrapone a los derechos de venta y herencia, pues el territorio pertenece al pueblo que mantuvo y mantiene relaciones culturales colectivas en su espacio. De la misma manera, las tierras defendidas como bienes comunes de toda una colectividad, impide los intentos ajenos de explotación de los territorios y sus recursos naturales²⁹⁵.

²⁹⁴ Martínez de Bringas, A. (2020) “El reconocimiento del genocidio como estrategia instituyente para la reparación de los derechos colectivos y la memoria indígena.” En: Sánchez Rubio, D. Cruz Zúñiga, P. (orgs.). *Poderes constituyentes, alteridad y derechos humanos. Miradas críticas a partir de lo instituyente, lo común y los pueblos indígenas*. Madrid: Dykinson, p. 199.

²⁹⁵ Martínez de Bringas, A. (2020) “El reconocimiento del genocidio como estrategia instituyente para la reparación de los derechos colectivos y la memoria indígena.” En: Sánchez Rubio, D. Cruz Zúñiga, P. (orgs.). *Poderes constituyentes, alteridad y derechos humanos. Miradas críticas a partir de lo instituyente, lo común y los*

Si fueran mantenidas por la estructura de derechos que se constituía en el país, esas características podrían amenazar los valores fundamentales para el establecimiento y desarrollo de la propiedad privada. Con ello, la apropiación de las tierras habitadas por los pueblos indígenas se tornó el foco de la empresa colonial, sea aniquilando, desplazando o esclavizando las poblaciones que las habitaban²⁹⁶.

Los valores y aspectos transversales presentes en la formación y desarrollo del Estado brasileño tienen un gran impacto en la manera en la que el derecho a la tierra es materializado. Por lo tanto, comprender la articulación de estas características en las tramas de poder del país es todavía más esencial para un análisis enfocado en el fenómeno de cumplimiento de un derecho. A partir de las relaciones de poder e influencia establecidas entre las élites políticas y económicas y el Estado brasileño, se hace posible analizar los intereses que animan la obstaculización del derecho a la tierra.

(3) Las tramas de poder de los grupos dominantes en Brasil «forman parte del suelo, el piso o la tierra de las relaciones de poder cotidianas y diarias que rodean y se internan en los poderes del Estado»²⁹⁷. De ese modo, el fenómeno jurídico en el país se desarrolla enmarcado por valores e intereses impregnados en las fundaciones de la nación y enredado en las tramas de poder constituidas que se mezclan a las estructuras del Estado.

El Estado brasileño, así como la mayoría de los Estados de América Latina, no se constituye plenamente como un Estado de derecho, en el cual predominan el imperio de la ley y la división de los poderes²⁹⁸. Así que se trata más bien de un Estado clientelar, en el cual ciertos intereses dominan la maquinaria pública y sesgan los aparatos jurídicos para el cumplimiento de sus aspiraciones.

Las fisuras estructurales en la fundación del país permitieron que se estableciera una red de poder mucho más duradera e influyente que los gobiernos oficiales. Se trata de una trama que ha perdurado por seis siglos, resistiendo a diversas transformaciones y desafíos en el

pueblos indígenas. Madrid: Dykinson, p.193-240.

²⁹⁶ Diniz, D., Espinoza, F. y Gómez Isa, F. (2021) *Direito à terra dos povos indígenas no Brasil: entre insuficiências e potencialidades*. São Leopoldo: Casa Leiria.

²⁹⁷ Sánchez Rubio, D. (2020) “Materiales preliminares para un análisis crítico del poder constituyente.” *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, 23, p.73.

²⁹⁸ Gallardo, H. (2010) “Teoría crítica y derechos humanos. Una lectura latinoamericana”, *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, San Luis Potosí, 2(4). p. 63.

contexto nacional²⁹⁹. A través de su continuidad³⁰⁰, esta trama se enraizó y se estableció como la fuerza más relevante en los ámbitos político, social, económico y jurídico del país.

Durante la mayor parte de la historia de Brasil, los grupos dominantes han sido compuestos por los terratenientes, productores de caña de azúcar, café, soja y criadores de ganado. Durante la colonia, el imperio y las repúblicas, Brasil estuvo bajo el control de las élites agrarias, mineras y ganaderas. Desde la oligarquía del azúcar en el Nordeste de los siglos XVI y XVII³⁰¹, la élite del oro en Minas Gerais del siglo XVIII³⁰², la oligarquía del café y la leche en São Paulo y Minas Gerais en los siglos XIX y XX³⁰³, hasta la actual élite agroganadera con fuerte representación en el Congreso Nacional³⁰⁴.

Pese al largo período de tiempo entre esos grupos, mantuvieron dinámicas semejantes de control económico e influencia política. Con la finalidad de ejecutar sus intereses insaciables de expansión y monopolio, esos grupos hegemónicos siempre se han valido de otros grupos más numerosos y con condiciones precarias de vida. Ejecutando la idea y el proyecto de Brasil, esas élites han cooptado obreros brasileños³⁰⁵ para poner en práctica las acciones que se dirigían al desarrollo de sus actividades económicas agrarias, mineras y ganaderas.

Desde los *bandeirantes* en el período colonial hasta los madereros, *garimpeiros* y grilleros, numerosos grupos populares han sido cooptados por los grupos hegemónicos. Pese a ello, esas relaciones establecidas no pueden ser entendidas sólo como un cumplimiento de ordenes que vienen desde arriba, sino que representan más bien el producto de influencias internalizadas por esos grupos precarizados.

En ese marco, los subordinados pasan a querer y ejecutar lo que desean aquéllos que detienen el poder, pero siguen creyendo que sus actos se dirigen y se orientan a partir de su propia voluntad e intereses. Esa es la forma más intensa y absoluta de poder, en la cual los subordinados siguen o incluso anticipan los deseos del grupo dominante como si fueran suyos³⁰⁶.

²⁹⁹ Faoro, R. (2001) *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo.

³⁰⁰ Como afirma Byung-Chul Han, “el poder es un fenómeno de continuidad.” Han, B. (2019) *O que é poder?* Trad. Gabriel Salvi Philipson. Petrópolis: Vozes, p. 18.

³⁰¹ Shimada, S. O. (2013) “A economia açucareira e o processo de exploração desde o Brasil-Colônia.” *Scientia Plena*, 9(5), 1-13.

³⁰² Galeano, E. (2004) *Las venas abiertas de América Latina*. ed. 76. México, DF: Siglo veintiuno.

³⁰³ Schwarcz, L. M. & Starling, H. M. (2015) *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das letras.

³⁰⁴ Véase la sección 1.2.

³⁰⁵ Como ya mencionado anteriormente, el término ‘brasileño’ primero se refería a los obreros trabajaban en la explotación de recursos naturales, principalmente el palo-brasil.

³⁰⁶ Han, B. (2019) *O que é poder?* Trad. Gabriel Salvi Philipson. Petrópolis: Vozes.

La hegemonía es el proceso de imponer un orden limitado y excluyente, que deja fuera otras posibles formas diversas e infinitas de organizarse³⁰⁷. Se trata de la elección unilateral de una visión particular de derecho como la única posible. Con ello, el fenómeno jurídico queda atrapado en la trama de poder de la clase dirigente de la sociedad, que logra imprimir sus valores e intereses en la construcción de los significados asumidos por los derechos.

Desde el pensamiento de Gramsci³⁰⁸, los valores son elaboraciones producidas en el proceso de hegemonía de una clase dirigente. Así, sirven a la clase dirigente de la sociedad como mecanismos de perpetuación de su poder sobre las clases subalternas. Con este fin, los valores de esta clase son imprimidos cultural e ideológicamente en la sociedad general con el objetivo de moldearla y conformarla a sus intereses particulares³⁰⁹.

En este proceso de hegemonía, el fenómeno jurídico se destaca como uno de los más importantes instrumentos para la consolidación y legitimación del orden dominante. Para cumplir este fin de dominación y control, el derecho debe reflejar las necesidades de la clase dirigente, es decir, estar relleno por los valores e intereses de este grupo.

Así, no hay espacio para la crítica ni para el cuestionamiento, tampoco hay necesidad ideológica de ejercer un mando directo sobre los grupos subordinados, pues la base de valores dominantes ya ha sido incorporada por esos grupos. De ese modo, la falta de demandas e intereses genuinamente suyos se suplanta a través de la influencia y sometimiento silenciosos de los valores y aspiraciones de los dueños del poder.

Pese a ello, no se puede soslayar que los grandes terratenientes y empresarios de la agroindustria brasileña también financian y posibilitan directamente la actuación de los madereros, *garimpeiros* y grilleros³¹⁰. Es decir, además de una influencia ideológica en el campo de los valores que se impregnan en los grupos subordinados, los grupos dominantes también proporcionan las condiciones materiales para el desarrollo de sus actividades de explotación de recursos naturales e invasión de tierras públicas protegidas bajo garantías constitucionales socioambientales.

³⁰⁷ Mouffe, C. et al. (2014) "Democracia y conflicto en contextos pluralistas: entrevista con Chantal Mouffe." *Hist. cienc. Saude*, Rio de Janeiro, 21(2), 752.

³⁰⁸ Gramsci, A. (1978) *Notas sobre Maquiavelo*. Sobre Política y sobre el Estado Moderno. México: Juan Pablos Editor. Gramsci, A. (2007). *Cadernos do Cárcere* (v. 3). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

³⁰⁹ Ramírez, E. E. C. (2014) "La hegemonía cultural hoy: la hegemonía como método analítico en los estudios culturales." *Pensamiento Actual*, Universidad de Costa Rica, 14(22), 22-23.

³¹⁰ Pitta, F & Mendonça, M. L. (2022) *Industrial Soy Expansion in Brazil: Financialization, Deforestation, and Dispossession in the Birthplace of Waters*. São Paulo: Network for Social Justice and Human Rights; Pitta, F.; Mendonça, M. L.; Stefano, D.; Conant, J. (2022) *Red-Handed Deforestation and Bunge's Silent Conquest. How Land-Grabbers and Soy Speculators Enable the Destruction of Brazil's Cerrado*. São Paulo: Network for Social Justice and Human Rights.

A través de esas tramas visibles e invisibles, materiales y simbólicas, las industrias madereras, mineras y agroganaderas ejercen un fuerte control e influencia sobre los madereros, garimpeiros y grilleros. Así, esa red de acción repercute en efectos dañinos como el aumento de la deforestación, de los brotes de incendio, de la minería ilegal y de las invasiones de tierras indígenas y áreas de protección ambiental.

Respecto a la cuestión territorial de los pueblos indígenas, tres grupos subordinados se destacan como actores de representación práctica de los valores, intereses y aspiraciones de las industrias maderera, minera y agroganadera. Son los siguientes: los madereros, que explotan la madera resultada de la deforestación ilegal; los *garimpeiros*, que realizan la explotación ilegal de recursos minerales; y los grilleros³¹¹, que son individuos que buscan apropiarse de tierras ajenas mediante falsos documentos y a partir de la invasión de las mismas. Juntos, estos grupos cooptados por el poder³¹² estructuran y ponen en práctica los intereses de los grupos dominantes.

En ese marco, los madereros fomentan el mercado de exportación de madera y destruyen los bosques de modo sistemático, abriendo el espacio necesario para la expansión del frente agroganadero en el país. En seguida, los *garimpeiros* fomentan el mercado de minerales preciosos, abriendo camino para empresas mineras más grandes a través de la destrucción de los bosques y del vaciamiento de los territorios a partir de las enfermedades y envenenamiento de los pueblos indígenas³¹³.

Por último, los grilleros abren espacio por los bosques posibilitando la futura expansión de carreteras y el avance de la deforestación. Además, se apropian de las tierras públicas (tierras indígenas y reservas ambientales) convirtiéndolas en propiedades privadas que luego pueden ser vendidas a grandes terratenientes. Completando así el proceso estratégico en que el latifundio «se nutre de la proliferación de los minifundios, resultado de su propia expansión».³¹⁴

Ante esa trama de intereses dominantes y actores enfocados en ejecutarlos, la intuición aquí planteada es que, a través de los grupos subordinados, las clases hegemónicas logran al

³¹¹ El término grillero proviene del insecto grillo en referencia a la devastación causada cuando ellos invaden plantaciones. Sin embargo, cabe señalar que ese término se aplica en la presente investigación como sinónimo de los invasores de tierras públicas protegidas bajo garantías constitucionales en el ámbito socioambiental. Es decir, no se refiere a los campesinos sin tierra.

³¹² Los grupos cooptados por el poder se refieren a las clases populares que sirven de correa de transmisión para que los grupos dominantes puedan ejercer una gobernabilidad eficaz y molecular en los territorios indígenas.

³¹³ Molina, L. P. org. (2023) *Terra rasgada: como avança o garimpo na Amazônia brasileira*. Brasília: Aliança em defesa dos territórios.

³¹⁴ Galeano, E. (2004) *Las venas abiertas de América Latina*. ed. 76. México, DF: Siglo veintiuno, p. 84.

mismo tiempo poner en práctica sus propios intereses, disfrazando su protagonismo, influencia y poder de mando en la ejecución de esas acciones.

Aplicado a la cuestión territorial indígena en Brasil, la formulación que se puede hacer es que, a través de los madereros, *garimpeiros* y grilleros, las industrias maderera, minera y agroganadera producen la deforestación, la explotación minera ilegal y la invasión de las tierras indígenas.

Juntos, los madereros, *garimpeiros* y grilleros forman un frente de devastación, ocasionando la deforestación, la extracción de minerales, y la invasión de tierras indígenas. Como resultado del desarrollo de esos procesos de expoliación y destrucción de las tierras, se posibilita la apertura del espacio para que empresas de aspiración hegemónica se consoliden en el mercado ilegal.

La apropiación ilegal de tierras representa una herramienta de los grilleros para el cumplimiento de un proyecto económico definido cuyo enfoque es la ocupación de las tierras del país. Pese a ello, el avance de los grilleros también se trata de un instrumento de poder del Estado que, con su retraso y omisión de demarcar tierras indígenas y constituir áreas de preservación ambiental, encubre y fomenta el acaparamiento de tierras³¹⁵.

Entre todas las tipologías de tierras que pertenecen al Estado, las tierras indígenas (destinadas por el Estado para el usufructo exclusivo de las comunidades que las habitan) son las más afectadas por disputas territoriales promovidas por los terratenientes. Según datos del Incra, el instituto nacional de colonización y reforma agraria, cerca de 95,5% de las superposiciones registradas en las propiedades rurales representan disputas de área con tierras indígenas³¹⁶.

Con el objetivo de restringir la dimensión territorial de los pueblos indígenas, estas superposiciones en los registros rurales representan sólo una parte de todo un conjunto sistémico que objetiva la descomposición del derecho territorial indigenista. El desplazamiento de comunidades indígenas, la deforestación y la apropiación de tierras son los instrumentos que posibilitan la expansión de las actividades agroganaderas y mineras en el país.

En esta trama sistémica de desterritorialización indígena, los *garimpeiros*, madereros y grilleros representan la punta local de la violencia y conflicto. Mientras tanto, el centro del

³¹⁵ Sousa, F. O. B. (2022) *Se o grileiro vem, pedra vai: redes de solidariedade e suborno na Fazenda Bonito, território Kalunga*. Monografía apresentada ao Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília.

³¹⁶ Castilho, A. L. et al. (2023) *Os invasores. Quem são os empresários brasileiros e estrangeiros com mais sobreposições em terras indígenas*. São Paulo: De olho nos ruralistas.

poder se concentra en la agroindustria y los terratenientes que se lucran con la invasión de tierras indígenas incentivada por la omisión estatal³¹⁷.

La invasión de tierras ocurre debido a las debilidades en el sistema estatal de ordenamiento de tierras en Brasil. La falta de un registro unificado, la falta de articulación entre los datos existentes y la estructura territorial irregular del Estado³¹⁸ permiten que los actos ilegales practicados no sean debidamente fiscalizados, incentivando su práctica ante la omisión estatal.

El proceso ilegal de invasión de tierras y constitución de las grandes fincas en Brasil se produce a partir de la articulación entre los *garimpeiros*, madereros y grilleros (los brazos ejecutores del desplazamiento forzado y del conflicto rural) y las grandes empresas mineras, madereras y agroindustriales.

Primero, son falseados los títulos de las tierras, para que después sus supuestos dueños inicien la expulsión violenta de las comunidades rurales (indígenas, quilombolas³¹⁹ y campesinos). Los incendios y la deforestación son el segundo paso en ese proceso de apropiación ilegal de tierras. Esto dificulta la reversión de la invasión y facilita la venta de las tierras como si fueran legítimas³²⁰. El tercer paso es la expansión de la actividad agroindustrial sobre las tierras invadidas, principalmente para el cultivo de soja y la cría de ganado.

La extracción ilegal de minerales, iniciada por los *garimpeiros*, también sigue esta compleja articulación y reparto de funciones. Las empresas productoras de las maquinarias pesadas³²¹ necesarias para la extracción de oro se omiten de la responsabilidad de la venta a estos grupos ilegales³²². El oro y otros minerales son extraídos ilegalmente de los *garimpos* abiertos en el interior de los territorios indígenas. Luego, este producto de la minería ilegal en tierras indígenas abastece a las industrias de tecnología³²³ de todo el mundo³²⁴. Todo este

³¹⁷ Castilho, A. L. et al. (2023) *Os invasores. Quem são os empresários brasileiros e estrangeiros com mais sobreposições em terras indígenas*. São Paulo: De olho nos ruralistas.

³¹⁸ Greenpeace (2005) *Grilagem de terras na Amazônia: negócio bilionário ameaça a floresta e populações tradicionais*. Disponible en: <https://greenpeace.org.br/amazonia/pdf/grilagem.pdf>

³¹⁹ Las comunidades quilombolas son grupos descendientes de africanos esclavizados huidos de las fincas en las cuales trabajaban forzosamente. En ese proceso de huida, ellos constituían comunidades en el interior del país donde podían retomar sus costumbres y modos de vida. Con ello, los quilombolas constituyen parte de las comunidades tradicionales de Brasil, que reivindican sus derechos culturales y territoriales.

³²⁰ Pitta, F. Stefano, D. Mendonça, M. L. (2022) “Desmatamento, grilagem de terras e financeirização: impactos da expansão do monocultivo da soja no Cerrado.” *Le Monde Diplomatique Brasil*, 22 de diciembre de 2022.

³²¹ Estas empresas son Caterpillar, Volvo, Komatsu e Hyundai.

³²² Climainfo (2021) As grandes marcas por trás da expansão do garimpo na Amazônia. *Climainfo*, 29 de octubre de 2021.

³²³ Estas empresas son Apple, Tesla, Samsung, Microsoft, Intel, Sony, Volkswagen, Ford y General Motors.

³²⁴ APIB, Articulación de los pueblos indígenas de Brasil (2022) “Dossiê ouro de sangue. Como as empresas de tecnologia, eletrônicos e carros elétricos mais valiosas do mundo podem ter comprado ouro extraído ilegalmente das terras indígenas da Amazônia brasileira.” *Cumplicidade na destruição V*.

proceso se operacionaliza, tanto por la omisión del Estado en proteger las tierras indígenas, como también por medidas concretas que posibilitan la extracción sin las debidas licencias ambientales y permiso de minería³²⁵.

Estos grupos dominantes, interesados en el rastro dejado por sus cooptados, se aprovechan de las acciones ilegales procedidas por ellos para apropiarse de las tierras y para explotar los recursos naturales. Así, las industrias maderera, minera y agroganadera penetran sobre los territorios expandiendo sus frentes de actuación económica.

Considerando toda esa trama de poder enmarañada entre los grupos dominantes y los grupos cooptados por el poder, es imprescindible diferenciar los roles y responsabilidades de esos grupos tan alineados en los valores, pero tan alejados socialmente en la concentración de poder, medios de acción y riquezas.

Si por un lado los madereros, *garimpeiros* y grilleros proceden de clases populares, y buscan mejores condiciones de vida o incluso la propia supervivencia, por otro lado, los terratenientes y las empresas de extracción minera y maderera pertenecen a las élites, y tienen como aspiración fundamental la acumulación desmedida de riquezas. Así que esos grupos no deben ser confundidos respecto al grado de influencia y participación en los impactos causados en la problemática territorial indígena.

Otro aspecto que no se debe soslayar en el desarrollo de la trama de poderes en Brasil es la participación, activa u omisiva del Estado. En distintos períodos de la historia nacional, el Estado brasileño ha apoyado activamente la deforestación, la extracción minera y maderera y la invasión de tierras. En otros momentos, el Estado también ha ignorado la problemática sin desarrollar ninguna política de contención a los avances sobre las tierras indígenas.

Durante la colonia, la deforestación, la minería y la invasión de tierras no sólo eran apoyadas, sino que hacían parte de la política del Estado portugués. Con la ley de tierras³²⁶, los pueblos indígenas fueron asentados en tierras menos extensas, y, mientras tanto, sus territorios ancestrales eran destinados a una política de distribución y venta de tierras a no indígenas. Es decir, la desposesión y el desplazamiento forzado de los pueblos indígenas fue un medio tolerado y promovido en la Colonia para la expansión de las propiedades rurales³²⁷.

En los años de la dictadura militar, el desplazamiento y asesinato de indígenas también funcionó como una política de Estado ocultada, desarrollada sin transparencia y publicidad. En

³²⁵ Bispo, F. (2021) Mineração Freestyle. Mineradora canadense na Amazônia aproveita boiada para explorar ouro mesmo sem licença ambiental. *Intercept Brasil*, 22 de diciembre de 2021.

³²⁶ Portugal. (1850) *Lei n. 601*, de 18 de septiembre de 1850.

³²⁷ Cunha, M. C. (2009) *Política indigenista no século XIX*. En Cunha, M. C. (org.). *História dos índios no Brasil*, p. 133-154.

ese período, la apertura de carreteras en la Amazonía y la masacre de varias comunidades indígenas hacían parte de una política desarrollista³²⁸.

Posteriormente, entre 2017 y 2022, con el ascenso del poder político de la agroindustria en el Congreso Nacional y la caída de los gobiernos de izquierda en el país, el desarrollo de ese proyecto anti-indígena volvió a ganar fuerza en el país. Diversos proyectos de ley que buscaban legalizar la invasión³²⁹, la minería y actividades agroganaderas³³⁰ en tierras indígenas fueron propuestos en el Legislativo brasileño.

Más allá de acciones anti-indígenas, el Estado brasileño también ha hecho caso omiso a la contención de los impactos de la deforestación, incendios, explotación minera ilegal, invasión y violencia en tierras indígenas. En los últimos seis años del período analizado (2017-2022), la omisión estatal³³¹ respecto a esos efectos dañinos a las tierras aumentó de modo significativo, exponiendo a los pueblos indígenas a un proceso caracterizado por la violación y degradación de sus derechos. Así que la omisión estatal representa en sí misma un proyecto de intervención territorial al favorecer la presencia de no indígenas en el interior de los territorios.

Frente a esa coyuntura repleta de complejidades y conflictos surge la intuición de que el Estado brasileño está alineado con el mantenimiento de esa tensión agraria entre los pueblos indígenas y los madereros, *garimpeiros* y grilleros. De ese modo, las ilegalidades practicadas por esos grupos cooptados por el poder están amparadas por la acción u omisión del Estado, en beneficio de los intereses dominantes. Así se conforma la trama de poderes que actúa sobre las tierras indígenas en Brasil.

1.5 – Conclusiones parciales

Ante lo expuesto, se constata que la articulación de los valores y el desarrollo de las acciones en la trama de poder del país representan un conjunto de acontecimientos que culmina en la descomposición de los derechos territoriales indígenas. En ese proceso, los intereses

³²⁸ CNV, Comissão Nacional da Verdade. (2014) *Violações de direitos humanos dos povos indígenas*. Brasília, 2 (5).; Brasil. (1967) *Relatório da Comissão de Investigação do Ministério do Interior*. (Relatório Figueiredo). Brasília.; Guimarães, E. (2015) *Relatório Figueiredo: entre tempos, narrativas e memórias*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

³²⁹ Brasil (2020) *Proyecto de ley n. 2633/2020*, de 14 de mayo de 2020.

³³⁰ Brasil (2020) *Proyecto de ley n. 191/2020*, de 6 de febrero de 2020.

³³¹ Gouvêa, C. P. et al. (2021) *Research Report - Development and Indigenous Peoples' Law Research Group*. SSRN.

dominantes logran penetrar en la estructura del fenómeno jurídico brasileño, a través de fracturas fundacionales en la base sus valores.

Como resultado de esa infiltración de intereses privados en la esfera pública, el aparato estatal del derecho queda atrapado por aspiraciones hegemónicas que imposibilitan el cumplimiento efectivo y constante de las garantías y los mandatos constitucionales. Así que la protección de las tierras indígenas y la obligación constitucional de demarcar tierras indígenas se encuentran limitadas por dinámicas dominantes que se contraponen ideológica y materialmente a los derechos de los pueblos indígenas.

Los aspectos sociales, políticos, económicos y jurídicos dominantes que han presionado históricamente el desarrollo de la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil se concentran en un conjunto de acciones articuladas por los sectores anti-indígenas en el país. Estos sectores están compuestos principalmente por los terratenientes, la agroindustria, y las industrias maderera y minera.

Entre los efectos más perjudiciales para la demarcación de tierras indígenas en el país se destacan las siguientes: la expansión del frente agroganadero en la Amazonía y en otras regiones, afectando principalmente los biomas amazónico y Cerrado; el aumento en las peticiones de exploración y minería en tierras indígenas; la explotación ilegal de minerales y madera a través de grupos subalternos; y la obstaculización procesal, a través de la participación en los procedimientos administrativos, y también a través de la judicialización intensiva con el fin de estancar y suspender el desarrollo de las demarcaciones.

Toda esta fragilidad y debilidad en el orden constituido del país hace que las garantías constitucionales (como la protección territorial, la demarcación de tierras, la protección ambiental, entre otras) no sean cumplidas, o sean cumplidas de modo inconstante e insuficiente. En ese marco, el fenómeno jurídico en Brasil respecto al derecho a la tierra de los pueblos indígenas se desvela como una fundación rocosa fracturada e inestable, sesgada hacia la ejecución de intereses anti-indígenas.

2 – La roca: el derecho positivo a la tierra

La construcción del texto constitucional es un proceso compuesto por distintas disputas de intereses cuyo producto resulta un ensamblaje de valores e intenciones múltiples. Así que, a pesar de haber traído logros efectivos a sus destinatarios, la inscripción legal del derecho a la tierra y del proceso de demarcación ha implicado también limitaciones a la cuestión territorial indígena en Brasil.

Con la consagración en el texto constitucional, el derecho territorial indígena se encuentra sujeto a los límites del derecho indigenista, que lo constriñe, moldea y controla. Esta es la forma en la que el sistema jurídico estatal opera, produciendo un derecho limitado y rígido dentro del marco de un ordenamiento jurídico monista. De ese modo, la juridificación del derecho indígena captura los intereses indígenas en un discurso de garantías, atrapando las posibilidades de desarrollo de los pueblos en las formas e instrumentos estatales.

Además de limitar los derechos indígenas, la regulación constitucional de esta materia pudo haber permitido a los sectores dominantes limitar y controlar los aparatos y conceptualizaciones legales³³² para hacer valer sus intereses frente a las demandas de las comunidades indígenas. Con ello, los grupos tradicionalmente opuestos a los derechos territoriales de los pueblos, como los terratenientes y las industrias agro, minera y maderera, pudieron sacar beneficios propios en ese proceso.

Con la positivación de los derechos, el sistema jurídico estatal tiende a ocultar las influencias y sesgos que afectaron su creación. No obstante, en este intento de depuración legal, es imposible borrar completamente todos los rastros del proceso. Como resultado, la versión final de la ley aún conserva algunas señales y correcciones. Estas marcas pueden ser útiles en esta investigación, ya que revelan las dinámicas que intervinieron en la creación de la norma jurídica.

No hay nada visible que no logre ocultar lo invisible³³³. A partir de esta formulación, y con la ayuda de las herramientas correctas, lo invisible (las intenciones por detrás de las

³³² En este sentido, S. Monclaire señala que, durante el proceso constituyente brasileño de 1987-1988, las élites entendieron que «consagrar en la Constitución un nuevo derecho, o un derecho ya otorgado por dicha ley, o a través de tal decreto, es mucho más ventajoso para la sostenibilidad y eficacia de ese derecho. De hecho, una vez consagrado un derecho en la Constitución, no será fácil eliminarlo o transformar ciertos aspectos del mismo. Porque una Constitución no se altera tan fácilmente como una ley». Monclaire, S. (2015) “Entrevista com o brasileiro Stéphane Monclaire: entre o direito e a política.” [Entrevista concedida a] Anderson Lobato, Carlos Simonett e Liliane Rocha Campolin. *JURIS - Revista da Faculdade de Direito*, 18, p. 116.

³³³ Ross, M. E. (2003) *Salvador Dalí and the Surrealists: Their Lives and Ideas*. Chicago: Chicago Review Press, p. 53.

normas jurídicas) puede ser visibilizado paradójicamente a través de las propias tentativas de su encubrimiento (las técnicas, lenguaje y rigores jurídicos).

Los simulacros y las tentativas de borrar las motivaciones por detrás de la ley, así como las elecciones nada contingentes de palabras para la escritura precisa y eficiente de la norma constitucional, pueden revelar la base de intereses involucrados en la formación del derecho, y también los efectos que se esperan en su concretización.

Una de las herramientas para visibilizar lo invisible, es decir, para subrayar las intenciones enlazadas en las entrelíneas normativas, es la técnica de la arqueología constitucional. Esta técnica situada en el interior del recorrido metodológico de la estratigrafía constitucional busca analizar la producción histórica de la norma con sus avances y retrocesos, disputas y concordancias.

Por tanto, esta excavación arqueológica, que parte de un examen estratigráfico constitucional, debe estar necesariamente involucrada con un conjunto de análisis profundos enmarcados por un derecho específico asentado con base en el texto de la Constitución. De ahí que, para que se produzca un análisis detallado de los estratos que componen el sostén de determinado derecho, sea imprescindible situar este examen en un foco delimitado, es decir, elegir cual será el derecho investigado.

En el marco de la presente investigación, este proceso analítico se concentra en la norma positiva del artículo 231 de la Constitución brasileña de 1988, más específicamente, en el contenido relacionado al derecho territorial indígena y al proceso de demarcación de tierras en el país.

De ese modo, se busca caracterizar los rasgos fundacionales del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en cinco momentos distintos: (2.1) la herencia normativa, los antecedentes legales del derecho indigenista; (2.2) la creación de la norma, incluyendo las versiones cambiantes en los debates constituyentes; (2.3) el derecho positivado, el producto escrito y aprobado; (2.4) la interpretación, los sentidos posteriores disputados, adquiridos e impuestos a la norma; y (2.5) los intentos de cambio de la norma constitucional por parte del Poder Legislativo.

El análisis sucesivo de estos cinco momentos arqueológicos tiene la finalidad de exponer y comprender las etapas de formación del derecho a la tierra, no como el resultado de un proceso de positivación, sino como un conjunto de tramas acumuladas de valor y sentido histórico. Para ello, no se consideran solo los procesos jurídicos formales de elaboración de la norma constitucional, sino también todo un conjunto sucesivo de significados a partir de la

base jurídica histórica y las disputas de significados durante el proceso constituyente, además de las interpretaciones que cambiaron posteriormente los significados de la norma.

2.1 – La herencia normativa: los antecedentes legales del derecho a la tierra

Comprender la importancia de la herencia normativa de un derecho significa reconocer la influencia del recorrido histórico para la producción y el cumplimiento de una determinada norma. Aplicado a las normas positivas del Estado, este proceso de investigación del pasado rechaza por completo la idea de que el derecho es atemporal o ahistórico, como sostienen las teorías monistas sobre el fenómeno jurídico.

La mirada al pasado representa un trayecto hacia las bases sobre las cuales el fenómeno jurídico se construyó y sobre las cuales todavía se encuentra erigido históricamente. Es decir, el conjunto sucesivo de sentidos y valores acumulados en el tiempo interfiere en la norma positiva vigente. Estos estratos componen la base que fundamenta las dinámicas del derecho expresadas en la actualidad, desde la superficie del fenómeno.

La sucesión de estas dinámicas que han enmarcado la relación jurídica, política, económica y social entre los Estados colonial y nacional y los pueblos indígenas en Brasil es aquí representada como un conjunto de prácticas amalgamadas, y en ocasiones anacrónicas. El resultado es un ensamblaje estratificado en el cual los cambios producidos fueron acumulándose en un nivel que mezcla poco a poco lo viejo y lo nuevo.

Estas épocas superpuestas nunca fueron completamente eliminadas del registro socio-jurídico. El proceso histórico del país está definido por cambios legales que perpetúan valores y dinámicas existentes. De ese modo, se ha logrado mantener un orden con cierta estabilidad beneficiando la perpetuación del status quo para quienes lo controlan.

Las dinámicas que guían la relación entre la Colonia, el Estado y los pueblos indígenas se acumularon como capas superpuestas que nunca lograron efectivamente destituir los órdenes y las dinámicas anteriores. En verdad, es precisamente debido a esa característica de acumulación que el análisis de la herencia normativa es tan relevante para la comprensión de los rasgos actuales tomados por el derecho a la tierra y el deber constitucional de demarcar tierras indígenas.

En el examen estratigráfico aquí desarrollado se analizan los aspectos coloniales heredados por el Estado brasileño. Este conjunto de dinámicas compone el cauce sobre el cual

la norma constitucional del artículo 231 se asienta. Y, por lo tanto, representa las bases que fundamentan y sostienen el desarrollo del fenómeno jurídico brasileño.

En ese marco, para que se pueda analizar la fundación y el desarrollo de la política territorial indigenista brasileña es imprescindible rememorar los momentos iniciales de su formación. Así que la presente sección realiza una genealogía de los fundamentos de los Estados colonial y brasileño además de sistematizar las características de estos dos momentos que han repercutido en la formación de la política indigenista en Brasil. De ese modo, la sección divide el análisis en dos momentos históricos distintos: (1) la colonia portuguesa en Brasil (1500-1821); y (2) el Estado nacional brasileño (1822-2022).

(1) La colonia portuguesa en Brasil (1500-1821) – La llegada de los europeos modificó todos los procesos que se consolidaban del otro lado del océano. Brasil se ha configurado como una sociedad impactada por eventos brutales y violentos producidos con más intensidad a partir del siglo XVI. Estos impactos sobre las sociedades que habitaban la región han repercutido hasta la actualidad en la forma de vivir y gestionar la cuestión territorial en el país.

Cuando llegaron los portugueses a la costa de *Pindorama* (nombre dado por los habitantes en la lengua tupi), o del Nuevo Mundo (desde la perspectiva europea), los territorios eran habitados por pueblos variados y numerosos. De ahí que el contingente traído desde el Viejo Continente no fuera capaz de suplir las demandas necesarias para el desarrollo del proceso de colonización. Con el fin de establecer su presencia en las tierras, la corona portuguesa permitió tanto la llegada de colonizadores, como también la entrada de misioneros de la Compañía de Jesús a la colonia para llevar a cabo algunos de los intereses inmediatos del reino europeo.

Los fuertes impactos que surgieron de esta colisión³³⁴ entre mundos y cosmovisiones distintas resultaron la aniquilación de muchas culturas y pueblos. Como consecuencia, aunque algunos pueblos lograron sobrevivir a este contacto abrupto, quedaron subordinados a una cultura ajena que se impuso sobre todos. Las culturas, organizaciones y derechos anteriores a esta colisión fueron eliminados o suprimidos bajo el modelo que se impuso.

Pese a la interrupción del desarrollo del derecho autóctono, el derecho ajeno introdujo todo un nuevo sistema de significados y valores. Los rasgos jurídicos traídos desde afuera

³³⁴ Varios autores desde diversas perspectivas han empleado una gama de términos para referirse a este proceso, como descubrimiento, encubrimiento, encuentro, desencuentro, invasión, entre otros. Para esta investigación, desde el aporte metodológico elegido, se utiliza la palabra colisión.

fueron acumulándose durante cinco siglos en la formación de un derecho indigenista propio. Estas normas regularon la cuestión territorial indígena desde los principios y fundamentos del Estado colonial portugués, y después del Estado brasileño.

La política indigenista colonial en Brasil era constituida por un cuerpo normativo de leyes, cartas regias, regimientos y ordenaciones concebidos desde Portugal y exportados hacia la colonia. Este conjunto de reglas tenía como finalidad central el desarrollo de la empresa colonial portuguesa y, para ello, había que resituar y destruir las organizaciones, modos, costumbres, juicios, derechos, conocimientos, lenguas y creencias situadas al otro lado del océano.

Teniendo esto en cuenta, las dinámicas que han caracterizado el trato legal del aparato colonial portugués hacia los pueblos indígenas se categorizan aquí en tres dimensiones distintas: (a) la catequización; (b) la aculturación y la asimilación; y (c) la expropiación.

(a) La catequización – En el período colonial, la dinámica central era la catequización, la conversión de los pueblos indígenas a la fe católica y el control de la política indigenista por parte de los misioneros jesuitas. De ahí se instaura en el germen de la legislación indigenista colonial una tensión entre dos intereses dominantes de la corona portuguesa.

De un lado, con el fin de habitar la colonia y desarrollar la empresa colonial los colonizadores necesitaban de mano de obra, o sea el indígena esclavizado. Por el otro, los jesuitas defendían la ilegitimidad de la esclavitud indígena ya que como ellos poseían alma³³⁵ deberían ser salvados, no convertidos en esclavos.

Con ello, la legislación indigenista produjo efectos cambiantes, inestables y contradictorios, determinando en ciertos momentos la libertad³³⁶ de los indígenas y, en otros, las condiciones para su cautiverio. En verdad, esta disidencia solo logró ser sanada a partir del incremento del tráfico de esclavos desde África, o sea, no a través de efectos legales, a través del lucro generado por la empresa esclavista. Esto confirma la percepción de la influencia de los intereses dominantes sobre la manera con que el aparato colonial se ha relacionado con las cuestiones indígenas.

³³⁵ El papa Pablo III en la bula *Sublimis Deus* de 29 de mayo de 1537 afirma que los indígenas poseen alma, son capaces de comprender y aceptar la fe cristiana y, por lo tanto, no deben ser esclavizados.

³³⁶ Véanse las leyes de libertad absoluta de 1570 y 1755 atentándose para el espacio temporal entre las dos. Portugal. (1570) *Lei sobre a liberdade dos gentios*, de 20 de marzo de 1570.; Portugal. (1755) *Diretório dos índios*, de 7 de junio de 1755.

Aunque los jesuitas hayan influido en la prohibición de la esclavitud indígena³³⁷, la libertad indígena interesaba a la Iglesia católica como modo de mantener el control sobre estos pueblos. El razonamiento era que como el indígena tenía alma no podría ser esclavizado, razón por la cual también se le ofrecía la salvación divina. De ese modo, la Iglesia consolidó su control sobre las poblaciones indígenas mientras apoyaba el desarrollo de la empresa esclavista en el país.

Sin embargo, cabe mencionar que las reglas de libertad y esclavitud no eran dirigidas a todos los grupos de manera genérica sino orientadas a determinadas categorías de indígenas³³⁸. Los grupos que mantenían acuerdos y tratos con los portugueses eran considerados liberados por la corona. El precio de su libertad sería el despojo de sus tierras y el reemplazamiento de las comunidades por asentamientos cerca del litoral llamados *aldeamentos*. Además, estos indígenas estaban completamente bajo el control de la Iglesia católica o del Estado portugués, dependiendo de cada caso y período histórico analizado.

Por otro lado, los grupos que resistían a la dominación portuguesa y al secuestro completo de sus autonomías y territorios eran comprendidos por la ley indigenista como gentíos bravos. Esta categoría servía para determinar la posibilidad de esclavización y también para confirmar retóricamente la justicia de la guerra engendrada contra estos pueblos³³⁹.

Cabe también señalar que la evangelización de los pueblos indígenas se ha perpetuado en Brasil de diferentes formas: primero, fue liderada por los jesuitas hasta su expulsión en 1759³⁴⁰; y después, fue encabezada por las iglesias evangélicas. Las misiones cristianas han influido en las comunidades indígenas durante toda la historia del país y su influencia todavía no ha cesado³⁴¹. De ahí que la evangelización, así como las otras dimensiones del trato colonial a los pueblos indígenas, no debe ser comprendida como una dinámica acabada sino continuada en diferentes formas y grados.

Ante lo expuesto, la legislación indigenista se revela desde sus principios como un conjunto de órdenes impuestos a los indígenas para someterlos y controlarlos, estén ellos de acuerdo o no. Además de la imposición de un control político transatlántico, realizada a cambio

³³⁷ Perrone-Moisés, B. (1992) “Índios livres e índios escravos: os princípios da legislação indigenista do período colonial (séculos XVI a XVIII).” En Cunha, M. C. (org.). *História dos índios no Brasil*, p. 116.

³³⁸ Perrone-Moisés, B. (1992) “Índios livres e índios escravos: os princípios da legislação indigenista do período colonial (séculos XVI a XVIII).” En Cunha, M. C. (org.). *História dos índios no Brasil*, p. 115-132.

³³⁹ Véase Portugal. (1808) *Carta Régia*, de 2 de diciembre de 1808.

³⁴⁰ Portugal. (1759) *Lei de 3 de setembro de 1759*.

³⁴¹ Actualmente los grupos indígenas aislados representan las comunidades más afectadas por las misiones evangelizadoras. Clarke, X. (2020) *Missão Novas Tribos: a história dos evangélicos no comando na FUNAI*, El país Brasil, 08 de febrero de 2020.

de la sustracción de las autonomías nativas, la legislación indigenista emprendió la categorización de lo indígena, dividiéndolo a la medida de sus intereses utilitaristas.

Este rasgo se ha anclado en el sistema jurídico indigenista, perpetuándose a través de categorías definidas por los grados de asimilación del indígena ante la sociedad nacional. Es decir, la ley consideraba derechos distintos a los indígenas en la medida de su aproximación a los modos occidentales. Esta política incentivaba la conversión de indígenas en individuos vaciados de la diferencia que los identifica y particulariza.

(b) La aculturación y la asimilación – Sin su característica indígena, los sujetos estarían condenados a la pérdida de las garantías territoriales y culturales específicas que antes ostentaban. Toda esta lógica indigenista perduró, desde el aparato legal colonial hasta la legislación republicana anterior al texto constitucional de 1988. La Constitución brasileña vigente derogó parte del Estatuto del indio de 1973³⁴², que aún mencionaba términos enmarcados en esta perspectiva de asimilación y desindianización.

Los intentos de aculturación y asimilación de los nativos se encuentran presentes durante todo el proceso colonial, tornándolo a partir de ahí en un recorrido de carácter marcadamente civilizatorio. Como se ha expuesto anteriormente, la legislación indigenista produjo una serie de categorías pensadas a partir del grado de proximidad de los indígenas con los colonizadores, con la finalidad de desarrollar un proceso de aniquilación cultural necesario para la imposición de los modos culturales hegemónicos de Occidente.

En ese marco, el discurso civilizatorio ha servido tanto para justificar el control político sobre los pueblos y sus territorios, como para descomponer las posibilidades de reacción indígena frente a las numerosas sustracciones realizadas desde el aparato jurídico colonial en Brasil.

De ahí que, si antes, a corto plazo, la proximidad y los acuerdos de pacificación y cooperación producidos entre colonos y comunidades indígenas resultaron en la precaria supervivencia de ellos en *aldeamentos*, en el largo plazo, el transcurso de las políticas indigenistas significó la completa supresión de sus descendientes en cuanto poblaciones originarias. A partir de la ley de tierras de 1850³⁴³, estas aldeas que habían resultado de la expropiación territorial – disfrazada como acuerdos bilaterales – fueron definitivamente incorporadas por los propietarios no indígenas.

³⁴² Pese a ello, se planteará todavía en esta investigación – en la sección 2.3 – una sospecha de perpetuación por el aparato estatal de la categorización del indígena. De ese modo, estos resquicios apuntados hacen referencia a una larga coyuntura histórica de categorías impostadas desde la colonia hasta la república.

³⁴³ Véase Portugal. (1850) *Lei n. 601*, de 18 de septiembre de 1850.

Esta es la tónica general de los modos de funcionamiento y articulación de la legislación indigenista colonial, la aculturación como medio de supresión y eliminación de las diferencias indígenas. La lógica de asimilación conforma un ciclo que comienza con la disminución de las peculiaridades culturales, continúa con la introducción de modos de vida, creencias y perspectivas ajenas, y culmina en el olvido y el rechazo de las identidades indígenas que sobreviven en el proceso. Con ello, los territorios dejan de ser indígenas, ya que los sujetos que los caracterizarían como tal fueron suprimidos y desconsiderados en sus distinciones culturales primordiales.

Otra forma de someter y destruir la diferencia indígena ha sido a través del empleo de términos no específicos que la generalizan y desvirtúan. De ahí que el indio y el pardo en cuanto categorías de identificación étnica en Brasil han constituido parte de la retórica asimilativa de lo indígena. Ambas expresiones minoran y descomponen rasgos centrales de la identidad y determinación de los pueblos y sus colectividades.

El uso de la palabra indio³⁴⁴, en referencia a las poblaciones originarias de las Américas, surge de un equívoco de los navegadores europeos que creían haber llegado a la India y no a otro continente por ellos desconocido. Desde ese momento, este término ha sido utilizado para caracterizar de modo genérico y amplio a todos los pueblos de manera indistinta, sirviendo a un léxico involucrado con un proceso más largo de encubrimiento cultural.

(c) La expropiación – Ante lo expuesto respecto a las dinámicas coloniales impuestas jurídicamente a los pueblos indígenas en Brasil, cabe señalar que los procesos de expropiación y expoliación de los territorios y de desplazamiento de los pueblos han representado verdaderos hilos conductores de la macro dinámica indigenista.

Desde los principios de la relación entre el Estado colonial y los pueblos indígenas, el aparato jurídico ajeno ha sido una herramienta imprescindible para la concreción de los fines dominantes. De ahí que el aparato estatal del derecho haya servido como fuente de validación de prácticas y legitimación de motivos dirigidos específicamente a la (des)posesión de tierras.

Primero se constituyeron prácticas como el *descimento* y el *aldeamento*³⁴⁵, que resultaron en el desplazamiento de ciertos pueblos del interior hacia el litoral y la

³⁴⁴ De acuerdo con diversos autores indígenas, la palabra indio representa un apodo, una negación del indígena y de sus colectividades; una clasificación basada en un estereotipo que limita a los pueblos en sus peculiaridades; un término que sitúa al indígena en un tiempo pasado, en una situación de retraso. Véase, respectivamente, Munduruku, D. (2019) *Tembetá - Revista de Cultura*. Rio de Janeiro: Beco do azougue, p. 58. Esbell, J. (2019) *Entrevista no jardim botânico do Rio de Janeiro*. En Cohn, S. y Kadiwéu, I. (orgs.) *Tembetá – conversas com pensadores indígenas*, 1. Rio de Janeiro: Azougue, p. 157. Guajajara, S. (2019) *Tembetá*. Revista de Cultura. Rio de Janeiro: Beco do azougue, p. 91.

³⁴⁵ El *descimento* fue una política indigenista del Brasil colonia que forzaba el desplazamiento de los grupos indígenas del interior hacia el litoral, donde se concentraba el proceso de colonización. Mientras tanto, el

reterritorialización de grupos indígenas en aldeas cercanas a las villas bajo el control de los jesuitas y después de los colonizadores. Estos dos procesos ocurridos durante los primeros siglos de la colonización representaron tanto la desposesión de tierras como el secuestro de las autonomías indígenas, bajo la asunción del control político del Estado colonial portugués en Brasil.

Cabe señalar que estas dos políticas indigenistas se encuentran insertas en el registro histórico como prácticas necesariamente involucradas mediante un supuesto consentimiento³⁴⁶ de las comunidades y liderazgos indígenas. Por otro lado, las consecuencias territoriales y autonómicas para los pueblos que se oponían a las alternativas del Estado eran fatales y violentas. Contra ellos era legal, y, por lo tanto, considerado legítimo y justo guerrear³⁴⁷, ocasionando la justificación de que la propiedad europea sobre las tierras era el resultado de batallas y resultado de la conquista justa.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la legislación indigenista colonial se revela como un instrumento de imposición de modos y planes europeos a los indígenas que resultaría, por último, en la extinción de pueblos enteros o la negación de las identidades indígenas bajo el simulacro de una comunión nacional homogeneizada. Como parte de ese proceso, los indígenas fueron retirados de sus tierras y destituidos de sus autonomías y derechos, siendo relegados a los márgenes del Estado y de la historia.

(2) El Estado nacional brasileño (1822-2022) – En este segundo momento histórico, el análisis se ubica históricamente a partir de la independencia de Brasil en 1822. Con la fundación del Estado brasileño, la legislación indigenista heredada sufrió cambios sucesivos, incorporando otras características adicionales a la relación mantenida con los pueblos indígenas en Brasil.

A mediados del siglo XIX, todo un novedoso conjunto normativo cambió el reglamento de tierras, con énfasis en la ley de tierras de 1850³⁴⁸. A partir de ahí los *aldeamentos*

aldeamento consistió en una extensión de este primero proceso de desplazamiento, reuniendo a los indígenas del interior en aldeas para que pudieran ser mejor controlados. Perrone-Moisés, B. (1992) “Índios livres e índios escravos: os princípios da legislação indigenista do período colonial (séculos XVI a XVIII).” En Cunha, M. C. (org.). *História dos índios no Brasil*, p. 115-132.

³⁴⁶ De acuerdo con B. Perrone-Moisés, el convencimiento de los grupos indígenas «incluye la celebración de pactos en los cuales se garantiza a los indios la liberación de las aldeas, la posesión de sus tierras, el buen trato y el trabajo asalariado para los residentes (...)», en traducción libre, Perrone-Moisés, B. (1992) “Índios livres e índios escravos: os princípios da legislação indigenista do período colonial (séculos XVI a XVIII).” En Cunha, M. C. (org.). *História dos índios no Brasil*, p. 118.

³⁴⁷ Véase Portugal. (1808) *Carta Régia*, de 2 de diciembre de 1808.

³⁴⁸ “La Ley de Tierras inaugura una política agresiva hacia las tierras de las aldeas: un mes después de su promulgación, una decisión del Imperio ordena la incorporación por los Propios Nacionales de las tierras de las

fueron extinguidos y las tierras apropiadas por no indígenas fueron reconocidas por el Estado como propiedades privadas legítimas y legales. Esta táctica estatal resultó en el largo plazo en la legitimación de la expropiación de los territorios tradicionales de gran parte de las poblaciones indígenas en Brasil, principalmente en las regiones de colonización antigua, como en el nordeste y sudeste del país.

A partir de las constituciones republicanas, las tierras indígenas en Brasil comenzaron a ser reguladas por el Estado a través de nuevos modelos de ordenación territorial. Con el Estatuto del Indio de 1973 fueron establecidos los parques, las tierras dominicales y las reservas indígenas con el objetivo de proteger las comunidades de la extinción y luego integrarlas al país.

Solo a partir de la Constitución brasileña de 1988 el paradigma de la asimilación de los pueblos indígenas a la sociedad nacional sería abandonado por completo de la legislación indigenista del país. Cabe señalar que este momento coincide con la negociación y aprobación del Convenio n. 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), que también acaba con la orientación «asimilacionista» del Convenio n. 107 de 1957.

Teniendo en cuenta estos aspectos históricos centrales del desarrollo del indigenismo por el Estado brasileño, esta sección se enfoca en los siguientes ámbitos: (a) el trato indigenista del Estado brasileño; (b) las constituciones del Estado brasileño; y (c) la tesis del *indigenato*.

(a) El trato indigenista del Estado brasileño – Antes, las poblaciones indígenas estaban bajo el control de los misioneros jesuitas y los colonos. Luego, bajo el control del Estado brasileño, fueron vistas como vulnerables e incapaces. Solo más recientemente, los pueblos indígenas han sido reconocidos como sujetos de derechos.

En 1831³⁴⁹ fue incorporado a la legislación indigenista brasileña la llamada tutela de huérfanos respecto a los pueblos indígenas. Esta ley enmarcó el cambio oficial del control sobre las comunidades originarias desde la Iglesia católica representada por la Compañía de Jesús hacia el aparato estatal colonial. De ese modo, el aparato del recién fundado Estado brasileño pasaría a cuidar del indígena como un sujeto débil, ingenuo, que necesitaría de una protección comparable a la de los menores huérfanos. Con ello, el juez de huérfanos decidiría si un sujeto indígena sería emancipado o no del control estatal.

aldeas de los indios que ‘viven dispersos y confundidos en la masa de la población civilizada’. Cunha, M. C. (2009) *Política indigenista no século XIX*. En Cunha, M. C. (org.). *História dos índios no Brasil*, p.145.

³⁴⁹ Brasil. (1831) *Ley de 27 de octubre de 1831*.

Aunque la tutela de huérfanos acabó con el decreto n. 5484 de 1928³⁵⁰, esta situación precaria persistiría de modo semejante en la legislación civil hasta fines del siglo XX³⁵¹, ya que el indígena era considerado como relativamente incapaz de ejercer los actos de la vida civil. Fue solamente con la Constitución de 1988 y el Código Civil de 2002 que la falta de capacidad jurídica de los indígenas en practicar actos de la vida civil fue borrada de estos textos legales. Sin embargo, persiste todavía en el ordenamiento jurídico brasileño la presunción de la capacidad parcial de los indígenas. De ese modo, se trata de una temática aún controvertida en el medio jurídico, lo que expone la continuidad patente de una infantilización e incapacitación de los pueblos indígenas.

Toda esta herencia jurídico-normativa hace que no sea posible soslayar que el derecho estatal se encuentra fuertemente enmarcado por una perspectiva que debilita al sujeto de derechos indígena como alguien incapacitado de ejercer control de su propia vida. De ahí se deducen diversas implicaciones respecto a la infantilización jurídica de los pueblos indígenas, como, por ejemplo, la sustracción de autonomía política de las comunidades y de la pertenencia de la propiedad de las tierras indígenas, que son tratadas legalmente como bienes de la Unión Federal.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el derecho indigenista históricamente situado – en cuanto producto evolutivo de cinco siglos de políticas ajenas impuestas a los pueblos indígenas – representa un instrumento de dominación y control con una aclarada finalidad central: la conquista de los territorios indígenas, sea a través de acuerdos territoriales, que eran más simulacros para ocultar la invasión y desposesión de tierras; o a través de la incapacitación jurídica de los individuos y pueblos indígenas para el control y la gerencia completa de sus territorios. En un caso y otro, la legislación indigenista ha servido desde el principio a intereses no indígenas.

De ahí que, bajo la tutela estatal, se hace posible intuir que los pueblos indígenas no son sujetos de derecho *per se*, más bien al contrario, están sujetos al derecho ajeno que somete y aniquila el suyo³⁵². Es decir, dicha protección del Estado viene con un alto coste: la sustracción de los controles y autonomías indígenas propias, necesaria para acreditar al Estado

³⁵⁰ Brasil. (1928) *Decreto n. 5.484*, de 27 de junio de 1928.

³⁵¹ El código civil de 1916 clasificaba los indígenas en cuanto relativamente incapaces. Brasil. (1916) *Código Civil*, Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916.

³⁵² «Esta sujeción bajo el derecho es el mecanismo por el cual la ley impone una estandarización, un patrón al individuo y a las colectividades, a través de la institución de un sujeto detenedor derechos. Así, se procesa la descomposición y la pasteurización de las expresiones de lo múltiplo de los pueblos indígenas, culminando en la precariedad del derecho a la tierra, atrapado por las limitaciones conceptuales y prácticas de la propiedad privada.», en traducción libre. Diniz, D., Espinoza, F. y Gómez Isa, F. (2021) *Direito à terra dos povos indígenas no Brasil: entre insuficiências e potencialidades*. São Leopoldo: Casa Leiria, p. 54.

el puesto de garante y protector absoluto de las cuestiones indígenas. Esta intuición se infiere tanto a partir del recorrido histórico de la política indigenista colonial como también de la legislación postcolonial republicana.

(b) Las constituciones del Estado brasileño – La historia de las constituciones brasileñas se divide entre siete textos constitucionales distintos, que reflejan diversos grados de reconocimiento y consagración de las garantías territoriales de los pueblos indígenas en el país.

La primera Constitución brasileña fue otorgada por el emperador Don Pedro I en 1824³⁵³. Así que la historia constitucional brasileña está fundamentada sobre un acto autoritario de imposición de las normas constitutivas del país. En efecto, cabe considerar que entre todas sus disposiciones legales no hubo ni siquiera una mención a los pueblos indígenas; tampoco trajo una norma dirigida al derecho indígena y sus territorios. A pesar de que esta Constitución haya «olvidado» por completo de la cuestión indígena, algunos anteproyectos³⁵⁴ constitucionales rechazados por el emperador sí mencionaban esta materia.

En 1891, con la promulgación de la primera Constitución republicana³⁵⁵, a pesar de los cambios políticos que conllevaron a su elaboración, los indígenas tampoco fueron mencionados en el texto constitucional del país. Pese a ello, tanto la implementación de la ley de tierras en 1850 como también la promoción constitucional del asentamiento indígena en las llamadas *terras devolutas*³⁵⁶, o tierras vacantes, enmarcaron el comienzo de un proceso de acentuada expoliación de los territorios indígenas en Brasil, bajo la protección constitucional.

Frente a eso, cabe apuntar que esta ausencia de prescripciones direccionadas a los pueblos indígenas no se trató de un mero olvido, sino un vacío normativo constitucional intencionado. Una prueba de esta intuición es el proyecto desarrollado por el Apostolado positivista en Brasil³⁵⁷, que mencionaba a los pueblos indígenas, pretendía instituir una innovadora disposición geopolítica del territorio nacional. De haberse aprobado, este texto

³⁵³ Brasil. (1928) *Decreto n. 5.484*, de 27 de junio de 1928.

³⁵⁴ Entre estos se destaca el proyecto conducido por José Bonifácio, representante de los intereses de las oligarquías, que incluía el indígena, pero a modo de disminuir sus derechos territoriales frente a de los terratenientes.

³⁵⁵ Brasil. (1891) *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, promulgada en 24 de febrero de 1891.

³⁵⁶ Las tierras vacantes citadas por la constitución de 1891 no incluían los territorios ocupados por los pueblos indígenas sino aquellas tierras públicas sin destinación específica por parte del Estado. Sin embargo, al incentivar la ocupación de tales rincones interiores del país, se produjo una fuerte precarización e invasión de territorios tradicionales.

³⁵⁷ El primer artículo del proyecto referido divide el país en dos partes distintas: los «Estados occidentales brasileños sistemáticamente confederados y que provienen de la fusión del elemento europeo con el elemento africano y el aborígen americano» y los «Estados americanos brasileños empíricamente confederados, constituidos por las dispersas hordas paganas en todo el territorio de toda la República», en traducción libre. Pitanga, A. F. S. (1901) “O selvagem perante o direito.” *Revista Trimensal do IHGB*, Rio de Janeiro, 63, p.20.

constitucional representaría un paradigma en la fundación de un plurinacionalismo *de jure*³⁵⁸ en Brasil.

La incorporación del indígena en el recorrido constitucional brasileño solo fue iniciada a partir de la Constitución de 1934. Desde entonces, todos los textos constitucionales del país prescribieron derechos y condiciones especiales a los pueblos indígenas. Sin embargo, hasta antes de la promulgación de la Constitución de 1988, todos estos conjuntos normativos estaban concentrados en la asimilación del indígena a la sociedad nacional. Este proceso pretendía resultar en la disolución de los pueblos indígenas en el medio de una sociedad occidental homogeneizada, sin grandes distinciones culturales.

El derecho a la tierra en cuanto dispositivo constitucional surge por primera vez en la Constitución de 1934, perdurando en los textos posteriores con pocas alteraciones hasta 1988. Pese a ello, algunos aspectos de interés se destacan en una mirada más atenta y pormenorizada.

El contenido general de los distintos derechos positivos a la tierra³⁵⁹ puede ser resumido como la garantía de la posesión indígena en los territorios donde éstos se encuentran permanentemente ubicados.

Además, siempre había sido condición esencial en todas las constituciones mencionadas que estas tierras no pudieran ser alienadas. Sin embargo, el último texto constitucional antes de 1988 – la Constitución de la dictadura militar de 1967 – innovó en dos aspectos principales.

En primer lugar, se cambió el mando direccionado a la posesión indígena de «será respetada» por «es asegurada». Este cambio, que a primera vista no parece significar mucho, representa en verdad un cambio de enfoque y perspectiva por parte del Estado brasileño. La alteración en los verbos, junto al tiempo verbal, de futuro a presente desvela la transformación de garantía pasiva del Estado hacia un deber estatal de garantizar las tierras vinculado a la realidad social práctica.

³⁵⁸ El término *de jure* es empleado aquí para contraponerse a la existencia *de facto* de una multiplicidad de naciones indígenas en Brasil que, a pesar de no poseer autonomía política y una capacidad de mando limitada ante el aparato estatal, se auto comprenden en cuanto comunidades distintas y por lo tanto apartadas de la sociedad nacional occidental brasileña.

³⁵⁹ Véanse Brasil. (1934) *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, promulgada en 16 de julio de 1934. Brasil. (1937) *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, otorgada en 10 de noviembre de 1937. Brasil. (1946) *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, promulgada en 18 de septiembre de 1946. Brasil. (1967) *Constituição da República Federativa do Brasil*, otorgada en 15 de marzo de 1967.

Así, las tierras indígenas que antes eran respetadas a partir del derecho y despreciadas en la realidad factual por la codicia de los grupos hegemónicos bajo una completa omisión estatal, pasan a ser comprendidas como territorios de necesaria protección.

En segundo lugar, se garantizó por primera vez el disfrute exclusivo por parte de los indígenas de las riquezas encontradas en sus tierras. De hecho, la norma constitucional en cuestión era incluso más amplia que la actual prescripción del uso de riquezas minerales y energéticas en tierras indígenas. Así, anteriormente el disfrute de las riquezas era total y exclusivo de los miembros de las comunidades, pero la norma en vigor actualmente conforma otras posibilidades de explotación externa. De ahí que se pueda intuir la presencia de un fuerte proteccionismo respecto a los territorios y los productos de potencial económico y estratégico para el país en la redacción de dicha norma constitucional.

Por un lado, el cambio de mirada efectuado por este artículo produjo el germen de los primeros conceptos jurídicos dirigidos a la protección de los territorios indígenas – como el parque y la reserva indígenas –, y por el otro, propició el aumento del control estatal sobre las tierras.

Tampoco se puede soslayar que, a pesar de este proteccionismo ante los territorios, la política indigenista del período militar en Brasil representó un intento de efectivo exterminio de los pueblos³⁶⁰ con fines de vaciar los territorios para la explotación de los recursos naturales en tierras sin indígenas.

En el análisis de la historia de la norma constitucional, un aspecto que interesa aquí tiene que ver con el orden de redacción en el texto constitucional³⁶¹ de los derechos indígenas a la tierra. Este elemento, muchas veces desconsiderado por las concepciones más tradicionales del derecho, puede servir para revelar una interrelación entre la importancia de un determinado derecho y el orden ocupado por este derecho en el documento constitucional.

De ahí que no se deba soslayar que los derechos a la tierra de los pueblos indígenas suelen estar localizados en las partes finales de los cinco cuerpos normativos que los prescribieron en el cambiante recorrido constitucional brasileño repleto de altibajos. Sin embargo, mientras que en las primeras constituciones este derecho aparecía en los apartados

³⁶⁰ De acuerdo con la Comisión Nacional de la Verdad, en el período comprendido entre 1946 hasta 1988, los pueblos indígenas sufrieron graves pérdidas poblacionales, sea por la acción u omisión estatales. En ese marco, el completo exterminio de los pueblos indígenas en Brasil era referido como un hecho irreversible e incluso un proyecto deseable. Véase CNV, Comissão Nacional da Verdade. (2014) *Violações de direitos humanos dos povos indígenas*. v. ii, Brasília, dez.

³⁶¹ Monclaire, S. (2015) “Entrevista com o brasilianista Stéphane Monclaire: entre o direito e a política.” [Entrevista concedida a] Anderson Lobato, Carlos Simonett e Liliane Rocha Campolin. *JURIS - Revista da Faculdade de Direito*, 18, p. 379.

referentes al orden económico, las más recientes lo ponen entre las cuestiones generales y transitorias.

Incluso, cabe apuntar que la Constitución vigente dispone de las cuestiones indígenas en el último apartado del último capítulo de las normas del cuerpo permanente, cuyas rúbricas se titulan respectivamente “del orden social” y “de los indios”. Eso, por sí solo, hace intuir la sospecha que estos derechos no hacen parte de los fundamentos u objetivos prioritarios del aparato estatal, sino que son más cuestiones soslayadas y de poca importancia en los procesos constitutivos nacionales.

(c) La tesis del *indigenato* – El derecho territorial indígena, de una manera o de otra, siempre estuvo presente en las legislaciones del país. Desde el *alvará* real de 1680³⁶² hasta la ley n. 6 de 1755³⁶³, ambos del periodo colonial, y el decreto n. 426³⁶⁴ del imperio, los territorios indígenas han sido reconocidos. De ahí que los pueblos indígenas hayan sido considerados por el Estado colonial portugués y el Estado brasileño, por lo menos retóricamente, como los verdaderos dueños de la tierra.

Sin embargo, este derecho presumido nunca logró concretarse en lo práctico hasta poco antes de la Constitución de 1988. Por ello, siempre ha sido un derecho anclado en construcciones jurídicas complejas e interesantes, pero que sólo operaba en el vacío de la retórica jurídica, alejado de la realidad vivida por los pueblos indígenas. A pesar de la baja efectividad del derecho a la tierra a lo largo del periodo colonial, todo este historial de normas ha servido posteriormente como base de sostenimiento de una de las teorías jurídicas más relevantes respecto a la cuestión territorial indígena, la tesis del *indigenato*.

El *indigenato* es la argumentación jurídica responsable de sostener la legitimidad y fundamentar la existencia del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil. Según la intuición de Mendes Júnior³⁶⁵, el derecho territorial se encuentra anclado en su propia continuidad prescriptiva en la legislación colonial portuguesa y posteriormente en las leyes brasileñas del Imperio y la República. De ahí que el reconocimiento histórico ininterrumpido de su pretensión hace que este derecho sea originario, es decir, anterior e independiente del propio Estado.

³⁶² Véase Brasil. (1948) *Alvará régio de 1 de abril de 1680*. Anais da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro - Livro Grosso do Maranhão, 66. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p. 56-57.

³⁶³ Véase Brasil. (1755) *Ley n. 6*, de 6 de julio de 1755.

³⁶⁴ Véase Brasil. (1845) *Decreto n. 426*, de 24 de julio de 1845.

³⁶⁵ Mendes Junior, J. (1912) *Os indígenas no Brasil, seus direitos individuaes e políticos*. São Paulo: Hennies irmãos.

El derecho a la tierra difiere fundamentalmente del derecho de propiedad privada. Mientras que el derecho a la tierra está basado en la ocupación tradicional de los pueblos indígenas, el derecho de propiedad es una garantía liberal burguesa derivada de la ocupación y del uso económico del espacio.

Para fundamentar la existencia del derecho de propiedad, es necesario hacer prueba de un título que tenga validez legal. En contraste, el derecho a la tierra no requiere ninguna prueba, pues el vínculo social, cultural, espiritual y ancestral mantenido por los pueblos indígenas con sus territorios es fundamento suficiente para su constitución.

La posesión indígena se distingue de la propiedad por permitir a los indígenas el usufructo de las tierras y no la libre elección de los usos de los territorios. Mientras tanto, la propiedad privada está basada en la utilización y explotación económica de la tierra y sus recursos.

En ese marco, la tesis del *indigenato* ha sido fundamental para sedimentar la distinción conceptual jurídica entre el derecho individual a la propiedad privada y los derechos colectivos a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil. La amplia aceptación de esta tesis por gran parte de la doctrina jurídica en el país sentó las bases para el desarrollo de una política indigenista más protectora e inclusiva, que finalmente culminó en la incorporación del derecho a la tierra en la Constitución de 1988.

Toda esta base formada por la superposición de distintos procesos legislativos y constitucionales conlleva a una herencia consolidada tanto para el sostén, desarrollo y cumplimiento del derecho a la tierra y la demarcación de tierras indígenas en Brasil como también para la inconsistencia, desprecio e incumplimiento de estas garantías. En ese sentido, la política indigenista debe ser comprendida como un recorrido largo de acumulaciones y pérdidas para el derecho a la tierra. Los cambios y continuidades en los sentidos de este derecho representan las condiciones fundamentales para que el mismo sea efectivo o no.

Todo el conjunto histórico de contenidos y alcances de la norma erige una base de significados y valores en que el derecho territorial indígena se encuentra anclado. Es decir, a partir de una base hueca e incipiente, enmarcada por una violenta sustracción de las autonomías, modos de organización y derechos indígenas, el derecho indigenista elaborado por el Estado brasileño se encuentra estructurado sobre una debilidad fundamental.

2.2 – La elaboración de la norma positiva: el anteproyecto y los borradores constitucionales

El texto constitucional promulgado no registra las disputas de significados que hicieron parte del proceso de su elaboración. Con ello, las dinámicas involucradas en la votación del artículo 231 en la Asamblea Nacional Constituyente se encuentran ocultas por la norma jurídica positivada. Es decir, las discusiones, concesiones y vueltas atrás, inherentes al proceso de elaboración de la norma, no quedan registradas en el resultado final del texto positivado.

La recuperación de estas dinámicas olvidadas es una labor que tiene como objetivo recontar la historia de producción de la norma constitucional. Así, se busca revelar con detalles los discursos y opiniones por detrás de las elecciones finales de escritura del artículo 231 de la Constitución.

Desde esta percepción, el examen aquí propuesto se enmarca en el trabajo constituyente realizado durante los años de 1987 y 1988 en el Congreso Nacional brasileño, dividido entre las comisiones especiales y el plenario. Además, se propone analizar el anteproyecto de la Constitución, así como su influencia en el texto votado y aprobado. El análisis de estos registros puede apuntar tendencias y motivaciones, temores y audacias que suelen indicar los valores implicados en la toma de decisión para la producción del texto final aprobado.

Teniendo esto en cuenta, esta sección se enfoca en un examen de todo lo desaparecido en el proceso de positivación de la norma. Es decir, se enfoca en el conjunto de debates, elecciones y rechazos que dieron origen formal al derecho a la tierra constitucional. Así que busca analizar estrictamente³⁶⁶ los cambios realizados durante las votaciones de las comisiones especiales y del plenario de la Asamblea constituyente respecto a la norma que posteriormente estaría ubicada en el artículo 231 de la Constitución.

La técnica aquí aplicada busca investigar «los arrepentimientos» dejados en la redacción de la Constitución. Es decir, todo aquello que fue incluido en el artículo durante su elaboración pero que más adelante en el proceso fue alterado o borrado. Estos cambios de la versión oficial todavía persisten enmarcados en el producto final a través de seis borradores que capturaron las etapas de evolución de la norma³⁶⁷. Se trata por tanto de un análisis de los

³⁶⁶ Respecto a las características que persisten en texto aprobado de la norma positiva promulgada, estas serán analizadas en las próximas secciones.

³⁶⁷ Véase el anexo 1.

*pentimenti*³⁶⁸ dejados en la obra constitucional bajo varias versiones de los borradores, alteraciones que logran manifestar los intentos de corregir y dar precisión al producto final, ocultando y olvidando lo indeseable.

Desde ahí, se busca analizar los discursos impregnados bajo las capas de los borradores desechados y ocultados en la construcción de la norma positiva. Por detrás del enunciado jurídico del artículo 231, hay un conjunto de discursos³⁶⁹ perdidos capaces de recobrar intenciones constitutivas del contenido final.

Este ejercicio analítico no pretende pasar por alto que la interpretación gramatical de la ley es una de las herramientas hermenéuticas más básicas, si no la más rasa, para extraer el significado de la norma. Sin embargo, aquí se busca investigar los sentidos, sus condiciones de posibilidad, por detrás de los cambios de vocabulario por más pequeños que sean. De ahí se infiere que cada una de esos cambios producidos en votaciones de la Asamblea están enmarcados por sutilezas desveladoras de intenciones que motivaron la elección o rechazo de un término sobre el otro.

En ese sentido, cabe señalar que las motivaciones e intenciones presentes en la elaboración de las normas jurídicas también son una fuente de interpretación reconocida en el ámbito del derecho internacional. De acuerdo con la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969³⁷⁰, el contexto de elaboración de la norma es una fuente de interpretación (art. 31, 2), así como los trabajos preparatorios y las circunstancias que han influido para el resultado final de la norma son medios suplementarios de interpretación (art. 32).

El enfoque de esta técnica de interpretación se encuentra por tanto en los juegos de palabras, las intenciones casi no dichas, los actos fallidos en la producción de la norma. Estos rasgos sólo se pueden desvelar a partir de los cambios terminológicos entre apuntes y borradores producidos en las comisiones parlamentarias constituyentes. Acompañando el proceso evolutivo de la norma constitucional se podría captar tanto las voces que se hacen escuchar en el contenido final del texto, como también las voces deliberadamente calladas durante las votaciones, devolviendo desde ahí una consciencia original por detrás del artículo finalmente positivado.

³⁶⁸ *Pentimenti* son los esbozos desechados por un pintor que los cubre con capas de tinta para ocultarlos y volver a pintar nuevos trazos encima. La palabra viene del italiano y significa arrepentimiento. Gonçalves, D. O. D. (2022) “Pentimenti reading: unraveling hidden interests and values behind constitutional drafts”, *Academia Letters*, January, article 4771.

³⁶⁹ En traducción libre, “El discurso, en una aproximación inicial, puede definirse como opuesto a lo enunciado. El enunciado es una secuencia de oraciones, visto desde un punto de vista estático y determinado (...) El discurso supone un conjunto de relaciones extra lingüísticas, en las cuales se encuentra inscrito.” Warat, L. A. (2020) *O direito e sua linguagem*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, p.82-83.

³⁷⁰ United Nations. (1969) *Vienna Convention on the Law of Treaties*, done at Vienna on 23 May 1969.

En ese marco, la presente sección está dividida en dos momentos distintos. Primero, el análisis se enfoca en (1) el anteproyecto de la Constitución brasileña de 1988, para analizar el marco inicial de propuesta constitucional en el país. Seguido, el examen de los *pentimenti* presentes en el proceso constitucional se enfoca en investigar (2) los cambios producidos entre los borradores y el texto promulgado de la Constitución.

(1) El anteproyecto de la Constitución – Antes de examinar los cambios producidos en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, interesa centrarse en las propuestas hechas en el anteproyecto constitucional. El proyecto Afonso Arinos³⁷¹ – denominado así en honor al presidente encargado de la comisión de estudios constitucionales contratada por el Congreso Nacional brasileño – fue entregado el día 18 de septiembre de 1986 al Presidente de la República, impulsando el inicio de las labores de la Asamblea Nacional Constituyente.

A pesar de que el anteproyecto había ayudado a elaborar la Constitución respecto al derecho a la tierra, mucho de lo propuesto fue rechazado. Así que no se nota una relación entre el texto propuesto, los borradores y la versión final de la constitución. Sin embargo, su examen permite trazar las disparidades entre la idealización de una perspectiva más progresista y la concreción de una realidad más conservadora.

De inicio, la rúbrica respecto a los derechos indígenas se titula «de las poblaciones indígenas». Esta aparentemente pequeña disposición revela una intención inicial muy distinta de la actual sección presente en la Constitución, que prevé un apartado para tratar «de los indios».

El término «poblaciones indígenas» se refiere a la pluralidad de pueblos y comunidades distintas y también al aspecto colectivo de los derechos indígenas. Mientras tanto, el título de hecho empleado en la Constitución «los indios» representa un plural indistinto y genérico, alejado de la forma de organización social de los pueblos. Además, el anteproyecto utiliza la terminología «indígena» en su título, lo que posteriormente en el texto aprobado se cambió con el uso de la palabra «indio».

En el primer artículo, el anteproyecto prescribe que el gobierno federal debe elaborar una legislación específica sobre la protección de los pueblos y sus derechos originarios. Es decir, propone la derogación del Estatuto del indio, una ley indigenista basada en la asimilación de los pueblos, enumerando para tanto un conjunto de valores y medidas progresistas que deben servir de eje al contenido de una futura ley.

³⁷¹ Véase Brasil. (1986) *Suplemento especial n. 185*. Diário Oficial da União, Brasília, 26 de setembro de 1986.

En primer lugar, se valora la necesidad de promocionar la igualdad de condiciones de los pueblos frente al resto de los sectores de la población brasileña, siempre observando las condiciones específicas de los pueblos, «sus usos y costumbres»³⁷². En segundo lugar, se infiere la creación de una herramienta de auxilio social y económico a las poblaciones indígenas³⁷³, considerando la preservación de su propia identidad. En tercer lugar, cabe señalar que se clasificaba como originario tanto el derecho a la tierra como también todos los derechos indígenas, diferente de la norma posteriormente positivada en 1988.

En el anteproyecto Afonso Arinos, la norma que trata específicamente del derecho territorial indígena está ubicada en el segundo de cuatro artículos dedicados a la temática indigenista. Entre las diferencias observadas, tomando como parámetro las versiones cambiantes del devenir constituyente, lo que más salta a la vista es la determinación concreta de demarcar las tierras indígenas.

La norma planteada prescribía con firmeza y designio que las tierras ocupadas por los indígenas «serán demarcadas». De ahí que el uso del futuro del indicativo remarca la importancia conferida a esta obligación legal como un objetivo que debe ser logrado. De hecho, a pesar de que la norma positivada en la Constitución de 1988 también consagre la demarcación de tierras, el mando indicado en el borrador señalaba una imperiosidad más intensa que en el texto promulgado.

En cuanto a las hipótesis de desplazamiento de grupos indígenas de sus tierras, el anteproyecto, diferente de los borradores posteriores y la versión final de la norma, no enumeraba ninguna situación que pudiera justificar tal medida de intervención. Así que prohibía por completo cualquier desplazamiento. Este rasgo fue posteriormente cambiado en la versión final de la Constitución, que considera el desplazamiento como una medida excepcional, solo utilizada en casos extremos.

Además, cabe destacar una mención importante en el cuarto artículo propuesto: la posibilidad de que no sólo el Ministerio Público o las organizaciones indígenas pudieran presentar demandas judiciales para la defensa de los pueblos, sino también las propias comunidades indígenas. Esta disposición sugiere que los liderazgos acreditados por las propias

³⁷² Lo propuesto en esta parte del anteproyecto se acerca de la intuición hecha por F. Gómez Isa al formular que «podemos defender que las personas y los pueblos tienen derecho a la igualdad cuando la diferencia les discrimina, pero tienen derecho a la diferencia cuando la igualdad pone en peligro su identidad.», en Gómez Isa, F. (2011) “Diversidad cultural y derechos humanos desde los referentes cosmovisionales de los pueblos indígenas.” *Anuario Español de Derecho Internacional*, 27, p.288.

³⁷³ Es interesante puntuar que la existencia de este auxilio financiero permanece solo en el imaginario de los opositores de los derechos indígenas que insisten en afirmarla. En la práctica, ningún proyecto todavía fue aprobado con esta finalidad.

comunidades, a través de sus formas particulares de organización y gestión, estarían facultados para llevar a cabo acciones judiciales en representación del interés colectivo de sus comunidades. Sin embargo, esta hipótesis tampoco fue incluida en la versión final de la norma.

El anteproyecto Afonso Arinos representó un marco verdaderamente progresista en la elaboración del texto constitucional. Este primer proyecto de la Constitución ha sido uno de los proyectos legislativos más avanzados respecto a la cuestión indígena en Brasil. A pesar de eso, muchas de las propuestas desarrolladas en el marco del anteproyecto constitucional fueron borradas y olvidadas de la historia normativa, como será demostrado con el análisis de las modificaciones realizadas en el proceso de constitución.

(2) Los cambios de los borradores para el texto promulgado de la Constitución – Para el análisis de los cambios ocurridos en el artículo 231 – objeto del examen arqueológico constitucional³⁷⁴ – se utiliza como referencial documental el conjunto de tablas desarrolladas por Lima *et al.*³⁷⁵ sobre las transformaciones en la evolución del texto constitucional durante la Asamblea Nacional Constituyente. En ese marco, son tomadas como parámetro siete versiones³⁷⁶ que, juntas, como fotogramas del proceso, pueden desvelar el proceso evolutivo del texto de la constitución durante su formación.

Con el fin de examinar las dinámicas enmarañadas y encubiertas en el artículo constitucional, se propone dividir los rasgos centrales en tres motivaciones distintas: (a) el encubrimiento del pasado y de características constitutivas del derecho a la tierra; (b) la ocultación de valores e intereses económicos del Estado; y (c) el secuestro de la autonomía indígena.

(a) Respecto al encubrimiento del pasado, cabe subrayar que se ha producido una doble supresión hacia los pueblos y sus derechos. La primera fue iniciada a partir de la invasión europea, con el exterminio físico de muchos indígenas junto a la desaparición de diversas culturas y conocimientos tradicionales. Esta aniquilación se extendió en el tiempo hasta un

³⁷⁴ Monclaire, S. (2004) “Para uma arqueologia constitucional.” *Revista de informação legislativa*, 41(162), p. 377-384.

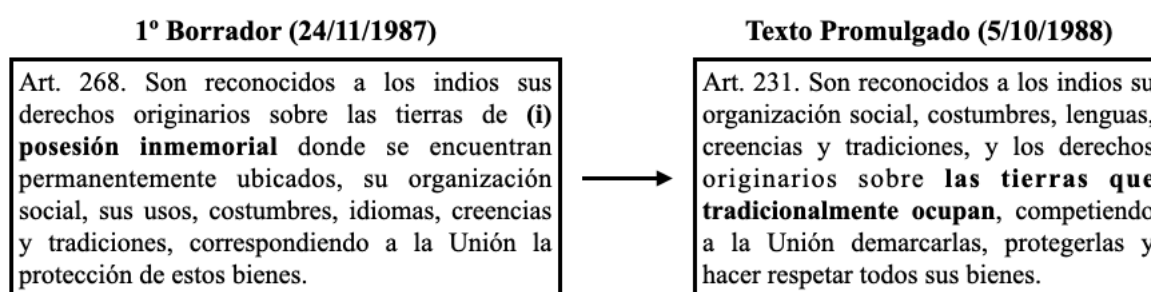
³⁷⁵ Véase Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.

³⁷⁶ Componen estas versiones: las dos versiones de la comisión de sistematización, ocurridos respectivamente el 26 de agosto y 18 de septiembre de 1987; las tres versiones votadas en el plenario, de los días 24 de noviembre de 1987 y 5 de julio y 15 de septiembre de 1988; el proyecto de la comisión encargada por la redacción final en el 21 de septiembre de 1988; y por último el texto promulgado publicado en el diario oficial el 5 de octubre de 1988.

pasado reciente y persiste todavía en la actualidad. La otra supresión se refiere al exterminio de sus derechos propios³⁷⁷ y la exclusión de los pueblos en cuanto sujetos de derecho.

Esta eliminación, realizada desde el aparato monolítico del derecho estatal, es lo que más interesa al desarrollo del presente apartado ya que se encuentra íntimamente relacionado con el proceso de *pentimenti* en la elaboración de la Constitución. Partiendo de la intuición de que el Estado está interesado en borrar el pasado, serán examinados: (i) la sección principal y los párrafos (ii) primero, (iii) segundo y (iv) quinto de dicha norma constitucional.

Diagrama 3: Modificación del artículo 268 del primer borrador para el artículo 231 del texto constitucional promulgado



Fuente: elaboración propia, basada en Lima *et al.* (2013)³⁷⁸.

(i) El artículo 268 traía en la parte principal de la primera versión llevada al pleno³⁷⁹ la posesión inmemorial como una de las características centrales del derecho a la tierra. Este rasgo fue quitado de la edición final. Lo mismo sucedió con el párrafo segundo, de donde este rasgo también fue retirado.

En el análisis de la inmemorialidad es interesante establecer la existencia de dos argumentos que se contraponen tanto en perspectiva como también en las partes que lo enuncian.

Por un lado, reconocer la posesión inmemorial, o sea, anterior a cualquier registro, redundaría en un hecho de casi imposible prueba, pues si no hay memoria de la posesión no

³⁷⁷ La conquista del nuevo mundo implicó en «la fagocitación de las naciones originarias y sus derechos por la nación imperial hispano-portugués». Martínez de Bringas, A. (2003) “Los pueblos indígenas y el discurso de los derechos.” *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, 24. Bilbao: Universidad de Deusto, p.10-11.

³⁷⁸ Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.

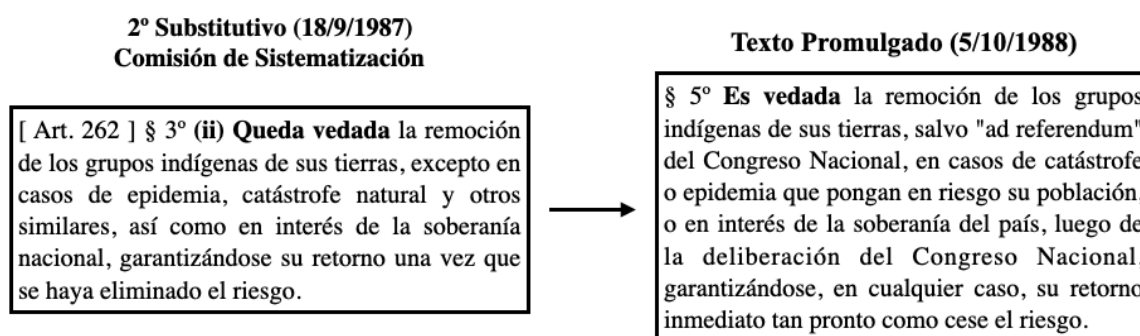
³⁷⁹ Véase Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, p.361.

hay cómo comprobar el vínculo entre los indígenas y las tierras. Este rasgo podría comprometer la seguridad jurídica de cómo proceder en la práctica con la definición de tierra indígena.

Por otro lado, el hecho de la difícil prueba de la posesión inmemorial puede representar una cuestión equivocada y de fácil resolución. Desde una perspectiva garantista del derecho, este rasgo también podría significar la falta de necesidad de producir una prueba temporal de la ocupación para determinar una tierra como indígena. Es decir, el territorio no se define por una posesión dimensionada en el tiempo, sino por la ancestralidad del vínculo mantenido entre los pueblos y sus territorios. O sea, la posesión inmemorial podría representar una forma más objetiva de enmarcar la falta de relevancia del factor tiempo en la definición de tierra indígena.

Cabe señalar que parte de las implicaciones de tal adjetivo fueron transpuestas al rasgo de la posesión tradicional posteriormente añadido a la definición de tierra indígena. Pese a ello, la sustracción de la posesión inmemorial como característica más objetiva del derecho a la tierra de los pueblos indígenas gana todavía más contornos y consecuencias cuando se inicia la discusión acerca del marco temporal³⁸⁰.

Diagrama 4: Modificación del artículo 262, § 3º, de la segunda versión para el artículo 231, § 5º, del texto constitucional promulgado



Fuente: elaboración propia, basada en Lima *et al.* (2013).

(ii) Otra alteración silenciada en el proceso de elaboración de la norma se nota a partir de la eliminación de la expresión «queda vedada» en relación a la remoción de indígenas de

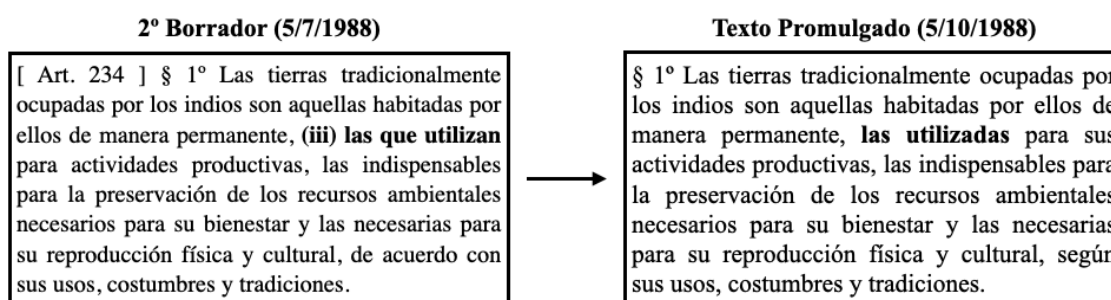
³⁸⁰ El marco temporal trata una tesis jurídica elaborada por el Supremo Tribunal Federal brasileño en el caso de la demarcación de la tierra indígena Raposa Serra do Sol, que, en suma, defiende la existencia de una fecha límite de la ocupación de una comunidad indígena para la definición de lo que sería o no tierra indígena.

sus tierras. Los borradores posteriores del plenario³⁸¹ trajeron la expresión «es vedada» en lugar de la forma anterior presente en las dos versiones de sistematización y de procedencia directa de la subcomisión de los negros, poblaciones indígenas, personas con discapacidad y minorías.

La forma «queda vedada» imprime el sentido de que a partir de aquel momento en adelante queda prohibido el desplazamiento de indígenas de sus tierras, acto que infiere cierto reconocimiento del pasado lejano y cercano en que la expropiación y expulsión forzosa de los pueblos indígenas eran parte de la *praxis* del Estado³⁸². La forma que permaneció, con el verbo «ser», borra esta recuperación del pasado violento y, por lo tanto, descompone un mensaje de cierto tono reconocedor y reparativo en la norma promulgada.

Este desistimiento en el uso de un término históricamente más adecuado y realista es un indicio de la intención del Estado de ocultar la memoria de los actos ocurridos, y también de liberarse de una culpa que podría poner en cuestión la propia legitimidad estatal en reconocer derechos a los pueblos³⁸³. De ahí se nota tanto la alteración producida como también la elección en primer lugar de un término tan comprometido con la verdad histórica, lo que puede desvelar de hecho la ocurrencia de un acto fallido por parte del Estado.

Diagrama 5: Modificación del artículo 234, § 1º, del segundo borrador para el artículo 231, § 1º, del texto constitucional promulgado



Fuente: elaboración propia, basada en Lima *et al.* (2013).

³⁸¹ Véase Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, p.362.

³⁸² La expropiación de los pueblos indígenas de sus territorios ancestrales ha sido una dinámica históricamente continuada y también jurídicamente basada en un continuum normativo indigenista intencionado en la exploración económica de las tierras y sus recursos naturales.

³⁸³ Gonçalves, D. O. D. (2024) “Demarcação de terras indígenas no Brasil: condições de legitimidade para o cumprimento do direito à terra.” In Espinoza, F., Souza, P. V. N. C. S., Santana, A. P. J. orgs. (2024) *Direitos Humanos na Sociedade. Avanços e desafios nos âmbitos democráticos e das políticas públicas*. v. 2. Aracaju: EdUnit, 43-59.

(iii) La siguiente sustracción que borró el carácter de reconocimiento y reparación histórica está presente entre el segundo y el tercer borrador votado en pleno³⁸⁴, y se dio a través de un cambio aparentemente contingente e inofensivo de un modo verbal. En la enumeración de los requisitos que califican una tierra como indígena, el verbo «utilizar» cambió del presente del indicativo – utilizan – hacia su forma en participio –las utilizadas. Esta alteración produjo un gran efecto temporal en la definición de tierras indígenas, ya que éstas no se constituirían en el presente de las relaciones productivas involucradas, sino que fueron constituidas en el pasado.

Esta alteración resultó impactante para los límites de reconocimiento de lo que se caracteriza como tierra indígena, pues antes se podría interpretar que cualquier tierra que los indígenas utilizaran para fines productivos se convertiría en tierra indígena. Con este cambio, se logró alejar por completo el temor irrazonable³⁸⁵ comúnmente planteado por los sectores contrarios a los derechos territoriales indígenas: la hipotética posibilidad de demandar la demarcación de todo el territorio nacional.

Considerando las supresiones producidas en las versiones del texto constitucional no finalizado, el hecho de borrar el pasado de violaciones contra los pueblos se presenta como una táctica jurídica. Por supuesto, no es fiable que el Estado tenga que reparar algo que no está debidamente formalizado, ni sería responsable por algo que no ha existido. En esa retórica controlada por el propio aparato estatal de poder, las verdades jurídicas, es decir, los hechos reconocidos por el derecho, suelen ser siempre convenientes y conniventes con la preservación del orden y control estatales. De ahí que ciertos eventos históricos suelen ser silenciados en el discurso oficial de los derechos.

³⁸⁴ Véase Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, p.361.

³⁸⁵ Sectores de la agroindustria, explotación minera y terratenientes, a veces a través de autoridades públicas, temen la demarcación de todo el país. El periódico *O Estado de São Paulo* publicó una materia sobre la cuestión territorial indígena como un atentado en contra de la seguridad nacional, reavivando temores como el uso de la demarcación para la expropiación de todo el territorio nacional. Según el editorial, en traducción libre, «todo ese territorio – siempre es bueno acordarse – ya perteneció integralmente a las comunidades indígenas. (...) En fin, parece que toda una ‘demanda’ reprimida – tal vez desde el Descubrimiento – de los que tuvieron sus ancestrales expulsados de sus tierras, por los colonizadores portugueses, está saliendo a la luz.» *O Estado de São Paulo*. Em causa a segurança nacional. *O Estado de S. Paulo*, 22 de janeiro de 2004, p.3. Cabe señalar que esta misma materia fue referenciada integralmente en el voto del ministro del STF respecto al caso de la tierra indígena Raposa Serra do Sol, cuya sentencia emblemática trajo por primera vez la tesis jurídica del marco temporal. Véase Brasil. (2009) *Ação Popular n. 3388/RR*. Ministro Carlos Ayres Britto. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de marzo de 2009.

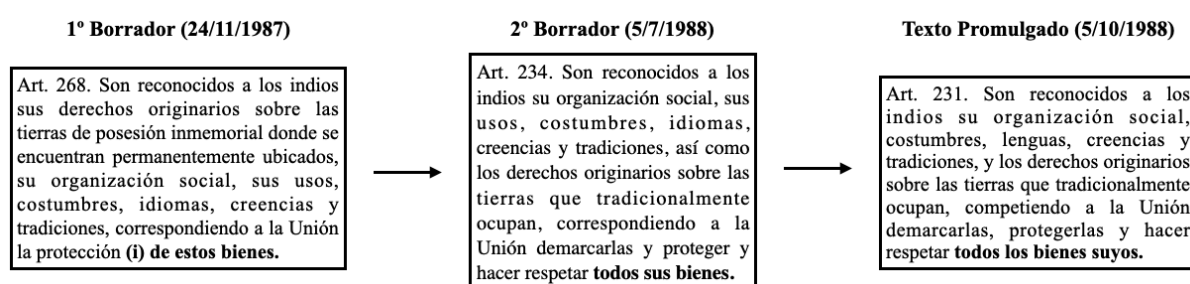
(b) Otra especie de cambios evidenciada en el examen aplicado es aquélla que busca ocultar patentes intereses patrimoniales del Estado. El ensamblaje conceptual forzado entre la idea utilitarista de bienes apropiables y el vínculo de ancestralidad y pertenencia, que enmarca ontológicamente las tierras indígenas, involucra de hecho valores de difícil conciliación.

Esta supuesta incompatibilidad entre conceptos alejados en diferentes universos cosmovisionales genera una distensión que descompone las condiciones de concreción del mandato positivo establecido en la norma jurídica, además de carcomer la base de legitimidad.

Frente a eso, el Estado opera desde un ocultamiento estratégico de ciertos valores e intereses bajo el lenguaje de la ley. La norma escrita pasa a servir, por tanto, como técnica de simulacro, cuya finalidad es encubrir los rasgos estructurales y fundantes del sistema jurídico brasileño. Si éstos fueran expuestos, desvelarían una clara incompatibilidad de condiciones entre la teoría y la puesta en práctica de los derechos indigenistas pensados a partir del aparato estatal.

Con ello, para que no tenga sus fragilidades expuestas a la luz, la legitimidad cuestionada y tampoco tenga los efectos cesados, las instancias de poder logran ocultar las huellas de su intención bajo los cambios producidos en los borradores constitucionales. En ese marco se analizan las modificaciones hechas en: (i) la sección principal del artículo 231; y los párrafos (ii) cuarto y (iii) sexto.

Diagrama 6: Modificación del artículo 268 del primer borrador para art. 234 del segundo borrador y para el artículo 231 del texto constitucional promulgado



Fuente: elaboración propia, basada en Lima *et al.* (2013).

(i) En la sección principal del artículo 231, un cambio en tres etapas y gradual en los borradores votados en pleno apunta hacia una particular atención a los bienes que integran las

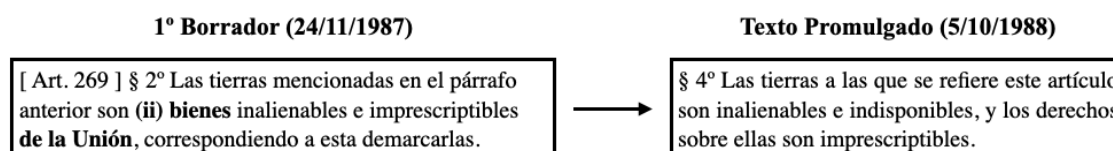
tierras indígenas. Primero, se utiliza la expresión «de estos bienes», después el uso cambia para «todos sus bienes» y, por último, «todos los bienes suyos»³⁸⁶.

Esta graduación aparentemente inocente enmarca la preocupación del Estado de demarcar su propiedad sobre los recursos dentro de las tierras indígenas, pero no de manera tan obvia y evidente.

El trayecto recorrido por estas modificaciones comienza con una forma indefinida y genérica para expresar cuáles son los bienes protegidos. Luego, avanza hacia grados cada vez más particulares y definidos para limitar la responsabilidad y obligación del Estado, limitándose también la protección conferida a las tierras.

Si antes la posesión de los bienes en tierras indígenas era demasiado vaga, el cambio producido logró determinar un vínculo de posesión satisfactorio para la garantía de los intereses estatales. Sin embargo, con el término «todos sus bienes» quedaba incierto si los recursos pertenecían a las tierras o a la Unión. Esta ambigüedad produjo la segunda alteración en esta parte del artículo, incluyendo el artículo definido para que en «todos los bienes suyos» quede clara la pertenencia vinculada a la tierra.

Diagrama 7: Modificación del artículo 269, § 2º, del primer borrador para el artículo 231, § 4º, del texto constitucional promulgado



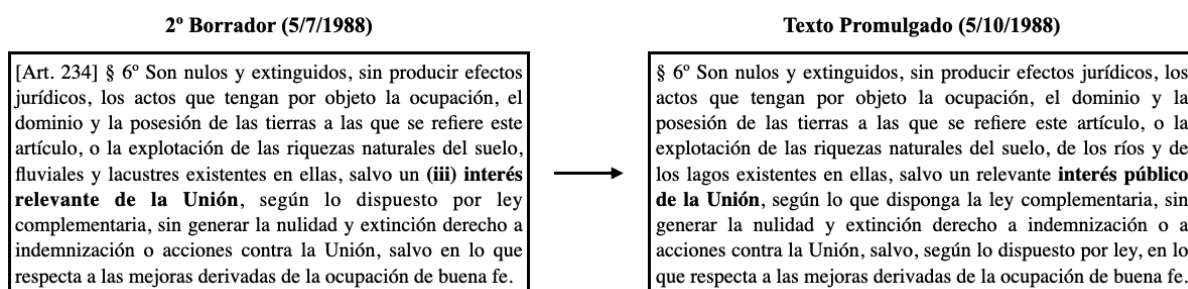
Fuente: elaboración propia, basada en Lima *et al.* (2013).

(ii) El párrafo cuarto sigue la misma tendencia cuando en la segunda versión del pleno³⁸⁷ se omiten los términos «bienes» y «de la Unión» en referencia a las tierras indígenas. Es decir, otra vez se produce este intento de atenuar los vínculos de propiedad involucrados en la esfera pública estatal. Sin embargo, las tierras indígenas siguieron siendo jurídicamente consideradas como parte del patrimonio público del Estado

³⁸⁶ Véase Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, p.361.

³⁸⁷ Véase Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, p.362.

Diagrama 8: Modificación del artículo 234, § 6º, del segundo borrador para el artículo 231, § 6º, del texto constitucional promulgado



Fuente: elaboración propia, basada en Lima *et al.* (2013).

(iii) Además, el párrafo sexto sufrió una alteración en el último borrador del pleno³⁸⁸, en el cual se añadió la palabra «público» en el término «interés de la Unión». Con ello, se infiere la necesidad del Estado de defender la legitimidad de sus intereses a partir de la inserción de una cuestión de la esfera pública, alejando la idea de intereses propios inseridos en el aparato estatal.

De ahí se puede percibir que, a pesar del vocabulario aplicado, no cambia en nada el hecho jurídico concreto de que las tierras y los bienes en su interior son de propiedad efectiva de la Unión Federal, ya que esta es una táctica para ablandar la realidad. Se busca suavizar la disposición y el control del Estado sobre los recursos naturales y minerales en tierras indígenas, construyendo una apariencia engañosa de protección y respeto a la integridad de los territorios de los pueblos indígenas.

Por todo lo expuesto, queda claro que la construcción de ocultaciones puede ser un instrumento potente para la preservación de las aspiraciones de los sectores dominantes apoyados por, y que manipulan, el Estado.

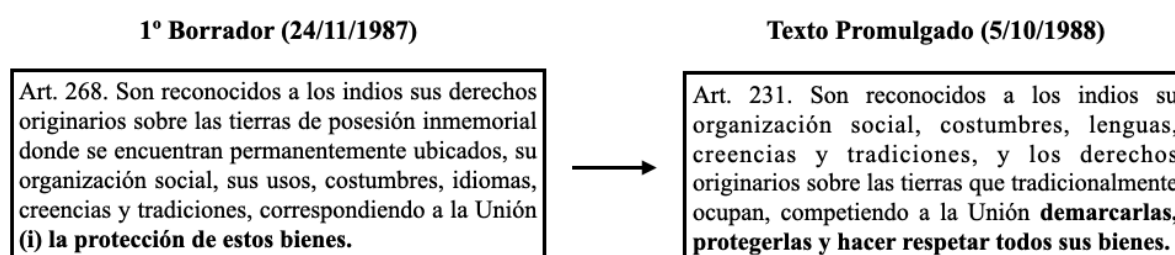
(c) Otra aspiración o interés enmarcado en el proceso cambiante de la escritura normativa se refiere al secuestro de la autonomía indígena. No obstante, antes de analizarlo cabe subrayar que la sustracción de la autonomía no es un rasgo reciente en la relación entre el Estado brasileño y los pueblos indígenas. Éste es en verdad el marco fundacional de los problemas enfrentados por las comunidades originarias desde las relaciones coloniales.

³⁸⁸ Véase Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, p.363.

La imposición de la sociedad occidental – con sus modos, costumbres, organizaciones, sistema jurídico, entre otros rasgos propios – se realizó a través del eclipse³⁸⁹ de las poblaciones indígenas y sus universos cosmovisionales. El secuestro de la autonomía indígena, junto a los exterminios físicos, culturales, lingüísticos y epistemológicos, representa tanto una consecuencia de la empresa colonial, como también una de sus finalidades más centrales³⁹⁰. Para que el nuevo sistema lograra imponerse, las viejas costumbres y organizaciones deberían ser sacrificadas a cambio.

Partiendo de estas reflexiones, el análisis de los *pentimenti* en la elaboración del artículo 231 puede revelar sospechas, pistas y rastros de esta captura de la autonomía indígena, que, además de ser recurrente en la historia de la política indigenista estatal, también es reconfirmada en el campo del lenguaje jurídico. En ese marco, se analizan las modificaciones hechas en: (i) la sección principal del artículo 231; y los párrafos (ii) primero y (iii) tercero de este artículo; y (iv) en el segundo y tercero borradores.

Diagrama 9: Modificación del artículo 268 del primer borrador para el artículo 231 del texto constitucional promulgado



Fuente: elaboración propia, basada en Lima *et al.* (2013)³⁹¹.

(i) Justo en el inicio del artículo examinado, la competencia auto atribuida al Estado representado por la Unión Federal ha sido objeto de modificación entre la primera y la segunda

³⁸⁹ Definido por E. Dussel como «un proceso de ‘en-cubrimiento’ de lo no-europeo» en Dussel, E. (1994) *1492: el encubrimiento del otro: hacia el origen del mito de la modernidad*. La Paz: UMSA – Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación Plural Editores, p.8.

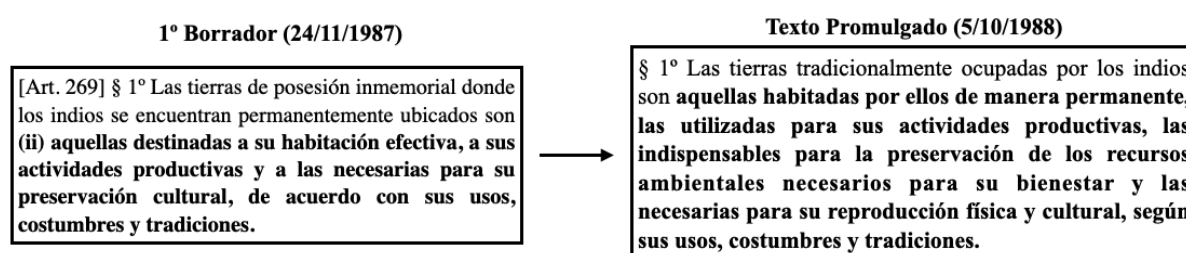
³⁹⁰ «El nuevo orden político-institucional que se instaura con la conquista de las Indias, quiebra de raíz la autonomía política y la soberanía jurisdiccional de las autoridades originarias; desatiende y ridiculiza la *potestas* vernácula descuartizándola y proponiendo un orden paralelo ineluctable.» Martínez de Bringas, A. (2003) “Los pueblos indígenas y el discurso de los derechos.” *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, 24. Bilbao: Universidad de Deusto, p.13.

³⁹¹ Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.

versión del borrador constitucional³⁹². El cambio practicado consistió en el incremento de las atribuciones estatales frente a las tierras indígenas. Si antes correspondía al Estado protegerlas, después de la alteración se incluyó todavía la obligación de demarcarlas y hacer que ellas sean respetadas.

Lo que a primera vista resultaría solo un avance de las garantías indígenas, en realidad, sólo logra concretarse a cambio de las autonomías indígenas. Mientras el Estado pasa a acumular poderes sobre los territorios, se produce el alejamiento de cualquier posibilidad de autogobierno o autogestión desde los propios pueblos. De ahí que la prescripción de deberes y acumulación de obligaciones de la Unión también represente la limitación de las prerrogativas indígenas y en el incremento de su dependencia y sumisión al aparato estatal.

Diagrama 10: Modificación del artículo 269, § 1º, del primer borrador para el artículo 231, § 1º, del texto constitucional promulgado



Fuente: elaboración propia, basada en Lima *et al.* (2013)³⁹³.

(ii) En el párrafo primero, el incremento realizado entre las mismas dos versiones del texto votado en pleno³⁹⁴ produjo una ampliación de los factores que comprenden y caracterizan una tierra como de pertenencia indígena.

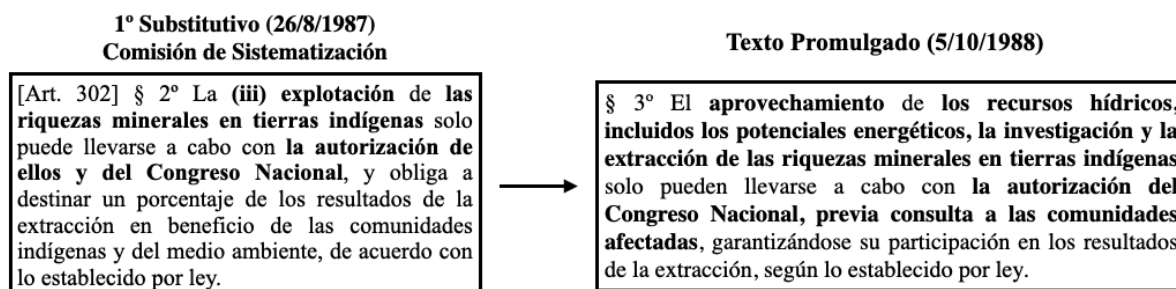
Como consecuencia, a pesar de tratarse de una ampliación del concepto, cabe apuntar también que, entre los intereses ocultos por el reconocimiento estatal de las distintas formas de territorialidad indígenas, existe el intento de ejercer el pleno control de la definición de lo que puede ser considerado como tierra indígena.

³⁹² Véase Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, p.361.

³⁹³ Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.

³⁹⁴ Véase Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, p.361.

Diagrama 11: Modificación del artículo 302, § 2º, de la primera versión para el artículo 231, § 3º, del texto constitucional promulgado



Fuente: elaboración propia, basada en Lima *et al.* (2013)³⁹⁵.

(iii) El párrafo tercero, en su primera versión, había establecido como imprescindible la autorización, en primer lugar, de las comunidades indígenas y, en segundo lugar, del Congreso Nacional para que fueran iniciados los procesos de explotación de riquezas minerales en sus tierras. Este requisito expresa el reconocimiento del autogobierno de los pueblos³⁹⁶. A partir de ahí, los pueblos supuestamente afectados por empresas mineras tendrían un peso más grande en la decisión de aceptar o rechazar el desarrollo de procesos extractivos en sus territorios.

La modificación posteriormente producida en el texto constitucional promulgado hizo que ya no sea más necesario que las comunidades autoricen la explotación minera en sus tierras, siendo suficiente que éstas sean solamente oídas. Después del cambio realizado en la segunda versión de la comisión de sistematización³⁹⁷, sólo cabe al Congreso Nacional brasileño autorizar o no, oyendo a los pueblos, pero no necesariamente escuchándolos de manera efectiva. Es decir, la opinión de las comunidades indígenas afectadas no es imprescindible para permitir la ejecución de estas empresas de extracción, tal y como se había previsto.

Además, el cambio del término «explotación» por «aprovechamiento» señala una preocupación por ocultar la probable intención predatoria sobre las tierras indígenas,

³⁹⁵ Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.

³⁹⁶ Como parámetro analítico se puede apuntar que la garantía propuesta se acercaba de las prescripciones más recientes en materia de derecho internacional de los pueblos indígenas. «Mientras que el Convenio 169 está basado en la consulta a los pueblos indígenas, la DNUDPI da un nuevo paso y exige que la consulta debe ir encaminada a la obtención de su consentimiento previo, libre e informado.» Gómez Isa, F. (2019) “La declaración de las naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: un hito en el proceso de reconocimiento de los derechos indígenas.” *Revista Española de Derecho internacional*, 71(1), enero-junio, Madrid, p. 119-138.

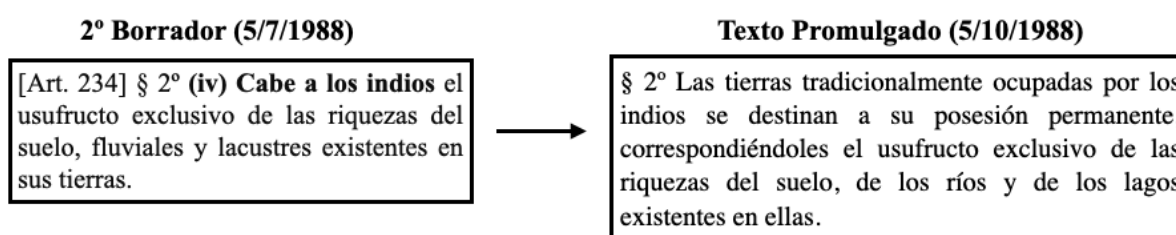
³⁹⁷ Véase Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, p.362.

disfrazándola con un término que infiere un carácter más positivo a la práctica extractivista, es decir, el «aprovechamiento» económico de las tierras.

En este mismo párrafo fueron ampliadas las modalidades enumeradas de actividades de explotación permitidas con el consentimiento del Legislativo Federal. Así que se refieren a las empresas mineras y también a las iniciativas que busquen la explotación de los potenciales recursos hídricos y energéticos.

Si a primera vista parece que se aumenta los tipos de extractivismos vedados sin autorización, lo que en verdad produce es el incremento del control del Congreso sobre una gama más amplia de asuntos económicos relacionados con las tierras indígenas, limitando la autonomía indígena todavía más.

Diagrama 12: Modificación del artículo 234, § 2º, del segundo borrador para el artículo 231, § 2º, del texto constitucional promulgado



Fuente: elaboración propia, basada en Lima *et al.* (2013)³⁹⁸.

(iv) Otro cambio, transcurrido entre el segundo y tercer borradores votados en pleno³⁹⁹, que ha sido borrado en el proceso constituyente fue el reconocimiento de más autonomía para los pueblos indígenas. Por un breve período de tiempo, el proyecto de la Constitución iniciaba la enumeración de las competencias admitidas a los pueblos con la expresión «cabe a los indios».

Este acto fallido demuestra que, a pesar de muchas tentativas y labor en ocultar la sustracción de autonomía, el Estado era consciente de que privaba a los pueblos de gran parte de su contenido autonómico. A los indígenas, sólo una parte de autonomía les sería concedida, un resquicio de lo que antes tenían. Sin embargo, correspondía al lenguaje jurídico maquillar esta realidad, construyendo un discurso de inclusión, protección y defensa de las diferencias y

³⁹⁸ Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.

³⁹⁹ Véase Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, p.361.

peculiaridades indígenas, mientras borraba términos que protegían más la autonomía de los pueblos.

Todas las modificaciones expuestas aquí quedaron invisibilizadas en la versión final promulgada de la norma. Es verdad que la Asamblea Nacional Constituyente simbolizó el fin de una época de autoritarismo y también el renacimiento de un período democrático en el país. Sin embargo, el proceso de constitución también se encuentra dañado por sospechas fiables e incluso supuestas ilegitimidades.

En ese marco, cabe señalar que los constituyentes no fueron elegidos con la finalidad específica de (re)construir la base democrática del país, sino que se concedieron ellos mismos este poder⁴⁰⁰. Tampoco hubo una consulta popular posterior, como un referéndum, para confirmar la aprobación del contenido constitucional. También se destaca el hecho de que algunos senadores no fueron legítimamente electos, sino que sus mandatos eran resquicios del autoritarismo del régimen anterior⁴⁰¹.

También es imprescindible señalar los avances producidos por la Constitución en materia de los derechos indígenas, especialmente el derecho a la tierra, ya que nunca antes fue ejecutada una política demarcatoria tan intensa como en los años que sucedieron a la constituyente. Sin embargo, estos logros alcanzados no pueden, o, por lo menos, no deben ser dados por sentados. La positivación de los derechos en normas jurídicas no garantiza su protección, ya que siguen existiendo presiones peligrosas y poderosas en contra de los derechos a la tierra de los pueblos indígenas.

El progreso constitucional alcanzado en relación a los pueblos indígenas y, en especial de sus derechos territoriales, generó incomodidades que todavía no se han resuelto a día de hoy. Las normas constitucionales que garantizan derechos a la tierra específicos y exclusivos a los indígenas son confrontadas enérgicamente por un conjunto de discursos, principalmente de los sectores productivos agrario, ganadero, maderero y minero.

Aquí se puede enumerar un pequeño compendio de argumentos equivocados a este respecto: la amenaza a la soberanía nacional⁴⁰², el peligro de la internacionalización de la

⁴⁰⁰ En libre traducción, «(...) esta Constitución, como todas las que la precedieron, no fue aprobada por el pueblo. Los que la redactaron se auto intitularon representantes de aquellos de quien emana todos los poderes. Pero el representado, en cuyo nombre se hizo la Constitución, no tuvo la menor conciencia, al elegirlos, de que lo hacía para este fin mayor.» Comparato, F. K. (2009) “O direito e o avesso.” *Estudos avançados*, 23(67), p.16.

⁴⁰¹Kaufmann, R. O. (2010) *Direitos Humanos, Direito Constitucional e Neopragmatismo*. Tese (Doutorado em direito, estado e constituição) Programa de Pós- Graduação em Direito da Universidade de Brasília, Brasília, p.46.

⁴⁰² Este discurso es comúnmente alegado en referencia a las tierras indígenas ubicadas en zonas fronterizas como en gran parte de la región amazónica, como el pedido de «exclusión del área de 150 km referente a la franja fronteriza», en libre traducción, en el Caso Raposa Serra do Sol. Brasil. (2009) *Ação Popular n. 3388/RR*. Ministro

Amazonia⁴⁰³, la creación de una aristocracia étnica indígena⁴⁰⁴, la demarcación del país entero⁴⁰⁵, o la falacia de «muchas tierras para pocos indios»⁴⁰⁶, entre otros.

Con ello, queda clara la fuerte contraposición ejercida por sectores de gran influencia económica y política en el país que buscan descomponer o invalidar por completo el contenido o la materialización de derechos destinados a los pueblos indígenas en Brasil.

El análisis aquí desarrollado ha acompañado los transcurso y altibajos en la elaboración del texto constitucional, desde un anteproyecto más progresista hasta los cambios sucesivos entre seis borradores distintos. A través del examen de este largo proceso, se puede notar que se pretendía ocultar intenciones, esconder fallas, soterrar motivaciones y olvidar realidades en la escritura de la Constitución.

Los arrepentimientos ocultos por el proceso de elaboración y positivación de la norma quedaron visibles a través de la lectura de los *pentimenti*, es decir, los cambios, supresiones e incrementos en el texto que han sido borrados. Estos arrepentimientos han logrado revelar los intentos y valores borrados en la versión final de la norma. Con ello, se

Carlos Ayres Britto. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de marzo de 2009, p. 23. Pero también esta intuición es referida respecto a una supuesta concesión desmedida de autonomía a los pueblos indígenas que, por tanto, tendrían la intención de independizarse constituyendo nuevos Estados nacionales.

⁴⁰³ Véanse Barreto, C. A. L. M. (1995) *A farsa Ianomâmi*. Brasília: Biblioteca do Exército.; Brasil. (1996) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 311/1996*, de 30 de enero de 1996.; Brasil. (2002) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 583/2002*, de 3 de diciembre de 2002.

⁴⁰⁴ Para P. C. de Oliveira, los proyectos para la Constitución de 1988, en especial la versión 2, representaban una peligrosa posibilidad de dominio indígena en la sociedad. Este autor creía ser probable la formación de una etnocracia o *Herrenvolk* indígena en Brasil visto que estos grupos serían agraciados con un conjunto de «considerables ventajas» frente a la población blanca. En su temor, él consideraba plausible que, con tamaño garantía de derechos, las comunidades indígenas serían el pueblo señor del futuro de Brasil. Oliveira, P. C. (1987) *Projeto de constituição angustia o país*. São Paulo: Vera Cruz, p.174-175.

⁴⁰⁵ Esta percepción aturdida de la realidad ha sido utilizada incluso por el Poder Judicial brasileño como argumento jurídico para denegar la existencia de ciertas tierras indígenas en el país. En libre traducción, «Por supuesto, Copacabana ciertamente tuvo indios, en algún momento; la avenida Atlántica ciertamente fue poblada por indios. Al adoptar esta tesis (...), podemos rescatar [a los indígenas] los pisos en Copacabana, sin duda alguna, porque ciertamente, en algún momento, ha existido la posesión indígena.» Brasil. (2016) *Recurso em Mandado de Segurança n. 29087*. Relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, Supremo Tribunal Federal, juzgado en 08 de marzo de 2016. De la misma manera, también ya fue expresado en juicio que «de lo contrario, incluso podríamos confiscar todas las tierras de Copacabana, o Jacarepaguá, porque estaban ocupadas por los Tamoios.» Brasil. (1980) *Mandado de Segurança n. 20235*. Relator Ministro Cunha Peixoto, Tribunal Pleno, Supremo Tribunal Federal, juzgado en 19 de marzo de 1980. Esta preocupación también es referida en juicio a partir de los supuestos daños que traería a la población no indígena, como expresado en libre traducción, «el absurdo que representaría alejar la gran mayoría de la población formada por no indígenas» Brasil. (2015) *Apelação n. 5006463-32.2012.404.7006/PR*. Juiz Federal Alfredo Silva Leal Junior. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Porto Alegre, 7 de mayo de 2015.

⁴⁰⁶ En traducción libre, «la demarcación de aproximadamente 9 mil hectáreas a ser distribuidos entre 333 indios fiere al principio de la proporcionalidad y razonabilidad.» Brasil. (2010) *Ação Ordinária n. 2009.72.01.005799-5/SC*. Juiz Federal Claudio Marcelo Schiessl. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Porto Alegre, 20 de julio de 2010. Véanse también Brasil. (1995) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 183/1995*, de 29 de agosto de 1995. Brasil. (1996) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 311/1996*, de 30 de enero de 1996. Brasil. (1996) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 396/1996*, de 26 de junio de 1996. Brasil. (1992) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 133/1992*, de 15 de enero de 1992.

puede apuntar que la norma constitucional en su proceso de escritura fue editada con el objetivo de evitar cuestiones perjudiciales a los intereses dominantes.

2.3 – El artículo 231: intuiciones acerca de los sentidos de la norma constitucional

Por todo lo desvelado hasta aquí en este largo examen arqueológico, cabe señalar que el punto focal del presente análisis es la norma jurídica positiva consagrada en el artículo 231 de la Constitución brasileña de 1988. Esta precisión metodológica es un aspecto fundamental para el examen estratigráfico constitucional aquí desarrollado, pues todo el análisis arqueológico de las fundaciones y modificaciones históricas está centrado en el derecho a la tierra presente en esta norma constitucional específica.

De ahí que, en esta perforación teórica⁴⁰⁷, sea necesario limitar y demarcar el inmenso bloque monolítico del orden jurídico positivo brasileño, enfocando la mirada al derecho investigado. La finalidad es analizar las consecuencias enraizadas en el fenómeno jurídico-histórico respecto al derecho a la tierra y los procesos de demarcación de tierras indígenas.

La premisa de este análisis es que, a pesar del carácter reconciliador y protector del texto constitucional respecto a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, no es posible olvidarse de todo el historial de la relación entre el Estado y los pueblos. De ese modo, contemplar la desconfianza sirve como llave analítica para el desarrollo de una perspectiva crítica sobre los significados, limitaciones y repercusiones de los derechos enmarcados en el artículo 231 de la Constitución brasileña.

La previsión constitucional que abarca normativamente el derecho a la tierra y el mandato de demarcar tierras indígenas establece que:

Art. 231 Son reconocidos a los indios su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones, y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, compitiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer respetar todos sus bienes.⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ Se dice de un proceso cuya finalidad es revelar los valores presentes en las entrelíneas del artículo constitucional, buscando superar la superficialidad de una lectura basada solo en una interpretación apresurada del derecho positivo.

⁴⁰⁸ Traducción libre del original, “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.”, en Brasil. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada en 5 de octubre de 1988.

Con el fin de realizar un análisis pormenorizado de los sentidos que repercuten del artículo 231, se busca dividir el texto de la norma constitucional en porciones de interés. De ahí que se divida el artículo en seis partes siguiendo el orden y la lógica del texto escrito: (1) *Son reconocidos*; (2) *a los indios*; (3) *su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones*; (4) *y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, compitiendo a la Unión demarcarlas*; (5) *protegerlas*; (6) *y hacer respetar todos sus bienes*.

(1) *Son reconocidos* - La redacción del artículo constitucional en cuestión empieza por el uso aparentemente contingente e inofensivo de la perífrasis verbal «ser reconocido». Ocurre que las cuestiones alrededor de los discursos de reconocimiento, principalmente cuando provienen del Estado, suelen estar relacionadas con graves consecuencias prácticas respecto a la naturaleza del derecho reconocido y las condiciones y coyunturas de su materialización.

De ahí que en este recorrido hacia los sentidos y repercusiones de los reconocimientos sea necesario realizar la diferenciación de tres reconocimientos distintos: reconocerse, ser reconocido y reconocer mutuamente. El enfoque de este análisis es realizar una lectura más profunda de los sentidos impregnados en la escritura de la norma constitucional.

Reconocerse hace referencia a procesos de formación de identidad, realizados desde la percepción de los demás y los grupos sociales en los cuales el sujeto está inserto. Funciona como una autorreferenciación que no debe ser simplificada como una cuestión de carácter individual, ya que posee contextos sociales más amplios, incluso relacionados con inclinaciones culturales. Sin embargo, esta tipología no es el foco de análisis de la presente argumentación, simplemente sirve como estrategia de diferenciación de las demás categorías.

Ser reconocido implica necesariamente una asunción directa de una instancia reconocedora superior, que es capaz de regular el objeto de reconocimiento. Esta fue la categoría elegida por los constituyentes para empezar el mandato normativo destinado a la demarcación de tierras, entre otros fines enumerados.

El problema de ser reconocido puede estar en dos puntos principales: la aceptación de una jerarquía y la asunción de un rol establecido⁴⁰⁹. En primer lugar, el proceso de reconocimiento de derechos empieza desde una posición de autoridad, es decir, proviene de una instancia superior que concentra poder y la facultad de validación del otro. Así que, el otro,

⁴⁰⁹ De acuerdo con la Real Academia Española, el verbo reconocer comprende los dos sentidos usados en el argumento desarrollado adelante, significando tanto «admitir o aceptar algo como legítimo» (...) como también «establecer la identidad de algo», en RAE, Real academia española. (2021) *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., versión 23.4 en línea. Disponible en: <https://dle.rae.es>

al ser reconocido, acaba por aceptar la capacidad reguladora de la instancia reconocedora, resultando en una relación de subalternidad.

Esta relación de reconocimiento, como lenguaje inherente al sistema jurídico, produce un nexo que se retroalimenta. Cuando se reconoce algo, no solo el reconocido es puesto bajo la aceptación y categorización por la instancia que lo reconoce, sino que esta instancia se autolegitima al producir el reconocimiento. Esta característica común al orden jurídico suele ser nombrada como la autorreferenciación del derecho, es decir, la capacidad que el sistema tiene de autorreferirse, refrendándose y legitimándose.

En segundo lugar, ser reconocido también implica ser definido bajo los valores, significados y representaciones existentes en el repertorio limitado y sesgado de quien lo reconoce. «La cultura legal occidental [...] se atribuye el poder de definición, sin entrar en un diálogo entre iguales con los actores de la cultura legal indígena».⁴¹⁰

Así que el reconocimiento representa la adecuación del reconocido a una categoría cerrada, sea preexistente o nueva, ambas inventadas. Este proceso resulta para el reconocido en la pérdida de control de sus propios significados y, por lo tanto, refuerza su dependencia de la instancia reconocedora para que pueda todavía generar un significado dentro del sistema. Con ello, bajo un manto de reconocimiento, se logra encubrir una falsa inclusión de los pueblos indígenas en el interior del sistema jurídico⁴¹¹.

La consecuencia más preocupante de ese efecto está en el poder de manipulación, conferido a quien reconoce, sobre los sentidos y valores del objeto de reconocimiento. Esto puede representar la reducción y el vaciamiento de los sentidos originales, resultando en la limitación del objeto reconocido a un determinado lugar culturalmente establecido, es decir, un estereotipo. Le corresponde al reconocedor gestionar y delimitar los alcances de los sentidos que en verdad se originan de los reconocidos.

El Estado como instancia superior, al proceder con el reconocimiento de demandas indígenas, logra incorporar algo antes ajeno a su sistema, encajándolo en alguna categoría que ya existe en su lenguaje. De ahí que las aspiraciones latentes basadas en una demanda plural y repletas de idiosincrasias sean reducidas al necesario encaje a un molde, que las vacía de sus rasgos más complejos y esenciales. Esto revela la influencia perjudicial de los intereses que

⁴¹⁰ Irigoyen, R. (2009) *El pluralismo jurídico en la historia constitucional latinoamericana: de la sujeción a la descolonización*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Lima, p. 19.

⁴¹¹ Ariza, L. J. (2004) *Identidad indígena y Derecho estatal en Colombia*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, n. 30, p.86.

manipulan los contenidos y signos jurídicos, convirtiendo una reivindicación plural en un derecho positivo vaciado de su significado y potencia real.

Por último, es necesario señalar las particularidades que distinguen la tercera tipología de reconocimiento, aquélla enmarcada en la reciprocidad. El reconocerse mutuamente, a pesar de no tratarse de la categoría empleada en el artículo constitucional analizado, repercute en esta discusión sobre reconocimiento de derechos. Pues, a pesar de ser la forma más potente de reconocimiento, también puede ser utilizada de manera tergiversada, sirviendo como una trampa para la implementación de derechos centrada en una relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

El discurso de los reconocimientos recíprocos⁴¹² gana contornos distintivos ante el contexto específico de los pueblos indígenas en América Latina. La principal cuestión relacionada con la imposibilidad de reconocimiento recíproco entre el Estado y los pueblos indígenas está en la continua e histórica violación de las autonomías indígenas. De ahí que se rompe con cualquier posibilidad de reciprocidad, cuya adjetivación solamente sería capaz de maquillar los rasgos nocivos ya subrayados en torno a reconocer, sin de hecho cambiarlos.

Si no son respetadas las expresiones autonómicas indígenas, el reconocimiento es solo producido unilateralmente. Es decir, los pueblos reconocen al Estado como institución que les regala derechos indigenistas, pero el aparato estatal no considera la producción y autogestión de los derechos indígenas por ellos mismos. Esto es así desde las fundaciones de la relación entre los pueblos y el aparato colonial portugués y, posteriormente, el Estado brasileño.

Por todo eso, la lucha por el reconocimiento⁴¹³, aplicada a los pueblos indígenas y limitada al aparato estatal, suele representar una trampa para la efectiva materialización de los derechos, a pesar de representar una forma de lograr acceder a espacios antes negados y demandar ante el Estado⁴¹⁴.

Ante toda esta digresión, la intuición llevada a cabo aquí es que el «ser reconocido»— presente en la norma constitucional del artículo 231 — puede servir como un artificio de

⁴¹² Vale considerar que las intuiciones desarrolladas por A. Honneth están basadas en la idea de reconocimientos recíprocos. «(...) las propiedades estructurales del reconocimiento jurídico [deben ser determinadas por] la cualidad en que los sujetos recíprocamente se respetan, si se reconocen como personas de derecho.», en Honneth, A. (1997) *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica, p.140. Esta precisión terminológica aleja en parte el sentido más problemático sobre el discurso de reconocimientos. Sin embargo, el histórico y las condiciones peculiares entre estos dos sujetos — el Estado y los pueblos indígenas — todavía están enmarcados en una coyuntura de distintiva especificidad.

⁴¹³ Véase sobre el «derecho como un médium del reconocimiento» en Honneth, A. (1997) *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica.

⁴¹⁴ No es la intención del presente cuestionamiento invalidar los argumentos presentados por A. Honneth sino subrayar las especificidades que incurren en la práctica de un reconocimiento del derecho a la tierra de los pueblos indígenas hecho desde el Estado.

aparente valoración y contemplación de derechos que, en verdad, produce resultados efectivos de sustracción y asimilación de demandas justas. En otras palabras, se trata de un reconocimiento normativo indigenista que despolitiza las acciones y aspiraciones indígenas.

De ese modo, el énfasis dado a este simulacro de derecho⁴¹⁵ indica la situación en que los reconocidos se encuentran atrapados en un discurso de aceptación y conformidad. Además, hace intuir una insuficiencia congénita en el sistema de reconocimiento de derechos. Es decir, la farsa de la inclusión de una demanda ajena en un sistema que es incapaz de comprenderla y significarla.

Es necesario destacar que esta incapacidad no es una falla del sistema, sino que resulta de procesos de exclusión y anulación de las cosmovisiones y formas de expresión del derecho indígena operados bajo la tutela indigenista del sistema jurídico occidental.

Cuando se aplica a procesos dirigidos a reconocer derechos a los pueblos indígenas, el lado oscuro del discurso del reconocimiento gana todavía más énfasis. Tanto el refuerzo de una división jerárquica como el rebajamiento a una categoría desarticulada adquieren una connotación todavía más gravosa. Estos rasgos problemáticos del reconocimiento estatal afectan particularmente a los pueblos indígenas latinoamericanos por la exclusión históricamente producida frente a ellos.

La sustracción de la identidad, la cosmovisión, la cultura, las creencias, los modos de producir conocimiento y, principalmente, los derechos indígenas implicaron un vaciamiento radical en la formación de los Estados latinoamericanos. Esta crisis fundacional del Estado de derecho implica un hueco en el sistema⁴¹⁶, que impacta directamente en la capacidad del aparato jurídico estatal de poner en práctica los rasgos específicos de las reivindicaciones indígenas.

Además, hay que resaltar que el Estado como instancia reconocedora de cuestiones indígenas encierra una reconstitución paradójica de la relación entre estos dos actores. Antes, en el pasado colonial, y también en los constitucionalismos subsecuentes, el Estado fue la instancia que anuló la autonomía indígena y denegó derechos. En el actual momento

⁴¹⁵ Los simulacros de derecho, o antiderechos son la negación de los derechos, ya que se encuentran sesgados por intereses clasistas enfocados en la continuidad del poder establecido. Costa, A. A. & Coelho, I. M. (2017) *Teoria Dialética do Direito: a filosofia jurídica de Roberto Lyra Filho*. Brasília: Faculdade de Direito – UnB, p. 3.

⁴¹⁶ A. Martínez de Bringas, «La construcción nacional latinoamericana se llevó a cabo por medio de la exclusión y eliminación masiva de uno de sus componentes sociales esenciales y primigenios (indígenas, negros, mestizos); por tanto, las democracias latinoamericanas deambularán siempre inclinadas sobre cuatro patas, reforzadas por prótesis que habiliten lo imposible y proyectadas imaginariamente hacia el anhelado bipedismo europeo.», en Martínez de Bringas, A. (2003) “Los pueblos indígenas y el discurso de los derechos.” *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, 24. Bilbao: Universidad de Deusto, p.57.

constitucional, el Estado pretende actuar como garante, patrono y protector de las causas indígenas.

La gran trampa está en el hecho de que, a causa de la anulación de las autonomías indígenas, el aparato estatal es la única instancia capaz de reconocer los derechos de los pueblos. O sea, como consecuencia de la concentración del control por parte del Estado cabría a los pueblos demandar sus reclamos directamente a quienes les han quitado sus derechos y autonomías. Esta situación genera una paradoja donde el Estado quita derechos para después concederlos. Es decir, el Estado que creó el problema también es quien plantea una supuesta solución.

En otras palabras, se trata de un juego doble donde el Estado se beneficia como solucionador de un problema que él mismo ha producido. Así, representa una maquinaria que aparentemente opera las reivindicaciones, pero que al final las boicotea. De ahí que el reconocimiento de derechos sea reducido a la inscripción insuficiente en una ley.

A partir de ese marco traumático y a través de la capacidad de engañar presente en los reconocimientos de derechos, el aparato estatal construye el derecho indigenista, que representa la forma descompuesta del derecho indígena. Mientras el primero es producto de la lógica cerrada de un orden jurídico monolítico, el otro representa el derecho de matriz plural y diversa, relleno y respaldado por signos y valores que habitan en los universos cosmovisionales de los pueblos indígenas.

Esta distinción resulta vital para discernir el potencial y el contenido de impartición de cada una de las versiones de presentar los derechos de los pueblos. Por un lado, el derecho indígena representa una demanda rica anclada en conceptos cosmovisionales de los pueblos. Por otro lado, su sombra bajo los límites de la norma jurídica estatal es el derecho indigenista, incapaz de representar la entereza de los significados presentes en el repertorio multicultural de los pueblos.

El derecho a la tierra, como objeto de análisis de este recorrido, puede ser categorizado como el principal y más importante derecho indigenista del orden jurídico brasileño. Así, resulta aún más problemático que sus insuficiencias se deriven de aspectos intrínsecos del derecho indigenista. Es decir, ciertas incompatibilidades y limitaciones, como la forma

escrita⁴¹⁷ y positiva del derecho indigenista, que se contraponen a las expresiones orales y consuetudinarias, logran por fin aniquilar los derechos originarios indígenas⁴¹⁸.

(2) *a los indios* – Otro aspecto a ser analizado respecto a la forma de escritura «ser reconocido» no se encuentra centrado en el derecho reconocido sino en el sujeto a quien se reconocen derechos. Por lo tanto, es imprescindible percibir que el reconocimiento producido a través del artículo analizado no se hace solo hacia el derecho territorial y los demás derechos establecidos, sino que también se dirige a reconocer al propio sujeto de derechos, los indios.

Como se ha expuesto anteriormente, el reconocimiento enmarca en su proceso la reducción del receptor del reconocimiento a una categoría determinada. En el caso de la norma 231 de la Constitución, los derechos reconocidos tienen un destinatario expreso, que son introducidos primeramente en el título de la sección constitucional «de los indios».

En primer lugar, el uso de la palabra «indios» es problemático, por lo menos, en dos aspectos distintos: el equívoco fundamental del término y la indeterminación de la categoría. Indio es una categoría marcadamente occidental, tanto por originarse de un equívoco cometido por los viajeros europeos que creían haber llegado a la India en Asia, como por realizar la construcción de un sujeto estereotipado que no coincide con la realidad de los pueblos originarios.

Además, este uso terminológico hace referencia a un conjunto indeterminado de sujetos. Al añadir la «s» al final se produce un plural de la palabra indio de manera muy genérica, es decir, como un conjunto cualquiera de individuos indígenas. No se utilizan términos como pueblos, etnias, comunidades, ni tampoco naciones. Este uso genérico del plural logra olvidar las formas de organización verdaderamente indígenas. Este silenciamiento de las categorías de agrupamientos indígenas resulta en la supresión de un aspecto central en las demandas indígenas: el carácter colectivo de las reivindicaciones. Así, las colectividades identitarias son excluidas de la norma y reemplazadas por un artificial que tiende a la homogenización y a la no representación, es decir, la categoría indios.

⁴¹⁷ Además de que la forma escrita no sea el instrumento de creación, validación y legitimación de los derechos de los pueblos indígenas, los textos en papel confieren una capacidad de anulación y olvido del contenido escrito de las demandas. Este argumento puede verse en Diniz, D., Espinoza, F. y Gómez Isa, F. (2021) *Direito à terra dos povos indígenas no Brasil*: entre insuficiências e potencialidades. São Leopoldo: Casa Leiria, p.63.

⁴¹⁸ A. Martínez de Bringas, «Con la constitución del derecho indiano asistimos al ocaso y defunción del derecho originario indígena. El derecho indiano anula, subsume y subroga el derecho de los pueblos originarios, aniquilando toda posibilidad de normación consuetudinaria.», en Martínez de Bringas, A. (2003) «Los pueblos indígenas y el discurso de los derechos.» *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, 24. Bilbao: Universidad de Deusto, p.13.

Este artificio lingüístico niega a los pueblos que ellos sean propiamente percibidos como sujetos del territorio⁴¹⁹, es decir, que sean comprendidos a partir de sus propias perspectivas autonómicas de control y gestión de las tierras que habitan. La categorización del «indio» por parte del derecho estatal no lo considera como un sujeto del territorio, sino más bien como una figura reducida que el Estado utiliza discursivamente para legitimar su control sobre las tierras ocupadas por ellos.

(3) *su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones*, – La problemática alrededor de los reconocimientos estatales de derechos indígenas es demasiado compleja para ser integralmente contemplada por las pocas palabras del artículo 231. Sin embargo, los valores anclados en la norma constitucional, percibidos a partir de una mirada profunda de sus subtextos, revelan que, más allá de una insuficiencia, existe una intencionada vulneración del sentido positivo expresado por la norma. Tampoco es contingente o eventual la elección de la forma más perjudicial entre los tipos de reconocimiento – el ser reconocido.

Por lo tanto, a pesar del reconocimiento del derecho a la tierra, el sistema jurídico brasileño está muy lejos de abarcar las formas plurales de producción y aplicación de verdaderos derechos indígenas. Desde ahí la cuestión de la autonomía⁴²⁰ – o de los derechos involucrados en esta demanda, como por ejemplo el autogobierno, la autogestión, la jurisdicción, etc. – tiene posición central, al replantearse las condiciones de posibilidad para un efectivo cumplimiento de derechos y la realización de las reivindicaciones indígenas.

La propia norma 231 parece contemplar estas reivindicaciones autonómicas al abarcar la aceptación de las organizaciones sociales y demás derechos afectos a las particularidades de los pueblos indígenas. Sin embargo, este raso reconocimiento⁴²¹ se encuentra previsto en un contexto poco propicio para que se pudiera esperar un efectivo cumplimiento.

⁴¹⁹ El sujeto y el territorio son construcciones conceptuales vinculadas, de ahí que no se hace posible reconocer tierra sin sujeto que la defina. A ese respecto, R. L. Segato se refiere al territorio como «significante de identidad (personal o colectiva), instrumento en los procesos activos de identificación y representación de la identidad [...]». Se trata de una especie de militancia de la identidad, de un activismo de los procesos de identificación.», en Segato, R. L. (2006) “En busca de un léxico para teorizar la experiencia territorial contemporánea.” *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 2, p.131. De ese modo, el ensamblaje entre estos dos conceptos se reafirma, ya que el territorio construye el sujeto y este construye el territorio.

⁴²⁰ A. Martínez de Bringas (2018) señala que «Derechos territoriales sin autonomía son procesos y dinámicas arrojadas y expuestas a la explotación y al despojo.», en “Autonomías indígenas en América Latina. Una mirada comparada a partir de las dificultades para la construcción de un Derecho intercultural.” *REAF-JSG*, 28, diciembre, p. 109.

⁴²¹ El reconocimiento efectuado por la Constitución brasileña de 1988 respecto a las demandas autonómicas y de identidad de los pueblos indígenas está muy alejado de la producción normativa de otros países de la región como Bolivia y Ecuador.

El reconocimiento de las organizaciones sociales, junto a las «costumbres, lenguas, creencias y tradiciones»⁴²² está atrapado en las posibilidades y alcances de la norma. Estas prescripciones se encuentran entre una forma muy problemática y limitada de reconocimiento – el ser reconocido – por un lado, y el monopolio estatal de control y decisión sobre las cuestiones indígenas, por el otro. Con ello, la capacidad limitada del derecho indigenista para viabilizar el ejercicio autónomo de los pueblos indígenas hace que los derechos pensados desde el modelo estatal sean menos efectivos.

(4) *y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, compitiendo a la Unión demarcarlas*, – La previsión constitucional encarga la competencia limitada de «demarcar [las tierras indígenas], proteger y hacer respetar todos sus bienes»⁴²³ exclusivamente al Estado brasileño, representado por uno de sus entes federativos – la Unión Federal. Desde esta restricción, el control de las tierras indígenas se encuentra bajo el poder y fiscalización del Estado, lo que representa una consciente sustracción de la autonomía de los pueblos para la gestión sus propios espacios territoriales.

La demarcación de tierras indígenas es una obligación constitucional objetiva y clara en el lenguaje de la norma positiva aquí examinada. Así como la competencia exclusiva del Estado en hacer que la demarcación se encuentre muy bien aclarada. Sin embargo, la creación de límites territoriales artificiales⁴²⁴, dibujados en líneas rectas y precisas que delimitan lo que es y no es indígena resulta en un desprecio a los modos de organización de los pueblos. La imposición de estos límites representa el símbolo máximo de las limitaciones⁴²⁵ impuestas por el aparato estatal a los derechos territoriales de los pueblos.

Cabe señalar que, a pesar de esta crítica, no se pretende olvidar ni anular las conquistas efectivamente producidas para los pueblos indígenas en Brasil por cuenta de la trayectoria

⁴²² «Art.231 São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições (...)», en Brasil. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada en 5 de octubre de 1988.

⁴²³ “Art.231 (...) competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.”, en Brasil. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada en 5 de octubre de 1988.

⁴²⁴ D. T. Gallois (2004), «[...] la idea de territorio cerrado solo aparece con las restricciones impuestas por el contacto, por los procesos de regularización de la tierra, contexto que incluso favorece el surgimiento de una identidad étnica.», traducción libre del original, en *Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades?* En Ricardo, F. (org.). *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, p. 39.

⁴²⁵ A. Martínez de Bringas (2003) se refiere a estas impostaciones como «férreos y densos mecanismos con los que se instaura el Estado-nación, como sería la imposición [...] de demarcaciones territoriales por medio de unidades administrativas clausuradas; de modelos culturales sancionados por la pontificia presencia del Estado-nación; de modelos de normatividad concretos ajenos a las expectativas de vida y modos de organización de los diferentes grupos existentes;», en “Los pueblos indígenas y el discurso de los derechos.” *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, 24. Bilbao: Universidad de Deusto, p.70.

demarcatoria desarrollada en los últimos cincuenta años. La intención aquí es apuntar que los conceptos, formas y procedimientos estatales no representan con precisión las demandas de los pueblos. Tampoco son categorías y procesos desarrollados desde las experiencias y cosmovisiones indígenas. De ahí que todas estas intuiciones puedan ser esenciales para analizar y explicar el fenómeno del incumplimiento de tal derecho constitucional.

A pesar de que la demarcación presente algunos problemas conceptuales inherentes, la lucha por el cumplimiento de los procesos de demarcación de tierras indígenas representa actualmente la principal bandera del movimiento indígena brasileño. De hecho, el movimiento indígena prefiere soportar los rasgos negativos que implica la demarcación del Estado por los beneficios obtenidos con la protección dada desde el aparato estatal. En este cálculo de beneficios y perjuicios, el movimiento indígena en Brasil elige exigir sus reclamos a través del reconocimiento estatal, aunque represente un campo incierto e insuficiente para la concreción de avances efectivos.

El fenómeno de la resistencia de los pueblos indígenas en Brasil a partir de un movimiento indígena organizado puede ser representado como un proceso de transfiguración étnica⁴²⁶. De ahí que, a pesar de no haber sido asimilados por la sociedad nacional, los pueblos desarrollaron una representación de sí mismos a partir de una disimulación, que paradójicamente representa una forma de romper con las sujeciones a las cuales fueron sometidos históricamente por la cultura dominante⁴²⁷.

Sin embargo, esta paradoja apunta límites inmanentes en el campo estatal de disputa y reivindicación de derechos positivos. Tanto el concepto de transfiguración étnica como la representación a partir de un simulacro señalan la dinámica desarrollada hasta aquí respecto al «ser reconocido». Esta forma limitada de reconocimiento implica una reducción de los pueblos indígenas y sus territorios en categorías artificiales reconocidas desde el aparato estatal. A partir de ahí, los pueblos indígenas son considerados como sujetos y objetos del sistema de reconocimientos estatal.

(5) *protegerlas* - Mas allá de la obligación constitucional de demarcar tierras, el Estado se da el deber de protegerlas. Este control sobre las cuestiones indígenas, junto a todo lo expuesto anteriormente, logra desvelar todo un conjunto de intenciones estatales.

⁴²⁶ Para D. Ribeiro, la transfiguración étnica es un proceso por el cual las entidades culturales, es decir, los pueblos, nacen, cambian, mueren o incluso renacen, a través de alteraciones estratégicas para su supervivencia. Ribeiro, D. (1995) *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das letras, p.257-258.

⁴²⁷ Novaes, S. C. (1993) *Jogo de espelhos*. São Paulo: Edusp, p.64.

Corresponde al Estado el poder exclusivo de ejercer la protección y mantener la seguridad de los indígenas, además de defender sus tierras. Es decir, la defensa territorial indígena se encuentra enteramente dependiente del órgano indigenista oficial, cuyos intereses y valores cambian con cada gobierno. Esta situación resulta en una protección cambiante, incierta y débil, que a menudo resulta en omisiones y violaciones a la integridad de los territorios y sus habitantes⁴²⁸.

(6) *y hacer respetar todos sus bienes*. – Por último, corresponde al Estado la obligación de hacer respetar los bienes que se encuentren en las tierras indígenas. Los bienes aquí referidos corresponden a valores y sentidos involucrados con el concepto occidental de propiedad; por lo tanto, fueron traídos por la cultura europea en el prolongado proceso de colonización y establecidos con gran ahínco como la piedra angular en la fundación de los estados nacionales latinoamericanos. Este concepto ajeno hace muy poca referencia a las dinámicas indígenas desarrolladas en la región.

Como ejemplo de ese desplazamiento cultural conceptual, en la lengua tupi⁴²⁹ no existe el uso de pronombres posesivos junto a sustantivos que hacen parte de la naturaleza⁴³⁰. De ahí que la idea de posesión involucrada con elementos naturales sea una imposibilidad lingüística en tupi. Así, no es concebido que el río, los bosques o la tierra pertenezcan a nadie, pues estos sustantivos no se configuran como objetos susceptibles de apropiación.

La dimensión dada por este ejemplo simboliza la percepción ajena de la idea de bienes naturales presentes en la tierra, como los minerales, la madera, los recursos hídricos y el propio suelo para el cultivo. En este sentido, es impropio pautar los bienes materiales como elemento valorativo de los territorios indígenas.

Con ello, se infiere que el texto normativo no tiene la intención de preservar el ambiente preocupándose por los pueblos indígenas. Al revés, se intuye que la protección de los bienes está enfocada en la finalidad de preservar las riquezas minerales, la madera y los recursos hídricos y energéticos presentes en los territorios.

⁴²⁸ Véase Gonçalves, D. O. D., Espinoza, F. y Carvalho, G. B. V. (2021) “Violência contra terras indígenas no Brasil e a precária punibilidade de seus agentes.” *Revista Culturas Jurídicas*, 8(20), mai./ago., p. 109-130.

⁴²⁹ El tupi ha sido hablado por millares de indígenas en el siglo XVI, para después ser reelaborado e incorporado como lengua común hasta el siglo XVIII en gran parte del país y se encuentra vivo hasta hoy en el habla de distintos pueblos indígenas de la Amazonia como lengua franca.

⁴³⁰ Rodrigues, A. D. (1994) *Línguas Brasileiras. Para o Conhecimento das Línguas Indígenas*. São Paulo: Edições Loyola.

2.4 – El derecho a la tierra en casos concretos: el caso Raposa Serra do Sol y los casos de suspensión judicial de tierras indígenas

La jurisprudencia también tiene el poder de cambiar los sentidos conferidos al derecho a la tierra. En ese proceso, la influencia de los valores mayoritarios dentro del sistema jurídico y social⁴³¹ no debe ser ignorada, pues la presión política y económica de los sectores dominantes puede hacer que una garantía constitucional sea descompuesta de sus sentidos fundamentales a través de cambios interpretativos.

De ese modo, con el fin de atender a pretensiones ajenas y contrarias al contenido central del derecho a la tierra y la obligación estatal de demarcar tierras indígenas, ciertos cambios en los sentidos atribuidos a la norma constitucional pueden resultar en la práctica su invalidación.

En esta sección, el examen estratigráfico constitucional se enfoca en los sentidos dados a la norma del artículo 231 a través de las decisiones judiciales. Con ello, se busca investigar los significados atribuidos al derecho a la tierra en los casos paradigmáticos acerca de la temática.

En el primer momento, la sección se enfoca en el análisis del caso Raposa Serra do Sol. Este caso es paradigmático para toda la cuestión territorial indigenista en Brasil, pues no solo decidió el futuro de la demarcación de la tierra indígena Raposa Serra do Sol, sino que también estableció nuevas condiciones vinculantes para todas las demás demarcaciones de tierras en el país. Con ello, se busca examinar las interpretaciones y requisitos elaborados en el caso y su repercusión para la cuestión demarcatoria en general, además de contrastarlas con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el segundo momento, la sección se enfoca en el desarrollo de un análisis jurisprudencial. Para tanto, hemos examinado las dieciocho decisiones judiciales que han suspendido tierras indígenas demarcadas o en proceso de demarcación en el período de análisis de la investigación. Con ello, se busca examinar quiénes son las partes actoras en estos procesos y revelar cuáles son los principales argumentos utilizados para la invalidación de los procedimientos demarcatorios.

⁴³¹ Una decisión judicial nunca es un proceso limitado a la cuestión jurídica específica entre las partes procesales sino también refleja y está enmarcada en un sistema de valores consolidado. De ahí que «La argumentación judicial es siempre una instancia reproductora de los valores predominantes. Todo argumento judicial siempre atiende a dos niveles retóricos: a través de él se justifica una decisión y un sistema. Nunca una decisión estará claramente justificada si no causa simultáneamente la reiteración periférica del sistema.», en traducción libre, Warat, L. A. (1994) *Introdução Geral ao Direito. v. I. Interpretação da lei: temas para uma reformulação*. Porto Alegre: Fabris, p.100.

(1) El caso Raposa Serra do Sol (*Ação Popular n. 3388/RR*⁴³²) fue una demanda judicial llevada al Supremo Tribunal Federal brasileño (STF). En este caso se discutió la demarcación de la tierra indígena Raposa Serra do Sol, en el estado de Roraima, en el extremo norte de Brasil, generando las condiciones que deberían guiar los procesos de demarcación de tierras indígenas en el país.

El proceso de demarcación de la tierra indígena Raposa Serra do Sol tuvo inicio en 1992 y fue finalizado en 2005 con la homologación de la tierra demarcada a través del decreto presidencial n. 534. Esta tierra indígena tiene un área de 1,75 millones de hectáreas, siendo una de las más grandes del país. La tierra es habitada por cerca de ciento noventa y cuatro comunidades indígenas de cinco pueblos distintos: Ingarió, Macuxi, Patamona, Taurepang, y Wapichana⁴³³.

El conflicto territorial se intensificó con la llegada de grupos de cultivadores de arroz de la región sur del país. Estos arroceros, organizados en una cooperativa, demandaron a la Justicia la posesión de diversas áreas rurales que habían sido reconocidas como parte integrante de la tierra indígena Raposa Serra do Sol. Como resultado de esta judicialización, las acciones iniciadas por la Policía Federal para la retirada de los habitantes no indígenas dentro del perímetro demarcado fueron suspendidas.

Ante este embate jurídico, la cuestión fue llevada al STF para que fuera resuelta a partir de los parámetros establecidos en la Constitución respecto al derecho a la tierra. En el caso concreto acerca de la tierra indígena Raposa Serra do Sol, el tribunal decidió confirmar la demarcación realizada.

Entre todos los casos relacionados a la temática indigenista en Brasil, quizás este ha sido el más influyente e importante en las últimas décadas. El caso Raposa Serra do Sol es emblemático por tres razones principales: la dimensión del territorio demarcado; la región de frontera donde está ubicado; y por tratarse de una demarcación conjunta, es decir, se estaba delimitando los territorios de varios pueblos en un mismo proceso.

Todos estos factores ayudan a explicar por qué este caso fue considerado por la propia Corte como un caso paradigmático, y que, por tanto, serviría de parámetro para pautar todos los demás procesos de demarcación de tierras. Así que el STF decidió, en la sentencia de este

⁴³² Véase Brasil. (2009) *Ação Popular n. 3388/RR*. Ministro Carlos Ayres Britto. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de marzo de 2009.

⁴³³ Brasil. (2009) *Ação Popular n. 3388/RR*. Ministro Carlos Ayres Britto. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de marzo de 2009.

caso específico, regular los requisitos generales para la demarcación de tierras indígenas, redefiniendo el alcance de las garantías constitucionales.

A partir de este juicio, el derecho a la tierra prescrito en la Constitución sufrió intensos cambios interpretativos en su contenido y en el procedimiento de demarcación, que pasaron a condicionar todos los demás procesos de demarcación y casos jurídicos involucrados con la cuestión territorial indígena en Brasil.

Así, a pesar de haber reconocido la legalidad de la demarcación de la tierra Raposa Serra do Sol, fueron impuestas diversas condiciones que limitarían el derecho a la tierra de los pueblos indígenas para todos los próximos casos que vinieran a ser cuestionados judicialmente.

En total fueron elaboradas diecinueve condiciones vinculantes⁴³⁴ en la sentencia de este caso. La finalidad ha sido regular desde el Poder Judicial nuevas condiciones para realizar la demarcación de tierras en el país, alterando los límites y las repercusiones prácticas del derecho a la tierra constitucional. Estas condiciones elaboradas por la Suprema Corte brasileña en la sentencia del caso en el año 2009 fueron también posteriormente confirmadas por la Abogacía General de la Unión (AGU) en 2017⁴³⁵.

Entre las diecinueve condicionantes y tesis jurídicas elaboradas, las que más han repercutido en la cuestión territorial indígena han sido respectivamente: (a) la tesis del marco temporal; (b) la condicionante 17, que prohíbe la ampliación de tierras indígenas demarcadas; y (c) la condicionante 19, que dispone la necesaria participación de los entes federativos en los procesos de demarcación.

(a) El marco temporal – Entre todos los aspectos perjudiciales al derecho a la tierra, la tesis del marco temporal es el obstáculo que más ha impactado el cumplimiento de la norma constitucional. Esta tesis trata de un razonamiento jurídico que incluyó un requisito más para la realización de la demarcación de tierras indígenas en Brasil.

De acuerdo con esta comprensión jurídica, las tierras indígenas sólo pueden ser demarcadas si los pueblos indígenas que las habitan estuvieran ocupándola en el día de la promulgación de la Constitución brasileña, el 5 de octubre de 1988. Es decir, los pueblos que

⁴³⁴ En este juicio, el ministro del Supremo Tribunal Federal Carlos Alberto Menezes Direito divergió parcialmente de los votos de los demás ministros que estaban en favor de la demarcación de la tierra indígena Raposa Serra do Sol. A modo de no indisponerse con la mayoría, resolvió plantear diecinueve enunciados que servirían como condiciones generales para la interpretación y el empleo efectivo del derecho a la tierra y del procedimiento demarcatorio. Yamada, E. M. y Villares, L. F. (2010) “Julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: Todo Dia Era Dia de Índio.” *Revista Direito GV*, São Paulo. 11. Jan-Jun, p. 147.

⁴³⁵ Brasil. (2017) Advocacia-Geral da União. *Parecer n. 001/2017*, de 19 de julio de 2017. *Diário Oficial da União*, 138, 20 de julio de 2017.

volvieron a ocupar sus territorios ancestrales después de esta fecha límite, no tendrían derecho a la demarcación. Por tanto, esta fecha se reconoció como un marco temporal que delimita las ocupaciones indígenas susceptibles de reconocimiento estatal de aquellas que ya no podrían ser reconocidas.

De ahí que los pueblos indígenas que no estuvieran ubicados en sus territorios tradicionales durante esta fecha determinada no se encontrarían respaldados por la garantía territorial enmarcada en el artículo 231 de la Constitución. Como resultado de este planteamiento, las tierras indígenas ya demarcadas que no habían cumplido este requisito novedoso quedaron sujetas a su anulación. Además, los procesos que todavía se encontraban en los trámites procedimentales de la demarcación también quedaron sujetos a ser suspendidos.

Muchos argumentos jurídicos plausibles se ponen en contra de esta decisión. A primera vista se puede apuntar que la Constitución no determina una fecha para la validez del derecho a la tierra, y que el texto, cuando quiso establecer un inicio determinado, lo hizo de manera objetiva y expresa. Cabe señalar también que la imposición de este límite temporal contraría la originalidad⁴³⁶ del derecho a la tierra. Es decir, por tratarse de un derecho original, el Estado se abstiene de constituirlo. De ahí que no tiene ningún sentido que este mismo Estado sea la entidad que venga a limitar sus alcances jurídicos prácticos.

En el ámbito de la jurisprudencia internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, más específicamente, en el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua⁴³⁷, fue reconocido, sin ningún tipo de límite temporal, el deber de los Estados de reconocer, titular y proteger la territorialidad de los pueblos indígenas. Para ello, los Estados deben facilitar la realización de este derecho a través de medios efectivos e impedir demoras injustificadas.

De acuerdo con la Corte, la territorialidad indígena está basada en los aspectos culturales y espirituales mantenidos entre las comunidades y el territorio que habitan⁴³⁸ y su interrelación con la naturaleza⁴³⁹. Además, se tiene que observar la posibilidad de que el pueblo indígena haya podido mantenerse en sus tierras a lo largo del tiempo⁴⁴⁰. Es decir, debe

⁴³⁶ La característica de la originalidad significa que el derecho a la tierra se origina desde tiempos anteriores al propio Estado. De ese modo, no necesita de una decisión estatal para constituirse como tal.

⁴³⁷ CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001) *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001.

⁴³⁸ Véase CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006) *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006.

⁴³⁹ Véase CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015) *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015.

⁴⁴⁰ «Debe considerarse, además, que la relación con la tierra debe ser posible. Por ejemplo, en casos como el presente, que la relación con la tierra se manifiesta *inter alia* en las actividades tradicionales de caza, pesca y

considerarse el derecho a la recuperación y vuelta de los pueblos a los territorios tradicionales en que su permanencia fue impedida.

En ese marco, la tesis del marco temporal viola las garantías presentes en la Constitución brasileña de 1988 y también va en contra a la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

(b) Prohibición de ampliación de tierras indígenas – Otro aspecto perjudicial con la cuestión territorial indígena, generado a partir de la sentencia del caso Raposa Serra do Sol, ha sido la prohibición de la ampliación de tierras indígenas ya demarcadas.

Respecto a esta problemática, es necesario señalar que el propio término «ampliación», de la manera en la que es utilizado en la condicionante prohibitiva y en los procesos jurídicos posteriores, está equivocado. Es decir, el uso de la palabra ampliación sugiere la idea de crecimiento aleatorio del espacio necesario para la supervivencia de un determinado pueblo indígena.

En verdad, los reestudios que amplían las tierras demarcadas son una readecuación de los contornos demarcados a los parámetros delineados por el artículo 231 de la Constitución de 1988. Esta situación ocurre porque la creación de reservas indígenas y la propia demarcación de tierras son instrumentos anteriores a la promulgación del texto constitucional. Por lo tanto, es necesario readecuar a otros parámetros conceptuales muchos de los territorios que fueron simplemente convertidos a la nueva orden jurídica.

Con esta condicionante en vigor, la debida constitucionalización de las reservas y tierras indígenas demarcadas en un período anterior a la norma del artículo 231 queda imposibilitada por el carácter vinculante de este requisito jurisprudencial. Así, la garantía constitucional de habitación de un pueblo en sus tierras tradicionales se ve vulnerada.

Además, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Estados deben reconocer y sanear las omisiones e irregularidades durante los procesos de titulación⁴⁴¹, y también la demarcación insuficiente o parcial de un territorio indígena⁴⁴². Así que la prohibición de ampliación de tierras indígenas en Brasil va en contra a

recolección, si los indígenas realizan pocas o ninguna de esas actividades tradicionales dentro de las tierras que han perdido, porque se han visto impedidos de hacerlo por causas ajenas a su voluntad que impliquen un obstáculo real de mantener dicha relación, como violencias o amenazas en su contra, se entenderá que el derecho a la recuperación persiste hasta que tales impedimentos desaparezcan.» CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006) *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, p. 17.

⁴⁴¹ Véase CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020) *Caso Comunidad Indígena Maya Q'eqchi Agua Caliente Vs. Guatemala*. Fecha de ingreso: 7 de agosto de 2020.

⁴⁴² Véase CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020) *Caso Comunidad Garífuna de San Juan y sus miembros Vs. Honduras*. Fecha de ingreso: 12 de agosto de 2020.

las garantías constitucionales y también a la jurisprudencia interamericana más reciente acerca de la temática.

(c) La necesaria participación de los entes federativos en la demarcación – De acuerdo con el argumento planteado por el Supremo Tribunal Federal, los entes federativos, además de la Unión federal, necesitan ser comunicados durante el desarrollo del proceso administrativo de demarcación de tierras indígenas.

La principal razón expuesta es que estos procesos cambian la estructura territorial de los estados y municipalidades involucradas. Con ello, el problema de esta aparente precaución procedimental está en su capacidad para retrasar todavía más el desarrollo de los procesos demarcatorios en el país.

Bajo la posibilidad de planteamiento de controversias y conflictos de interés entre los estados, las municipalidades y el órgano indigenista oficial (la FUNAI), el reto de cumplir con la obligación constitucional de demarcar tierras indígenas sería todavía más difícil. Todo tipo de divergencias políticas e intereses locales serían una posibilidad más para obstaculizar la ejecución de la política demarcatoria en el país, haciendo inviable una realización integral y eficiente del derecho a la tierra.

A pesar del impacto negativo de estas condicionantes, el caso Raposa Serra do Sol también ha representado avances en el reconocimiento del derecho a la tierra. Los dos aspectos positivos más relevantes fueron el reconocimiento de (d) la importancia de la demarcación continua de tierras indígenas y (e) la necesidad de desalojo de los no indígenas en las tierras demarcadas.

(d) La importancia de la demarcación continua de tierras indígenas – La confirmación de la demarcación de la tierra indígena Raposa Serra do Sol ha consolidado en la jurisprudencia nacional la posibilidad del Estado delimitar grandes áreas continuas a los pueblos indígenas. La demarcación continua permite que los diversos pueblos que ocupen la tierra tengan garantizados sus derechos territoriales básicos, además de mantener sus relaciones territoriales interétnicas.

Además, la demarcación de sus tierras de manera continua en el espacio geográfico permite que la eficiencia en la protección ambiental sea más alta que en otras tierras indígenas más divididas y fragmentadas espacialmente.

La demarcación continua de tierras indígenas ha relegitimado la existencia de grandes Territorios Indígenas (TI) en Brasil, como la TI Yanomami (la más grande del país, con cerca de 9,6 millones de hectáreas), la TI Vale do Javari (la segunda más grande, con cerca de 8,5

millones de hectáreas), la TI Alto do Rio Negro (la tercera más grande, con cerca de 8 millones de hectáreas), entre muchas otras más⁴⁴³.

(e) La necesidad de desalojo de los no indígenas en las tierras demarcadas – El caso Raposa Serra do Sol también ha asegurado la posibilidad de actuación de las fuerzas policiales del Estado para la retirada de los habitantes no indígenas que estén ocupando el interior de las tierras demarcadas. La medida tiene como finalidad asegurar la protección de las comunidades indígenas y posibilitar la garantía de su usufructo exclusivo respecto al área delimitada.

Este entendimiento ha sido posteriormente confirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del pueblo indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil⁴⁴⁴. En este juicio fue confirmado que el deber estatal de demarcar tierras indígenas no termina con el cumplimiento de la identificación, demarcación y homologación de las tierras. Más allá de la titulación de las tierras, el Estado está obligado a garantizar la protección del territorio contra invasiones, interferencias y otros tipos de daños.

El caso Raposa Serra do Sol ha sido paradigmático en Brasil por su gran relevancia e influencia sobre la cuestión de la demarcación de tierras indígenas. La elaboración de las diecinueve condicionantes y la tesis jurídica del marco temporal, han impactado la trayectoria demarcatoria en el país desde entonces como aspectos interpretativos vinculantes de la sentencia.

Frente a este impacto, en 2018 la temática de la demarcación de tierras en Brasil volvió a suscitar el debate en el Supremo Tribunal Federal. En el proceso n. 1.017.365/SC⁴⁴⁵, acerca de la demarcación de tierras del pueblo Xokleng, en Santa Catarina, en el sur del país, la Corte decidió que la materia territorial indigenista debía ser discutida. En este caso específico, estaban siendo cuestionadas las repercusiones prácticas de la superposición entre tierras indígenas y reservas ambientales. Con ello, el caso Xokleng ha reavivado el dilema judicial de los límites y las posibilidades interpretativas del artículo 231 de la Constitución.

De modo semejante al caso Raposa Serra do Sol, el STF decidió que en este juicio se replantearía toda la cuestión acerca de la demarcación de tierras indígenas en Brasil. Así que este caso confirmaría o refutaría las condicionantes y las tesis jurídicas elaboradas en el caso Raposa Serra do Sol cerca de una década después de este juicio emblemático.

⁴⁴³ ISA, Instituto Socioambiental. (2023) *Terras indígenas no Brasil*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

⁴⁴⁴ Véase CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018) *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil*. Sentencia de 5 de febrero de 2018.

⁴⁴⁵ Véase Brasil. (2018) *Manifestação de Repercussão Geral do Recurso Extraordinário n. 1.017.365/SC*. Ministro Edson Fachin. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de diciembre de 2018.

En el año 2020, antes de empezar a juzgar el caso, fue decidido a modo de tutela provisional⁴⁴⁶ que todas las condicionantes y tesis jurídicas establecidas en el caso Raposa Serra do Sol estaban suspendidas. Es decir, los efectos prácticos de todas las interpretaciones de este caso paradigmático no eran válidos hasta que el caso Xokleng fuera finalizado.

En el 2023, el caso Xokleng fue juzgado por el STF⁴⁴⁷. En este juicio se decidió por la mayoría del tribunal que las condicionantes y la tesis del marco temporal elaboradas en el juicio acerca de la demarcación de la TI Raposa Serra do Sol no debían ser aplicadas más a los casos de demarcación de tierras en el país. Así que el caso Raposa Serra do Sol no serviría más como parámetro interpretativo para los procesos demarcatorios en Brasil.

Pese a todo ello, el Poder Legislativo, tras la decisión del STF, publicó la ley 14.701⁴⁴⁸, que reestablece el marco temporal como criterio necesario para los procesos de demarcación de tierras indígenas en el país. Así que, a pesar de ser juzgado como inconstitucional por el STF, la tesis del marco temporal fue incorporada en la legislación nacional acerca de la demarcación de tierras. Todo esto señala la disputa entre los Poderes Legislativo y Judicial para regular el procedimiento demarcatorio y decidir el futuro de la política territorial indigenista en el país.

(2) A través de un análisis jurisprudencial, en este momento de la sección, son analizadas todas las decisiones judiciales en que tierras indígenas demarcadas, o en proceso de demarcación, han sido suspendidas. Es decir, paralizadas judicialmente, en el caso de las tierras que siguen el proceso demarcatorio, o con los títulos anulados temporalmente, en el caso de las tierras indígenas ya demarcadas.

En este examen jurisprudencial, hemos analizado las sentencias de primera instancia, y también los recursos de segunda instancia. Las sentencias y recursos examinados son decisiones producidas entre 2009 y 2018 en las más diversas instancias del Poder Judicial brasileño⁴⁴⁹, desde los tribunales estatales hasta el Superior Tribunal de Justicia y el Supremo Tribunal Federal brasileños.

⁴⁴⁶ Véase Brasil. (2020) *Tutela provisória incidental na ação cível ordinária n. 1.100/SC*. Ministro Edson Fachin. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 20 de febrero de 2020.

⁴⁴⁷ Véase la sección 4.5 de la tesis.

⁴⁴⁸ Brasil. (2023) *Ley n. 14.701*, de 20 de octubre de 2023.

⁴⁴⁹ Además de los casos judiciales, tampoco se debe soslayar la existencia de otros medios políticos capaces de promover la suspensión del proceso demarcatorio. En ese marco, cabe señalar el decreto legislativo aprobado por la Cámara de los diputados en 2008 que ha suspendido el proceso demarcatorio de la tierra indígena Batelão, que sigue todavía suspendida y paralizada en la segunda fase del proceso administrativo. En este caso específico, la tesis del marco temporal ha revelado su influencia en los procesos judiciales en cuanto parámetro interpretativo y también ha confirmado la fuerza política de la decisión frente al Poder Legislativo nacional.

A partir de este análisis jurisprudencial, fueron identificados: (a) quiénes son las partes actoras que han demandado la suspensión de tierras indígenas; (b) en qué condicionantes o tesis jurídicas han basado la petición de suspensión; y (c) cuáles son los argumentos más utilizados para invalidar el derecho a la tierra de los pueblos indígenas en los casos específicos.

(a) En los dieciocho casos judiciales analizados, la gran mayoría (doce en total, o cerca del 67%) de las partes actoras en los procesos eran propietarios de tierras en el interior o en los alrededores de tierras indígenas. En otros cuatro procesos, las partes actoras eran asociaciones de dueños de tierra, cooperativas o empresas agroganaderas. Por último, en dos de los casos las partes demandantes eran dos municipalidades, es decir, dos entes públicos.

(b) Las suspensiones judiciales ocurridas en estos dieciocho casos tuvieron como justificación las tres condicionantes vinculantes mencionadas anteriormente, es decir: (i) la tesis del marco temporal; (ii) la condicionante diecisiete, que prohíbe la ampliación de tierras indígenas demarcadas; y (iii) la condicionante diecinueve, que dispone sobre la participación de los entes federativos en los procesos de demarcación.

(i) A partir del examen jurisprudencial desarrollado, la tesis del marco temporal destacó como el argumento jurídico más empleado⁴⁵⁰ entre los procesos que lograron promover la suspensión, aunque temporal, de tierras indígenas en Brasil. En total, once tierras indígenas demarcadas o en proceso de demarcación fueron suspendidas bajo la justificación de no observar la tesis del marco temporal.

Es decir, en estos casos no quedó comprobada en los autos procesales la posesión indígena en la fecha determinada de la promulgación de la Constitución Federal, el día 5 de octubre de 1988. Además, las partes actoras lograron comprobar que las tierras en litigio estaban bajo su propiedad en el momento de la promulgación del texto constitucional.

⁴⁵⁰ Véanse Brasil. (2008) Câmara dos Deputados. *Decreto legislativo 475/08*, de autoria do Sr. Homero Pereira. Brasília, 08 de julio de 2008. Brasil. (2018) *Agravo de Instrumento n. 1033710-96.2018.4.01.0000*. Juiz Federal Leão Aparecido Alves. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, 14 de diciembre de 2018. Brasil. (2018) *Mandado de Segurança 28.541-DF*. Ministro Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 7 de marzo de 2018. Brasil. (2014) *Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 29.087*. Ministro Ricardo Lewandowski. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 16 de septiembre de 2014. Brasil. (2010) *Ação Cível Ordinária 1606-MS*. Ministra Cármen Lúcia. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 21 de junio de 2010. Brasil. (2015) *Justiça Federal. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 1ª Vara Federal de Erechim. Ação Ordinária n. 5004427-72.2012.4.04.7117-RS*. Juiz Federal Joel Luis Borsuk. Erechim, 9 de septiembre de 2015. Brasil. (2018) *Justiça Federal. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 1ª Vara Federal de Erechim. Ação Popular n. 5000854-26.2012.4.04.7117-RS*. Juiz Federal Luiz Carlos Cervi. Erechim, 27 de febrero de 2018. Brasil. (2010) *Ação Ordinária n. 2009.72.01.005799-5/SC*. Juiz Federal Claudio Marcelo Schiessl. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Porto Alegre, 20 de julio de 2010.

Frente a esta problemática cabe subrayar la dificultad en comprobar la posesión indígena de sus territorios, debido a diversos motivos. Las comunidades indígenas suelen mantener vínculos distintos de la propiedad occidental⁴⁵¹, por cuenta de la tradición oral y no escrita de los pueblos, y el contenido probatorio procesal se ancla sólo o principalmente en los peritajes antropológicos.

Estos peritajes son documentos de carácter técnico y científico regulados desde el decreto n. 1.775⁴⁵², así que están pautados en un análisis antropológico que involucra diversos medios de prueba, por ejemplo, relatos y entrevistas con ancestros indígenas y testigos de su presencia temporal en una determinada región. A pesar de su previsión legal, los peritajes han sido cuestionados en varios de los procesos analizados, y han sido atacados como documentos parciales y antiéticos, debido a una supuesta parcialidad de los antropólogos responsables⁴⁵³; falseados⁴⁵⁴; equivocados e inconsistentes⁴⁵⁵; o sospechosos, por la financiación de organismos internacionales como ONGs⁴⁵⁶.

Toda esta situación se contrasta con la facilidad probatoria por parte de los terratenientes⁴⁵⁷, que de hecho representan la mayoría de las partes actoras de litigios en contra

⁴⁵¹ Mientras que la concepción territorial occidental comprende la tierra como un recurso para la extracción de riquezas y producción de alimentos, las concepciones territoriales indígenas piensan el territorio de otra manera. Para los pueblos, la tierra constituye la vida comunitaria, sus creencias, su casa, su pertenencia e identidad.

⁴⁵² Brasil. (1996) *Decreto n. 1.775*, de 8 de enero de 1996.

⁴⁵³ Véanse Brasil. (2015) *Justiça Federal. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 1ª Vara Federal de Erechim. Ação Ordinária n. 5004427-72.2012.4.04.7117-RS*. Juiz Federal Joel Luis Borsuk. Erechim, 9 de septiembre de 2015. Brasil. (2010) *Ação Ordinária n. 2009.72.01.005799-5/SC*. Juiz Federal Claudio Marcelo Schiessl. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Porto Alegre, 20 de julio de 2010.

⁴⁵⁴ Véase Brasil. (2014) *Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 29.087*. Ministro Ricardo Lewandowski. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 16 de septiembre de 2014.

⁴⁵⁵ Véanse Brasil. (2018) *Mandado de Segurança 28.541-DF*. Ministro Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 7 de marzo de 2018. Brasil. (2009) *Ação Cível Originária 1383*. Ministro Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de mayo de 2009. Brasil. (2015) *Apelação n. 5006463-32.2012.404.7006/PR*. Juiz Federal Alfredo Silva Leal Junior. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Porto Alegre, 7 de mayo de 2015. Brasil. (2015) *Mandado de Segurança n. 22.072-DF*. Ministro Humberto Martins. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 29 de septiembre de 2015.

⁴⁵⁶ Véase Brasil. (2010) *Ação Ordinária n. 2009.72.01.005799-5/SC*. Juiz Federal Claudio Marcelo Schiessl. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Porto Alegre, 20 de julio de 2010.

⁴⁵⁷ Los propietarios de tierras representan la vasta mayoría entre los autores de las causas judiciales que promovieron la suspensión de tierras indígenas. Véanse Brasil. (2015) *Mandado de Segurança n. 21.572-AL*. Ministro Sérgio Kukina. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 18 de junio de 2015. Brasil. (2018) *Agravo de Instrumento n. 1033710-96.2018.4.01.0000*. Juiz Federal Leão Aparecido Alves. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, 14 de diciembre de 2018. Brasil. (2018) *Mandado de Segurança 28.541-DF*. Ministro Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 7 de marzo de 2018. Brasil. (2009) *Ação Cível Originária 1383*. Ministro Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de mayo de 2009. Brasil. (2014) *Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 29.087*. Ministro Ricardo Lewandowski. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 16 de septiembre de 2014. Brasil. (2005) *Suspensão de Liminar n. 94*. Ministro Nelson Jobim. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 14 de diciembre de 2005. Brasil. (2010) *Ação Cível Ordinária 1606-MS*. Ministra Cármen Lúcia. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 21 de junio de 2010. Brasil. (2015) *Apelação n. 5006463-32.2012.404.7006/PR*. Juiz Federal Alfredo Silva Leal Junior. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Porto Alegre, 7 de mayo de 2015. Brasil. (2015) *Mandado de Segurança n. 22.072-DF*. Ministro Humberto Martins. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 29 de septiembre de 2015. Brasil. (2015) *Justiça Federal. Seção Judiciária*

de las garantías territoriales indígenas. En los procesos analizados, la propiedad de los actores terratenientes y también de sus ancestros⁴⁵⁸ fue fácilmente comprobada a través de documentos. De la misma manera, es sencillo para ellos confirmar la ausencia de indígenas antes de la fecha determinada por el marco temporal (5 de octubre de 1988).

Además, la prueba del *retinente esbulho*⁴⁵⁹ – que es capaz de alejar la aplicación del marco temporal – también encuentra dificultades para hacerse valer en la práctica procesal⁴⁶⁰. Así que, a pesar de hubieran sido expulsados forzosamente de sus territorios tradicionales y haber prueba concreta de estas situaciones⁴⁶¹, los pueblos indígenas desplazados siguen sin la posibilidad de recuperar sus tierras.

(ii) Respecto a la condicionante diecisiete, que trata de la prohibición de ampliación de tierras indígenas, la demarcación de tierras indígenas fue suspendida por violar esta condición en seis casos distintos. Estos procedimientos administrativos⁴⁶² que planteaban

do Rio Grande do Sul. 1ª Vara Federal de Erechim. *Ação Ordinária n. 5004427- 72.2012.4.04.7117-RS*. Juiz Federal Joel Luis Borsuk. Erechim, 9 de septiembre de 2015. Brasil. (2018) Justiça Federal. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 1ª Vara Federal de Erechim. *Ação Popular n. 5000854-26.2012.4.04.7117-RS*. Juiz Federal Luiz Carlos Cervi. Erechim, 27 de febrero de 2018. Brasil. (2017) *Medida cautelar em Mandado de Segurança n. 34250-DF*. Ministro Celso de Mello. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 7 de febrero de 2017.

⁴⁵⁸ Véanse Brasil. (2018) *Agravo de Instrumento n. 1033710-96.2018.4.01.0000*. Juiz Federal Leão Aparecido Alves. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, 14 de diciembre de 2018. Brasil. (2018) *Mandado de Segurança 28.541-DF*. Ministro Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 7 de marzo de 2018. Brasil. (2009) *Ação Cível Originária 1383*. Ministro Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de mayo de 2009. Brasil. (2010) *Ação Cível Ordinária 1606-MS*. Ministra Cármen Lúcia. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 21 de junio de 2010. Brasil. (2015) Justiça Federal. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 1ª Vara Federal de Erechim. *Ação Ordinária n. 5004427- 72.2012.4.04.7117-RS*. Juiz Federal Joel Luis Borsuk. Erechim, 9 de septiembre de 2015.

⁴⁵⁹ El *retinente esbulho*, o en libre traducción, la desposesión persistente, es un concepto jurídico creado durante los votos del caso Raposa Serra do Sol. Este representa la gran excepción al empleo del marco temporal. Es decir, en caso de los indígenas hubieran sido desplazados de sus tierras por cuenta de una desposesión persistente efectuada por no indígenas, no hay que considerar el marco temporal.

⁴⁶⁰ Véanse Brasil. (2009) *Ação Cível Originária 1383*. Ministro Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de mayo de 2009. Brasil. (2015) *Apelação n. 5006463-32.2012.404.7006/PR*. Juiz Federal Alfredo Silva Leal Junior. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Porto Alegre, 7 de mayo de 2015. Brasil. (2018) Justiça Federal. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 1ª Vara Federal de Erechim. *Ação Popular n. 5000854-26.2012.4.04.7117-RS*. Juiz Federal Luiz Carlos Cervi. Erechim, 27 de febrero de 2018.

⁴⁶¹ Véanse Brasil. (2009) *Ação Cível Originária 1383*. Ministro Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de mayo de 2009. Brasil. (2014) *Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 29.087*. Ministro Ricardo Lewandowski. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 16 de septiembre de 2014. Brasil. (2015) *Apelação n. 5006463-32.2012.404.7006/PR*. Juiz Federal Alfredo Silva Leal Junior. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Porto Alegre, 7 de mayo de 2015. Brasil. (2018) Justiça Federal. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 1ª Vara Federal de Erechim. *Ação Popular n. 5000854-26.2012.4.04.7117-RS*. Juiz Federal Luiz Carlos Cervi. Erechim, 27 de febrero de 2018.

⁴⁶² Véanse Brasil. (2015) *Mandado de Segurança n. 21.572-AL*. Ministro Sérgio Kukina. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 18 de junio de 2015. Brasil. (2010) *Mandado de Segurança n. 14.987-DF*. Ministro Cesar Asfor Rocha. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 29 de enero de 2010. Brasil. (2015) *Ação Ordinária n. 10917-73.2015.4.01.3400*. Juíza Federal Adverci Rates Mendes de Abreu. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, 17 de marzo de 2015. Brasil. (2009) *Ação Cível Originária 1383*. Ministro Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de mayo de 2009. Brasil. (2014) *Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 29.087*. Ministro Ricardo Lewandowski. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 16 de septiembre de 2014. Brasil.

aumentar la extensión territorial, los reestudios, han sido suspendidos a causa de la condicionante diecisiete.

(iii) Por último, la condicionante diecinueve, que trata de la necesaria participación de los entes federativos en los procesos de demarcación, fue utilizada para fundamentar la suspensión de solo una tierra indígena⁴⁶³.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, las tres condicionantes y tesis jurídicas que han basado el cuestionamiento judicial y la posterior suspensión de dieciocho tierras indígenas en Brasil han sido el marco temporal, la prohibición de ampliar tierras indígenas y la participación asegurada de los entes federativos involucrados.

Todos estos argumentos judiciales han sido elaborados en el caso de la demarcación de la tierra indígena Raposa Serra do Sol juzgado por el Supremo Tribunal Federal. Con ello, los impactos de esta decisión paradigmática en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil quedan más aclarados, pues dieciocho tierras indígenas han sido suspendidas.

(c) En el análisis jurisprudencial llevado a cabo en esta sección, todavía cabe destacar los argumentos jurídicos más utilizados por las partes actoras en los procesos, que relevan los aspectos más atacados en los litigios respecto a los procesos de demarcación de tierras indígenas. En total, los principales y más recurrentes argumentos jurídicos identificados fueron: (i) la ausencia del principio de contradicción y de la amplia defensa; (ii) la prescripción de la obligación de demarcar; y (iii) la desindianización del indígena y de la tierra.

(i) La ausencia del principio de contradicción y de la amplia defensa – El primer argumento planteado por los actores de los litigios es una supuesta falta del derecho a un proceso contradictorio en los procedimientos demarcatorios⁴⁶⁴. A pesar de que el decreto n. 1775 de 1996 incluye una etapa en la que los interesados pueden presentar sus consideraciones respecto a la demarcación de una determinada tierra indígena, la supuesta ausencia del derecho

(2015) *Mandado de Segurança n. 22.072-DF*. Ministro Humberto Martins. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 29 de septiembre de 2015.

⁴⁶³ Véase Brasil. (2017) *Medida cautelar em Mandado de Segurança n. 34250-DF*. Ministro Celso de Mello. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 7 de febrero de 2017.

⁴⁶⁴ Véanse Brasil. (2018) *Mandado de Segurança 28.541-DF*. Ministro Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 7 de marzo de 2018. Brasil. (2010) *Ação Cível Ordinária 1606-MS*. Ministra Cármen Lúcia. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 21 de junio de 2010. Brasil. (2010) *Ação Ordinária n. 2009.72.01.005799-5/SC*. Juiz Federal Claudio Marcelo Schiessl. Tribunal Regional Federal da 4a Região, Porto Alegre, 20 de julio de 2010.

a la contradicción en estos procedimientos administrativos sigue siendo un argumento utilizado para retrasar todavía más la conducción de la demarcación de tierras.

(ii) La prescripción de la obligación de demarcar – El retraso en los procedimientos administrativos demarcatorios, además del alargamiento de la incertidumbre jurídica respecto a las áreas demarcadas, puede servir para la producción de otro argumento jurídico procesal: la prescripción de la obligación demarcatoria constitucional.

Frente a la demora estatal en demarcar tierras indígenas, los actores de los litigios demarcatorios utilizan el plazo de cinco años presente en el Acto de Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT)⁴⁶⁵, como un argumento más⁴⁶⁶ para obstaculizar el cumplimiento de las garantías territoriales indígenas. De ese modo, se plantea que el plazo tendría carácter preclusivo, es decir, pasados los cinco años sin cumplirse, el desarrollo de la demarcación quedaría imposibilitado.

Este argumento se basa en una interpretación poco consistente de la Constitución que, al disponer este plazo en su parte transitoria, deja claro la naturaleza de norma propositiva. Es decir, este plazo hace referencia a un deber de carácter político programático, y, por lo tanto, no se trata de una regla de carácter jurídico-procesal. Además, la naturaleza jurídica de este plazo ya fue confirmada por el Poder Judicial en diversos procesos, sin dejar duda que el transcurso de los cinco años no es capaz de paralizar por completo el desarrollo de los procesos demarcatorios en Brasil.

(iii) La desindianización del indígena y de la tierra – Otra táctica empleada por los actores de las demandas en contra los procedimientos demarcatorios es cuestionar la propia etnicidad del sujeto de los derechos territoriales. En cinco casos⁴⁶⁷ de los dieciocho examinados, los demandantes ponían en duda si los pueblos y las comunidades involucradas eran realmente indígenas⁴⁶⁸.

⁴⁶⁵ El Acto de disposiciones constitucionales transitorias compone una parte de la Constitución de 1988 destinada a reglar un conjunto de normativas de carácter transitorio.

⁴⁶⁶ Véanse Brasil. (2009) *Ação Cível Originária 1383*. Ministro Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de mayo de 2009. Brasil. (2005) *Medida Cautelar n. 10.284-DF*. Ministro Edson Vidigal. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 06 de julio de 2005.

⁴⁶⁷ Véanse Brasil. (2018) *Agravo de Instrumento n. 1033710-96.2018.4.01.0000*. Juiz Federal Leão Aparecido Alves. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, 14 de diciembre de 2018. Brasil. (2015) *Ação Ordinária n. 10917-73.2015.4.01.3400*. Juíza Federal Adverci Rates Mendes de Abreu. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, 17 de marzo de 2015. Brasil. (2010) *Ação Ordinária n. 2009.72.01.005799-5/SC*. Juiz Federal Claudio Marcelo Schiessl. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Porto Alegre, 20 de julio de 2010.

⁴⁶⁸ Se plantea incluso un «oscuro interés de resurgimiento, en la nueva ocupación, del grupo étnico que ya se encuentra totalmente mestizado y definitivamente aculturado», en libre traducción. Brasil. (2015) *Ação Ordinária n. 10917-73.2015.4.01.3400*. Juíza Federal Adverci Rates Mendes de Abreu. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, 17 de marzo de 2015.

Con una argumentación marcadamente perniciosa supusieron que la pérdida de la lengua ancestral⁴⁶⁹, o incluso la territorialidad nómada⁴⁷⁰ de determinadas comunidades, serían razones para desacreditar que estos grupos forman parte de un determinado pueblo indígena. Estos actos ejemplifican los ataques sufridos por los indígenas dentro de los contextos judiciales.

2.5 – El derecho a la tierra y el Poder Legislativo: los intentos en cambiar la norma

Además de los cambios de sentido promovidos por el Poder Judicial en la norma constitucional del artículo 231, la cuestión territorial indígena también ha sido impactada desde acciones producidas por el Poder Legislativo. Los intentos de cambiar las garantías concedidas a los pueblos indígenas fueron numerosos desde antes de la promulgación de la Constitución de 1988.

De hecho, desde 1973, el Congreso Nacional brasileño fue responsable de diversos intentos de cambio en los contenidos normativos del derecho a la tierra y del proceso de demarcación. El Legislativo propuso cambiar, a través de más de cien proyectos de ley (PL) y treinta y cuatro propuestas de enmienda a la Constitución (PEC), los aspectos y garantías centrales de la política territorial indigenista en el país.

Cabe señalar que estos proyectos de ley y propuestas de enmienda a la Constitución no lograron establecer nuevas reglas para el cumplimiento de derechos ni cambiaron de hecho el texto constitucional. Todos fueron archivados, cancelados o siguen en los trámites legislativos sin una previsión de ser finalizados.

Pese a ello, el objetivo de este análisis es identificar los temas propuestos y analizar los intereses que motivan la acción del Poder Legislativo respecto al derecho a la tierra y el proceso de demarcación. A partir de ese examen, la finalidad es comprender qué cuestiones han sido las más sensibles y disputadas en el seno del Legislativo Federal y, por ende, qué grupos estarían por detrás de estas demandas legislativas presionando las garantías territoriales de los pueblos indígenas en Brasil.

Para ello, se analizan en un primer momento los proyectos de ley propuestos por los diputados federales que tratan de temas que impactan de alguna manera los derechos

⁴⁶⁹ Véase Brasil. (2015) *Ação Ordinária n. 10917-73.2015.4.01.3400*. Juíza Federal Adverci Rates Mendes de Abreu. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, 17 de marzo de 2015.

⁴⁷⁰ Véase Brasil. (2010) *Ação Ordinária n. 2009.72.01.005799-5/SC*. Juiz Federal Claudio Marcelo Schiessl. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Porto Alegre, 20 de julio de 2010.

territoriales de los pueblos indígenas. Luego, en un segundo momento, se analizan las propuestas de enmienda a la constitución que buscaban cambiar propiamente el texto del artículo 231.

Teniendo en cuenta la centena de proyectos de ley acerca de la cuestión territorial indígena en Brasil entre 1973 y 2022, las temáticas que más se destacan respectivamente en el período analizado son: (1) la regularización de actividades mineras en tierras indígenas⁴⁷¹; (2) el cambio del procedimiento de demarcación⁴⁷²; (3) la regularización de actividades agroganaderas en tierras indígenas⁴⁷³; (4) la prohibición de tierras indígenas en la zona de

⁴⁷¹ Véanse Brasil. (1983) *Proyecto de Ley n. 1179/1983*, de 06 de junio de 1983; Brasil. (1984) *Proyecto de Ley n. 4285/1984*, de 17 de septiembre de 1984; Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 1561/1989*, de 1 de marzo de 1989; Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 1700/1989*, de 13 de marzo de 1989; Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 1826/1989*, de 28 de marzo de 1989; Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 2067/1989*, de 19 de abril de 1989; Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 2193/1989*, de 27 de abril de 1989; Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 2218/1989*, de 28 de abril de 1989; Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 2370/1989*, de 22 de mayo de 1989; Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 2935/1989*, de 28 de junio de 1989; Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 4563/1989*, de 13 de diciembre de 1989; Brasil. (1990) *Proyecto de Ley n. 4916/1990*, de 7 de mayo de 1990; Brasil. (1990) *Proyecto de Ley n. 5742/1990*, de 22 de agosto de 1990; Brasil. (1990) *Proyecto de Ley n. 5764/1990*, de 22 de agosto de 1990; Brasil. (1991) *Proyecto de Ley n. 222/1991*, de 6 de marzo de 1991; Brasil. (1991) *Proyecto de Ley n. 692/1991*, de 17 de abril de 1991; Brasil. (1991) *Proyecto de Ley n. 738/1991*, de 18 de abril de 1991; Brasil. (1992) *Proyecto de Ley n. 2987/1992*, de 29 de junio de 1992; Brasil. (1992) *Proyecto de Ley n. 3061/1992*, de 30 de julio de 1992; Brasil. (1996) *Proyecto de Ley n. 1610/1996*, de 11 de marzo de 1996; Brasil. (2006) *Proyecto de Ley n. 6841/2006*, de 30 de marzo de 2006; Brasil. (2006) *Proyecto de Ley n. 7099/2006*, de 24 de mayo de 2006; Brasil. (2006) *Proyecto de Ley n. 7301/2006*, de 10 de julio de 2006; Brasil. (2009) *Proyecto de Ley n. 5265/2009*, de 21 de mayo de 2009; Brasil. (2009) *Proyecto de Ley n. 5993/2009*, de 8 de septiembre de 2009; Brasil. (2015) *Proyecto de Ley n. 3509/2015*, de 4 de noviembre de 2015; Brasil. (2016) *Proyecto de Ley n. 5335/2016*, de 18 de marzo de 2016; Brasil. (2019) *Proyecto de Ley n. 4447/2019*, de 14 de agosto de 2019; Brasil. (2020) *Proyecto de Ley n. 191/2020*, de 6 de febrero de 2020; Brasil. (2021) *Proyecto de Ley n. 1443/2021*, de 19 de abril de 2021.

⁴⁷² Véanse Brasil. (1984) *Proyecto de Ley n. 4147/1984*, de 6 de septiembre de 1984; Brasil. (1991) *Proyecto de Ley n. 2057/1991*, de 23 de octubre de 1991; Brasil. (1991) *Proyecto de Ley n. 696/1991*, de 15 de mayo de 1991; Brasil. (1995) *Proyecto de Ley n. 4906/1995*, de 17 de enero de 1995; Brasil. (1995) *Proyecto de Ley n. 668/1995*, de 22 de junio de 1995; Brasil. (1999) *Proyecto de Ley n. 173/1999*, de 4 de marzo de 1999; Brasil. (2000) *Proyecto de Ley n. 2604/2000*, de 16 de marzo de 2000; Brasil. (2001) *Proyecto de Ley n. 4768/2001*, de 29 de mayo de 2001; Brasil. (2004) *Proyecto de Ley n. 3358/2004*, de 13 de abril de 2004; Brasil. (2007) *Proyecto de Ley n. 490/2007*, de 20 de marzo de 2007; Brasil. (2007) *Proyecto de Ley n. 1218/2007*, de 31 de mayo de 2007; Brasil. (2007) *Proyecto de Ley n. 2302/2007*, de 29 de octubre de 2007; Brasil. (2007) *Proyecto de Ley n. 2311/2007*, de 30 de octubre de 2007; Brasil. (2009) *Proyecto de Ley n. 4891/2009*, de 24 de marzo de 2009; Brasil. (2009) *Proyecto de Ley n. 5993/2009*, de 8 de septiembre de 2009; Brasil. (2011) *Proyecto de Ley n. 2479/2011*, de 5 de octubre de 2011; Brasil. (2013) *Proyecto de Ley n. 6818/2013*, de 25 de noviembre de 2013; Brasil. (2015) *Proyecto de Ley n. 1216/2015*, de 22 de abril de 2015; Brasil. (2015) *Proyecto de Ley n. 1218/2015*, de 22 de abril de 2015; Brasil. (2015) *Proyecto de Ley del Senado n. 494/2015*, de 16 de julio de 2015; Brasil. (2017) *Proyecto de Ley n. 9051/2017*, de 8 de noviembre de 2017; Brasil. (2019) *Proyecto de Ley n. 5531/2019*, de 15 de octubre de 2019.

⁴⁷³ Véanse Brasil. (1983) *Proyecto de Ley n. 784/1983*, de 6 de mayo de 1983; Brasil. (2003) *Proyecto de Ley n. 2002/2003*, de 17 de septiembre de 2003; Brasil. (2006) *Proyecto de Ley n. 6528/2006*, de 20 de enero de 2006; Brasil. (2006) *Proyecto de Ley n. 7315/2006*, de 11 de julio de 2006; Brasil. (2007) *Proyecto de Ley n. 1920/2007*, de 30 de agosto de 2007; Brasil. (2009) *Proyecto de Ley n. 5560/2009*, de 7 de julio de 2009; Brasil. (2015) *Proyecto de Ley n. 2395/2015*, de 4 de noviembre de 2015; Brasil. (2015) *Proyecto de Ley n. 2395/2015*, de 4 de noviembre de 2015; Brasil. (2019) *Proyecto de Ley n. 3075/2019*, de 21 de mayo de 2019; Brasil. (2019) *Proyecto de Ley n. 4447/2019*, de 14 de agosto de 2019; Brasil. (2021) *Proyecto de Ley n. 1443/2021*, de 19 de abril de 2021.

frontera del país⁴⁷⁴; y (5) la indemnización a los propietarios de tierras convertidas en tierras indígenas⁴⁷⁵.

(1) La legalización de la explotación minera y la utilización de recursos hídricos en tierras indígenas son temas recurrentes en el Congreso Nacional brasileño. Se trata de la temática más mencionada en proyectos de ley acerca de la cuestión indígena en el país. Desde la promulgación de la Constitución, veintinueve proyectos de ley propusieron cambios en la legislación con la finalidad de promover el desarrollo de empresas mineras y energéticas en el interior de tierras indígenas.

En el párrafo tercero del art. 231, el texto constitucional prevé la posibilidad de desarrollo de este tipo de actividad económica en tierras indígenas⁴⁷⁶. Sin embargo, según la Constitución, cabría al Congreso legislar sobre esta posibilidad. De ese modo, el Legislativo Federal intentó varias veces regular la explotación minera en TIs desde 1983 hasta 2021.

Considerando estos casi treinta proyectos de ley acerca de la minería en tierras indígenas, cabe señalar que la gran mayoría trata sobre la cuestión de limitar, disminuir, o convertir en inviable el derecho a la tierra. Solo uno trata la cuestión a través de la reglamentación del derecho a la consulta previa, libre e informada⁴⁷⁷. Todos los demás se enfocan en el desarrollo de empresas extractivas con la finalidad de generar lucro, algunos incluso omitiendo la necesaria autorización de las comunidades indígenas afectadas.

El campo ideológico que prevalece entre los diputados que propusieron estos proyectos de ley es la derecha y la centro derecha, con cerca de dieciocho proyectos. El centro propuso tres, mientras la centro izquierda, cinco.

Además, la mayor parte de los proyectos propuestos se concentra en el período post constituyente, hasta cinco años después. Esto puede ser indicador de cierta urgencia por parte de los legisladores en posibilitar la explotación minera en tierras indígenas, antes de las enmiendas de reforma previstas para cinco años después de promulgada la Constitución.

⁴⁷⁴ Brasil. (1979) *Projeto de Ley n. 2294/1979*, de 8 de noviembre de 1979; Brasil. (1985) *Projeto de Ley n. 6723/1985*, de 6 de noviembre de 1985; Brasil. (1989) *Projeto de Ley n. 1966/1989*, de 6 de abril de 1989; Brasil. (1990) *Projeto de Ley n. 6034/1990*, de 12 de diciembre de 1990; Brasil. (1991) *Projeto de Ley n. 2075/1991*, de 19 de febrero de 1991; Brasil. (1992) *Projeto de Ley n. 2987/1992*, de 29 de junio de 1992; Brasil. (1994) *Projeto de Ley n. 4420/1994*, de 3 de marzo de 1994.

⁴⁷⁵ Brasil. (2003) *Projeto de Ley n. 84/2003*, de 19 de febrero de 2003; Brasil. (2007) *Projeto de Ley n. 1363/2007*, de 19 de junio de 2007; Brasil. (2007) *Projeto de Ley n. 2471/2007*, de 23 de noviembre de 2007; Brasil. (2008) *Projeto de Ley n. 3764/2008*, de 17 de julio de 2008; Brasil. (2012) *Projeto de Ley n. 3896/2012*, de 22 de mayo de 2012; Brasil. (2015) *Projeto de Ley n. 139/2015*, de 3 de febrero de 2015; Brasil. (2015) *Projeto de Ley n. 1003/2015*, de 31 de marzo de 2015.

⁴⁷⁶ Brasil. (1988) *Constitución de la República Federativa de Brasil*, de 5 de octubre de 1988.

⁴⁷⁷ Véase Brasil. (2016) *Projeto de Ley n. 5335/2016*, de 18 de marzo de 2016.

(2) La segunda temática más recurrente de proyectos de ley indigenistas se enfoca en el propio procedimiento de demarcación de tierras indígenas. En el período analizado, veintiuno PL fueron propuestos en el Congreso Nacional con el intento de cambiar los criterios o las reglas del procedimiento de demarcación. Entre ellos, solo dos PL buscaban ampliar la protección constitucional a los pueblos indígenas. Mientras tanto, diecinueve proponían restricciones, límites y obstáculos al procedimiento, buscando así disminuir el cumplimiento y la celeridad de las demarcaciones de tierras indígenas en el país.

Uno de los dos proyectos⁴⁷⁸ que buscaban aumentar la eficacia del derecho a la tierra planteaba la institución de un plazo de un año para la identificación de todas las tierras indígenas en el país. El objetivo era regularizar la cuestión territorial indígena para evitar más conflictos en el campo.

El otro proyecto se refiere a la aprobación de un nuevo estatuto de los pueblos indígenas⁴⁷⁹. Con ello, incluía nuevas garantías a los pueblos indígenas del país, como la posibilidad de la comunidad indígena plantear el inicio de la demarcación, la prohibición de revisión de las tierras indígenas demarcadas, criterios más severos para el desarrollo de actividades mineras en tierras indígenas y el establecimiento de plazos más concretos para las diversas etapas del proceso demarcatorio.

Respecto al espectro político de los partidos que proponían estos proyectos, el primero era de derecha y el otro una coalición de partidos de derecha, centro e izquierda.

Por otro lado, los PL que buscaban obstaculizar el procedimiento de demarcación de tierras indígenas planteaban diversas cuestiones, como una necesaria autorización del Congreso Nacional, estados y municipios para proceder con las demarcaciones; la posibilidad de ejercer el derecho a la contradicción por parte de terceros interesados en los procesos; la imposibilidad de desarrollar la demarcación mientras haya litigio sobre las tierras entre indígenas y terratenientes; y la prevalencia de la propiedad privada frente al derecho a la tierra indígena.

Estos proyectos fueron propuestos de modo homogéneo por toda la extensión del periodo de análisis. Sin embargo, se nota una disminución en el número de las proposiciones desde 2016. Eso puede indicar que el interés por reformar u obstaculizar el proceso

⁴⁷⁸ Véase Brasil. (1991) *Proyecto de Ley n. 696/1991*, de 15 de mayo de 1991.

⁴⁷⁹ Véase Brasil. (1991) *Proyecto de Ley n. 2057/1991*, de 23 de octubre de 1991.

demarcatorio disminuyó como resultado de la paralización de las demarcaciones de tierras indígenas a partir de 2016.

En cuanto al espectro ideológico de los partidos que propusieron estos PL, diez fueron propuestos por la derecha o centro derecha, ocho por el centro, y uno por la izquierda o centro izquierda.

(3) La regularización de actividades agroganaderas en tierras indígenas es una temática que ganó espacio en los últimos veinte años del período analizado. El punto en común entre esos PL es la tentativa de legalizar la intrusión de actividades económicas agrarias y ganaderas en tierras indígenas. Entre 2003 y 2021 fueron diez proyectos de ley: ocho propuestos por partidos de derecha y centro derecha, uno por un partido de centro, y otro por un partido de centro izquierda. Así que se trata de una demanda más concentrada en el espectro político ideológico de la derecha.

(4) La cuestión acerca de la prohibición, la exclusión o la necesidad de autorización para la demarcación de tierras indígenas en zona de frontera es otra temática planteada por partidos de derecha y centro derecha en Brasil. Se trata de una cuestión relacionada con discursos de la supuesta amenaza a la soberanía nacional y los proyectos de internacionalización de la Amazonía. De 1979 hasta 1994, siete proyectos de ley fueron propuestos en el Congreso Nacional acerca de esta materia. Desde entonces esta materia nunca más movió el proceso de elaboración y aprobación de leyes.

(5) La última temática más abordada por los PL analizados es la debida indemnización de terratenientes por la pérdida de propiedad en el interior de tierras indígenas demarcadas. Ésta es una problemática constitucional presente en el párrafo sexto del art. 231⁴⁸⁰. Así, los proyectos intentan regular y hacer efectiva una materia ya garantizada en la Constitución. Quizás sea esta la razón por la cual, entre todos los grupos temáticos analizados, estos proyectos de ley son los menos polarizados ideológicamente. De los siete PL propuestos, dos fueron elaborados por partidos de la derecha, tres por el centro y dos por la izquierda.

⁴⁸⁰ Brasil. (1988) *Constitución de la República Federativa de Brasil*, de 5 de octubre de 1988.

A partir de este análisis enfocado en los proyectos de ley propuestos en el Congreso Nacional durante los cincuenta años analizados, queda clara la influencia de los sectores productivos en la pauta legislativa brasileña.

Esos PL tuvieron como objetivos mayoritarios desindianizar las tierras a través del desarrollo de actividades agroganaderas y mineras, convirtiéndolas en tierras productivas y extractivas; y convertir en inviable el desarrollo de los procedimientos de demarcación. Es decir, se buscaba restringir y perjudicar el derecho a la tierra de los pueblos indígenas, para paralizar las demarcaciones en curso, impedir el establecimiento de nuevos procesos demarcatorios y descomponer las tierras indígenas ya demarcadas.

En ese marco, el análisis aquí realizado también se enfoca en las tentativas de cambio sobre el propio texto de la Constitución respecto al derecho a la tierra y demarcación de tierras indígenas. Del examen de las propuestas de enmienda a la Constitución (PEC) también se extrae una intuición semejante, ya que las principales motivaciones para los cambios eran reducir y descomponer las garantías territoriales de los pueblos indígenas.

La producción de cambios en el texto constitucional genera un gran impacto en la estabilidad de un país, pues estos pueden resultar en amenazas contra las garantías y derechos alcanzados. Así que la simple intención legislativa de cambiar el contenido de una norma constitucional, por más que no logre hacerlo, puede revelar las tensiones políticas y los distintos intereses detrás de la intención de perjudicar el cumplimiento de un derecho.

El derecho a la tierra y el mandato constitucional de demarcarlas, ambos presentes en el art. 231 de la Constitución brasileña, han sido objeto de propuestas de cambio desde la promulgación del texto constitucional. De ahí que un análisis de estos intentos de cambio puede revelar las pautas, los intereses y las presiones legislativas ejercidas sobre la cuestión territorial indígena en Brasil.

Las treinta y cuatro propuestas de enmienda a la Constitución que intentaron cambiar la norma del artículo 231 tenían como objetivo limitar, obstaculizar o disminuir el derecho a la tierra de los pueblos indígenas. Respecto a la posición ideológica de los partidos que propusieron las treinta y cuatro PEC analizadas, veintiséis propuestas fueron elaboradas por partidos de derecha, centro derecha o extrema derecha, mientras cuatro enmiendas fueron propuestas por partidos situados en el centro del espectro político y otras cuatro por partidos de izquierda y centro izquierda.

Las temáticas más abordadas en estas propuestas de cambio a la Constitución son la participación del Poder Legislativo federal o estatal en la demarcación de tierras indígenas⁴⁸¹, la regulación de las actividades mineras y agroganaderas en tierras indígenas, la posibilidad de vender propiedades en el interior de las tierras indígenas⁴⁸², y la indemnización a los propietarios de tierras reconocidas como tierras indígenas⁴⁸³.

Esas PEC se concentraron más en el período entre 1995 y 2009, intervalo que coincide con los dos actos estatales que más impactaron la trayectoria de las demarcaciones de tierras indígenas en Brasil: el decreto presidencial n. 1775 de 1996 y la tesis del marco temporal en 2009. Así que se puede inferir un aumento en el interés del legislador en regular con más rigidez la cuestión territorial indígena a partir del decreto presidencial, pero también una cierta pacificación de la materia en el Congreso Nacional después de las condiciones impuestas por la tesis jurídica del marco temporal.

Además, cabe señalar un cambio temporal en las temáticas más relevantes para las enmiendas. Mientras las PEC acerca de la necesaria autorización, aprobación o consulta del Congreso Nacional para demarcar tierras indígenas se concentran entre 1992 y 2004, las PEC acerca de la posibilidad de realizarse aparcerías agroganaderas en tierras indígenas ganan más fuerza solo a partir de 2013.

Así que el Congreso Nacional aparenta haber perdido el interés en controlar el procedimiento demarcatorio a partir de 2005, lo que puede ser resultado de la caída en las

⁴⁸¹ Véanse Brasil. (1992) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 133/1992*, de 15 de enero de 1992; Brasil. (1995) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 100/1995*, de 23 de mayo de 1995; Brasil. (1995) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 125/1995*, de 13 de junio de 1995; Brasil. (1995) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 125/1995*, de 13 de junio de 1995; Brasil. (1999) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 127/1999*, de 6 de octubre de 1999; Brasil. (1999) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 52/1999*, de 9 de junio de 1999; Brasil. (2000) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 215/2000*, de 28 de marzo de 2000; Brasil. (2002) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 567/2002*, de 6 de agosto de 2002; Brasil. (2002) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 579/2002*, de 27 de noviembre de 2002; Brasil. (2004) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 257/2004*, de 7 de abril de 2004; Brasil. (2004) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 260/2004*, de 13 de abril de 2004; Brasil. (2004) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 275/2004*, de 13 de mayo de 2004; Brasil. (2004) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 299/2004*, de 7 de julio de 2004; Brasil. (2004) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 319/2004*, de 6 de octubre de 2004; Brasil. (2007) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 117/2007*, de 11 de julio de 2007; Brasil. (2007) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 161/2007*, de 20 de septiembre de 2007; Brasil. (2007) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 37/2007*, de 11 de abril de 2007; Brasil. (2009) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 411/2009*, de 29 de septiembre de 2009.

⁴⁸² Véanse Brasil. (1995) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 153/1995*, de 8 de agosto de 1995; Brasil. (1995) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 72/1995*, de 25 de abril de 1995; Brasil. (2013) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 237/2013*, de 5 de febrero de 2013; Brasil. (2016) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 187/2016*, de 18 de febrero de 2016; Brasil. (2017) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 343/2017*, de 5 de julio de 2017.

⁴⁸³ Véanse Brasil. (2003) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 156/2003*, de 4 de septiembre de 2003; Brasil. (2003) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 161/2003*, de 15 de septiembre de 2003; Brasil. (2009) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 415/2009*, de 6 de octubre de 2009; Brasil. (2015) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 132/2015*, de 15 de septiembre de 2015.

demarcaciones de tierras indígenas desde esta época. Por otro lado, con el incremento de la participación del Frente agroganadero en el Congreso Nacional⁴⁸⁴, la temática que domina las propuestas de cambio al art. 231 de la Constitución pasa a ser la posibilidad de desarrollarse actividades agroganaderas en tierras indígenas.

2.6 – Conclusiones parciales

Ante lo expuesto, queda claro que el cumplimiento del derecho a la tierra se encuentra atrapado por las insuficiencias presentes en el texto constitucional o asociadas al mismo. El reconocimiento realizado desde el orden jurídico estatal ha representado una trampa a la materialización de este derecho, pues no considera las diferencias conceptuales de contenido material entre los derechos territoriales indígenas y el derecho indigenista a la tierra.

El problema central de la implementación del derecho indigenista en Brasil radica, por ende, en la propia norma estatal, escrita con muchos sesgos y limitaciones conceptuales. Como resultado, las disposiciones constitucionales en favor de los pueblos indígenas tienen efectos limitados, que van desde el olvido y el desprestigio hasta un cumplimiento parcial e insuficiente.

Estos aspectos jurídicos que han moldeado el desarrollo de la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil están presentes desde la base histórica de los derechos indigenistas, el proceso de elaboración y los aspectos positivados en la norma constitucional, hasta las interpretaciones posteriores conferidas al derecho a la tierra.

En la base histórica del derecho se destaca todo un conjunto de normativas insuficientes y contradictorias entre sí que en momentos han garantizado y reconocido los derechos, y en otros han negado y excluido los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Esto fundamentó una inestabilidad constante acerca de la temática territorial indigenista en la historia legal y constitucional del país.

Durante la elaboración del texto constitucional de 1988, un nuevo marco regulatorio de la cuestión fue establecido. En el proceso de escritura constitucional, entre los muchos borradores, algunos aspectos fueron rechazados y eliminados de la norma final. El estudio de estos arrepentimientos ha revelado el intento de reducir y desarticular la potencia de la norma pensada a partir de los pueblos indígenas. Los aspectos jurídicos consagrados en la norma

⁴⁸⁴ Véase la sección 1.2.

positivada han moldeado y limitado el derecho constitucional a la tierra, dándole sentido y alcance.

Posteriormente, entre las decisiones judiciales acerca de la materia, destaca la tesis del marco temporal, recogida en el caso Raposa Serra do Sol. Los efectos de esta decisión han impactado el cumplimiento del derecho a la tierra durante once años⁴⁸⁵, y han causado un daño de difícil reparación en la trayectoria de demarcación de tierras en Brasil.

Finalmente, los proyectos de ley y las propuestas de enmienda a la Constitución revelan la influencia manifiesta de los intereses políticos y económicos de los sectores agroganadero y minero en el intento de reglamentación y limitación del derecho a la tierra. En ese marco, el Poder Legislativo sirve como portavoz de los valores, intereses y demandas de los sectores dominantes en la política y sociedad brasileñas.

⁴⁸⁵ El cómputo hecho dice respecto al período de once años entre la sentencia del Caso Raposa Serra do Sol en 2009 y la suspensión general en 2020 de la tesis del marco temporal y las demás condicionantes creadas en este juicio.

3 – Las rayas: las fallas en la trayectoria demarcatoria

Concibiendo el orden jurídico como un monolito, es decir, un bloque normativo único, las fallas e imperfecciones en el cumplimiento de los derechos consolidados representan verdaderas rayas o fracturas en su composición. La búsqueda y evaluación de estas fallas es esencial al estudio arqueológico constitucional, pues posibilitan el análisis de los factores involucrados con el cumplimiento parcial e insuficiente de un determinado derecho.

En Brasil, el desarrollo fallado y la tendencia continuada de disminución en el grado de materialización de los derechos indigenistas hace intuir la existencia de una fecha de caducidad para estos derechos constitucionales⁴⁸⁶. Es decir, a pesar de estar consagrado en el texto de la Constitución, el derecho a la tierra y los demás derechos de los pueblos indígenas no están garantizados en su totalidad.

Frente a esto, la excavación arqueológica aquí propuesta se enfoca en la identificación y análisis de las fallas en el proceso de materialización del derecho a la tierra. El objetivo es llevar a cabo una evaluación del grado de cumplimiento de este derecho por el Estado.

Para ello, primero se aclaran las categorías utilizadas en el análisis acerca de la demarcación de tierras indígenas. Luego, se reconstituye la trayectoria de la política territorial indigenista desarrollada en estos cincuenta años a través del análisis de los datos administrativos de los procedimientos demarcatorios. Al final, se plantean las posibles interrelaciones entre algunos actos estatales y los supuestos impactos dejados en el desarrollo de los procesos demarcatorios.

Las finalidades de este recorrido investigativo son: (i) evaluar el grado de cumplimiento de la obligación estatal de demarcar tierras indígenas en el país, (ii) identificar las fallas e insuficiencias presentes en la trayectoria de materialización del derecho y (iii) sistematizar los fenómenos observados en períodos que hayan enmarcado el recorrido demarcatorio.

De ahí que este capítulo está dividido en (3.1) la reconstrucción de la trayectoria histórica de los procesos de demarcación de tierras indígenas en Brasil de 1973 a 2022, (3.2) la sistematización de los fenómenos presentes en la trayectoria demarcatoria brasileña y (3.3) el planteamiento de un retroceso en los logros demarcatorios ya alcanzados.

⁴⁸⁶ Krenak, A. (2019) “Entrevista no Vale do Rio doce.”, en Cohn, S. y Kadiwéu, I. (orgs.) *Tembetá – conversas com pensadores indígenas*, v.1. Rio de Janeiro: Azougue, p.11-51.

3.1 – La trayectoria de demarcación de las tierras indígenas

La demarcación de tierras indígenas en Brasil representa un proceso de titulación de tierras gestionado por el Poder Ejecutivo Federal. Desarrollada a través de los procedimientos administrativos demarcatorios, esta política pública representa la principal acción indigenista llevada a cabo por el Estado brasileño.

Desde mediados del siglo XX hasta el comienzo del XXI, su principal finalidad ha sido promover la regularización de los territorios indígenas en el país, limitando, concentrando y materializando el derecho constitucional a la tierra, una garantía que se destina a los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional.

Desde el Estatuto del Indio de 1973, y más intensamente a partir de la Constitución de 1988, las tierras indígenas han sido demarcadas por el Estado brasileño en cumplimiento del deber constitucional consagrado en el artículo 231. Desde finales del siglo XX hasta la segunda década del siglo XXI, diversos cambios administrativos, legales y judiciales hicieron que la trayectoria de las demarcaciones fuera caracterizada por períodos de aceleración, desaceleración, estancamiento e incluso retroceso.

Dado este contexto, la presente sección busca realizar una reconstrucción de la trayectoria histórica de los procedimientos de demarcación de tierras indígenas en Brasil. La reconstrucción histórica desarrollada aquí tiene como objetivo identificar las fallas y los logros en la materialización del derecho a la tierra presentes en el transcurso de la historia demarcatoria brasileña.

Esta etapa es esencial para el análisis posterior de los aspectos que han sido la causa de estos hechos. Además, también es esencial para el examen de los motivos, intereses y valores estatales y extra estatales que pueden estar relacionados con estas fallas y logros en las demarcaciones de tierras indígenas.

Con el fin de analizar las diferentes fases y momentos que han marcado el recorrido demarcatorio, es necesario evaluar la aplicación de la política demarcatoria cuantificando los fenómenos observados y situándolos en el eje temporal. De ese modo, se realiza un análisis de datos cuantitativos administrativos de los procedimientos demarcatorios de tierras indígenas realizados por el aparato estatal brasileño en el período de medio siglo, de 1973 a 2022. Desde ahí se puede acreditar la existencia de los fenómenos observados en el transcurso de cumplimiento del derecho a la tierra constitucional.

La base de datos que posibilita el desarrollo de este análisis se trata de una recopilación de datos que provienen de la plataforma *Terras Indígenas no Brasil* desarrollada por el Instituto

Socioambiental⁴⁸⁷. Además, otros datos adicionales fueron recolectados de informes publicados por el *Conselho Indigenista Missionário*⁴⁸⁸.

Para esta tesis, la trayectoria demarcatoria se refiere al recorrido general de cumplimiento del deber constitucional de demarcar tierras indígenas. Se trata, por lo tanto, de una dimensión más amplia y generalizada de la obligación de cumplimiento del derecho a la tierra prevista en el artículo 231 de la Constitución de 1988. Desde esta conceptualización se operacionaliza el análisis de datos administrativos para la identificación y comprobación de los fenómenos involucrados en la materialización de la política indigenista demarcatoria.

Por otro lado, el procedimiento de demarcación se refiere al camino procedimental por el cual una tierra indígena es reconocida por el aparato estatal brasileño. El procedimiento administrativo de demarcación de tierras indígenas es la principal política territorial indigenista desarrollada por el Estado brasileño, y está debidamente consagrado por la ley n. 6001 de 19 de diciembre de 1973, el llamado Estatuto del Indio⁴⁸⁹. Sin embargo, también está fundamentado en la Constitución Federal de 1988 junto al derecho a la tierra de los pueblos indígenas en el artículo 231⁴⁹⁰. Además, cuenta con una reglamentación más detenida en los decretos presidenciales n. 22 de 1991⁴⁹¹ y n. 1775 de 1996⁴⁹².

De acuerdo con este cuerpo normativo, el procedimiento de demarcación de tierras indígenas compete al Poder Ejecutivo Federal y está dividido en tres fases distintas: (1) la identificación, (2) la declaración y (3) la homologación de las tierras.

(1) La identificación es la primera fase del procedimiento demarcatorio. En este momento inicial del rito procedimental, la FUNAI (el órgano indigenista oficial del Estado brasileño) comienza los estudios preparatorios para la demarcación física de un territorio indígena.

Para ello, se crea un grupo de estudio encabezado por un antropólogo con el fin de acreditar el cumplimiento de los requisitos indicados por la Constitución (art. 231, §1º) que componen la ocupación tradicional. Ello implica comprobar el carácter permanente de la habitación, la identificación de las áreas utilizadas para actividades productivas, los recursos

⁴⁸⁷ ISA, Instituto Socioambiental. (2023) *Terras indígenas no Brasil*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

⁴⁸⁸ CIMI, Conselho Indigenista Missionário. (2022) *Terras indígenas*. São Paulo: Conselho Indigenista Missionário.

⁴⁸⁹ Brasil. (1973) *Ley n.º 6.001*, de 19 de diciembre de 1973.

⁴⁹⁰ Brasil. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada en 5 de octubre de 1988.

⁴⁹¹ Brasil. (1991) *Decreto n. 22*, de 4 de febrero de 1991.

⁴⁹² Brasil. (1996) *Decreto n. 1.775*, de 8 de enero de 1996.

ambientales necesarios a su bienestar y las áreas necesarias a la reproducción física y cultural de los pueblos.

Esta primera etapa tiene como objetivo la realización de un estudio que compruebe el vínculo entre uno o más pueblos indígenas y su territorio tradicional. Elaborado el informe final, la FUNAI lo envía al Ministerio de Justicia, con la descripción de los rasgos que caracterizan una tierra de ocupación tradicional indígena y los supuestos límites de la futura demarcación.

(2) La declaración es la segunda fase del procedimiento demarcatorio. Este momento se inicia a partir del recibimiento del informe elaborado por la FUNAI por el Ministerio de Justicia. A partir de ahí, el ministro evalúa los requisitos para el reconocimiento de la tierra indígena y la propuesta de dimensión y límites a ser demarcados. Si se aprueba el estudio, se publica una ordenanza de declaración de la tierra indígena. A partir de ahí se pueden iniciar los procesos de delimitación y demarcación física del área objeto del estudio.

(3) La homologación es la tercera fase del procedimiento demarcatorio. Después de declarar la tierra indígena, el procedimiento continúa en la Presidencia de la República, con la necesaria firma del Presidente en el decreto de homologación de la tierra indígena. A partir de ahí, la tierra indígena ya está constituida y reconocida por el Estado. La última formalidad es el registro de la tierra en la Secretaría del Patrimonio de la Unión Federal (SPU).

Por otro lado, la trayectoria demarcatoria se refiere al recorrido general de cumplimiento del deber constitucional de demarcar tierras indígenas. Se trata, por lo tanto, de una dimensión más amplia y generalizada de la obligación de cumplimiento del derecho a la tierra prevista en el artículo 231 de la Constitución de 1988. Desde esta conceptualización se operacionaliza el análisis de datos administrativos para la identificación y comprobación de los fenómenos involucrados en la materialización de la política indigenista demarcatoria.

La segunda aclaración se refiere al planteamiento de una división del país en dos regiones: una amazónica y otra no amazónica. La finalidad para la elaboración de dichas categorías es favorecer los parámetros de análisis, contemplando las diferencias geográficas, biológicas, históricas, económicas y sociales de un país tan amplio y diverso. Estas idiosincrasias regionales hacen que la trayectoria y los aspectos de las demarcaciones de tierras indígenas en estas dos zonas sean marcadamente distintos.

La región referida como Brasil amazónico⁴⁹³ representa un territorio que es mayoritariamente cubierto por el bioma forestal de la Amazonía, poco poblado si lo comparamos con el resto del país, pero que concentra la mayor parte de la población indígena que habita tierras indígenas en el país⁴⁹⁴. En esa zona se concentran aproximadamente 114 pueblos indígenas en aislamiento voluntario⁴⁹⁵, y la diversidad lingüística es más elevada que en el resto del país. Además, se trata de una zona ubicada más al interior y al oeste, lo que explica en parte el desarrollo histórico de un proceso de colonización más tardío.

Por otro lado, el Brasil no amazónico representa una región más heterogénea. Ella comprende una diversidad de climas y biomas. Además, concentra la mayor parte de la población brasileña no indígena, aunque la población indígena represente aproximadamente la misma cifra que en la región amazónica. Los pueblos indígenas en esta zona también suelen estar más expuestos a la cultura hegemónica de la sociedad brasileña, pues se trata de una región de colonización más antigua. Ello explica una menor diversidad lingüística, con el uso exclusivo del portugués por muchas de las comunidades.

Además de contrastar algunas de las diferencias entre estas dos zonas, también es relevante señalar algunas similitudes entre ellas, como el hecho de que las regiones divididas poseen un área equivalente, así como un contingente semejante de población indígena.

Pese a ello, existen muchos más rasgos que hacen que las tierras indígenas amazónicas y no amazónicas estén caracterizadas y sean influidas por contextos distintos y, por lo tanto, reaccionen de maneras diferentes a los cambios observables a través del recorrido demarcatorio.

Desde estos motivos, la división pautada por el criterio amazónico se justifica en razón de la idiosincrasia de diversos aspectos que, a su vez, implican varios efectos en las tierras indígenas demarcadas de las dos zonas del país. De ahí que estos dos enfoques regionales sirvan para auxiliar en el desarrollo de un análisis más complejo, que tiene en consideración las particularidades locales.

La tercera aclaración necesaria versa respecto al objeto del análisis de datos cuantitativos: las tierras indígenas en Brasil. Para los fines de la cuantificación realizada, fueron

⁴⁹³ El Brasil amazónico, como se ha conceptualizado en la presente investigación, está conformado por los estados que componen la región norte del país, además del estado de Mato Grosso y parte del estado de Maranhão. Esta división está pensada desde la presencia del bioma de la foresta amazónica, siendo por lo tanto equivalente a lo que se entiende por Amazonía Legal brasileña.

⁴⁹⁴ De acuerdo con los datos del IBGE, 338.500 indígenas vivían en las tierras indígenas amazónicas en 2022, lo que corresponde a 49,12% de la población indígena que habita tierras homologadas en el país. IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023) *Censo Demográfico 2022*. Rio de Janeiro: IBGE.

⁴⁹⁵ FUNAI, Fundação Nacional do índio. (2021) *Povos Isolados*. Brasília: Governo Federal.

contabilizadas sólo las tierras indígenas enmarcadas en la categoría constitucional, es decir, las tierras de tradicional ocupación. Las demás tipologías de tierras, como los parques, las tierras dominicales y las reservas indígenas no entran en el análisis, salvo cuando éstas hayan sido convertidas en tierras de tradicional ocupación, enmarcadas por los valores y rasgos constitucionales presentes en el artículo 231.

La cuarta aclaración se refiere a las razones que justifican el período de tiempo analizado. Los cincuenta años enmarcados entre 1973 y 2022 representan, de un extremo al otro, dos momentos centrales para la demarcación de tierras indígenas en Brasil. En 1973, se centra el principal marco de la política indigenista demarcatoria actual: la publicación del Estatuto de indio de 1973. En el 2022, se destaca el fenómeno de paralización de las titulaciones y se vislumbra la vuelta atrás de los logros territoriales alcanzados en momentos anteriores.

Frente a todo lo expuesto, la presente sección tiene como objetivo realizar un análisis crítico pautado en los datos cuantitativos de origen administrativo, señalando los altibajos presentes en el desarrollo de la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil entre 1973 y 2022.

Con este fin, las representaciones gráficas están divididas en tres partes diferentes: (a) el análisis del recorrido general, que dirige una primera mirada sobre los fenómenos desarrollados durante la trayectoria demarcatoria; (b) el examen de la celeridad procesal, enfocado en los cambios de velocidad y sus impactos en las fases del procedimiento de demarcación; y (c) el análisis del estancamiento, que se enfoca en las tierras indígenas que todavía permanecen estancadas en el procedimiento demarcatorio.

(a) En primer lugar, para iniciar el análisis de los fenómenos presentes en el recorrido demarcatorio, es necesario examinar el desarrollo de los procedimientos de demarcación de tierras indígenas en Brasil. De ahí, se analizan tanto los cambios en las cuatro fases que componen la trayectoria de demarcación de tierras indígenas como también la variación de la cantidad de las hectáreas de tierra efectivamente demarcadas en los años.

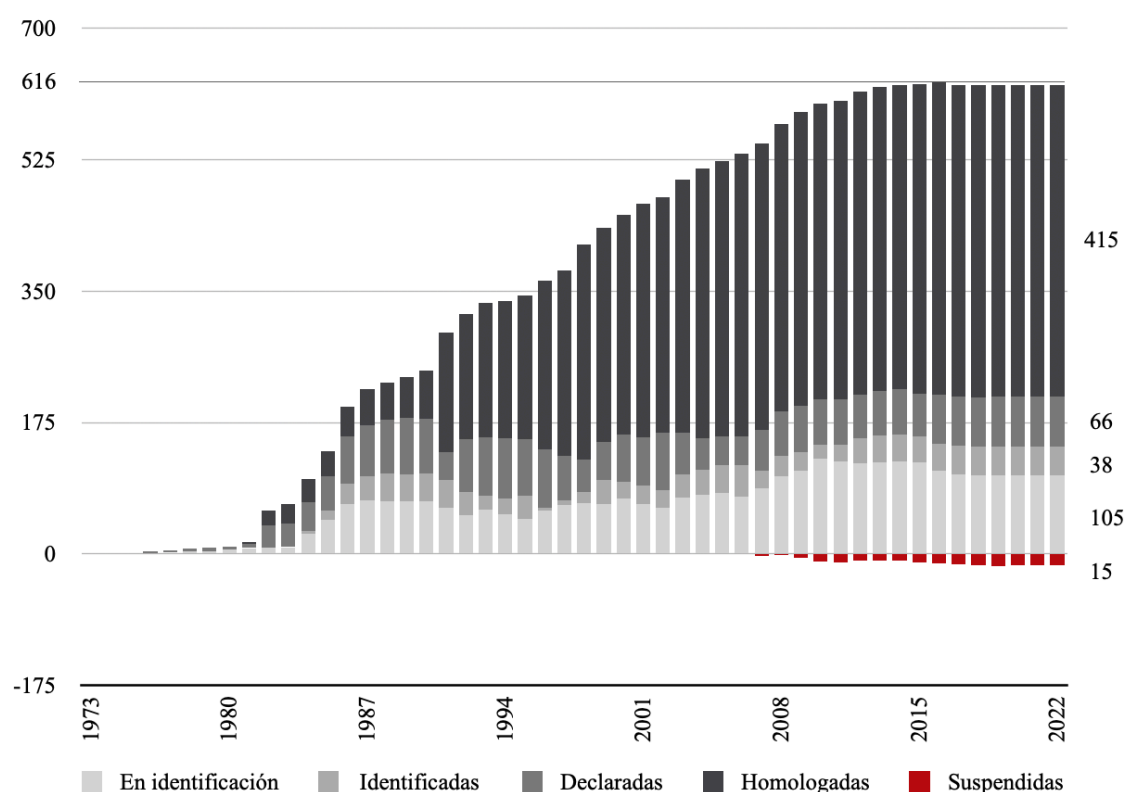
Los procedimientos demarcatorios realizados por el Estado se desarrollan entre cuatro fases distintas, indicadas por los estatus de las tierras indígenas objetos de la regularización oficial. Estos estatus de las tierras son denominados: en identificación, identificada, declarada y homologada.

Más allá de estas fases que componen el cotidiano procedimental esperado, otra categoría fue necesaria para que los casos de suspensión judicial de tierras indígenas también pudieran ser cuantificados y analizados. Por ello, se clasifican como suspendidas las tierras

indígenas que en cualquier etapa del procedimiento de demarcación fueron objeto de suspensión por sentencias judiciales.

Con la finalidad de observar la variación de las diferentes fases de la trayectoria demarcatoria en el tiempo y también el desarrollo del recorrido a través de una cuantificación absoluta, fue computada la cantidad acumulada de tierras indígenas en cada etapa del proceso de demarcación entre los años de 1973 y 2022.

Gráfico 1: cantidad acumulada de tierras indígenas en Brasil en las etapas de demarcación entre 1973 y 2022



Fuente: elaboración propia, basada en datos del ISA.

La representación ilustrada revela la evolución de los estatus anuales de las tierras indígenas divididas en cada una de las etapas del proceso de demarcación, además de las tierras que han sido suspendidas por diferentes instancias de Poder Judicial brasileño. A partir de ahí es posible comprender los cambios continuados que condicionaron el desarrollo del recorrido demarcatorio de tierras indígenas en Brasil.

Desde 2007 hasta 2022, la cantidad de tierras indígenas (TI) representadas en la fase de identificación subió a un nivel que desde entonces prácticamente no ha logrado bajarse. Si se contrasta con el estancamiento en los cambios de las otras etapas, se puede deducir que

este aumento no representó una aceleración en la identificación de nuevas tierras, sino que constata más bien el estancamiento operacional de la FUNAI. De ahí se puede intuir que el órgano indigenista oficial – responsable de esta primera etapa de los procedimientos de demarcación – dio inicio a un retraso en el recorrido que se observa a partir de 2007.

Por otro lado, el bajo grado de acumulación de las tierras indígenas identificadas, a través de todo el recorrido, hace intuir que las propuestas de demarcación desarrolladas por la FUNAI no tardaron mucho en que fueran enviadas a los respectivos ministros de Justicia.

Respecto a la evolución de la cantidad de las TI declaradas, se puede observar que los años de 1991, 1998 y 2005 representaron momentos de estrechamiento del montante declarado. En otras palabras, estos años enmarcaron períodos – separados por intervalos de aproximadamente siete años – en los que la presidencia de la República aceleró la homologación de tierras indígenas⁴⁹⁶. Siguiendo este patrón aparente, el año de 2012 debería enmarcar otro aumento en las tierras tituladas. Sin embargo, este año representó en verdad el principio de un periodo que más adelante se consolidaría como una fecha de acentuado estancamiento en el recorrido demarcatorio.

Otro aspecto que sobresale en el gráfico es que, a partir de 2017, la cantidad de las tierras indígenas suspendidas superó el montante de TI en proceso de demarcación o ya demarcadas en el mismo año, y se observó por primera vez un déficit. Este fenómeno puede ser percibido con más claridad a través del contraste promovido por la cuadrícula que enmarca la sección de tierras demarcadas o en proceso de demarcación: la línea que indica la sección cuantitativa de 616 tierras indígenas procesadas en 2016. Desde entonces la cantidad sufrió una caída de aproximadamente seis tierras del cómputo total. Esto se explica por la acumulación creciente de tierras indígenas suspendidas junto a la falta de homologación de tierras indígenas, y también la falta de procedimientos iniciados en el período.

Desde mediados de 2013, el montante de tierras procesadas alcanzó una cumbre relativamente aplanada, indicando el estancamiento del desarrollo de los procedimientos. Respecto a esta observación, cabe señalar que era esperado este estancamiento en los procedimientos de demarcación, conformando la meseta aplanada observada en el final de esta representación gráfica. Pese a ello, se observa en este gráfico algo particularmente

⁴⁹⁶ A pesar de no representar una intuición suficientemente contundente, cabe señalar que los años de 1998 y 2005 fueron períodos marcados por la proximidad de las reelecciones de los respectivos presidentes a la época (Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva) y, en el caso de 1991, este año antecedió el proceso de *impeachment* sufrido por el presidente Fernando Collor de Mello. Todo esto puede servir de indicativo de que los presidentes tendieron a homologar más tierras indígenas en momentos los cuales estuvieron más susceptibles al escrutinio popular.

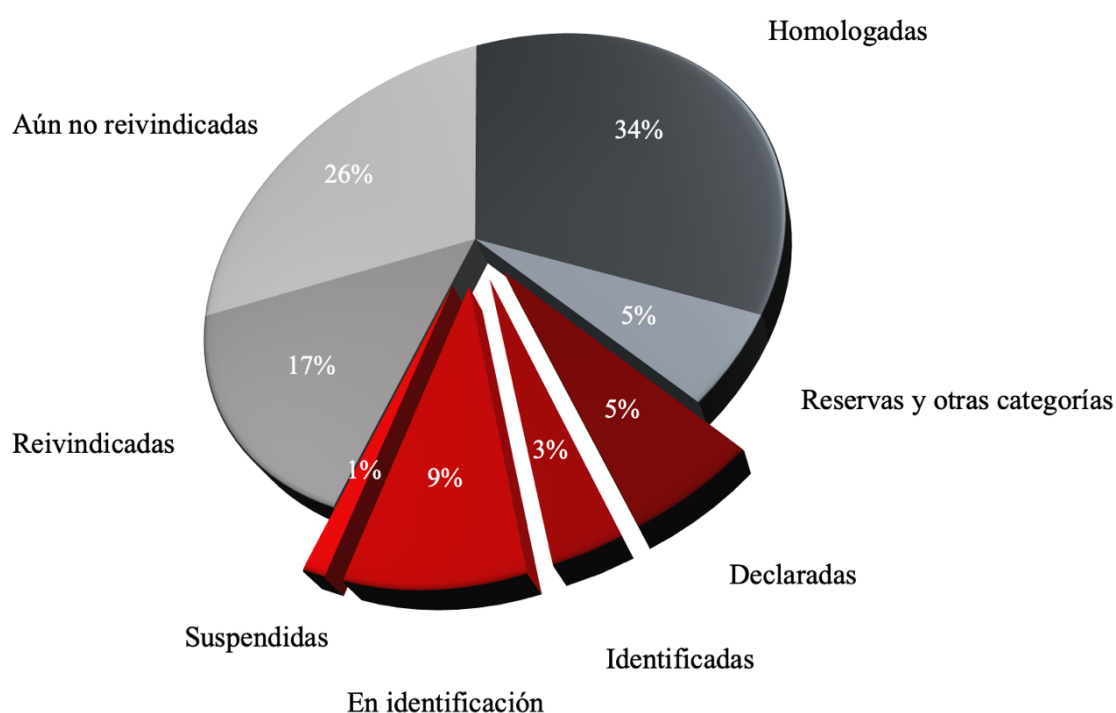
problemático. No solo las tierras homologadas alcanzaron el nivel de altiplano – como sería esperado incluso en un escenario de cumplimiento total del deber constitucional – sino que también las otras tres fases del procedimiento demarcatorio se encuentran en niveles aplanados.

Además, las suspensiones también encontraron cierta estabilización en los últimos años, reflejando un estancamiento de los procedimientos administrativos y también de los efectos suspensivos producidos desde las instancias judiciales. Por esta razón, se puede inferir la consolidación de un fenómeno de parálisis en el recorrido demarcatorio.

Desde este escenario, se observa además la situación actual de las tierras indígenas en Brasil. Debido a la persistencia de insuficiencias e incumplimientos, este escenario de estancamiento generalizado representa más bien una paralización de la política indigenista de demarcación de tierras.

De acuerdo con los datos recolectados del ISA, junto al estudio de la información realizado por otros institutos como el CIMI, la composición de las tierras indígenas en Brasil en el año 2022 está dividida como en la siguiente representación.

Gráfico 2: estatus de las tierras indígenas en Brasil en 2022



Fuente: elaboración propia, basada en datos del ISA y CIMI.

Para la cuantificación realizada fueron contabilizadas tanto las tierras indígenas demarcadas y en proceso – indicadas en tonos rojos –, como también las otras tipologías territoriales indigenistas, las tierras reivindicadas por pueblos indígenas y todavía los territorios que podrían ser considerados como tierras indígenas, pero que no son reivindicadas en 2022 por ninguna comunidad.

Este panorama gráfico ilustra con claridad la situación de cumplimiento del deber constitucional de demarcar tierras indígenas en el país. De hecho, cerca de 415 tierras indígenas fueron demarcadas desde 1973, lo que corresponde a 34% de la cantidad global. Pese a ello, 224 tierras siguen paralizadas en los trámites de los procedimientos demarcatorios – estando suspendidas, en identificación, identificadas o declaradas –, y representan 18% del total. Estas tierras conforman el problema más evidente en la trayectoria de los procesos de demarcación, pues muestran un estancamiento en el desarrollo de la política indigenista demarcatoria.

Esto resulta todavía más problemático cuando se considera que otras 530 tierras ni siquiera han sido iniciadas en los procesos administrativos de demarcación. Divididas entre reivindicadas y no reivindicadas, estas tierras representan respectivamente 17% y 26% de todo el montante. Por sí solo, este conjunto de tierras cuyos procedimientos demarcatorios no han sido iniciados señala la importancia de mantener el desarrollo de los procedimientos, pues muchos otros territorios ni siquiera han iniciado el proceso, a pesar de continuar siendo aptos para el reconocimiento oficial del Estado como tales.

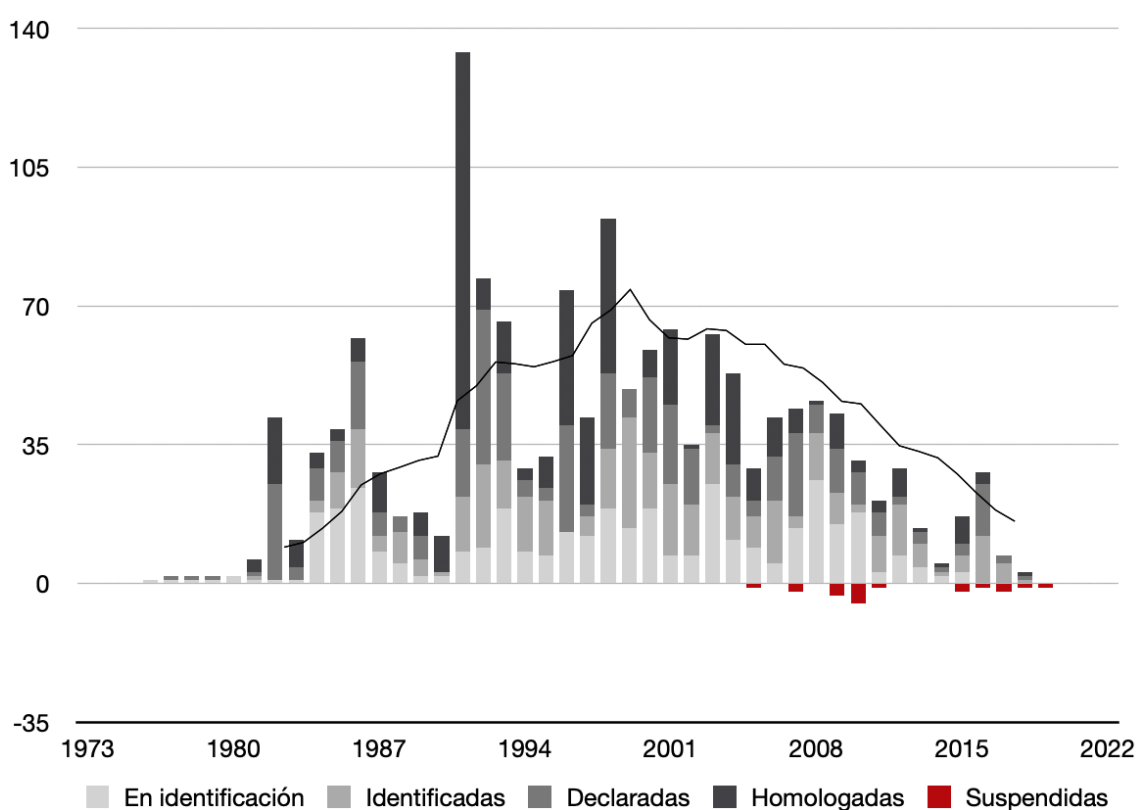
Además de estos datos que indican una parálisis en la trayectoria, cabe señalar el peligro representado por la categoría de tierras indígenas suspendidas. Juntas, las TI categorizadas de esta manera corresponden a 1% de todos los territorios. Sin embargo, la posibilidad de que cualquier tierra indígena – tanto las que se encuentran todavía en proceso de demarcación, como también las completamente homologadas – pueda ser invalidada y deshecha a través de una sentencia judicial implica una cuestión latente de descomposición de los logros alcanzados en el recorrido demarcatorio, además de representar un factor de gran inseguridad jurídica.

De ahí que se plantea el inicio de un proceso de descomposición de las demarcaciones de tierras indígenas, en el cual los resultados de la política territorial indigenista son deshechos a través de criterios jurídicos muy poco objetivos en los procedimientos judiciales. Esta conversión judicial de logros territoriales señala un peligro y riesgo factible para la continuación de la política demarcatoria y también para la propia supervivencia de los pueblos indígenas en Brasil.

Tal fenómeno de retroceso – observable tanto desde las TI suspendidas como también a través de diversas otras formas de precarización del concepto jurídico de las tierras indígenas – hace que no se pueda encarar el estancamiento en los procesos demarcatorios de manera accidental. A partir del desgaste observado, se intuye la existencia de interferencias potentes de las fuerzas contrarias al cumplimiento de las demarcaciones.

De ese modo, para llevar a cabo un análisis más enfocado en las dinámicas anuales que componen el recorrido demarcatorio, y no tanto en los efectos acumulados, también fueron computadas las tierras indígenas – en identificación, identificadas, declaradas, homologadas y suspendidas – cada año.

Gráfico 3: cantidad anual de tierras indígenas en Brasil en las etapas de demarcación entre 1973 y 2022



Fuente: elaboración propia, basada en datos del ISA.

Este gráfico, diferente del primero de perspectiva acumulativa, revela la intensidad anual en la trayectoria demarcatoria en el período de medio siglo. Con la inclusión de la línea

de media móvil⁴⁹⁷, es posible constatar la formación de un monte triangular cuya cumbre está localizada aproximadamente en el año 1999.

Por cierto, era de esperar que el recorrido demarcatorio revelase un formato semejante a una estructura piramidal, pero en el caso de que su final significara la demarcación integral de todas las tierras indígenas en el país. Sin embargo, la formación prematura de una pirámide puede indicar que el objetivo de las fuerzas que lograron imponer sus motivaciones anti-indígenas ha sido contener el desarrollo de la política indigenista a una materialización parcial de la obligación estatal presente en la norma constitucional. Esta percepción se encuentra alineada con la intuición de que la norma constitucional poseería una fecha de caducidad⁴⁹⁸.

Observando las columnas en la representación gráfica, el año 1991 se destaca por el gran volumen de movimientos acumulados, principalmente en relación a la finalización de los procedimientos. Esto se explica por el hecho de que muchas de las tierras indígenas homologadas en este período representaron, en verdad, conversiones apresuradas de otros modelos de territorialización indigenista. En este año, se realizaron tres conversiones de tierras dominicales indígenas, una de un parque indígena, y veinte conversiones de reservas indígenas, todas transformadas en tierras de ocupación tradicional.

Además de este fenómeno, también fue constatado en la base de datos que cerca de 61 tierras indígenas fueron homologadas en la misma fecha de 30 de octubre de 1991, mientras otras 26 fueron tituladas en el día 26 de diciembre del mismo año. Esto sugiere la intuición de que estas tierras estaban acumuladas en espera, aguardando el decreto presidencial que las homologara.

Respecto a las tierras indígenas suspendidas, se puede constatar que el fenómeno de descomposición de las titulaciones se inicia en el 2005 y continúa hasta el 2019, año en que las suspensiones representaron una cantidad superior a cualquier otro desarrollo positivo en el recorrido. En ese marco, cabe todavía señalar el año 2010, año en el que se suspendieron las demarcaciones de cinco tierras indígenas, el número anual más alto de toda la serie.

Otro aspecto interesante es que a partir de 2016 ninguna nueva tierra indígena inició el procedimiento de demarcación. Esto es señalado por la ausencia de tierras en la etapa «en identificación». Los movimientos desarrollados desde este año hasta el final del período de

⁴⁹⁷ La línea móvil aplicada representa la tendencia media acumulada de los movimientos en los procesos de demarcación a través de una década. De ese modo, su finalidad es proporcionar la visualización de como el recorrido se comportó tendencialmente entre los años del período analizado.

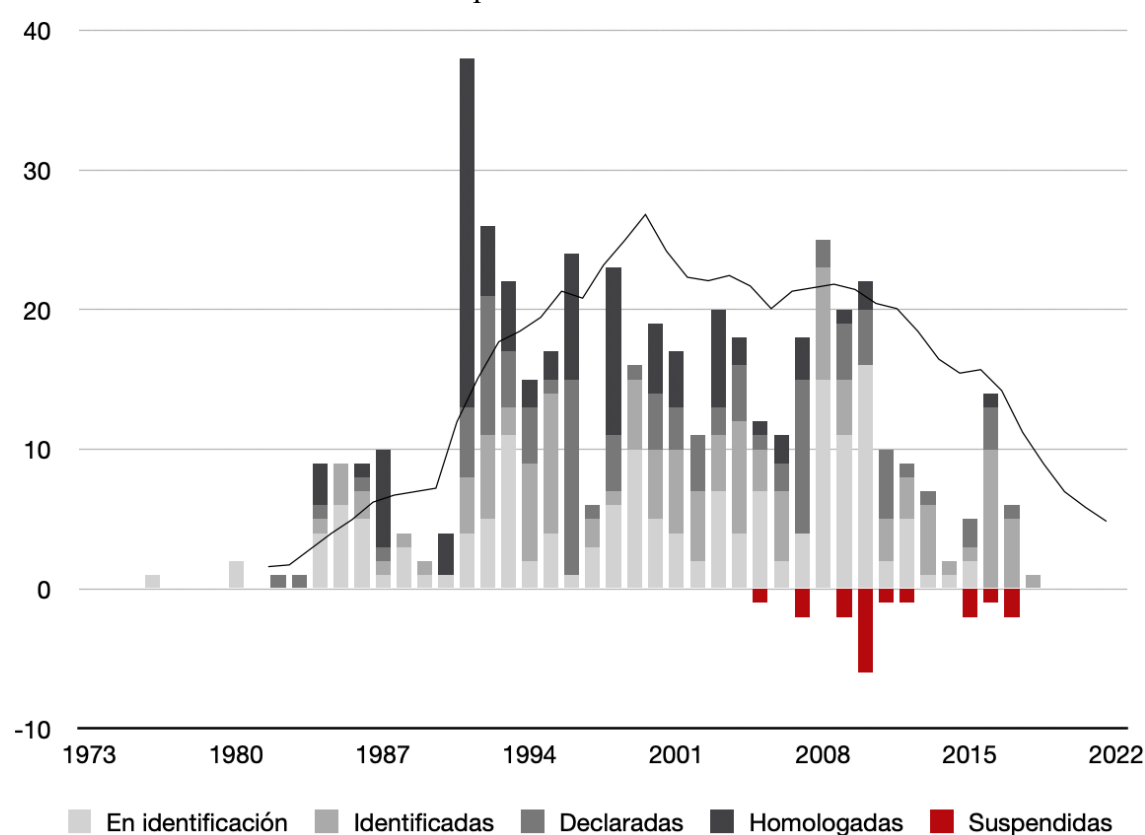
⁴⁹⁸ Krenak, A. (2019) “Entrevista no Vale do Rio doce.”, en Cohn, S. y Kadiwéu, I. (orgs.) *Tembetá – conversas com pensadores indígenas*, v.1. Rio de Janeiro: Azougue, p.11-51.

análisis contabilizan solamente el avance de los procesos a los estatus posteriores del procedimiento de demarcación: identificadas, declaradas y homologadas.

A pesar de ilustrar las particularidades anuales de las fases en los procesos demarcatorios, el tercer gráfico está enmarcado por una perspectiva nacional generalizada y que por ende ignora escenarios locales más específicos. De ahí que, además de una visión generalista acerca de todo el territorio nacional, también se buscara cuantificar los cambios y movimientos administrativos procesales de acuerdo con la división entre dos zonas del país: una amazónica y otra no amazónica.

Siguiendo este eje, se constató que, mientras el gráfico amazónico respecto a la cantidad anual de tierras indígenas en las etapas del proceso demarcatorio no representó grandes diferencias en relación a la versión total, la representación estadística de las tierras indígenas no amazónicas resultó bastante distinta de la general. Con ello, el análisis cuantitativo llevado a cabo en esta sección se enfocó solo en la representación gráfica de la zona no amazónica del país.

Gráfico 4: cantidad anual de tierras indígenas del Brasil no amazónico entre 1973 y 2022 en las etapas de demarcación



Fuente: elaboración propia, basada en datos del ISA.

Como se puede observar a través de la línea de tendencia, la cumbre de los movimientos también se encuentra en el año de 1999. De hecho, que las secciones coincidan entre el recorrido generalizado y el particular de la zona no amazónica indica que, en ambas zonas, este efecto se encuentra homogéneamente distribuido. Es decir, esta cumbre común acredita una coyuntura general compartida, involucrada con acciones de carácter amplio e indistinto, ajenos a las idiosincrasias regionales.

De ahí se intuye que los razonamientos y explicaciones por detrás de esta cúspide en el año de 1999 deben estar relacionados con estructuras de poder de dimensión nacional. Esta percepción se intensifica cuando se tiene en cuenta que el número de procedimientos demarcatorios en la zona no amazónica es considerablemente más reducido que en la Amazonía, cerca de 33% del total.

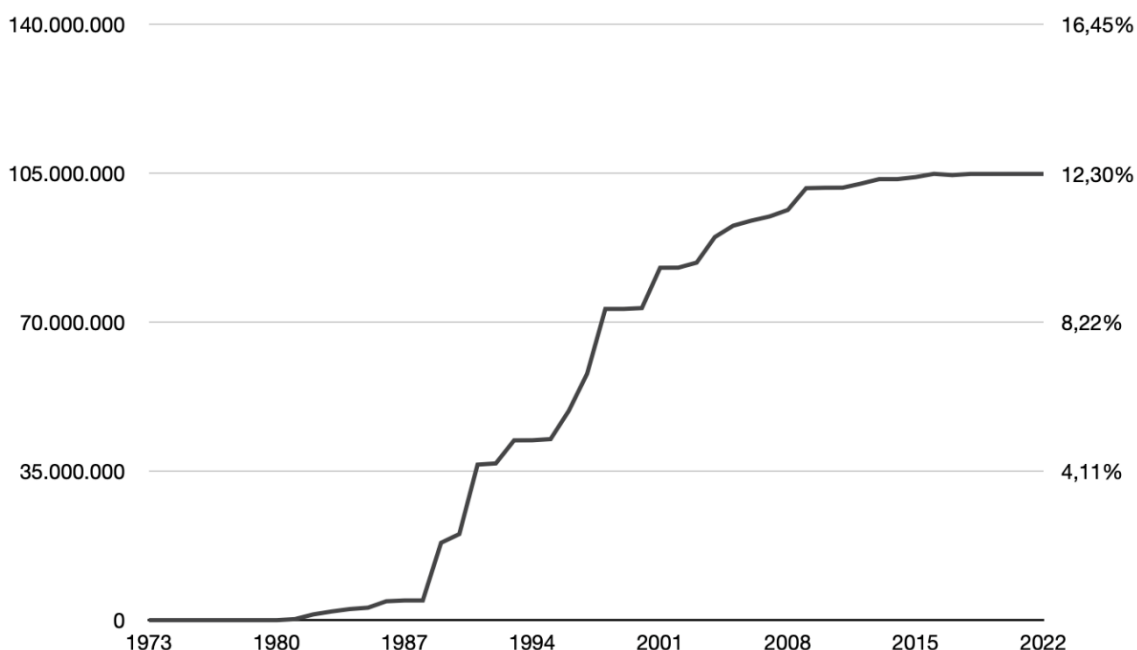
Respecto a la intensidad, se puede observar que los ascensos y caídas en los movimientos – ilustrados por la línea de tendencia – son más dramáticos en las tierras ubicadas en el Brasil no amazónico. Esto tiene que ver con una mayor concentración en los movimientos principalmente entre 1991 y 2010. Todo esto puede estar relacionado con una mayor dificultad de demarcar tierras indígenas en esta zona, pues los movimientos en los procesos están en general condensados entre 1991 y 2007. Éste es considerado el período de oro del recorrido demarcatorio, es decir, el periodo de la trayectoria en que más tierras indígenas fueron demarcadas en el país en general.

De acuerdo con este aspecto más escarpado y abrupto, el año de 2008 se destaca por enmarcar una disminución en las columnas que prosigue acentuándose hasta el final absoluto de los movimientos en 2019. Por otro lado, mirando en la parte inferior de la representación gráfica, se nota una incidencia acentuada en el fenómeno de suspensiones de tierras indígenas, desde 2005 hasta 2017, y con énfasis en el año de 2010. Comparado con los gráficos anteriores, se señala que este escenario de suspensión de tierras en proceso o ya demarcadas resultó ser más significativo en la zona no amazónica del país.

Otro aspecto que llama la atención en esta representación es la gran proporción de tierras indígenas iniciadas en el procedimiento demarcatorio durante los años, en comparación con las demás fases del proceso. Cuando se contrasta la cantidad de tierras ante los cuatro estatus del proceso, ningún otro se compara con el estatus «en identificación». De ese modo, se puede inferir que las tierras indígenas no amazónicas pueden haber encontrado mayores obstáculos para el desarrollo de los procedimientos que las amazónicas, a pesar de tener una relativa facilidad para iniciar su procedimiento.

Teniendo en cuenta estas percepciones e intuiciones derivadas del análisis de la cantidad de tierras indígenas en proceso de demarcación en el país, todavía es necesario destacar la importancia de un análisis cuantitativo de la dimensión de estas tierras, es decir, la cantidad de hectáreas procesadas por el aparato demarcatorio indigenista.

Gráfico 5: cantidad acumulada de hectáreas demarcadas de tierras indígenas en Brasil entre 1973 y 2022



Fuente: elaboración propia, basada en datos del ISA.

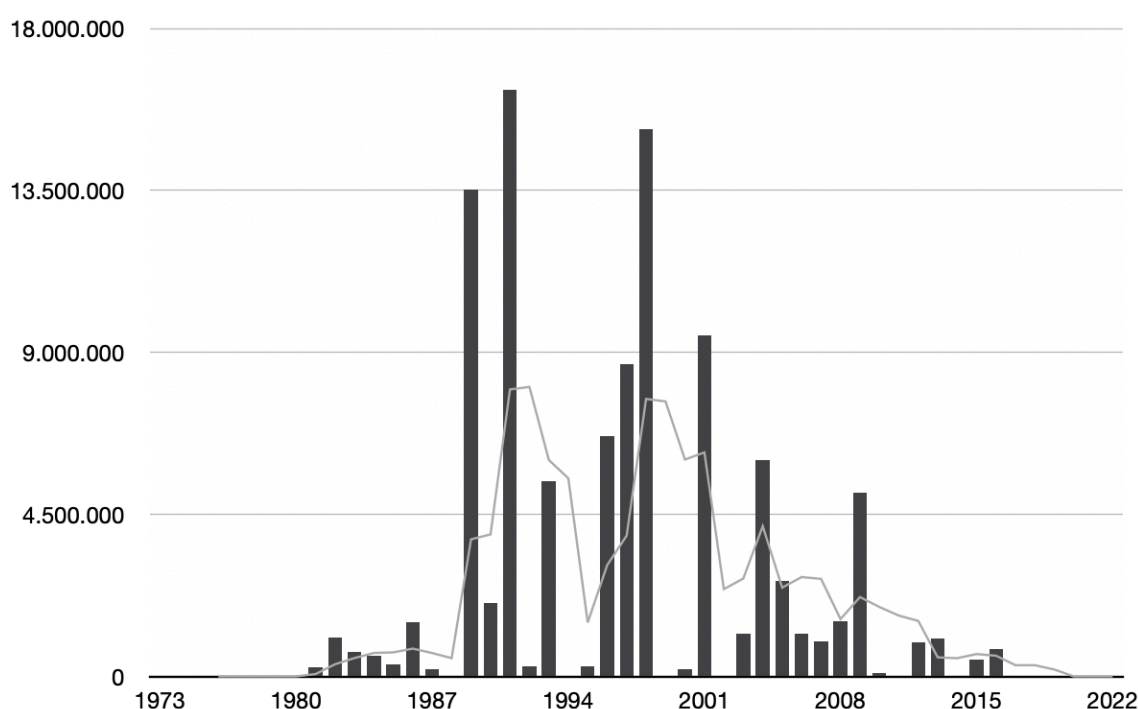
De acuerdo con esta representación, durante el período analizado de cincuenta años, el recorrido demarcatorio brasileño fue responsable de la homologación de un montante de cerca de 105 millones de hectáreas. Esta cuantía corresponde a una cifra de 12,30% del territorio del país efectivamente reconocido a partir de la política pública territorial indigenista desarrollada por el Estado brasileño.

Sin embargo, cabe señalar que este número considera sólo las tierras de tradicional ocupación indígena homologadas – categoría que está enmarcada solo por los parámetros constitucionales del artículo 231. Si se tuvieran en cuenta los parques indígenas, las tierras dominicales indígenas, las reservas indígenas y las tierras indígenas en proceso de demarcación, la cantidad absoluta de hectáreas llegaría a 117,6 millones, que corresponde a cerca de 13,81% del territorio nacional.

Observando las tres cuadrículas que dividen la cantidad acumulada, se puede constatar que los marcos sucesivamente alcanzados de 35 millones de hectáreas son muy distintos respecto al tiempo necesario para alcanzar la marca. Mientras los primeros y últimos 35 millones tardaron cerca de veintiún años para alcanzar este referente de hectáreas, el segundo momento tardó solo nueve años – entre 1991 y 1999 – para alcanzar la marca de 70 millones de hectáreas demarcadas.

Este marco destaca el período citado como el más acelerado respecto al reconocimiento territorial espacial en la historia del país. Pese a ello, el período entre 2000 y 2022 refleja lo contrario: una progresiva desaceleración de las hectáreas demarcadas.

Gráfico 6: cantidad anual de hectáreas demarcadas de tierras indígenas en Brasil entre 1973 y 2022



Fuente: elaboración propia, basada en datos del ISA.

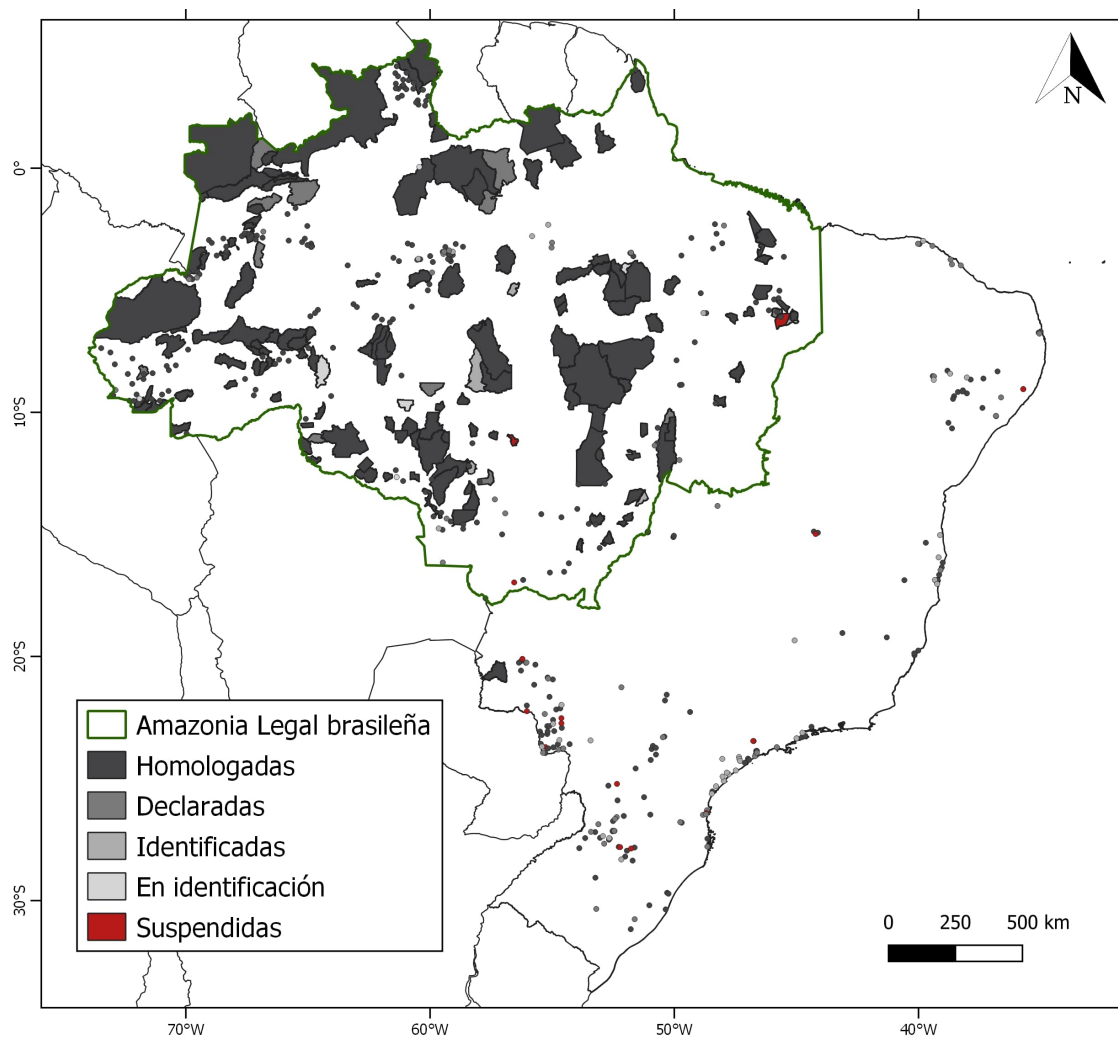
Consideradas anualmente, las hectáreas tituladas desvelan otros aspectos del mismo fenómeno. Dentro de los cincuenta años que enmarcan el análisis, el período de veinte años comprendido entre 1989 y 2009 concentra 92,37% de las hectáreas reconocidas como tierras indígenas.

Por otro lado, en la línea de tendencia se destacan las fechas de 1996, 2003, 2006 y 2015 como puntos de contención o desaceleración del montante demarcado. Además, entre

estas dos primeras fechas se intuye la interferencia de obstáculos de mayor intensidad comparadas a las demás.

Además del estudio cuantitativo realizado respecto a las hectáreas demarcadas, también interesa para el presente análisis comprender la distribución geográfica espacial de las tierras indígenas en el territorio brasileño.

Mapa 2: tierras indígenas brasileñas y sus status en 2022



Fuente: elaboración propia, basada en datos del ISA.

En una primera mirada, el aspecto que más llama la atención es la disparidad de concentración de tierras indígenas entre las regiones amazónica y no amazónica del país. Mientras la zona amazónica se encuentra repleta de vastas áreas bajo el reconocimiento indigenista estatal, la otra parte del país revela una escasez de grandes áreas tituladas.

Considerando que los puntos representados en el mapa hacen referencia a tierras con extensión igual o inferior a 100 mil hectáreas, sólo una tierra indígena en la región no amazónica logra extrapolar este límite. Pese a ello, en la región amazónica cerca de 172 tierras indígenas sobrepasan este límite en la representación del mapa.

Otro rasgo discrepante es la prevalencia de tierras indígenas suspendidas en el Brasil no amazónico. Mientras que en la Amazonía legal brasileña había solo tres TI suspendidas en 2022, que corresponderían a 1% del total, en la otra parte del país el montante correspondía a doce tierras indígenas, o 5% del total, suspendidas a través de decisiones emanadas del Poder Judicial brasileño.

Un aspecto más que expone el contraste de los resultados de la trayectoria demarcatoria entre las dos zonas analizadas se refiere a la proporción entre TI homologadas y las que todavía se encuentran estancadas en los procesos de titulación. Mientras cerca 57% de las tierras indígenas no amazónicas se encuentran estancadas – en las fases del proceso o suspendidas –, la cifra entre las amazónicas es de solo 22%.

Teniendo en cuenta el análisis generalizado del recorrido de demarcación de tierras indígenas en Brasil, los aspectos que más se han destacado en la observación de los altibajos presentes en la trayectoria demarcatoria fueron el estancamiento y la suspensión de los procedimientos.

Por un lado, se intuye que el fenómeno de estancamiento observado en los procedimientos demarcatorios se comprueba principalmente por las bajas sufridas en las etapas de demarcación y el estancamiento de las hectáreas homologadas. Por otro lado, el retroceso se materializa tanto a través del surgimiento de las suspensiones judiciales como también por el aumento de los títulos territoriales deshechos, que resultó en un déficit en el cómputo general de TI demarcadas a partir de 2017.

Además de estos fenómenos, se puede todavía intuir que los aspectos de la materialización de la demarcación de tierras indígenas difieren considerablemente entre las zonas amazónica y no amazónica del país. De ahí que las tierras indígenas ubicadas fuera de la región de la Amazonía legal presentaron un grado menor de materialización. Es decir, son más pequeñas, se encuentran más paralizadas en alguna de las fases del procedimiento de demarcación y también representan la mayoría entre las TI suspendidas judicialmente.

(b) Ante todo lo expuesto, es todavía necesario profundizar el análisis llevado a cabo en esta sección. De ahí que convenga investigar e interpretar de manera cuantitativa los datos

acerca de la celeridad⁴⁹⁹ de los procesos de demarcación de tierras indígenas. En ese marco, se busca examinar tanto la medida temporal de duración de los procesos como también sus cambios durante los cincuenta años de recorrido demarcatorio.

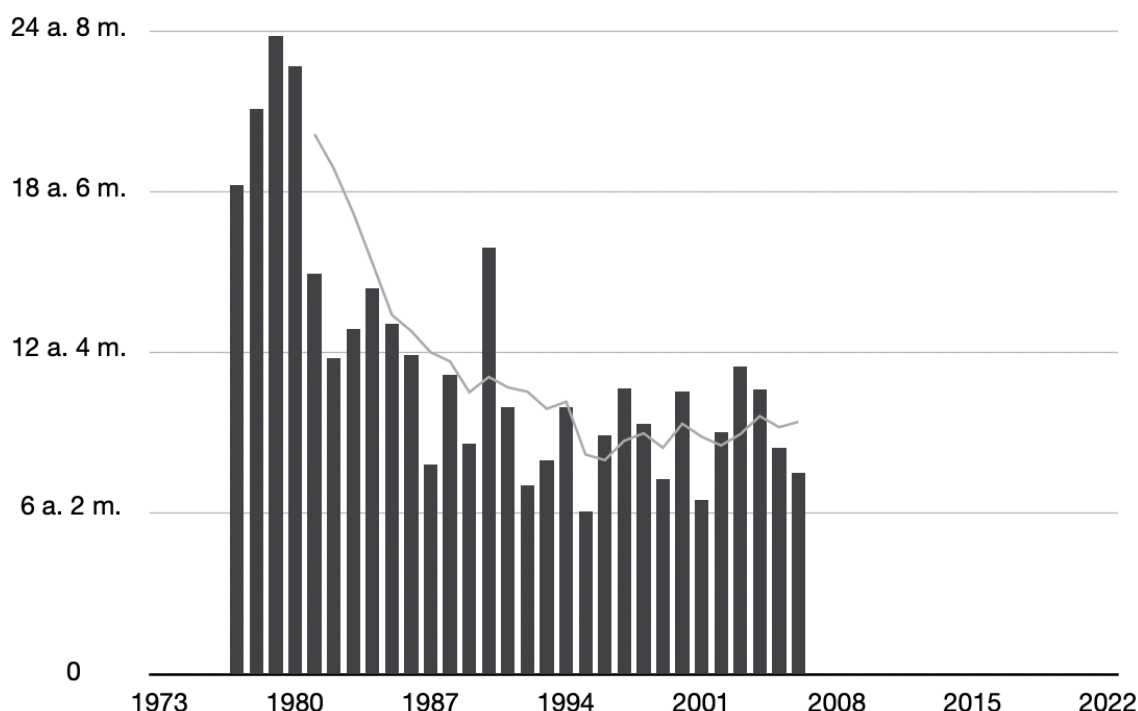
Antes de empezar el análisis, cabe señalar que la Constitución brasileña, en la sección transitoria al final del texto promulgado, indica que el Estado tiene un plazo de cinco años – contados desde la promulgación de la constitución en 1988 – para finalizar la demarcación de todas las tierras indígenas en el país. Si hubieran sido iniciados los procedimientos de demarcación todos juntos cuando fue promulgada la Constitución, el tiempo esperado para la duración de los trámites demarcatorios sería de cinco años, y habrían llegado al fin en el 1993.

Esta obligación constitucional de llevar a cabo la demarcación de todas las tierras indígenas en Brasil conjuntamente ha sido institucionalmente impracticable. Sin embargo, considerando los supuestos cinco años necesarios para cumplirla, la celeridad con la cual los procedimientos demarcatorios han sido procesados representa un aspecto central para la evaluación del grado de cumplimiento del deber constitucional de demarcar tierras indígenas.

Compilando los datos sobre el tiempo promedio que tomó completar el procedimiento de demarcación de las tierras indígenas, se calculó la duración de los procedimientos iniciados en el mismo año. Por lo tanto, las columnas se refieren al año de inicio del procedimiento demarcatorio, no al año de finalización. Cabe destacar que sólo se incluyeron en el cálculo las tierras indígenas que fueron efectivamente homologadas.

⁴⁹⁹ El término jurídico «celeridad» direccionado a los procesos administrativos asume el significado de un principio que indica que el proceso debe ser «tramitado de manera dinámica (...), a fin de que dicha tramitación se lleve a cabo sin retrasos innecesarios para llegar a la resolución en tiempo razonable.» RAE, Real Academia Española (2020). *Diccionario panhispánico del español jurídico*, 23.^a ed. En ese marco, la celeridad procesal es medida en esta sección a partir de dos ejes conceptuales fundamentales: el tiempo y la eficacia. De ahí que la celeridad en el procedimiento demarcatorio no se resume a la velocidad de los procedimientos como también se encuentra enmarcada en el análisis específico de los procedimientos que fueron concluidos. Es decir, todos los trámites estancados y por lo tanto incompletos fueron rechazados en este examen.

Gráfico 7: duración media de los procedimientos de demarcación de tierras indígenas en Brasil entre 1973 y 2022, por año de inicio del procedimiento



Fuente: elaboración propia, basada en datos del ISA.

La percepción general facilitada por este gráfico señala un aumento progresivo de la celeridad procesal entre los años analizados. Así que el período entre 1995 y 2006 se destaca como el más ágil de todos.

Sin embargo, se destaca la falta de columnas en la representación de los últimos años examinados. Esto no significa la máxima celeridad o la inmediatez en la demarcación de tierras indígenas, sino exactamente el efecto contrario. Desde 2007 ningún procedimiento demarcatorio iniciado (en cada año) logró ser efectivamente terminado, lo que permaneció inalterado a partir de esta fecha hasta el final del período analizado en 2022. Este cambio radical del período más ágil hacia el completo estancamiento de los procedimientos sitúa el año de 2007 como un punto de inflexión para la distinción entre dos fenómenos distintos observados en el recorrido.

A pesar de servir para examinar las influencias anuales sobre la celeridad y su variación en el tiempo, esta representación gráfica no es suficientemente capaz de revelar la media general de duración de los procesos, o incluso la celeridad respecto a cada etapa y cada zona del país. Así que se enfoca en la dinámica media anual, posibilitando una percepción más

amplia del fenómeno. En ese marco, es necesario complementar el análisis con algunos datos recolectados capaces de añadir profundidad al examen desarrollado.

Respecto a la duración media de los procedimientos de demarcación de tierras indígenas completamente finalizados en Brasil – considerando los cincuenta años analizados de manera indistinta y desconsiderando los procesos estancados – el resultado alcanzado fue de cerca de cuatro años y cinco meses.

Otra perspectiva interesante para el examen de la celeridad procesal es a partir del análisis de las diferentes etapas que constituyen la duración total del procedimiento de demarcación. Los cuatro estatus – en identificación, identificada, declarada y homologada – generan períodos entre ellos, aquí llamados fases del procedimiento o intervalos.

Cada uno de los intervalos de identificación, declaración y homologación compone en teoría un tercio del procedimiento de demarcación de tierras indígenas. Pese a ello, la distribución del tiempo entre estas tres fases presenta variaciones e idiosincrasias regionales.

Considerando la perspectiva general, el intervalo de identificación tardó de media dos años y un mes, o cerca de 38% de la duración media del procedimiento de demarcación. El intervalo de declaración fue de media el más corto de todos, tardando cerca de un año, lo que equivale a 19% del total. Por último, la duración del intervalo de homologación de media fue de aproximadamente dos años y cuatro meses, o 43% del total.

Respetando las idiosincrasias regionales, los resultados fueron considerablemente divergentes entre las dos zonas del país. En la Amazonía, las TI tardaron más tiempo en el intervalo de homologación – tres años y tres meses, o 52% del procedimiento demarcatorio –, seguido por el intervalo de identificación – dos años, o 31% –, y por último, la declaración duró de media un año y un mes, que corresponde al 17% del total. Por otro lado, las tierras indígenas ubicadas fuera de la Amazonía tardaron de media dos años y tres meses en la identificación, un año en la declaración y nueve meses en la homologación, que corresponden respectivamente a 55%, 25% y 19%.

Frente a estas idiosincrasias, se constata que las TI amazónicas concentran el tiempo de duración del procedimiento en el último intervalo. Mientras tanto, aquellas fuera de la Amazonía tardan proporcionalmente más en el primer intervalo del procedimiento demarcatorio. De ahí que es razonable inferir que la delimitación de los espacios territoriales es más difícil en la zona no amazónica. Y, por otro lado, la finalización del procedimiento encuentra más obstáculos en las tierras ubicadas en la Amazonía legal brasileña.

También es relevante considerar que la diferencia entre la duración total de los procedimientos finalizados en las dos regiones del país también es bastante divergente. En la

zona amazónica las TI tardaron de media cinco años y nueve meses para ser definitivamente tituladas. Mientras tanto, las tierras no amazónicas fueron de media demarcadas en dos años y dos meses.

Para intentar explicar esta diferencia considerable, se verificó la mayor discrepancia observada entre la duración de las etapas de las dos zonas. El contraste se encuentra principalmente en el intervalo de homologación de las tierras. Así, se puede inferir una mayor dificultad para titular las grandes tierras amazónicas.

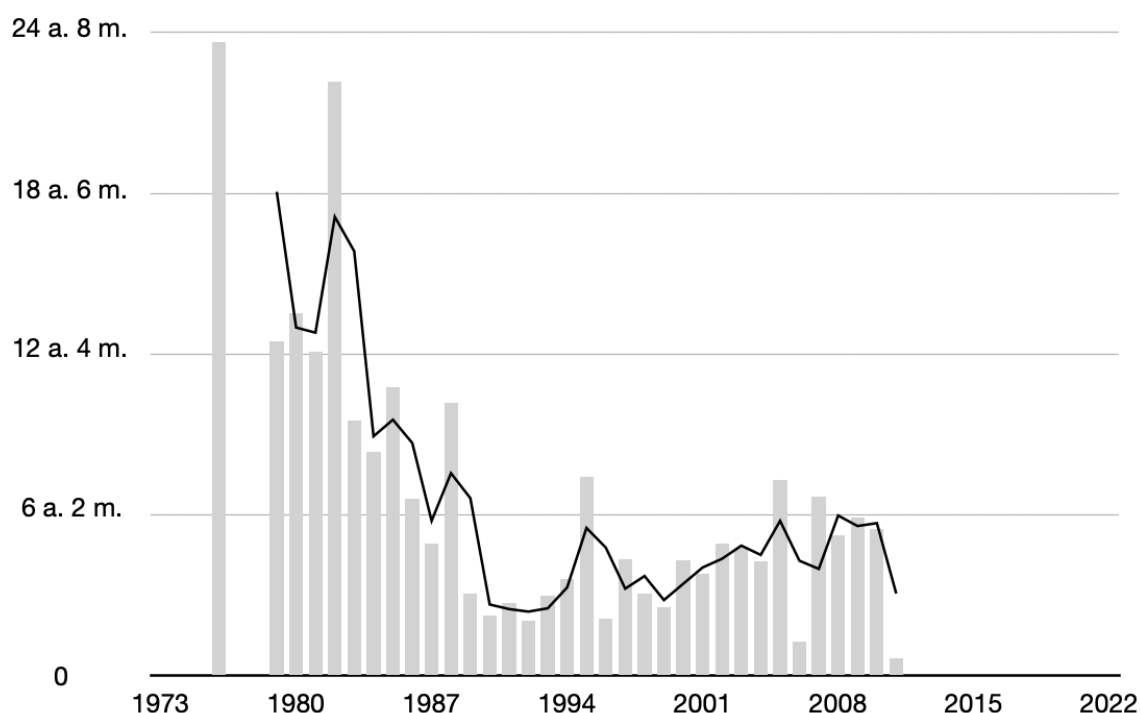
Otra consideración importante es que un número significativo de tierras indígenas en ambas regiones, pero más intensamente en las TI no amazónicas, saltaron etapas del procedimiento demarcatorio. Es decir, muchos procedimientos no cumplieron el orden indicado en el estatuto del indio de 1973, generando una inconsistencia en los datos recolectados. Dicha cuestión puede servir para explicar la diferencia entre las duraciones de los procedimientos entre las zonas, pues muchos de los procedimientos fueron acortados en las tierras indígenas ubicadas fuera de la Amazonía.

En ese marco, cabe señalar que hay una aparente inconsistencia en relación a las tierras indígenas no amazónicas. Por un lado, estas tierras suelen presentar menos movimientos anuales de las etapas de demarcación y se encuentran más estancadas y suspendidas que las amazónicas, y por el otro, revelan tasas de celeridad más altas que las demás.

Tal contraste implica que las TI no amazónicas tienen dos destinos muy contrapuestos: o son prontamente demarcadas, o quedan estancadas y no resueltas. De este fenómeno se intuye la presencia de intereses ajenos que afectan el procedimiento, y explica una selectividad que se concreta en destinos demarcatorios tan distintos.

Frente a estos aspectos particulares, se busca analizar cada uno de los intervalos del procedimiento demarcatorio. La finalidad es investigar el desarrollo del grado de celeridad procesal particularmente enfocado en los tres intervalos demarcatorios de identificación, declaración y homologación. El análisis pormenorizado de estas distintas fases puede desvelar, más que la duración media de las etapas, los momentos cruciales de cambio de dirección en los rumbos de la política territorial indigenista.

Gráfico 8: duración media del intervalo de identificación de tierras indígenas en Brasil entre 1973 y 2022, por año de inicio del procedimiento

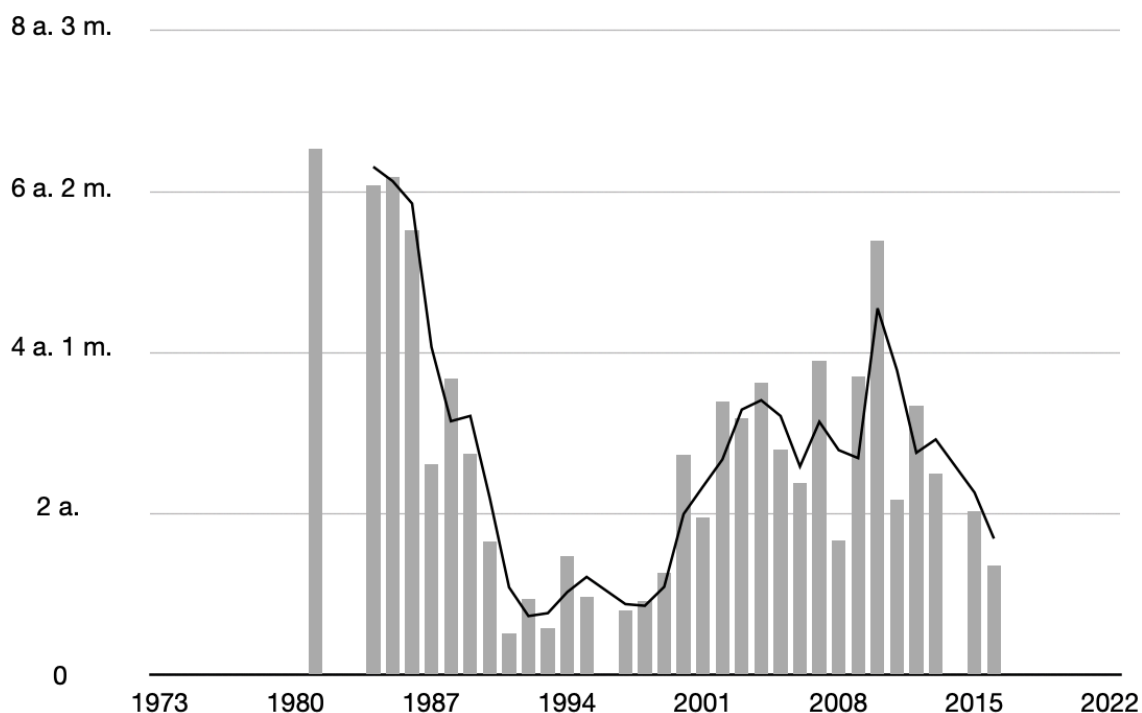


Fuente: elaboración propia, basada en datos del ISA.

Respecto al intervalo de identificación, situado entre el inicio del procedimiento demarcatorio y la delimitación y caracterización de la tierra indígena a ser demarcada, se puede notar un avance progresivo en la disminución del tiempo de duración a través de los años. A pesar de algunas variaciones sustanciales, desde mediados de 1989 hasta 2011, la línea de tendencia se mantuvo constantemente por debajo de la primera cuadrícula de 6 años y 2 meses.

El período entre 1990 y 1994 se destaca sobre los demás como el más rápido. Sin embargo, se destacan algunos puntos de freno en el recorrido por presentar aumentos acentuados en el tiempo de duración del intervalo. Entre ellos, están 1982, 1988, 1995, 2005 y 2008. Otro aspecto que debe ser considerado es que a partir de 2012 ninguna tierra indígena que empezó el proceso de identificación fue efectivamente identificada, por lo que este es el momento de parálisis para esta fase.

Gráfico 9: duración media del intervalo de declaración de tierras indígenas en Brasil entre 1973 y 2022, por año de inicio del procedimiento



Fuente: elaboración propia, basada en datos del ISA.

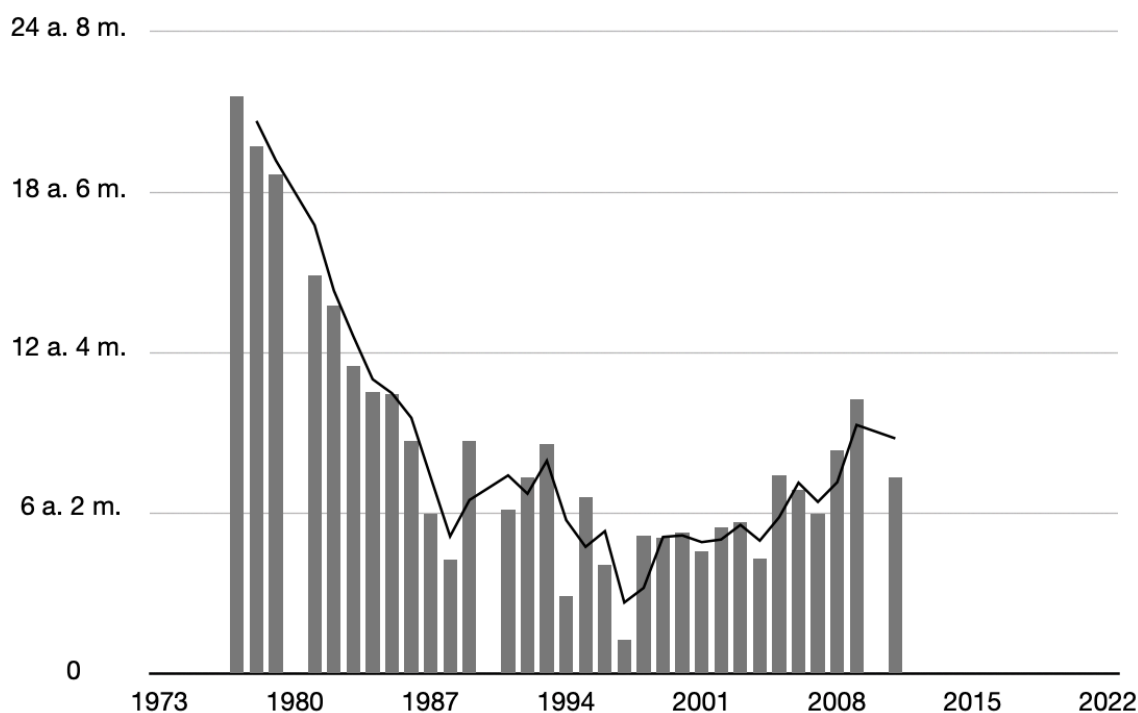
Cabe señalar que, a diferencia de los períodos anteriores, la medida representada en las cuadrículas fue considerablemente menor. De ahí que este intervalo se demoró mucho menos que los demás en general. Pese a ello, el análisis de los cambios producidos en el intervalo de declaración puede servir para indicar otras transformaciones relevantes que han interferido en el desarrollo del recorrido demarcatorio en Brasil.

Considerando que el intervalo de declaración comprende el período en que una tierra indígena que ha sido identificada es procesada hacia la declaración, la variación aclarada en el gráfico revela un patrón diferente de las representaciones anteriores. Mientras que la tendencia de los demás intervalos caminó hacia una cierta disminución progresiva en el tiempo, la duración media del intervalo de declaración presentó una caída abrupta, para luego volver a aumentar.

Siguiendo esta percepción, el momento de mayor celeridad se produjo entre los años de 1991 a 1998. Por otro lado, de los años 2000 a 2010 hubo un aumento de la duración de la fase comparable al período preconstitucional, siendo el propio año de 2010 la cumbre en ese proceso de aumento. Luego, después de 2016 se acredita que ninguna tierra indígena fue

declarada, o sea no hubo TI finalizadas en esta etapa del procedimiento demarcatorio a partir de este año.

Gráfico 10: duración media del intervalo de homologación de tierras indígenas en Brasil entre 1973 y 2022, por año de inicio del procedimiento



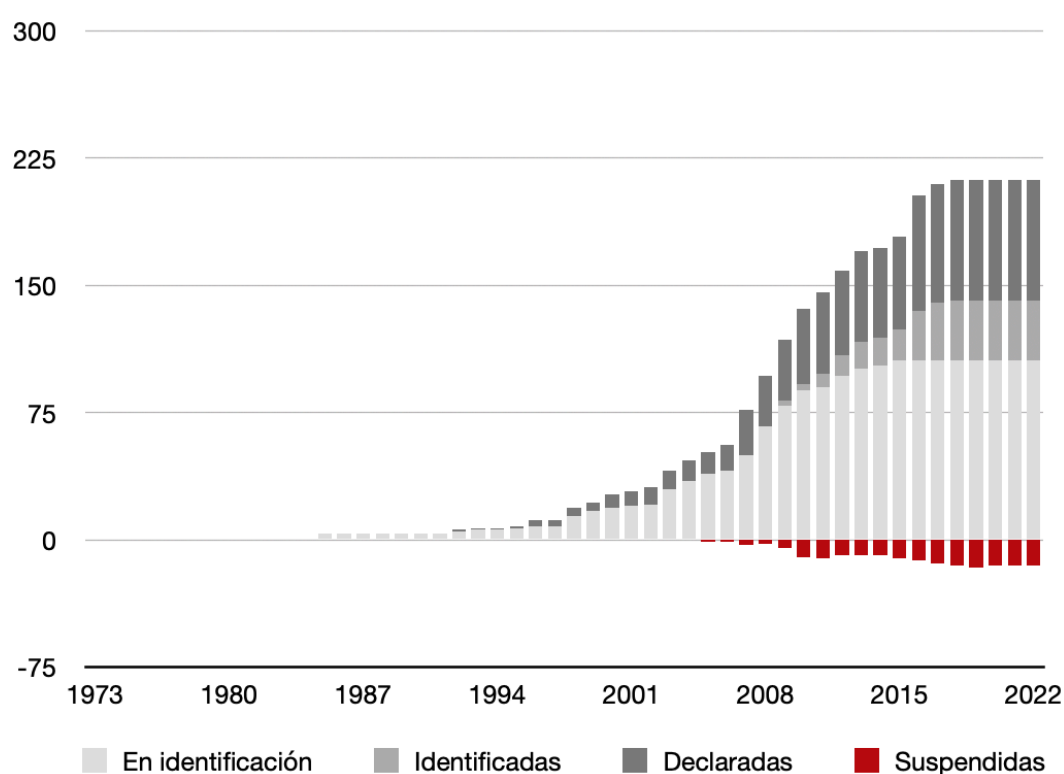
Fuente: elaboración propia, basada en datos del ISA.

Respecto al intervalo de homologación, se puede notar una caída abrupta hasta el año 1997 y posteriormente un ligero aumento en la duración de la etapa hasta el 2012. En el período de mayor celeridad se destacan las fechas de 1988 y 1997. Por otro lado, en relación a los picos de aumento de la duración del intervalo de homologación, destacan los años 1993, 1996, 2006 y 2009. También cabe señalar que desde 2012 a 2022 ninguna tierra indígena declarada en estos años fue posteriormente homologada por el Presidente de la República.

(c) Considerando estas representaciones gráficas acerca de la duración del procedimiento demarcatorio y de los tres intervalos que lo componen, el análisis desarrollado se enfocó en el aspecto de la celeridad procesal. De ahí que, como fueron analizados los datos de procedimientos demarcatorios completos, cabe examinar aquellos procesos incompletos, que representan las tierras indígenas que se encuentran estancadas en alguna etapa del proceso de demarcación.

La acumulación de estos procesos no finalizados durante el tiempo posibilitó constatar que, en determinado momento del recorrido, el desarrollo de la demarcación de tierras indígenas estuvo paralizado. En ese marco, resulta imprescindible evaluar el impacto de la parálisis sobre el recorrido demarcatorio.

Gráfico 11: cantidad acumulada de tierras indígenas estancadas en Brasil entre 1973 y 2022



Fuente: elaboración propia, basada en datos del ISA.

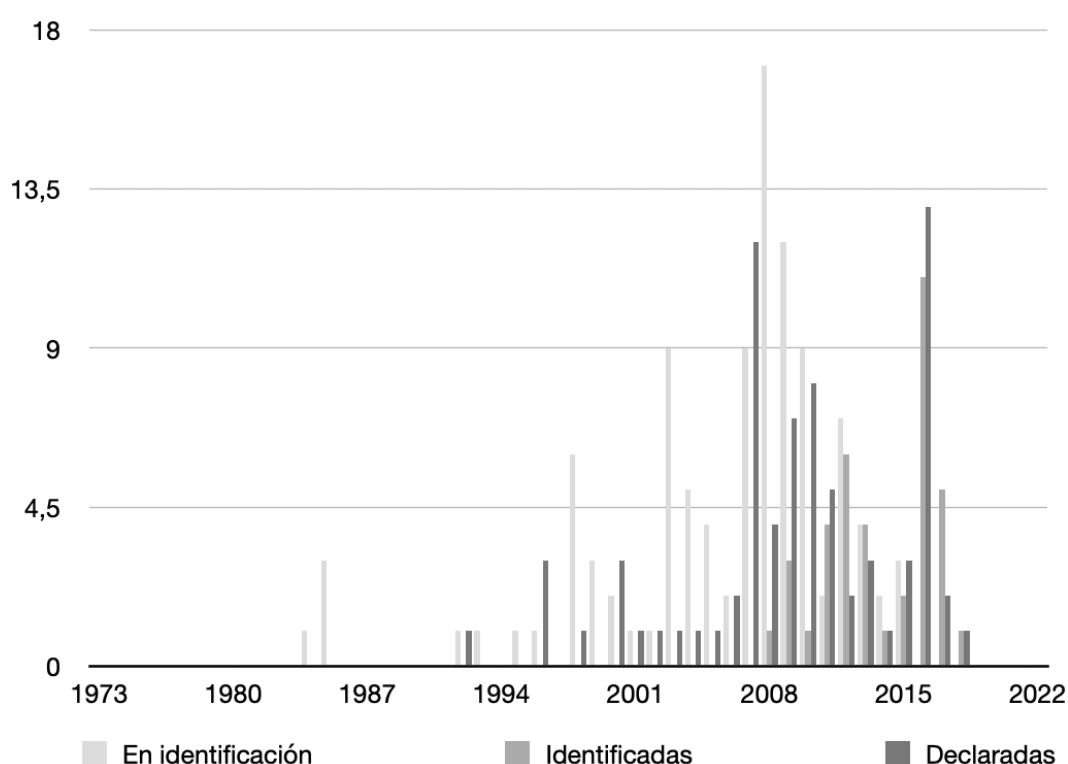
Observando el montante acumulado de tierras indígenas estancadas en las fases intermedias de los procesos demarcatorios, se puede notar algunas tendencias acerca de la parálisis en el cumplimiento de la política pública demarcatoria en Brasil. Entre las TI estancadas en identificación, se constata un crecimiento más homogéneo y progresivo desde el año 1985, que implica que sea el estatus más frecuente entre las estancadas en 2022. Entre las identificadas, se nota una acumulación mucho más tardía en el recorrido general, que empezó en 2009. De ese modo, éste es también el estatus menos frecuente entre las tierras que se encuentran estancadas.

Las tierras indígenas cuya última fase ha sido la declaración experimentaron un estancamiento poco significativo entre 1992 y 2006. Sin embargo, la acumulación cambió a partir del 2007 hasta el final del período analizado, haciendo con que las TI declaradas hicieran

parte del segundo estatus más frecuente entre las TI estancadas en el procedimiento demarcatorio.

Por último, cabe mencionar que las tierras indígenas que fueron suspendidas (mayoritariamente por sentencias judiciales proferidas desde el Poder Judicial brasileño) representan un fenómeno de acumulación específico. Aquí no se trata del estancamiento en una de las fases legales del procedimiento demarcatorio, sino que un fenómeno de desmantelamiento de los logros territoriales alcanzados a través de las demarcaciones. En ese marco, se puede observar un crecimiento progresivo y más evidente desde el 2010.

Gráfico 12: cantidad anual de tierras indígenas estancadas en Brasil entre 1973 y 2022



Fuente: elaboración propia, basada en datos del ISA.

Por último, cuando se analizan particularmente cada año, las tierras indígenas estancadas pueden indicar otras percepciones gráficas más allá de los aspectos continuos desvelados a partir del análisis anterior con los datos acumulados.

Respecto a las TI estancadas en identificación se nota un período concentrado de estagnaciones entre los años 1998 y 2015, con énfasis en el período más corto entre el 2007 y 2010. Entre las TI identificadas se destacan dos momentos entre los años 2011 y 2013, y entre 2016 y 2017, siendo este último período mucho más significativo.

Al final, las declaradas presentaron dos cumbres distintas: una entre los años 2007 y 2011 y otra más concentrada en torno al año 2016. Con ello, se puede generalizar el período entre 2007 y 2016 como un momento de acumulación más significativa de los procedimientos estancados, incluyendo también los procedimientos suspendidos.

Ante lo expuesto, la presente sección ha llevado a cabo una reconstrucción del recorrido de desarrollo de los procedimientos administrativos de demarcación de tierras indígenas en Brasil entre los años 1973 y 2022. A partir del tratamiento de los datos administrativos de estos procesos, ha sido posible elaborar un conjunto de representaciones gráficas que basaran un análisis objetivo acerca de los aspectos cuantitativos observables en el transcurso del recorrido.

Las representaciones gráficas fueron divididas en tres grupos distintos. Primero, fue analizada la trayectoria demarcatoria general, considerando también las particularidades de las zonas amazónica y no amazónica del país. Luego, la celeridad procesal de las fases del procedimiento demarcatorio fue evaluada. Y, por último, se analizaron los gráficos respecto a las tierras indígenas que todavía se encuentran estancadas en alguna fase el proceso de demarcación.

3.2 – Los fenómenos que enmarcan la trayectoria demarcatoria: ascenso, descenso y parálisis

Las representaciones gráficas presentes en la sección anterior son imprescindibles para analizar el recorrido demarcatorio en Brasil. A partir de ellas, esta sección busca reorganizar y recopilar estos productos analíticos para comprender cómo se dio la historia de las demarcaciones de tierras indígenas en Brasil entre 1973 y 2022.

Este enfoque supone que las alteraciones y percepciones observadas en las representaciones gráficas no fueron resultado del azar o de una mera casualidad. Al revés, la premisa fundamental es que estos cambios ocurridos durante la marcha de los procedimientos de demarcación están relacionados con cambios en la política indigenista territorial producidos desde algunos actos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial brasileños.

La finalidad de esta sección es realizar un análisis sobre algunos actos y omisiones cometidos por el Estado brasileño acerca de la política demarcatoria. Con ello, se busca identificar patrones en la interacción entre algunas medidas producidas desde los tres poderes

del Estado y los impactos que han influido en la trayectoria de materialización del derecho a la tierra de los pueblos indígenas.

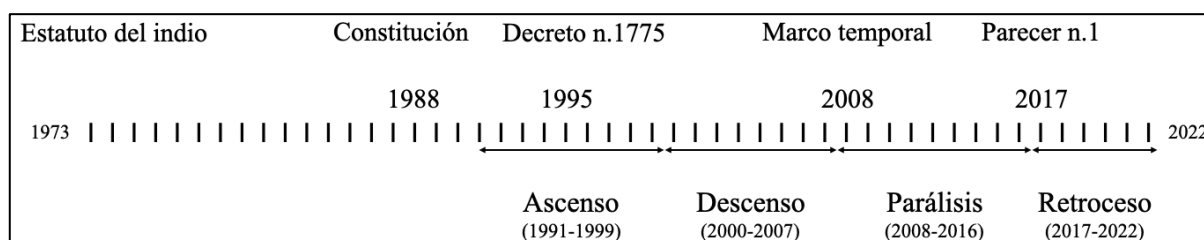
En la labor de sistematizar el camino de consolidación de un derecho constitucional, es imprescindible comprender cuáles son los obstáculos que han dificultado su cumplimiento y también identificar los hechos que han impulsado la materialización del derecho analizado. A través de esta excavación, la larga trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil puede ser examinada desde los cambios prácticos y materiales en las políticas indigenistas que más han impactado su desarrollo.

Con el objetivo de realizar la sistematización de los diferentes momentos del recorrido, se busca identificar atentamente las fechas claves que delimitan los hechos y rasgos más característicos de una etapa, situando un fenómeno particular entre los años del período enmarcado.

Cabe señalar que estos límites que separan la transición de un momento hacia el siguiente están determinados por algunos cambios percibidos en la cuantificación de los datos administrativos acerca de los procedimientos de demarcación, y también por el surgimiento de dinámicas novedosas que alteran los rumbos del desarrollo procesal.

La delimitación de estos momentos trata de una elección metodológica que cumple el objetivo de cotejar la relación entre algunos actos estatales relacionados con la cuestión territorial indígena y las alteraciones en el recorrido demarcatorio brasileño desde 1970 hasta 2020. De ahí que los períodos descritos y categorizados en esta sección no pretenden ser deterministas o inmutables, sino buscan situar y agrupar rasgos comunes relacionados con un determinado fenómeno.

Diagrama 13: los fenómenos enmarcados en el recorrido de demarcación de tierras indígenas en Brasil



Fuente: elaboración propia.

En ese marco, el recorrido demarcatorio brasileño fue sistemáticamente dividido en cuatro momentos distintos: (1) ascenso, (2) descenso, (3) parálisis; y (4) retroceso. Los tres

primeros momentos son definidos y delimitados en esta sección, mientras que el último momento planteado será analizado de manera separada en la sección 3.3.

(1) El ascenso es el primer momento característico del recorrido demarcatorio brasileño. Este período situado entre los años 1991 y 1999 no representa un mero comienzo en las demarcaciones de tierras⁵⁰⁰, sino que se caracteriza por un fenómeno de aceleración en el cumplimiento del deber constitucional de demarcar tierras indígenas consagrado en el artículo 231.

Este momento en la trayectoria de demarcación fue evaluado de distintas formas, tanto a partir de la cuantificación de los movimientos del proceso demarcatorio estatal, como por el montante de hectáreas demarcadas y también a través del incremento en la celeridad procesal.

Comprender la relevancia del año 1991 es clave para enmarcar el inicio del período de ascenso en el recorrido demarcatorio. Este año destaca como un punto de crecimiento significativo en el número de tierras indígenas homologadas⁵⁰¹.

También cabe notar que – a través de la representación de los movimientos acumulados⁵⁰² – el período entre 1991 y 1998 ha representado un momento en el cual el aumento de las tierras indígenas homologadas coincidió con una disminución en la acumulación de las otras etapas.

Respecto al marco final del período de ascenso, cabe mencionar que el año 1999 representó el pico en la línea de tendencia de los movimientos de las etapas de demarcación⁵⁰³. Esta evidencia se repitió en la cantidad general y también en los montantes específicos de las zonas amazónica y no amazónica de Brasil.

Considerando las muchas idiosincrasias entre estas regiones y el desarrollo relativamente diverso del recorrido demarcatorio en las dos, la concordancia de la cumbre de los dos recorridos en mediados del año 1999 hace que este año implique el punto máximo de toda la trayectoria de cumplimiento del deber constitucional de demarcar tierras indígenas en el país desde una perspectiva local y general.

⁵⁰⁰ Cabe señalar que el período anterior al ascenso es comprendido aquí como un momento de continuación de las dinámicas autoritarias del régimen político anterior a la Constitución y el proceso de constitucionalización. Así, la presente investigación no se enfoca en caracterizar este período por el desarrollo poco significativo de los procedimientos de demarcación en la época. Además, muchos de estos procedimientos fueron objeto de alteración y posterior compatibilización al marco jurídico constitucional.

⁵⁰¹ Véase el gráfico n. 3 presente en la sección 3.1.

⁵⁰² Véase el gráfico n. 1 presente en la sección 3.1.

⁵⁰³ Véanse los gráficos n. 3 y 4 presentes en la sección 3.1.

El período entre 1991 y 1999 también llama la atención en las representaciones gráficas por concentrar el tercio del total de las hectáreas de tierras indígenas efectivamente demarcadas. Esto se cumplió durante los nueve años del período de ascenso. Mientras tanto, los demás tercios solo fueron alcanzados en períodos de cerca de veintiún años cada, o sea, en más del doble del tiempo.

En relación a los períodos de celeridad de las etapas del recorrido demarcatorio, el momento enmarcado por el fenómeno de ascenso (1991-1999) representa exactamente el período más rápido del intervalo de declaración. Juntando los otros intervalos, la celeridad combinada entre los tres intervalos indica el período 1991-1999 como el momento que concentra la mayor celeridad del recorrido demarcatorio.

El acto de la política indigenista que puede ser capaz de explicar el inicio de este momento de ascenso es la transferencia de la FUNAI al Ministerio de Justicia. Antes de 1991, el órgano indigenista oficial del Estado brasileño estaba vinculado al Ministerio del Interior. Este cambio repercutió en un aumento significativo en el desarrollo de los procesos de demarcación de tierras indígenas, principalmente observado desde el aumento en la celeridad de la etapa de declaración, que está directamente vinculada con la actuación del Ministro de Justicia.

Por el otro lado, se puede destacar como freno de la aceleración el decreto presidencial n. 1775 de 8 de enero de 1996. De acuerdo con este texto legal de autoría del Presidente de la República, se instituyó la posibilidad de que terceros interesados en la demarcación de tierras indígenas – como los terratenientes y los poseedores de los alrededores – cuestionaran los procedimientos demarcatorios. La intuición planteada es que esta posibilidad creada desde entonces pudo haber resultado en el largo plazo en una disminución progresiva del desarrollo del recorrido, causando el final del ascenso y el inicio del período de descenso.

En ese marco, el año 1995 presentó algunas señales de caída y obstáculo a la tendencia de aceleración iniciada en 1991. A pesar de haber sido publicado en los primeros días del año 1996, el decreto representa cuestiones y presiones políticas del año anterior.

La primera señal de disminución puede ser observada por una caída muy acentuada de la línea de tendencia de las hectáreas homologadas en 1995⁵⁰⁴. Los demás indicios se encuentran en las representaciones de la celeridad procesal, pues el año 1995 también revela picos de menor celeridad en los períodos iniciales de identificación y declaración. Cabe señalar

⁵⁰⁴ Véase el gráfico n. 6 presente en la sección 3.1.

que estos dos intervalos están abarcados por el período cubierto por el decreto, lo que hizo que los procedimientos de demarcación ya fueran susceptibles de ser cuestionados⁵⁰⁵.

(2) El descenso es el segundo momento característico del recorrido demarcatorio brasileño, y está enmarcado entre los años 2000 y 2007. Mucho más que una simple caída, el descenso se caracteriza más bien por una desaceleración. Se trata, por tanto, de un período intermedio entre el ascenso y el completo estancamiento de los procesos demarcatorios.

De ahí que enmarca, por un lado, un momento positivo para el cómputo general de las tierras indígenas – por ejemplo, la acumulación significativa de las hectáreas demarcadas, constatable desde 1988 hasta 2009⁵⁰⁶. Sin embargo, por otro lado, durante el descenso también se comienza a observar los efectos de una contención del fenómeno anterior de ascenso.

Cabe señalar que el descenso representa una etapa necesaria e incluso esperada en el recorrido demarcatorio. El problema es que la caída observada en el desarrollo de los procesos demarcatorios no resulta en el objetivo esperado por el texto de la Constitución, es decir, la demarcación completa de todas las tierras indígenas en Brasil. De hecho, este momento ha representado un freno prematuro de la potencia de la política indigenista territorial y del cumplimiento del deber constitucional presente en el artículo 231.

El inicio propuesto para este proceso de freno en las demarcaciones se sitúa en el año 2000. A través de las representaciones gráficas de los movimientos anuales en los procedimientos demarcatorios, se observa que este año representa el principio de una caída en la cantidad de las etapas procesadas en el recorrido⁵⁰⁷. Esto se repite desde una perspectiva general y también considerando las dos zonas del país. Otro dato de interés es que en este mismo año la línea de tendencia de las hectáreas demarcadas anualmente presentó una caída que no se ha recuperado desde entonces⁵⁰⁸.

En el final del período de descenso, se puede notar un marco bastante representativo en el desarrollo del recorrido demarcatorio. El año 2007 enmarca un hecho importante para las demarcaciones de tierras indígenas en Brasil, pues ningún proceso iniciado en este año ha terminado⁵⁰⁹. Este punto en la trayectoria procesal revela un cambio determinante en el

⁵⁰⁵ De acuerdo con el decreto n. 1775, artículo 2, § 8º, los terceros interesados solo pueden cuestionar los procedimientos demarcatorios desde el comienzo del proceso hasta 90 días después de la identificación. Brasil. (1996) *Decreto n. 1.775*, de 8 de enero de 1996. De ahí que este período compone tanto el intervalo de identificación entero, como parte (los 90 primeros días) del intervalo de declaración.

⁵⁰⁶ Véase el gráfico n. 6 presente en la sección 3.1.

⁵⁰⁷ Véanse los gráficos n. 3 y 4 presentes en la sección 3.1.

⁵⁰⁸ Véase el gráfico n. 6 presente en la sección 3.1.

⁵⁰⁹ Véase el gráfico n. 7 presente en la sección 3.1.

cumplimiento del deber estatal, pues de ahí adelante se inicia un freno que después resultaría en el completo estancamiento de los procedimientos demarcatorios en Brasil.

(3) El descenso está implicado con el surgimiento del tercer momento del recorrido demarcatorio brasileño: la parálisis (2008-2016). Este período se refiere a un fenómeno de estancamiento, en el cual el desarrollo de los procesos ha alcanzado un estado de parálisis. En otras palabras, este momento representa la completa paralización de la demarcación de tierras indígenas en el país. La parálisis está fundamentalmente enmarcada por un proceso de acumulación de tierras indígenas estancadas, es decir, un mal o inexistente desarrollo de los procedimientos, que implicó que las TI en proceso de demarcación no avanzaran hacia la homologación.

En ese marco, los años 2008 y 2009 señalan distintos efectos medibles en las cuantificaciones representadas en la sección 3.1. Juntos, ellos representan el inicio de una parada definitiva del recorrido situada en el año 2012.

A partir de la representación de las tierras indígenas acumuladas⁵¹⁰, se identifica en el año 2008 el inicio de un estancamiento más contundente de las TI en distintas fases, lo que hace intuir que no se trata de paradas temporales de trámites en las diferentes etapas del procedimiento, sino que representan más bien tierras indígenas estancadas y paralizadas en el medio de los procedimientos. Además, se destacan en este año la cumbre de TI estancadas en la etapa de identificación y también el principio del estancamiento entre las identificadas⁵¹¹. Otro efecto observado en 2008 es el comienzo más significativo de las suspensiones de tierras indígenas⁵¹², que lleva al próximo fenómeno en el recorrido demarcatorio.

Posteriormente, en 2009, se observa el inicio del estancamiento en las hectáreas acumuladas⁵¹³, que señala una importante paralización en el incremento material cuantitativo de las áreas protegidas por el concepto jurídico indigenista de las tierras indígenas.

Siguiendo los efectos de la paralización en el recorrido demarcatorio, 2012 destaca como el año de la parálisis. Algunas observaciones llevan a esta intuición. Primero, considerando 2007 como la fecha en la cual ningún procedimiento demarcatorio iniciado en este año logró ser finalizado, sumado a la duración media de 4,5 años para los procedimientos de demarcación, el resultado final implica que 2012 debería haber sido el año de su resolución.

⁵¹⁰ Véase el gráfico n. 11 presente en la sección 3.1.

⁵¹¹ Véase el gráfico n. 12 presente en la sección 3.1.

⁵¹² Véase el gráfico n. 11 presente en la sección 3.1.

⁵¹³ Véase el gráfico n. 5 presente en la sección 3.1.

Segundo, el 2012 representa el primer año en que las tierras indígenas iniciadas en el procedimiento demarcatorio deberían haber sido homologadas, pero no lo fueron por haber sido estancadas en su desarrollo. Así, esta situación causa un déficit en la homologación de las tierras indígenas que comienza a percibirse a partir de este mismo año.

Tercero, cabe señalar que ninguna tierra indígena a partir de 2012 logró completar los intervalos de identificación y homologación⁵¹⁴. Es decir, desde entonces las tierras indígenas efectivamente identificadas y homologadas fueron TI que ya habían iniciado estos intervalos antes de 2012. De ahí que la falta completa de cumplimiento de estas dos etapas del proceso demarcatorio a partir del año 2012, respectivamente la primera y la última, hace posible definirlo como un punto de inflexión del estancamiento.

Para confirmar el estancamiento producido durante el momento de parálisis, el año 2016 enmarca un final prematuro de las demarcaciones. Se trata, por tanto, de la materialización completa de un efecto de estancamiento producido sobre los procedimientos demarcatorios. Este efecto hace que se constate todavía el incumplimiento del un derecho indigenista de los pueblos además de un deber constitucional y compromiso estatal de demarcar tierras indígenas.

En ese marco, 2016 representa el año en que la última tierra indígena fue demarcada en Brasil, pues otra homologación posterior, en el año 2018, luego fue suspendida por los tribunales. Esta fecha también está involucrada con la cumbre del estancamiento de las tierras indígenas identificadas y declaradas⁵¹⁵.

Considerando que la parálisis comprende el período enmarcado por los años 2008 y 2016, también es posible intuir que la decisión del Supremo Tribunal Federal brasileño acerca de la demarcación de la tierra indígena Raposa Serra do Sol puede haber dado origen a la dinámica de estancamiento observada en el recorrido.

Como ya fue señalado anteriormente en esta investigación, el caso Raposa Serra do Sol⁵¹⁶ tuvo un impacto muy significativo en la política indigenista nacional, principalmente a través de la estipulación de condicionantes que cambiaron los requisitos y procesos de demarcación de tierras indígenas en Brasil.

Con ello, a pesar de haber sido publicada en 2009, el voto del ministro Menezes Direito, responsable por establecer las condicionantes aplicables a todos los demás procesos de

⁵¹⁴ Véanse los gráficos n. 8 y 10 presentes en la sección 3.1.

⁵¹⁵ Véase el gráfico n. 11 presente en la sección 3.1.

⁵¹⁶ Véase Brasil. (2009) Supremo Tribunal Federal. *Ação Popular n. 3388/RR*. Min. Carlos Ayres Britto. Brasília, 19 de marzo de 2009.

demarcación de tierras indígenas, como el marco temporal, fue presentado un año antes en el 2008. Con ello, es posible inferir que esta medida acerca de la política indigenista haya impulsado el fenómeno de estancamiento en el recorrido demarcatorio.

Esta situación implicaría que los requisitos impuestos desde el Poder Judicial brasileño han resultado en obstáculos al desarrollo de los procedimientos demarcatorios, tanto por el cambio de parámetros como también por limitar los conceptos jurídicos que basan la legitimidad de las demarcaciones.

Entre los efectos más contundentes producidos por estos condicionantes, la suspensión judicial de tierras indígenas se destaca por el impacto que ha dejado en el recorrido demarcatorio. A pesar de haber comenzado en el 2005, las suspensiones ganaron más fuerza de 2008 en adelante, lo que indica una influencia negativa del voto en el juicio paradigmático del caso Raposa Serra do Sol.

Cabe señalar que, como se analizó en la sección 2.4, las decisiones judiciales responsables de la suspensión de tierras indígenas en proceso, o ya demarcadas, razonaban y justificaban sus motivos en las condicionantes del caso Raposa Serra do Sol, destacando la tesis del marco temporal. De ese modo, queda aún más clara la relación entre este obstáculo puesto para la política indigenista brasileña y el efecto producido en el recorrido demarcatorio.

El fenómeno de las suspensiones de tierras indígenas iniciado en el período de parálisis es clave para señalar y definir el período de retroceso, posterior al estancamiento del recorrido demarcatorio. Considerando el impacto y la dimensión del retroceso como el último y más reciente fenómeno en el recorrido demarcatorio, la siguiente sección busca enfocarse en la comprensión y los efectos dañinos del retroceso en los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Brasil.

3.3 – El fenómeno de retroceso: la descomposición de los logros demarcatorios

El retroceso (2017-2022) se refiere a un momento de descomposición de los logros alcanzados a partir de las demarcaciones de tierras indígenas en Brasil. El año 2017 destaca como el inicio de esta vuelta atrás en la trayectoria territorial indigenista por tratarse del momento en el que por primera vez las tierras indígenas suspendidas generaron un déficit en la cantidad acumulada de las TI⁵¹⁷.

⁵¹⁷ Véase el gráfico n. 1 presente en la sección 3.1.

La acción gubernamental que puede estar correlacionada al inicio de este regreso observable a partir de la cuantificación de los datos es la opinión n. 1 de 2017 de la Abogacía General de la Unión. En este documento, la institución que representa jurídicamente la Unión federal confirma y reafirma el carácter paradigmático de las condicionantes definidas en el caso Raposa Serra do Sol. De ahí que estos motivos jurídicos, puestos en contra el cumplimiento de las demarcaciones de tierras indígenas, pueden haber ganado un nuevo impulso y vigor.

El retroceso representa, por lo tanto, un momento distinto de los demás. Este momento del recorrido no representa el ritmo del desarrollo (como el ascenso y descenso), tampoco señala una parálisis en el cumplimiento del deber constitucional de demarcar tierras indígenas. Así, enmarca la erosión de los logros alcanzados en la trayectoria demarcatoria impulsada por la Constitución de 1988.

Este fenómeno frena y también carcome los resultados de la trayectoria de aplicación del derecho a la tierra, e implica un retroceso en los logros territoriales de los pueblos indígenas en Brasil. Se trata, por tanto, de una vuelta atrás en el recorrido demarcatorio brasileño, además de señalar el principio de una descomposición de parte de lo que se ha logrado realizar en medio siglo de cumplimiento de la obligación constitucional de demarcar tierras indígenas en el país.

Tal retroceso se entiende como un proceso de descomposición que cuestiona y deslegitima el aspecto más central de la política indigenista territorial en el país: la demarcación de tierras indígenas.

Con el fin de examinar y comprobar el fenómeno planteado en esta sección, es imprescindible llevar a cabo algunas aclaraciones. Primero, es necesario distinguir el ‘«fenómeno de retroceso»’ de los retrocesos comúnmente referidos de manera genérica y coloquial respecto a los efectos negativos sufridos por los pueblos indígenas.

El fenómeno abordado no representa una simple disminución en la aplicación del derecho territorial indígena en Brasil, o una paralización en los derechos y conquistas alcanzadas política y jurídicamente. Si así fuera, se podría acotar el período de retroceso desde los primeros indicios del descenso hasta las paralizaciones producidas posteriormente. No se trata, por lo tanto, de un mero período en el que se han acumulado eventos de impacto negativo en los derechos territoriales.

Por lo tanto, va más allá de una desaceleración en la tasa de cumplimiento del deber de demarcar tierras indígenas. Tampoco representa solo una omisión estatal en no cumplir sus atribuciones constitucionalmente establecidas.

El retroceso en cuanto fenómeno trata de un momento de pérdidas, vueltas atrás y descomposiciones del montante demarcado de las tierras indígenas. Este conjunto de retrocesos se dio tanto de modo cuantitativo – en la bajada de la cantidad demarcada desde 2017 y la infracción de la obligación estatal de proteger las tierras indígenas – como también de modo cualitativo – a través de los ataques sobre los valores de la política indigenista nacional.

En ese marco, los efectos producidos en el fenómeno de retroceso son referidos como actos «más allá» de un incumplimiento del deber constitucional inscripto en el artículo 231. Con esta terminología se busca alejar la idea de simple falta de cumplimiento o omisión por parte del Estado, como la implicada en el fenómeno de parálisis, o incluso la desaceleración característica del período de descenso.

De ahí que esta expresión intente acercarse a un proceso enmarcado por el deshacer de los logros territoriales cumplidos, por un desgaste, una descomposición del conjunto de conquistas alcanzadas a través del recorrido demarcatorio.

Para ello, no se pretende quitar valor a los efectos dañinos generados por la paralización en el recorrido demarcatorio, que efectivamente resultó en pérdidas significativas para los pueblos indígenas. Al revés, el objetivo central es llamar la atención respecto a un fenómeno que es todavía más nocivo e impactante para los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Brasil: el retroceso en los logros efectivamente alcanzados, y que, por lo tanto, se creían consolidados.

La demarcación de tierras indígenas representa una conquista de naturaleza mixta, y posee al menos dos dimensiones muy aclaradas y distintas: una jurídica y otra política. Con el fin de analizar y fundamentar la existencia de un fenómeno de retroceso, esta sección se enfoca en examinar las repercusiones de estos efectos y matices particulares en la realidad jurídica y práctica de cumplimiento del deber constitucional de demarcar tierras indígenas.

Con ello, se plantea caracterizar el fenómeno en dos partes, una respecto al (1) retroceso ocasionado por las faltas en el cumplimiento de la obligación de realizar el derecho a la tierra; y la otra respecto al (2) retroceso relacionado a las faltas en el deber de proteger el derecho a la tierra y respetar sus bienes. Cada una de estas dimensiones busca señalar los efectos nocivos que al mismo tiempo acreditan y explican el fenómeno.

(1) El retroceso ocasionado por las faltas en el cumplimiento de la obligación de realizar el derecho a la tierra puede ser analizado atendiendo a tres efectos distintos: las paralizaciones legislativas, los reestudios de tierras indígenas en demarcación y las suspensiones de tierras indígenas demarcadas o en proceso de demarcación.

El concepto jurídico de la tierra indígena es el centro de los exámenes realizados en esta sección. Todos los desgastes producidos en este instrumento de realización del derecho a la tierra están involucrados con efectos materiales medibles en la realidad práctica. Así que se evalúa el grado de cumplimiento de este derecho constitucional a través del análisis de los datos administrativos acerca de la obligación estatal en garantizar el derecho a la tierra.

El retroceso se refiere a una reversión, o vuelta atrás, a un período anterior que se creía superado. Constatar esta vuelta atrás en los procesos de demarcación ha implicado la ruina de los logros territoriales reconocidos por el Estado a través del procedimiento demarcatorio. Los efectos que acreditan el desarrollo de este proceso son todos de carácter cuantitativo, pues resultan en pérdidas objetivas y materiales en el montante demarcado.

(i) El primer efecto analizado son los intentos de paralización de los procedimientos demarcatorios realizados por el Poder Legislativo brasileño. Entre 2012 y 2017, ocho propuestas de decretos legislativos fueron iniciadas en la Cámara de los diputados con el fin de obstaculizar el desarrollo de diferentes procedimientos demarcatorios. En su mayoría, estas propuestas intentaban descomponer los actos del ministro de Justicia que declaraban tierras indígenas, pero también hubo propuestas que buscaban invalidar los propios decretos homologatorios del Presidente de la República.

Estos actos de interferencia del Poder Legislativo en la gestión demarcatoria estrictamente vinculada al Poder Ejecutivo – en específico a la FUNAI, al ministro de Justicia y el Presidente de la República – desvelan un claro contenido político. Ninguna de estas propuestas prosperó en sus trámites, aunque sigan representando rastros de una actuación anti-indígena por parte de algunos representantes políticos motivados principalmente por los intereses de la agroindustria⁵¹⁸.

Estos intentos señalan un contexto político en que ciertos sectores de la economía pasaron a presionar más intensamente a las estructuras estatales responsables de la materialización de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. De ahí que estas intervenciones legislativas en procesos demarcatorios enmarcan el inicio de una coyuntura de cuestionamiento, deslegitimación, ataque y descomposición del concepto jurídico de las tierras indígenas en Brasil.

(ii) El segundo efecto observado tiene relación con las propuestas de ampliación de algunas tierras indígenas. Esta cuestión resulta directamente de una de las condicionantes

⁵¹⁸ Véase CIMI, Conselho Indigenista Missionário. (2018) *Congresso Anti-Indígena*. Brasília, septiembre de 2018.

impuestas por el Poder judicial en el caso Raposa Serra do Sol. Como ya se ha mencionado anteriormente⁵¹⁹, los llamados reestudios de tierras indígenas representan más bien readecuaciones geoespaciales en áreas que, a pesar de haber sido demarcadas, están en desacuerdo con los parámetros constitucionales en vigor.

En el período entre 2008 y 2015, nueve procedimientos de demarcación de tierras indígenas fueron paralizados a causa de la condicionante diecisiete establecida en el caso paradigmático de la demarcación de la TI Raposa Serra do Sol. Según esta condicionante jurisprudencial, son vedadas las ampliaciones de tierras indígenas ya demarcadas⁵²⁰.

En estos procedimientos de readecuación de otros modelos territoriales indigenistas a los parámetros constitucionales de 1988 – impedidos a causa de la condicionante diecisiete – la expansión territorial demandada consistía en un área media de cerca de cuatro veces el tamaño del modelo territorial anteriormente reconocido. Desde la aplicación de la condicionante, ninguno de estos procedimientos estancados fue finalizado, y tres de ellos, además de paralizados, fueron también suspendidos judicialmente.

Este problemático embargo a los reestudios repercute en un intenso cuestionamiento de los parámetros establecidos constitucionalmente, pues las condiciones y requisitos presentes en el artículo 231 pasaron a ser desconsiderados en la ejecución de los procedimientos de demarcación de tierras indígenas. Estos actos de obstaculización del procedimiento demarcatorio brasileño se acumularon rápidamente encontrando su cumbre máxima en la posibilidad de suspensión judicial de los procedimientos de demarcación.

(iii) El tercer efecto capaz de acreditar el desarrollo de un proceso de retroceso en el aspecto jurídico son las suspensiones judiciales de tierras indígenas. Éste es sin duda el efecto más contundente observado en los últimos años analizados del recorrido demarcatorio en Brasil.

Igual que la paralización de los reestudios, la suspensión judicial de procedimientos de demarcación o títulos de tierras indígenas ya homologadas resulta directamente de los parámetros jurisprudenciales establecidos en el caso Raposa Serra do Sol. De hecho, las condicionantes confeccionadas en este caso llevaron a juicio el cuestionamiento de un número considerable de procedimientos demarcatorios en el país.

⁵¹⁹ Véase la sección 2.4.

⁵²⁰ Respecto al análisis crítico sobre esta cuestión, se remite a la sección 2.4.

Gráfico 13: cantidad acumulada de tierras indígenas suspendidas en Brasil entre 2005 y 2022



Fuente: elaboración propia, basada en datos del ISA.

Cerca de diecinueve tierras indígenas en las más diversas etapas del procedimiento demarcatorio fueron suspendidas desde el 2005 – pero más intensamente desde el 2009 – hasta el 2019. Actualmente, solo cuatro TI de este montante no siguen suspendidas, es decir, volvieron a los trámites demarcatorios; sin embargo, tres de ellas todavía permanecen paralizadas en el procedimiento de demarcación. En total, trece tierras indígenas continúan suspendidas debido a decisiones judiciales provenientes de diversas instancias y localidades del país; además, una tierra indígena ha sido suspendida por intervención del Poder Legislativo.

La apertura de esta posibilidad de suspensión realizada en el caso Raposa Serra do Sol ha generado la más profunda fisura en el desarrollo del recorrido demarcatorio. Las suspensiones de tierras indígenas resultaron en la deslegitimación y el vaciamiento del deber estatal de demarcar tierras indígenas. Todo esto ocasiona el incumplimiento de un derecho, y también repercute en un proceso de descomposición de las obligaciones constitucionales.

A partir de este caso, se pudo cuestionar y efectivamente deshacer – aunque temporalmente – el resultado de diecinueve procedimientos demarcatorios, ocasionando una gran inseguridad jurídica y también repercutiendo en una inseguridad práctica para las comunidades que habitan las tierras suspendidas.

La acumulación de TI suspendidas⁵²¹ en los últimos años del período analizado resulta el efecto más tangible del fenómeno de retroceso. Como se ha señalado anteriormente, este efecto se concentra con más intensidad sobre las tierras indígenas no amazónicas, que suelen ser más pequeñas y rodeadas por propiedades rurales. Sin embargo, este proceso de descomposición del modelo y del proceso de territorialización indigenista también afectó a la parte amazónica del país, donde está ubicada la tierra indígena más grande suspendida en el país, la TI Porquinhos dos Canela-Apãnjekra⁵²².

El retroceso ocasionado por las faltas en el cumplimiento de la obligación de realizar el derecho a la tierra, considerado en sus tres matices, se ha desarrollado a través de las paralizaciones, llevadas a cabo por el Poder Legislativo, y la prohibición de los reestudios y la suspensión judicial de tierras indígenas, desde el Poder judicial.

Con ello, se puede intuir que, en los últimos años, de 2017 a 2022, el recorrido demarcatorio en Brasil ha sufrido las consecuencias materiales de un fenómeno de descomposición de los logros territoriales alcanzados. Esto ha implicado un impacto cuantificable en el montante demarcado en el país, que desde 2017 presenta un déficit numérico de TI tituladas, pues el punto de inflexión de 616 tierras indígenas gestionadas en el procedimiento de demarcación alcanzado en 2016 no se ha recuperado desde entonces⁵²³.

(2) El retroceso producido por la violación del deber de proteger las tierras indígenas es medido desde cuatro efectos prácticos observados en las tierras indígenas demarcadas: la deforestación, los brotes de incendios, la explotación minera y los actos de violencia contra el territorio.

Estos tipos de violación al derecho a la tierra también están involucrados con los procesos de deterioro señalados anteriormente en el recorrido demarcatorio. La descomposición material de los significados enmarcados en el concepto jurídico territorial indigenista también debe ser considerada como parte de un fenómeno más amplio de retroceso en la trayectoria de cumplimiento del deber constitucional.

Estas violaciones señalan el incumplimiento de la obligación estatal de proteger el derecho a la tierra y las tierras indígenas en general, sean estas demarcadas, en proceso de demarcación o incluso aquéllas que ni siquiera han iniciado los trámites del reconocimiento estatal.

⁵²¹ Véase el gráfico n. 1

⁵²² Véase el mapa n. 2

⁵²³ Véase la cuadrícula y la cumbre enmarcadas en el año 2016 en el gráfico n. 1

Los efectos materiales de la violación del deber de protección del derecho a la tierra ocasionan fisuras en las garantías presentes en el derecho a la tierra. Así que generan un proceso de retroceso jurídico y también implican un retroceso de carácter político. En otras palabras, el aumento generalizado en los casos de deforestación, incendio, requerimientos de explotación minera y violencia en tierras indígenas conducen a un proceso de retroceso político de las demandas indígenas.

La razón central para diferenciar estos efectos agregándolos en otra lógica distinta a la explicada anteriormente en el retroceso de la obligación de realizar el derecho a la tierra es que las violaciones al derecho no resultan en pérdidas numéricas en el recorrido demarcatorio. Al revés, a partir del retroceso ocasionado por la violación del deber de proteger las tierras indígenas, las propias tierras indígenas demarcadas son erosionadas en sus contenidos materiales más profundos, teniendo en cuenta que la demarcación es el principal instrumento de protección socioambiental de las comunidades indígenas en Brasil.

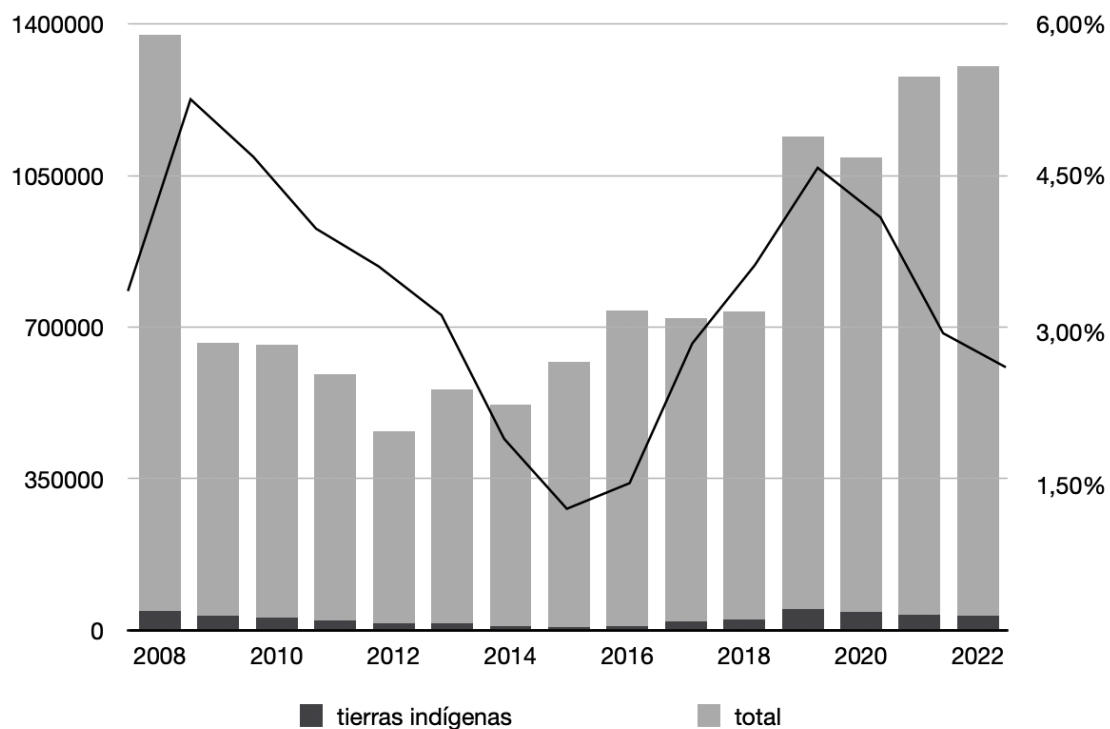
A partir de ahí, el análisis de datos recolectados en otros estudios está enfocado en la evaluación del grado de incumplimiento del derecho a la tierra y también en el impacto producido en el interior de tierras indígenas por las diferentes violaciones que éstas han sufrido en los últimos años del período analizado.

El período de análisis enmarcado en las representaciones gráficas de los efectos se sitúa acotado entre 2008 y 2022, respectivamente el inicio del fenómeno de parálisis y el final del período analizado en esta investigación. La selección de este intervalo está pensada para atender el análisis de los cambios ocurridos desde el momento de parálisis hasta la vuelta atrás de los logros alcanzados en la trayectoria demarcatoria brasileña, el llamado retroceso.

La intuición es que los procesos que causaron el retroceso remontan sus orígenes al período anterior, es decir, la parálisis. De ahí que para analizar mejor el desarrollo y las implicaciones del fenómeno de retroceso es necesario examinarlo desde sus raíces en la paralización de los procesos en las etapas del procedimiento demarcatorio.

(i) El primer efecto observado en este período fue el aumento de la deforestación en tierras indígenas. Además de la cantidad deforestada en la Amazonía legal, también tuvo en consideración la proporción de la incidencia localizada de la deforestación en tierras indígenas en comparación al cómputo total. El objetivo fue acercarse de una violación más enfocada y direccionada a estos espacios territoriales.

Gráfico 14: hectáreas deforestadas en la Amazonía legal brasileña y en tierras indígenas amazónicas entre 2008 y 2022



Fuente: elaboración propia, basada en datos de Assis *et. al.*⁵²⁴

En un primer análisis, se observa en la cantidad total de hectáreas deforestadas que el pico de la depredación ambiental se dio en el 2008. En los años siguientes, las cantidades de hectáreas se mantuvieron estables, hasta que a partir del 2019 volvieron a crecer.

Respecto a la incidencia porcentual de la deforestación en el interior de las tierras indígenas, la variación se revela más clara. A pesar de la cumbre en 2008, la prevalencia de la depredación ambiental en TI siguió bajando desde entonces, hasta que alrededor de 2016 y 2017 la incidencia subió de manera acentuada. Estas fechas coinciden con la creación de la tesis del marco temporal en 2008, y también con el inicio en 2017 del fenómeno del retroceso. Cabe señalar que, a partir de 2021, las tasas volvieron a bajar con la incidencia de la pandemia de Covid-19, que limitó el acceso a las tierras indígenas para las personas no indígenas.

El aumento en la deforestación también puede ser analizado desde otra mirada: la disminución de la capacidad de protección ambiental de las TI. A pesar de ser el concepto de

⁵²⁴ Assis, L. F. F. G.; Ferreira, K. R.; Vinhas, L.; Maurano, L.; Almeida, C.; Carvalho, A.; Rodrigues, J.; Maciel, A.; Camargo, C. (2021) "TerraBrasilis: A Spatial Data Analytics Infrastructure for Large-Scale Thematic Mapping." *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 8, 513.

protección territorial más eficiente respecto a la preservación de los bosques naturales⁵²⁵, las tierras indígenas en Brasil sufrieron una baja en su capacidad de evitar la deforestación. Este descenso se relaciona con los cambios observados en el recorrido de demarcación de tierras indígenas, pues coincide con una caída progresiva de carácter cuantitativo en las demarcaciones

En el período entre 2001 y 2004 las TI amazónicas presentaron las tasas más elevadas de prevención contra la pérdida de áreas forestales. Luego, entre 2005 y 2008, las TI siguieron siendo más efectivas en la protección del bosque amazónico que las unidades de conservación ambiental, pero con una tasa de protección más baja comparada con el período anterior. Sin embargo, en el período entre 2009 y 2014, el grado de protección ambiental de las TI bajó considerablemente, ocasionando la pérdida de su potencial de impedir la deforestación y también la caída del modelo de protección ambiental más eficiente en Brasil⁵²⁶.

Cuando se contrastan estas variaciones en la pérdida del potencial de protección forestal con el recorrido demarcatorio brasileño, los marcos temporales coinciden. Los años de 2008 y 2009 enmarcan en el recorrido demarcatorio el cambio más significativo en la historia del concepto territorial indigenista, pues representan el principio de un momento de paralización, que posteriormente se convierte a un retroceso cuantitativo y cualitativo de las territorialidades indigenistas. De la misma manera, respecto al mantenimiento de la integridad del bosque amazónico, estos años coinciden con una caída más acentuada del potencial de protección ambiental de las TI.

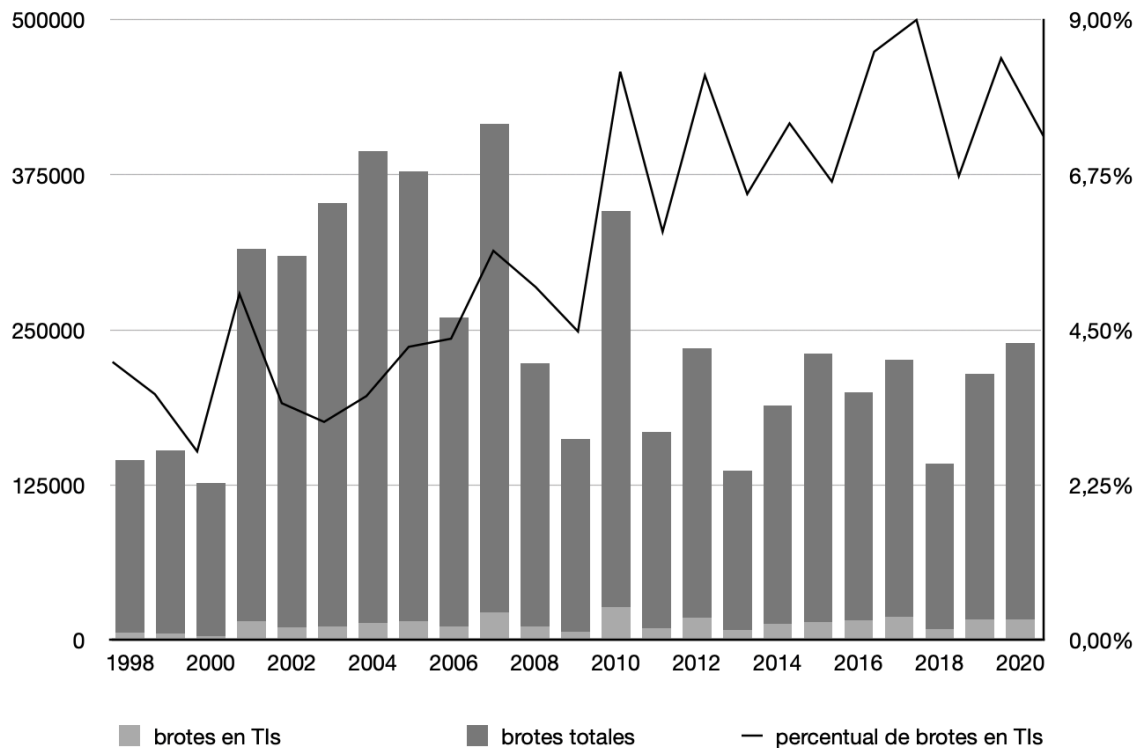
Respecto a esta incidencia temporal conjunta, entre la capacidad de protección ambiental de las TI y las disminuciones en el grado de realización de las demarcaciones de tierras, se intuye que ambos efectos pueden estar involucrados con el momento de fuerte descomposición del derecho a la tierra ocasionado por la elaboración de la tesis del marco temporal en 2008 y su aplicación a principios de 2009.

(ii) El segundo efecto analizado trata del aumento en la incidencia de brotes de incendio en tierras indígenas. Este proceso está muy relacionado con la deforestación por generar también daños ambientales a los territorios. En este análisis también se tuvieron en cuenta los datos absolutos y los relativos, enfocándose en los brotes de fuego totales y también en la incidencia porcentual de los brotes en TI.

⁵²⁵ Mientras las tierras particulares perdieron 20,6% de su cobertura forestal nativa entre 1990 y 2020, la cifra de deforestación en tierras indígenas representó solo 1,6% del área total protegido por este instituto jurídico indigenista. Mapbiomas Brasil. (2022) *O papel das terras indígenas na proteção das florestas*. Disponible en: <https://mapbiomas.org/>

⁵²⁶ Jusys T. (2018) "Changing patterns in deforestation avoidance by different protection types in the Brazilian Amazon." *Plos one*, 13(4), 1-16.

Gráfico 15: brotes de incendio totales y en tierras indígenas en Brasil entre 1998 y 2020



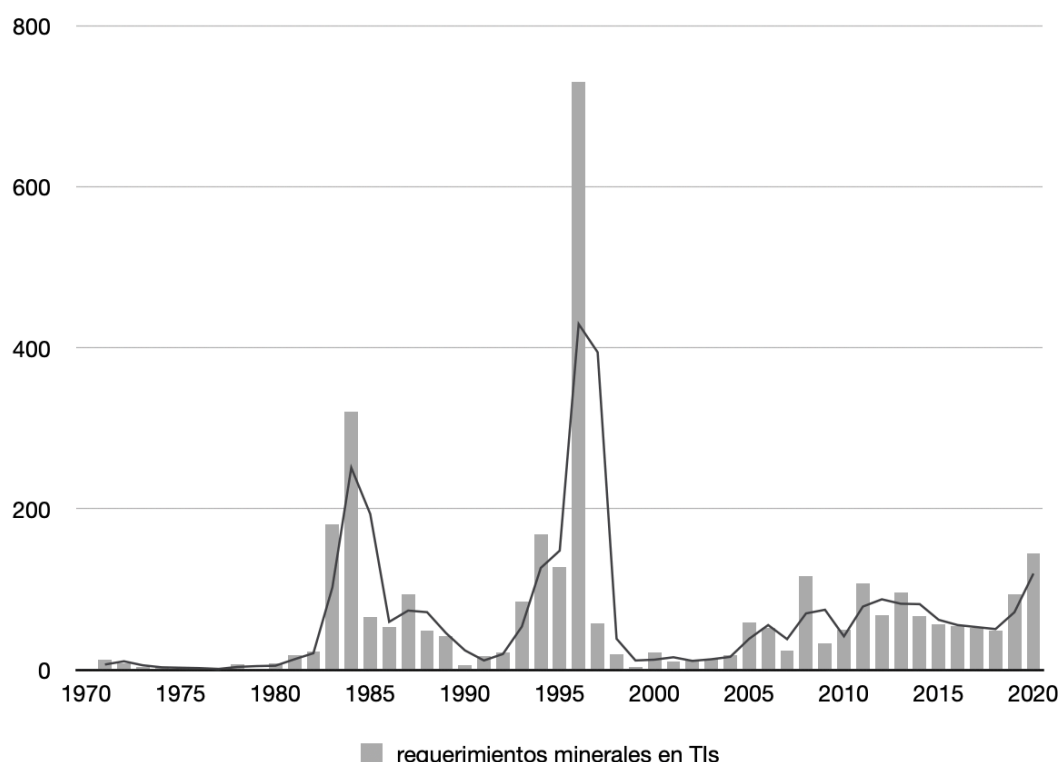
Fuente: elaboración propia, basada en datos de INPE.⁵²⁷

Los datos revelan un aumento en la prevalencia de brotes de fuego en tierras indígenas en 2009 y 2010. Esta incidencia permaneció más elevada hasta el final del período analizado, aunque la cantidad general se haya reducido en comparación con el intervalo de 2001 hasta 2007. Igual que el aumento de las hectáreas deforestadas en tierras indígenas, el aumento en los brotes coincide con los períodos de parálisis y retroceso. En ese marco, cabe señalar que el año de mayor porcentaje de incendios en TI fue el 2017, es decir, el inicio del período de retroceso.

(iii) El tercer efecto observado tiene relación con los requerimientos para la explotación minera en tierras indígenas. Los datos recolectados hacen referencia a los requerimientos mineros protocolados por empresas y sus conglomerados para la investigación, el permiso y la explotación de riquezas minerales en TI.

⁵²⁷ INPE, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. (2021) *Programa Queimadas*. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Governo Federal do Brasil.

Gráfico 16: requerimientos minerales en tierras indígenas en Brasil entre 1970 y 2020



Fuente: elaboración propia, basada en datos de ANM.⁵²⁸

Respecto a esta representación gráfica, se destacan tres picos en momentos distintos. Para los fines del análisis aquí realizado, el último pico puede reflejar un aumento relacionado al momento de retroceso, pues las tierras indígenas estuvieron más expuestas a los intereses de los grupos económicos dominantes.

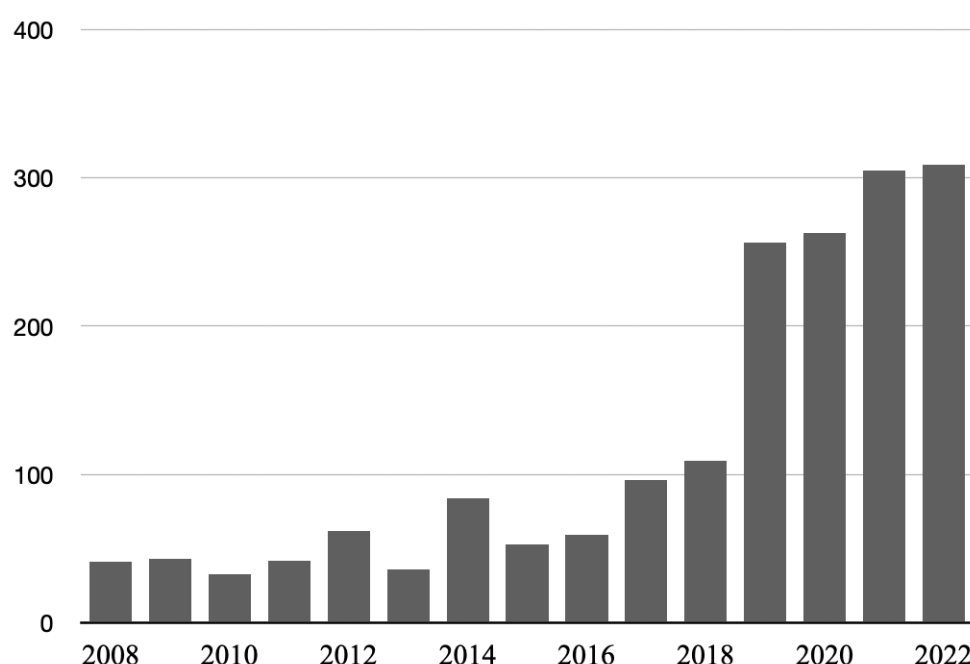
La primera cumbre, en el año 1984, puede tener relación con la apertura democrática del país y la presión política para la flexibilización legislativa respecto a los instrumentos de protección socioambiental. Luego, la segunda cumbre puede estar involucrada con el decreto presidencial n. 1775 de 1996 que instituyó la posibilidad de cuestionamiento de terceros en el procedimiento demarcatorio.

(iv) El cuarto efecto relacionado con el proceso de retroceso es el aumento de la violencia en tierras indígenas. Se recopilaron datos de dos bases distintas para la medición de esta tendencia. Mientras uno se refiere a los actos violentos practicados contra el patrimonio de las tierras indígenas, el otro se enfoca en los conflictos territoriales.

⁵²⁸ ANM, Agência Nacional de Mineração. (2021) *Requerimentos Minerários*. Ministério de Minas e Energia. Governo Federal do Brasil.

Para ello, se entiende por violencia en TI todos los actos dañinos de depredación del territorio, como, por ejemplo, invasiones, explotación ilegal de recursos naturales y daños al patrimonio en general. Respecto a estos actos de violencia cometidos contra el patrimonio de las tierras indígenas, se notó un aumento de su incidencia general en los últimos años.

Gráfico 17: actos de violencia contra el patrimonio de las tierras indígenas en Brasil entre 2008 y 2022



Fuente: elaborado por Gonçalves *et al.*⁵²⁹, basado en datos de CIMI.⁵³⁰

En esta representación de los actos de violencia patrimonial cometidos contra tierras indígenas en Brasil se puede observar un crecimiento poco acentuado entre 2008 y 2017, y posteriormente otro aumento mucho más intensivo entre 2018 y 2020. El crecimiento en la incidencia de estos actos una vez más coincide con el período de desarrollo del fenómeno del retroceso.

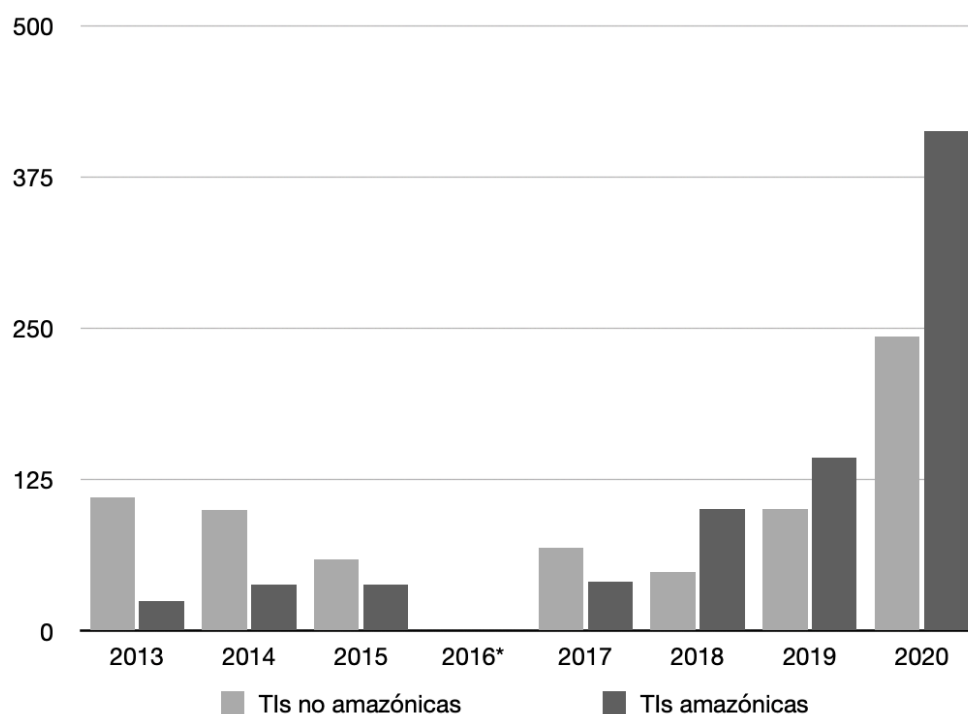
Mas allá de la violencia patrimonial contra las TI, también es relevante considerar la violencia que resulta de los conflictos agrarios por la tierra y que, por ende, impactan en las tierras indígenas. En ese marco, se entiende por conflictos territoriales en tierras indígenas una

⁵²⁹ Gonçalves, D. O. D.; Espinoza, F.; Carvalho, G. B. V. (2021) “Violência contra terras indígenas no Brasil e a precária punibilidade de seus agentes.” *Revista Culturas Jurídicas*, 8(20), 109-130.

⁵³⁰ CIMI, Conselho Indigenista Missionário. (2023) *Relatório violência contra os povos indígenas no Brasil – dados de 2008 – 2022*. Brasília.

amplia gama de actos, como invasiones, intimidaciones, daños, prohibiciones, amenazas, asesinatos, y todo lo que esté relacionado con un conflicto que se fundamenta en una disputa territorial.

Gráfico 18: conflictos territoriales absolutos cometidos contra las tierras indígenas en Brasil entre 2013 y 2020⁵³¹



Fuente: elaboración propia, basada en datos de CPT.⁵³²

Considerando la variación total de los conflictos territoriales en tierras indígenas, se nota claramente un aumento a partir de 2018 en adelante en las dos zonas del país. Sin embargo, a partir de un análisis enfocado en la diferenciación regional de las TI, se observa que las tierras indígenas no amazónicas dominaban los números de conflictos desde el inicio del período analizado hasta el año 2017. Mientras tanto, las tierras indígenas ubicadas en la Amazonía legal presentaron un aumento continuo, que se acentúa a partir del 2018.

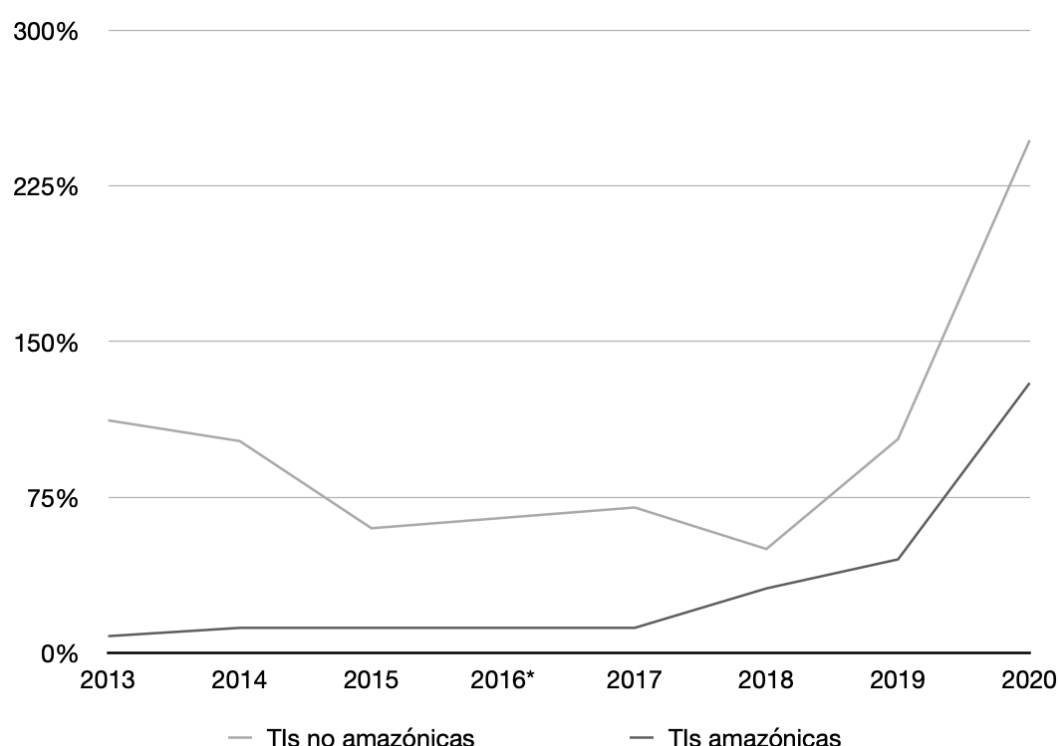
A través de esta representación gráfica es posible intuir que, a pesar de un aumento entre los años 2017 y 2018, las tierras indígenas amazónicas son más susceptibles a los

⁵³¹ * Cabe señalar que los datos del año 2016 no fueron representados en el gráfico por falta de acceso a los mismos.

⁵³² CPT, Comissão Pastoral da Terra. (2021) *Conflitos no Campo Brasil*. Disponible en: www.cptnacional.org.br

conflictos territoriales. Además, para reforzar esta conclusión, fueron ponderados los conflictos territoriales contra las tierras indígenas frente a la cantidad de tierras indígenas existentes en las dos zonas, generando un porcentaje que toma como parámetro el número de tierras de las regiones amazónica y no amazónica.

Gráfico 19: porcentaje relativo de conflictos territoriales cometidos contra las tierras indígenas en Brasil entre 2013 y 2020



Fuente: elaboración propia, basada en datos de CPT.⁵³³

Considerando las discrepancias entre las tierras indígenas en las zonas amazónica y no amazónica, se nota que los índices de violencia son más elevados en las TI fuera de la Amazonía. A pesar de presentar un aumento conjunto en los conflictos, las tierras indígenas no amazónicas siempre mantuvieron proporcionalmente la delantera respecto a la incidencia de conflictos territoriales. Esto puede ser explicado por la exposición de las tierras indígenas no amazónicas a una presencia de propiedades rurales en su cercanía.

Frente a todo lo expuesto en esta sección, si se consideran los efectos que los enmarcan y sitúan contextualmente el fenómeno de retroceso, la confluencia de fechas y momentos

⁵³³ CPT, Comissão Pastoral da Terra. (2021) *Conflitos no Campo Brasil*. Disponible en: www.cptnacional.org.br

coincidentes, es posible intuir la existencia de una interrelación entre las violaciones al derecho a la tierra y el momento de retroceso establecido a partir del análisis de la trayectoria de demarcación de tierras en Brasil.

En ese marco, el retroceso observado en el recorrido demarcatorio se delimita entre los años 2017 y 2022. Este fenómeno consiste en una vuelta atrás en relación a los avances de la política territorial indigenista a través de las cinco décadas de demarcación de TI. Además, el retroceso representa tanto la disminución del grado de realización de la demarcación de tierras indígenas, como también el aumento en la violación del deber estatal de proteger tierras indígenas.

3.4 – Conclusiones parciales

Ante lo expuesto, el análisis gráfico desarrollado en este capítulo señala cuáles han sido los aspectos políticos que han impactado el desarrollo de la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil, en el período entre 1973 y 2022. Estos actos estatales se dividen entre los tres poderes de la República: el Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

Desde el Poder Ejecutivo se destacan el decreto presidencial n. 22 de 1991, que reglamentó el procedimiento de demarcación de tierras en el país; el decreto presidencial n. 1775 de 1996, que creó la posibilidad de intervención de terceros interesados en el procedimiento demarcatorio; y la opinión jurídica n. 1 de 2017 emitida por la Abogacía General de la Unión, institución pública vinculada a ese poder, que confirmó la tesis del marco temporal.

Desde el Poder Judicial se destacan la intensa judicialización de los procesos demarcatorios, que han resultado en la paralización o incluso suspensión de los trámites; y el caso Raposa Serra do Sol, juicio en que fueron instituidas diecinueve condicionantes que limitaron el alcance del derecho a la tierra constitucional, entre ellas, la tesis del marco temporal y la prohibición de ampliación de tierras indígenas demarcadas.

Desde el Poder Legislativo se destacan los diversos proyectos de ley y propuestas de enmienda a la Constitución marcadamente anti-indígenas y el avance de la articulación y representación de sectores anti-indígenas en el Congreso Nacional a través del Frente parlamentario de la agroindustria.

Con ello, fue posible constatar una interconexión entre estas acciones estatales y los impactos observados en los gráficos acerca de la trayectoria demarcatoria en el transcurso del período analizado.

4 – La superficie: el proceso de erosión de la norma constitucional

El grado de cumplimiento del derecho a la tierra y la ejecución de la política territorial indigenista de demarcación de tierras indígenas han sufrido grandes variaciones en los cincuenta años analizados en esta tesis. Los altibajos observados en los gráficos acerca de la cantidad de tierras, las hectáreas demarcadas y la celeridad de las demarcaciones revelan una gran inconstancia en la aplicación de este derecho.

Los cambios producidos a lo largo del tiempo enmarcaron la trayectoria de materialización del mandato constitucional de demarcar tierras indígenas con una idiosincrasia de contextos políticos, coyunturas económicas y aspectos sociales. Con eso, el cumplimiento de la obligación constitucional del Estado brasileño de demarcar las tierras indígenas ha sido inestable.

Siguiendo la estratigrafía constitucional propuesta y desarrollada en esta tesis, este capítulo se enfoca en el fenómeno jurídico visto desde la superficie. Después de haber investigado las bases de valor que sostienen el derecho a la tierra, el proceso de elaboración y las disputas por los alcances y sentidos de la norma y las fallas presentes en el proceso de ejecución de la política territorial estatal de demarcación y titulación de tierras indígenas, la investigación busca examinar cómo se han desarrollado los procesos recientes de desgaste y descomposición del derecho a la tierra en Brasil.

A partir de este enfoque, el capítulo se basa en los datos cualitativos obtenidos a través de entrevistas con expertos (antropólogos, juristas y funcionarios públicos), que constituyen la principal fuente de argumentación. Las entrevistas fueron realizadas con el propósito de obtener perspectivas especializadas y detalladas, pues permiten examinar de manera profunda las interferencias del Estado y de los grupos anti-indígenas en la implementación del derecho a la tierra y en la ejecución de los procedimientos de demarcación.

A través de estos testimonios, se busca no solo describir los hechos, sino comprender el «por qué» detrás de los obstáculos en el proceso de demarcación y «para qué» se han tomado ciertas decisiones políticas. Así, la finalidad es examinar los contextos en los que ocurrieron los avances y retrocesos en el desarrollo de la política demarcatoria en el país, y cómo los principales actores políticos y económicos han influido en dichos cambios.

En ese marco, la investigación inicia el examen de (i) los ciclos de desgaste y materialización constitucional de modo abstracto, para después analizar (ii) los ciclos de erosión y sedimentación constitucional observados en la trayectoria de cumplimiento del derecho a la tierra en Brasil. Por último, la investigación lanza una mirada hacia el horizonte

de la cuestión territorial de los pueblos indígenas en el país, analizando (iii) las perspectivas de futuro que tiene el derecho a la tierra frente a las coyunturas y cambios recientes en Brasil.

4.1 – Los ciclos de erosión y sedimentación del derecho a la tierra

Los procesos de deterioro y consolidación de las normas constitucionales suelen ocurrir en ciclos durante la historia jurídica. Es decir, los eventos y coyunturas que propician el desarrollo del desgaste o de la implementación material del texto constitucional suceden de modo cíclico, con avances y retrocesos resultado de una constante disputa de intereses, interpretaciones y alcances de los sentidos normativos.

Entender los eventos de la historia constitucional como cíclicos no implica que se repitan exactamente como en el pasado. Más bien, sugiere que la historia no se repite exactamente de la misma forma, pero presenta patrones y similitudes que recuerdan a eventos anteriores. Por lo tanto, la historia no se repite, pero, de algún modo, resuena.⁵³⁴

Estos eventos nunca serán los mismos y las coyunturas son inconstantes y cambiantes, pero las dinámicas involucradas en los procesos de sedimentación y erosión constitucional comparten rasgos y trayectos semejantes de operacionalización. Con ello, es posible sistematizar el desarrollo de los procesos de materialización y desgaste de las normas constitucionales a partir de los factores estructurales que los posibilitan y a través de los mecanismos que los impulsan.

La investigación parte de la suposición de que el desarrollo de los fenómenos jurídicos de cumplimiento e incumplimiento de los derechos se da en procesos cíclicos. Es decir, más que simples relaciones lineales, las vinculaciones entre los factores y sus efectos forman un conjunto circular que se retroalimenta⁵³⁵. Así, este sistema cíclico logra explicar el direccionamiento, el incremento o el deterioro producidos en estos procesos de composición y descomposición material de los derechos.

En la labor de comprender el fenómeno jurídico de cumplimiento e incumplimiento de un derecho material como un ciclo, estos procesos deben ser caracterizados a partir de algunos aspectos definidos: (1) la continuidad, (2) la recursividad, (3) la circularidad, (4) la

⁵³⁴ Balkin, J. M. (2020) *The cycles of constitutional time*. New York: Cambridge.

⁵³⁵ Un ciclo se define como una cadena de eventos correlacionados que se influyen mutuamente en un patrón cíclico. No se trata de un ciclo cerrado con una relación de causa y efecto única y excluyente, ni de un sistema hermético. En cambio, se considera la correlación entre eventos, sin descartar la influencia de variables externas. La tarea de reconstruir el ciclo de eventos relacionados con los altibajos en la demarcación de tierras en Brasil no busca identificar factores deterministas que generen un efecto, sino entender los eventos que contribuyen o facilitan el desarrollo de un efecto de manera más simple y parsimoniosa.

motricidad. Estos elementos esenciales en un ciclo determinan sus rasgos fundamentales haciendo posible que se sistematicen estos fenómenos como procesos de carácter circular.

(1) Los fenómenos jurídicos están necesariamente enmarcados por la regularidad de sus procesos. Sin este rasgo esencial, el derecho no tendría consistencia, y sería imperceptible⁵³⁶ su poder de materialización, mantenimiento y cambio de la realidad. Si así fuera, sus resultados serían estériles y, por lo tanto, la existencia del derecho como instrumento para el mantenimiento del orden y el cambio de la realidad no tendría razón de ser.

En ese marco, el rasgo de la continuidad presente en el ámbito jurídico representa un factor imprescindible para la institución de las dinámicas de aplicación de los derechos. Como instrumento para la creación y mantenimiento de un orden establecido, el derecho debe ser capaz de conservar los efectos que produce. Así, su meta siempre va a ser estabilizar y proveer seguridad a sus decisiones, es decir, continuidad.

Por un lado, esto implica que el derecho es una herramienta fuerte para el establecimiento continuado de garantías, y, por el otro, impone a la estructura de derechos una dificultad fundamental para servir al cambio de paradigmas frente a nuevos contextos, ya que su tendencia es el mantenimiento del *status quo*.

(2) Además, estos procesos están enmarcados por una recursividad, reproduciéndose en ciclos consecutivos⁵³⁷. De ese modo, el fenómeno jurídico (de materialización o descomposición de los derechos) está anclado a relaciones que continúan produciendo sus efectos. Con ello, mantienen sus interrelaciones para constituir una trayectoria cíclica, conformando sistemas ordenados de acción e interacción.

(3) El derecho como un sistema cíclico está caracterizado también por su circularidad y autoreferencialidad⁵³⁸. Así, para analizar el proceso de materialización del derecho, se presupone que el mismo tiene una mirada ordenada y sistémica, donde los momentos se repiten para dar forma a un trayecto cíclico que se desarrolla y se retroalimenta.

De ese modo, para reconstruir las etapas que dan forma y dinamismo al fenómeno jurídico, es esencial abordarlo desde una perspectiva sistémica. El fenómeno de materialización

⁵³⁶ Canaris, C. W. (1983) *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Berlim: Duncker und Humblot.

⁵³⁷ Canaris, C. W. (1983) *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Berlim: Duncker und Humblot.

⁵³⁸ Luhmann, N. (2009) "Law as a social system." *Derecho y poder*, 180-199.

y descomposición de derechos representa un conjunto de procesos ordenados que se estructuran de manera agrupada, manteniendo un conjunto de relaciones entre sí⁵³⁹. A partir de esta mirada, se busca acercar a un modelo aproximado de cómo se desarrollan los procesos y se producen sus desenlaces.

Teniendo la circularidad como presupuesto de este sistema, cabe señalar que estos ciclos representan más bien espirales. Así, repiten las mismas etapas de desarrollo de sus procesos, pero siempre a partir de circunstancias y coyunturas distintas que se superponen en el transcurso del tiempo. Con su movimiento en espiral, la tendencia de los fenómenos de sedimentación y erosión es profundizarse e intensificarse, a menos que algo suceda que logre estancarlos o incluso revertirlos.

(4) Por último, para que el derecho sea comprendido como un sistema, debe ser percibido como un subsistema de la sociedad⁵⁴⁰. Es decir, el derecho funciona dentro del ámbito social y para los fines internos de la estructura social. Lo jurídico no es un fenómeno autónomo y, por más que tenga una movilidad propia, está traccionado por fuerzas ajenas, impuestas por presiones y contextos sociohistóricos diversos.

Así, este sistema cíclico de los fenómenos de materialización y descomposición de los derechos opera movido por los engranajes sociales, políticos y económicos. Por tanto, su funcionamiento no depende sólo de la capacidad y eficiencia de la ley, sino que está directamente influenciado por los valores e intenciones que circundan el largo trayecto de hacer cumplir un derecho. En otras palabras, la motricidad de estos fenómenos está relacionada con aspectos más allá del ámbito jurídico.

Teniendo en cuenta estos rasgos esenciales para la aproximación de los fenómenos analizados, esta sección se enfoca en la construcción de un modelo de ciclo capaz de auxiliar en el reto investigativo para analizar las implicaciones e interrelaciones entre los diversos factores que impactan en la materialización del derecho a la tierra, examinar las causas y consecuencias de los actos estatales en la aplicación del derecho a la tierra, y, al final, explicar los altibajos en la trayectoria de cumplimiento de la obligación constitucional de demarcar tierras indígenas en Brasil.

⁵³⁹ Eisler, R. (1930) *Wörterbuch der philosophischen Begriffe*. Palabra «System», 4 (3), Berlin.

⁵⁴⁰ Luhmann, N. (2009) "Law as a social system." *Derecho y poder*, 180-199.

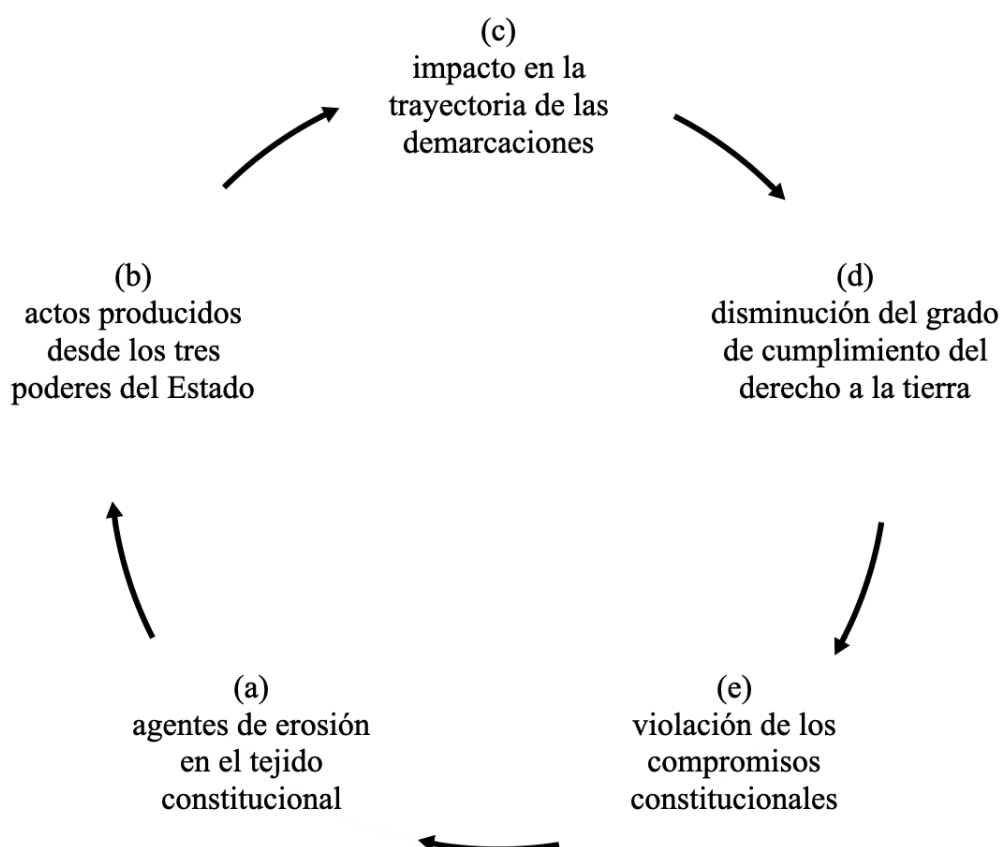
Los modelos aquí elaborados de los ciclos de erosión y sedimentación del derecho siguen un formato circular con flechas curvas señalando las relaciones entre los eventos constitutivos del proceso macro. Para los fines prácticos de esta investigación se inicia el análisis por el fenómeno de erosión, es decir, el proceso de sucesivo incumplimiento y desgaste del derecho.

Con el fin de analizar cómo se produce el fenómeno de erosión del derecho constitucional a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil, se inicia el ciclo por (a) los agentes de erosión de la norma constitucional, que han implicado la producción de los actos estatales contrarios a la aplicación del derecho a la tierra.

Estos agentes de erosión han propiciado (b) los actos estatales producidos desde los poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo. A partir de estas acciones, se busca medir (c) los impactos en la trayectoria de cumplimiento de las demarcaciones de tierras indígenas; observando para ello el fenómeno de (d) la disminución del grado de cumplimiento del derecho a la tierra.

Por consecuencia, se sigue hacia los aspectos de la norma constitucional atacados, revelando (e) la violación de los compromisos constitucionales, generada por el fenómeno de incumplimiento del derecho constitucional a la tierra. Estos ataques al texto constitucional propician, a su vez, la acción de otros agentes de erosión.

Diagrama 14: modelo del proceso de erosión del derecho a la tierra



Fuente: elaboración propia.

Siguiendo el flujo sistematizado en el diagrama, el proceso cíclico de erosión constitucional supone una relación entre, por lo menos, cinco etapas diferentes. El proceso inicia con los agentes de erosión en la tesitura constitucional, que incitan a la reproducción de los actos contrarios a la garantía constitucional de los pueblos indígenas desde los tres poderes de la República. El desarrollo de este proceso resulta en ataques a la aplicación material del derecho y a la propia norma constitucional.

Pese a esta rápida explicación, cabe todavía detallar las etapas del ciclo de erosión, profundizando en los aspectos esenciales, y, principalmente, en la repercusión de los efectos capaces de generar en las etapas siguientes, manteniendo algún grado de interrelación entre ellas.

(a) Agentes de erosión en la norma constitucional – La unidad de la Constitución hace que un ataque a una norma específica repercuta también en el texto constitucional, alcanzando su integridad. Es decir, por tratarse de un ataque a los valores enmarañados e indisolubles que

sirven de base a la idea de la Constitución, todo el conjunto constitucional se ve atacado por una invalidación de parte de su texto. Así, con el deterioro de los aspectos esenciales de una sola norma constitucional, toda la red de normas, principios y valores constitucionales puede verse impactada.

Los agentes de erosión representan los instrumentos creadores de deterioro en el orden constitucional establecido, con el potencial de descomponer los rasgos esenciales de ese orden. Algunos ejemplos de estos agentes son el activismo judicial y otras modalidades de desequilibrio entre los tres poderes del Estado, medidas atestadamente inconstitucionales y que atentan contra tratados internacionales y los contextos políticos que provocan cambios institucionales.

A partir de ahí, se entiende que los agentes de erosión ocasionan la violación de compromisos constitucionales, pues las violaciones abren una fractura, una brecha. A través de este espacio, las fuerzas contrarias a los derechos constitucionales de los pueblos articulan los modos de hacer valer sus intereses, sirviéndose de las estructuras constitucionales de poder.

Además, cabe señalar que los agentes de la erosión constitucional pueden ser los orígenes, causadores o incluso propiciadores de los actos estatales contrarios al derecho a la tierra. Estos agentes de erosión posibilitan la producción de los actos estatales contrarios a la aplicación del derecho, pues propician el desequilibrio de las fuerzas de consenso que mantienen la Constitución como texto solidificado repleto de distintos intereses contrapuestos y disputas de poder y espacio.

(b) Actos producidos desde los tres poderes del Estado – El derecho a la tierra constitucional representa un marco en la historia legal brasileña respecto al reconocimiento de la territorialidad de los pueblos indígenas en el país. A partir de esta garantía territorial, se instituyó también un instrumento estatal para hacer cumplir el derecho a la tierra: el procedimiento administrativo de demarcación y titulación de tierras indígenas.

La demarcación de tierras indígenas en Brasil es, por lo tanto, tanto un mandato constitucional objetivo presente en el artículo 231, como también una política pública territorial indigenista con la legitimidad y capacidad de materializar la garantía territorial constitucional de los pueblos indígenas.

Como resultado de este gran potencial de aplicación material del derecho constitucional a la tierra, el instrumento de la demarcación de tierras indígenas suele ser el punto central atacado por los actos que van en contra de la garantía constitucional de las tierras de los pueblos indígenas. Estos actos estatales se producen desde los tres poderes de la

República, señalando el punto central ocupado por el derecho a la tierra de los pueblos indígenas en la disputa de los poderes externos e internos al Estado.

Desde el Poder Judicial, los procesos judiciales acerca de la materia cuestionan los aspectos materiales y formales del derecho a la tierra, con el intento de sobrepasar las garantías previstas por la Constitución. Así, los actos judiciales que han impactado en la trayectoria de aplicación y cumplimiento del derecho a la tierra tienen como objetivo descomponer el derecho de sus contenidos esenciales y obstaculizar los procedimientos de demarcación de las tierras indígenas.

Entre los actos judiciales contrarios a la tierra de los pueblos se han destacado el marco temporal y la suspensión de tierras indígenas demarcadas. La tesis del marco temporal ha limitado temporalmente el alcance del derecho a la tierra, perjudicando los procedimientos de demarcación de tierras indígenas. Además, la judicialización de los procedimientos demarcatorios y las sentencias judiciales posteriores también han logrado suspender los títulos de tierra pública concedidos a tierras indígenas efectivamente demarcadas.

Desde el Poder Ejecutivo, los decretos presidenciales acerca del procedimiento demarcatorio han impactado en el funcionamiento de los mismos y, por lo tanto, en el cumplimiento general del mandato constitucional. Además, también se nota la falta de actuación del Ejecutivo en las fases de los procedimientos de demarcación, en concreto, en la etapa de declaración que debe ser realizada por el Ministro de Justicia y las propias homologaciones de los títulos firmadas por el jefe del Poder Ejecutivo Federal, el Presidente de la República.

Finalmente, desde el Poder Legislativo, los actos producidos que han impactado en el derecho a la tierra y los procesos de demarcación de tierras indígenas son principalmente los proyectos de ley propuestos y discutidos en las dos cámaras legislativas federales. Así que, en el período analizado, diversos proyectos de ley y propuestas de enmienda a la Constitución fueron introducidos poniendo en riesgo las garantías legales y constitucionales ya alcanzadas.

Aunque estos actos provengan de instituciones y órganos del Estado brasileño, cabe señalar que estas acciones contienen valores e intereses de grupos que están más allá de las estructuras públicas. Es decir, los grupos privados que dominan las dinámicas de poder en la sociedad suelen mantener gran influencia sobre las decisiones de los entes públicos.

Así que no se puede separar el acto del contexto, pues las acciones desde los tres poderes no se producen de modo independiente a la coyuntura social, política y económica. Así, al examinar los ciclos de erosión constitucional, es imprescindible no sacar los actos de sus contextos, sino más bien analizarlos junto a los aspectos en los que estén involucrados.

(c) Impacto en la trayectoria de las demarcaciones – En el largo trayecto de materialización del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil, algunos aspectos y momentos se destacan sobre los demás. El análisis de los gráficos acerca de los procedimientos de demarcación de tierras indígenas en Brasil durante el período entre 1973 y 2022⁵⁴¹ evidencia altibajos abruptos, tendencias de ascenso y descenso, continuidades y estancamientos.

Las cumbres y valles de algunos aspectos como la cantidad de tierras demarcadas, la cantidad de hectáreas reservadas para el uso de los pueblos indígenas y la celeridad procesal en los tres momentos de las demarcaciones representan verdaderas huellas dejadas en el desarrollo de los procedimientos de demarcación de tierras indígenas.

Estos aspectos concretos son examinados en el ciclo de erosión como marcas de los impactos causados por las acciones producidas desde los tres poderes del Estado brasileño. Así se infiere la interrelación entre los actos estatales y los impactos en la trayectoria de las demarcaciones de tierras indígenas en el país a partir de la comparación entre el tiempo de producción de la acción y el momento en que los efectos son observados en los gráficos.

(d) Disminución del grado de cumplimiento del derecho a la tierra – El impacto generado por los actos estatales en la trayectoria de las demarcaciones no resulta sólo en altibajos en los gráficos, sino que enmarca el inicio de tendencias y fenómenos que se desarrollan a partir de estos momentos.

La disminución en el grado de cumplimiento del derecho a la tierra se refiere al efecto central observado en el ciclo de erosión constitucional. Este efecto sentido en la aplicación práctica del derecho hace que sea posible situar la ocurrencia de los fenómenos de descenso, parálisis y retroceso en el trayecto de demarcación de las tierras indígenas en Brasil.

Así, el efecto observado en el grado de aplicación de la obligación constitucional representa la consolidación de los impactos dejados por los actos estatales demostrados a partir de tendencias bien establecidas, caracterizadas como fenómenos de descenso, parálisis y retroceso.

Con ello, el efecto de la interrelación entre los impactos medibles en los gráficos y la disminución en el grado de cumplimiento del derecho es la generación de una dinámica que se impregna en el proceso general de aplicación del mandato de demarcar tierras indígenas, ocasionando la profundización de la erosión constitucional.

⁵⁴¹ Véase la sección 3.1 de la tesis.

(e) Violación de los compromisos constitucionales – Dificultar u obstaculizar por completo el cumplimiento del derecho a la tierra no representa sólo una violación a una garantía constitucional. En efecto, como la norma del artículo 231 de la Constitución dispone un mandato objetivo que obliga al Estado a demarcar las tierras indígenas en Brasil, la disminución o falta de voluntad gubernamental para hacerlo representa un atentado a una obligación determinada por los constituyentes del país.

De ese modo, la acción estatal que genera un impacto en la trayectoria demarcatoria, y que, por ende, produce un fenómeno de disminución del grado de cumplimiento del derecho a la tierra, provoca al final un ataque a aspectos centrales de la norma constitucional. Es decir, los rasgos que estructuran formal o materialmente el derecho a la tierra, o el proceso de demarcación de tierras, se convierten en focos de disputa e intentos de invalidación.

En una secuencia cíclica iniciada por los actos estatales, y como resultado del fenómeno instaurado de una disminución en el grado de cumplimiento del derecho, se genera una descomposición de los aspectos fundamentales presentes en la norma. Considerando que estos aspectos contienen principios y significados que constituyen las bases de valor de la norma constitucional, el deterioro de los sentidos de una norma constitucional repercute en el inicio de un desgaste constitucional sistémico y difundido.

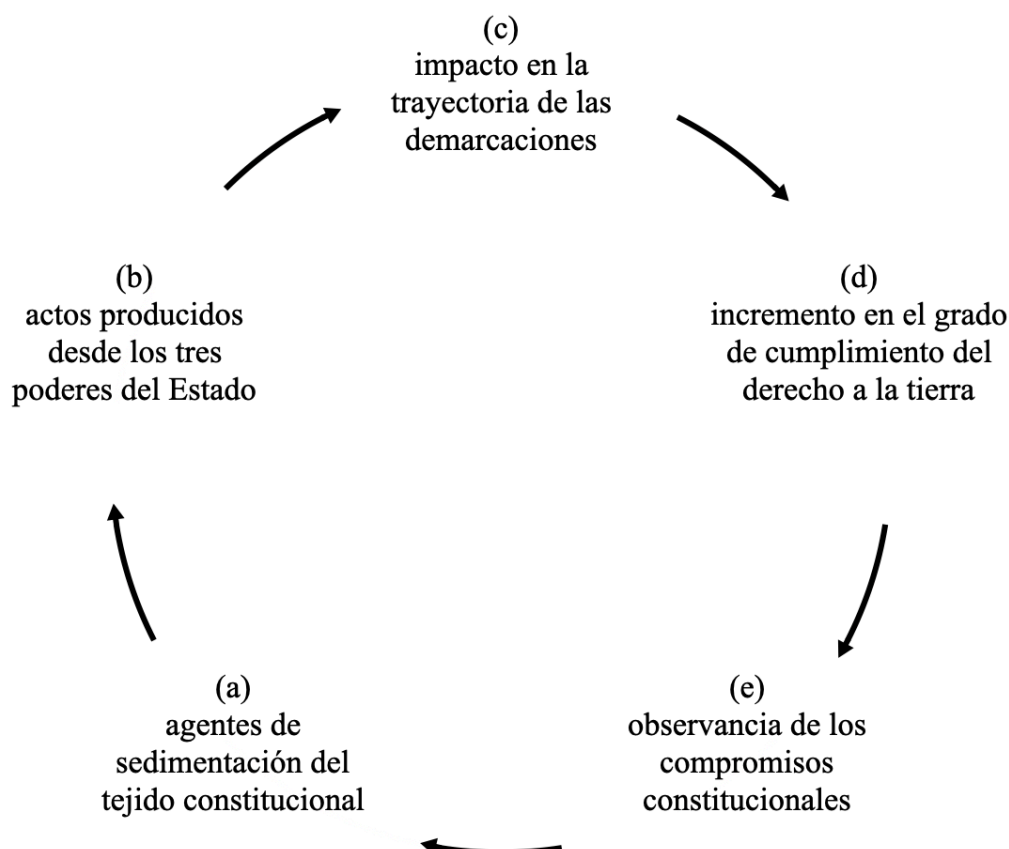
Frente a lo expuesto, la interrelación entre la disminución en el grado de cumplimiento del derecho y la violación de los compromisos constitucionales está en la desobediencia a un mandato constitucional y su repercusión como un acto contrario a la propia Constitución. Este ataque a la norma tiene la capacidad de desmovilizar el derecho establecido, logrando descomponerlo de las características que lo hacen una garantía efectiva y con potencial de materializarse.

De ese modo, el ciclo de erosión se cierra, o mejor se retroalimenta, generando una inestabilidad. Esta inestabilidad debe ser suficiente para propiciar un contexto jurídico y político en el cual acciones anti-indigenistas puedan surgir e impactar en el grado de materialización del derecho a la tierra en Brasil. Con ello, el ciclo de erosión constitucional se desarrolla para repetir y profundizar las fracturas en el orden jurídico.

El otro extremo del proceso de descomposición de los efectos materiales de una norma y mandato constitucionales es la dinámica de sedimentación. En este proceso, la garantía constitucional a la tierra logra materializarse como derecho efectivo a través de un impulso para la ejecución de la política de demarcación de tierras.

Para analizar el desarrollo del proceso de sedimentación, se revierten las dinámicas explicadas anteriormente, restableciendo un modelo constructivo en lugar de destructivo de derechos. Los momentos del ciclo se mantienen, pero cambian de sentido y valor, pasando de la descomposición a la materialización del derecho a la tierra.

Diagrama 15: modelo del proceso de sedimentación constitucional



Fuente: elaboración propia.

(a) Agentes de sedimentación de la norma constitucional – El ánimo impulsado por el proceso constituyente hizo que se alimentaran los agentes que propician la sedimentación de los derechos y garantías constitucionales en la realidad del país.

Estos factores, que pueden explicar la intensiva materialización del derecho constitucional a la tierra y el desarrollo de los procesos demarcatorios, tienen que ver tanto con el contexto histórico político y económico de la elaboración del texto constitucional como también, y más especialmente, con la intensidad de la participación indígena en la elaboración del texto constitucional.

(b) Actos producidos desde los tres poderes del Estado – El más notable impulso en el proceso de sedimentación del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil ocurrió con la promulgación de la Constitución brasileña de 1988. Antes de este texto normativo, el derecho territorial de los pueblos indígenas, a pesar de ser reconocido, todavía carecía de una debida implementación en la realidad de distribución de tierras en el país.

Con la Asamblea Nacional Constituyente en los años 1987 y 1988, el derecho a la tierra ganó nuevos contornos que le dieron más fundamento y potencia para hacerse cumplir. En ese marco, la inserción del mandato de demarcar tierras indígenas en Brasil como una obligación del Estado hizo que los procedimientos demarcatorios se reanimaran y se desarrollaran como política pública.

De ahí que el principal acto producido desde los poderes del Estado que impulsó la materialización del derecho a la tierra fuera precisamente la instauración de la Asamblea Constituyente, y la elaboración y posterior aprobación del texto constitucional por el Poder Legislativo. Además, el ánimo que proviene de este momento de cambio de paradigmas sociales y jurídicos en el país ha influido para el buen cumplimiento por parte del Poder Ejecutivo de sus obligaciones constitucionales, como, por ejemplo, la demarcación y titulación de tierras indígenas.

(c) Impacto en la trayectoria de las demarcaciones – A partir del análisis de los gráficos acerca del desarrollo de los procesos de demarcación de tierras indígenas a largo de los años, se destacan algunas cumbres. Estos picos revelan el crecimiento en aspectos como la cantidad de tierras demarcadas, la cantidad de hectáreas reservadas para el uso de los pueblos indígenas y la celeridad procesal en los tres momentos de las demarcaciones.

Con ello, los impactos positivos en la trayectoria de materialización de la demarcación de tierras indígenas se interrelacionan en parte como resultado del ánimo de cumplimiento y el cambio de paradigmas impulsados por el proceso constituyente.

(d) Incremento en el grado de cumplimiento del derecho a la tierra – Como consecuencia del impacto positivo observado en los gráficos acerca del desarrollo de los procesos de demarcación de tierras, se nota un fuerte incremento en el grado de cumplimiento del derecho a la tierra. Esto marca el inicio de tendencias de aumento en la aplicación de la garantía constitucional. Con ello, se caracteriza el desarrollo de un fenómeno de ascenso en la ejecución de la política territorial indigenista y el acatamiento de la obligación constitucional.

(e) Observancia de los compromisos constitucionales – Hacer cumplir la norma constitucional no se limita sólo a una simple observancia de la ley. Más allá de validar la garantía constitucional de la tierra, el aumento en el cumplimiento de este derecho por parte de los pueblos también repercute también en el fortalecimiento de otras normas, valores y principios constitucionales.

En primer lugar, el cumplimiento del mandato constitucional que obliga al Estado a realizar la demarcación de las tierras indígenas atiende a un derecho de carácter territorial y también a un vasto conjunto de derechos reconocidos y garantizados a los pueblos indígenas por la Constitución de 1988. Así, la materialización de la garantía territorial también implica la materialización de otros aspectos presentes en la norma constitucional del artículo 231, como la protección de culturas, modos, costumbres, lenguas, y demás aspectos entrelazados a la cuestión de la tierra para los pueblos indígenas.

Además, el cumplimiento de los derechos indígenas presentes en la Constitución también impacta en el cumplimiento de los derechos medioambientales presentes en el texto. También cabe señalar que el fuerte incremento en el grado de cumplimiento del derecho a la tierra también repercute en el impulso para el cumplimiento del plazo de cinco años para la finalización de las demarcaciones, indicado en el acto de disposiciones constitucionales transitorias.

Con el impulso dado por el proceso de sedimentación del derecho constitucional a la tierra, los pueblos indígenas en Brasil lograron alcanzar un nivel de realización de sus derechos territoriales nunca antes visto en la historia del país desde el inicio de la colonización. Sin embargo, debido a otras influencias, cambios de contexto y una disminución en el impulso para el proceso de constitucionalización en el país, la frecuencia en la ejecución de los procedimientos de demarcación de tierras ha experimentado cambios significativos.

Teniendo en cuenta los aspectos abstractos de los ciclos de erosión y sedimentación constitucional, la próxima sección busca realizar un examen específico de las dinámicas observadas en la trayectoria de materialización del derecho a la tierra en Brasil. Así que se examinan las acciones, eventos y contextos que han enmarcado los altibajos en el transcurso de los procesos demarcatorios y las violaciones al derecho.

4.2 – Los altibajos en la trayectoria de demarcación de tierras: los ciclos de ascenso, descenso, parálisis y retroceso

La mirada estratigráfica adoptada en esta investigación implica analizar el derecho como un proceso en constante evolución, en lugar de considerarlo como un hecho estático. El fenómeno jurídico es dinámico, cambiante y está interconectado con diversos ámbitos para su desarrollo. En efecto, el reto de hacer cumplir una norma constitucional va más allá de la mera aplicación literal de la ley escrita y positivada. Las dinámicas y contextos políticos y económicos ejercen una gran influencia en las condiciones que permiten que un derecho se materialice.

Con ello, el análisis de los altibajos observados en la trayectoria de la demarcación de tierras revela una historia de cumplimiento del derecho a la tierra caracterizada por una sucesión de ciclos de materialización y descomposición. Más allá de las dificultades para llevar a cabo el derecho a la tierra de los pueblos indígenas, las fallas y obstáculos presentes en la senda de la implementación de este derecho pueden indicar dinámicas más amplias y complejas de despojo y deterioro de la Constitución.

De ese modo, la inestabilidad en la materialización del derecho a la tierra puede servir como un parámetro más para evaluar la estabilidad del propio texto y orden jurídico constitucionales en el país.

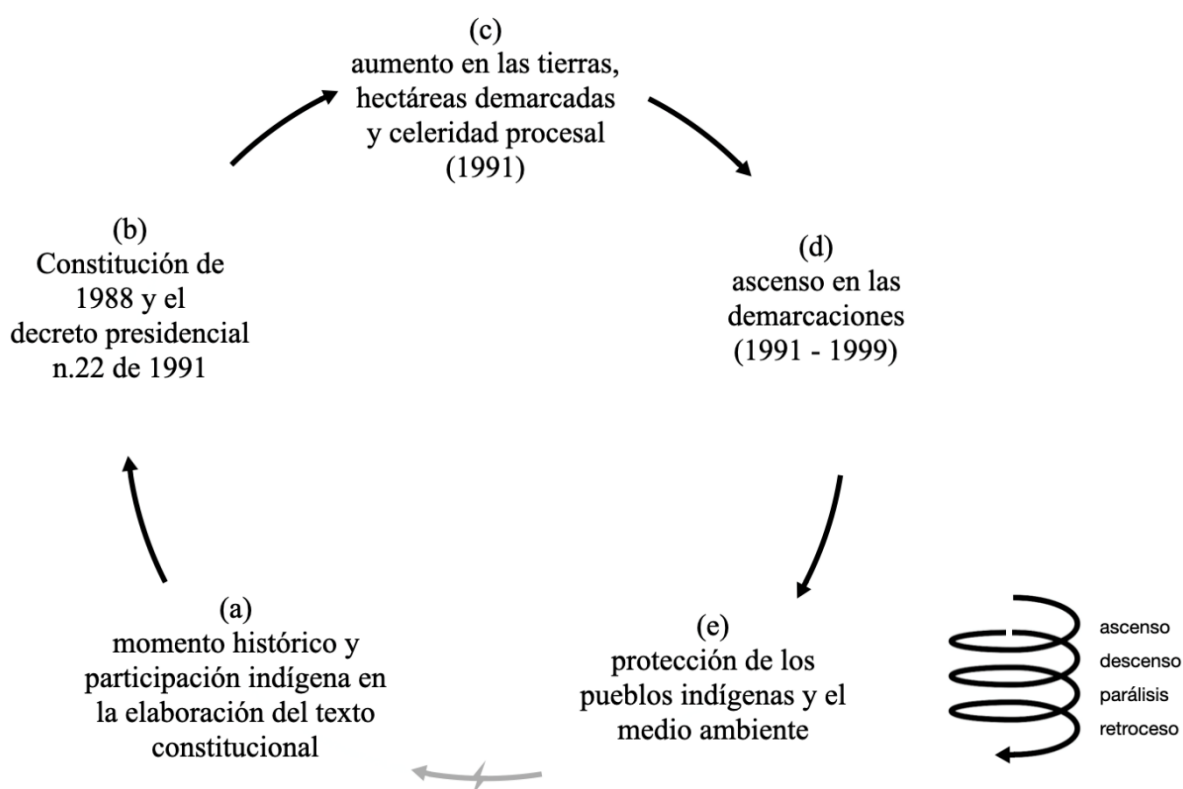
En ese sentido, esta sección se enfoca en examinar los ciclos de sedimentación y erosión detenidamente, considerando las acciones, contextos y coyunturas relacionadas con los procesos de materialización y deterioro de las normas, valores y principios constitucionales. Utilizando las cinco etapas de los ciclos establecidas en la sección anterior, se busca profundizar el análisis de los cuatro momentos más distintivos en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas.

Siguiendo la cronología de los eventos históricos, esta sección empieza por la sedimentación del derecho a la tierra impulsada por el periodo constituyente en el país y prosigue hacia los ciclos de erosión que se han desarrollado progresivamente. Durante el período analizado (1973 – 2022) se sucedieron respectivamente los ciclos de (1) ascenso; (2) descenso; (3) parálisis; y (4) retroceso.

(1) Ciclo de ascenso – De acuerdo con el examen estratigráfico constitucional desarrollado en esta tesis, entre los años 1991 y 1999 se observa un fuerte incremento en el cumplimiento del mandato constitucional de demarcar tierras indígenas. Este período de la

trayectoria de las demarcaciones se enmarca en un contexto histórico de redemocratización y ruptura del régimen político anterior. Además, se trata de un momento que marca el inicio del desarrollo de la política territorial indigenista en Brasil, nombrado por la presente investigación como el ciclo de ascenso.

Diagrama 16: ciclo de ascenso en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil



Fuente: elaboración propia.

(1.a) Agentes de sedimentación de la norma constitucional – Los factores más implicados en el fuerte incremento de la materialización de los derechos de los pueblos indígenas en Brasil en la época de la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988) fueron (i) el momento histórico favorable y (ii) la participación indígena en la elaboración del texto constitucional.

(i) A los finales de los 70 y principios de los 90, Latinoamérica vivió una ola de democratización como nunca antes se había vivido en la región⁵⁴². Diversos países rompieron

⁵⁴² Mainwaring, S. & Pérez-Liñán, A. (2005) *Latin American Democratization since 1978. Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions*. En Hagopian, F. & Mainwaring, S. ed. *The third wave of democratization in Latin America. Advances and setbacks*. New York: Cambridge, 14-59.

con los regímenes autoritarios del pasado refundando las naciones desde nuevas constituciones democráticas. En 1985, la dictadura militar brasileña acabó y, como resultado de este cambio político profundo, se planteó la elaboración de una nueva Constitución para el país.

Enmarcada por este contexto histórico, la Constitución brasileña de 1988 se posicionó de modo antitético al autoritarismo y patrimonialismo⁵⁴³ que dominaban en el país. En este escenario de transición democrática, el texto constitucional absorbió el espíritu progresista de la época⁵⁴⁴, garantizando un rol extenso de derechos sociales a los pueblos indígenas de una manera sin precedentes en la historia constitucional brasileña.

En esta labor de refundar el país librándose del pasado autoritario, el derecho buscó el elemento original de la nación, lo que había más en lo interior y profundo. Con ello, los pueblos indígenas y sus demandas ganaron una posición central en este proceso⁵⁴⁵. Los derechos de los pueblos indígenas, y con principal hincapié en su derecho a la tierra, se convirtieron en la piedra angular de este nuevo paradigma jurídico constitucional en Brasil.

De ese modo, el proceso constituyente y la Constitución representaron un marco en la aceleración de la historia⁵⁴⁶, concentrando un potencial de cambio muy intenso y de grandes repercusiones en un corto periodo de tiempo. Como resultado de este impulso en la refundación del país, y a través de la inserción de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución, se logró realizar «la reversión jurídica de una historia de despojos»⁵⁴⁷.

Este momento más propicio para la defensa y garantía de los derechos de los pueblos indígenas también fue marcado por un contexto internacional favorable. El avance en las discusiones sobre los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas y la protección del medio ambiente⁵⁴⁸ crearon un ambiente en ámbito nacional más atento a estas cuestiones y también a la mirada internacional respecto el país.

⁵⁴³ Britto, C. (2023) Abogado de derechos humanos especializado en causas indígenas. Entrevista realizada el 26 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁵⁴⁴ Silva, C. T. (2023) Profesor del departamento de Estudios Latino-Americanos (ELA) de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Córrego João Pereira. Entrevista realizada el 19 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁵⁴⁵ Lisboa, J. F. K. (2023) Doctor en Antropología Jurídica por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 13 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁵⁴⁶ Negri, Antonio. (2015) *O poder constituinte*. Ensaios sobre as alternativas da modernidade. 2.ed. Rio de Janeiro: Lamparina.

⁵⁴⁷ Stavenhagen, R. (1992) “La situación y los derechos de los pueblos indígenas de América.” En *América Indígena*, 1-2, México, Instituto Indigenista Interamericano, p. 80.

⁵⁴⁸ Lisboa, J. F. K. (2023) Doctor en Antropología Jurídica por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 13 de julio de 2023.

En ese sentido, cabe señalar el convenio n.169 de la Organización Internacional del Trabajo acerca de los derechos de los pueblos indígenas acordado en el año 1989⁵⁴⁹ y también la creciente relevancia de la preservación del bosque amazónico en las discusiones de los órganos internacionales⁵⁵⁰.

(ii) Poco tiempo antes, a principios de los años 70, irrumpió por toda Latinoamérica un movimiento de protagonismo de los pueblos indígenas en busca de sus derechos. Algunos autores se refieren a ese período como el renacimiento del movimiento indígena, la cuarta ola del movimiento indígena⁵⁵¹, o incluso la emergencia indígena⁵⁵². Este momento impulsó los pueblos indígenas a la arena internacional de los derechos humanos y también a los espacios internos de discusión y debate por sus derechos.

El movimiento indígena en Brasil se fortaleció a partir de los años 70 y 80⁵⁵³, en una difícil articulación de cientos de pueblos indígenas en contextos variados. En ese marco, líderes de distintos pueblos indígenas se reunieron en por lo menos tres encuentros en el año 1985 con el fin de debatir y votar un texto base para la elaboración de los derechos constitucionales de los pueblos indígenas en el país⁵⁵⁴.

Los líderes de los pueblos Apiaká, Apurina, Bakairi, Bororo, Fulni-ô, Guajajara, Guarani-Kaiowá, Irantxe Manoki, Kaingang, Karapotó, Karipuna, Kariri-Xokó, Kaxarari, Kayabi, Kiriri, Krenak, Makuxi, Manchineri, Munduruku, Pankararé, Pankararu, Pareci, Pataxó de Boca da Mata, Pataxó de Coroa Vermelha, Pataxó Hä-Hä-Häe, Rikbaktsá, Sateré Mawé, Suruí, Tapirapé, Tembé, Terena, Tikuna, Tukano, Umutina, Wassu, Xavante, Xokó, Xukuru-Kariri, Yaminawá y Yawanawá⁵⁵⁵ (en total, cuarenta y un liderazgos de todas las

⁵⁴⁹ OIT, Organización Internacional del Trabajo. (1989) *Convenio n. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Adoptada el 27 de junio de 1989.

⁵⁵⁰ Lunelli, I. C. (2023) Investigadora del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Doctora en Derecho, Política y Sociedad por la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC). Miembro de la Indigenous People Rights International (IPRI) en Brasil. Entrevista realizada el 20 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁵⁵¹ Lisboa, J. F. K. (2023) Doctor en Antropología Jurídica por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 13 de julio de 2023.

⁵⁵² Martí i Puig, S. (2007) “Emergencia de lo indígena en la arena política: ¿un efecto no deseado de la gobernanza?” En Martí i Puig, Salvador. ed. *Pueblos indígenas y política en América Latina: el reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: Fundación CIDOB, 127-147; Espinoza, F. (2017) “La lucha por el derecho a la participación política de los indígenas en América Latina.” *Revista Jurídica Direito & Paz*, Lorena, 9(36), 83-102.

⁵⁵³ Munduruku, D. (2012) *O caráter educativo do movimento indígena brasileiro (1970-1990)*. São Paulo: Paulinas.

⁵⁵⁴ Lacerda, R. (2008) *Os povos indígenas e a Constituinte (1987-1988)*. Brasília: Conselho Indigenista Missionário.

⁵⁵⁵ CIMI, Conselho Indigenista Missionário. (1985) *Porantim*, Brasília, jul./ago., 7(77-78), 5-6; Lacerda, R. (2008) *Os povos indígenas e a Constituinte (1987-1988)*. Brasília: Conselho Indigenista Missionário.

regiones del país) redactaron un conjunto de temas de necesaria observación por parte los parlamentarios constituyentes.

Además de los líderes indígenas, diversas asociaciones indígenas e indigenistas también participaron en la elaboración de un programa mínimo para los derechos de los pueblos en la Constitución. Bajo la conducción de la Unión de las Naciones Indígenas (UNI), el documento fue firmado por más de veintisiete asociaciones sindicales, profesionales y académicas: Asociación Brasileña de Antropología (ABA), Asociación Brasileña de Reforma Agraria (ABRA), Asociación Nacional de Apoyo al Indio del Rio Grande del Sur (ANAI-RS), Asociación Nacional de Docentes de la Enseñanza Superior (Andes), Casa del Estudiante Indígena (CEI), Central General de los Trabajadores (CGT), Central Única de los Trabajadores (CUT), Centro de Educación Popular del Instituto Sedes Sapientiae (Cepis), Centro de Trabajo Indigenista (CTI), Centro Ecuménico de Documentación e Información (CEDI), Comisión Pastoral de la Tierra (CPT), Comisión por la Creación del Parque Yanomami (CCPY), Comisión Pro-Indio de Acre (CPI-AC), Comisión Pro-Indio de São Paulo (CPI-SP), Comisión Pro-Indio de Sergipe (CPI-SE), Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (Contag), Consejo Indigenista Misionero (CIMI), Consejo Nacional de las Iglesias Cristianas de Brasil (Conic), Coordinación Ecuménica de Servicios (CESE), Federación de Órganos para Asistencia Social y Educacional (Fase), Grupo de Trabajo Misionero Evangélico (GTME), Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicas (IBASE), Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc), Movimiento de los Trabajadores rurales Sin Tierra (MST), Movimiento Nacional de Defensa de los Derechos Humanos (MNDH), Operación Anchieta (Opan), y Sociedad Brasileña por el Progreso de la Ciencia (SBPC)⁵⁵⁶.

Entre los aspectos esenciales descritos por estas asociaciones se destacan el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas como primeros habitantes del país, la demarcación y garantía de las tierras indígenas, el usufructo exclusivo de las tierras por los pueblos indígenas y el reconocimiento de las organizaciones sociales y culturales de los pueblos indígenas⁵⁵⁷.

Durante la Asamblea Nacional Constituyente, la participación indígena fue una constante. Los pueblos indígenas con sus adornos y pinturas corporales se reunían en los edificios del Congreso Nacional brasileño haciendo una presencia pública inaudita en la

⁵⁵⁶ Lacerda, R. (2008) *Os povos indígenas e a Constituinte (1987-1988)*. Brasília: Conselho Indigenista Missionário.

⁵⁵⁷ Santos, S. C. (1987) "Povos indígenas e a constituinte." *Ciência e cultura*, 39(2), 157-158; Cunha, M. C. (1987) *Os Direitos do Indio - ensaios e documentos*. São Paulo: Brasiliense.

historia del país⁵⁵⁸. Cerca de cuarenta líderes indígenas de los pueblos Erikbaktsa, Kamaiurá, Karajá, Kaxinawá, Kayapó, Kayapó Mentuktire, Krahô, Krenak, Terena y Xavante estuvieron presentes en las subcomisiones de los pueblos indígenas⁵⁵⁹, acompañando las discusiones parlamentarias, así como informando, alertando, articulando y movilizandolos movimientos indígenas⁵⁶⁰.

La participación indígena en el proceso de elaboración del texto constitucional fue muy representativa del momento histórico del país⁵⁶¹, marcando una combinación sin precedentes entre la participación indígena y la permeabilidad del campo político oficial a las demandas y reivindicaciones de los pueblos⁵⁶².

Al fin y al cabo, los esfuerzos realizados a través de la participación indígena y de instituciones indigenistas en las discusiones preconstituyentes, y también durante el proceso de negociación de la Constitución, fructificaron con la acogida de todas las demandas redactadas en el programa mínimo para los derechos de los pueblos indígenas. Así, la norma constitucional del artículo 231 incorporó como aspectos centrales la originalidad del derecho a la tierra; el mandato de demarcar y proteger tierras indígenas; el usufructo exclusivo sobre las tierras; y el reconocimiento de las organizaciones sociales, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones de los pueblos indígenas⁵⁶³.

(1.b) Actos producidos desde los tres poderes del Estado – Como resultado de la intensiva participación indígena en la elaboración del texto constitucional, junto a los factores coyunturales del momento histórico vivido, dos acciones estatales marcaron la trayectoria de cumplimiento del derecho a la tierra con un fuerte impulso hacia la materialización de la garantía territorial: (i) la promulgación de la Constitución brasileña de 1988, y (ii) la publicación del decreto n. 22 de 1991.

⁵⁵⁸ Oliveira, J. P. (2016) “Sem a tutela, uma nova moldura de nação. O pós-constituição de 1988 e os povos indígenas”. *Brasiliana – Journal for Brazilian Studies*, 5(1), 200-229.

⁵⁵⁹ Brasil. (1987) *Assemblea Nacional Constituyente (Atas de Comisiones)*. Subcomisión de los Negros, Poblaciones Indígenas, Personas Deficientes y Minorías. Anexo a la Ata de la 2.ª Reunión, 09 abr. 87.

⁵⁶⁰ Lacerda, R. (2008) *Os povos indígenas e a Constituinte (1987-1988)*. Brasília: Conselho Indigenista Missionário.

⁵⁶¹ Lunelli, I. C. (2023) Investigadora del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Doctora en Derecho, Política y Sociedad por la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC). Miembro de la Indigenous People Rights International (IPRI) en Brasil. Entrevista realizada el 20 de julio de 2023. Brasília (Brasil).

⁵⁶² Silva, C. T. (2023) Profesor del departamento de Estudios Latino-Americanos (ELA) de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Córrego João Pereira. Entrevista realizada el 19 de julio de 2023. Brasília (Brasil); Silva, F. A. B. (2023) Investigador del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Profesor del máster y doctorado en Derecho del Centro de Estudios Universitarios de Brasilia (CEUB). Doctor en Sociología por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 10 de agosto de 2023. Brasília (Brasil).

⁵⁶³ Brasil. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada en 5 de octubre de 1988.

(i) Desde el Poder Legislativo, se produjo el texto constitucional y con ello la norma del artículo 231 de la Constitución, que garantizó el derecho originario a las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas, e impuso la obligación del Estado de proceder con la demarcación y titulación de estas tierras.

La Constitución brasileña de 1988 inauguró un novedoso ciclo constitucional en Latinoamérica, marcando el inicio de un proceso que se expandió por toda la región y que culminó en las constituciones de Ecuador y Bolivia⁵⁶⁴. Así que algunos autores la identifican como el germen del nuevo constitucionalismo latinoamericano⁵⁶⁵.

De hecho, el texto constitucional elaborado en los años 1987 y 1988 representó un marco en el avance de valores como la democracia y los derechos humanos en Brasil y en la región, consagrando derechos emergentes como los derechos de los pueblos indígenas⁵⁶⁶. Considerando el historial de desarrollo de la política indigenista en Brasil, la Constitución marcó un cambio de paradigma y una inversión de perspectiva⁵⁶⁷ al reconocer a los pueblos como sujetos de derecho y habitantes originarios de las tierras que ocupan.

(ii) Desde el Poder Ejecutivo, el Ministro de Justicia Jarbas Passarinho elaboró en el año 1991 un decreto presidencial, firmado por el presidente Fernando Collor, que reguló por primera vez el procedimiento de demarcación de tierras indígenas alineado con los valores, principios y normas constitucionales. Este decreto sustituyó una normativa anterior del Estado⁵⁶⁸ que dificultaba la materialización de la obligación estatal de demarcar tierras⁵⁶⁹.

El primer efecto de la entrada en vigor del decreto fue la extinción del grupo interministerial que realizaba el control político de los procedimientos demarcatorios⁵⁷⁰. Este

⁵⁶⁴ Burckhart, T. (2016) *O constitucionalismo na América Latina. A refundação do Estado e as epistemologias do sul*. Curitiba: Prismas.

⁵⁶⁵ Wolkmer, A. C. (2011) "Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina." *Simpósio de direito constitucional da ABSCONST. IX. Anais eletrônicos*. Curitiba: ABDCONST, 143- 155; Wolkmer, A. C.; Fagundes, L. M. (2011) "Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico." *Pensar*, Fortaleza, 16(2), 371-408; Burckhart, T. (2016) *O constitucionalismo na América Latina. A refundação do Estado e as epistemologias do sul*. Curitiba: Prismas.

⁵⁶⁶ Pisarello, G. (2011) *Un largo Termidor: historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición.

⁵⁶⁷ Lisboa, J. F. K. (2023) Doctor en Antropología Jurídica por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 13 de julio de 2023.

⁵⁶⁸ Brasil. (1987) *Decreto n. 94945*, de 23 de septiembre de 1987.

⁵⁶⁹ Marés, C. (2021) *Demarcação das terras indígenas e seus entraves*. En Cunha, M. C.; Magalhães, S. B. & Adams, C. org. (2021) *Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças*. São Paulo: SBPC.

⁵⁷⁰ Barretto Filho, H. T. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Tapeba. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

grupo muchas veces impedía por completo la ejecución de los procedimientos de demarcación a través de la mediación de los más diversos intereses de sectores del gobierno y las aspiraciones de los sectores económicos que influyen y presionan el aparato estatal. Así que la regularización de la garantía territorial indígena era obstaculizada de modo autoritario y arbitrario por el hecho de que contrariaba los intereses de los grupos dominantes.

El decreto n. 22 de 1991⁵⁷¹ inauguró un cuerpo legal infraconstitucional que regulaba el debido procedimiento administrativo⁵⁷² que había que seguir para la ejecución de la política territorial indigenista en observancia de los valores, principios y normas constitucionales⁵⁷³. Esta normativa logró establecer de modo técnico un patrón operacional, legal y administrativo⁵⁷⁴ para ser seguido por los diversos actores, públicos o no, involucrados en las etapas del procedimiento demarcatorio.

Todo este marco jurídico, administrativo, técnico y operacional implicó una gran estabilidad práctica y seguridad jurídica en los procedimientos de demarcación de tierras indígenas en el país. De hecho, debido a los rigores impuestos por el decreto n. 22 de 1991, muchas tierras indígenas posteriormente cuestionadas en procesos judiciales lograron resistir a las contestaciones de terceros no indígenas⁵⁷⁵.

El decreto n. 22 hace parte del cuerpo normativo más antiguo en Brasil respecto a las demarcaciones de tierras indígenas, lo que acredita la importancia y el impacto de sus efectos en la normativa infraconstitucional acerca del tema. Desde su publicación, este acto legal implicó el incremento de la estabilidad en la estructura procedimental, además de impulsar la profesionalización, la burocratización, la tecnificación y la rutinización de la práctica administrativa de demarcar tierras indígenas en el país⁵⁷⁶.

También cabe señalar que, a pesar de que el decreto n. 22 haya sido utilizado para demarcar numerosas, extensas e importantes tierras indígenas en el país, esta normativa

⁵⁷¹ Véase Brasil. (1991) *Decreto n. 22*, de 4 de febrero de 1991.

⁵⁷² Lisboa, J. F. K. (2023) Doctor en Antropología Jurídica por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 13 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁵⁷³ Barretto Filho, H. T. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Tapeba. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

⁵⁷⁴ Silva, C. T. (2023) Profesor del departamento de Estudios Latino-Americanos (ELA) de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Córrego João Pereira. Entrevista realizada el 19 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁵⁷⁵ Silva, C. T. (2023) Profesor del departamento de Estudios Latino-Americanos (ELA) de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Córrego João Pereira. Entrevista realizada el 19 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁵⁷⁶ Barretto Filho, H. T. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Tapeba. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

también posee imperfecciones, pues alejaba los pueblos indígenas de una participación directa en el procedimiento⁵⁷⁷. De ahí que el decreto tampoco debe ser acreditado como la única razón para el ascenso observado en la trayectoria de demarcaciones.

Sin embargo, a partir de la publicación del decreto presidencial n. 22, a partir de 1991, la cantidad de tierras indígenas en el país creció de modo intensivo, generando un impacto innegable en la trayectoria de desarrollo de los procesos de demarcación de tierras.

(1.c) Impacto en la trayectoria de las demarcaciones – La Constitución de 1988 confiere al derecho a la tierra un doble carácter, pues representa tanto una garantía de los pueblos indígenas del país como también una obligación del Estado. A partir de estas bases constitucionales, el ánimo conferido al desarrollo de los procesos demarcatorios se traduce a partir de los datos analizados como el inicio de un proceso de ascenso.

El año 1991 representa un marco para el desarrollo de los procesos de demarcación de tierras indígenas en Brasil. La entrada en vigor del decreto n. 22 de 1991, anclado en la norma constitucional del artículo 231, impulsó un incremento material en la política territorial indigenista sin precedentes en la historia brasileña. El aumento significativo en la cantidad anual de tierras indígenas homologadas⁵⁷⁸ que se nota en este año es la primera prueba de este impacto positivo.

Otro resultado que se puede atestiguar en las representaciones gráficas de la trayectoria demarcatoria es la gran concentración de hectáreas de tierras indígenas demarcadas en el período los 90, más concretamente, entre los años 1991 y 1999⁵⁷⁹. Este momento representa cerca de $\frac{1}{3}$ del total de las hectáreas de tierras indígenas demarcadas en Brasil en el período de cincuenta años analizado en esta tesis (1973-2022). Además de eso, otros efectos beneficiosos pueden ser medidos en este mismo período.

Considerando la compleja variación de los procesos en las cuatro etapas del procedimiento demarcatorio, el período entre 1991 y 1998 representó un momento en que el aumento de las homologaciones de tierras indígenas coincidió con la más intensa disminución de las otras etapas⁵⁸⁰. Esto hace intuir que la mayor intensidad en la finalización de los procedimientos de demarcación conllevó un impulso positivo también en las fases intermedias del procedimiento.

⁵⁷⁷ Ricardo, C. A; Marés, C. F. (1996) Decreto do Medo. *Folha de São Paulo*, 5 de febrero de 1996.

⁵⁷⁸ Véase el gráfico n. 3 presente en la sección 3.1.

⁵⁷⁹ Véase el gráfico n. 6 presente en la sección 3.1.

⁵⁸⁰ Véase el gráfico n. 1 presente en la sección 3.1.

Respecto a la celeridad procesal en las etapas de la trayectoria demarcatoria, el período entre 1991 y 1999 marcó una notable disminución del tiempo de duración de los procesos, acreditados a través de las representaciones gráficas de la celeridad general, combinada entre los tres intervalos de las demarcaciones⁵⁸¹, y también cuando son analizados en particular los gráficos de la celeridad en los períodos de identificación⁵⁸², declaración⁵⁸³ y homologación⁵⁸⁴.

Finalmente, el año 1999 también marca el desarrollo histórico del cumplimiento del mandato constitucional de demarcar tierras indígenas por representar el pico de toda esta trayectoria de cincuenta años. En este año se puede observar en los gráficos de las etapas de demarcación a través de los años⁵⁸⁵ el culmen presente en la línea de tendencia de los procesos.

(1.d) Incremento en el grado de cumplimiento del derecho a la tierra – El aumento en el desarrollo de la política territorial indigenista llevó a un incremento significativo en el grado de cumplimiento del derecho constitucional a la tierra. El período entre 1991 y 1999 está marcado en la trayectoria de las demarcaciones como un momento de ascenso en la ejecución de la política demarcatoria y, por ende, en el cumplimiento del mandato constitucional.

En ese sentido, con el fin de analizar cómo se dio el desarrollo de ese fenómeno en el tiempo es imprescindible examinar la coyuntura del momento. Así que el fenómeno de ascenso resulta tanto de los actos estatales señalados en el punto (1.b) como también de todo un contexto que lo hizo posible.

Pese a la poca afinidad política con la cuestión de los pueblos indígenas, el Presidente Collor fue responsable de las mayores cifras de demarcación de tierras indígenas en toda la trayectoria analizada. En 1991, el Presidente decretó un nuevo marco regulatorio del procedimiento de la demarcación⁵⁸⁶, que impulsó de modo significativo el cumplimiento de esta obligación constitucional. La inesperada inclinación del Presidente a la ejecución de la política territorial indigenista en el país está relacionada con un contexto internacional muy particular en la época de su mandato.

En 1992, se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, también conocida como la Cumbre de la

⁵⁸¹ Véase el gráfico n. 7 presente en la sección 3.1.

⁵⁸² Véase el gráfico n. 8 presente en la sección 3.1.

⁵⁸³ Véase el gráfico n. 9 presente en la sección 3.1.

⁵⁸⁴ Véase el gráfico n. 10 presente en la sección 3.1.

⁵⁸⁵ Véanse los gráficos n. 3 y 4 presentes en la sección 3.1.

⁵⁸⁶ Barretto Filho, H. T. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Tapeba. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

Tierra, la Cumbre de Río, o la ECO-92. En ese marco, el fuerte reconocimiento estatal de los derechos de los pueblos indígenas y la intensiva demarcación de tierras indígenas⁵⁸⁷ sirvieron como propaganda para el gobierno, que se mostraba al mundo como una gestión preocupada con los pueblos y el medio ambiente⁵⁸⁸.

Después de momentos de inestabilidad con el *impeachment* del Presidente Collor, en 1995 fue electo un nuevo presidente para el país. Fernando Henrique Cardoso fue el presidente más favorable y sensible a los pueblos indígenas y por ende a las demarcaciones de tierras⁵⁸⁹. Su formación como sociólogo y el hecho de estar casado con una antropóloga militante de la cuestión indígena⁵⁹⁰ son factores relevantes para analizar tanto su actuación como jefe del Poder Ejecutivo como la orientación dada respecto a la política demarcatoria en el comienzo de su primer mandato.

En 1996, se desarrolló el Proyecto Integrado de Protección a las Poblaciones y Tierras Indígenas de la Amazonía Legal (PPTAL), responsable, entre otras cosas, de un presupuesto significativo para el desarrollo de medidas de protección de la Amazonía, como la demarcación de tierras indígenas en la región⁵⁹¹. Los aportes financieros provinieron principalmente de Alemania, el PNUD y el Banco Mundial.

Como consecuencia de la inversión de cerca de 22 millones de dólares⁵⁹², las demarcaciones de tierras indígenas en la Amazonía brasileña se intensificaron. En el contexto amazónico, los procedimientos se desarrollaron de manera muy proactiva, en especial por la posibilidad de demarcarse grandes porciones de tierra, pues en la amplitud de la jungla la demarcación no chocaba con los intereses de los terratenientes, las grandes corporaciones, ni con las aspiraciones inmediatas de las élites políticas y económicas del país⁵⁹³.

⁵⁸⁷ Lunelli, I. C. (2023) Investigadora del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Doctora en Derecho, Política y Sociedad por la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC). Miembro de la Indigenous People Rights International (IPRI) en Brasil. Entrevista realizada el 20 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁵⁸⁸ Villares, L. F. (2023) Procurador General de la Fundación Nacional de los pueblos indígenas (FUNAI) entre 2005 y 2007. Entrevista realizada el 21 de junio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁵⁸⁹ Baines, S. G. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 25 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁵⁹⁰ Silva, F. A. B. (2023) Investigador del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Profesor del máster y doctorado en Derecho del Centro de Estudios Universitarios de Brasilia (CEUB). Doctor en Sociología por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 10 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

⁵⁹¹ Silva, C. T. (2023) Profesor del departamento de Estudios Latino-Americanos (ELA) de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Córrego João Pereira. Entrevista realizada el 19 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁵⁹² PPTAL, Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (2005) *PPTAL*. Disponible en: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/pptal-projeto-integrado-de-protecao-populacoes-e-terras-indigenas-da-amazonia>

⁵⁹³ Silva, C. T. (2023) Profesor del departamento de Estudios Latino-Americanos (ELA) de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Córrego João Pereira. Entrevista realizada el 19 de julio de 2023. Brasilia (Brasil); Villares, L. F. (2023) Procurador General de

En resumen, en este período de los años 90 se juntaron diversos factores, como la articulación del movimiento indígena desde la constituyente, los debates ambientales, la cooperación internacional⁵⁹⁴, una mayor sensibilidad del sistema político partidista y los movimientos de la sociedad civil⁵⁹⁵. En conjunto, estos factores fueron capaces de crear una condición política favorable para una intensa materialización de la política demarcatoria.

(1.e) Observancia de los compromisos constitucionales – La materialización de una agenda y obligación presentes en una norma de la Constitución en particular implica el cumplimiento y fortalecimiento de todo el texto de la Constitución. Por la inherente interconexión entre los contenidos normativos, el buen cumplimiento de un derecho o la ejecución de una obligación constitucional conllevan el fortalecimiento y estabilización del orden jurídico anclado en el texto constitucional.

A pesar de que el artículo 231 deja muy claro el mandato dirigido al Estado de poner en práctica una política demarcatoria con el fin de materializar la garantía territorial de los pueblos indígenas, el cumplimiento de esa política de tierras no repercute sólo en atender al derecho escrito en la norma positiva. Más allá del efecto práctico observado en el desarrollo de la política territorial indigenista del Estado, el cumplimiento del artículo 231 tiene relevancia en la realización de otras garantías y valores consagrados en la Constitución. Es decir, el cumplimiento del derecho a la tierra necesita y también genera el cumplimiento extendido de otros derechos constitucionales relacionados directa o indirectamente con su contenido.

Así, el ascenso en el grado de cumplimiento del derecho a la tierra y su instrumento de materialización (la demarcación de tierras indígenas), implica necesariamente el beneficio de los demás derechos indígenas y ambientales. Es decir, los derechos constitucionales de los pueblos indígenas de mantener y desarrollar sus propias costumbres, modos, culturas y lenguas (art. 231 de la Constitución de 1988) son fortalecidos, garantizados e incrementados en su posibilidad práctica de materializarse a través del cumplimiento del derecho a la tierra.

De la misma manera, el derecho constitucional al medio ambiente sano y equilibrado para el disfrute y beneficio de toda la sociedad brasileña (art. 225 de la Constitución de 1988)

la Fundación Nacional de los pueblos indígenas (FUNAI) entre 2005 y 2007. Entrevista realizada el 21 de junio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁵⁹⁴ Barretto Filho, H. T. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Tapeba. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

⁵⁹⁵ Silva, F. A. B. (2023) Investigador del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Profesor del máster y doctorado en Derecho del Centro de Estudios Universitarios de Brasilia (CEUB). Doctor en Sociología por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 10 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

también es contemplado en relación con la realización del derecho a la tierra. Estos dos derechos se encuentran interconectados, de modo que la materialización de uno conlleva necesariamente a la realización del otro y viceversa⁵⁹⁶.

Esta interconexión entre los derechos indigenistas y medio ambientales hace que la red de derechos constitucionales se beneficie como un todo del cumplimiento del mandato constitucional de demarcar tierras indígenas. Así, la materialización del derecho a la tierra en su condición de piedra angular de la Constitución impacta en la consolidación de todo el entramado constitucional.

En la conclusión del ciclo de ascenso aquí planteado cabe señalar que la interrelación entre los impactos en los compromisos constitucionales aquí descritos (1.e) y la retroalimentación de los agentes de sedimentación (1.a) sufrió un proceso de bifurcación muy pronunciado, simbolizado en el diagrama 16 por una flecha gris atravesada por un rayo.

Por un lado, siguiendo el camino positivo, el desarrollo del ascenso en la materialización del derecho a la tierra conllevó un incremento generalizado, moviendo todo el proceso cíclico de fortalecimiento, convalidación y estabilización del texto constitucional, en otras palabras, la sedimentación.

Pese a ello, por el otro lado, en la contraparte, el incremento práctico de las garantías materiales y territoriales de los pueblos indígenas generó una reacción (un contragolpe) de los sectores anti-indígenas en el país. Con ello, el ciclo de sedimentación sufrió una ruptura en su continuidad y dio inicio a los subsecuentes ciclos de erosión constitucional.

Como prueba de la interrelación, siguiendo el camino positivo, cabe subrayar que el desarrollo del ciclo de ascenso impulsó todavía más el incremento de la participación indígena, que a su vez fue un factor crucial para el inicio del ciclo (1.a.ii). Con ello, queda claro que el proceso logró retroalimentarse, pese al contragolpe del frente anti-indígena, que fue capaz de revertir la dirección del movimiento del ciclo, desde una sedimentación hacia una erosión.

Sin embargo, como prueba de la ruptura del ciclo, siguiendo la línea contraria a las tendencias anteriores, se desarrollaron los tres ciclos subsecuentes de erosión constitucional, profundizando el impacto negativo de acciones estatales y extraestatales en contra de la materialización de la garantía territorial de los pueblos indígenas en Brasil.

⁵⁹⁶ Gonçalves, D. O. D. Espinoza, F. Dornelles, C. J. H. C. (2020) “Povos indígenas e meio ambiente: o conflito aparente de direitos no caso povos Kaliña e Lokono versus Suriname.” *Revista Direitos Culturais*, Santo Ângelo, 15(36), 307-327.

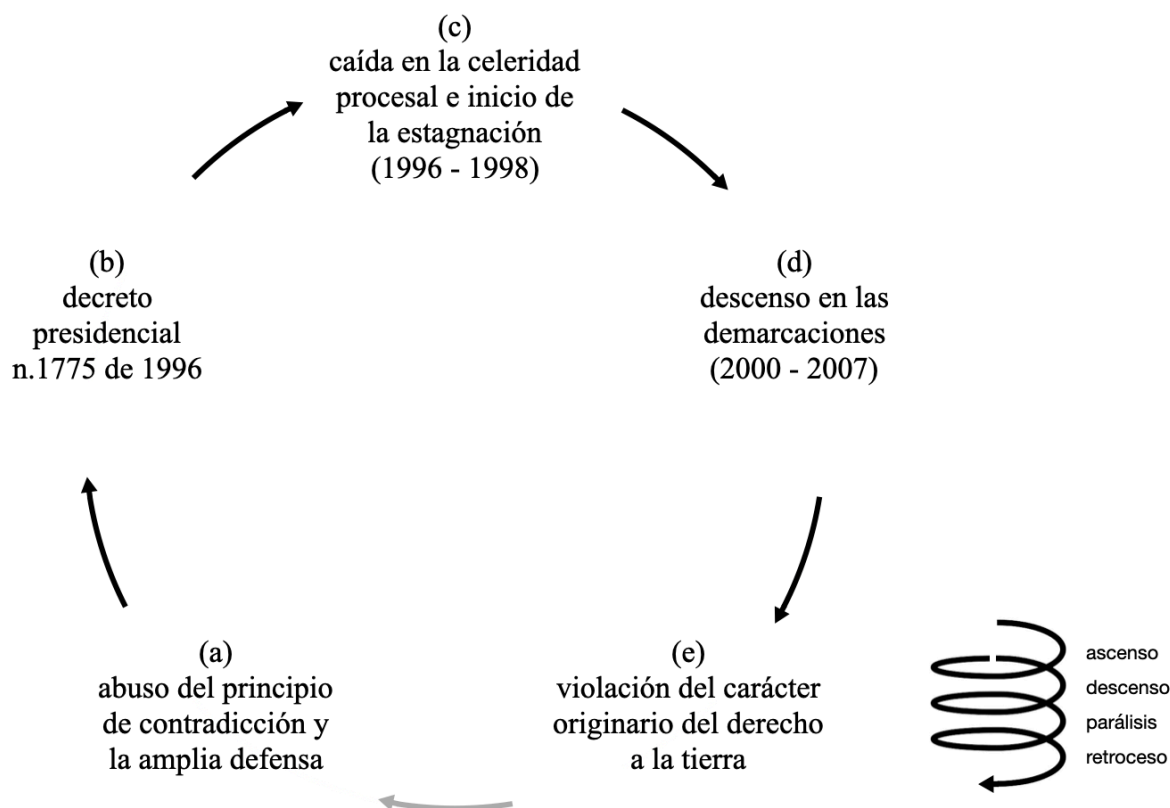
(2) Ciclo de descenso – A través de la emergencia de un contrapunto en la tendencia acumulada de materialización del derecho a la tierra y los procesos de demarcación de tierras indígenas, con el tiempo, el ciclo de sedimentación constitucional ha encontrado importantes barreras para su desarrollo.

La ejecución de un ciclo de erosión constitucional, impulsado por sectores políticos y económicos contrarios al derecho de los pueblos indígenas a sus tierras tradicionales, comenzó a marcar una disputa de fuerzas contrapuestas. Así, el cumplimiento de la obligación constitucional de proteger y demarcar las tierras indígenas en Brasil se convirtió en un gran reto.

Este proceso de contraofensiva tiene sus orígenes entre los años de 1995 y 1996, superponiéndose de esa forma al ciclo de intensa materialización examinado anteriormente. De este embate, resultado de la acumulación de estímulos opuestos al cumplimiento del derecho a la tierra, resultó la disminución del ritmo de las demarcaciones de tierras indígenas en el país.

Entre los años 2000 y 2007 se observó el inicio de la disminución en el ánimo demarcatorio. Este período de la trayectoria de las demarcaciones está relacionado con un contexto de crecimiento de una oposición articulada en contra de la realización de los derechos de los pueblos indígenas en Brasil. Se trata de un momento que marca la desaceleración del desarrollo de la política territorial indigenista en Brasil, aquí nombrado como el ciclo de descenso.

Diagrama 17: ciclo de descenso en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil



Fuente: elaboración propia.

(2.a) Agentes de erosión de la norma constitucional – Como reacción a una ola creciente de las homologaciones y titulaciones de tierras indígenas en Brasil, los sectores económicos y políticos anti-indígenas empezaron influir con más intensidad en las tramas interiores del procedimiento administrativo demarcatorio. Estos grupos iniciaron una potente articulación política, marcando cada vez más su presencia en la política oficial del país.

La falta del derecho de contradicción en las normativas acerca de la demarcación de tierras movilizó este grupo a presionar por un cambio en el procedimiento. En efecto, en 1996, el Ministro de Justicia del Presidente Fernando Henrique Cardoso, Nelson Jobim, elaboró un decreto que reglamentó la intervención de terceros interesados en los procesos administrativos de demarcación.

Su justificación primordial se basó en la alegación de falta del derecho de contradicción en los procesos, lo que según él iría contra los principios y valores de la

Constitución brasileña. El ministro defendía que todo el procedimiento administrativo estaba viciado por la falta de participación de las partes procesales afectadas por la demarcación⁵⁹⁷.

Cabe señalar que, antes de su puesto de ministro, el diputado federal Nelson Jobim escribió una opinión jurídica para un proceso en el ámbito del Supremo Tribunal Federal que cuestionaba la constitucionalidad del decreto n. 22 de 1991⁵⁹⁸. En este parecer, Jobim sostenía que el decreto acerca del procedimiento administrativo de demarcación de tierras indígenas era incompatible con la Constitución, pues no incluía la garantía de contradicción, es decir, la participación de partes disidentes en el proceso. En diciembre de 1993, el STF decidió por unanimidad que el decreto n. 22 de 1991 era constitucional, ignorando la opinión elaborada por el diputado.

La Constitución de 1988 establece en el artículo 5, LV, que será garantizado a las partes de un litigio, en proceso judicial o administrativo, el derecho de contradicción y la amplia defensa⁵⁹⁹. Sin embargo, las especificidades del procedimiento administrativo de demarcación de tierras indígenas conllevan otros factores que alejan la aplicación del derecho de contradicción.

En primer lugar, no se trata de un procedimiento administrativo con partes contrapuestas, sino que se trata más bien un procedimiento administrativo declarativo. Es decir, se trata de un conjunto de actos de la Administración Pública que tienen como finalidad cumplir la obligación constitucional de demarcar tierras indígenas. En segundo lugar, como no hay partes contrapuestas, tampoco hay litigio, lo que aleja por completo la aplicación del derecho de contradicción presente en el artículo 5, LV, de la Constitución⁶⁰⁰.

De ese modo, el derecho fundamental de contradicción y amplia defensa no caben en el margen procedimental administrativo demarcatorio. Si así fuera, este derecho entraría en colisión directa con la ejecución del mandato constitucional de demarcar tierras indígenas, anclado en un derecho de carácter incontestable de los pueblos indígenas previsto en la Constitución.

De la misma manera, la garantía de la igualdad presente en el artículo 5 de la Constitución, tampoco puede colisionar con la diferencia constitucionalmente reconocida a los

⁵⁹⁷ Barretto Filho, H. T. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Tapeba. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

⁵⁹⁸ Brasil. (1993) *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 977/PA*. Ministro Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 17 de diciembre de 1993.

⁵⁹⁹ Brasil. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada en 5 de octubre de 1988.

⁶⁰⁰ Gaiger, J. M. G. (1994) *O contraditório no procedimento de demarcação de terras indígenas*. GER 3.17.23.004-2 - (SET/94), Câmara dos Deputados, Brasília.

pueblos indígenas. El texto constitucional siempre debe inferir la mejor y más extensiva interpretación de cualquier derecho fundamental, así que debe considerar el derecho a la igualdad vinculado a agregar las especificidades de los pueblos indígenas y no a rechazarlas.

De ahí que los pueblos indígenas en Brasil «(...) tienen derecho a la igualdad cuando la diferencia les discrimina, pero tienen derecho a la diferencia cuando la igualdad pone en peligro su identidad»⁶⁰¹. Por lo tanto, las especificidades del procedimiento administrativo de demarcación de tierras hacen que se cumplan los derechos de los pueblos indígenas, sin que haya necesidad de participación de terceros interesados.

Sin embargo, en 1996, como Ministro de Justicia, Jobim «al encontrar una situación de ambivalencia e indefinición, logró imponer su tesis y epistemología, basadas en percepciones y principios ético-políticos distintos de los que [los antropólogos] creíamos que guiaban las definiciones constitucionales»⁶⁰².

El uso instrumental de un derecho constitucional para dificultar la materialización de otro derecho constitucional y de una obligación del Estado puede representar una colisión mal intencionada entre normas. Este hecho va en contra los principios constitucionales de la integridad y unidad del texto, de ahí que represente un agente que genera erosión ante el derecho a la tierra.

(2.b) Actos producidos desde los tres poderes del Estado – En la reñida disputa política y jurídica acerca de la necesidad del derecho de contradicción en los procedimientos demarcatorios, la publicación del decreto presidencial n. 1775 de 1996 fue responsable de sellar la contienda con la inclusión de la participación de terceros en los procesos de demarcación de tierras indígenas.

El decreto n. 1775 de 1996, en el párrafo 8⁶⁰³, crea la posibilidad de que los estados y municipios en los cuales esté ubicada el área a ser demarcada participen del procedimiento desde su inicio hasta noventa días después de la identificación de la tierra. Además, el decreto amplía esta participación a los demás interesados, que pueden ser desde campesinos de las cercanías hasta grandes terratenientes y cualesquiera otros que se vean afectados por la demarcación.

⁶⁰¹ Gómez Isa, F. (2011) “Diversidad cultural y derechos Humanos desde los referentes cosmovisionales de los pueblos indígenas.” *Anuario Español de Derecho Internacional*, 27, p. 288.

⁶⁰² Barretto Filho, H. T. (2002) “Disciplinando a Diversidade Cultural: uma perspectiva antropológica sobre a Portaria 14” Fórum de Pesquisa Indigenismo e Antropologia da Ação: 25 anos identificando terras indígenas, XXIII Reunião Brasileira de Antropologia, Gramado, p. 11.

⁶⁰³ Véase Brasil. (1996) *Decreto n. 1.775*, de 8 de enero de 1996.

Conviene señalar que hay mucha divergencia respecto a los efectos generados por el decreto en los procesos de demarcación de tierras indígenas. (i) Si hay autores que destacan el decreto como un instrumento de fortalecimiento del procedimiento demarcatorio; (ii) también hay otros que lo entienden como un obstáculo a la finalización de los procesos.

Pese a los dos posicionamientos, estas interpretaciones no son necesariamente excluyentes entre sí. Al revés, la comprensión mutua de estas perspectivas puede llevar a una explicación todavía más rica y verosímil de los efectos observados a partir del decreto n. 1775/96.

(i) Desde una perspectiva más técnica e institucional, el decreto presidencial n. 1775 de 1996 puede ser defendido como una medida que trajo beneficios al procedimiento de demarcación de tierras indígenas⁶⁰⁴. Con esta normativa, fue instaurado un marco regulatorio acerca de las demarcaciones que logró dar estabilidad⁶⁰⁵ y respaldo procesal⁶⁰⁶ a la cuestión con la profesionalización, tecnificación, burocratización y rutinización administrativas⁶⁰⁷.

Además, el establecimiento del derecho de contradicción en el procedimiento confiere una estabilización del rito procesal, pues las personas interesadas en los efectos de este acto estatal no pueden alegar la falta de espacio para su participación y contestación⁶⁰⁸. La garantía de contradicción representa una conquista civilizatoria en la Constitución de 1988, visto que ésta rompe con un período histórico marcado por un régimen autoritario y antidemocrático⁶⁰⁹.

De ese modo, se puede entender que la inclusión de esta garantía constitucional ha convertido el procedimiento demarcatorio en un rito más limpio y claro⁶¹⁰, generando más transparencia y rigor técnico al proceso y más seguridad jurídica a la sociedad y los pueblos indígenas⁶¹¹. Se trata de un equilibrio tenue, pues «el proceso de demarcación no debe ser tan

⁶⁰⁴ Silva, C. T. (2023) Profesor del departamento de Estudios Latino-Americanos (ELA) de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Córrego João Pereira. Entrevista realizada el 19 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁰⁵ Lisboa, J. F. K. (2023) Doctor en Antropología Jurídica por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 13 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁰⁶ Villares, L. F. (2023) Procurador General de la Fundación Nacional de los pueblos indígenas (FUNAI) entre 2005 y 2007. Entrevista realizada el 21 de junio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁰⁷ Barretto Filho, H. T. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Tapeba. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁰⁸ Baines, S. G. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 25 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁰⁹ Britto, C. (2023) Abogado de derechos humanos especializado en causas indígenas. Entrevista realizada el 26 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶¹⁰ Antunes, P. B. (2012) *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas.

⁶¹¹ Britto, G. A. (2013) “Direitos e erros na demarcação de terras indígenas.” *Agrária USP*, São Paulo, 19, 34-60.

rápido para poder producir estudios incapaces de resistir la oposición de los grupos legitimados para la contradicción, tampoco debe ser tan lento que afecte a los derechos de los pueblos indígenas»⁶¹².

(ii) Desde una mirada distinta, más sociológica y garantista, el decreto presidencial n. 1775 de 1996 puede ser comprendido como una normativa que resultaría en la obstaculización de los procesos demarcatorios.

Con la inclusión del principio de contradicción y con la retroactividad de la participación de terceros en los procesos con tierras ya homologadas⁶¹³, el temor era que se produjera una reversión en la identificación y delimitación de los territorios⁶¹⁴ y se desencadenara una ola de inequidad sobre los pueblos indígenas con el objetivo de descomponer los derechos garantizados en la Constitución⁶¹⁵.

De hecho, este temor no se concretó como consecuencia inmediata del decreto⁶¹⁶. Sin embargo, el decreto forma parte de una secuencia de ciclos de erosión del derecho a la tierra que han agravado poco a poco la situación de la demarcación de tierras en el país.

El decreto cedió a los intereses de los terratenientes y las grandes empresas creando un verdadero espacio de participación con el fin de retrasar los procedimientos⁶¹⁷. El rito impuesto por esta normativa quedó demasiado burocrático⁶¹⁸, alargando el procedimiento con plazos mucho más amplios que los usualmente adoptados en otros procedimientos⁶¹⁹. Al fin y

⁶¹² Britto, G. A. (2013) “Direitos e erros na demarcação de terras indígenas.” *Agrária USP*, São Paulo, 19, p. 58.

⁶¹³ Ricardo, C. A.; Marés, C. F. (1996) Decreto do Medo. *Folha de São Paulo*, 5 de febrero de 1996; Santilli, M. (1997) “As terras indígenas e o decreto 1.775: balanço e perspectivas.” En Ricardo, F. P.; Santilli, M. (org.) *Terras Indígenas no Brasil: um balanço da era Jobim. Documentos do ISA*, n. 003, 7-17.

⁶¹⁴ Assies, W. (2007) *Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y la autonomía en tiempos de globalización*. En Martí i Puig, S. (ed.) *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: Fundació CIDOB.

⁶¹⁵ Ribeiro, D. (1996) “El indio y el brasileño” en Casanova, P. G. y Rosenmann, M. R. (coord.) *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 237-257.

⁶¹⁶ Silva, F. A. B. (2023) Investigador del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Profesor del máster y doctorado en Derecho del Centro de Estudios Universitarios de Brasilia (CEUB). Doctor en Sociología por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 10 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶¹⁷ Lunelli, I. C. (2023) Investigadora del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Doctora en Derecho, Política y Sociedad por la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC). Miembro de la Indigenous People Rights International (IPRI) en Brasil. Entrevista realizada el 20 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶¹⁸ Marés, C. (2021) “Demarcação das terras indígenas e seus entraves.” En Cunha, M. C.; Magalhães, S. B. & Adams, C. org. (2021) *Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças*. São Paulo: SBPC.

⁶¹⁹ Barié, C. G. (2003) *Pueblos Indígenas y derechos constitucionales: un panorama*. La Paz: Genesis; Ricardo, C. A.; Marés, C. F. (1996) Decreto do Medo. *Folha de São Paulo*, 5 de febrero de 1996.

al cabo, el decreto «no sólo no ha resuelto las pendencies judiciales anteriores, sino que ha generado otras»⁶²⁰.

Con ello, el decreto n. 1775 de 1996 representa el inicio de un conjunto de óbices que culminaron en un retroceso real en el cumplimiento de las demarcaciones. Como primer obstáculo en contra de la ejecución de la política territorial indigenista, cabe señalar que este decreto posee una normativa de argumentación rebuscada y articulada, no explícitamente en oposición a los derechos de los pueblos, sino que se encuentra disfrazada por la preocupación con la estabilidad y seguridad jurídica de los procedimientos demarcatorios.

(2.c) Impacto en la trayectoria de las demarcaciones – La participación de los estados, municipios y cualesquier terceros que se vean afectados en el procedimiento demarcatorio ha repercutido directamente en la duración de los procedimientos administrativos. La inclusión de plazos largos retrasó el desarrollo en los procedimientos de demarcación principalmente en el período de declaración de las tierras, pues éste se encuentra entre dos marcos esenciales para la intervención de terceros: la efectiva identificación y delimitación del área sobre la cual recae la pretensión indígena; y la ordenanza declaratoria emitida por el ministro de Justicia.

A partir de 1998, se observa un aumento considerable en la demora representada en gráficos durante el período de declaración. Si antes la demora rondaba los 300 días, a partir del 2000 las duraciones anuales de este intervalo ya superaban los dos años, alcanzando aproximadamente cinco años y medio en 2010.⁶²¹

A partir de 1996 también se puede observar gráficamente el inicio de una primera ola de acumulación de tierras indígenas estancadas en las etapas de demarcación, en particular las tierras en identificación⁶²². Esto supone un impacto dañino del decreto en el desarrollo de los procedimientos demarcatorios, pues el estancamiento de los procedimientos comienza a acumularse desde esta época.

Otro impacto observado se refiere al tamaño de las tierras indígenas que fueron demarcadas durante los años. El año 1998 marca el final de un período de crecimiento en el gráfico de las hectáreas demarcadas acumuladas⁶²³. A partir de 1999, en el final del período de ascenso, también se observa una caída en la cantidad de hectáreas homologadas⁶²⁴. Con ello,

⁶²⁰ Santilli, M. (1997) “As terras indígenas e o decreto 1.775: balanço e perspectivas.” En Ricardo, F. P; Santilli, M. (org.) *Terras Indígenas no Brasil: um balanço da era Jobim. Documentos do ISA*, n. 003, p. 8.

⁶²¹ Véase el gráfico n. 9 presente en la sección 3.1.

⁶²² Véase el gráfico n. 11 presente en la sección 3.1.

⁶²³ Véase el gráfico n. 5 presente en la sección 3.1.

⁶²⁴ Véase el gráfico n. 6 presente en la sección 3.1.

se infiere un efecto de disminución en el tamaño de las tierras indígenas a partir de este momento.

De hecho, cabe mencionar que este efecto observado también puede estar relacionado con un fenómeno previsible en el desarrollo de las demarcaciones de tierras: la concentración de las demarcaciones de grandes áreas justo al principio de la trayectoria. Esto puede ser explicado por la falta de impedimentos para la titulación de grandes áreas, principalmente en Amazonía, dada la falta de choque de intereses con los sectores económicos dominantes.

Naturalmente, la posibilidad de realizar la demarcación de grandes hectáreas destinadas al usufructo de los pueblos va disminuyendo a medida que la disposición de tierras es más pequeña y se alcanzan las franjas de expansión de la deforestación y la agroindustria. Así que el decreto n.1775/96 ha impactado en la disminución de las hectáreas demarcadas y también ha influido en la disminución de la extensión de tierras indígenas demarcadas.

(2.d) Disminución del grado de cumplimiento del derecho a la tierra – A pesar de marcar un período de oro en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas⁶²⁵, el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) representó también el inicio de un decaimiento en el vigor del cumplimiento de la obligación estatal de demarcar tierras indígenas en el país.

En la frontera entre los períodos de ascenso y descenso planteados en esta tesis, el gobierno de este Presidente resulta muy relevante para analizar qué pasó para que una ejecución tan significativa de la política territorial indigenista se convirtiera en una trayectoria en continua y progresiva decadencia.

Durante su gobierno, cinco enmiendas a la Constitución fueron realizadas con la intensa participación, articulación y apoyo del Presidente. Entre los resultados alcanzados por estas enmiendas, se puede mencionar la apertura de sectores estratégicos de la economía brasileña a la participación del capital privado. Como consecuencia directa de estos cambios, aumentaron los ataques contra los derechos constitucionales de los pueblos indígenas, asociados a la participación de los sectores económicos en la política⁶²⁶.

⁶²⁵ Entre 1989 y 1999, como ya fue señalado en el período de ascenso, fueron de demarcadas muchas y extensas tierras indígenas en Brasil. Este momento concentra casi 56% de la cantidad de tierras homologadas en todo el período de análisis de la tesis (1973-2022) y cerca de 69% de las hectáreas homologadas.

⁶²⁶ Dallari, D. A. (2009) *Os direitos humanos dos índios*. En Miras, J. T. *et al.* Makunaima grita! Terra Indígena Raposa Serra do Sol e os direitos constitucionais no Brasil. Rio de Janeiro: Beco do Azougue.

El gran temor que emerge desde esta época es que, en una de estas reformas constitucionales, «frente a la onda de inequidad que se desencadena»⁶²⁷ sobre los pueblos indígenas, el derecho constitucional a la tierra no fuera mantenido. En ese marco, se observan los primeros indicios en el país de la formación de un escenario de descomposición de las garantías conquistadas en la Constitución.

Cabe señalar también que, con la aprobación del decreto n. 22 de 1991, el procedimiento administrativo demarcatorio fue reglamentado para distribuir más competencias al órgano indigenista del Estado, la FUNAI, pero también se adjudicó más relevancia y atribuciones al Ministro de Justicia. Esto resultó en un fuerte incremento en las demarcaciones, pero también hizo que el rol de los ministros de Estado de Justicia fuera fundamental para la articulación política acerca del tema.

En ese marco, también es fundamental comprender la participación del Ministro de Justicia en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC), Nelson Jobim. Con un pasado de abogado en causas anti-indígenas⁶²⁸, logró hacer como ministro lo que no consiguió como abogado: incluir la necesidad de participación de terceros interesados en el procedimiento demarcatorio.

Con el final del gobierno FHC e inicio del gobierno Lula da Silva, a pesar de la conquista de un apoyo político más fuerte con el alineamiento de la causa indígena en la agenda del gobierno, la resistencia de los terratenientes y empresarios frente a los éxitos de las demarcaciones en los años 90 se fortalecía. A partir de los años 2000, el consenso político, jurídico y legislativo respecto a la política de regularización de tierras indígenas empezaba a fragilizarse y desgastarse⁶²⁹.

Con ello, pese a la existencia de un acuerdo político fuerte en el Ejecutivo para garantizar los derechos indígenas, este período está marcado por muchas contradicciones históricas. Junto al ascenso de un partido de centro izquierda por primera vez desde la redemocratización, se sumaba una participación más organizada de diputados y senadores

⁶²⁷ Ribeiro, D. (1996) “El indio y el brasileño” en Casanova, P. G. y Rosenmann, M. R. (coord.) *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 254.

⁶²⁸ Ricardo, C. A.; Marés, C. F. (1996) Decreto do Medo. *Folha de São Paulo*, 5 de febrero de 1996.

⁶²⁹ Silva, C. T. (2023) Profesor del departamento de Estudios Latino-Americanos (ELA) de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Córrego João Pereira. Entrevista realizada el 19 de julio de 2023. Brasilia (Brasil); Marés, C. (2021) “Demarcação das terras indígenas e seus entraves.” En Cunha, M. C.; Magalhães, S. B. & Adams, C. org. (2021) *Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças*. São Paulo: SBPC.

ruralistas. Mientras tanto, los frentes de expansión económica sobre la Amazonía avanzaban, presionando las tierras en ella ubicadas⁶³⁰.

Frente a todo eso, se montaban las estructuras para un escenario de descomposición de las conquistas constitucionales de los pueblos indígenas. Si no se lograban realizar enmiendas a la Constitución, el ataque proseguía desde el enfoque jurídico, a través de los cambios interpretativos impuestos a los sentidos y alcances de la norma del artículo 231.

(2.e) Violación de los compromisos constitucionales – La Constitución establece que la garantía territorial indígena es un derecho originario, es decir, no constituido por el poder que reconoce la misma, sino que representa una garantía ya instituida, es decir, un derecho anterior a los derechos⁶³¹. Así que el carácter originario significa que el derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil debe ser reconocido como anterior al propio derecho y la elaboración de las leyes.

Por ende, todo negocio jurídico realizado respecto a la disposición de los territorios indígenas es nulo, como lo reafirma el párrafo 6 del artículo 231 de la Constitución⁶³². De ese modo, el carácter de los procedimientos administrativos de demarcación de tierras indígenas es sólo declaratorio de un derecho preexistente, y no constitutivo del derecho.

El derecho a la tierra es claramente de los pueblos indígenas, razón por la cual cualesquiera de las pretensiones sobre sus tierras son infundadas. Así que no es necesario el principio de la contradicción en los procedimientos, pues el poder público «no necesita analizar contraargumentos para reconocer el carácter indígena de una tierra»⁶³³.

Frente a este aspecto fundamental al ensamblaje constitucional del derecho a la tierra, la inclusión de un momento en el procedimiento demarcatorio para la participación de terceros que se sienten amenazados por la materialización de la garantía territorial de los pueblos representa una ruptura del carácter originario del derecho a la tierra. Es decir, se trata de una

⁶³⁰ Silva, F. A. B. (2023) Investigador del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Profesor del máster y doctorado en Derecho del Centro de Estudios Universitarios de Brasília (CEUB). Doctor en Sociología por la Universidad Nacional de Brasília (UnB). Entrevista realizada el 10 de agosto de 2023. Brasília (Brasil).

⁶³¹ Marés, C. (2006) *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Curitiba: Juruá.

⁶³² Según el art. 231, §6, de la Constitución brasileña de 1988, «Son nulos y extintos, sin producir efectos jurídicos, los actos cuyo objeto sea la ocupación, el dominio y la posesión de las tierras a las que se refiere este artículo, o la explotación de las riquezas naturales del suelo, los ríos y los lagos que en ellas existan, salvo ante relevante interés público de la Unión, según lo disponga la ley complementaria, sin generar nulidad ni extinción el derecho a indemnización o acciones contra la Unión, salvo lo que disponga la ley, en cuanto a las mejoras derivadas de la ocupación de buena fe.» Brasil. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada en 5 de octubre de 1988.

⁶³³ Marés, C. (2021) “Demarcação das terras indígenas e seus entraves.” En Cunha, M. C.; Magalhães, S. B. & Adams, C. org. (2021) *Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças*. São Paulo: SBPC.

violación a un compromiso constitucional, con impactos más complejos, profundos y duraderos que el incumplimiento del derecho a la tierra.

La falta de reconocimiento del rasgo central del derecho a la tierra, la originalidad, influye en la inestabilidad constitucional de esta garantía, que es una de las piedras fundamentales de la estructura constitucional. Posteriormente, esto abrió camino para algunas inestabilidades en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas, como, por ejemplo, los cambios posteriores en la interpretación de la norma por el Supremo Tribunal Federal.

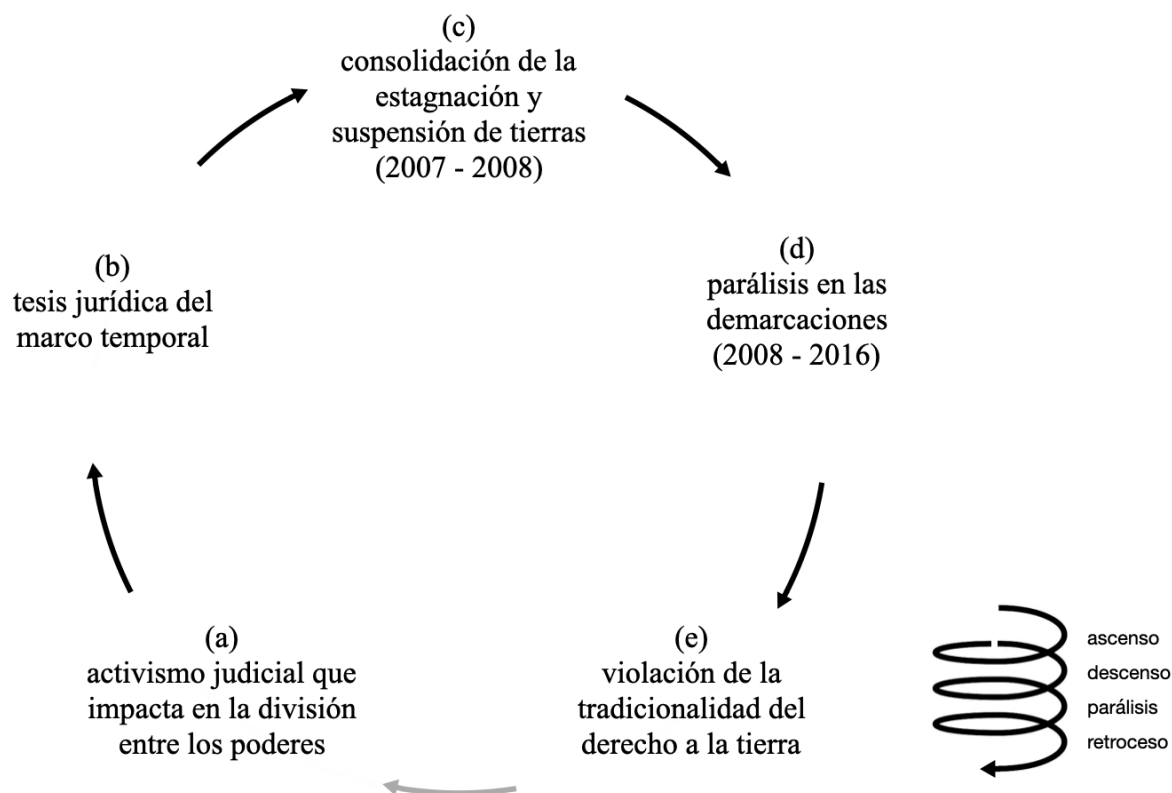
(3) Ciclo de parálisis – Entre los años 2007 y 2008, la coyuntura política del país empezó a cambiar como reacción a todo un proyecto de país que había logrado desarrollarse en las últimas décadas. Fue éste el origen en el tiempo de un período de intensa obstaculización de la trayectoria de demarcación de tierras indígenas que al final llevó a la completa parálisis de la política territorial indigenista en Brasil.

Se trata de un contexto histórico marcado por la articulación política en el Congreso Nacional de sectores económicos anti-indígenas como terratenientes, la agroindustria y las industrias minera y maderera. En ese momento, la bancada ruralista en pleno crecimiento en las dos cámaras del Legislativo Federal se convirtió en uno de los grupos más relevantes.

En ese periodo enmarcado entre los años 2008 y 2016, se acentuaron y profundizaron los procesos de erosión, comenzados en el período de descenso de modo más tímido y bajo simulacros jurídicos mejor formulados. Sin embargo, los ataques anti-indígenas pasaron a ser más claros en ese momento, y sus efectos en los procedimientos de demarcación todavía más evidentes y dañinos.

Los altibajos observados en la trayectoria de cumplimiento del derecho a la tierra se volvieron más inestables y la tendencia acumulada indicó una acentuada disminución del grado de ejecución de la política demarcatoria. La presente investigación se refiere a ese proceso de intensa desaceleración que camina hacia el completo estancamiento de los procesos demarcatorios como el ciclo de parálisis.

Diagrama 18: ciclo de parálisis en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil



Fuente: elaboración propia.

(3.a) Agentes de erosión de la norma constitucional – La armonía, el equilibrio y la independencia de los tres poderes de la República son aspectos centrales de sustentación del Estado de Derecho, la Democracia, la Justicia y el propio orden jurídico, con especial hincapié en el texto constitucional. La inestabilidad de estos pilares repercute en la producción de grandes impactos en la superficie del fenómeno jurídico, es decir, ocasiona un efecto negativo en la trayectoria de cumplimiento de los derechos.

La separación entre los poderes es uno de los principios básicos de la Constitución brasileña de 1988, así que violarla es una ofensa a un mandamiento específico, y también representa una insurgencia contra todo el sistema, generando la corrosión de la estructura maestra de la Constitución⁶³⁴.

⁶³⁴ Bandeira de Mello, C. A. (1994) *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros.

En ese marco, cabe señalar el papel de erosión del activismo jurídico que avanzó y se estableció como práctica común en las instituciones jurisdiccionales brasileñas. Frente a un escenario de fallo generalizado de los parlamentos⁶³⁵, que tiene sus reflejos en Brasil como una crisis de representación en el Poder Legislativo respecto a las aspiraciones de la población, el activismo judicial emergió como una reacción política equivocada y dañina del Poder Judicial.

El activismo judicial gana forma cuando el Poder Judicial excede el ámbito de su actuación impuesto por el ordenamiento constitucional⁶³⁶, infringiendo las líneas demarcatorias de su función jurisdiccional⁶³⁷. Por ende, esto ocasiona tanto un desequilibrio en la tripartición de los poderes⁶³⁸, como también la desvirtuación del contenido de la Constitución⁶³⁹.

Cabe mencionar que una tendencia creciente en la práctica jurisdiccional brasileña es conferir a las decisiones del Supremo Tribunal Federal efectos de norma⁶⁴⁰; es decir, la sentencia judicial de un caso específico tiene valor como norma jurídica de aplicación general. Esto representa un ejemplo patente del activismo judicial, al ampliar la interpretación de los valores, principios y derechos constitucionales a través de la creación de hipótesis no previstas en el texto constitucional positivado⁶⁴¹.

Un ejemplo clásico acerca de la pretensión de efecto normativo de las sentencias del Supremo Tribunal Federal brasileño es el caso de la demarcación de la tierra indígena Raposa Serra do Sol⁶⁴². En este caso, fueron establecidas diecinueve condicionantes aplicables para todos los casos de demarcación de tierras indígenas en el país. Así, una sentencia judicial ganó fuerza y legitimidad para imponer un nuevo marco regulatorio acerca de la cuestión territorial indígena en el país, creando incluso un aspecto ausente en el texto constitucional: el marco temporal.

⁶³⁵ Ferreira Filho, M. G. (2009) *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva.

⁶³⁶ Oliveira, R. A. (2019) “O ativismo judicial à luz da separação de poderes e da crise do parlamento na idade contemporânea.” En Pretto, R. S. et al. coords. *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura.

⁶³⁷ Ramos, E. R. (2010) *Ativismo judicial – parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva.

⁶³⁸ Pontes, J. B. G. P.; Teixeira, J. P. A. (2013) “A crise do direito legislado e o ativismo judicial como modelo de efetividade constitucional: entre promessas e riscos” En CONPEDI (ed.). *Teoria do Estado e da Constituição*. Florianópolis: FUNJAB; CONPEDI; UNINOVE, p. 99-124.

⁶³⁹ Sampaio Júnior, J. H. (2011) “Ativismo judicial: autoritarismo ou cumprimento dos deveres constitucionais?” En Fellet, A. L. F. et al. Orgs. *As novas faces do ativismo judicial*. Salvador: Juspodium, p. 403-429.

⁶⁴⁰ Mello, P. P. C. (2011) “Interferências extrajurídicas sobre o processo decisório do Supremo Tribunal Federal.” En fellet, A. L. F. et al. orgs. *As novas faces do ativismo judicial*. Salvador: Juspodium, p. 359-386.

⁶⁴¹ Pontes, J. B. G. P.; Teixeira, J. P. A. (2013) “A crise do direito legislado e o ativismo judicial como modelo de efetividade constitucional: entre promessas e riscos” En CONPEDI (ed.). *Teoria do Estado e da Constituição*. Florianópolis: FUNJAB; CONPEDI; UNINOVE, p. 99-124.

⁶⁴² Véase Brasil. (2009) Supremo Tribunal Federal. *Ação Popular n. 3388/RR*. Min. Carlos Ayres Britto. Brasília, 19 de marzo de 2009.

(3.b) Actos producidos desde los tres poderes del Estado – En el marco del juicio de la acción popular n. 3388/RR en el Supremo Tribunal Federal brasileño⁶⁴³, acerca de la demarcación de la tierra indígena Raposa Serra do Sol, fueron desarrollados en el 2008 diecinueve condicionantes que establecían un nuevo marco regulatorio con parámetros y límites nuevos para la ejecución de la política territorial indigenista en Brasil. Entre los límites más relevantes impuestos a los sentidos de la norma constitucional del artículo 231 elaborados en este juicio está el marco temporal.

Como ya se ha mencionado anteriormente, la tesis jurídica del marco temporal define una fecha límite (el día de la promulgación de la Constitución brasileña: el 5 de octubre de 1988) para el reconocimiento jurídico de las tierras indígenas, validando sólo las ocupaciones de los territorios por las comunidades indígenas, desde este día hacia atrás. La creación de este aspecto en la más alta cumbre del Poder Judicial marcó profundamente el rumbo de la trayectoria de cumplimiento de las demarcaciones de tierras en el país.

En el caso Raposa Serra do Sol, el Supremo Tribunal Federal asumió su rol como legislador positivo⁶⁴⁴. El tribunal extrapoló sus atribuciones⁶⁴⁵ porque no buscó meramente solucionar la controversia del caso específico, o sanear una interpretación equivocada del texto constitucional, sino que también elaboró un nuevo parámetro o regla no escrita en la Constitución acerca del tema. Así que es viable afirmar que el Poder Judicial innovó en una cuestión de derecho, invadiendo una competencia del Poder Legislativo.

Esta decisión judicial representó un verdadero punto de inflexión⁶⁴⁶ en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil, impactando en el desarrollo de esa política pública desde 2008. El movimiento ascendente del cumplimiento encontró en ese momento la más intensa caída desde su inicio en 1973.

Pese a ello, este proceso de intensa paralización de la ejecución del mandato constitucional de demarcar tierras indígenas debe ser analizado como resultado de la fragilización del consenso entre los tres poderes respecto al cumplimiento del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en el país. Así que el marco temporal representa más bien la

⁶⁴³ Véase Brasil. (2009) Supremo Tribunal Federal. *Ação Popular n. 3388/RR*. Min. Carlos Ayres Britto. Brasília, 19 de marzo de 2009.

⁶⁴⁴ Yamada, E. M.; Villares, L. F. (2010) “Julgamento da terra indígena Raposa Serra do Sol: todo dia era dia de índio.” *Revista Direito GV*, São Paulo, 6(1), 143-158.

⁶⁴⁵ Villares, L. F. (2023) Procurador General de la Fundación Nacional de los pueblos indígenas (FUNAI) entre 2005 y 2007. Entrevista realizada el 21 de junio de 2023. Brasília (Brasil).

⁶⁴⁶ Lisboa, J. F. K. (2023) Doctor en Antropología Jurídica por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 13 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

cristalización de la quiebra del consenso ocasionada por las presiones impuestas por grupos anti-indígenas como los terratenientes y ruralistas⁶⁴⁷.

Además de esta decisión paradigmática, la judicialización en general de los procesos demarcatorios implicó que el Poder Judicial se convirtiera en una estancia o fase del procedimiento, que es originalmente un procedimiento administrativo. Como consecuencia, un procedimiento que antes era relativamente sencillo y más corto se convirtió en una compleja y larga disputa judicial⁶⁴⁸.

La judicialización de los procesos demarcatorios representó el método más empleado en Brasil para mitigar e invalidar los derechos constitucionales de los pueblos indígenas. Se trata de una técnica de obstaculización que prospera a través del aparato jurídico burocrático brasileño, que crea un procedimiento de demarcación costoso y de difícil ejecución, repleto de trampas y amarras que hacen que casi todo pueda ser llevado a juicio⁶⁴⁹.

El Poder Judicial es utilizado, por lo tanto, para retrasar la aplicación de un derecho constitucional cristalino⁶⁵⁰. Este es uno de los principales obstáculos para el cumplimiento del derecho a la tierra de los pueblos indígenas⁶⁵¹. Con ello, el Derecho y la Administración de Justicia, al mismo tiempo que reconocen y garantizan derechos, los quitan y paralizan su cumplimiento práctico.

(3.c) Impacto en la trayectoria de las demarcaciones – Todo este contexto de elaboración de la tesis del marco temporal como parámetro a ser seguido por la política territorial indigenista en Brasil, y también la articulación más intensiva de grupos anti-indígenas en el campo político nacional, produjo duros impactos en el desarrollo de los procedimientos demarcatorios nuevos y antiguos.

En ese sentido, el 2007 marcó la trayectoria de las demarcaciones de tierras indígenas en el país como el año a partir del cual ninguno de los procedimientos demarcatorios iniciados

⁶⁴⁷ Silva, C. T. (2023) Profesor del departamento de Estudios Latino-Americanos (ELA) de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Córrego João Pereira. Entrevista realizada el 19 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁴⁸ Villares, L. F. (2009) *Direito e povos indígenas*. Curitiba: Juruá.

⁶⁴⁹ Marés, C. (2021) “Demarcação das terras indígenas e seus entraves.” En Cunha, M. C.; Magalhães, S. B. & Adams, C. org. (2021) *Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças*. São Paulo: SBPC.

⁶⁵⁰ Lisboa, J. F. K. (2023) Doctor en Antropología Jurídica por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 13 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁵¹ Marinho, C. P. (2023) Indígena del pueblo Guajajara. Coordinador-General de la Articulación y Promoción de la Política Territorial del Departamento de Demarcación territorial del Ministerio de los Pueblos Indígenas del Gobierno brasileño. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

logró ser finalizado⁶⁵². Esto señala el inicio de un proceso de consolidación de los efectos de la paralización en el desarrollo de la política territorial indigenista en el país.

En el 2008 se puede observar una consolidación más contundente del número de tierras indígenas estancadas en medio de sus procedimientos regulatorios. Esto está interrelacionado con un aumento más intenso en la representación de las tierras indígenas acumuladas a partir de este año⁶⁵³.

Observando la cantidad anual de tierras indígenas estancadas⁶⁵⁴ en el procedimiento de demarcación, se puede notar que la mayoría de aquéllas que aún se encuentran en trámite, es decir, llevan estancadas décadas, y fueron paralizadas entre 2007 y 2016. Esto hace que este período esté caracterizado como un momento de fuerte paralización del desarrollo de los procesos.

En el 2008 se nota también el aumento más significativo en el número de las tierras indígenas suspendidas⁶⁵⁵. Este fenómeno claramente resulta del juicio de la demarcación de la tierra indígena Raposa Serra do Sol, en el que fue convalidada la posibilidad de suspensión en juicio de los procedimientos de demarcación de tierras indígenas.

Respecto a las hectáreas de tierras indígenas demarcadas acumuladas en los años también se nota en el 2009 el inicio de un estancamiento en el montante⁶⁵⁶, indicando un bajo incremento en el área reservada a los pueblos indígenas en el país a partir de este año.

Además de todos estos indicadores del desarrollo de una parálisis en los procesos demarcatorios, cabe todavía destacar como significativo el 2012, año a partir del cual ninguna tierra iniciada logró completar los intervalos de identificación y homologación de tierras indígenas⁶⁵⁷. Todo esto implica que, en el período entre 2007/2008 y 2015/2016, la trayectoria de cumplimiento del mandato constitucional de demarcar tierras indígenas sufrió un intenso freno, que culminó en una completa parálisis demarcatoria.

(3.d) Disminución del grado de cumplimiento del derecho a la tierra – El contexto político más destacado en esa época, que puede estar relacionado con el fenómeno de parálisis observado en la trayectoria de las demarcaciones, fue la disputa por la sucesión de Lula da Silva a la presidencia de la República. En esa disputa, había un lado más preocupado con las

⁶⁵² Véase el gráfico n. 7 presente en la sección 3.1.

⁶⁵³ Véase el gráfico n. 11 presente en la sección 3.1.

⁶⁵⁴ Véase el gráfico n. 12 presente en la sección 3.1.

⁶⁵⁵ Véase el gráfico n. 11 presente en la sección 3.1.

⁶⁵⁶ Véase el gráfico n. 5 presente en la sección 3.1.

⁶⁵⁷ Véanse los gráficos n. 8 y 10 presentes en la sección 3.1.

pautas medio ambientales e indígenas, representado por la ministra de Medio Ambiente Marina Silva. Mientras tanto, había otro lado más preocupado con la agenda desarrollista, representado por la ministra de Minas y Energía Dilma Rousseff⁶⁵⁸.

La derrota de Marina Silva, que culminó en su salida del gobierno en 2008 y la consecuente victoria de Dilma Rousseff, marcan una coyuntura que influenció también la derrocada política de la agenda medioambiental e indígena en el espectro político de la izquierda nacional. Este momento representó una encrucijada histórica en el país, con la victoria de todo un proyecto enfocado en el desarrollo y en la expansión de la producción agroganadera⁶⁵⁹.

Cabe mencionar también que el período de parálisis coincide con el aumento de la representación de los terratenientes y la agroindustria en el Poder Legislativo Federal. A través del Frente Parlamentario de la Agroindustria (FPA)⁶⁶⁰, estos sectores de gran poder económico han logrado establecer su presencia y la ejecución de sus intereses dentro del Parlamento brasileño.

El frente fue creado en el 2007 y entre las legislaturas 2011-2014 y 2015-2018, la cantidad de parlamentarios inscritos creció cerca de 15%. Este aumento siguió en un ritmo ascendente en la siguiente legislatura con un 13% de crecimiento en el número de diputados y senadores vinculados⁶⁶¹. Desde entonces, el frente de la agroindustria ha trabajado en contra de los derechos de los pueblos indígenas, con especial hincapié en el derecho a la tierra y los procesos de demarcación de tierras.

Esta tendencia está relacionada con un contexto político de pérdida de un consenso político, jurídico y legislativo acerca del desarrollo de la política territorial indigenista⁶⁶². Así, el Poder Ejecutivo crea obstáculos jurídico-administrativos para el desarrollo de los procedimientos demarcatorios, el Poder Judicial cuestiona los sentidos y alcances del derecho a la tierra, y el Poder Legislativo empieza una fuerte articulación de intereses anti-indígenas en el Parlamento del país.

⁶⁵⁸ Villares, L. F. (2023) Procurador General de la Fundación Nacional de los pueblos indígenas (FUNAI) entre 2005 y 2007. Entrevista realizada el 21 de junio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁵⁹ Lisboa, J. F. K. (2023) Doctor en Antropología Jurídica por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 13 de julio de 2023. Brasilia (Brasil); Villares, L. F. (2023) Procurador General de la Fundación Nacional de los pueblos indígenas (FUNAI) entre 2005 y 2007. Entrevista realizada el 21 de junio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁶⁰ Véase la sección 1.2, tópico “h”, de la presente tesis.

⁶⁶¹ Brasil. (2022) *Frentes Parlamentares*. Congresso Nacional. Brasília. Disponible en: <https://www.congressonacional.leg.br/>

⁶⁶² Silva, C. T. (2023) Profesor del departamento de Estudios Latino-Americanos (ELA) de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Córrego João Pereira. Entrevista realizada el 19 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

La profundización de estos aspectos de erosión del derecho a la tierra de los pueblos indígenas lleva a una fractura constitucional progresiva que dificulta la reversión del proceso, y también facilita el agravamiento de la parálisis hacia un retroceso en la trayectoria de las demarcaciones de tierras indígenas en Brasil.

(3.e) Violación de los compromisos constitucionales – La tradicionalidad compone un rasgo fundamental del derecho a la tierra de los pueblos indígenas⁶⁶³. Este aspecto caracteriza la tierra indígena reconocida por el Estado brasileño a partir del vínculo de la tradición entre los pueblos y los territorios que ocupan. Así, se alejan de la composición constitucional del derecho los argumentos que defienden la necesidad de permanencia en el territorio para la configuración de la tierra como indígena.

El vínculo cultural, ancestral y espiritual de los pueblos es la clave para la distinción entre una tierra cualquiera y otra indígena. No se trata por tanto de una relación temporal, de permanencia ininterrumpida. Con ello, la tesis del marco temporal incumple la previsión constitucional que define las tierras indígenas desde el eje de la tradicionalidad.

En ese proceso de reescritura inconstitucional de la Constitución, el derecho a la tierra perdió sus aspectos fundamentales y esenciales para su ejecución. Además, toda la estructura del texto constitucional sufrió un impacto por ser éste también un ataque a la validación de lo que se encuentra escrito y positivado en la Constitución.

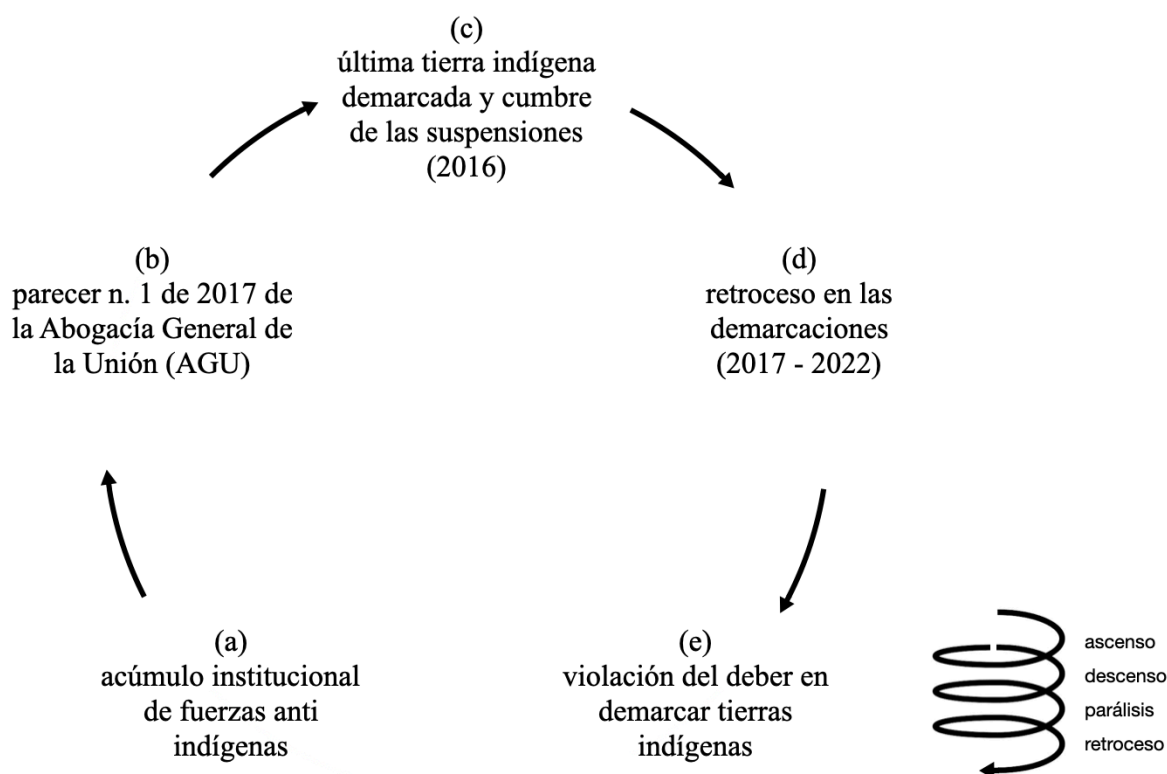
La violación de la tradicionalidad del derecho hace que haya una ruptura en un *continuum* de políticas territoriales indigenistas que tiene como finalidad la reparación de las violaciones causadas a los pueblos indígenas. La tesis del marco temporal hace que la continuidad del vínculo se rompa por una cuestión hermenéutica, lo que invalida el vínculo de los pueblos a la tierra y, por ende, la buena ejecución de la obligación constitucional de demarcar tierras indígenas en Brasil.

(4) Ciclo de retroceso – El origen de este último ciclo en la espiral de erosión constitucional sufrida por el derecho a la tierra remonta a los años 2015 y 2016, con un cambio profundo en la política brasileña. Las turbulencias entre los tres poderes de la República se volvieron cada vez más reñidas, y el derecho a la tierra se convirtió en una arena de intensas disputas jurídicas, normativas, políticas y económicas.

⁶⁶³ Véase la sección 4.1 de la presente tesis.

Entre los años 2017 y 2022 se nota además de la completa parálisis del desarrollo de los procedimientos demarcatorios, el inicio de un proceso marcado por la vuelta hacia atrás de los logros alcanzados en las décadas anteriores. Este periodo es referido en la presente investigación como el ciclo de retroceso.

Diagrama 19: ciclo de retroceso en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil



Fuente: elaboración propia.

(4.a) Agentes de erosión de la norma constitucional – Desde la promulgación de la Constitución de 1988, los intereses externos al aparato estatal poco a poco han logrado entremezclarse en la máquina pública brasileña. Antes guiada por los nuevos valores, principios y garantías constitucionales, el Estado brasileño trabajaba en base a un consenso político, jurídico y social para hacer cumplir las obligaciones presentes en la Constitución.

En los tres poderes de la República, las fuerzas antagónicas en contra de la titulación y demarcación de tierras de los pueblos indígenas han logrado presionar para obtener decisiones y acciones que atendieran sus aspiraciones e intereses.

En el Poder Ejecutivo, la elaboración de marcos normativos acerca del procedimiento administrativo de demarcación de tierras indígenas ha creado posibilidades y motivos procesales para la participación de terceros interesados y para la interposición de recursos. Todo eso en conjunto ocasionó el retraso, la obstaculización y la paralización de los procesos demarcatorios.

En el Poder Judicial, el revisionismo jurisprudencial y la judicialización excesiva de los procesos administrativos de demarcación de tierras han generado el cuestionamiento desmedido de las bases legales y constitucionales que sostienen y componen el derecho a la tierra.

En el Poder Legislativo, el ascenso de la representación parlamentaria de los sectores ruralistas, terratenientes y miembros de la agroindustria ha posibilitado la recuperación del control político de estos grupos sobre la ejecución de las demarcaciones de tierras indígenas. Esto resultó en una progresiva desaceleración del ritmo de cumplimiento de la política territorial indigenista hasta el punto de la total parálisis en el 2016.

La triple incursión en contra el derecho a la tierra y la demarcación de tierras indígenas en Brasil culmina con el final de un consenso político, jurídico y social progresivamente roto a través de los ciclos de erosión aquí examinados. Por ende, en contraposición al cumplimiento de las pautas indígenas, se han acumulado en las instituciones políticas del Estado un conjunto articulado de fuerzas anti-indígenas.

(4.b) Actos producidos desde los tres poderes del Estado – Frente a la acumulación de fuerzas anti-indígenas en la política institucional, durante el gobierno de Michel Temer, hubo una propuesta de elaboración de un nuevo decreto presidencial para cambiar las reglas acerca de la demarcación de tierras indígenas. El punto central que motivaba esta proposición era el fortalecimiento y aclaración de las soluciones para intereses conflictivos entre los pueblos indígenas e intereses individuales de terratenientes y del sector agroganadero⁶⁶⁴.

Sin embargo, la propuesta no prosperó y las aspiraciones de los sectores anti-indígenas buscaron otros medios para satisfacer sus intereses. Así que en el 2017 la Abogacía General de la Unión (AGU) publicó la opinión n. 1, con el fin de convalidar y extender los efectos de las condicionantes elaboradas en el marco del caso de la demarcación de la tierra indígena Raposa Serra do Sol.

⁶⁶⁴ Marés, C. (2021) “Demarcação das terras indígenas e seus entraves.” En Cunha, M. C.; Magalhães, S. B. & Adams, C. org. (2021) *Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças*. São Paulo: SBPC.

El objetivo de la opinión era establecer, de modo unilateral, intencionadamente anti-indígena⁶⁶⁵ y a través de un texto prolijo, mal escrito⁶⁶⁶ y por un medio completamente impropio para el fin que buscaba, un consenso jurídico sobre la aplicabilidad de las tesis jurídicas desarrolladas en el caso Raposa Serra do Sol. Según la opinión, el conjunto de las diecinueve condicionantes desarrolladas en la discusión del caso debería servir de parámetro para todos los procesos de demarcación de tierras indígenas subsecuentes, refundando todo un nuevo marco regulatorio sobre el tema.

Con ello, la intención fundamental fue reavivar los efectos perjudiciales de la tesis del marco temporal, que ha impactado en el procedimiento demarcatorio y también ha dañado a los propios pueblos indígenas y sus territorios. El fortalecimiento de esta tesis anti-indígena acaba incitando los conflictos territoriales y aumentando la tensión entre campesinos, madereros, *garimpeiros*, grilleros, terratenientes y los pueblos indígenas.

Con ello, a pesar de ser un documento inhábil, viciado, y que infringe la propia decisión del STF⁶⁶⁷, la opinión jurídica n.1 de 2017 de la Abogacía General de la Unión logró reanimar la tesis anti indígena del marco temporal, prolongando sus efectos dañinos sobre la cuestión territorial de los pueblos indígenas.

(4.c) Impacto en la trayectoria de las demarcaciones – El prolongamiento en el tiempo y espacio de los efectos del marco temporal, generado por toda una coyuntura anti-indígena en la política institucional del país, ha tenido impactos negativos en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas.

El 2016 representa un marco en el desarrollo de los procedimientos demarcatorios, pues se trata del año de demarcación de la última tierra indígena del período analizado (1973-2022). Además, este año también marca el pico del proceso de estancamiento total de las tierras indígenas identificadas y declaradas⁶⁶⁸.

Es decir, el 2016 es un momento indicativo de la paralización de las homologaciones. Además, ese año señala un estancamiento en las fases intermedias de los procedimientos demarcatorios. Así, el periodo marca la paralización completa de los procedimientos de demarcación, tanto en su resultado final como también en las etapas intermedias.

⁶⁶⁵ Silva, F. A. B. (2023) Investigador del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Profesor del máster y doctorado en Derecho del Centro de Estudios Universitarios de Brasilia (CEUB). Doctor en Sociología por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 10 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁶⁶ Lisboa, J. F. K. (2023) Doctor en Antropología Jurídica por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 13 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁶⁷ Brasil. (2018) *Nota técnica n. 02/2018-6CCR*. Ministério Público Federal. Brasília, 19 de febrero de 2018.

⁶⁶⁸ Véase el gráfico n. 11 presente en la sección 3.1.

También cabe señalar que, en el 2016, por primera vez en la trayectoria de ejecución de la política territorial indigenista, las tierras indígenas suspendidas a través de procesos judiciales generaron un déficit en la cantidad total acumulada de tierras indígenas demarcadas⁶⁶⁹. En otras palabras, ese fue el único año en que la cantidad de tierras homologadas fue negativa, con las suspensiones de tierras superando el montante demarcado en el año.

La acumulación del estancamiento total del desarrollo de las demarcaciones junto al crecimiento de la cantidad de tierras indígenas suspendidas judicialmente son los dos puntos de inflexión que indican con claridad el avance de un fenómeno de retroceso.

(4.d) Disminución del grado de cumplimiento del derecho a la tierra – El período de retroceso está marcado por un contexto de ruptura institucional, con el fin precipitado del gobierno de Dilma Rousseff a través del proceso de *impeachment* en 2016. Con el inicio del gobierno Temer, el equilibrio de poderes e influencias en la política cambió drásticamente, sepultando cualquier ilusión de cumplimiento u observancia de las garantías constitucionales de los pueblos indígenas.

Con la elección de Jair Bolsonaro para la presidencia de la República, se consolidó en los poderes Ejecutivo y Legislativo una iniciativa conjunta de ataque a los derechos de los pueblos indígenas, en particular el derecho a la tierra. El gobierno Bolsonaro representó desde diversos ángulos un regreso al pasado, con el fortalecimiento de la élite agraria y la generalización de violaciones tan frecuentes a la Constitución⁶⁷⁰ que el sentido de vulneración del texto constitucional se convirtió en algo banalizado.

El Ministro de Justicia del gobierno Bolsonaro, Sergio Moro, negó diversos procesos demarcatorios devolviéndolos a la FUNAI con base en la opinión n. 1 de 2017⁶⁷¹. A pesar de la completa ilegalidad e ilegitimidad formal de esta opinión jurídica para la producción de sus efectos, esta normativa sirvió de excusa jurídica para la obstaculización de la ejecución de la política demarcatoria. De hecho, la opinión n. 1 de 2017 sólo fue completamente invalidada y rechazada en 2020, produciendo sus efectos dañinos durante casi tres años.

⁶⁶⁹ Véase el gráfico n. 1 presente en la sección 3.1.

⁶⁷⁰ Oliveira, A. E. C. & Buzatto, C. C. (2020) “2019: em contraponto ao retorno à era das trevas, a esperança na teimosia e resistência indígena.” En CIMI, Conselho Indigenista Missionário. *Relatório violência contra os povos indígenas no Brasil - dados de 2019*. Brasília, 11-13.

⁶⁷¹ Marés, C. (2021) “Demarcação das terras indígenas e seus entraves.” En Cunha, M. C.; Magalhães, S. B. & Adams, C. org. (2021) *Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças*. São Paulo: SBPC.

En el poder Legislativo, fueron elaborados diversos proyectos de ley anti-indígenas y se promulgó una nueva legislación ambiental, impactando tanto esta cuestión como también los territorios y pueblos indígenas. El ímpetu del Parlamento en ese momento fue legislar con el fin de crear facilidades para la fragilización y precarización de los derechos de los pueblos indígenas⁶⁷².

A partir de la conjunción y articulación de estas fuerzas políticas institucionales anti-indígenas, la demarcación de tierras indígenas fue paralizada. Además, parte de los logros territoriales alcanzados a través del desarrollo de esta política indigenista fueron deshechos. Por todo eso, la presente investigación se refiere a este momento como el período de retroceso.

(4.e) Violación de los compromisos constitucionales – La confluencia entre los tres poderes de la República en la obstaculización, cuestionamiento y descomposición de la política demarcatoria conducida por el Estado brasileño resultó tanto en una parálisis de la trayectoria, como también en un retroceso de los logros alcanzados en los años 90 y 2000. En ese marco, esta medida revela una articulación conjunta entre los tres poderes cooptados por los intereses anti-indígenas de los grupos dominantes económica y políticamente en el país.

Más allá del incumplimiento de un derecho y mandato constitucionales, las incursiones y ataques realizados en contra del texto constitucional han producido daños a la estructura funcional y ejecutiva de la Constitución. La cuestión territorial de los pueblos indígenas en Brasil es un tema cuya complejidad conlleva aspectos mucho más amplios, afectando tanto la estructuración del Estado⁶⁷³ como también los procesos de constitución de los valores y el rol del país.

Con ello, la violación del deber constitucional de demarcar tierras indígenas desde las tres cúpulas del poder estatal impacta en la trayectoria de ejecución de la política territorial indigenista, además de engendrar un proceso de destrucción de la norma constitucional. Ese proceso, enmarcado por la descomposición de los derechos y garantías constitucionales, y también por el deterioro generalizado de la fuerza normativa y prescriptiva del texto constitucional, es referido en esta tesis como la erosión constitucional.

⁶⁷² Silva, F. A. B. (2023) Investigador del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Profesor del máster y doctorado en Derecho del Centro de Estudios Universitarios de Brasília (CEUB). Doctor en Sociología por la Universidad Nacional de Brasília (UnB). Entrevista realizada el 10 de agosto de 2023. Brasília (Brasil).

⁶⁷³ Oliveira, J. P. (2016) Sem a tutela, uma nova moldura de nação. O pós-constituição de 1988 e os povos indígenas. *Brasiliiana – Journal for Brazilian Studies*, 5(1), 200-229.

Siguiendo todo el desarrollo cíclico y en espiral de estos procesos continuados de sedimentación y erosión constitucionales, los altibajos presentes en la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil ganan contexto y correlaciones con algunos actos producidos desde los tres poderes del Estado.

En ese marco, la sistematización de los procesos de materialización y descomposición del derecho a la tierra fue conceptualizada desde la idea de un proceso marcado por ciclos consecutivos. Esta intuición no emerge sólo a partir de los datos analizados y del razonamiento desarrollado en esta tesis, sino que se comprueba desde otras perspectivas y percepciones acerca del fenómeno.

La confluencia de estas diversas intuiciones, junto al análisis de los ciclos aquí desarrollada, son factores que indican desde distintas perspectivas la naturaleza cíclica de los eventos involucrados en la materialización del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil.

De ese modo, hemos identificado por lo menos cuatro ciclos que se sobreponen y se entremezclan temporalmente a los ciclos de sedimentación y erosión. Son los ciclos (1) de cumplimiento de la Constitución, (2) de la FUNAI, (3) del movimiento indígena, y (4) de la articulación de fuerzas anti-indígenas.

(1) Respecto al grado de cumplimiento del texto constitucional son observados tres ciclos sucesivos. En un primer momento, como resultado de una reverberación del proceso constituyente⁶⁷⁴, el aparato estatal estaba alineado con el cumplimiento de los valores, principios y garantías escritos en la Constitución⁶⁷⁵. En un segundo momento, la articulación de los poderes trabajó para adecuar acciones y valores ausentes en el texto constitucional original a través de cambios interpretativos y enmiendas a la Constitución. Luego, en un tercer momento, los tres poderes de la República empezaron a violar de modo activo el texto constitucional⁶⁷⁶.

(2) La historia de funcionamiento de la FUNAI puede ser dividida en cuatro ciclos sucesivos. En un primer momento, antes de la Constitución de 1988, el órgano indigenista del

⁶⁷⁴ Lisboa, J. F. K. (2023) Doctor en Antropología Jurídica por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 13 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁷⁵ Silva, C. T. (2023) Profesor del departamento de Estudios Latino-Americanos (ELA) de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Córrego João Pereira. Entrevista realizada el 19 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁷⁶ Villares, L. F. (2023) Procurador General de la Fundación Nacional de los pueblos indígenas (FUNAI) entre 2005 y 2007. Entrevista realizada el 21 de junio de 2023. Brasilia (Brasil).

Estado se estaba construyendo basado en una política de integración y asimilación de los pueblos indígenas. En un segundo momento, empieza la reestructuración de la FUNAI con base en los nuevos valores, principios y garantías constitucionales. En un tercer momento, aumentan la capacidad y organización del órgano para la ejecución de la política territorial indigenista⁶⁷⁷. Finalmente, en un cuarto momento, se obstaculiza la actuación de la FUNAI a través de restricciones del presupuesto, asedio institucional y baja capacidad operacional⁶⁷⁸.

(3) Según Sonia Guajajara, la Ministra de los pueblos indígenas⁶⁷⁹, la trayectoria del movimiento indígena en Brasil puede ser dividida en tres ciclos sucesivos. En un primer momento, durante la constituyente, los liderazgos luchaban para la inserción de los derechos de los pueblos indígenas en el texto constitucional. Luego, en un segundo momento, el movimiento se enfocó en la lucha por la materialización de estos derechos conquistados a partir del proceso constituyente. Finalmente, en un tercer momento, la lucha está enfocada en el esfuerzo para no perder los derechos conquistados.

(4) Por último, cabe señalar que, como reacción a los logros territoriales alcanzados por los pueblos indígenas en Brasil, los sectores contrapuestos se han articulado para resistir e impedir el avance de la política territorial indigenista⁶⁸⁰. Este movimiento de articulación de fuerzas anti-indígenas puede ser dividido en tres ciclos sucesivos.

En un primer momento, hubo una reacción por parte de los grupos contrarios a los derechos de los pueblos indígenas, con una fuerte articulación para su entrada en la política institucional. Luego, en un segundo momento, estos sectores lograron instituir limitaciones más elaboradas y menos obvias al derecho a la tierra y los procedimientos de demarcación. Estos obstáculos estaban disfrazados como argumentos jurídicos bien elaborados. Finalmente, en un tercer momento, los ataques a los derechos de los pueblos indígenas en Brasil se

⁶⁷⁷ Silva, F. A. B. (2023) Investigador del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Profesor del máster y doctorado en Derecho del Centro de Estudios Universitarios de Brasilia (CEUB). Doctor en Sociología por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 10 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁷⁸ Lunelli, I. C. (2023) Investigadora del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Doctora en Derecho, Política y Sociedad por la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC). Miembro de la Indigenous People Rights International (IPRI) en Brasil. Entrevista realizada el 20 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁷⁹ Guajajara, S. (2013) “É hora de ir para cima, para o embate.” *Carta Capital*, 28 de septiembre de 2013. Disponible en: <https://www.cartacapital.com.br/politica/201ce-hora-de-ir-para-cima-para-o-embate201d-4865/>

⁶⁸⁰ Silva, C. T. (2023) Profesor del departamento de Estudios Latino-Americanos (ELA) de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Córrego João Pereira. Entrevista realizada el 19 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

convierten en acciones estatales muy directas, sin necesidad de revestir los intereses anti-indígenas con adornos jurídicos.

Frente al examen de todos estos ciclos de cumplimiento y deterioro del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil, queda aclarada la trayectoria larga de altibajos del cumplimiento del mandato constitucional de demarcar tierras indígenas en el país. El desarrollo de estos procesos cíclicos y continuos de materialización y descomposición de las normas, mandatos y agendas constitucionales revelan, más allá de las violaciones al derecho a la tierra, la profundización de un fenómeno de intensa erosión constitucional en Brasil.

A través de la sistematización de la historia jurídica, política y económica del cumplimiento de los procedimientos de demarcación de tierras indígenas, los altibajos observados en las representaciones gráficas han coincidido y se interrelacionan con un conjunto de acciones producidas desde los tres poderes del Estado hacia la descomposición del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Brasil.

La trayectoria de cumplimiento de la obligación constitucional de demarcar tierras indígenas en el país ha servido como un examen de constatación del desarrollo de este desgaste generalizado en la Constitución.

Más allá de un ejemplo de cómo opera este proceso de descomposición y deterioro de las normas constitucionales, la senda de demarcación de tierras indígenas revela la profundidad y relevancia de esta temática constitucional en la estructuración, sostenimiento y fundación del fenómeno jurídico en el país. Con ello, se entiende que la descomposición del derecho a la tierra está involucrada e implica la erosión del texto constitucional.

4.3 – El horizonte: la aurora u ocaso de los pueblos indígenas en Brasil

Desde la promulgación del texto constitucional, pero con más intensidad a partir de 2014, se ha desarrollado una gradual y dañina erosión de los compromisos constitucionales en Brasil. La erosión constitucional se refiere a una situación prolongada en el tiempo en la que se presentan diferentes desafíos a la estructura constitucional de un país de manera repetitiva, pero sin desintegrar por completo el sistema constitucional⁶⁸¹.

La intuición seguida en esta tesis es que este proceso de erosión se da de modo cíclico y continuo junto a su contraposición, la sedimentación constitucional. Sin embargo, cabe

⁶⁸¹ Meyer, E. P. N. (2021) *Constitutional Erosion in Brazil*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.

señalar que los ciclos de sedimentación y erosión constitucional no son excluyentes entre sí. De hecho, ellos ocurren en paralelo en el transcurso del tiempo.

Pese a ello, estos ciclos están enmarcados por el dominio de una de las dos dinámicas en los periodos analizados. Así que, a partir de la sistematización desarrollada en la sección anterior, fue establecido un primer ciclo mayoritariamente de sedimentación constitucional, mientras los tres que lo han sucedido son dominados por el fenómeno de la erosión.

La existencia conjunta de estos procesos no niega el desarrollo dominante ni los efectos mayoritarios de uno de ellos sobre el texto constitucional. Al revés, demuestra la tensión y el conflicto existente y persistente entre las fuerzas contrapuestas que luchan por los sentidos, interpretaciones y valores predominantes en la Constitución. De ese modo, estos procesos no se limitan al período de análisis de esta investigación, sino que se prolonga indefinidamente en el tiempo.

En el 2023, con el inicio de un nuevo gobierno presidencial, la disputa jurídica y política entre los intereses anti-indígenas y las demandas de los pueblos entra en un nuevo contexto. Ante los cambios en las fuerzas políticas en los tres poderes de la República, esta sección se centra en investigar si los fenómenos de parálisis y retroceso que han caracterizado el desarrollo de las demarcaciones de tierras en los últimos años tienden a persistir o a ser interrumpidos.

En ese marco, esta sección busca examinar los nuevos horizontes que se abren para la cuestión territorial de los pueblos indígenas en Brasil. Para ello, los cambios ocurridos en el año 2023 relacionados con la cuestión territorial de los pueblos indígenas se dividen según los tres poderes desde los cuales se han originado: los poderes (1) Ejecutivo; (2) Judicial; y (3) Legislativo.

(1) Poder Ejecutivo – Los cambios políticos producidos a finales de 2022 representaron una gran ilusión para la recuperación de las políticas territoriales indigenistas en Brasil. Si antes el Presidente Jair Bolsonaro afirmaba que «ni un centímetro de tierra indígena» iba a ser demarcada⁶⁸² y lo confirmaba en su práctica de gobierno notablemente anti-indígena, el Presidente electo Lula da Silva prometió retomar y acelerar las demarcaciones de tierras indígenas en el país⁶⁸³.

⁶⁸² Gouvêa, Carlos Portugal *et al.* (2021) *Research Report - Development and Indigenous Peoples' Law Research Group*. SSRN.

⁶⁸³ Valadares, J. (2023) “Cobrado por lideranças indígenas, Lula promete acelerar processo de demarcação.” *Valor*, Brasília, 28 abr. 2023.

A partir de 2023, con el nuevo gobierno Lula, la larga e inestable trayectoria de cumplimiento del deber constitucional de demarcar tierras indígenas entra en un nuevo momento que podrá resultar en la aurora u ocaso de los pueblos indígenas en Brasil.

En el 1 de enero, el primer día de gobierno, el presidente Lula da Silva revocó diversos decretos presidenciales y medidas adoptadas por su antecesor. Entre las materias revocadas se destaca el programa que incentivaba el desarrollo de la minería artesanal en el país⁶⁸⁴, que abría margen para el *garimpo* en tierras indígenas. Entre las políticas instituidas ya en el primer día de gobierno se destaca la creación de una comisión permanente de prevención y control de la deforestación en el país⁶⁸⁵.

Además de estos hechos materiales, el día 1 también estuvo marcado por un intenso simbolismo. En la inauguración presidencial, Lula subió la pasarela del Palacio del Planalto junto a siete representantes del pueblo brasileño, que posteriormente le entregaron la banda presidencial. Entre ellos estaba el líder indígena Raoni Metuktire, simbolizando el regreso de los pueblos indígenas como parte integral e influyente del gobierno.

Otro aspecto simbólico del nuevo gobierno se evidencia a partir de los cambios realizados en términos como la FUNAI, acrónimo de la antigua Fundación Nacional del Indio, convertida en Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas; y la conmemoración del día de los pueblos indígenas, que antes se llamaba el día del indio.

En el ámbito de la FUNAI, Joenia Wapichana fue nombrada como Presidenta del órgano indigenista del Estado. Ésta fue la primera vez que un indígena ocupa este cargo. Respecto a la división ministerial, fue creado también por primera vez en la historia del país el Ministerio de los Pueblos Indígenas, liderado por la ministra Sonia Guajajara, quien también es una política indígena.

La creación del Ministerio de los Pueblos Indígenas es un marco para el desarrollo de la política indigenista estatal. Sin embargo, la estructuración de todo un nuevo ministerio representa una labor larga y compleja. La entrada de indígenas en la estructura del Estado también representa un gran reto, que conlleva aspectos positivos e implicaciones desafiantes, potencialmente problemáticas y dañinas para el movimiento indígena.

Por el lado positivo, la creación del ministerio impacta en el incremento de la participación, representación y protagonismo indígena en los asuntos del país. Esto también significa el aumento de la autonomía indígena en la gestión de las cuestiones públicas que les

⁶⁸⁴ Brasil. (2023) *Decreto n. 11.369*, de 1 de enero de 2023.

⁶⁸⁵ Brasil. (2023) *Decreto n. 11.367*, de 1 de enero de 2023.

afectan y solucionar los problemas que les afligen⁶⁸⁶. También cabe señalar que éste es un momento oportuno para que los pueblos indígenas puedan acumular conocimientos de instrumentos y estrategias en el interior del aparato estatal⁶⁸⁷.

Sin embargo, en el lado negativo, existe una ambigüedad significativa en la participación indígena dentro del aparato estatal por la posibilidad de que sus intereses y posibilidades sean cooptados.⁶⁸⁸ De ahí se puede plantear si los pueblos indígenas son parte del gobierno o están en el gobierno⁶⁸⁹. La presencia en el aparato del Poder Ejecutivo hace que los valores de la militancia indígena, con ideales fijos, entren en choque con la permeabilidad y maleabilidad imprescindibles en la política institucional. Así que la presencia en el aparato estatal representa tanto una fuerza como una debilidad⁶⁹⁰.

Las limitaciones financieras y la falta de autonomía práctica de los indígenas para elaborar una agenda de gobierno y dirigir las políticas indigenistas⁶⁹¹ completamente alineadas con sus demandas y valores hacen que los elementos indigenista e indígena entren en colisión. La burocracia que impregna el aparato estatal brasileño y el activismo del movimiento indígena entran en conflicto, pues si antes los indígenas demandaban y cuestionaban al Estado, ahora son ellos mismos quienes deben responder y rendir cuentas de los resultados alcanzados⁶⁹².

El ingreso de indígenas en el gobierno puede resultar en el debilitamiento del movimiento indígena en su capacidad de presionar y reivindicar derechos⁶⁹³. Además, este reclutamiento de líderes indígenas puede ser dañino para la propia autonomía del movimiento

⁶⁸⁶ Marinho, C. P. (2023) Indígena del pueblo Guajajara. Coordinador-General de la Articulación y Promoción de la Política Territorial del Departamento de Demarcación territorial del Ministerio de los Pueblos Indígenas del Gobierno brasileño. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁸⁷ Lunelli, I. C. (2023) Investigadora del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Doctora en Derecho, Política y Sociedad por la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC). Miembro de la Indigenous People Rights International (IPRI) em Brasil. Entrevista realizada el 20 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁸⁸ Silva, C. T. (2023) Profesor del departamento de Estudios Latino-Americanos (ELA) de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Córrego João Pereira. Entrevista realizada el 19 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁸⁹ Barretto Filho, H. T. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Tapeba. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁹⁰ Lisboa, J. F. K. (2023) Doctor en Antropología Jurídica por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 13 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁹¹ Silva, C. T. (2023) Profesor del departamento de Estudios Latino-Americanos (ELA) de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Córrego João Pereira. Entrevista realizada el 19 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁹² Marinho, C. P. (2023) Indígena del pueblo Guajajara. Coordinador-General de la Articulación y Promoción de la Política Territorial del Departamento de Demarcación territorial del Ministerio de los Pueblos Indígenas del Gobierno brasileño. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁹³ Baines, S. G. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 25 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

indígena⁶⁹⁴. La complejidad de esta situación puede ser definida como una «espada de doble filo», o una «doble lealtad»⁶⁹⁵, resultando en un efecto colateral de la confusión de atribuciones⁶⁹⁶.

Respecto a los hechos materiales que en el 2023 más han impactado la cuestión territorial indígena desde el Poder Ejecutivo se destacan el incremento de los aportes financieros para ejecutar la política de demarcación, fiscalizar y proteger las tierras indígenas, con cerca de 513 millones de reales invertidos⁶⁹⁷ y la revocación de la Instrucción Normativa n. 12⁶⁹⁸ que reglamentaba la explotación de madera en tierras indígenas.

En total, en el año 2023 fueron demarcadas ocho tierras indígenas en el país, cuatro en la Amazonía y otras cuatro en la zona no amazónica⁶⁹⁹. Por un lado, este incremento numérico representa una importante reversión numérica del retroceso que ha enmarcado la cuestión territorial indigenista desde el 2016, pero, por otro lado, revela una demora de acción del gobierno en hacer cumplir la política demarcatoria.

En los primeros análisis realizados por el gobierno, por lo menos catorce tierras indígenas iban a ser homologadas en el primer año del mandato. Sin embargo, solo ocho tierras fueron demarcadas en el período. La finalización de estos procedimientos de demarcación fue anunciada en dos momentos simbólicos y de aparición pública del Presidente de la República: el Acampamiento Tierra Libre (ATL), evento de protesta y movilización de diversos liderazgos indígenas en Brasilia que se enfoca en la demanda territorial de los pueblos; y la Cúpula de la Amazonía en Belém, la IV reunión de los presidentes de los Estados parte del tratado de cooperación amazónica.

Frente a todo ello, la impresión general es que el gobierno de Lula, a pesar de las señales positivas para la demarcación de tierras, aún enfrenta dificultades para cumplirlas en la práctica. Además, queda clara la utilización de carácter político simbólico de las

⁶⁹⁴ Barretto Filho, H. T. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Tapeba. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁹⁵ Baines, S. G. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 25 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁹⁶ Barretto Filho, H. T. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Tapeba. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

⁶⁹⁷ Brasil. (2023) *Medida provisória n. 1.168*, de 3 de abril de 2023.

⁶⁹⁸ Brasil. (2022) *Instrucción Normativa (IN) Conjunta n. 12*, de 31 de octubre de 2022.

⁶⁹⁹ En el 2023 fueron demarcadas las tierras indígenas Acapuri de Cima, Arara do Rio Amônia, Rio Gregório y Uneiuxi, en la Amazonía brasileña; y Avá-Canoeiro, Kariri-Xocó, Rio dos Índios y Tremembé da Barra do Mundaú, en la zona no amazónica del país.

homologaciones como propaganda del gobierno, y no como un acto de cumplimiento de una obligación constitucional.

Pese a los logros materiales y a los numerosos simbolismos, el primer año del gobierno de Lula da Silva no cumplió con las expectativas señaladas por su propia Administración. Todo esto podría indicar tanto la persistencia de dificultades estructurales e institucionales para realizar la política demarcatoria en Brasil, así como la complejidad de la tarea de estructurar y organizar el nuevo ministerio.

(2) Poder Judicial – El 2023 marca el fin de un período muy relevante para la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil. La tesis del marco temporal, instituida en el juicio del caso Raposa Serra do Sol por el Supremo Tribunal Federal en 2008⁷⁰⁰, fue juzgada inconstitucional después de catorce años de aplicación en el país.

En el juicio del caso sobre la reivindicación territorial del pueblo Xokleng, el STF reconoció la repercusión general de la temática⁷⁰¹, al estar necesariamente relacionada con el cuestionamiento jurídico sobre los alcances, significados e interpretaciones del cuerpo normativo de demarcación en el país.

En este caso específico, la T.I. Ibirama–La Klãnõ, una tierra indígena declarada, es decir, que todavía está en proceso de demarcación, fue objeto de una acción de reintegración de posesión promovida por la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Santa Catarina. Es decir, el conflicto judicial está centrado tanto en los límites y aspectos de la demarcación de tierras, como también en la situación de superposición, predilección o compatibilidad de las áreas de conservación respecto a las tierras indígenas.

En el juicio de este caso específico⁷⁰², pero de gran repercusión para todos los demás procedimientos demarcatorios, el tribunal revisó la tesis del marco temporal establecida en el proceso judicial sobre la demarcación de la tierra indígena Raposa Serra do Sol, replanteando la validez y constitucionalidad de esta tesis como eje interpretativo y de aplicación en la política territorial indigenista.

Con un resultado de 9 contra 2, los ministros del STF votaron a favor de la inconstitucionalidad de la tesis del marco temporal, y también establecieron otros aspectos que

⁷⁰⁰ Brasil. (2009) *Ação Popular n. 3388/RR*. Ministro Carlos Ayres Britto. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de marzo de 2009.

⁷⁰¹ Brasil. (2021) *Voto do relator no Recurso Extraordinário n. 1.017.365/SC*. Ministro Edson Fachin. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 9 de septiembre de 2021.

⁷⁰² Brasil. (2023) *Recurso Extraordinário n. 1017365/SC*. Ministro Edson Fachin. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 27 de septiembre de 2023.

deben ser observados en el desarrollo de los procesos de demarcación. Entre los trece elementos establecidos en la sentencia, se destacan la protección constitucional de las tierras indígenas independiente de un marco temporal; la posibilidad de indemnización de particulares con títulos de tierras de buena fe; la posibilidad de la revisión de los procesos demarcación, permitiendo también el redimensionamiento de las áreas demarcadas; y la compatibilidad de la ocupación tradicional indígena con la tutela estatal de protección del medio ambiente.

Frente a todos estos elementos constitutivos de la sentencia, cabe señalar que fue admitida una nueva posibilidad de indemnización, ampliando la materia reglamentada en la Constitución. A pesar del rechazo de la tesis del marco temporal y el establecimiento de otras condiciones que favorecen la protección y el desarrollo de la política de demarcación, también se ha beneficiado a algunos terratenientes.

Los terceros que detentan la propiedad de tierras, adquiridas a través de títulos justos emitidos en buena fe, posteriormente reconocidas como indígenas, pasan a tener derecho a una indemnización tanto sobre las mejoras promovidas en el área, como también sobre el valor de la tierra. A pesar de ser una medida que podría afectar la gestión y el desarrollo de la demarcación de tierras indígenas en el país, fue decidido también que la indemnización deberá estar vinculada a un proceso específico apartado del procedimiento administrativo de demarcación.

En ese marco, la revisión y el rechazo de la tesis del marco temporal señala un nuevo momento para el reconocimiento jurídico y desarrollo de las demarcaciones de tierras indígenas en el país. Con este importante juicio para los pueblos indígenas, el Poder Judicial se reposiciona como defensor de una lectura garantista del texto constitucional y en cumplimiento del mandato de proteger y demarcar tierras indígenas en Brasil.

(3) Poder Legislativo – Las elecciones nacionales de 2022 tuvieron el número más alto de candidaturas indígenas en la historia del país. El Tribunal Superior Electoral registró sesenta candidatos autodeclarados indígenas que concurrían a plazas del Congreso Nacional brasileño. Como resultado de este significativo incremento y la articulación política de los pueblos indígenas en el pleito electoral, cuatro mujeres indígenas fueron electas al puesto de diputada federal: Célia Xakriabá, Juliana Cardoso, Silvia Waiãpi y Sonia Guajajara.

El incremento de la presencia indígena en el Poder Legislativo Federal representa tanto una reacción a los crecientes ataques a sus derechos como también a la intensa articulación anti-indígena en el Congreso. Pese a ello, no todas las diputadas indígenas electas son defensoras de las causas de los pueblos. Por un lado, Célia Xakriabá, Juliana Cardoso y

Sonia Guajajara están alineadas con las agendas indígenas, pero Silvia Waiãpi no está en el mismo espectro político y tiene un electorado conservador, militar y de derechas.

La actuación de Célia Xakriabá, del Partido Socialismo y Libertad, en la Cámara de los Diputados está centrada en las pautas democráticas y de derechos humanos, con enfoque en los derechos sociales y de las minorías, la lucha contra el racismo y los derechos de los pueblos indígenas en Brasil.

Entre las propuestas presentadas como proyectos de ley de autoría de la diputada respecto a la cuestión indígena se destacan la creación de un servicio telefónico de recibimiento de denuncias de actos contra los pueblos indígenas⁷⁰³; la creación del crimen de ecocidio, para castigar las conductas lesivas contra el medio ambiente⁷⁰⁴; la autonomía de las escuelas indígenas y quilombolas para autonombrarse⁷⁰⁵; la autorización del uso de vestimentas tradicionales en fotografías oficiales de identificación⁷⁰⁶; la obligatoriedad de traductores e intérpretes de lenguas indígenas en los órganos de la justicia⁷⁰⁷; la atención especializado para mujeres indígenas víctimas de violencia⁷⁰⁸; y el establecimiento de un marco temporal del genocidio indígena en el año 1500⁷⁰⁹.

La actuación de Juliana Cardoso, del Partido de los Trabajadores, es semejante, también con un enfoque en los derechos sociales, de las minorías y la lucha contra el racismo. Los proyectos de ley relacionados con la causa indígena propuestos por la diputada trataban de la reserva de plazas para candidatos indígenas en los concursos públicos de la FUNAI⁷¹⁰ y el enfrentamiento de la violencia cometida contra mujeres indígenas⁷¹¹.

Al contrario, las posturas políticas de Silvia Waiãpi, del Partido Liberal, están alineadas con cuestiones conservadoras y tienen un enfoque pro-militar, lo cual es un reflejo de su carrera antes de ingresar a la política. Las temáticas más abordadas en los proyectos de ley propuestos por la diputada están relacionadas con un enfoque conservador a la seguridad pública y a la lucha contra los narcóticos. El único proyecto de ley que ha propuesto que tiene alguna repercusión en las pautas indígenas versa sobre las acciones de prevención, control y fiscalización de fronteras y combate a la deforestación⁷¹².

⁷⁰³ Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 2156*, de 26 de abril de 2023.

⁷⁰⁴ Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 2933*, de 05 de junio de 2023.

⁷⁰⁵ Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 3148*, de 19 de junio de 2023.

⁷⁰⁶ Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 3839*, de 09 de agosto de 2023.

⁷⁰⁷ Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 4014*, de 21 de agosto de 2023.

⁷⁰⁸ Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 4381*, de 11 de septiembre de 2023.

⁷⁰⁹ Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 4566*, de 20 de septiembre de 2023.

⁷¹⁰ Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 2489*, de 10 de mayo de 2023.

⁷¹¹ Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 2975*, de 07 de junio de 2023.

⁷¹² Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 1183*, de 15 de marzo de 2023.

Sonia Guajajara, del Partido Socialismo y Libertad, por otro lado, a pesar de electa para la Cámara, está en el Poder Ejecutivo en el puesto de Ministra de los pueblos indígenas. En este escenario, su actuación está completamente alineada con la protección y defensa de los derechos y agendas de los pueblos indígenas en Brasil.

A pesar del incremento de la representación indígena en el Poder Legislativo, la bancada ruralista sigue con una presencia dominante en la Cámara y en el Senado. Así que los intereses y aspiraciones de los terratenientes, la agroindustria y las industrias mineras y madereras siguen siendo fácilmente atendidos y respaldados. Mientras tanto, los derechos de los pueblos indígenas encuentran una fuerte resistencia para que puedan ser garantizados y protegidos por el Estado. Esto se expresa en el Poder Legislativo en la forma de actos contrarios a la demarcación de tierras indígenas en Brasil.

En el 2023, el primer acto del Congreso Nacional de carácter anti-indígena fue la retirada de la atribución del Ministerio de los Pueblos Indígenas para realizar la declaración de tierras indígenas, devolviéndola al Ministerio de Justicia⁷¹³. Esto resultó en un fuerte vaciamiento de la estructura y rol del Ministerio en el proceso demarcatorio. Además, representa una falta de sintonía entre el Poder Ejecutivo, que había delegado al Ministerio esta competencia de gestión más intensa de los procedimientos de demarcación de tierras indígenas⁷¹⁴, y el Poder Legislativo que rechazó tal poder al nuevo Ministerio.

El segundo acto que se destaca como una incursión anti-indígena fue la aprobación de un proyecto de ley de 2007⁷¹⁵, actualizado y ampliado, que regula el marco temporal como una ley, y no como una tesis jurídica⁷¹⁶. Esto sucedió seis días después que el STF hubiera decidido la inconstitucionalidad de esa tesis.

Frente a todo esto, el Poder Legislativo, a pesar del incremento en la representación indígena, todavía representa el poder del Estado más alineado a los intereses y aspiraciones de los terratenientes, la agroindustria y las industrias maderera y minera. Este posicionamiento político y económico implica una postura anti-indígena, que considera la complejidad en la ejecución de los procedimientos demarcatorios como una oportunidad para obstaculizar la materialización del derecho constitucional a la tierra de los pueblos indígenas.

⁷¹³ Brasil. (2023) *Proyecto de Ley de Conversión n. 12*, de 24 de mayo de 2023.

⁷¹⁴ Brasil. (2023) *Medida provisional n. 1154*, de 01 de enero de 2023.

⁷¹⁵ Brasil. (2007) *Proyecto de Ley n. 490*, de 20 de marzo de 2007.

⁷¹⁶ Brasil. (2023) *Proyecto de ley n. 2903*, de 01 de junio de 2023.

Analizando las acciones estatales desde los tres poderes de la República en el año 2023, queda claro el crecimiento de una fuerte tensión entre ellos acerca de la cuestión territorial de los pueblos indígenas en Brasil. Aunque los poderes Ejecutivo y Judicial estén más alineados en reconocer y proporcionar la ejecución de la política demarcatoria, el Poder Legislativo sigue creando obstáculos para la materialización de la obligación constitucional de proteger y demarcar tierras indígenas en el país.

Ante este panorama se podría plantear si las medidas a favor de los pueblos indígenas producidas desde los poderes Ejecutivo y Judicial representan un incremento suficiente al ánimo demarcatorio en la trayectoria de cumplimiento de esta política territorial. Quizás, retomar las demarcaciones de tierras indígenas y rechazar la tesis del marco temporal, a pesar de fuertes indicios, no sean medidas capaces para atestiguar un periodo de reversión del escenario constitucional erosionado.

Después de tres ciclos continuos de erosión del derecho a la tierra con efectos profundos en la tesitura constitucional del país, no se puede intuir que sólo algunos factores propicios a la sedimentación sean capaces de revertir la coyuntura de deterioro y descomposición alcanzados. De hecho, para que fuera alcanzada una reversión del escenario constitucional erosionado sería necesario reparar las rayas causadas en la estructura del orden constitucional y democrático del país.

4.4 – Conclusiones parciales

Ante lo expuesto, en la reconstrucción de la historia de materialización del derecho a la tierra en Brasil, se observó que la descomposición de este derecho constitucional ha ocurrido de manera sistemática y en ciclos sucesivos.

A partir del examen de estos ciclos, fueron identificados cuáles han sido los agentes de erosión de la norma constitucional. Además, fueron señaladas las violaciones de los compromisos constitucionales respecto al derecho a la tierra que han propiciado la acción de estos agentes de deterioro.

En ese marco, el análisis estratigráfico desarrollado en esta tesis ha resultado en la sistematización de cuatro ciclos cronológicos que enmarcan la trayectoria de materialización de la política demarcatoria de tierras indígenas en Brasil. Estos periodos fueron divididos en los ciclos de (1) ascenso, (2) descenso, (3) parálisis y (4) retroceso.

(1) El ciclo de ascenso (1991–1999) representó un momento de fuerte aumento en el grado de cumplimiento de la obligación constitucional. Este fenómeno fue impulsado por la intensa participación indígena en la elaboración de las normas constitucionales y el momento histórico de redemocratización y constitucionalización en el país.

Este período fue influenciado por dos actos estatales producidos desde los Poderes Legislativo y Ejecutivo: la promulgación de la Constitución de 1988 y la publicación del decreto n. 22 de 1991. La repercusión de estos actos se relaciona con los aumentos de la cantidad de tierras demarcadas, de las hectáreas reservadas al usufructo indígena y de la celeridad en los procedimientos demarcatorios.

(2) El ciclo de descenso (2000–2007) representó un momento de la historia demarcatoria en que se observa el inicio de una caída en el grado de cumplimiento de la obligación constitucional. Entre los factores que dieron impulso al desarrollo del fenómeno de descenso en las demarcaciones de tierras indígenas se destacan el abuso y la interpretación equivocada del principio de contradicción y la amplia defensa en los procedimientos administrativos de demarcación de tierras indígenas.

Este fenómeno fue influenciado por un acto estatal producido desde el Poder Ejecutivo: la publicación del decreto n. 1775 de 1996. La repercusión de este acto está relacionada con la caída de la celeridad procesal de desarrollo de las demarcaciones y el inicio de un estancamiento de los procesos señalado por una desaceleración en el grado de cumplimiento de la obligación constitucional.

(3) El ciclo de parálisis (2008–2016) representó un momento de consolidación del estancamiento en los procedimientos de demarcación de tierras indígenas. Entre los factores que impulsaron el desarrollo del fenómeno de parálisis está el activismo judicial que, además de generar decisiones potencialmente inconstitucionales, tiene un impacto en la división entre los poderes estatales.

Este fenómeno tuvo como influencia un acto estatal producido desde el Poder Judicial: la tesis de marco temporal, elaborada en el caso Raposa Serra do Sol en el 2008. Esta acción está relacionada con la consolidación del estancamiento de los procedimientos demarcatorios en todas sus etapas y también con la suspensión de algunas tierras indígenas demarcadas o todavía en proceso de demarcación.

(4) El ciclo de retroceso (2017–2022) representó un momento de vuelta hacia atrás de los logros alcanzados en las cinco décadas de ejecución de la política demarcatoria. Entre los factores que impulsaron el desarrollo del fenómeno de retroceso en las demarcaciones está la acumulación gradual y progresiva de fuerzas anti-indígenas en las instituciones y poderes políticos del país.

Este fenómeno fue influenciado por una coyuntura política en el Poder Legislativo y por un acto estatal producido por un órgano público vinculado al Poder Ejecutivo: la opinión n.1 de 2017 de la Abogacía General de la Unión. Como consecuencia, todo esto afectó negativamente el cumplimiento del mandato de demarcar tierras indígenas en el país, profundizando el deterioro del derecho a la tierra.

El desarrollo cronológico de estos ciclos ha impactado la historia de cumplimiento de las demarcaciones de tierras indígenas en Brasil por una confluencia de factores económicos, jurídicos, políticos y sociales. Este conjunto de factores repercutió en los altibajos analizados en los cincuenta años de la trayectoria demarcatoria.

Conclusiones

Los derechos de los pueblos indígenas, garantizados por la Constitución de 1988, enfrentan desafíos continuos, derivados no solo de obstáculos legislativos y judiciales, sino también de dinámicas sociales y económicas profundamente arraigadas en el país. El reconocimiento del derecho a la tierra de los pueblos indígenas, aunque establecido en la norma constitucional, ha sido sistemáticamente obstaculizado por fuerzas políticas y económicas dominantes que lo antagonizan.

A lo largo de la historia legal brasileña, la violencia estructural sufrida por los pueblos indígenas ha sido tan intensa que resulta imposible examinar la relación mantenida entre el Estado y estos pueblos sin considerarla como un factor principal y determinante. Así, la pretensión de este trabajo fue desarrollar una arqueología de la violencia legal sufrida por los pueblos indígenas en Brasil.

Ante los desafíos y obstáculos presentes en la trayectoria de la realización de este derecho constitucional, esta investigación se centró en llevar a cabo una arqueología constitucional de la materialización de las demarcaciones de tierras indígenas en Brasil durante los cincuenta años de vigencia de la política demarcatoria actual. De esta forma, el período de análisis quedó delimitado entre los años 1973, con la promulgación del Estatuto del Indio, y 2022, que marcó el cómputo de cincuenta años.

Utilizando un enfoque sociohistórico, esta investigación supone que el derecho como una construcción social, fuertemente influenciada por intereses políticos, económicos y sociales. En este sentido, los derechos, como resultado de un largo proceso histórico, se revelan como un producto parcial que, en ocasiones, responde a ciertas aspiraciones políticas, económicas y sociales.

Siguiendo esta lógica, las oscilaciones en el cumplimiento de las demarcaciones de tierras indígenas son el resultado de una compleja red de interacciones entre estos factores, que han ido moldeando la política territorial indigenista a lo largo del período analizado. De este modo, fue esencial para el análisis de la trayectoria de materialización de los procesos de demarcación de tierras indígenas la asociación entre los aspectos jurídicos de la cuestión y el examen de los intereses económicos en disputa, además de las coyunturas políticas y las movilizaciones sociales.

Considerando la influencia conjunta de estos aspectos sobre el derecho, se ha constatado que los factores – (1) económicos, (2) jurídicos, (3) políticos, y (4) sociales – están

involucrados con los altibajos observados en la trayectoria de cumplimiento de la demarcación de tierras indígenas en Brasil.

(1) Los aspectos económicos que han presionado el desarrollo de la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil se concentran en un conjunto de acciones articuladas por los sectores anti indígenas en el país, compuesto principalmente por los terratenientes, la agroindustria, y las industrias maderera y minera.

Entre estos efectos económicos perjudiciales a la demarcación de tierras indígenas en el país se destacan: la expansión del frente agroganadero por la Amazonía y otras regiones, afectando principalmente los biomas amazónico y el cerrado; el aumento en los pedidos de investigación y minería en tierras indígenas; la explotación ilegal de minerales y madera a través de grupos subalternos; y la obstaculización procesal, a través de la participación en los procedimientos administrativos, y también a través de la judicialización intensiva con el fin de estancar y suspender el desarrollo de las demarcaciones.

(2) Los aspectos jurídicos que han moldeado el desarrollo de la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil están presentes desde la base histórica de los derechos indigenistas, el proceso de elaboración y los aspectos positivados en la norma constitucional, hasta las interpretaciones posteriores conferidas al derecho a la tierra.

En la base histórica del derecho se destaca todo un conjunto de normativas insuficientes y contradictorias entre sí que en momentos han garantizado y reconocido los derechos, y en otros han negado y excluido los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Esto fundamentó una inestabilidad constante acerca de la temática territorial indigenista en la historia legal y constitucional del país.

Durante la elaboración del texto constitucional de 1988, todo un nuevo marco regulatorio de la cuestión fue establecido. En el proceso de escritura constitucional, entre los muchos borradores, algunos aspectos fueron rechazados y eliminados de la norma final. El estudio de estos ‘arrepentimientos’ ha revelado el intento de reducir y desarticular la potencia de la norma pensada a partir de los pueblos indígenas.

Los aspectos jurídicos consagrados en la norma positivada han moldeado y limitado el derecho constitucional a la tierra, dando materia y formato a sus sentidos y alcances. Luego, las disputas interpretativas posteriores a la promulgación del texto constitucional también han cambiado los sentidos, límites y alcances del derecho a la tierra y del procedimiento de demarcación de tierras indígenas en Brasil, impactando directamente en su materialización.

(3) Los aspectos políticos que han impactado el desarrollo de la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil provienen de algunos actos estatales producidos desde los tres poderes de la República: los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

Desde el Poder Ejecutivo se destacan: el decreto presidencial n. 22 de 1991, que reglamentó el procedimiento de demarcación de tierras en el país; el decreto presidencial n. 1775 de 1996, que creó la posibilidad de intervención de terceros interesados en el procedimiento demarcatorio; y el parecer jurídico n. 1 de 2017 emitido por la Abogacía General de la Unión, institución pública vinculada a ese poder, que reconfirmó la tesis del marco temporal.

Desde el Poder Judicial se destacan: la intensa judicialización de los procesos demarcatorios, que han resultado en la paralización o incluso suspensión de los trámites; y el caso Raposa Serra do Sol, juicio en que fueron instituidas diecinueve condicionantes que limitaron el alcance del derecho a la tierra constitucional, entre ellas, la tesis del marco temporal y la prohibición de ampliación de tierras indígenas demarcadas.

Desde el Poder Legislativo se destacan: los diversos proyectos de ley y propuestas de enmienda a la Constitución marcadamente anti indígenas; y el avance de la articulación y representación de sectores anti indígenas en el Congreso Nacional a través del Frente parlamentario de la agroindustria.

(4) Los aspectos sociales que han influido en el desarrollo de la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil provienen principalmente de la fuerte y articulada organización del movimiento indígena brasileño. Desde antes de la instauración de la Asamblea Nacional Constituyente, muchos líderes de diversos pueblos indígenas del país redactaron cartas de derechos indígenas que fueron utilizadas por el legislador constituyente como base para la escritura de los derechos constitucionales indigenistas.

Durante la elaboración de la Constitución de 1988, los pueblos indígenas tuvieron una intensa participación en las reuniones y audiencias públicas. Desde entonces, la presión ejercida por estos grupos continuó a través de diversas movilizaciones en busca de la materialización de sus derechos, con especial énfasis en el derecho a la tierra.

Al analizar las tramas de poder del país desde una perspectiva económica, jurídica, política y social, se identificó un conjunto de valores y acciones que, en su conjunto, han contribuido a la erosión de los derechos territoriales indígenas. En ese proceso, los intereses

dominantes han logrado penetrar en la estructura del fenómeno jurídico brasileño, a través de fracturas fundacionales en la base sus valores.

Como resultado de esa infiltración de intereses privados en la esfera pública, el aparato estatal del derecho queda atrapado por aspiraciones hegemónicas que imposibilitan el cumplimiento efectivo y constante de las garantías y los mandatos constitucionales. Así que la protección de las tierras indígenas y la obligación constitucional de demarcar tierras indígenas se encuentran limitadas por dinámicas dominantes que se contraponen ideológica y materialmente a los derechos de los pueblos indígenas.

Los aspectos sociales, políticos, económicos y jurídicos dominantes que han presionado históricamente el desarrollo de la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil se concentran en un conjunto de acciones articuladas por los sectores anti-indígenas en el país. Estos sectores están compuestos principalmente por los terratenientes, la agroindustria, y las industrias maderera y minera.

Toda esta fragilidad y debilidad en el orden constituido del país hace que las garantías constitucionales (como la protección territorial, la demarcación de tierras, la protección ambiental, entre otras) no sean cumplidas, o sean cumplidas de modo inconstante e insuficiente. En ese marco, el fenómeno jurídico en Brasil respecto al derecho a la tierra de los pueblos indígenas se desvela como una fundación rocosa fracturada e inestable, sesgada hacia la ejecución de intereses anti-indígenas.

Analizando la historia de elaboración de la norma constitucional del derecho a la tierra se identificó que el problema central de la implementación del derecho indigenista en Brasil radica en la propia norma estatal, escrita con muchos sesgos y limitaciones conceptuales. Como resultado, las disposiciones constitucionales en favor de los pueblos indígenas tienen efectos limitados, que van desde el olvido y el desprestigio hasta un cumplimiento parcial e insuficiente.

Estos aspectos jurídicos que han moldeado el desarrollo de la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil están presentes desde la base histórica de los derechos indigenistas, el proceso de elaboración y los aspectos positivados en la norma constitucional, hasta las interpretaciones posteriores conferidas al derecho a la tierra.

En la base histórica del derecho se destaca todo un conjunto de normativas insuficientes y contradictorias entre sí que en momentos han garantizado y reconocido los derechos, y en otros han negado y excluido los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Esto fundamentó una inestabilidad constante acerca de la temática territorial indigenista en la historia legal y constitucional del país.

Durante la elaboración del texto constitucional de 1988, un nuevo marco regulatorio de la cuestión fue establecido. En el proceso de escritura constitucional, entre los muchos borradores, algunos aspectos fueron rechazados y eliminados de la norma final. El estudio de estos arrepentimientos ha revelado el intento de reducir y desarticular la potencia de la norma pensada a partir de los pueblos indígenas. Los aspectos jurídicos consagrados en la norma positivada han moldeado y limitado el derecho constitucional a la tierra, dándole sentido y alcance.

Posteriormente, entre las decisiones judiciales acerca de la materia, destaca la tesis del marco temporal, recogida en el caso Raposa Serra do Sol. Los efectos de esta decisión han impactado el cumplimiento del derecho a la tierra durante once años, y han causado un daño de difícil reparación en la trayectoria de demarcación de tierras en Brasil.

Finalmente, los proyectos de ley y las propuestas de enmienda a la Constitución revelan la influencia manifiesta de los intereses políticos y económicos de los sectores agroganadero y minero en el intento de reglamentación y limitación del derecho a la tierra. En ese marco, el Poder Legislativo sirvió como portavoz de los valores, intereses y demandas de los sectores dominantes en la política y sociedad brasileñas.

Siguiendo el análisis arqueológico constitucional y, principalmente, con el objetivo de identificar las acciones del Estado que han tenido mayor impacto en el desarrollo de la trayectoria de demarcación de tierras indígenas en Brasil, esta investigación llevó a cabo un análisis cuantitativo de los procesos demarcatorios ocurridos entre 1973 y 2022. Los actos del Estado, fundamentales para este análisis, se dividen entre los tres poderes de la República: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Desde el Poder Ejecutivo se destacan el decreto presidencial n. 22 de 1991, que reglamentó el procedimiento de demarcación de tierras en el país; el decreto presidencial n. 1775 de 1996, que creó la posibilidad de intervención de terceros interesados en el procedimiento demarcatorio; y la opinión jurídica n. 1 de 2017 emitida por la Abogacía General de la Unión, institución pública vinculada a ese poder, que confirmó la tesis del marco temporal.

Desde el Poder Judicial se destacan la intensa judicialización de los procesos demarcatorios, que han resultado en la paralización o incluso suspensión de los trámites; y el caso Raposa Serra do Sol, juicio en que fueron instituidas diecinueve condicionantes que limitaron el alcance del derecho a la tierra constitucional, entre ellas, la tesis del marco temporal y la prohibición de ampliación de tierras indígenas demarcadas.

Desde el Poder Legislativo se destacan los diversos proyectos de ley y propuestas de enmienda a la Constitución marcadamente anti-indígenas y el avance de la articulación y representación de sectores anti-indígenas en el Congreso Nacional a través del Frente parlamentario de la agroindustria.

Con ello, fue posible constatar una interconexión entre estas acciones estatales y los impactos observados en los gráficos acerca de la trayectoria demarcatoria en el transcurso del período analizado.

Examinando las variaciones observadas en la trayectoria de demarcación y las violaciones cometidas contra las tierras indígenas, se identificaron cuatro períodos distintos en el cumplimiento de los derechos territoriales: ascenso, descenso, parálisis y retroceso. Estos momentos son clave para analizar la historia de la implementación del derecho a la tierra, sistematizando los fenómenos ocurridos en cada período y contrastando las acciones estatales que podrían haber influido en la producción de los efectos observados.

A partir de toda la investigación, se constató que la erosión de los compromisos presentes en la norma constitucional está interrelacionada con ciertas acciones estatales que lograron dificultar, estancar o incluso revertir el cumplimiento del derecho a la tierra en Brasil. Las principales acciones promovidas por el Estado que contribuyeron a los fenómenos de descenso, estancamiento y retroceso fueron: el decreto presidencial n.º 1775 de 1996, promovido por el Poder Ejecutivo; la tesis del marco temporal de 2008, emanada del Poder Judicial; y el parecer n.º 1 de 2017, elaborado por la Procuraduría General de la Unión.

En la reconstrucción de la historia de la materialización del derecho a la tierra en Brasil, se observó que la descomposición de este derecho constitucional ha ocurrido de forma sistemática y en ciclos sucesivos. Así, mediante el examen de estos ciclos, se identificaron los agentes responsables de la erosión de la norma constitucional. Además, se señalaron las violaciones a los compromisos constitucionales relacionados con el derecho a la tierra que han propiciado la actuación de estos agentes de deterioro.

En ese marco, el análisis estratigráfico desarrollado en esta tesis ha resultado en la sistematización de cuatro ciclos cronológicos que enmarcan la trayectoria de materialización de la política demarcatoria de tierras indígenas en Brasil. Estos periodos fueron divididos en los ciclos de (1) ascenso, (2) descenso, (3) parálisis y (4) retroceso.

(1) El ciclo de ascenso tiene su origen entre los años 1987 y 1988 y sus resultados remontan a un período entre los años 1991 y 1999. En este momento de la historia demarcatoria se puede observar un fuerte aumento en el grado de cumplimiento de la obligación

constitucional. Entre los factores que impulsaron el desarrollo del fenómeno de ascenso en las demarcaciones de tierras indígenas están la intensa participación indígena en la elaboración de las normas constitucionales y el momento histórico de redemocratización y constitucionalización en el país.

Este fenómeno fue influenciado por dos actos estatales producidos desde los Poderes Legislativo y Ejecutivo: la promulgación de la Constitución de 1988 y la publicación del decreto n. 22 de 1991. Estas acciones están relacionadas con los aumentos de la cantidad de tierras demarcadas, de las hectáreas reservadas al usufructo indígena, y de la celeridad en los procedimientos demarcatorios. Todo esto ha impactado de modo positivo en la protección de la garantía territorial, los pueblos indígenas y del medio ambiente.

(2) El ciclo de descenso tiene su origen entre los años 1996 y 1998 y sus resultados remontan a un período entre los años 2000 y 2007. En este momento de la historia demarcatoria se ha observado el inicio de una caída en el grado de cumplimiento de la obligación constitucional. Entre los factores que dieron impulso al desarrollo del fenómeno de descenso en las demarcaciones de tierras indígenas se destacan el abuso y la interpretación equivocada del principio de contradicción y la amplia defensa en los procedimientos administrativos de demarcación de tierras indígenas.

Este fenómeno fue influenciado por un acto estatal producido desde el Poder Ejecutivo: la publicación del decreto n. 1775 de 1996. Esta acción está relacionada con la caída de la celeridad procesal de desarrollo de las demarcaciones y el inicio de una estagnación de los procesos señalado por una desaceleración en el grado de cumplimiento de la obligación constitucional. Todo esto impactó de modo negativo en la violación del carácter originario del derecho a la tierra, pues como consecuencia de este rasgo no cabría en los procedimientos administrativos el cuestionamiento de la existencia de un derecho originario, es decir, que ya está constituido y es anterior a cualquier marco legal del país.

(3) El ciclo de parálisis tiene su origen entre los años 2007 y 2008 y sus resultados remontan a un período entre los años 2008 y 2016. En este momento de la historia demarcatoria se ha observado la consolidación de un proceso de estancamiento en los procesos de demarcación de tierras indígenas que tiene su cumbre en el año 2016 con la última tierra indígena demarcada. Entre los factores que impulsaron el desarrollo del fenómeno de parálisis en las demarcaciones de tierras indígenas está el activismo judicial que, además de generar

decisiones potencialmente inconstitucionales, tiene un impacto en la división entre los poderes estatales.

Este fenómeno fue influenciado por un acto estatal producido desde el Poder Judicial: la tesis de marco temporal, elaborada en el juicio del caso acerca de la demarcación de la tierra indígena Raposa Serra do Sol en el 2008. Esta acción está relacionada con la consolidación de la estagnación de los procedimientos demarcatorios en todas sus etapas y también con la suspensión de algunas tierras indígenas demarcadas o todavía en proceso de demarcación.

Todo esto ha impactado de modo negativo en la violación de la tradicionalidad del derecho a la tierra, pues de acuerdo con la tesis jurídica del marco temporal, el factor determinante para la configuración de una tierra indígena sería el momento en que los pueblos estaban ocupando la tierra y no el vínculo tradicional que ellos mantienen con sus territorios como previsto en la Constitución.

(4) El ciclo de retroceso tiene su origen en el año 2016 y sus resultados remontan a un período entre los años 2017 y 2022. En este momento de la historia demarcatoria se ha observado una vuelta hacia atrás de los logros alcanzados en las décadas de ejecución de la política demarcatoria. Entre los factores que han impulsado el desarrollo del fenómeno de retroceso en las demarcaciones de tierras indígenas está el acúmulo gradual y progresivo de fuerzas anti indígenas en las instituciones y poderes políticos del país.

Este fenómeno fue influenciado por una coyuntura política en el Poder Legislativo y por un acto estatal producido por un órgano público vinculado al Poder Ejecutivo: el parecer n.1 de 2017 de la Abogacía General de la Unión. Esta acción está relacionada con la última tierra indígena demarcada en el período de cincuenta años analizado y la cumbre en la suspensión de tierras indígenas. Todo esto ha afectado negativamente en el cumplimiento del mandato, obligación y deber constitucionales de demarcar tierras indígenas en el país.

El desarrollo cronológico de los ciclos de ascenso, descenso, parálisis y retroceso en las demarcaciones evidencia que el derecho a la tierra, aunque garantizado constitucionalmente, ha sido constantemente amenazado por fuerzas externas e internas al Estado. Así, el proceso de desmantelamiento de las conquistas territoriales indígenas forma parte de un movimiento cíclico, en el cual momentos de avance son seguidos por otros de erosión sistemática.

Los efectos de esta erosión del compromiso constitucional de demarcar tierras indígenas no solo revelan un debilitamiento del pacto jurídico establecido en 1988, sino que

también exponen la vulnerabilidad de las tierras indígenas frente a un escenario político frecuentemente hostil hacia estos pueblos.

El análisis histórico y jurídico de la política indigenista demuestra que los períodos de consolidación, aunque representan avances significativos, suelen ser seguidos por retrocesos impulsados por intereses hegemónicos de sectores como el agronegocio y la minería. La materialización de estos intereses desempeña un papel central en la obstrucción de las políticas de demarcación, utilizando su influencia en el Congreso Nacional y en la esfera judicial para garantizar que el derecho a la tierra de los pueblos indígenas permanezca en un constante estado de vulnerabilidad.

A lo largo de los cincuenta años de la ejecución de la política demarcatoria en Brasil, se constata que las transformaciones ocurridas desde la promulgación de la Constitución de 1988 reflejan tanto el potencial de avance como las limitaciones impuestas por intereses contrarios a este derecho.

La restauración del derecho a la tierra depende de una reconfiguración de las fuerzas políticas y de la eliminación de las barreras estructurales que actualmente impiden su plena efectividad mediante la continuidad de los procedimientos de demarcación. La necesidad de una mayor participación indígena en las instancias decisorias y la defensa continua del derecho a la tierra, tanto en el ámbito jurídico como político, se revelan fundamentales para revertir los constantes y eventuales procesos de fragilización constitucional de este derecho.

Así, el futuro de la demarcación de tierras indígenas en Brasil depende no solo de las acciones del Estado, sino también de una verdadera sedimentación de los valores constitucionales que permita reposicionar el derecho a la tierra de los pueblos indígenas en el centro de las políticas públicas de ordenamiento territorial en el país.

Considerações finais

Os direitos dos povos indígenas, garantidos pela Constituição de 1988, enfrentam desafios contínuos, resultantes não apenas de obstáculos legislativos e judiciais, como também de dinâmicas sociais e econômicas profundamente enraizadas no país. O reconhecimento do direito à terra dos povos indígenas, apesar de estabelecido na norma constitucional, tem sido sistematicamente obstaculizado por forças políticas e econômicas dominantes que o antagonizam.

Durante a história legal brasileira, a violência estrutural sofrida pelos povos indígenas foi tão intensa que não há como examinar a relação mantida entre o Estado e os povos sem considerá-la como fator principal e determinante. Assim, a pretensão deste trabalho foi desenvolver uma arqueologia da violência legal sofrida pelos povos indígenas no Brasil.

Diante dos desafios e obstáculos presentes na trajetória de realização deste direito constitucional, esta investigação se enfocou em realizar uma arqueologia constitucional da materialização das demarcações de terras indígenas no Brasil em cinquenta anos de vigência da política demarcatória atual. Assim, o período de análise se limitou entre os anos de 1973, com a promulgação do Estatuto do Índio, e 2022, com o cômputo de cinquenta anos.

Utilizando uma abordagem sócio-histórica, esta investigação parte do pressuposto de que o direito é um constructo social, fortemente influenciado por interesses políticos, econômicos e sociais. Sendo assim, os direitos, como resultado de um longo processo histórico, se revelam como um produto parcial e que, por vezes, se voltam ao atendimento de certas aspirações políticas, econômicas e sociais.

Seguindo essa lógica, as oscilações no cumprimento das demarcações de terras indígenas são resultado de uma complexa trama de interação entre esses fatores, que vem moldando a política territorial indigenista ao longo do período de tempo analisado. Desse modo, foi essencial para a análise da trajetória de materialização dos processos de demarcação de terras indígenas a associação entre os aspectos jurídicos da questão junto ao exame dos interesses econômicos em disputa, além das conjunturas políticas e mobilizações sociais.

Considerando a influência conjunta desses aspectos sobre o direito, verificou-se que os fatores – (1) econômicos, (2) jurídicos, (3) políticos e (4) sociais – estão interrelacionados com os movimentos inconstantes observados no desenvolvimento da política pública de demarcação de terras indígenas no Brasil.

(1) Os aspectos econômicos que pressionaram o desenvolvimento da trajetória de demarcação de terras indígenas no Brasil estão concentrados em um conjunto de ações articuladas pelos setores anti-indígenas no país, compostos principalmente por latifundiários, agronegócio e indústrias madeireiras e de mineração.

Entre esses efeitos econômicos prejudiciais à demarcação de terras indígenas no país estão: a expansão da frente agropecuária pela Amazônia e outras regiões, afetando principalmente os biomas Amazônia e Cerrado; o aumento dos pedidos de pesquisa e mineração em terras indígenas; a exploração ilegal de minerais e madeira por meio de grupos subalternos; e obstrução processual, por meio da participação em procedimentos administrativos, e também por meio de intensa judicialização com o objetivo de paralisar e suspender o desenvolvimento das demarcações.

(2) Quanto aos aspectos jurídicos que moldaram o desenvolvimento da trajetória de demarcação de terras indígenas no Brasil, os mesmos estão presentes em diversos momentos: desde a base histórica dos direitos indígenas, ao processo de elaboração e os aspectos positivos na norma constitucional, até as subsequentes interpretações conferidas ao direito à terra.

A base histórica do direito destaca todo um conjunto de regulamentações insuficientes e contraditórias que, ora garantiram e reconheceram direitos, ora negaram e excluíram os direitos territoriais dos povos indígenas. Assim, fundou-se uma constante instabilidade em relação à questão territorial indígena na história legal e constitucional do país.

Durante a elaboração do texto constitucional de 1988, foi estabelecido um novo marco regulatório para a questão. No processo de redação constitucional, entre os muitos rascunhos e votações, alguns aspectos foram rejeitados e eliminados da norma final. O estudo desses "arrepentimentos" revelou a tentativa de redução e desmantelamento do poder da norma pensada desde os próprios povos indígenas.

Seguindo este eixo histórico do direito, os aspectos jurídicos consagrados na norma positiva foram moldando e limitando o direito constitucional à terra, dando matéria e formato aos seus significados e alcance. As disputas interpretativas posteriores à promulgação do texto constitucional também alteraram os significados, limites e alcance do direito à terra e do procedimento de demarcação de terras indígenas no Brasil, impactando diretamente na sua materialização.

(3) Os aspectos políticos que foram impactando o desenvolvimento da trajetória de demarcação de terras indígenas no Brasil advêm de alguns atos estatais produzidos pelos três poderes da República: Executivo, Judiciário e Legislativo.

No Poder Executivo se destacam: o Decreto Presidencial nº 22 de 1991, que regulamentou o procedimento de demarcação de terras no país; o Decreto Presidencial nº 1775 de 1996, que criou a possibilidade de intervenção de terceiros interessados no procedimento de demarcação; e o parecer jurídico nº 1 de 2017 emitido pela Procuradoria Geral da União, instituição pública vinculada àquele poder, que reconfirmou a tese do marco temporal.

No Poder Judiciário se destacam: a intensa judicialização dos processos de demarcação, que resultaram na paralisação ou mesmo suspensão de procedimentos; e o caso Raposa Serra do Sol, um julgamento em que foram instituídas dezenove condições que limitaram o alcance do direito constitucional à terra, entre elas, a tese do marco temporal e a proibição da expansão de terras indígenas demarcadas.

Já no Poder Legislativo se destacam: os diversos projetos de lei e propostas de emendas à Constituição marcadamente anti-indígenas; e o avanço da articulação e representação de setores anti-indígenas no Congresso Nacional por meio da Frente Parlamentar do Agronegócio.

(4) Os aspectos sociais que influenciaram o desenvolvimento da trajetória de demarcação de terras indígenas no Brasil provêm, principalmente, da intensa e articulada atuação do movimento indígena brasileiro. Mesmo antes do estabelecimento da Assembleia Nacional Constituinte, muitos líderes de vários povos indígenas do país redigiram documentos de direitos indígenas que foram usados pelo legislador constituinte como plantas-base para a elaboração dos direitos constitucionais dos povos indígenas.

Durante a elaboração da Constituição de 1988, os povos indígenas tiveram uma intensa participação em reuniões e audiências públicas. Desde então, a pressão exercida por esses grupos continuou por meio de várias mobilizações em busca da materialização de seus direitos, com especial destaque para o direito à terra.

Ao analisar as tramas de poder do país sob uma perspectiva econômica, jurídica, política e social, identificou-se um conjunto de valores e ações que, em conjunto, contribuíram para a erosão dos direitos territoriais indígenas. Nesse processo, os interesses dominantes conseguiram penetrar na estrutura do fenômeno jurídico brasileiro, explorando fissuras fundacionais na sua base de valores.

Como resultado dessa infiltração de interesses privados na esfera pública, o aparato estatal do direito fica capturado por aspirações hegemônicas que inviabilizam o cumprimento efetivo e constante das garantias e dos mandatos constitucionais. Assim, a proteção das terras indígenas e a obrigação constitucional de demarcar essas terras estão limitadas por dinâmicas dominantes que se opõem ideológica e materialmente aos direitos dos povos indígenas.

Os aspectos sociais, políticos, econômicos e jurídicos predominantes que historicamente pressionaram o desenvolvimento da trajetória de demarcação de terras indígenas no Brasil concentram-se em um conjunto de ações articuladas pelos setores anti-indígenas do país. Esses setores são compostos principalmente por latifundiários, pela agroindústria e pelas indústrias madeireira e mineradora.

Toda essa fragilidade e debilidade no ordenamento jurídico do país faz com que as garantias constitucionais (como a proteção territorial, a demarcação de terras, a proteção ambiental, entre outras) não sejam cumpridas ou sejam realizadas de forma inconstante e insuficiente. Nesse contexto, o fenômeno jurídico no Brasil, no que diz respeito ao direito à terra dos povos indígenas, revela-se como uma fundação rochosa, fracturada e instável, inclinada à execução de interesses anti-indígenas.

Analizando a história de elaboração da norma constitucional do direito à terra, identificou-se que o problema central da implementação do direito indigenista no Brasil reside na própria norma estatal, escrita com diversos vieses e limitações conceituais. Como resultado, as disposições constitucionais em favor dos povos indígenas apresentam efeitos limitados, que variam entre o esquecimento e o desprestígio até um cumprimento parcial e insuficiente.

Esses aspectos jurídicos que moldaram o desenvolvimento da trajetória de demarcação de terras indígenas no Brasil estão presentes desde a base histórica dos direitos indigenistas, passando pelo processo de elaboração e os aspectos positivados na norma constitucional, até as interpretações posteriores conferidas ao direito à terra.

Na base histórica do direito, destaca-se um conjunto de normativas insuficientes e contraditórias entre si, que, em determinados momentos, garantiram e reconheceram direitos, enquanto em outros negaram e excluíram os direitos territoriais dos povos indígenas. Isso fundamentou uma constante instabilidade sobre a questão territorial indigenista na história legal e constitucional do país.

Durante a elaboração do texto constitucional de 1988, um novo marco regulatório para a questão foi estabelecido. No processo de redação constitucional, entre os muitos esboços, alguns aspectos foram rejeitados e eliminados da norma final. O estudo dessas supressões revelou tentativas de reduzir e desarticular a potência da norma concebida a partir das

demandas dos povos indígenas. Assim, os aspectos jurídicos consagrados na norma positivada moldaram e limitaram o direito constitucional à terra, definindo seu sentido e alcance.

Posteriormente, entre as decisões judiciais sobre o tema, destaca-se a tese do marco temporal, adotada no caso Raposa Serra do Sol. Os efeitos dessa decisão impactaram o cumprimento do direito à terra por onze anos e causaram danos de difícil reparação na trajetória de demarcação de terras no Brasil.

Por fim, os projetos de lei e propostas de emenda constitucional revelam a contínua influência manifesta dos interesses políticos e econômicos dos setores agropecuário e minerador na tentativa de regulamentar e limitar o direito à terra. Nesse contexto, o Poder Legislativo atuou como porta-voz dos valores, interesses e demandas dos setores dominantes da política e da sociedade brasileira.

Seguindo a análise arqueológica constitucional, e principalmente com o objetivo de identificar as ações do Estado que mais impactaram o desenvolvimento da trajetória de demarcação de terras indígenas no Brasil, esta pesquisa realizou uma análise quantitativa dos processos demarcatórios ocorridos entre 1973 e 2022. Os atos do Estado, fundamentais para essa análise, dividem-se entre os três poderes da República: Executivo, Legislativo e Judiciário.

No âmbito do Poder Executivo, destacam-se o decreto presidencial nº 22 de 1991, que regulamentou o procedimento de demarcação de terras no país; o decreto presidencial nº 1775 de 1996, que criou a possibilidade de intervenção de terceiros interessados no procedimento demarcatório; e o parecer jurídico nº 1 de 2017, emitido pela Advocacia-Geral da União, órgão vinculado a esse poder, que confirmou a tese do marco temporal.

No âmbito do Poder Judiciário, sobressaem-se a intensa judicialização dos processos demarcatórios, que resultaram na paralisação ou até mesmo na suspensão dos trâmites; e o caso Raposa Serra do Sol, julgamento que instituiu 19 condicionantes que limitaram o alcance do direito constitucional à terra, incluindo a tese do marco temporal e a proibição de ampliação de terras indígenas já demarcadas.

No âmbito do Poder Legislativo, destacam-se os diversos projetos de lei e propostas de emenda constitucional marcadamente anti-indígenas e o avanço da articulação e representação de setores anti-indígenas no Congresso Nacional, por meio da Frente Parlamentar da Agroindústria.

Assim, foi possível constatar uma interconexão entre essas ações estatais e os impactos observados nos gráficos sobre a trajetória demarcatória ao longo do período analisado.

Examinando as variações observadas na trajetória de demarcação e as violações cometidas contra terras indígenas, foram identificados quatro períodos distintos no caminho de cumprimento dos direitos territoriais: ascensão, descenso, estagnação e retrocesso. Esses momentos auxiliam na análise da história de efetivação do direito à terra, sistematizando os fenômenos ocorridos em cada período e contrastando as ações estatais que poderiam estar envolvidas com a produção dos efeitos observados.

A partir de toda a investigação, constatou-se que a erosão dos compromissos presentes na norma constitucional está interrelacionada com algumas ações estatais que conseguiram dificultar, estagnar ou mesmo reverter o cumprimento do direito à terra no Brasil. As principais ações produzidas pelo Estado que contribuíram para os fenômenos de descenso, estagnação e retrocesso foram: o decreto presidencial nº 1775 de 1996, de autoria do Poder Executivo; a tese do marco temporal de 2008, de autoria do Poder Judiciário; e parecer nº 1 de 2017, de autoria da Procuradoria Geral da União.

Na reconstrução da história de materialização do direito à terra no Brasil, observou-se que a decomposição desse direito constitucional tem ocorrido de forma sistemática e em ciclos sucessivos. Assim, a partir do exame desses ciclos, foram identificados os agentes de erosão da norma constitucional. Além disso, foram apontadas violações dos compromissos constitucionais em relação ao direito à terra que levaram à ação desses agentes de deterioração.

Nesse contexto, a análise estratigráfica desenvolvida nesta tese resultou na sistematização de quatro ciclos cronológicos que descrevem o desenvolvimento da trajetória de materialização da política de demarcação de terras indígenas no Brasil. Esses períodos foram divididos em ciclos de (1) ascensão, (2) descenso, (3) estagnação e (4) retrocesso.

(1) O ciclo de ascensão tem suas origens entre 1987 e 1988 e seus resultados passam a ser mais expressivos no período entre 1991 e 1999. Neste momento da história da demarcação, observa-se um aumento acentuado no grau de cumprimento da obrigação constitucional. Entre os fatores que impulsionaram o desenvolvimento do fenômeno de aumento nas demarcações de terras indígenas estão a intensa participação indígena na elaboração de normas constitucionais e o momento histórico de redemocratização e constitucionalização no país.

Esse fenômeno foi influenciado por dois atos estatais produzidos pelos Poderes Legislativo e Executivo: a promulgação da Constituição de 1988 e a publicação do Decreto nº 22 de 1991. Essas ações estão relacionadas ao aumento da quantidade de terras demarcadas, ao

aumento dos hectares reservados ao usufruto indígena e ao aumento da celeridade dos procedimentos de demarcação.

(2) O ciclo de descenso tem a sua origem entre 1996 e 1998 e os seus resultados remontam a um período compreendido entre 2000 e 2007. Neste ponto da história da demarcação, observou-se o início de uma queda no grau de cumprimento da obrigação constitucional. Entre os fatores que impulsionaram o desenvolvimento do fenômeno de descenso da demarcação de terras indígenas estão o abuso e a interpretação equivocada do princípio do contraditório e da ampla defesa nos procedimentos administrativos de demarcação de terras indígenas.

Tal fenômeno pode ser explicado através de um ato estatal produzido pelo Poder Executivo: a publicação do Decreto nº 1775 de 1996, que estendia o contraditório e a ampla defesa a uma situação onde eram incabíveis. Essa ação está relacionada com a queda na velocidade processual de desenvolvimento das demarcações e ao início de uma estagnação dos processos indicada por uma desaceleração no grau de cumprimento da obrigação constitucional.

(3) O ciclo de estagnação tem origem entre 2007 e 2008 e seus resultados são notados no período entre 2008 e 2016. Neste momento da história da demarcação, observa-se a consolidação de um processo de estagnação nos processos de demarcação de terras indígenas, que tem seu ápice em 2016 com a última terra indígena demarcada. Entre os fatores que impulsionaram o desenvolvimento do fenômeno de paralisia nas demarcações de terras indígenas está o ativismo judicial que, além de gerar decisões potencialmente inconstitucionais, tem impacto na divisão entre os poderes do Estado.

Esse fenômeno foi influenciado por um ato estatal produzido pelo Poder Judiciário: a tese do marco temporal, elaborada em 2008 no julgamento do caso sobre a demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol. Essa ação está relacionada com a consolidação da estagnação dos procedimentos de demarcação em todas as suas etapas e também com a suspensão de algumas terras indígenas demarcadas ou que ainda se encontravam em processo de demarcação.

Tudo isso impacta na violação do direito tradicional à terra, uma vez que, de acordo com a tese jurídica do marco temporal, o fator determinante para a configuração de uma terra indígena seria o momento em que os povos estavam em ocupação da terra e não o vínculo tradicional que mantêm com seus territórios conforme previsto na Constituição.

(4) Por último, o ciclo de retrocesso tem origem em 2016 e os seus resultados abarcam o período entre 2017 e 2022. Neste ponto da história da demarcação, percebe-se uma reversão das conquistas antes alcançadas nas décadas de implementação da política de demarcação. Entre os fatores que impulsionaram o desenvolvimento do fenômeno de retrocesso nas demarcações de terras indígenas no Brasil está o acúmulo gradual e progressivo de forças anti-indígenas nas instituições e poderes políticos do país.

Esse fenômeno foi influenciado tanto pela conjuntura política no Poder Legislativo quanto pelo ato estatal produzido por um órgão público vinculado ao Poder Executivo: o parecer n.1 de 2017 da Procuradoria-Geral da União. Essa ação se relaciona com a última terra indígena demarcada no período de cinquenta anos analisado e também com o pico de suspensão de terras indígenas. Todo esse cenário afetou negativamente o cumprimento do mandato, obrigação e dever constitucionais de demarcar terras indígenas.

O desenvolvimento cronológico dos ciclos de ascensão, descenso, paralisia e retrocesso nas demarcações evidencia que o direito à terra, embora garantido constitucionalmente, encontrou-se constantemente ameaçado por forças externas e internas ao Estado. Assim, tem-se que o processo de desmonte das conquistas territoriais indígenas é parte de um movimento cíclico, no qual momentos de avanço são seguidos por outros momentos de erosão sistemática.

Os efeitos dessa erosão do compromisso constitucional de demarcar terras indígenas não só revela um enfraquecimento do pacto jurídico estabelecido em 1988, como também expõe a vulnerabilidade das terras indígenas diante de um cenário político muitas vezes hostil a esses povos.

A análise histórica e jurídica da política indigenista revela que os períodos de consolidação, embora representem avanços significativos, são frequentemente seguidos por retrocessos impulsionados por interesses hegemônicos de setores como o agronegócio e a mineração. A materialização de seus interesses desempenha um papel central na obstrução das políticas de demarcação, utilizando de sua influência no Congresso Nacional e na esfera judicial para garantir que o direito à terra dos povos indígenas permaneça em constante estado de vulnerabilidade.

Diante dos cinquenta anos da trajetória de execução da política demarcatória no Brasil, constata-se que as transformações ocorridas desde a promulgação da Constituição de 1988

refletem tanto o potencial de avanço como também as limitações impostas por interesses contrários ao direito à terra.

A restauração do direito à terra depende de uma reconfiguração das forças políticas e da remoção das barreiras estruturais que atualmente impedem sua efetivação plena a través da continuidade dos procedimentos de demarcação. A necessidade de uma maior participação indígena nas instâncias decisórias e a defesa contínua do direito à terra, tanto no âmbito jurídico quanto político, mostram-se fundamentais para reverter os eventuais e constantes processos de fragilização constitucional desse direito.

Assim, o futuro da demarcação de terras indígenas no Brasil depende não apenas de ações do Estado, mas também de uma verdadeira sedimentação dos valores constitucionais que propicie o reposicionamento do direito à terra dos povos indígenas no centro das políticas públicas de reordenamento fundiário no país.

Referencias

Bibliografía

- Acanda, J. L. (2006) *Sociedade civil e hegemonia*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- Acanda, J. L. (2007) *Traducir a Gramsci*. Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Acosta, A. (2016) “Maldiciones, herejías y otros milagros de la economía extractivista.” *Tabula Rasa*. Bogotá - Colombia, 24, 25-55.
- Alexy, R. (2001) *Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica*. Tradução de Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy.
- Antunes, P. B. (2012) *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas.
- Arellano-Yanguas, Javier. (2008) “A Thoroughly Modern Resource Curse? The New Natural Resource Policy Agenda and the Mining Revival in Peru.” *IDS Working Paper*, 300, Brighton: IDS.
- Ariza, L. J. (2004) *Identidad indígena y Derecho estatal en Colombia*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, n. 30.
- Assies, W. (2007) *Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y la autonomía en tiempos de globalización*. En Martí i puig, S. (ed.) *Pueblos indígenas y política en américa latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo xxi*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Baccaro, F. B. (2008) *A Reserva Ducke*. en Oliveira, M. L. et al. (org.) *Reserva Ducke: a biodiversidade amazônica através de uma grade*. Manaus: Áttema.
- Balkin, J. M. (2020) *The cycles of constitutional time*. New York: Cambridge.
- Bandeira de Mello, C. A. (1994) *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros.
- Baniwa, G. [Luciano, G. J. S.] (2006) *O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje*. Brasília: Museu Nacional.
- Barié, C. G. (2003) *Pueblos Indígenas y derechos constitucionales: un panorama*. La Paz: Genesis.
- Barreto, C. A. L. M. (1995) *A farsa Ianomâmi*. Brasília: Biblioteca do Exército.
- Barretto Filho, H. T. (2002) “Disciplinando a Diversidade Cultural: uma perspectiva antropológica sobre a Portaria 14” Fórum de Pesquisa Indigenismo e Antropologia da Ação: 25 anos identificando terras indígenas, XXIII Reunião Brasileira de Antropologia, Gramado.

Berraondo, M. (2006) “Tierras y territorios como elementos sustantivos del derecho humano al medio ambiente”, en Berraondo, M. (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos, 469-487.

Bispo, F. (2021) Mineração Freestyle. Mineradora canadense na Amazônia aproveita boiada para explorar ouro mesmo sem licença ambiental. *Intercept Brasil*, 22 de diciembre de 2021.

Bobbio, N. (2001) *Teoria da norma jurídica*. Bauru: edipro.

Boudon, R. (1990) *Dicionário de Sociologia*. Lisboa: Dom Quixote.

Brant, M. H. C. (2018) *Os símbolos nacionais na Constituição. Constituição do Brasil 30 anos. 1988-2018*. p. 331-352.

Brasil. (2017) Advocacia-Geral da União. *Parecer n. 001/2017*, de 19 de julio de 2017. Diário Oficial da União, 138, 20 de julio de 2017.

Brasil. (2018) *Nota técnica n. 02/2018-6CCR*. Ministério Público Federal. Brasília, 19 de febrero de 2018.

Brasil. (2022) *Frentes Parlamentares*. Congresso Nacional. Brasília. Disponible en: <https://www.congressonacional.leg.br/>

Brasil. (2022) *Portal do Governo Federal*. Disponible en: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/acervo/simbolos-nacionais/bandeira>

Brasil. (2023) *Veto presidencial n. 30*, de 20 de octubre de 2023.

Britto, G. A. (2013) “Direitos e erros na demarcação de terras indígenas.” *Agrária USP*, São Paulo, 19, 34-60.

Bueno, E. (1999) *Capitães do Brasil: a Saga dos Primeiros Colonizadores*. Rio de Janeiro: Objetiva.

Burckhart, T. (2016) *O constitucionalismo na América Latina. A refundação do Estado e as epistemologias do sul*. Curitiba: Prismas.

Cabedo Mallo, V. (2012) *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas*. Editorial Icaria.

Canaris, C. W. (1983) *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Berlin: Duncker und Humblot.

Carneiro, A. S. (2005) *A Construção do Outro como Não-ser como fundamento do Ser*. São Paulo: FUESP.

Carvalho, J. M. (2015) *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Castro-Gómez, S. (2005) “Violência epistêmica e o problema da ‘invenção do outro.’” En Lander, E. (org.) *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO.

- Christo, M. C. V. (2002) “Bandeirantes na contramão da história: um estudo iconográfico.” *Proj. História*, São Paulo, (24), jun, 307-335.
- Clarke, X. (2020) Missão Novas Tribos: a história dos evangélicos no comando na FUNAI, *El país Brasil*, 08 de febrero de 2020.
- Clavero, B. (2008) *Geografía Jurídica de América Latina: Pueblos Indígenas entre constituciones ladinas*. México: Siglo XXI.
- Comparato, F. K. (2009) “O direito e o avesso.” *Estudos avançados*, 23(67), p.6-22.
- Comte, A. (1978) *Catecismo Positivista*. São Paulo: abril.
- Costa, A. A. (2011) “Por uma Teoria Prática: O Direito Achado na Rua.” En Sousa Junior, J. G. *et al. Introdução Crítica ao Direito das Mulheres*. Série O Direito Achado na Rua, 5. Brasília: CEAD, 135-139.
- Costa, A. A. y Coelho, I. M. (2017) *Teoria Dialética do Direito: a filosofia jurídica de Roberto Lyra Filho*. Brasília: Faculdade de Direito – UnB.
- Costa, M. P. Ribeiro, D. L. (2020) “A ‘estratigrafia do abandono’: O caso do Museu da Cidade do Rio Grande – MCRG no extremo sul do Rio Grande do Sul, Brasil.” *Cadernos do Lepaarq*, 17(34), 209-235.
- Cunha, M. C. (1987) *Os Direitos do Índio - ensaios e documentos*. São Paulo: Brasiliense.
- Cunha, M. C. (1994) “O futuro da questão indígena.” *Estudos Avançados*, 8(20), 121-136.
- Cunha, M. C. (2009) *Política indigenista no século XIX*. En Cunha, M. C. (org.). História dos índios no Brasil, p. 133-154.
- Cunha, M. C. (2018) “Índios na Constituição.” *Novos estudos*, 37(3), 429-443.
- Dallari, D. A. (2009) *Os direitos humanos dos índios*. En Miras, J. T. *et al.* Makunaima grita! Terra Indígena Raposa Serra do Sol e os direitos constitucionais no Brasil. Rio de Janeiro: Beco do Azougue.
- Delgado, G. C. (2018) O agronegócio e a política brasileira. p.55-62. en CIMI, Conselho Indigenista Missionário. *Congresso anti-indígena*. Os parlamentares que mais atuaram contra os direitos indígenas.
- Denevan, W. M. (1992) *The Native Population of the Americas in 1492*. Madison: University of Wisconsin.
- Desmet, E. (2014) “Conservación y Pueblos Indígenas: un análisis socio-jurídico.” *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, 75. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Diamond, J. (2006) *Colapso - Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen*. Traducción de Ricardo García Perez. Barcelona: Random House Mondadori.
- Dicionário Ilustrado Tupi Guarani. (2023) *Anhanguera*. Disponible en: www.dicionariotupiguarani.com.br

Diniz, D., Espinoza, F. y Gómez Isa, F. (2021) *Direito à terra dos povos indígenas no Brasil: entre insuficiências e potencialidades*. São Leopoldo: Casa Leiria.

Dussel, E. (1994) *1492: el encubrimiento del otro: hacia el origen del mito de la modernidad*. La Paz: UMSA – Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación Plural Editores.

Dussel, E. (1997) *Oito ensaios sobre cultura latino-americana e libertação (1965-1991)*. São Paulo: Paulinas.

Ehrlich, E. (1986) *Fundamentos da sociologia do direito*. Brasília: UnB.

Eisler, R. (1930) *Worterbuch der philosophischen Begriffe*. Palavra «System», 4 (3), Berlin.

Esbell, J. (2019) *Entrevista no jardim botânico do Rio de Janeiro*. En Cohn, S. y Kadiwéu, I. (orgs.) *Tembetá – conversas com pensadores indígenas*, 1. Rio de Janeiro: Azougue. p.147-183.

Espinoza, F. (2017) “La lucha por el derecho a la participación política de los indígenas en América Latina.” *Revista Jurídica Direito & Paz*, Lorena, 9(36), 83-102.

Faoro, R. (2001) *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo.

Fernández, R. L. (2012) “Avanços, limites e desafios da administração da justiça indígena no Equador, ano 2010: o caso La Cocha.” *Meritum*, 7(1), 229-256.

Ferreira Filho, M. G. (2009) *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva.

Finnis, J. (2011) *Natural law and natural rights*. New York: Oxford University Press.

Flores, J. H. (2009) *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux.

Fonseca, M. G. P. (2002) “Ligações Melindrosas: uma reflexão a respeito da Sociologia aplicada ao Direito.” En Oliveira, L. Junqueira, E. B. (Orgs.) *Ou Isto Ou Aquilo – A Sociologia Jurídica nas faculdades de direito*. Rio de Janeiro: IDES/Letra Capital.

Foucault, M. (2010) *La arqueología del saber*. Traducción de Aurelio Garzón del Camino. México: siglo xxi.

Freitas Júnior, L. (2010) *A posse das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios como um instituto diverso da posse civil e sua qualificação como um direito constitucional fundamental*. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade de Fortaleza.

Freitas, R. E. (2022) “Brazil's agricultural expansion. Main crops in Matopiba.” *Revista de Política Agrícola*, 31:1, p.70-85.

Gaiger, J. M. G. (1994) *O contraditório no procedimento de demarcação de terras indígenas*. GER 3.17.23.004-2 - (SET/94), Câmara dos Deputados, Brasília.

Galeano, E. (2004) *Las venas abiertas de América Latina*. ed. 76. México, DF: Siglo veintiuno.

- Gallardo, H. (2010) “Teoría crítica y derechos humanos. Una lectura latinoamericana”, *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, San Luis Potosí, 2(4), 57-89.
- Gallois, D. T. (2004) *Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades?* En Ricardo, F. (org.). *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental.
- Geertz, C. (2017) *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC.
- Goldstein, R. J. (1986) “The Limitations of Using Quantitative data in Studying Human Rights Abuses.” *Human Rights Quarterly*, 8, 607- 633.
- Gómez Isa, F. (2011) “Diversidad cultural y derechos humanos desde los referentes cosmovisionales de los pueblos indígenas.” *Anuario Español de Derecho Internacional*, 27.
- Gómez Isa, F. (2011) *Repairing historical injustices: indigenous peoples in post-conflict scenarios*. En Oré Aguilar, G. & Gómez Isa, F. *Rethinking transitions. Equality and social justice in societies emerging from conflict*. Cambridge: Intersentia, 265-300.
- Gómez Isa, F. (2019) “La declaración de las naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: un hito en el proceso de reconocimiento de los derechos indígenas.” *Revista Española de Derecho internacional*, 71(1), enero-junio, Madrid, p. 119-138.
- Gonçalves, A. (2011) “Notas sobre o clientelismo político no Brasil.” *Leopoldianum*, 37(101/102/103), 97 – 130.
- Gonçalves, D. O. D. (2022) “Pentimenti reading: unraveling hidden interests and values behind constitutional drafts”, *Academia Letters*, January, article 4771.
- Gonçalves, D. O. D. (2024) “Demarcação de terras indígenas no Brasil: condições de legitimidade para o cumprimento do direito à terra.” In Espinoza, F., Souza, P. V. N. C. S., Santana, A. P. J. orgs. (2024) *Direitos Humanos na Sociedade. Avanços e desafios nos âmbitos democráticos e das políticas públicas*. v. 2. Aracaju: EdUnit, 43-59.
- Gonçalves, D. O. D. Espinoza, F. (2023) “Os povos indígenas no Brasil e suas iniciativas de autodemarcação.” *Rev. Faculdade de Direito*, 47(3), 1-22.
- Gonçalves, D. O. D. Espinoza, F. Dornelles, C. J. H. C. (2020) “Povos indígenas e meio ambiente: o conflito aparente de direitos no caso povos Kaliña e Lokono versus Suriname.” *Revista Direitos Culturais*, Santo Ângelo, 15(36), 307-327.
- Gonçalves, D. O. D.; Espinoza, F.; Carvalho, G. B. V. (2021) “Violência contra terras indígenas no Brasil e a precária punibilidade de seus agentes.” *Revista Culturas Jurídicas*, 8(20), 109-130.
- Gramsci, A. (1978) *Notas sobre Maquiavelo*. Sobre Política y sobre el Estado Moderno. México: Juan Pablos Editor.
- Gramsci, A. (2007) *Cadernos do Cárcere* (v. 3). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- Grosfoguel, R. (2012) *Hacia la descolonización de las ciencias sociales*. [Entrevista concedida a] Alberto Arribas Lozano e Nayra García-González. Universidad de Granada, Granada, p. 71-101.
- Grosfoguel, R. (2016) “Caos sistémico, crisis civilizatoria y proyectos descoloniales.” *Tabula Rasa*, Bogotá - Colombia, 25, 153-174.
- Grubba, L. S. (2015) *O problema do essencialismo no Direito: inerentismo e universalismo como pressupostos das teorias que sustentam o discurso das Nações Unidas sobre os direitos humanos*. Tese de doutorado. Florianópolis: UFSC, Programa de Pós-graduação em Direito.
- Guajajara, S. (2013) “É hora de ir para cima, para o embate.” *Carta Capital*, 28 de septiembre de 2013. Disponible en: <https://www.cartacapital.com.br/politica/201ce-hora-de-ir-para-cima-para-o-embate201d-4865/>
- Guajajara, S. (2019) *Tembetá*. Revista de Cultura. Rio de Janeiro: Beco do azougue.
- Gudynas, E. (2009) “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo.” En Schuldt, J. *et al. Extractivismo, Política y Sociedad*. Quito: Caap-claes, 187-225.
- Guimarães, E. (2015) *Relatório Figueiredo: entre tempos, narrativas e memórias*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.
- Gutiérrez, A. T. Otero, J. M. R. (2019) “El eurocentrismo y su afectación a las competencias jurídicas de las comunidades étnicas en Colombia.” *Análisis político*, 95, 42-61.
- Han, B. (2019) *O que é poder?* Trad. Gabriel Salvi Philipson. Petrópolis: Vozes.
- Hart, H. (2001) *O Conceito de Direito*. Lisboa: Calouste Gulbekian.
- Heinrich Böll Foundation. (2015) *Atlas da carne: fatos e números sobre os animais que comemos*. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation.
- Hemming, J. (2017) *Ouro Vermelho*. São Paulo: edusp.
- Herrera Flores, J. (2005) *Los derechos humanos como productos culturales*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Holanda, S. B. (1995) *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das letras.
- Honneth, A. (1997) *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica.
- Irigoyen, R. (2009) *El pluralismo jurídico en la historia constitucional latinoamericana: de la sujeción a la descolonización*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Lima.
- Jusys T. (2018) “Changing patterns in deforestation avoidance by different protection types in the Brazilian Amazon.” *Plos one*, 13(4), 1-16.
- Kaltmeier, O. (2018) *Refeudalización – desigualdad social, económica y cultura política en America Latina en el temprano siglo XXI*. Bielefeld: CALAS.

- Kaufmann, R. O. (2010) *Direitos Humanos, Direito Constitucional e Neopragmatismo*. Tese (Doutorado em direito, estado e constituição) Programa de Pós- Graduação em Direito da Universidade de Brasília.
- Kelsen, H. (2009) *Teoría pura del derecho*. Buenos Aires: Eudeba.
- Kopenawa, D. & Albert, B. (2015) *A queda do céu: palavras de um xamã yanomami*. São Paulo: Companhia das letras.
- Koselleck, R. (1992) “Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos.” *Estudos Históricos*, 5(10), 134-146.
- Koselleck, R. (2006) *Futuro passado: contribuição a uma semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Krenak, A. (2019) “Entrevista no Vale do Rio doce.”, en Cohn, S. y Kadiwéu, I. (orgs.) *Tembetá – conversas com pensadores indígenas*, v.1. Rio de janeiro: Azougue, p.11-51.
- Krenak, A. (2019) *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das letras.
- Lacerda, R. (2008) *Os povos indígenas e a Constituinte (1987-1988)*. Brasília: Conselho Indigenista Missionário.
- Laclau, E. (2000) *La imposibilidad de la sociedad*. 2 ed. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Landman, T. (2006) *Human Rights and Social Exclusion Indicators: Concepts, Best Practices, and Methods for Implementation*. Report prepared for the UK Department for International Development (DFID).
- Landman, T. Carvalho, E. (2010) *Measuring Human Rights*. New York: Routledge.
- Levi, L. (1998) “Legitimidade”. En Bobbio, N. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 675-679.
- Lima, J. A. O., Passos, E. y Nicola, J. R. (2013) *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.
- Luhmann, N. (2009) “Law as a social system.” *Derecho y poder*, 180-199.
- Lyra Filho, R. (1980) *O direito que se ensina errado*. Sobre a reforma do ensino jurídico. Brasília: UNB.
- Lyra Filho, R. (1980) *Para um direito sem dogmas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.
- Lyra Filho, R. (1982) “Normas jurídicas e outras normas sociais.” En Chauí, M.; Faoro, R.; Lyra Filho, R. *Direito e Avesso*. Boletim da nova escola jurídica brasileira. Brasília: NAIR, 49-57.
- Lyra filho, R. (2005) *O que é direito*. São Paulo: Brasiliense.

Maia, F. J. F. Farias, M. H. V. (2020) “Colonialidade do poder: a formação do eurocentrismo como padrão de poder mundial por meio da colonização da América.” *Interações*, 21(3), 577-596.

Mainwaring, S. & Pérez-Liñán, A. (2005) *Latin American Democratization since 1978. Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions*. En Hagopian, F. & Mainwaring, S. ed. *The third wave of democratization in Latin America. Advances and setbacks*. New York: Cambridge, 14-59.

Marés, C. (2006) *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Curitiba: Juruá.

Marés, C. (2021) “Demarcação das terras indígenas e seus entraves.” En Cunha, M. C.; Magalhães, S. B. & Adams, C. org. (2021) *Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças*. São Paulo: SBPC.

Marfrig. (2022) *Faturamento Marfrig 2021*. Ascom Marfrig: São Paulo.

Martí i puig, S. (2007) “Emergencia de lo indígena en la arena política: ¿un efecto no deseado de la gobernanza?” En MARTÍ I PUIG, Salvador. ed. *Pueblos indígenas y política en America Latina: el reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: Fundación CIDOB, 127-147.

Martínez de Bringas, A. (2003) “Los pueblos indígenas y el discurso de los derechos.” *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, 24. Bilbao: Universidad de Deusto.

Martínez de Bringas, A. (2008) “Los pueblos indígenas ante la construcción de los procesos multiculturales. Inserciones en los bosques de la biodiversidad.” En: Martínez, A. R. et al. *Teoria crítica dos direitos humanos no século XXI*. Porto Alegre: EDIPUCRS, p. 269-298.

Martínez de Bringas, A. (2018) “Autonomías indígenas en América Latina. Una mirada comparada a partir de las dificultades para la construcción de un Derecho intercultural.” *REAF-JSG*, 28, diciembre, p. 101-138.

Martínez de Bringas, A. (2020) “El reconocimiento del genocidio como estrategia instituyente para la reparación de los derechos colectivos y la memoria indígena.” En: Sánchez Rubio, D. Cruz Zúñiga, P. (orgs.). *Poderes constituyentes, alteridad y derechos humanos. Miradas críticas a partir de lo instituyente, lo común y los pueblos indígenas*. Madrid: Dykinson, p.193-240.

Martínez de Bringas, A. (2021) “Metodologías indígenas y derechos humanos. Enfoque relacional de los saberes en la construcción de los derechos.” *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 26(93), 207-224.

Martínez de Bringas, A. (2024) “Los derechos de los pueblos indígenas como estrategias para la descolonización. Un análisis de sus potencialidades.” *Política y Sociedad*, 61(1), 1-14.

Mello, P. P. C. (2011) “Interferências extrajurídicas sobre o processo decisório do Supremo Tribunal Federal.” En fellet, A. L. F. et al. orgs. *As novas faces do ativismo judicial*. Salvador: Juspodium, p. 359-386.

- Mendes Junior, J. (1912) *Os indígenas no Brasil, seus direitos individuais e políticos*. São Paulo: Hennes irmãos.
- Meyer, E. P. N. (2021) *Constitutional Erosion in Brazil*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Molina, L. P. org. (2023) *Terra rasgada: como avança o garimpo na Amazônia brasileira*. Brasília: Aliança em defesa dos territórios.
- Monclaire, S. (2004) “Para uma arqueologia constitucional.” *Revista de informação legislativa*, 41(162), p. 377-384.
- Monclaire, S. (2015) “Entrevista com o brasileiro Stéphane Monclaire: entre o direito e a política.” [Entrevista concedida a] Anderson Lobato, Carlos Simonett e Liliane Rocha Campolin. *JURIS - Revista da Faculdade de Direito*, 18, p. 111–154.
- Monteiro, J. (1994) *Negros da terra: Índios e bandeirantes nas origens de São Paulo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Montes, A. B. (2002) *Principios de Estratigrafía*. Medellín: UNAL.
- Mouffe, C. et al. (2014) “Democracia y conflicto en contextos pluralistas: entrevista con Chantal Mouffe.” *Hist. cienc. Saude*, Rio de Janeiro, 21(2), 749-762.
- Munduruku, D. (2012) *O caráter educativo do movimento indígena brasileiro (1970-1990)*. São Paulo: Paulinas.
- Munduruku, D. (2019) *Tembetá - Revista de Cultura*. Rio de Janeiro: Beco do azougue.
- Muñoz Onofre, J. P. (2016) *La brecha de implementación. Derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Myers, N. et al. (2000) “Biodiversity hotspots for conservation priorities.” *Nature*, 403, p.853–858.
- Neves, L. J. O. (2003) “Olhos mágicos do Sul (do Sul): lutas contra-hegemônicas dos povos indígenas no Brasil.” En Santos, B. S. (org.) *Reconhecer para libertar*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 111-151.
- Novaes, S. C. (1993) *Jogo de espelhos*. São Paulo: Edusp.
- Oliveira, A. E. C. & Buzatto, C. C. (2020) “2019: em contraponto ao retorno à era das trevas, a esperança na teimosia e resistência indígena.” En CIMI, Conselho Indigenista Missionário. *Relatório violência contra os povos indígenas no Brasil - dados de 2019*. Brasília, 11-13.
- Oliveira, J. P. (2016) “Sem a tutela, uma nova moldura de nação. O pós-constituição de 1988 e os povos indígenas.” *Brasiliiana – Journal for Brazilian Studies*, 5(1), 200-229.
- Oliveira, P. C. (1987) *Projeto de constituição angustia o país*. São Paulo: Vera Cruz.

- Oliveira, R. A. (2019) “O ativismo judicial à luz da separação de poderes e da crise do parlamento na idade contemporânea.” En Pretto, R. S. et al. coords. *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura.
- OXFAM. (2019) “Menos de 1% das propriedades agrícolas é dona de quase metade da área rural brasileira.” *Oxfam Brasil*, 27 ago. 2019.
- Palti, E. J. (2018) *Una arqueología de lo político. Regímenes de poder desde el siglo XVII*. Buenos Aires: FCE.
- Paredes, M. J. (2015) “El concepto de arqueología.” *El Acontecer Científico*, (4), 20.
- Pecl, G. et al. (2017) “Biodiversity redistribution under climate change: Impacts on ecosystems and human well-being.” *Science*, 355(6332).
- Peirce, C. S. (1986) *Writings of Charles S. Peirce: a chronological edition* (v. 3). Bloomington: Indiana University Press.
- Pereira, A. R. S. (1995) “Hino Nacional Brasileiro: que história é esta?” *Revista Instituto de Estudos Brasileiros*, 38, 21-42.
- Perrone-Moisés, B. (1992) “Índios livres e índios escravos: os princípios da legislação indigenista do período colonial (séculos XVI a XVIII).” En Cunha, M. C. (org.). *História dos índios no Brasil*, p. 115-132.
- Pisarello, G. (2011) *Un largo Termidor: historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición.
- Pitanga, A. F. S. (1901) “O selvagem perante o direito.” *Revista Trimensal do IHGB*, Rio de Janeiro, 63, p. 19-38.
- Pitta, F & Mendonça, M. L. (2022) *Industrial Soy Expansion in Brazil: Financialization, Deforestation, and Dispossession in the Birthplace of Waters*. São Paulo: Network for Social Justice and Human Rights.
- Pitta, F. Stefano, D. Mendonça, M. L. (2022) “Desmatamento, grilagem de terras e financeirização: impactos da expansão do monocultivo da soja no Cerrado.” *Le Monde Diplomatique Brasil*, 22 de diciembre de 2022.
- Pitta, F.; Mendonça, M. L.; Stefano, D.; Conant, J. (2022) *Red-Handed Deforestation and Bunge's Silent Conquest. How Land-Grabbers and Soy Speculators Enable the Destruction of Brazil's Cerrado*. São Paulo: Network for Social Justice and Human Rights.
- Pontes, J. B. G. P.; Teixeira, J. P. A. (2013) “A crise do direito legislado e o ativismo judicial como modelo de efetividade constitucional: entre promessas e riscos” En CONPEDI (ed.). *Teoria do Estado e da Constituição*. Florianópolis: FUNJAB; CONPEDI; UNINOVE, p. 99-124.
- PPTAL, Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (2005) PPTAL. Disponible en: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/pptal-projeto-integrado-de-protecao-populacoes-e-terras-indigenas-da-amazonia>

- Quijano, A. (2005) “Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina.” En Lander, E. (org.) *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Quiroga, G. (1993) “La wipala y su falso símbolo.” *Ultima hora*, 27 de junio. La Paz: B6.
- RAE, Real Academia Española. (2020) *Diccionario panhispánico del español jurídico*, 23.^a ed.
- RAE, Real Academia Española. (2021) *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., versión 23.4 en línea. Disponible en: <https://dle.rae.es>
- Rajão, R. et al. (2021) *Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal*. Policy Brief. Belo Horizonte: UFMG.
- Ramos, E. R. (2010) *Ativismo judicial – parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva.
- Reale, M. (1984) *Direito natural e direito positivo*. São Paulo: Saraiva.
- Reichenbach, B. (1988) “The Law of Karma and the Principle of Causation.” *Philosophy East and West*, 38(4), 399-410.
- Resende, A. C. Z. (2014) *Direitos e autonomia indígena no Brasil (1960-2010): uma análise histórica à luz da teoria do sistema-mundo e do pensamento decolonial*. Tese de doutoramento. Brasília: UnB, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de História.
- Ribeiro, D. (1995) *O povo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Ribeiro, D. (1996) “El indio y el brasileño” en Casanova, P. G. y Rosenmann, M. R. (coord.) *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 237-257.
- Ricardo, C. A; Marés, C. F. (1996) Decreto do Medo. *Folha de São Paulo*, 5 de febrero de 1996.
- Rodrigues, A. D. (1994) *Línguas Brasileiras. Para o Conhecimento das Línguas Indígenas*. São Paulo: Edições Loyola.
- Rodrigues, S. (2013) “Brasileiro’, a palavra, já nasceu pegando no pesado.” *Veja*, 30 abr. 2013.
- Rosanvallon, P. (2002) *Por una historia conceptual de lo político. Lección inaugural en el Collège de France*. El Salvador: Fondo de Cultura Económica.
- Ross, M. E. (2003) *Salvador Dalí and the Surrealists: Their Lives and Ideas*. Chicago: Chicago Review Press.
- Rosser, A. (2006) “Escaping the Resource Curse.” *New Political Economy*, 11(4), 557-570.

Sampaio Júnior, J. H. (2011) “Ativismo judicial: autoritarismo ou cumprimento dos deveres constitucionais?” En Fellet, A. L. F. et al. Orgs. *As novas faces do ativismo judicial*. Salvador: Juspodium, p. 403-429.

Sánchez Rubio, D. (2020) “Materiales preliminares para un análisis crítico del poder constituyente.” *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, 23, 47-77.

Santilli, M. (1997) “As terras indígenas e o decreto 1.775: balanço e perspectivas.” En Ricardo, F. P; Santilli, M. (org.) *Terras Indígenas no Brasil: um balanço da era Jobim*. Documentos do ISA, n. 003, 7-17.

Santos, S. C. (1987) “Povos indígenas e a constituinte.” *Ciência e cultura*, 39(2), 157-158.

Schalvezon, S. (2023) “Can silence be a constituent? A reading of the indigenous communitarian constitutionalism of Bolivia.” In Santos, B. S. Araújo, S. Andrade, O. A. *Decolonizing Constitutionalism: Beyond False or Impossible Promises*. New York: Routledge.

Schenoni, L. y Malamud, A. (2021) “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina.” *Nueva Sociedad*, 291, 66-79.

Schwarcz, L. M. & Starling, H. M. (2015) *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das letras.

Segato, R. L. (2006) “En busca de un léxico para teorizar la experiencia territorial contemporánea.” *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 2, 129-148.

Shimada, S. O. (2013) “A economia açucareira e o processo de exploração desde o Brasil-Colônia.” *Scientia Plena*, 9(5), 1-13.

Siebeneichler, A. J. (2021) *A influência do agronegócio na política externa ambiental brasileira*. (Dissertação de Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre.

Silva, A. A. et al. (2019) “O impacto do rompimento da barragem de Brumadinho na aldeia Naô Xohã.” *Sustainability in Debate*, Brasília, 10(3), 195-211.

Silva, J. A. (1984) “Autoaplicabilidade do artigo 198 da Constituição Federal.” *Boletim Jurídico da Comissão Pro-Índio de São Paulo*, 1(3), 3-9.

SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute. (2022) *SIPRI yearbook 2022. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.

Śniadecka-Kotarska, M. (2010) “Acerca de la insólita carrera de la bandera wiphala.” *Estudios Latinoamericanos*, 30, p. 7-24.

Sousa Junior, J. G. (2019) “O Direito Achado na Rua: condições sociais e fundamentos teóricos.” *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, 10(4), 2776-2817.

Sousa, F. O. B. (2022) *Se o grileiro vem, pedra vai: redes de solidariedade e suborno na Fazenda Bonito, território Kalunga*. Monografia apresentada ao Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília.

- Souza, C. M. *et al.* (2020) “Reconstructing Three Decades of Land Use and Land Cover Changes in Brazilian Biomes with Landsat Archive and Earth Engine.” *Remote Sensing*, 12(17).
- Souza, E. L. *et al.* (2013). “Síntese da hidrogeologia nas bacias sedimentares do Amazonas e do Solimões: Sistemas Aquíferos Içá-Solimões e Alter do Chão.” *Geologia USP. Série Científica*, 13(1), 107-117.
- Souza, J. (2007) *A elite do atraso. Da escravidão à lava jato*. Rio de Janeiro: Leya.
- Spring, J. (2020) “Brazil may be exporting illegally deforested wood.” *Reuters*, 04 mar. 2020.
- Stavenhagen, R. (1992) “La situación y los derechos de los pueblos indígenas de América.” En *América Indígena*, 1-2, México, Instituto Indigenista Interamericano, 63-118.
- Stavenhagen, R. (2013) “Pueblos Indígenas: retos después de la batalla.” En Gómez Isa, F. y Berraondo, M. (eds.) *Los derechos indígenas tras la Declaración. El desafío de la implementación*. Bilbao: Universidad de Deusto, 15-37.
- Strassburg, B; Brooks, T; Feltran-Barbieri, R. *et al.* (2017) “Moment of truth for the Cerrado hotspot.” *Nature Ecology & Evolution*, 1 (99).
- Supiot, A. (2013) “The public-private relation in the context of today’s refeudalization.” *International Journal of Constitutional Law*, 11(1), 129-145.
- Svampa, M. (2019) *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. Guadalajara: Calas.
- Tamanaha, B. (2017) *A realistic theory of law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tukano, A. (2019) *Tembetá - Revista de Cultura*. Rio de Janeiro: Beco do azougue.
- Urquiza, A. H. A. & Rocha, A. O. (2019) “O desastre ambiental de Mariana e os Krenak do rio Doce.” *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, 16(35), 191-218.
- Valadares, J. (2023) “Cobrado por lideranças indígenas, Lula promete acelerar processo de demarcação.” *Valor*, Brasília, 28 abr. 2023.
- Vieira Filho, J. E. R. (2016) *Expansão da fronteira agrícola no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ipea.
- Villares, L. F. (2009) *Direito e povos indígenas*. Curitiba: Juruá.
- Villares, L. F. (2013) *Estado pluralista? O reconhecimento da organização social e jurídica dos povos indígenas no Brasil*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Wallerstein, I. (2007) *Universalismo Europeu. A retórica do poder*. São Paulo: Boitempo.
- Warat, L. A. (1994) *Introdução Geral ao Direito. v. I. Interpretação da lei: temas para uma reformulação*. Porto Alegre: Fabris.

- Warat, L. A. (2020) *O direito e sua linguagem*. Porto Alegre: Sérgio Fabris.
- Weber, M. (1991) *Economia e Sociedade*. Brasília: UnB.
- Williams, R. (2003) *Palabras clave. Un vocabulario de la cultura y la sociedad*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Wink, G. (2021) *Brazil land of the past. The ideological roots of the new right*. Cuernavaca: Bibliotopía.
- Wolkmer, A. C. (2001) *Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no direito*. São Paulo: Alfa Omega.
- Wolkmer, A. C. (2011) “Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina.” *Simpósio de direito constitucional da ABSCONST. IX. Anais eletrônicos*. Curitiba: ABDCONST, 143- 155.
- Wolkmer, A. C. (2018) *História do Direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense.
- Wolkmer, A. C. (2019) “Pluralismo jurídico: um referencial epistêmico e metodológico na insurgência das teorias críticas no direito.” *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, 10(4), 2711-2735.
- Wolkmer, A. C. Ferrazzo, D. (2020) “Uma abordagem descolonial sobre democracia e cultura jurídica na modernidade.” *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 120, 55-105.
- Wolkmer, A. C.; Fagundes, L. M. (2011) “Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico.” *Pensar*, Fortaleza, 16(2), 371-408.
- Yamada, E. M.; Villares, L. F. (2010) “Julgamento da terra indígena Raposa Serra do Sol: todo dia era dia de índio.” *Revista Direito GV*, São Paulo, 6(1), 143-158.

Bases de datos, censos, dosieres e informes

ANM, Agência Nacional de Mineração. (2021) *Requerimentos Minerários*. Ministério de Minas e Energia. Governo Federal do Brasil.

APIB, Articulación de los pueblos indígenas de Brasil (2022) “Dossiê ouro de sangue. Como as empresas de tecnologia, eletrônicos e carros elétricos mais valiosas do mundo podem ter comprado ouro extraído ilegalmente das terras indígenas da amazônia brasileira.” *Cumplicidade na destruição*, V.

Assis, L. F. F. G.; Ferreira, K. R.; Vinhas, L.; Maurano, L.; Almeida, C.; Carvalho, A.; Rodrigues, J.; Maciel, A.; Camargo, C. (2021) “TerraBrasilis: A Spatial Data Analytics Infrastructure for Large-Scale Thematic Mapping.” *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 8, 513.

Bauluz, L. *et al.* (2020) *Global Land Inequality*. HAL open science.

Bolivia. (2021) “Defensoría del pueblo observa falta de compromiso estatal para proteger los derechos de pueblos indígenas.” *Defensoría del Pueblo*, 9 de agosto de 2021.

Brasil. (1967) *Relatório da Comissão de Investigação do Ministério do Interior*. (Relatório Figueiredo). Brasília.

Brasil. (1987) *Asamblea Nacional Constituyente (Atas de Comisiones)*. Subcomisión de los Negros, Poblaciones Indígenas, Personas Deficientes y Minorías. Anexo a la Ata de la 2.^a Reunión, 09 abr. 87.

Brasil. (2021) *Comex Stat*. Ministério da indústria, comércio exterior e serviços.

Brasil. (2021) *Introdução à Logística do Agronegócio Brasileiro*. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Brasil. (2022) *Despesas do órgão: execução orçamentária e financeira*. Ministério da Defesa. Portal de transparencia. Disponible en: <https://www.portaltransparencia.gov.br/>

Brasil. Ministério da Industria, Comercio Exterior e Serviços. (2022) *Exportações e importações - geral*. Brasília: comexstat.

BRF. (2022) *Faturamento 2021*. BRF: São Paulo.

Canada. (2017) *2016 Canadian Census*. Aboriginal peoples: Indians, Inuit and Métis.

Castilho, A. L. *et al.* (2023) *Os invasores. Quem são os empresários brasileiros e estrangeiros com mais sobreposições em terras indígenas*. São Paulo: De olho nos ruralistas.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina. (2014) *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago: Naciones Unidas.

CIMI, Conselho Indigenista Missionário. (1985) *Porantim*, Brasilia, jul./ago., 7(77-78), 5-6.

CIMI, Conselho Indigenista Missionário. (2018) *Congresso Anti-Indígena. Os parlamentares que mais atuaram contra os direitos dos povos indígenas*. Brasília, septiembre de 2018.

CIMI, Conselho Indigenista Missionário. (2020) Povo Xukuru recebe indenização do governo após sentença da CIDH que condenou o Estado por violações de direitos humanos. *CIMI*, 11 de febrero de 2020.

CIMI, Conselho Indigenista Missionário. (2022) *Terras indígenas*. São Paulo: Conselho Indigenista Missionário.

CIMI, Conselho Indigenista Missionário. (2023) *Relatório violência contra os povos indígenas no Brasil – dados de 2008 – 2022*. Brasília.

CIMI, Conselho Indigenista Missionário. (2023) *Terras indígenas não demarcadas: Amazonas e Roraima*. Brasília: CIMI.

Climainfo (2021) “As grandes marcas por trás da expansão do garimpo na Amazônia.” *Climainfo*, 29 de octubre de 2021.

CNV, Comissão Nacional da Verdade. (2014) *Violações de direitos humanos dos povos indígenas*. Brasília, 2 (5).

CPT, Comissão Pastoral da Terra. (2021) *Conflitos no Campo Brasil*. Disponible en: www.cptnacional.org.br

De olho nos ruralistas. (2022) *Os operadores da boiada. Conheça os parlamentares ruralistas responsáveis pelo desmonte socioambiental*. Disponible en: <https://deolhonosruralistas.com.br>

EIU. (2022) *Democracy Index 2021. The China challenge*. London: Economist Intelligence.

Embrapa, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. (2021) *Soja em números (safra 2020/21)*. Brasília: Embrapa.

FETRAF-SC, Federação Agricultura Familiar do Estado de Santa Catarina. (2022) *Agricultura Familiar e Agronegócio: três diferenças fundamentais*. Florianópolis: CUT. Disponible en: <https://fetrasc.org.br/>

Freedom House. (2022) *Brazil: Freedom in the World 2022 Country Report*. Available in: <https://freedomhouse.org/country/brazil/freedom-world/2022>

FUNAI, Fundação Nacional do índio. (2021) *Povos Isolados*. Brasília: Governo Federal.

Girardi, E. P. (2008) *Atlas da Questão Agrária Brasileira*. Presidente Prudente: Unesp/NERA. Disponible en: www.atlasbrasilagrario.com.br

Gouvêa, C. P. et al. (2021) *Research Report - Development and Indigenous Peoples' Law Research Group*. SSRN.

Greenpeace (2005) *Grilagem de terras na Amazônia: negócio bilionário ameaça a floresta e populações tradicionais*. Disponible en: <https://greenpeace.org.br/amazonia/pdf/grilagem.pdf>

Hutukara Associação Yanomami. (2022) *Yanomami sob ataque. Garimpo ilegal na terra indígena Yanomami e propostas para combatê-lo*. Boa Vista: Hutukara Associação Yanomami.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018) *Censo Agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021) *Área territorial brasileira 2020*. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021) *Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2020*. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021) *Produto Interno Bruto - PIB*. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022) *Rebanho de Bovinos (Bois e Vacas)* Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023) *Censo Demográfico 2022*. Rio de Janeiro: IBGE.

INPE, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. (2021) *Programa Queimadas*. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Governo Federal do Brasil.

ISA, Instituto socioambiental. (2021) *Principais minerais requeridos incidentes em Terras Indígenas no Brasil*.

ISA, Instituto Socioambiental. (2022) *Povos indígenas no Brasil*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

ISA, Instituto Socioambiental. (2023) *Terras indígenas no Brasil*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

JBS. (2022) *JBS encerra 2021 com R\$350,7 bilhões de receita e lucro líquido de R\$20,5 bilhões*. JBS: São Paulo.

Mapbiomas Brasil. (2022) *O papel das terras indígenas na proteção das florestas*. Disponível em: <https://mapbiomas.org/>

Mapbiomas. (2021) *A expansão da mineração e do garimpo no Brasil nos últimos 36 anos. Destaques do mapeamento anual de mineração e garimpo no Brasil entre 1985 a 2020*. Disponível em: mapbiomas.org

SOS Mata Atlântica. (2021) *Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica (2019-2020)*. Relatório Técnico, São Paulo.

TCU, Tribunal de Contas da União. (2021) *Aumento do desmatamento e redução na aplicação de sanções administrativas*, 23 jul. 2021.

The World Bank. (2020) *Gini index 2019*. World Bank, Poverty and Inequality Platform.

Disponible en: <https://data.worldbank.org/>

U.S. Census Bureau. (2021). *2020 Census Briefs*. The American Indian and Alaska Native Population.

United Nations (2005) *Indicators for Policy Management. A practical guide for enhancing the statistical capacity of policy-makers for effective monitoring of the MDGs at the country level*. New York: United Nations Sustainable Development Group.

United Nations (2012) *Human rights indicators. A guide to measurement and implementation*. Geneva: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner.

Legislación brasileña

Brasil. (1755) *Ley n. 6*, de 6 de julio de 1755.

Brasil. (1824) *Constituição Política do Império do Brazil*, otorgada en 25 de marzo de 1824.

Brasil. (1831) *Ley de 27 de octubre de 1831*.

Brasil. (1845) *Decreto n. 426*, de 24 de julio de 1845.

Brasil. (1891) *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, promulgada en 24 de febrero de 1891.

Brasil. (1916) *Código Civil*, Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916.

Brasil. (1928) *Decreto n. 5.484*, de 27 de junio de 1928.

Brasil. (1934) *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, promulgada en 16 de julio de 1934.

Brasil. (1937) *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, otorgada en 10 de noviembre 1937.

Brasil. (1946) *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, promulgada en 18 de septiembre de 1946.

Brasil. (1948) *Alvará régio de 1 de abril de 1680*. Anais da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro - Livro Grosso do Maranhão, 66. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p. 56-57.

Brasil. (1967) *Constituição da República Federativa do Brasil*, otorgada en 15 de marzo de 1967.

Brasil. (1973) *Ley n.º 6.001*, de 19 de diciembre de 1973.

Brasil. (1979) *Proyecto de Ley n. 2294/1979*, de 8 de noviembre de 1979.

Brasil. (1983) *Proyecto de Ley n. 1179/1983*, de 06 de junio de 1983.

Brasil. (1983) *Proyecto de Ley n. 784/1983*, de 6 de mayo de 1983.

Brasil. (1984) *Proyecto de Ley n. 4147/1984*, de 6 de septiembre de 1984.

Brasil. (1984) *Proyecto de Ley n. 4285/1984*, de 17 de septiembre de 1984.

Brasil. (1985) *Proyecto de Ley n. 6723/1985*, de 6 de noviembre de 1985.

Brasil. (1986) *Suplemento especial n. 185*. Diário Oficial da União, Brasília, 26 de setembro de 1986.

Brasil. (1987) *Decreto n. 94945*, de 23 de septiembre de 1987.

Brasil. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada en 5 de octubre de 1988.

Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 1561/1989*, de 1 de marzo de 1989.

Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 1700/1989*, de 13 de marzo de 1989.

Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 1826/1989*, de 28 de marzo de 1989.

Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 1966/1989*, de 6 de abril de 1989.

Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 2067/1989*, de 19 de abril de 1989.

Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 2193/1989*, de 27 de abril de 1989.

Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 2218/1989*, de 28 de abril de 1989.

Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 2370/1989*, de 22 de mayo de 1989.

Brasil. (1989) *Proyecto de Ley n. 2935/1989*, de 28 de junio de 1989.

Brasil. (1990) *Proyecto de Ley n. 4916/1990*, de 7 de mayo de 1990.

Brasil. (1990) *Proyecto de Ley n. 5742/1990*, de 22 de agosto de 1990.

Brasil. (1990) *Proyecto de Ley n. 5764/1990*, de 22 de agosto de 1990.

Brasil. (1990) *Proyecto de Ley n. 6034/1990*, de 12 de diciembre de 1990.

Brasil. (1991) *Decreto n. 22*, de 4 de febrero de 1991.

Brasil. (1991) *Proyecto de Ley n. 2057/1991*, de 23 de octubre de 1991.

Brasil. (1991) *Proyecto de Ley n. 2075/1991*, de 19 de febrero de 1991.

Brasil. (1991) *Proyecto de Ley n. 222/1991*, de 6 de marzo de 1991.

Brasil. (1991) *Proyecto de Ley n. 692/1991*, de 17 de abril de 1991.

Brasil. (1991) *Proyecto de Ley n. 696/1991*, de 15 de mayo de 1991.

Brasil. (1991) *Proyecto de Ley n. 738/1991*, de 18 de abril de 1991.

Brasil. (1992) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 133/1992*, de 15 de enero de 1992.

Brasil. (1992) *Proyecto de Ley n. 2987/1992*, de 29 de junio de 1992.

Brasil. (1992) *Proyecto de Ley n. 2987/1992*, de 29 de junio de 1992.

Brasil. (1992) *Proyecto de Ley n. 3061/1992*, de 30 de julio de 1992.

Brasil. (1994) *Proyecto de Ley n. 4420/1994*, de 3 de marzo de 1994.

Brasil. (1995) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 100/1995*, de 23 de mayo de 1995.

Brasil. (1995) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 125/1995*, de 13 de junio de 1995.

Brasil. (1995) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 125/1995*, de 13 de junio de 1995.

Brasil. (1995) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 153/1995*, de 8 de agosto de 1995.

Brasil. (1995) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 183/1995*, de 29 de agosto de 1995.

Brasil. (1995) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 72/1995*, de 25 de abril de 1995.

Brasil. (1995) *Proyecto de Ley n. 4906/1995*, de 17 de enero de 1995.

Brasil. (1995) *Proyecto de Ley n. 668/1995*, de 22 de junio de 1995.

Brasil. (1996) *Decreto n. 1775*, de 8 de enero de 1996.

Brasil. (1996) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 311/1996*, de 30 de enero de 1996.

Brasil. (1996) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 396/1996*, de 26 de junio de 1996.

Brasil. (1996) *Proyecto de Ley n. 1610/1996*, de 11 de marzo de 1996.

Brasil. (1999) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 127/1999*, de 6 de octubre de 1999.

Brasil. (1999) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 52/1999*, de 9 de junio de 1999.

Brasil. (1999) *Proyecto de Ley n. 173/1999*, de 4 de marzo de 1999.

Brasil. (2000) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 215/2000*, de 28 de marzo de 2000.

Brasil. (2000) *Proyecto de Ley n. 2604/2000*, de 16 de marzo de 2000.

Brasil. (2001) *Proyecto de Ley n. 4768/2001*, de 29 de mayo de 2001.

Brasil. (2002) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 567/2002*, de 6 de agosto de 2002.

Brasil. (2002) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 579/2002*, de 27 de noviembre de 2002.

Brasil. (2002) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 583/2002*, de 3 de diciembre de 2002.

Brasil. (2003) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 156/2003*, de 4 de septiembre de 2003.

Brasil. (2003) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 161/2003*, de 15 de septiembre de 2003.

Brasil. (2003) *Proyecto de Ley n. 2002/2003*, de 17 de septiembre de 2003.

Brasil. (2003) *Proyecto de Ley n. 84/2003*, de 19 de febrero de 2003.

Brasil. (2004) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 257/2004*, de 7 de abril de 2004.

Brasil. (2004) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 260/2004*, de 13 de abril de 2004.

Brasil. (2004) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 275/2004*, de 13 de mayo de 2004.

Brasil. (2004) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 299/2004*, de 7 de julio de 2004.

Brasil. (2004) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 319/2004*, de 6 de octubre de 2004.

Brasil. (2004) *Proyecto de Ley n. 3358/2004*, de 13 de abril de 2004.

Brasil. (2006) *Proyecto de Ley n. 6528/2006*, de 20 de enero de 2006.

Brasil. (2006) *Proyecto de Ley n. 6841/2006*, de 30 de marzo de 2006.

Brasil. (2006) *Proyecto de Ley n. 7099/2006*, de 24 de mayo de 2006.

Brasil. (2006) *Proyecto de Ley n. 7301/2006*, de 10 de julio de 2006.

Brasil. (2006) *Proyecto de Ley n. 7315/2006*, de 11 de julio de 2006.

Brasil. (2007) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 117/2007*, de 11 de julio de 2007.

Brasil. (2007) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 161/2007*, de 20 de septiembre de 2007.

Brasil. (2007) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 37/2007*, de 11 de abril de 2007.

Brasil. (2007) *Proyecto de Ley n. 1218/2007*, de 31 de mayo de 2007.

Brasil. (2007) *Proyecto de Ley n. 1363/2007*, de 19 de junio de 2007.

Brasil. (2007) *Proyecto de Ley n. 1920/2007*, de 30 de agosto de 2007.

Brasil. (2007) *Proyecto de Ley n. 2302/2007*, de 29 de octubre de 2007.

Brasil. (2007) *Proyecto de Ley n. 2311/2007*, de 30 de octubre de 2007.

Brasil. (2007) *Proyecto de Ley n. 2471/2007*, de 23 de noviembre de 2007.

Brasil. (2007) *Proyecto de Ley n. 490/2007*, de 20 de marzo de 2007.

Brasil. (2008) Câmara dos Deputados. *Decreto legislativo 475/08*, de autoria do Sr. Homero Pereira. Brasília, 08 de julio de 2008.

Brasil. (2008) *Proyecto de Ley n. 3764/2008*, de 17 de julio de 2008.

Brasil. (2009) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 411/2009*, de 29 de septiembre de 2009.

Brasil. (2009) *Proyecto de Ley n. 415/2009*, de 6 de octubre de 2009.

Brasil. (2009) *Proyecto de Ley n. 4891/2009*, de 24 de marzo de 2009.

Brasil. (2009) *Proyecto de Ley n. 5265/2009*, de 21 de mayo de 2009.

Brasil. (2009) *Proyecto de Ley n. 5560/2009*, de 7 de julio de 2009.

Brasil. (2009) *Proyecto de Ley n. 5993/2009*, de 8 de septiembre de 2009.

Brasil. (2009) *Proyecto de Ley n. 5993/2009*, de 8 de septiembre de 2009.

Brasil. (2011) *Proyecto de Ley n. 2479/2011*, de 5 de octubre de 2011.

Brasil. (2012) *Proyecto de Ley n. 3896/2012*, de 22 de mayo de 2012.

Brasil. (2013) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 237/2013*, de 5 de febrero de 2013.

Brasil. (2013) *Proyecto de Ley n. 6818/2013*, de 25 de noviembre de 2013.

Brasil. (2015) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 132/2015*, de 15 de septiembre de 2015.

Brasil. (2015) *Proyecto de Ley del Senado n. 494/2015*, de 16 de julio de 2015.

Brasil. (2015) *Proyecto de Ley n. 1003/2015*, de 31 de marzo de 2015.

Brasil. (2015) *Proyecto de Ley n. 1216/2015*, de 22 de abril de 2015.

Brasil. (2015) *Proyecto de Ley n. 1218/2015*, de 22 de abril de 2015.

Brasil. (2015) *Proyecto de Ley n. 139/2015*, de 3 de febrero de 2015.

Brasil. (2015) *Proyecto de Ley n. 2395/2015*, de 4 de noviembre de 2015.

Brasil. (2015) *Proyecto de Ley n. 2395/2015*, de 4 de noviembre de 2015.

Brasil. (2015) *Proyecto de Ley n. 3509/2015*, de 4 de noviembre de 2015.

Brasil. (2016) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 187/2016*, de 18 de febrero de 2016.

Brasil. (2016) *Proyecto de Ley n. 5335/2016*, de 18 de marzo de 2016.

Brasil. (2017) *Ley n. 13.465/2017*, de 11 de julio de 2017.

Brasil. (2017) *Propuesta de enmienda a la Constitución n. 343/2017*, de 5 de julio de 2017.

Brasil. (2017) *Proyecto de Ley n. 9051/2017*, de 8 de noviembre de 2017.

Brasil. (2019) *Proyecto de Ley n. 3075/2019*, de 21 de mayo de 2019.

Brasil. (2019) *Proyecto de Ley n. 4447/2019*, de 14 de agosto de 2019.

Brasil. (2019) *Proyecto de Ley n. 4447/2019*, de 14 de agosto de 2019.

Brasil. (2019) *Proyecto de Ley n. 5531/2019*, de 15 de octubre de 2019.

Brasil. (2020) *Proyecto de Ley n. 191/2020*, de 6 de febrero de 2020.

Brasil. (2020) *Proyecto de ley n. 2633/2020*, de 14 de mayo de 2020.

Brasil. (2021) *Proyecto de Ley n. 1443/2021*, de 19 de abril de 2021.

Brasil. (2022) *Instrucción Normativa (IN) Conjunta n. 12*, de 31 de octubre de 2022.

Brasil. (2023) *Decreto n. 11.367*, de 1 de enero de 2023.

Brasil. (2023) *Decreto n. 11.369*, de 1 de enero de 2023.

Brasil. (2023) *Ley n. 14.701*, de 20 de octubre de 2023.

Brasil. (2023) *Medida provisional n. 1154*, de 01 de enero de 2023.

Brasil. (2023) *Medida provisória n. 1.168*, de 3 de abril de 2023.

Brasil. (2023) *Proyecto de Ley de Conversión n. 12*, de 24 de mayo de 2023.

Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 1183*, de 15 de marzo de 2023.

Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 2156*, de 26 de abril de 2023.

Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 2489*, de 10 de mayo de 2023.

Brasil. (2023) *Proyecto de ley n. 2903*, de 01 de junio de 2023.

Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 2933*, de 05 de junio de 2023.

Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 2975*, de 07 de junio de 2023.

Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 3148*, de 19 de junio de 2023.

Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 3839*, de 09 de agosto de 2023.

Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 4014*, de 21 de agosto de 2023.

Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 4381*, de 11 de septiembre de 2023.

Brasil. (2023) *Proyecto de Ley n. 4566*, de 20 de septiembre de 2023.

Legislación internacional y extranjera

Bolivia. (2009) *Constitución del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario de Bolivia*, promulgada en 7 de febrero de 2009.

CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1969) *Convención Interamericana de Derechos Humanos*. San José, 22 de noviembre de 1969.

Ecuador. (2008) *Constitución de la República del Ecuador*, promulgada en 20 de octubre de 2008.

OIT, Organización Internacional del Trabajo. (1989) *Convenio n. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Adoptada el 27 de junio de 1989.

ONU, Organización de las Naciones Unidas (2007) *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Aprobada el 13 de septiembre de 2007.

Portugal. (1570) *Lei sobre a liberdade dos gentios*, de 20 de marzo de 1570.

Portugal. (1755) *Diretório dos índios*, de 7 de junio de 1755.

Portugal. (1759) *Lei de 3 de setembro de 1759*.

Portugal. (1808) *Carta Régia*, de 2 de diciembre de 1808.

Portugal. (1850) *Lei n. 601*, de 18 de septiembre de 1850.

United Nations. (1969) *Vienna Convention on the Law of Treaties*, done at Vienna on 23 May 1969.

Jurisprudencia brasileira

Brasil. (1980) *Mandado de Segurança n. 20235*. Relator Ministro Cunha Peixoto, Tribunal Pleno, Supremo Tribunal Federal, juzgado en 19 de marzo de 1980.

Brasil. (1993) *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 977/PA*. Ministro Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 17 de diciembre de 1993.

Brasil. (2005) *Medida Cautelar n. 10.284-DF*. Ministro Edson Vidigal. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 06 de julio de 2005.

Brasil. (2005) *Suspensão de Liminar n. 94*. Ministro Nelson Jobim. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 14 de diciembre de 2005.

Brasil. (2009) *Ação Cível Originária 1383*. Ministro Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de mayo de 2009.

Brasil. (2009) *Ação Popular n. 3388/RR*. Ministro Carlos Ayres Britto. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de marzo de 2009.

Brasil. (2010) *Ação Cível Ordinária 1606-MS*. Ministra Cármen Lúcia. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 21 de junio de 2010.

Brasil. (2010) *Ação Ordinária n. 2009.72.01.005799-5/SC*. Juiz Federal Claudio Marcelo Schiessl. Tribunal Regional Federal da 4a Região, Porto Alegre, 20 de julio de 2010.

Brasil. (2010) *Mandado de Segurança n. 14.987-DF*. Ministro Cesar Asfor Rocha. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 29 de enero de 2010.

Brasil. (2014) *Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 29.087*. Ministro Ricardo Lewandowski. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 16 de septiembre de 2014.

Brasil. (2015) *Ação Ordinária n. 10917-73.2015.4.01.3400*. Juíza Federal Adverci Rates Mendes de Abreu. Tribunal Regional Federal da 1a Região, Brasília, 17 de marzo de 2015.

Brasil. (2015) *Apelação n. 5006463-32.2012.404.7006/PR*. Juiz Federal Alfredo Silva Leal Junior. Tribunal Regional Federal da 4a Região, Porto Alegre, 7 de mayo de 2015.

Brasil. (2015) Justiça Federal. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 1a Vara Federal de Erechim. *Ação Ordinária n. 5004427-72.2012.4.04.7117-RS*. Juiz Federal Joel Luis Borsuk. Erechim, 9 de septiembre de 2015.

Brasil. (2015) *Mandado de Segurança n. 21.572-AL*. Ministro Sérgio Kukina. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 18 de junio de 2015.

Brasil. (2015) *Mandado de Segurança n. 22.072-DF*. Ministro Humberto Martins. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 29 de septiembre de 2015.

Brasil. (2016) *Recurso em Mandado de Segurança n. 29087*. Relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, Supremo Tribunal Federal, juzgado en 08 de marzo de 2016.

Brasil. (2017) *Medida cautelar em Mandado de Segurança n. 34250-DF*. Ministro Celso de Mello. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 7 de febrero de 2017.

Brasil. (2018) *Agravo de Instrumento n. 1033710-96.2018.4.01.0000*. Juiz Federal Leão Aparecido Alves. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, 14 de diciembre de 2018.

Brasil. (2018) Justiça Federal. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. 1ª Vara Federal de Erechim. *Ação Popular n. 5000854-26.2012.4.04.7117-RS*. Juiz Federal Luiz Carlos Cervi. Erechim, 27 de febrero de 2018.

Brasil. (2018) *Mandado de Segurança 28.541-DF*. Ministro Marco Aurélio. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 7 de marzo de 2018.

Brasil. (2018) *Manifestação de Repercussão Geral do Recurso Extraordinário n. 1.017.365/SC*. Ministro Edson Fachin. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 19 de diciembre de 2018.

Brasil. (2020) *Tutela provisória incidental na ação cível ordinária n. 1.100/SC*. Ministro Edson Fachin. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 20 de febrero de 2020.

Brasil. (2021) *Voto do relator no Recurso Extraordinário n. 1.017.365/SC*. Ministro Edson Fachin. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 9 de septiembre de 2021.

Brasil. (2022) *Recurso Extraordinário n. 1.017.365/SC*. Ministro Edson Fachin. Supremo Tribunal Federal, Brasília.

Brasil. (2023) *Recurso Extraordinário n. 1017365/SC*. Ministro Edson Fachin. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 27 de septiembre de 2023.

Jurisprudencia internacional

CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001) *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001.

CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006) *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006.

CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015) *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015.

CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018) *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil*. Sentencia de 5 de febrero de 2018.

CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020) *Caso Comunidad Indígena Maya Q'eqchi Agua Caliente Vs. Guatemala*. Fecha de ingreso: 7 de agosto de 2020.

CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020) *Caso Comunidad Garífuna de San Juan y sus miembros Vs. Honduras*. Fecha de ingreso: 12 de agosto de 2020.

Entrevistas

Baines, S. G. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 25 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

Barretto Filho, H. T. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Tapeba. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

Britto, C. (2023) Abogado de derechos humanos especializado en causas indígenas. Entrevista realizada el 26 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

Lisboa, J. F. K. (2023) Doctor en Antropología por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 13 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

Lunelli, I. C. (2023) Investigadora del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Doctora em Derecho, Política y Sociedad por la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC). Miembro de la Indigenous People Rights International (IPRI) en Brasil. Entrevista realizada el 20 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

Marinho, C. P. (2023) Indígena del pueblo Guajajara. Coordinador-General de la Articulación y Promoción de la Política Territorial del Departamento de Demarcación territorial del Ministerio de los Pueblos Indígenas del Gobierno brasileño. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

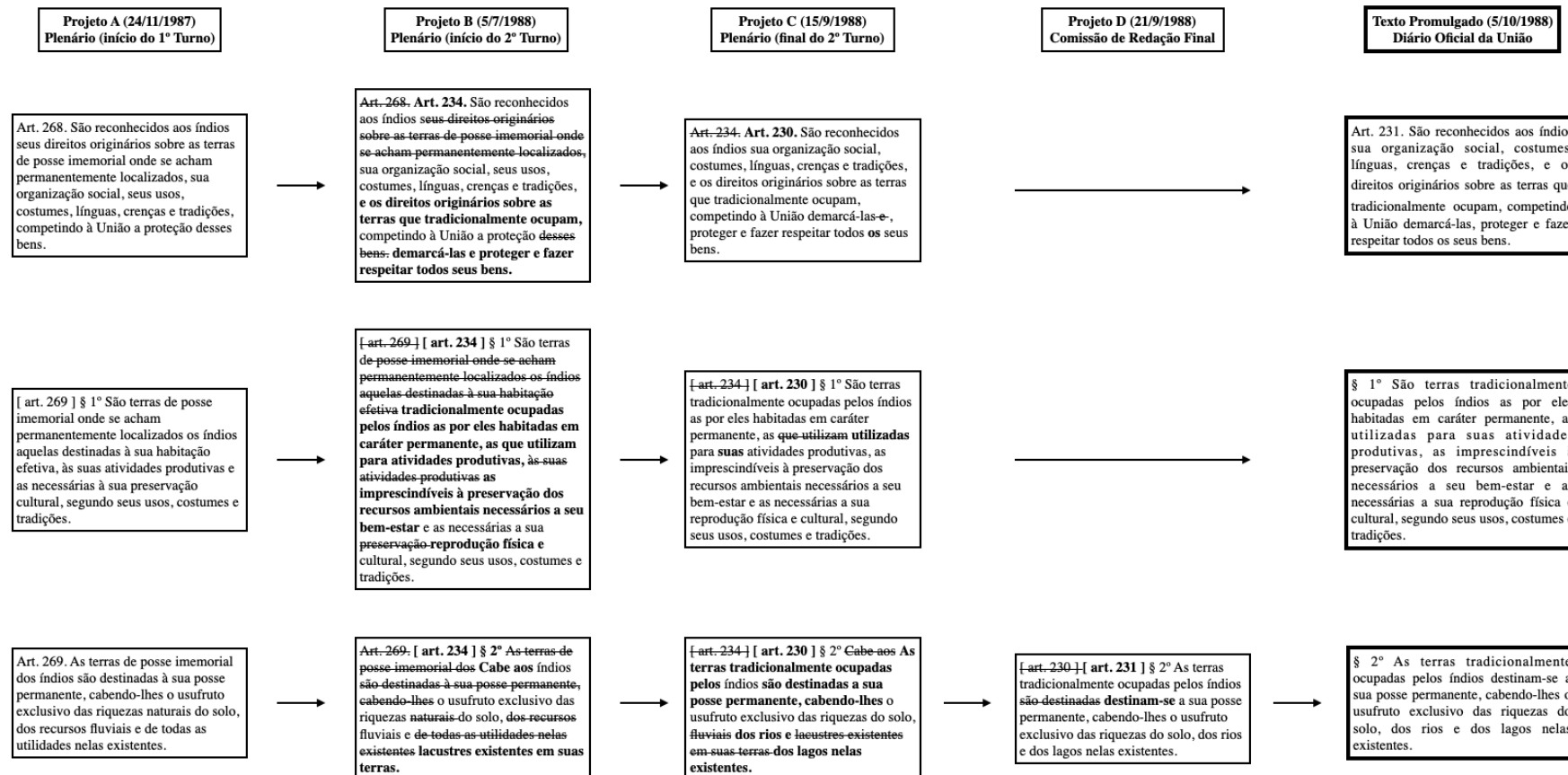
Silva, C. T. (2023) Profesor del departamento de Estudios Latino-Americanos (ELA) de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Córrego João Pereira. Entrevista realizada el 19 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

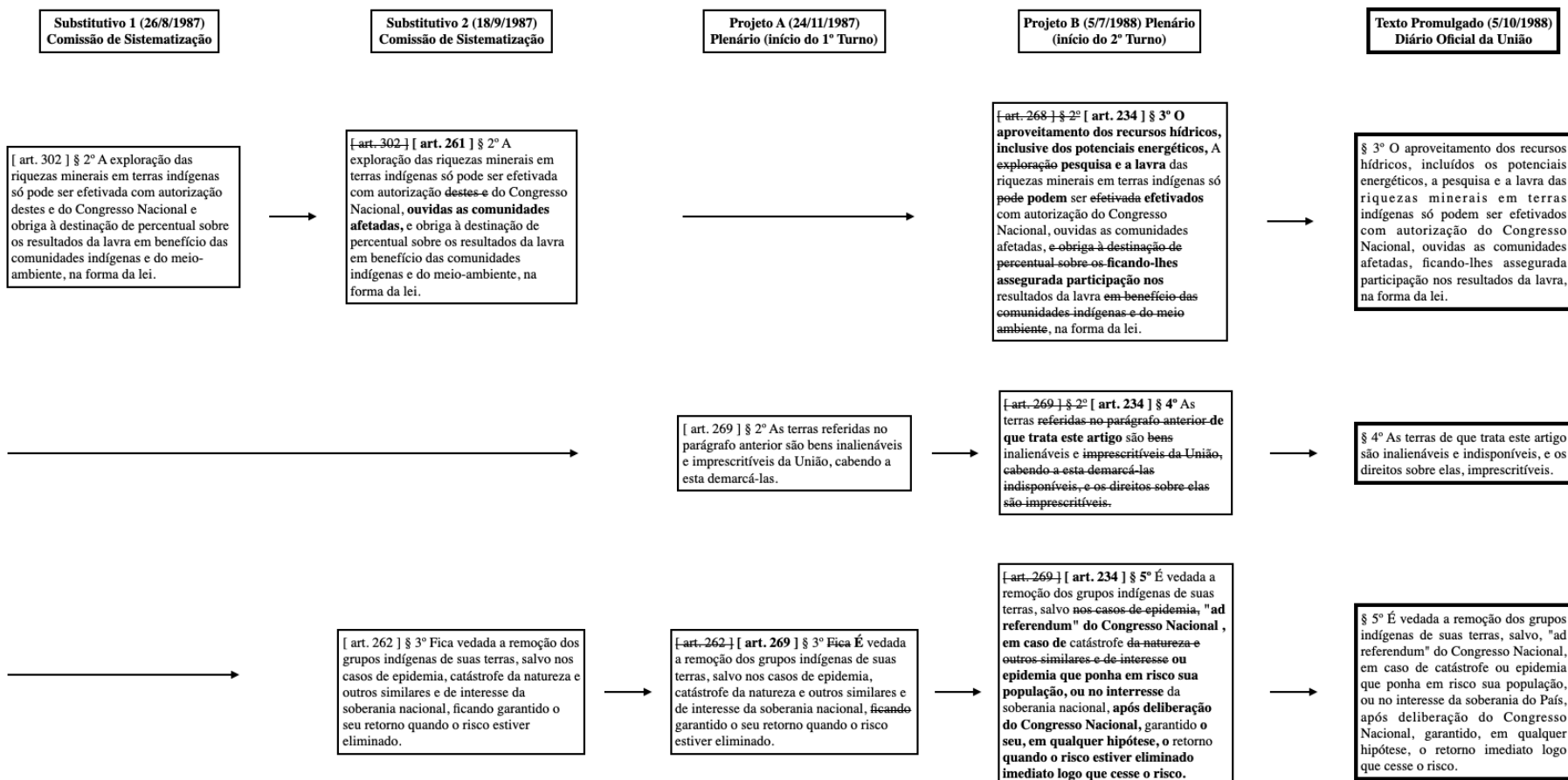
Silva, F. A. B. (2023) Investigador del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Profesor del máster y doctorado en Derecho del Centro de Estudios Universitarios de Brasilia (CEUB). Doctor en Sociología por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 10 de agosto de 2023. Brasilia (Brasil).

Villares, L. F. (2023) Procurador General de la Fundación Nacional de los pueblos indígenas (FUNAI) entre 2005 y 2007. Entrevista realizada el 21 de junio de 2023. Brasilia (Brasil).

Anexos

Anexo 1: los cambios en los artículos 231 y 232 en los borradores constitucionales





Substitutivo 2 (18/9/1987)
Comissão de Sistematização

Projeto A (24/11/1987)
Plenário (início do 1º Turno)

Projeto B (5/7/1988) Plenário
(início do 2º Turno)

Projeto C (15/9/1988)
Plenário (final do 2º Turno)

Texto Promulgado (5/10/1988)
Diário Oficial da União

[art. 234] § 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, fluviais e lacustres nelas existentes, ressalvado relevante interesse da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou ações contra a União, salvo quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

[~~art. 234~~] [**art. 230**] § 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, **fluviais dos rios e lacustres 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 ações contra a União, salvo, **na forma da lei**, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de **boa-fé boa fé**.

[art. 231] § 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.

Art. 270. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa dos interesses e direitos indígenas.

~~Art. 270~~: Art. 235. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa ~~dos interesses de seus direitos e direitos indígenas~~ **interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.**

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

Anexo 2: base de datos recompilados sobre las tierras indígenas en Brasil en 2022

Tabla 1: las tierras indígenas en los procesos de demarcación en Brasil entre 1973 y 2022

Tierra Indígena	En identificación	Identificada	Declarada	Homologada	Intervalo de identificación (días)	Intervalo de declaración (días)	Intervalo de homologación (días)	Zona	Extensión (ha)	Status en 2022
Acapuri de Cima	12/03/1998	25/08/1999	17/04/2000		531	236	0	amazónica	19400	declarada
Acimã	05/09/1986	18/11/1991	29/05/1992	04/11/1997	1900	193	1985	amazónica	40686	homologada
Água Limpa	27/10/1999				0	0	0	no amazónica		en identificación
Água Preta/Inari	05/09/1986	19/08/1993	01/10/1993	04/11/1997	2540	43	1495	amazónica	139763	homologada
Águas Belas	28/03/1985	01/12/1995	21/05/1996	09/09/1998	3900	172	841	no amazónica	1189	homologada
Aldeia Renascer (Ywyty Guasu)	07/10/2010				0	0	0	no amazónica		en identificación
Aldeia Velha	13/04/1998	17/06/2008	03/01/2011		3718	930	0	no amazónica	2001	declarada
Aldeinha	17/08/1984				0	0	0	no amazónica	4	en identificación
Alto Rio Guamá			22/08/1988	05/10/1993	0	0	1870	amazónica	279897	homologada
Alto Rio Negro	19/06/1985	02/06/1993	21/05/1996	15/04/1998	2905	1084	694	amazónica	7999380	homologada
Alto Rio Purus			24/10/1991	08/01/1996	0	0	1537	amazónica	263129	homologada
Alto Sepatini	05/09/1986	18/11/1991	29/05/1992	04/11/1997	1900	193	1985	amazónica	26095	homologada
Alto Tarauacá		20/04/2000	23/04/2001	28/10/2004	0	368	1284	amazónica	142619	homologada
Alto Turiaçu				29/12/1982	0	0	0	amazónica	530525	homologada
Amambai				30/10/1991	0	0	0	no amazónica	2429	homologada
Amâncio e Mbiguaçu	24/07/2012				0	0	0	no amazónica		en identificación
Amba Porã	20/10/2010	24/08/2016			2135	0	0	no amazónica	7204	identificada
Anambé	09/11/1984	10/12/1987		26/12/1991	1126	0	0	amazónica	7883	homologada
Ananás				17/02/1982	0	0	0	amazónica	1769	homologada

Anaro	08/02/2000	02/12/2004	23/06/2006	22/12/2009	1759	568	1278	amazónica	30473	homologada
Andirá-Marau				07/08/1986	0	0	0	amazónica	788528	homologada
Aningal				18/02/1982	0	0	0	amazónica	7627	homologada
Aningalzinho	09/07/2008				0	0	0	amazónica		en identificación
Anta			11/06/1982	26/12/1991	0	0	3485	amazónica	3173	homologada
Apiaká do Pontal e Isolados	03/09/2008	20/04/2011			959	0	0	amazónica	982324	identificada
Apiaká-Kayabi			15/07/1987	26/12/1991	0	0	1625	amazónica	109245	homologada
Apinayé			15/02/1985	04/11/1997	0	0	4645	amazónica	141904	homologada
Apipica		26/04/2000	23/04/2001	06/05/2003	0	362	743	amazónica	652	homologada
Apurinã do Igarapé Mucuim	08/02/2002	24/10/2002	22/09/2004	31/12/2010	258	699	2291	amazónica	73350	homologada
Apurinã do Igarapé São João	06/10/1997	03/12/1999	26/07/2000	13/03/2007	788	236	2421	amazónica	18232	homologada
Apurinã do Igarapé Tauamirim			07/08/1986	30/10/1991	0	0	1910	amazónica	96456	homologada
Apurinã km-124 BR-317		31/12/1986	20/01/1988	30/10/1991	0	385	1379	amazónica	42198	homologada
Apyterewa	08/04/1997	24/06/2003	04/01/2002	20/04/2007	2268	1732	1932	amazónica	773470	homologada
Araçá				18/02/1982	0	0	0	amazónica	50018	homologada
Aracá-Padauri	03/11/2009				0	0	0	amazónica		en identificación
Araguaia				15/04/1998	0	0	0	amazónica	1358500	homologada
Aranã	13/09/2005				0	0	0	no amazónica		en identificación
Arandu Mirim (Saco do Mamangá)	06/02/2008				0	0	0	no amazónica		en identificación
Arara			26/06/1978	26/12/1991	0	0	4931	amazónica	274010	homologada
Arara da Volta Grande do Xingu	01/07/2004	03/04/2006	01/07/2008	20/04/2015	641	820	2484	amazónica	25524	homologada
Arara do Rio Amônia	04/01/2002	16/09/2008	10/09/2009		2447	359	0	amazónica	20764	declarada

Arara do Rio Branco	13/09/1991	29/07/1992	25/11/1992	27/12/1996	320	119	1493	amazónica	114842	homologada
Arara/Igarapé Humaitá	28/01/2000	19/12/2001	05/12/2002	19/04/2006	691	351	1231	amazónica	87572	homologada
Araribá				30/10/1991	0	0	0	no amazónica	1930	homologada
Araribóia			05/11/1986	23/01/1990	0	0	1175	amazónica	413288	homologada
Arary	25/08/2006	12/05/2008	20/08/2009	18/12/2015	626	465	2311	amazónica	40548	homologada
Araweté/Igarapé Ipixuna		05/11/1986	29/05/1992	08/01/1996	0	2032	1319	amazónica	940901	homologada
Areões			19/09/1972	04/10/1996	0	0	8781	amazónica	218515	homologada
Areões I	18/10/2000				0	0	0	amazónica		en identificación
Areões II	18/10/2000				0	0	0	amazónica		en identificación
Aripuanã	24/12/1984	05/11/1986	23/03/1979	26/12/1991	681	1877	4661	amazónica	750649	homologada
Ariramba	04/06/1996	19/05/1998	14/12/1998	12/12/2001	714	209	1094	amazónica	10357	homologada
Arroio do Conde	18/08/2009				0	0	0	no amazónica		en identificación
Arroio-Korá	31/01/2001	18/08/2004	18/12/2006	22/12/2009	1295	852	1100	no amazónica	7175	suspendida
Atikum	05/06/1984	07/05/1993	18/08/1993	08/01/1996	3258	103	873	no amazónica	16290	homologada
Atikun Bahia	25/08/2006				0	0	0	no amazónica		en identificación
Auatí Paraná (Santa União)	02/02/2015				0	0	0	amazónica		en identificación
Avá-Canoeiro	05/09/1994	14/09/1995	04/10/1996		374	386	0	no amazónica	38000	declarada
Awá	09/08/1985	21/07/1992	29/07/1992	20/04/2005	2538	8	4648	amazónica	116582	homologada
Bacia Amambaipeguá	14/07/2008				0	0	0	no amazónica		en identificación
Bacia Apapegua	14/07/2008				0	0	0	no amazónica		en identificación
Bacia Brilhante-Peguá	14/07/2008				0	0	0	no amazónica		en identificación

Bacia Dourados-Amambaipegua	14/07/2008				0	0	0	no amazónica		en identificación
Bacia Iguatemipegua	14/07/2008				0	0	0	no amazónica		en identificación
Bacia Nhandeva-Pegua	14/07/2008				0	0	0	no amazónica		en identificación
Bacurizinho				10/08/1983	0	0	0	amazónica	82432	homologada
Bacurizinho (reestudo)		31/10/2007	01/07/2008		0	244	0	amazónica	51608	declarada
Badjônkôre		14/04/1999	23/04/2001	24/06/2003	0	740	792	amazónica	221981	homologada
Baía dos Guató	09/11/2000	17/07/2003	25/05/2009	27/04/2018	980	2139	3259	amazónica	19164	suspendida
Baixo Seruini/Baixo Tumia	23/04/2012				0	0	0	amazónica		en identificación
Bakairi			29/11/1985	30/10/1991	0	0	2161	amazónica	61405	homologada
Balaio	25/04/1988	23/08/2002	18/12/2006	22/12/2009	5233	1578	1100	amazónica	257281	homologada
Banawá		18/11/1991	29/05/1992	18/12/2015	0	193	8603	amazónica	192659	homologada
Barão de Antonina I				30/10/1991	0	0	0	no amazónica	3751	homologada
Barata/Livramento			25/05/1982	11/12/2001	0	0	7140	amazónica	12883	homologada
Barra Velha			01/09/1982	26/12/1991	0	0	3403	no amazónica	8627	homologada
Barra Velha do Montes Pascoal (reestudo)		29/02/2008			0	0	0	no amazónica	44121	identificada
Barragem				15/04/1987	0	0	0	no amazónica	26	homologada
Barreira da Missão				30/10/1991	0	0	0	amazónica	1772	homologada
Barreirinha	09/11/1984	12/08/2001	10/03/2004	19/04/2006	6120	941	770	amazónica	2374	homologada
Barro Alto	17/06/2004	23/11/2006	15/08/2007	20/04/2011	889	265	1344	amazónica	1937	homologada
Batelão	06/06/2001	17/07/2003	17/12/2007		771	1614	0	amazónica	117050	suspendida
Batovi			02/10/1997	09/09/1998	0	0	342	amazónica	5159	homologada
Baú	31/12/1990	27/11/1991	24/12/1991	20/06/2008	331	27	6023	amazónica	1540930	homologada
Betânia		01/10/1985	26/11/1991	04/07/1995	0	2247	1316	amazónica	122769	homologada

Boa Vista		24/12/1999	11/08/2000	11/02/2003	0	231	914	amazónica	337	homologada
Boa Vista (Sul)	23/02/1999	13/08/2004	31/10/2007		1998	1174	0	no amazónica	7344	suspendida
Boa Vista do Sertão do Promirim		23/04/2013		15/04/1987	0	0	0	no amazónica	5420	identificada
Boca do Acre			21/08/1981	30/10/1991	0	0	3722	amazónica	26240	homologada
Bom Intento			16/04/1986	08/01/1996	0	0	3554	amazónica	1693	homologada
Bom Jesus			02/05/1984	30/10/1991	0	0	2737	amazónica	859	homologada
Boqueirão		20/11/1998	26/07/2000	06/06/2003	0	614	1045	amazónica	16354	homologada
Borari/Alter do Chão	09/07/2008				0	0	0	amazónica		en identificación
Borboleta	19/12/1995				0	0	0	no amazónica	0	en identificación
Bragança/Marituba	18/08/2003	30/10/2009	12/05/2016		2265	2386	0	amazónica	13515	declarada
Brejo do Burgo	24/05/1991	10/12/1991	29/05/1992	02/05/2001	200	171	3260	no amazónica	17924	homologada
Buriti		09/08/2001	16/09/2001		0	38	0	no amazónica	17200	declarada
Buritizinho				24/05/1996	0	0	0	no amazónica	10	homologada
Caarapó				30/10/1991	0	0	0	no amazónica	3594	homologada
Cabeceira do Rio Acre	25/10/1991	18/09/1992	17/11/1992	15/04/1998	329	60	1975	amazónica	78512	homologada
Cabeceiras dos rios Muru e Iboiaçu	08/10/2009				0	0	0	amazónica		en identificación
Cacau do Tarauacá			17/11/1986	30/10/1991	0	0	1808	amazónica	28367	homologada
Cachoeira Seca de Iri	17/03/1986	02/05/1989	25/01/1993	05/04/2016	1142	1364	8471	amazónica	733688	homologada
Cachoerinha		24/06/2006	20/04/2007		0	300	0	no amazónica	36288	suspendida
Cacique Doble				28/03/1991	0	0	0	no amazónica	4426	homologada
Cacique Fontoura	19/07/2001	18/11/2002	15/08/2007		487	1731	0	amazónica	32069	declarada
Caicara/Ilha de São Pedro	12/08/1985		26/11/1991	26/12/1991	0	0	30	no amazónica	4316	homologada
Caieiras Velhas II		04/07/2001	31/12/2002	20/04/2004	0	545	476	no amazónica	57	homologada
Caititu			07/08/1986	30/10/1991	0	0	1910	amazónica	308062	homologada

Cajueiro				18/02/1982	0	0	0	amazónica	4304	homologada
Cajuhiri Atravessado	31/05/2000	23/10/2001	18/08/2008	18/12/2015	510	2491	2678	amazónica	12455	homologada
Camadeni		18/11/1991	29/05/1992	04/11/1997	0	193	1985	amazónica	150930	homologada
Cambirela	26/05/2011				0	0	0	no amazónica		en identificación
Camicuã			15/09/1982	26/12/1991	0	0	3389	amazónica	58519	homologada
Campinas/Katukina			29/11/1985	13/08/1993	0	0	2814	amazónica	32623	homologada
Cana Brava	23/06/1977			30/10/1991	0	0	0	amazónica	137329	homologada
Canauanim			11/06/1982	16/02/1996	0	0	4998	amazónica	11182	homologada
Canoanã	02/07/2009				0	0	0	amazónica		en identificación
Cantagalo	15/01/1999	02/06/2000	28/11/2003	15/10/2007	504	1274	1417	no amazónica	284	homologada
Capivara	08/01/1985				0	0	0	amazónica	650	en identificación
Capivari	31/12/1993	04/02/1999	13/08/1999	19/04/2001	1861	190	615	no amazónica	43	homologada
Capoto/Jarina			08/05/1984	28/01/1991	0	0	2456	amazónica	634915	homologada
Carazinho	24/08/2010				0	0	0	no amazónica		en identificación
Carretão I				16/01/1990	0	0	0	no amazónica	1666	homologada
Carretão II				16/01/1990	0	0	0	no amazónica	77	homologada
Carreteiro				28/03/1991	0	0	0	no amazónica	602	homologada
Caru			16/09/1982	22/11/1982	0	0	67	amazónica	172667	homologada
Catipari/Mamoriá	05/09/1986	18/11/1991	29/05/1992	04/11/1997	1900	193	1985	amazónica	115044	homologada
Cerco Grande	12/06/2008	12/05/2016			2891	0	0	no amazónica	1390	identificada
Cerrito	24/07/1986	20/07/1988	24/10/1991	22/05/1992	727	1191	211	no amazónica	2040	homologada
Chão Preto	26/03/1996	04/09/1997	26/06/1998	02/05/2001	527	295	1041	amazónica	12740	homologada
Cinta Vermelha de Jundiba	06/12/2012				0	0	0	no amazónica		en identificación
Coatá-Laranjal		27/04/1999	08/10/1999	20/04/2004	0	164	1656	amazónica	1153210	homologada

Cobra Grande	09/07/2008	29/09/2015			2638	0	0	amazónica	8906	identificada
Comboios		20/02/2006	28/08/2007	08/11/2010	0	554	1168	no amazónica	3872	homologada
Comexatiba (Cahy-Pequi)	30/09/2005	27/07/2015			3587	0	0	no amazónica	28077	identificada
Coroa Vermelha	08/08/1985	10/08/1995	15/10/1997	10/07/1998	3654	797	268	no amazónica	1493	homologada
Córrego João Pereira	15/01/1999	05/07/2000	23/04/2001	06/05/2003	537	292	743	no amazónica	3162	homologada
Corveta I e II	25/06/1998				0	0	0			en identificación
Cué-Cué/Marabitanas	18/08/2003	19/12/2011	22/04/2013		3045	490	0	amazónica	808645	declarada
Cuia				30/10/1991	0	0	0	amazónica	1322	homologada
Cuiú-Cuiú	30/11/1992	19/05/1998	14/12/1998	24/06/2003	1996	209	1653	amazónica	36450	homologada
Cunhã-Sapucaia		29/01/2002	05/12/2002	03/11/2006	0	310	1429	amazónica	471450	homologada
Deni	07/01/1985	21/02/2001	17/10/2001	28/10/2004	5889	238	1107	amazónica	1531300	homologada
Diahui	03/09/1999	26/04/2000	23/04/2001	28/10/2004	236	362	1284	amazónica	47354	homologada
Djaikoaty	20/10/2010	24/08/2016			2135	0	0	no amazónica	1216	identificada
Dourados-Amambaipaguá I		13/05/2016			0	0	0	no amazónica	55600	identificada
Enawenê Nawê		14/11/1984	16/09/1991	04/10/1996	0	2497	1845	amazónica	742088	homologada
Entre Serras	26/06/1998	19/08/2002	22/09/2004	20/12/2006	1515	765	819	no amazónica	7550	homologada
Erikpatsa				26/12/1991	0	0	0	amazónica	79935	homologada
Escondido	31/12/1985	06/06/1994	04/11/1996	09/09/1998	3079	882	674	amazónica	168938	homologada
Escrivão	09/07/2008				0	0	0	amazónica		en identificación
Espírito Santo		14/09/1999	08/10/1999	20/04/2005	0	24	2021	amazónica	33849	homologada
Estação Parecis	26/04/2007	06/10/2010	20/04/2016		1259	2023	0	amazónica	2170	declarada
Estivadinho	31/12/1985	18/11/1991	29/05/1992	13/08/1993	2148	193	441	amazónica	2032	homologada
Estrela da Paz			28/09/1982	04/07/1995	0	0	4662	amazónica	12876	homologada
Évare I		26/09/1985	28/11/1989	08/01/1996	0	1524	2232	amazónica	548177	homologada
Évare II		26/09/1985	28/11/1989	08/01/1996	0	1524	2232	amazónica	176205	homologada

Faxinal				30/10/1991	0	0	0	no amazónica	2043	homologada
Fazenda Cristo Rei	20/10/2003				0	0	0	no amazónica		en identificación
Fazenda Guarani				30/10/1991	0	0	0	no amazónica	3270	homologada
Fazenda Tapera	23/04/2012				0	0	0	no amazónica		en identificación
Figueiras		31/12/1985	29/05/1992	04/07/1995	0	2341	1131	amazónica	9858	homologada
Fortaleza do Castanho	16/01/1997	25/01/2000	07/06/2016		1104	5978	0	amazónica	2756	declarada
Fortaleza do Patauí	13/10/1998	04/02/1999	13/08/1999	20/04/2004	114	190	1712	amazónica	743	homologada
Funil			03/03/1982	31/12/1985	0	0	1399	amazónica	15703	homologada
Galibi				24/11/1982	0	0	0	amazónica	6689	homologada
Garuva	25/06/1998				0	0	0	no amazónica		en identificación
Gavião				30/10/1991	0	0	0	amazónica	8611	homologada
Geralda/Toco Preto			18/09/1986	17/05/1994	0	0	2798	amazónica	18506	homologada
Governador				29/12/1982	0	0	0	amazónica	41644	homologada
Guaimbé				25/04/1984	0	0	0	no amazónica	717	homologada
Guajahã	13/02/1987	15/09/1988	14/10/1991	14/12/1998	580	1124	2618	amazónica	5036	homologada
Guanabara	09/06/2003	20/04/2011	22/04/2013		2872	733	0	amazónica	15600	declarada
Guapenu	08/01/1985				0	0	0	amazónica	2450	en identificación
Guarani Barra do Ouro	17/12/1984	15/05/1997	13/07/1998	19/04/2001	4532	424	1011	no amazónica	2266	homologada
Guarani de Aguapeú	04/11/1992	12/04/1994	23/06/1994	09/09/1998	524	72	1539	no amazónica	4372	homologada
Guarani de Águas Brancas	12/11/1993	16/12/1994	14/02/1996		399	425	0	no amazónica	230	declarada
Guarani de Araça'í	14/09/2000	16/09/2005	20/04/2007		1828	581	0	no amazónica	2721	declarada
Guarani de Araponga	04/11/1992	22/04/1994	15/07/1994	04/07/1995	534	84	354	no amazónica	213	homologada

Guarani de Barão Antonina	08/11/2007				0	0	0	no amazónica		en identificación
Guarani de Bracuí	04/11/1992	13/11/1986	05/04/1994	04/07/1995	517	2700	455	no amazónica	2127	homologada
Guarani de Itaporanga	08/11/2007				0	0	0	no amazónica		en identificación
Guarani do Krukutu				15/04/1987	0	0	0	no amazónica	26	homologada
Guarani do Rio Pequeno	19/02/2008				0	0	0	no amazónica		en identificación
Guarani no Lami	19/11/2012				0	0	0	no amazónica		en identificación
Guarani Votouro				14/12/1998	0	0	0	no amazónica	717	homologada
Guarita				05/04/1991	0	0	0	no amazónica	23406	homologada
Guasuti	24/07/1986		10/10/1991	22/05/1992	0	0	225	no amazónica	930	homologada
Guató	15/05/1995		21/05/1996	11/02/2003	0	0	2457	no amazónica	10984	homologada
Guyraroká	02/02/2001	13/08/2004	08/10/2009		1288	1882	0	no amazónica	11440	suspendida
Herarekã Xetá	12/12/2000	01/07/2014			4949	0	0	no amazónica	2686	identificada
Hi-Merimã	31/12/1986	21/03/2001	07/11/2001	23/09/2005	5194	231	1416	amazónica	677840	homologada
Ibirama-La Klãnõ		11/11/1999	14/08/2003		0	1372	0	no amazónica	37018	declarada
Icatu				30/10/1991	0	0	0	no amazónica	301	homologada
Igarapé Capanã	05/09/1986	21/02/1992	29/05/1992	04/11/1997	1995	98	1985	amazónica	122555	homologada
Igarapé do Caucho			07/08/1986	30/10/1991	0	0	1910	amazónica	12318	homologada
Igarapé Grande	22/08/1994	12/01/2001		20/04/2004	2335	0	0	amazónica	1539	homologada
Igarapé Lage				10/09/1981	0	0	0	amazónica	107321	homologada
Igarapé Lourdes				11/08/1983	0	0	0	amazónica	185534	homologada
Igarapé Paiol	22/06/2004				0	0	0	amazónica		en identificación
Igarapé Ribeirão				10/09/1981	0	0	0	amazónica	47863	homologada
Iguatemipeguá I		08/01/2013			0	0	0	no amazónica	41571	identificada

Ikpeng	30/09/2005				0	0	0	amazónica		en identificación
Ilha da Cotinga		06/01/1992	20/05/1992	17/05/1994	0	135	727	no amazónica	1701	homologada
Ilha do Camaleão	09/10/1986	31/12/1989		04/07/1995	1179	0	0	amazónica	236	homologada
Imbiriba	13/04/1998	01/08/2002	22/09/2004	13/03/2007	1571	783	902	no amazónica	408	homologada
Inauini/ Teuini	05/09/1986	15/09/1988	08/07/1992	04/11/1997	741	1392	1945	amazónica	468996	homologada
Inãwébohona	07/10/1998	03/12/1999	23/04/2001	19/04/2006	422	507	1822	amazónica	377114	homologada
Inhacorá				28/03/1991	0	0	0	no amazónica	2843	homologada
Ipixuna	24/12/1984	29/01/1988	07/11/1992	04/11/1997	1131	1744	1823	amazónica	215362	homologada
Irantxe				16/01/1990	0	0	0	amazónica	45555	homologada
Irapuã	12/11/1993	27/01/2011	12/05/2016		6285	1932	0	no amazónica	222	declarada
Isolados na Cabeceira do Rio Cunιά	18/07/2013				0	0	0	amazónica		en identificación
Itaitinga		13/07/1993	17/08/1993	06/05/2003	0	35	3549	amazónica	135	homologada
Itaóca	18/10/1994	11/05/1999	17/04/2000		1666	342	0	no amazónica	533	declarada
Itapuã	01/08/2008				0	0	0	no amazónica		en identificación
Itariri (Serra do Itatins)				15/04/1987	0	0	0	no amazónica	1212	homologada
Itixi Mitari	03/11/2000	25/08/2003	22/09/2004	20/04/2007	1025	394	940	amazónica	182134	homologada
Ivaí				26/12/1991	0	0	0	no amazónica	7306	homologada
Jaboti			17/09/1982	16/02/1996	0	0	4900	amazónica	14210	homologada
Jacamim		08/06/1998	17/04/2000	24/06/2003	0	679	1163	amazónica	193493	homologada
Jacaré de São Domingos	27/04/1988	19/03/1991	02/06/1992	04/10/1993	1056	441	489	no amazónica	5032	homologada
Jacareúba/Katawixi	19/01/2007				0	0	0	amazónica	647386	en identificación
Jaguapiré	31/12/1985	31/12/1991	21/05/1992	24/11/1992	2191	142	187	no amazónica	2342	homologada
Jaguari	24/07/1987		11/10/1991	22/05/1992	0	0	224	no amazónica	405	homologada

Jamamadi do Lourdes	01/06/2004				0	0	0	amazónica		en identificación
Jaminawa da Colocação São Paulino	01/07/2004				0	0	0	amazónica		en identificación
Jaminawa do Caiapucá	08/10/2007				0	0	0	amazónica		en identificación
Jaminawa do Igarapé Preto		13/08/1986	03/03/1993	14/12/1998	0	2394	2112	amazónica	25651	homologada
Jaminawa do Rio Caeté	08/10/2007				0	0	0	amazónica		en identificación
Jaminawa/Arara do Rio Bagé	04/02/1985	28/04/1993	02/08/1993	14/12/1998	3005	96	1960	amazónica	28926	homologada
Jaminawa/Envira	04/06/1996	11/05/1999	17/04/2000	11/02/2003	1071	342	1030	amazónica	80618	homologada
Japuira			28/11/1985	26/12/1991	0	0	2219	amazónica	152509	homologada
Jaquiri			28/09/1982	30/10/1991	0	0	3319	amazónica	1820	homologada
Jaraguá				15/04/1987	0	0	0	no amazónica	532	homologada
Jaraguá (reestudo)		30/04/2013	01/06/2015		0	762	0	no amazónica	0	suspendida
Jarara	24/07/1986	08/05/1992	02/06/1992	13/08/1993	2115	25	437	no amazónica	479	homologada
Jarawara/Jamama di/Kanamanti	05/09/1986	15/09/1988	26/11/1991	15/04/1998	741	1167	2332	amazónica	390233	homologada
Jata Yvary	15/04/1999	02/09/2005	26/04/2011		2332	2062	0	no amazónica	8800	declarada
Jatuarana			28/09/1982	30/10/1991	0	0	3319	amazónica	5251	homologada
Jauary	25/06/2008	10/10/2012			1568	0	0	amazónica	24831	identificada
Jeju e Areal	08/08/2013				0	0	0	amazónica		en identificación
Jeripancó	25/08/1992				0	0	0	no amazónica		en identificación
Juininha	19/11/1986	29/01/1988	29/05/1992	05/10/1993	436	1582	494	amazónica	70537	homologada
Juma	10/02/1987	26/03/1993	30/07/1993	20/04/2004	2236	126	3917	amazónica	38351	homologada
Juminá		06/11/1986	14/04/1989	22/05/1992	0	890	1134	amazónica	41601	homologada
Jurubaxi-Téa	04/06/2007	19/04/2016	11/09/2017		3242	510	0	amazónica	1208155	declarada

Ka'aguy Guaxy/Palmital	18/05/2006				0	0	0	no amazónica		en identificación
Ka'aguy Hovy	20/10/2010	25/04/2017			2379	0	0	no amazónica		identificada
Ka'aguy Mirim	20/10/2010	24/08/2016			2135	0	0	no amazónica	1190	identificada
Ka'aguy Poty	22/02/2003				0	0	0	no amazónica		en identificación
Kadiwéu				25/04/1984	0	0	0	no amazónica	538536	homologada
Kaingang de Iraí		10/12/1986	29/05/1992	05/10/1993	0	1997	494	no amazónica	280	homologada
Kalancó	17/06/2011				0	0	0	no amazónica		en identificación
Kambiwá	31/12/1990	14/09/1994	21/05/1996	14/12/1998	1353	615	937	no amazónica	31495	homologada
Kampa do Igarapé Primavera	28/02/1994		26/06/1998	24/04/2002	0	0	1398	amazónica	21987	homologada
Kampa do Rio Amônea			11/10/1991	24/11/1992	0	0	410	amazónica	87205	homologada
Kampa e Isolados do Rio Envira		02/09/1992	17/11/1992	14/12/1998	0	76	2218	amazónica	232795	homologada
Kanamari do Rio Juruá	23/11/1984	11/04/1986	02/06/1992	03/11/1997	504	2244	1980	amazónica	596433	homologada
Kanela				22/12/1982	0	0	0	amazónica	125212	homologada
Kanela/Memortum ré	03/11/2000	29/08/2012			4317	0	0	amazónica	100221	identificada
Kantaruré	04/10/1995		31/03/1998		0	0	0	no amazónica	1811	declarada
Kapinawá	05/02/1980	31/12/1985	17/05/1996	14/12/1998	2156	3790	941	no amazónica	12403	homologada
Kapôt Nhinore	29/09/2004				0	0	0	amazónica		en identificación
Karajá de Aruanã I	26/08/1993	10/01/1995	21/05/1996	13/09/2000	502	497	1576	no amazónica	14	homologada
Karajá de Aruanã II	26/08/1993	10/01/1995	21/05/1996	09/09/1998	502	497	841	amazónica	893	homologada
Karajá de Aruanã III	26/08/1993	10/01/1995	21/05/1996	13/09/2000	502	497	1576	no amazónica	705	homologada
Karajá Santana do Araguaia			07/08/1986	26/12/1991	0	0	1967	amazónica	1485	homologada
Kararaô				15/04/1998	0	0	0	amazónica	330838	homologada

Karipuna	14/09/1994	11/08/1995	21/05/1996	09/09/1998	331	284	841	amazónica	152930	homologada
Kariri-Xocó	05/02/1980	19/12/2001	07/08/2007		7988	2057	0	no amazónica	4419	declarada
Karitiana				07/08/1986	0	0	0	amazónica	89682	homologada
Karuguá (Araçá'i)	12/06/2008				0	0	0	no amazónica		en identificación
Katukina/Kaxinawa			30/03/1984	30/10/1991	0	0	2770	amazónica	23474	homologada
Kawahiva do Rio Pardo	10/09/2006	14/03/2007	20/04/2016		185	3325	0	amazónica	411848	declarada
Kaxarari			07/08/1986	14/08/1992	0	0	2199	amazónica	145889	homologada
Kaxinawa da Colônia Vinte e Sete	11/06/1984			30/10/1991	0	0	0	amazónica	105	homologada
Kaxinawa do Baixo Jordão	31/12/1993	14/05/1998	14/12/1998	02/05/2001	1595	214	870	amazónica	8726	homologada
Kaxinawa do Rio Humaitá			11/12/1984	30/10/1991	0	0	2514	amazónica	127383	homologada
Kaxinawa do Rio Jordão			11/12/1984	30/10/1991	0	0	2514	amazónica	87293	homologada
Kaxinawa do Seringal Curralinho	11/10/2001				0	0	0	amazónica		en identificación
Kaxinawa Nova Olinda			21/08/1986	30/10/1991	0	0	1896	amazónica	27533	homologada
Kaxinawa Praia do Carapanã	03/12/1993	01/10/1997	26/06/1998	02/05/2001	1398	268	1041	amazónica	60698	homologada
Kaxinawa/Ashaninka do Rio Breu	10/02/1987	23/03/1994	02/10/1996	02/05/2001	2598	924	1673	amazónica	31277	homologada
Kaxixó	27/01/2004	26/03/2013			3346	0	0	no amazónica	5411	identificada
Kaxuyana-Tunayana	01/08/2008	20/10/2015	20/09/2018		2636	1066	0	amazónica	2184120	declarada
Kayabi		25/06/1999	03/10/2002	25/04/2013	0	1196	3857	amazónica	1053257	homologada
Kayapó			10/05/1985	30/10/1991	0	0	2364	amazónica	3284005	homologada
Kiriri	31/12/1985			16/01/1990	0	0	0	no amazónica	12300	homologada
Koatinemo	23/11/1992	23/11/1992	19/08/1993	08/01/1996	0	269	872	amazónica	387834	homologada

Kokue Y	26/09/2002				0	0	0	no amazónica		en identificación
Krahô-Kanela	30/06/2003				0	0	0	amazónica	7722	en identificación
Kraolândia				08/03/1990	0	0	0	amazónica	302533	homologada
Krenak				10/07/1998	0	0	0	no amazónica	4039	homologada
Krenak dos Sete Salões	04/03/2013				0	0	0	no amazónica		en identificación
Krenyê				12/03/2014	0	0	0	amazónica		homologada
Krikati	23/07/1979	08/05/1992	29/05/1992	28/10/2004	4673	21	4535	amazónica	144775	homologada
Kulina do Igarapé do Pau	20/10/1983	27/07/1993	17/08/1993	19/04/2001	3568	21	2802	amazónica	45590	homologada
Kulina do Médio Juruá		21/03/1986	02/06/1992	14/12/1998	0	2265	2386	amazónica	730142	homologada
Kulina do Rio Envira			21/08/1986	30/10/1991	0	0	1896	amazónica	84365	homologada
Kumaru do Lago Ualá	31/12/1991	06/09/2000	23/04/2001	28/10/2004	3172	229	1284	amazónica	80036	homologada
Kuruáya	10/05/1985	28/01/2002	31/12/2002	19/04/2006	6107	337	1205	amazónica	166784	homologada
Kwazá do Rio São Pedro	01/10/1997	01/02/1999	26/07/2000	11/02/2003	488	541	930	amazónica	16799	homologada
Lageado do Bugre	24/08/2010				0	0	0	no amazónica		en identificación
Lago Aiapuí			28/09/1982	13/08/1993	0	0	3972	amazónica	24866	homologada
Lago Beruri			28/09/1982	04/07/1995	0	0	4662	amazónica	4080	homologada
Lago Capanã	04/06/1996	08/06/1998	14/12/1998	12/12/2001	734	189	1094	amazónica	6321	homologada
Lago do Barrigudo	22/06/2004				0	0	0	amazónica		en identificación
Lago do Correio	07/03/2003	21/07/2006	15/08/2007	22/12/2009	1232	390	860	amazónica	13209	homologada
Lago do Limão	31/12/1997	23/04/2013	12/05/2016		5592	1115	0	amazónica	8210	declarada
Lago do Marinheiro		02/09/2005	18/12/2006	06/06/2012	0	472	1997	amazónica	3586	homologada

Lago Grande (Karajá)	28/07/2008				0	0	0	amazónica		en identificación
Lago Jauari	04/06/1996	08/06/1998	14/12/1998	28/10/2004	734	189	2145	amazónica	12023	homologada
Lagoa Comprida				30/10/1991	0	0	0	amazónica	13198	homologada
Lagoa dos Brincos	16/08/1991	03/06/1992	22/06/1992	08/01/1996	292	19	1295	amazónica	1845	homologada
Lagoa Encantada	24/09/1997	18/08/2004	24/02/2011		2520	2381	0	no amazónica	1731	declarada
Lalima				24/05/1996	0	0	0	no amazónica	3000	homologada
Las Casas	04/01/2002	25/08/2003	24/11/2006	22/12/2009	598	1187	1124	amazónica	21344	homologada
Lauro Sodré	23/08/1984	25/07/2001	04/03/2002	28/10/2004	6180	222	969	amazónica	9478	homologada
Ligeiro				28/03/1991	0	0	0	no amazónica	4565	homologada
Limão Verde	23/01/1991	24/12/1997	23/07/1998	11/02/2003	2527	211	1664	no amazónica	5377	homologada
Lomba do Pinheiro	19/11/2012				0	0	0	no amazónica		en identificación
Macarrão			28/09/1982	30/10/1991	0	0	3319	amazónica	44267	homologada
Mãe Maria				21/08/1986	0	0	0	amazónica	62488	homologada
Malacacheta			11/06/1982	08/01/1996	0	0	4959	amazónica	28631	homologada
Mamoadate			29/11/1985	30/10/1991	0	0	2161	amazónica	313647	homologada
Manchineri do Seringal Guanabara	19/11/2003				0	0	0	amazónica		en identificación
Mangueira				17/02/1982	0	0	0	amazónica	4063	homologada
Manoá/Pium				17/02/1982	0	0	0	amazónica	43337	homologada
Manoki	09/11/2000	18/11/2002	05/08/2008		739	2087	0	amazónica	206445	declarada
Mapari	14/08/1997	03/04/2006	15/08/2007	20/04/2015	3154	499	2805	amazónica	157246	homologada
Maraã/Urubaxi	06/05/1987	19/08/1993	01/10/1993	14/12/1998	2297	43	1900	amazónica	94405	homologada
Maraitá	12/06/1998	18/03/2003	26/03/2004	03/11/2006	1740	374	952	amazónica	53038	homologada
Marãiwatsédé	20/01/1992	03/08/1992	01/10/1993	14/12/1998	196	424	1900	amazónica	165241	homologada
Marajáí			28/09/1982	30/10/1991	0	0	3319	amazónica	1196	homologada
Marakaxi	23/08/2007	27/01/2011	12/04/2012		1253	441	0	amazónica	720	declarada
Maranduba	22/03/2000	28/09/2001	19/12/2002	20/04/2005	555	447	853	amazónica	375	homologada

Marechal Rondon				04/10/1996	0	0	0	amazónica	98500	homologada
Maró	09/07/2008	10/10/2011			1188	0	0	amazónica	42373	identificada
Massacar			15/07/1987	26/12/1991	0	0	1625	no amazónica	8020	homologada
Massaco	08/09/1992	13/09/1995	21/05/1996	14/12/1998	1100	251	937	amazónica	421895	homologada
Massiambu/Palhoa	10/05/1999				0	0	0	no amazónica		en identificación
Mata Medonha	12/08/1985	03/09/1993	01/10/1993	24/05/1996	2944	28	966	no amazónica	549	homologada
Matintin	09/06/1998	07/10/2003	19/09/2005	06/06/2012	1946	713	2452	amazónica	21760	homologada
Mato Castelhana/ Fg ty ka	11/05/2009	11/05/2016			2557	0	0	no amazónica	3567	identificada
Mato Preto	19/07/2004	23/11/2009	25/09/2012		1953	1037		no amazónica	4230	suspendida
Mawetek	07/11/1995	27/04/1999	08/10/1999	02/05/2001	1267	164	572	amazónica	115492	homologada
Maxakali	20/11/1991	29/10/1992	18/08/1993	04/10/1996	344	293	1143	no amazónica	5305	homologada
Mbiguau	19/06/1998	20/09/1999	26/07/2000	06/05/2003	458	310	1014	no amazónica	59	homologada
Médio Rio Negro I	28/12/1993	22/08/1994	14/12/1995	15/04/1998	237	479	853	amazónica	1776140	homologada
Médio Rio Negro II			14/12/1995	15/04/1998	0	0	853	amazónica	316194	homologada
Menkragnoti	31/12/1984	13/03/1990	26/11/1991	20/08/1993	1898	623	633	amazónica	4914255	homologada
Menku				12/02/1987	0	0	0	amazónica	47094	homologada
Menku (reestudo)		19/04/2012			0	0	0	amazónica	146398	identificada
Mria				05/10/1993	0	0	0	amazónica	585	homologada
Merure				12/02/1987	0	0	0	amazónica	82301	homologada
Miguel/Josefa	28/01/1997	28/07/1998	15/07/1999	23/04/2001	546	352	648	amazónica	1628	homologada
Migueleno	23/09/2010				0	0	0	amazónica		en identificación
Miratu			28/09/1982	26/12/1991	0	0	3376	amazónica	13199	homologada
Monte Caseros	13/08/1993	25/07/1994	17/12/1996	14/12/1998	346	876	727	no amazónica	1112	homologada
Morro Alto	09/06/2003	12/05/2008	24/08/2009		1799	469	0	no amazónica	893	declarada
Morro Branco				11/08/1983	0	0	0	amazónica	49	homologada
Morro do Coco	01/08/2008				0	0	0	no amazónica		en identificación

Morro do Osso	14/05/2010				0	0	0	no amazónica		en identificación
Morro dos Cavalos	10/05/1999	18/12/2002	22/04/2008		1318	1952	0	no amazónica	1988	declarada
Moskow		10/01/2000	23/04/2001	02/06/2003	0	469	770	amazónica	14212	homologada
Mundo Novo/Viração	30/09/2005				0	0	0	no amazónica		en identificación
Mundurucu	31/12/1993	04/03/1998	14/12/1998	26/02/2004	1524	285	1900	amazónica	2381800	homologada
Munduruku-Taquara	18/08/2003	30/10/2009	12/05/2016		2265	2386	0	amazónica	25323	declarada
Muratuba	01/07/1998				0	0	0	amazónica		en identificación
Muriru		14/04/1999	23/04/2001	24/06/2003	0	740	792	amazónica	5555	homologada
Murutinga-Tracajá	08/01/1985	01/08/2012	22/04/2016		10067	1360	0	amazónica	13286	declarada
Nambiquara				11/01/1990	0	0	0	amazónica	1011960	homologada
ñande Ru Marangatu	15/04/1999	29/03/2001	31/10/2002	29/03/2005	714	581	880	no amazónica	9317	suspendida
Natal/Felicidade				30/10/1991	0	0	0	amazónica	313	homologada
Nawa	19/11/2003				0	0	0	amazónica		en identificación
Nhamundá-Mapuera			25/11/1982	18/08/1989	0	0	2458	amazónica	1049520	homologada
Nioaque				30/10/1991	0	0	0	no amazónica	3029	homologada
Nonoai Rio da Várzea		01/02/1992	14/12/1998	11/02/2003	0	2508	1520	no amazónica	16415	homologada
Nova Esperança do Rio Jandiatuba	12/06/1998	09/06/2000	07/11/2001	28/10/2004	728	516	1086	amazónica	20003	homologada
Nove de Janeiro		10/12/1987	10/04/1989	04/11/1997	0	487	3130	amazónica	228777	homologada
Novo Xengu	15/05/2009				0	0	0	no amazónica		en identificación
Nukini		17/12/1985		26/12/1991	0	0	0	amazónica	27263	homologada
Ofaié-Xavante	19/11/1991	19/11/1991	29/05/1992		0	192	0	no amazónica	1937	declarada
Ouro				18/02/1982	0	0	0	amazónica	13573	homologada

Pacaás-Novas				30/10/1991	0	0	0	amazónica	279906	homologada
Pacajá	10/06/2003				0	0	0	amazónica		en identificación
Pacheca	17/12/1984	28/04/1995	21/05/1996	02/08/2000	3784	389	1534	no amazónica	1852	homologada
Pacovão	09/11/1999				0	0	0	amazónica		en identificación
Padre		24/12/1999	11/08/2000	06/05/2003	0	231	998	amazónica	797	homologada
Pakurity (Ilha do Cardoso)	20/10/2010	12/05/2016			2031	0	0	no amazónica	5730	identificada
Palmas	24/02/2000	27/09/2002	24/12/2004	20/04/2007	946	819	847	no amazónica	3800	homologada
Panambi-Lagoa Rica		12/12/2011			0	0	0	no amazónica	12196	identificada
Panambizinho	31/12/1993	26/07/1995	14/12/1995	28/10/2004	572	141	3241	no amazónica	1272	homologada
Panará	20/09/1994	14/12/1994	04/11/1996	02/05/2001	85	691	1640	amazónica	499740	homologada
Pankaiuká	31/10/2008				0	0	0	no amazónica		en identificación
Pankará da Serra do Arapuá	08/09/2009	20/04/2018			3146	0	0	no amazónica		identificada
Pankararé		31/12/1985		08/01/1996	0	0	0	no amazónica	29597	homologada
Pankararu		01/06/1987		15/07/1987	0	0	0	no amazónica	8376	homologada
Pantaleão	07/04/2010				0	0	0	amazónica		en identificación
Pauiçamba			30/03/1984	26/12/1991	0	0	2827	amazónica	4348	homologada
Pauiçamba (reestudo)		23/10/2012	02/06/2014		0	587	0	amazónica	15733	declarada
Parabubure				30/10/1991	0	0	0	amazónica	224447	homologada
Paracuhuba				30/10/1991	0	0	0	amazónica	927	homologada
Parakanã			14/07/1971	30/10/1991	0	0	7413	amazónica	351697	homologada
Paraná do Arauató	04/06/1996	20/11/1998	17/04/2000	28/10/2004	899	514	1655	amazónica	5915	homologada
Paraná do Boá-Boá		31/12/1988	01/10/1993	04/11/1997	0	1735	1495	amazónica	240545	homologada
Paraná do Paricá	31/12/1987	17/06/1993	17/08/1993	09/09/1998	1995	61	1849	amazónica	7866	homologada
Parati-Mirim	04/11/1992	22/04/1994	01/07/1994	08/01/1996	534	70	556	no amazónica	79	homologada

Pareci				30/10/1991	0	0	0	amazónica	563586	homologada
Passo Grande	18/08/2009				0	0	0	no amazónica		en identificación
Passo Grande do Rio Forquilha	30/09/2005	14/08/2008	26/04/2011		1049	985	0	no amazónica	1916	suspendida
Patauá		26/04/2000	23/04/2001	06/05/2003	0	362	743	amazónica	615	homologada
Paukalirajausu	24/08/1995	28/09/2010			5514	0	0	amazónica	8400	identificada
Paumari do Cuniuá	05/09/1986	31/12/1986	17/11/1992	04/11/1997	117	2148	1813	amazónica	42828	homologada
Paumari do Lago Manissuã		20/08/1999	17/04/2000	20/10/2003	0	241	1281	amazónica	22970	homologada
Paumari do Lago Marahã	05/09/1986	20/08/1999	26/07/2000	11/02/2003	4732	341	930	amazónica	118766	homologada
Paumari do Lago Paricá			14/07/1989	09/09/1998	0	0	3344	amazónica	15792	homologada
Paumari do Rio Ituxi		15/09/1988	14/10/1991	14/12/1998	0	1124	2618	amazónica	7572	homologada
Peguaoty	20/10/2010	12/05/2016			2031	0	0	no amazónica	6230	identificada
Peneri/Tacaquiri	05/09/1986	18/11/1991	29/05/1992	04/11/1997	1900	193	1985	amazónica	189870	homologada
Pequizal	31/12/1987	16/06/1992	22/06/1992	08/01/1996	1629	6	1295	amazónica	9886	homologada
Pequizal do Naruvôtu	09/07/2003	12/01/2006	05/06/2009	02/05/2016	918	1240	2523	amazónica	27978	homologada
Perigara				26/12/1991	0	0	0	amazónica	10740	homologada
Peruíbe				17/05/1994	0	0	0	no amazónica	480	homologada
Petim/Arasaty	18/08/2009				0	0	0	no amazónica		en identificación
Piaçaguera	28/08/2000	23/12/2002	26/04/2011	02/05/2016	847	3046	1833	no amazónica	2773	homologada
Pilade Rebuá				30/10/1991	0	0	0	no amazónica	208	homologada
Pimentel Barbosa				21/08/1986	0	0	0	amazónica	328966	homologada
Pinatuba	04/06/1996	08/06/1998	14/12/1998	11/12/2001	734	189	1093	amazónica	29564	homologada
Pindoty	09/06/2003	12/05/2008	07/06/2010		1799	756	0	no amazónica	3294	suspendida
Pindoty/Araçá-mirim	20/10/2010	27/01/2017			2291	0	0	no amazónica	1030	identificada
Pipipã	21/07/2005	25/04/2017			4296	0	0	no amazónica		identificada

Pirahã	24/12/1984	21/07/1992	29/07/1992	04/11/1997	2766	8	1924	amazónica	346910	homologada
Pirai	09/06/2003	12/05/2008	02/09/2009		1799	478	0	no amazónica	3017	declarada
Pirajuí				07/08/1986	0	0	0	no amazónica	2118	homologada
Pirakuá		07/10/1985	02/06/1992	14/08/1992	0	2430	73	no amazónica	2384	homologada
Pirineus de Souza				25/04/1984	0	0	0	amazónica	28212	homologada
Piripkura	20/09/1985					0	0	amazónica	242500	en identificación
Pirititi	26/12/2012				0	0	0	amazónica	40095	en identificación
Pituary	24/10/1997	05/07/2000	18/12/2006		985	2357	0	no amazónica	1735	declarada
Pium			21/06/1982	30/10/1991	0	0	3418	amazónica	4607	homologada
Ponciano	30/09/2005	01/08/2012	14/12/2015		2497	1230	0	amazónica	4329	declarada
Ponta da Formiga	01/08/2008				0	0	0	no amazónica		en identificación
Ponta da Serra				18/02/1982	0	0	0	amazónica	15597	homologada
Pontão	30/09/2005				0	0	0	no amazónica		en identificación
Ponte de Pedra	10/07/2000	26/06/2006	28/09/2010		2177	1555	0	amazónica	17000	declarada
Porquinhos				10/08/1983	0	0	0	amazónica	79520	homologada
Porquinhos do Canela-Apãnjekra	03/11/2000	19/07/2007	22/10/2009		2449	826	0	amazónica	221480	suspendida
Portal do Encantado	13/11/2002	02/09/2005	31/12/2010		1024	1946	0	amazónica	43057	declarada
Porto Limoeiro	07/03/2003	21/07/2006	17/12/2007	06/06/2012	1232	514	1633	amazónica	4587	homologada
Porto Praia	22/08/1994	12/01/2001	07/11/2001	20/04/2004	2335	299	895	amazónica	4769	homologada
Potiguara			28/12/1983	30/10/1991	0	0	2863	no amazónica	21238	homologada
Potiguara de Monte-Mor	24/08/1995	21/05/2004	17/12/2007		3193	1305	0	no amazónica	7487	declarada
Potrero Guaçu	25/11/1997	27/07/1998	17/04/2000		244	630	0	no amazónica	4025	declarada
Poyanawa		28/01/1986	03/03/1993	02/05/2001	0	2591	2982	amazónica	24499	homologada
Prosperidade		22/11/2006	15/08/2007	22/12/2009	0	266	860	amazónica	5572	homologada

Puruborá	21/05/2007				0	0	0	amazónica		en identificación
Queimadas				24/05/1996	0	0	0	no amazónica	3077	homologada
Raimundão	28/05/1981	21/10/1993	21/05/1996	04/11/1997	4529	943	532	amazónica	4276	homologada
Rancho Jacaré				08/03/1984	0	0	0	no amazónica	778	homologada
Raposa Serra do Sol	24/12/1996		14/12/1998	18/04/2005	0	0	2317	amazónica	1747464	homologada
Recreio/São Félix				30/10/1991	0	0	0	amazónica	251	homologada
Reta	25/06/1998				0	0	0			en identificación
Ribeirão Silveira		03/01/2003	01/07/2008		0	2006	0	no amazónica	8500	declarada
Rio Apapóris	16/12/1993	22/08/1994	21/05/1996	15/04/1998	249	638	694	amazónica	106960	homologada
Rio Areia		06/10/1995	21/05/1996	15/04/1998	0	228	694	no amazónica	1352	homologada
Rio Arraias	09/06/2003				0	0	0	amazónica		en identificación
Rio Biá		12/03/1986	30/07/1993	04/11/1997	0	2697	1558	amazónica	1185790	homologada
Rio Bonito	25/06/1998				0	0	0			en identificación
Rio Branco				07/08/1986	0	0	0	amazónica	236137	homologada
Rio Branco (do Itanhaém)				15/04/1987	0	0	0	no amazónica	2856	homologada
Rio Cautário	25/03/2013				0	0	0	amazónica		en identificación
Rio das Cobras			20/12/1984	30/10/1991	0	0	2505	no amazónica	18682	homologada
Rio do Meio	25/06/1998				0	0	0			en identificación
Rio dos Índios	24/02/2000	08/04/2003	24/12/2004		1139	626	0	no amazónica	715	declarada
Rio dos Pardos	27/07/1988	05/08/1992	18/08/1993	13/09/2000	1470	378	2583	no amazónica	758	homologada
Rio Formoso			29/11/1985	26/12/1991	0	0	2218	amazónica	19749	homologada
Rio Gregório		03/04/2006	15/08/2007		0	499	0	amazónica	187400	declarada
Rio Guaporé		28/02/1993	03/05/1993	24/05/1996	0	64	1117	amazónica	115788	homologada

Rio Jumas	16/01/1999	20/09/1999	17/04/2000	28/10/2004	247	210	1655	amazónica	9482	homologada
Rio Manicoré	04/06/1996	19/05/1998	14/12/1998	11/12/2001	714	209	1093	amazónica	19481	homologada
Rio Mequéns	01/12/1987	15/10/1986	29/05/1992	24/05/1996	1641	2053	1456	amazónica	107553	homologada
Rio Negro Ocaia (reestudo)		08/09/2009	24/02/2011		0	534	0	amazónica	131006	declarada
Rio Negro/Ocaia				10/09/1981	0	0	0	amazónica	104064	homologada
Rio Omerê	12/12/1986	29/01/2002	19/12/2002	19/04/2006	5527	324	1217	amazónica	26177	homologada
Rio Paru d’Este	31/12/1984	05/11/1986	19/08/1993	04/11/1997	674	2479	1538	amazónica	1195790	homologada
Rio Pindaré			16/09/1982	24/11/1982	0	0	69	amazónica	15002	homologada
Rio Tea	16/12/1993	22/08/1994	14/02/1996	15/04/1998	249	541	791	amazónica	411865	homologada
Rio Urubu	04/06/1996	20/11/1998	17/04/2000	28/10/2004	899	514	1655	amazónica	27354	homologada
Riozinho	11/12/2002	26/01/2015	25/04/2016		4429	455	0	amazónica	362495	declarada
Riozinho do Alto Envira	10/06/2003	02/09/2005	20/04/2007	06/06/2012	815	595	1874	amazónica	260972	homologada
Roosevelt			05/11/1986	30/10/1991	0	0	1820	amazónica	230826	homologada
Sagarana	07/02/1985	01/12/1992	30/07/1993	24/05/1996	2854	241	1029	amazónica	18120	homologada
Sagi/Trabanda	29/05/2015				0	0	0	no amazónica		en identificación
Sai Cinza			14/07/1987	26/12/1991	0	0	1626	amazónica	125552	homologada
Salto Grande do Jacuí	12/11/1993	24/04/1995	14/02/1996	14/12/1998	528	296	1034	no amazónica	234	homologada
Sambaqui	12/06/2008	19/04/2016			2868	0	0	no amazónica	2795	identificada
Sangradouro/Volta Grande				30/10/1991	0	0	0	amazónica	100280	homologada
Santa Cruz da Nova Aliança		24/11/2006	15/08/2007	06/06/2012	0	264	1757	amazónica	5969	homologada
Santa Inês				17/02/1982	0	0	0	amazónica	29698	homologada
Santana				15/09/1989	0	0	0	amazónica	35471	homologada
São Domingos			25/11/1982	26/12/1991	0	0	3318	amazónica	5705	homologada
São Domingos do Jacapari e Estação	27/10/2000	17/07/2003	19/09/2005	22/12/2009	993	795	1555	amazónica	134781	homologada

São Francisco do Canimari	12/06/1998	05/09/2001	31/12/2002	03/11/2006	1181	482	1403	amazónica	3331	homologada
São Gabriel/ São Salvador	25/04/2003				0	0	0	amazónica		en identificación
São Jerônimo da Serra				30/10/1991	0	0	0	no amazónica	1339	homologada
São Leopoldo			16/04/1986	13/08/1993	0	0	2676	amazónica	69270	homologada
São Marcos				30/10/1991	0	0	0	amazónica	654110	homologada
São Pedro				08/01/1996	0	0	0	amazónica	726	homologada
São Pedro do Sepatini	05/09/1986	18/11/1991	29/05/1992	04/11/1997	1900	193	1985	amazónica	27644	homologada
São Sebastião	14/08/1997	17/02/2000	23/04/2001	20/04/2005	917	431	1458	amazónica	61058	homologada
Sapotál	15/05/2003	06/04/2005	18/12/2006	20/04/2011	692	621	1584	amazónica	1264	homologada
Sararé				30/04/1985	0	0	0	amazónica	67420	homologada
Sarauá	09/11/1984	07/06/2002	22/04/2008	20/04/2011	6419	2146	1093	amazónica	18610	homologada
Sawré Bap'in (Apompu/km43)	24/09/2014				0	0	0	amazónica		en identificación
Sawré Juyubu (São Luiz do Tapajós)	14/11/2007				0	0	0	amazónica		en identificación
Sawré Muybu (Pimental)	14/11/2007	19/04/2016			3079	0	0	amazónica	178173	identificada
Sepoti	08/04/1998	25/08/1999	17/04/2000	28/10/2004	504	236	1655	amazónica	251349	homologada
Serra da Moça			02/05/1984	30/10/1991	0	0	2737	amazónica	11626	homologada
Serra Morena				16/01/1990	0	0	0	amazónica	147836	homologada
Seruini/Marienê	05/09/1986	28/10/1992	11/12/1998	13/09/2000	2245	2235	642	amazónica	144971	homologada
Sete Cerros		31/12/1989	26/11/1991	04/10/1993	0	695	678	no amazónica	8584	homologada
Sete de Setembro				18/10/1983	0	0	0	amazónica	247870	homologada
Setemã	25/08/2006	12/05/2008	06/05/2009	20/04/2015	626	359	2175	amazónica	49772	homologada
Sissaíma	25/06/2008	01/08/2012	22/04/2016		1498	1360	0	amazónica	8780	declarada
Sombrerito	23/03/2004	05/07/2006	28/09/2010		834	1546	0	no amazónica	12608	declarada
Sororó				31/08/1983	0	0	0	amazónica	26258	homologada

Sucuba				17/02/1982	0	0	0	amazónica	5983	homologada
Sucuriy	24/07/1986	24/07/1995	21/05/1996	15/04/1998	3287	302	694	no amazónica	535	homologada
Sururuá	09/06/2003	20/05/2008	28/09/2010		1807	861	0	amazónica	36125	declarada
Tabajara	11/09/2015				0	0	0	no amazónica		en identificación
Tabalascada		06/06/2001	31/12/2002	20/04/2005	0	573	841	amazónica	13014	homologada
Tabocal	17/01/1997	03/12/1999	18/12/2006	18/12/2015	1050	2572	3287	amazónica	907	homologada
Tadarimana				30/10/1991	0	0	0	amazónica	9785	homologada
Taego Āwa	12/08/2011	19/04/2012	12/05/2016		251	1484	0	amazónica	28510	declarada
Taihantesu		02/09/1992	17/11/1992	24/05/1996	0	76	1284	amazónica	5372	homologada
Taim	12/11/1993				0	0	0	no amazónica		en identificación
Takuaraty/Yvykua rusu		31/12/1984	22/06/1992	04/10/1993	0	2730	469	no amazónica	2609	homologada
Tapeba	02/09/1986	20/04/2006	04/09/2017		7170	4155	0	no amazónica	5838	declarada
Tapirapé/Karajá				24/03/1983	0	0	0	amazónica	66166	homologada
Tapy'i (Rio Branquinho)	20/10/2010	25/04/2017			2379	0	0	no amazónica		identificada
Taquara	24/12/1999	06/12/2005	07/06/2010			1644	0	no amazónica	9700	suspendida
Tarumã	09/06/2003	12/05/2008	21/08/2009		1799	466	0	no amazónica	2172	declarada
Taunay/Ipegue		13/08/2004	02/05/2016		0	4280	0	no amazónica	33900	declarada
Tekoa Guaviraty (Subaúma)	20/10/2010				0	0	0	no amazónica		en identificación
Tekoa Itaoka (Icapara II)	20/10/2010				0	0	0	no amazónica		en identificación
Tekoa Jejyty (Toca do Bugio)	20/10/2010				0	0	0	no amazónica		en identificación
Tekoha Araguaju	09/02/2009				0	0	0	no amazónica		en identificación
Tekoha Jevy	02/02/2007	24/04/2017			3734	0	0	no amazónica		identificada

Tekoha Marangatu	09/02/2009				0	0	0	no amazónica		en identificación
Tekoha Porã	08/11/2007				0	0	0	no amazónica		en identificación
Tembé		09/11/1984	10/04/1989	26/12/1991	0	1613	990	amazónica	1075	homologada
Tenharim do Igarapé Preto	05/03/1985	14/04/1999	08/10/1999	20/04/2004	5153	177	1656	amazónica	87413	homologada
Tenharim Marmelos (gleba B)		12/08/2004	18/12/2006	06/06/2012	0	858	1997	amazónica	474741	homologada
Tenharim/Marmelos		12/03/1986	29/07/1992	08/01/1996	0	2331	1258	amazónica	497521	homologada
Tenondé Porã	29/06/2001	19/04/2012	06/05/2016		3947	1478	0	no amazónica	15969	declarada
Teresa Cristina		27/06/1995	21/05/1996		0	329	0	amazónica	34149	declarada
Tibagy/Mococa				24/05/1996	0	0	0	no amazónica	859	homologada
Tikuna de Santo Antônio			16/04/1986	30/10/1991	0	0	2023	amazónica	1065	homologada
Tikuna Feijoal			16/04/1986	08/01/1996	0	0	3554	amazónica	40948	homologada
Tikuna Porto Espiritual			26/11/1991	08/01/1996	0	0	1504	amazónica	2839	homologada
Tirecatinga			29/12/1983	30/10/1991	0	0	2862	amazónica	130575	homologada
Toldo Chimbanguê				30/10/1991	0	0	0	no amazónica	988	homologada
Toldo Chimbanguê II	20/07/1998	17/02/2000	19/11/2002	22/12/2006	577	1006	1494	no amazónica	954	homologada
Toldo Imbu	16/07/1993	12/01/2001	20/04/2007		2737	2289	0	no amazónica	1965	declarada
Toldo Pinhal		01/10/2003	20/04/2007		0	1297	0	no amazónica	4846	declarada
Torá	24/12/1984	25/08/1999	17/04/2000	28/10/2004	5357	236	1655	amazónica	54961	homologada
Tremembé da Barra do Mundaú	22/06/2009	06/02/2012	11/08/2015		959	1282	0	no amazónica	3580	declarada
Tremembé de Acaraú	16/10/2009				0	0	0	no amazónica		en identificación
Tremembé de Almofala	04/10/1996				0	0	0	no amazónica	4900	en identificación
Tremembé de Queimadas	30/09/2005	30/12/2011	22/04/2013		2282	479	0	no amazónica	767	declarada

Tremembé Mundo Novo/Viração	29/07/2009				0	0	0	no amazónica		en identificación
Trincheira			21/08/1986	26/12/1991	0	0	1953	amazónica	1624	homologada
Trincheira/Bacajá	22/03/1989	07/07/1992	19/08/1993	04/10/1996	1203	408	1142	amazónica	1650939	homologada
Trocará				24/11/1982	0	0	0	amazónica	21722	homologada
Trombetas/Mapuera	20/09/2000	28/10/2004	19/09/2005	22/12/2009	1499	326	1555	amazónica	3970898	homologada
Truaru			21/05/1982	26/12/1991	0	0	3506	amazónica	5653	homologada
Truká	21/10/1976	02/02/2001	28/01/2002		8870	360	0	no amazónica	5769	declarada
Tubarão/Latundê			17/09/1982	14/03/1990	0	0	2735	amazónica	116613	homologada
Tukuna Umariáçu	29/09/1978		27/12/1996	14/12/1998	0	0	717	amazónica	4854	homologada
Tumbalalá	03/12/2002	02/06/2009			2373	0	0	no amazónica	44978	identificada
Tumiã	05/09/1986	13/11/1987	26/11/1991	04/11/1997	434	1474	2170	amazónica	124357	homologada
Tumucumanque				04/11/1997	0	0	0	amazónica	3071070	homologada
Tupã-Supé	22/08/1994	26/01/2001	07/11/2001	20/04/2004	2349	285	895	amazónica	8589	homologada
Tupinambá de Belmonte	15/09/2010	23/04/2013			951	0	0	no amazónica	9521	identificada
Tupinambá de Olivença	27/01/2004	20/04/2009			1910	0	0	no amazónica	47376	identificada
Tupiniquim		20/02/2006	28/08/2007	08/11/2010	0	554	1168	no amazónica	14282	homologada
Turé-Mariquita		31/12/1989		30/10/1991	0	0	0	amazónica	147	homologada
Tuwa Apekuokawera		25/01/2012			0	0	0	amazónica	11764	identificada
Uaçu I e II		14/12/1981	30/08/1988	30/01/1991	0	2451	883	amazónica	470164	homologada
Uati-Paraná			28/09/1982	30/10/1991	0	0	3319	amazónica	127199	homologada
Ubawawe	26/03/1996	04/09/1997	26/06/1998	31/08/2000	527	295	797	amazónica	52234	homologada
Uirapuru	19/11/1986	17/11/2006	23/03/2009		7303	857	0	amazónica	21680	declarada
Umutina				14/09/1989	0	0	0	amazónica	28120	homologada
Uneiuxi	30/11/1982	02/09/2005	18/12/2006		8312	472	0	amazónica	554332	declarada
Uru-Eu-Wau-Wau	08/06/1988		10/07/1985	30/10/1991	0	0	2303	amazónica	1867120	homologada
Urubu Branco	11/10/1993	15/08/1994	04/10/1996	09/09/1998	308	781	705	amazónica	167533	homologada

Urucu-Juruá	12/03/1984			26/12/1991	0	0	0	amazónica	12697	homologada
Utaria Wyhyna/Iròdu Iràna	15/10/2003	03/03/2009	04/11/2010		1966	611	0	amazónica	177466	declarada
Utiariti			28/11/1983	30/10/1991	0	0	2893	amazónica	412304	homologada
Vale do Guaporé				30/04/1985	0	0	0	amazónica	242593	homologada
Vale do Javari	22/03/1995	29/05/1998	14/12/1998	02/05/2001	1164	199	870	amazónica	8544480	homologada
Vanuire				30/10/1991	0	0	0	no amazónica	709	homologada
Varzinha	15/01/1999	02/06/2000	23/04/2001	11/02/2003	504	325	659	no amazónica	776	homologada
Ventarra	26/08/1993	15/08/1994	21/05/1996	15/04/1998	354	645	694	no amazónica	772	homologada
Vila Real	02/07/2003				0	0	0	amazónica		en identificación
Vista Alegre	25/06/2008	01/08/2012			1498	0	0	amazónica	13206	identificada
Votouro				31/08/2000	0	0	0	no amazónica	3041	homologada
Votouro-Kandóia	14/08/2003	08/12/2009			2308	0	0	no amazónica	5977	identificada
Vui-Uata-In	19/10/1984	18/11/1991	29/05/1992	04/07/1995	2586	193	1131	amazónica	121198	homologada
Wahuri	02/07/2009				0	0	0	amazónica		en identificación
Waiāpi		04/05/1985	24/10/1991	24/05/1996	0	2364	1674	amazónica	607000	homologada
Waimiri Atroari			14/07/1987	16/06/1989	0	0	703	amazónica	2585910	homologada
WaiWái		27/04/1999	23/04/2001	24/06/2003	0	727	792	amazónica	405698	homologada
Wassu Cocal		13/07/2012			0	0	0	no amazónica	6354	suspendida
Wawi			02/10/1997	09/09/1998	0	0	342	amazónica	150328	homologada
Wedezé		26/12/2011			0	0	0	amazónica	145881	identificada
Xakriabá				15/07/1987	0	0	0	no amazónica	46415	homologada
Xakriabá (reestudo)	07/10/2014				0	0	0	no amazónica	43357	suspendida
Xakriabá Rancharia		25/06/1999	17/04/2000	06/05/2003	0	297	1114	no amazónica	6798	homologada
Xambioá				04/11/1997	0	0	0	amazónica	3326	homologada
Xapecó				30/10/1991	0	0	0	no amazónica	15623	homologada

Xapecó Glebas A e B	05/09/2001	10/09/2003	20/04/2007		735	1318	0	no amazónica	660	declarada
Xerente				19/06/1989	0	0	0	amazónica	167542	homologada
Xikrin do Cateté			16/03/1977	26/12/1991	0	0	5398	amazónica	439151	homologada
Xingu				26/01/1991	0	0	0	amazónica	2642004	homologada
Xipaya	18/10/1999	08/04/2003	18/12/2006	06/06/2012	1268	1350	1997	amazónica	178724	homologada
Xucuru	14/03/1989	26/03/1992	29/05/1992	02/05/2001	1108	64	3260	no amazónica	27555	homologada
Xukuru-Kariri	03/04/1988	20/10/2008	15/12/2010		7505	786	0	no amazónica	7033	declarada
Yanomami			14/09/1988	17/02/1989	0	0	156	amazónica	9664980	homologada
Yanwaka	13/12/2007				0	0	0	amazónica		en identificación
Ypoi-Triunfo		19/04/2016			0	0	0	no amazónica	19756	identificada
Yvy Katu		02/03/2004	04/07/2005		0	489	0	no amazónica	9454	declarada
Yvyaporã Laranjinha		02/12/2004	20/04/2007		0	869	0	no amazónica	1238	declarada
Zo'é	12/06/1996	03/12/1999	23/04/2001	22/12/2009	1269	507	3165	amazónica	668565	homologada
Zoró			11/03/1987	30/10/1991	0	0	1694	amazónica	355789	homologada
Zuruahã			12/02/1987	30/10/1991	0	0	1721	amazónica	239070	homologada

Tabla 2: las variaciones anuales en los procesos de demarcación en Brasil entre 1973 y 2022

Año	En identificación	Identificadas	Declaradas	Homologadas	Suspendidas	Hectáreas	Hectáreas acumuladas	Intervalo anual de identificación (días)	Intervalo anual de declaración (días)	Intervalo anual de homologación (días)

1973	0	0	0	0	0	0	0			
1974	0	0	0	0	0	0	0			
1975	0	0	0	0	0	0	0			
1976	1	0	0	0	0	0	0	8870		
1977	1	0	1	0	0	0	0			5398
1978	1	0	1	0	0	0	0			4931
1979	1	0	1	0	0	0	0	4673		4661
1980	2	0	0	0	0	0	0	5072		
1981	1	1	1	3	0	259.248	259.248	4529	2451	3722
1982	1	0	24	17	0	1.089.430	1.348.678	8312		3437,95
1983	1	0	3	7	0	687.829	2.036.507	3568		2872,66
1984	18	3	8	4	0	568.243	2.604.750	3134,4	2280	2632,5
1985	19	9	8	3	0	325.716	2.930.466	4031	2317,14	2610,62
1986	24	15	17	6	0	1.507.919	4.438.385	2483,69	2072,2	2174,11
1987	8	4	6	10	0	194.258	4.632.643	1853,71	980,5	1499
1988	5	8	4	0	0	0	4.632.643	3816	1382,37	1072
1989	2	4	6	6	0	13.531.543	18.164.186	1155,5	1029,5	2177
1990	2	1	0	9	0	2.051.828	20.216.014	842	623	
1991	8	14	17	95	0	16.301.342	36.517.356	1026,28	193,57	1532,23
1992	9	21	39	8	0	282.796	36.800.152	771,57	355,76	1835,21
1993	19	12	22	13	0	5.411.049	42.211.201	1119,33	220,58	2147,86
1994	8	14	4	3	0	20.687	42.231.888	1353,57	551,64	726
1995	7	14	3	8	0	273.357	42.505.245	2784,5	361,85	1649
1996	13	0	27	34	0	6.663.210	49.168.455	802		1018,5
1997	12	5	3	22	0	8.678.951	57.847.406	1638	298,6	317,33
1998	19	15	19	39	0	15.214.291	73.061.697	1154,23	346,33	1291,27
1999	14	28	7	0	0	0	73.061.697	965,8	475	1268,57
2000	19	14	19	7	0	203.575	73.265.272	1611,94	1023,64	1319,68
2001	7	18	20	19	0	9.471.264	82.736.536	1420,5	731,17	1143,68

2002	7	13	14	1	0	21.987	82.758.523	1854,83	1275,15	1368,23
2003	25	13	2	23	0	1.179.003	83.937.526	1788,31	1195,76	1417
2004	11	11	8	23	0	6.014.392	89.951.918	1595,5	1362,18	1074
2005	9	8	4	8	-1	2.650.182	92.602.100	2742,2	1049,12	1854
2006	5	16	11	10	0	1.196.344	93.798.444	479	892,37	1718,22
2007	14	3	21	6	-2	978.328	94.776.772	2513,4	1465	1496,55
2008	26	12	7	1	0	1.540.930	96.317.702	1971,55	628,54	2085
2009	15	8	11	9	-3	5.102.123	101.419.825	2220,66	1390,8	2567
2010	18	2	8	3	-5	91.504	101.511.329	2051,88	2023	
2011	3	9	6	3	-1	21.811	101.533.140	251	815	1833
2012	7	13	2	7	0	950.339	102.483.479		1254,42	
2013	4	6	3	1	0	1.053.257	103.536.736		938,5	
2014	2	1	1	1	0	0	103.536.736			
2015	3	4	3	7	-2	479.111	104.015.847		760,5	
2016	0	12	13	3	-1	764.439	104.780.286		510	
2017	0	5	2	0	-2	-2.773	104.477.513			
2018	0	1	1	1	-1	-19.164	104.758.349			
2019	0	0	0	0	-1	0	104.758.349			
2020	0	0	0	0	0	2.773	104.761.122			
2021	0	0	0	0	0	0	104.761.122			
2022	0	0	0	0	0	0	104.761.122			

Anexo 3: entrevistas em profundidade com expertos, académicos y funcionarios de la Fundación de los pueblos indígenas y Ministerio de los pueblos indígenas del gobierno brasileño

Baines, S. G. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 25 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

Douglas O. D. Gonçalves

Primeiramente eu gostaria de agradecer a disponibilidade do senhor para a gente fazer essa entrevista e gostaria de perguntar se a gente pode gravar para ter o seu consentimento.

Stephen G. Baines

Pode ser.

Douglas O. D. Gonçalves

A primeira pergunta seria sobre a sua trajetória no indigenismo e qual o contexto político dessa época que o senhor trabalhou junto à Funai.

Stephen G. Baines

Eu nasci na Inglaterra, em Londres, e fiz a graduação e mestrado lá e vim para o Brasil para fazer o doutorado. Fiquei no Brasil de setenta e cinco a setenta e sete, por dois anos. Eu estava tentando conseguir o visto permanente para trabalhar junto aos povos indígenas. Tinha uma possibilidade na Funai contanto que eu fizesse um curso útil para trabalhar com os indivíduos. Eles precisavam que eu tivesse graduação naquela época em outra área, mas eu tinha graduação em literatura e língua árabe, sociologia da religião. Então conversei com o então delegado regional em Manaus se ele falou que se outra vez o visto também tinha qualquer curso que seria útil para Funai ele poderia me contratar lá, mas precisaria de visto. Só que o processo tinha que ser aprovado pelo departamento indigenista e um coronel do exército pediu para eu dar entrada, dei entrada e esperei quase três meses. Eu fiz uns trabalhos lá também e viajei na Venezuela voltei e fui indeferido. No meu caso disseram que estrangeiros não poderiam trabalhar em áreas de fronteira. Mesmo problema que no Brasil que eles colocavam. Então ele diz que não era possível aprovar o pedido por causa disso embora nas fronteiras naquela época tinham muitos estrangeiros missionários aqui católicos e evangélicos.

Stephen G. Baines

Depois de muitas tentativas consegui esperar um ou dois anos ou mais e então tentei ver a embaixada do Brasil e consegui uma bolsa. Então eu vim para Brasília em oitenta como aluno especial porque o doutorado não tinha sido implantado. Era previsto para oitenta, mas tiveram que adiar para oitenta e um. Então fiz essa eleição e entrei no doutorado aqui. Aí comecei a trabalhar com os indígenas com uma dificuldade muito grande na época porque era ainda ditadura militar. Eu pedi autorização e a Funai não respondeu. Tentei conseguir ver os documentos na Funai e o pessoal da Funai tentou impedir que eu tivesse acesso aos documentos. Na época quem eram os assessores do presidente da Funai era o filho de criação do general Geisel, que era fascista, parecido com o Bolsonaro. Logo depois, a partir de oitenta e sete, eu fiquei e eles disseram que os documentos reservados ninguém pode ver. O assessor disse que eu não preciso desses documentos. Ninguém de fora podia acessar. E isso era comum dentro da Funai. Quando cheguei, os poucos documentos que eu tentava conseguir no final eles não autorizaram. Depois de muito tempo consegui autorização para ir até os indígenas. Ele

falava que estavam tendo um problema com os nossos índios lá e que qualquer crítica da sua parte e sua pesquisa vai ser proibida imediatamente. Mas me deu a autorização.

Stephen G. Baines

Aí eu fui até Manaus com a autorização da Funai e o delegado regional que não era ligado ao SNI na época muda, tudo ligado a ditadura e os grandes projetos da Amazônia. E ele disse que eu não teria que me deslocar, me desloquei para a área na base no rio e lá estava. Então disseram que eu não podia começar antes de falar com o coordenador pessoalmente. Então fiquei cinco dias lá que na época eu achei chato, mas acabou sendo interessante. Comecei a ver como funcionava essa frente de atração da Funai, e finalmente consegui fazer a pesquisa, mas foi uma pesquisa completamente monitorada. Tinha um capitão do exército que ficava vigiando. Ele vinha todo dia para ver o que eu estava fazendo. O próprio pessoal da Funai, os próprios capitães de Araguari que eram nomeados pela frente de atração me denunciaram, avisaram o coordenador que avisou o delegado que me chamou para dizer que pessoas tinham informando a ele que eu estava perguntando sobre projeto de mineração e de hidrelétrica. Ele disse que se eu queria continuar minha pesquisa, deveria fazer minha antropologia e não sair me metendo em assuntos que não me pertenciam. Esse tipo de ameaça. Então eu tive que ficar calado durante a pesquisa de campo praticamente. Era um ambiente de segurança nacional mesmo. Eles estavam invadindo, manipulando, faziam manipulação cartográficas para criar fatos consumados e ocupar o território indígena.

Stephen G. Baines

Eu consegui fazer dezoito meses de pesquisa, entre janeiro de oitenta e quatro a agosto de oitenta e cinco. Depois a Funai falou que não era mais com a Funai que eu tinha que lidar, agora era tudo com a Eletronorte no escritório do programa do convênio com a Eletronorte, mas quem mandava lá era a Eletronorte. Quando fui para Eletronorte, o gerente era completamente negativo. Eles não querem mais trabalhar com antropólogos. O antropólogo é coisa do passado. Eles querem grandes projetos. Eles querem acordos de hidroelétrica, e me enrolaram por três semanas até que o gerente me levou para um posto na base da Funai. Isso foi em junho de oitenta e nove. E me levaram para chegar lá dez e meia da noite. E no dia seguinte me acordaram me deram um café e me colocaram numa cadeira cercada por todos os jovens capitães de Atuari. E me falaram: Todo mundo sabe que você é um mentiroso. Você está trabalhando contra os índios brasileiros. Você está trabalhando contra o Brasil. Eu perguntei: quem é que está dizendo isso? Aí ele todos tiraram cópias de artigos de jornal de agosto de oitenta e sete. Era uma montagem feita em mil novecentos e oitenta e sete em que colocaram o meu nome escrito errado, mudaram umas letras, mas reconhecível que era meu nome de outra forma. E na época inclusive eu pedi direito de resposta ao Estado de São Paulo e me negaram. E aí levei o assunto para o Ministério Público Federal e fui encaminhado para o então procurador Gilmar Mendes que falou para mim: Rapaz, contra grandes empresas de mineração, contra a Eletronorte o senhor não tem chance de ganhar. Melhor não se arriscar e não vai mais lá porque se o senhor for lá a gente não pode garantir a sua segurança. E aí não consegui direito de resposta. Ficou por isso mesmo. O Carvalho tentou várias manobras para tentar desacreditar a pesquisa que eu tinha feito.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação ao contexto político dessas épocas. Como é que você avalia a mudança de contexto político em relação a as terras indígenas no Brasil? Desde essa época até antes da Constituição?

Stephen G. Baines

Melhorou muito, obviamente. Naquela época era terrível. Ninguém podia falar sem arriscar ser preso, inclusive quando eu era estudante aqui em oitenta para oitenta e sete, as pessoas me avisaram que em oitenta e oito havia muitas reuniões indígenas aqui em Brasília. E os colegas me avisaram, me aconselharam a não ir atrás das reuniões, que poderia perder o meu visto. E era uma realidade. A realidade era essa. A partir da nova constituição de oitenta e oito em muitos aspectos a situação melhorou muito. Os indígenas pela primeira vez podiam se auto-representarem. Não precisava mais fazer tudo se subordinando a Funai. Foi um grande avanço, embora haja problemas, como a possibilidade de melhorar a ação por empresas privadas em terras indígenas, com a anuência do povo indígena e com a aprovação do Congresso Nacional. Bom, o Congresso Nacional é a coisa mais fácil de conseguir. São touros grandes, empresários e pessoas do setor de mineração agronegócio, anti-indígena. O grande obstáculo era conseguir a anuência dos indígenas e estão tentando táticas como por exemplo, dizer que estão em cima dos maiores depósitos de minérios do norte do Brasil. Então se tornou um lugar controlado pelas grandes empresas, controlado pela Eletronorte. Há uma articulação estreita entre o exército, a Eletronorte e a Funai em mineração que tiveram reuniões juntas. A partir de oitenta e oito a situação ficou muito mais transparente, mas eu acho que a situação não mudou muito nas áreas onde há muito dinheiro, como na casa dos bilhões e bilhões. Essas empresas têm poder acima do Estado compram o que eles querem no débito do estado. É muito difícil achar uma saída porque os indígenas não têm como vetar efetivamente esse avanço de grandes projetos de mineração e hidroelétrica, etcétera. A nova política não consegue contar com lideranças que não vão concordar no que as empresas querem.

Stephen G. Baines

Inclusive, o dia que eu fui expulso entre aspas da terra, dois ou três meses depois consegui documentos comprovando que no dia anterior havia uma reunião que dez ou doze indígenas assinaram e marcaram um termo de compromisso em que eles abriram toda a terra indígena de uso exclusivo à mineração em troca de rochas. Não é assim, se hoje tivesse a legislação complementar para o regimentar a mineração, mas até hoje não aconteceu. O setor minerário se conseguisse aprovar isso, a tendência é que as lideranças já estão preparadas ao longo de anos para entrar nesses acordos diretos, com acordos extremamente desiguais em troca de promessas e projetos de saúde, etcétera.

Stephen G. Baines

Então a partir da constituição a situação fica mais transparente, há a possibilidade de demonstração do ocorre com os indígenas. E também quando a gente olha as estatísticas de demarcação o grande período era Fernando Cardoso que era favorável a terra indígena, era um momento histórico. Essa legislação foi permitida e coincidiu com a gestão de FHC e foi depois diminuindo porque muitas terras indígenas eram mais fáceis de demarcar. As flutuações no número de terras positiva tem muito mais a ver com um momento histórico e a aplicação da legislação para o reconhecimento de terras indígenas. Mas como há grandes interesses, há sempre maneiras de burlar.

Douglas O. D. Gonçalves

Na sua avaliação qual tem sido a influência dos três poderes do estado, o legislativo, o executivo e o judiciário na questão de demarcação de terras indígenas no Brasil?

Stephen G. Baines

Isso é interessante agora que na questão do marco temporal é essa tentativa, esse fantasma do marco temporal que é um absurdo que marca uma data. Desde mil e quinhentos, pelo menos mil quinhentos e pouco, os povos foram constantemente expulsos, remanejados, muitos

historicamente transformados e estabelecer uma data não tem sentido nenhum. Só favorece o setor de agronegócio, mineração de grandes projetos e hidrelétricas, contra os indígenas. A gente vê que já a terceira vez o STF adiou e tem os dois ministros bolsonaristas já que obviamente não vão facilitar. O próprio Moraes tem esse depoimento extremamente polêmico em que ele estava treinando uma negociação entre pessoas que invadiram, fazendeiros que invadiram, ter indenização. Enquanto que a constituição e a lei nacional e internacional deixam muito claro que os direitos indígenas antecedem as outras leis. Então tem prioridade. Não existe esse espaço que o Alexandre de Moraes está tentando abrir para o agronegócio. O fato que já pela terceira vez a decisão sobre o marco foi adiada. É uma situação de extrema vulnerabilidade e incerteza.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação a isso como é que o senhor avalia essa participação indígena mais forte agora no governo atual. Tanto a criação do ministério dos povos indígenas, como também a participação no congresso, com deputadas indígenas eleitas?

Stephen G. Baines

Eu acho excelente. Isso é um grande avanço sem dúvida. Um dos maiores avanços. O maior número de indígenas que consigam se eleger é o melhor. Mas obviamente pode também ser uma faca de dois gumes porque têm indígenas bolsonaristas também, que eles se manifestaram durante o período do Bolsonaro e embora a maioria não esteja a favor desses políticos antidígenas do governo Bolsonaro, políticos genocidas do governo Bolsonaro, existem alguns indígenas que apoiam esse tipo de coisa.

Stephen G. Baines

Mas eu acho que o ingresso dos indígenas nesse governo Lula em cargos do governo pode enfraquecer um pouco o movimento indígena na luta para reivindicar os direitos. Pode se diluir muito porque os indígenas já vão assumindo cargos dentro do governo. Então a gente está numa situação de dupla lealdade, podemos dizer. Tem obviamente pessoas com muito boas intenções, indígenas e não indígenas, mas tem também uma bancada ruralista e de mineração extremamente forte, que está querendo derrubar qualquer tentativa de respeito aos direitos indígenas.

Douglas O. D. Gonçalves

Agora, em relação a alguns atos específicos. Em mil novecentos e noventa e seis, o presidente Fernando Henrique Cardoso criou um decreto presidencial mil setecentos e setenta e cinco, que traz uma possibilidade de aumento da ampla defesa em que terceiros, proprietários de terra, poderiam questionar a demarcação de terras indígenas no Brasil. Qual a sua avaliação do impacto desse decreto presidencial para questão demarcatória?

Stephen G. Baines

Bom, eu acho que é importante ter o marco regulatório porque com ele não vai ter a possibilidade de pessoas alegarem que é um jogo sujo. Não é um jogo só de um lado, já que as pessoas têm a possibilidade de contestar. Na grande maioria dos casos até agora as reivindicações indígenas tem tido precedência sobre as reivindicações do setor privado, de fazendeiros, enfim. Eu acho que eu na época achei uma ameaça aos direitos indígenas, por um lado. Do outro lado, um espaço para contestar mesmo que seja derrotado.

Douglas O. D. Gonçalves

Sim, seria isso mesmo a entrevista. Gostaria de agradecer ao senhor.

Barretto Filho, Funai. T. (2023) Profesor del departamento de Antropología de la Universidad Nacional de Brasília (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Tapeba. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasília (Brasil).

Douglas O. D. Gonçalves

Primeiramente, eu gostaria de pedir o seu consentimento já que a entrevista está sendo gravada.

Henyo T. Barretto Filho

Sim.

Douglas O. D. Gonçalves

A minha primeira formulação seria em relação à Assembleia Nacional Constituinte. Na sua avaliação qual seria a influência, o impacto, que a Assembleia Nacional Constituinte teve na questão territorial dos povos indígenas no Brasil? Como você mensura a participação dos povos indígenas nesse impacto e também a relação desse impacto com ser um momento político favorável para a questão territorial indígena? Como é que você avalia esse momento?

Henyo T. Barretto Filho

Há uns dois, três anos saiu um livro, uma coletânea organizada pelo Eduardo lá da Ciência Política da USP e mais dois colegas que chamava a política das políticas, alguma coisa assim. Eu e minha mulher temos um artigo ali e nesse artigo a gente usa uma fala da Sônia Guajajara que é uma fala que está num documentário do Rodrigo que é aquele “índio cidadão” e no finalzinho a Sônia propõe uma divisão do movimento indígena brasileiro em três momentos. O primeiro momento é o momento de lutar pelos direitos que é exatamente esse momento pré-constituição. O segundo momento é a luta para fazer esses direitos existirem, valerem, se materializarem, se concretizarem. E um terceiro momento é o momento em que a gente se encontra, que é o momento de lutar para não perder esses direitos, para que esses direitos não sejam erodidos.

Henyo T. Barretto Filho

Eu tive a oportunidade de ouvir também de um indigenista decano uma percepção similar que, por sua vez, está expressa também no artigo chamado índio hiper-real da Alcida Rita Ramos. Então que você teria um primeiro momento, que seria um momento digamos assim mais voluntarista, heroico, carismático, de luta pelos direitos que precedem e atravessam todo o processo constituinte.

Henyo T. Barretto Filho

Um segundo momento que coincide com esses outros momentos responderia por algumas características tanto do próprio movimento indígena quanto das organizações de apoio da sociedade civil. É um segundo momento que seria um momento bom para tentar traduzir esses direitos no chão que corresponde a parte das organizações da sociedade civil a uma certa profissionalização delas para poder lidar com esse novo quadro. É um momento que incide com a explosão do associativismo indígena no Brasil. Antes você tinha uma meia dúzia de organizações e tal e de repente isso vai para a casa das centenas que corresponderia então a esse segundo momento. Um momento mais profissional, burocrático, se poderia dizer, administrativo; de gestão de iniciativas localizadas. Isso corresponderia também a uma certa pulverização, quer dizer, cada um foi trabalhar no seu território com seus amigos, com os seus parceiros indígenas e não indígenas. Se criaram aí essas redes e articulações locais para

implementar e nesse primeiro para fazer avançar o reconhecimento dos das terras. Mas também para implementar iniciativas, projetos.

Henyo T. Barretto Filho

De novo, tem um terceiro momento em que há uma reaglutinação desse conjunto de atores bastante heterogêneo e diversificado. Que é o momento em que se constitui a mobilização nacional indígena, lá atrás o Fórum de Defesa dos Direitos Indígenas. Começam a acontecer os ATLs e tal que ainda é durante o primeiro mandato do Lula. O primeiro ATL foi dois mil e cinco se eu não me engano. Dois mil e quatro foi a articulação do FDDI e a carta, que sinalizou a importância do texto. Então se você concorda com essa avaliação que é do Beto Ricardo e com esse texto da Alcida que trata disso também. “O índio hiper-real”, essa transição do momento mais carismático para um momento mais burocrático institucionalizado, não há como negar o impacto que a constituição teve. Uma das maiores expressões é o avanço da demarcação das terras indígenas. Evidentemente que não foi só a constituição. Quer dizer, mas a constituição e o advento dela que acende, digamos, um pavio, que queima durante todos os anos noventa e vai até, vamos dizer assim. a homologação de Raposa no final do primeiro mandato do Lula.

Henyo T. Barretto Filho

Nós temos aí um período em que efetivamente e principalmente na Amazônia a agenda da demarcação avança. Eu me lembro que quando eu comecei a trabalhar com isso, estudante de graduação ainda, aos vinte anos de idade, mil novecentos e oitenta e seis no que foi a primeira iniciativa de monitoramento procedimentos jurídicos administrativos de demarcação de terras indígenas no Brasil, autônomo, quer dizer, não governamental. Quer dizer, não era um trabalho feito pela Funai. Era um trabalho feito a partir de uma consultoria que Alfredo Wagner desenvolveu para Funai. Então se montou um sistema de monitoramento desses procedimentos jurídico-administrativos.

Henyo T. Barretto Filho

Na primeira grande totalização que foi feita naquela época emergiu uma expressão que eu não me lembro agora que provavelmente pode ter sido do João Pacheco, mas eventualmente do Jurandir, do próprio Beto, enfim, das pessoas que estavam envolvidas com esse monitoramento que era o chamado funil demarcatório. Por que o funil demarcatório? Porque você tinha um número expressivo de terras indígenas naquela época, se calculava aí na faixa de quase trezentos, duzentos e noventa e tantas. Isso vai fazer quarenta anos daqui a pouco, dessa primeira totalização. Mas a grande maioria das terras indígenas estavam ainda nas fases muito iniciais do reconhecimento jurídico-administrativo. Ou eram terras em estudo, identificação ou identificadas, no máximo delimitadas, mas muito poucas efetivamente regularizadas, inscritas no cartório de registro de imóvel no serviço de patrimônio da união, com demarcação física realizada, população não indígena extrusada do território e tal. Então é essa a ideia do funil. A terra entrava no processo, mas não tinha perspectiva de que fosse sair. Tinha-se esse horizonte. Isso se expressava inclusive graficamente. Se você montasse, você via o funil, com dados, organizando pelas etapas do procedimento de demarcação.

Henyo T. Barretto Filho

Se você pega isso hoje, ou mesmo antes de hoje. Vamos dizer, se você pega isso até dois mil e oito, com o fim do segundo mandato do Lula, o funil não se inverteu. Mas a figura geométrica que você talvez obtenha seja completamente diferente. São mais de quatro centenas de terras indígenas homologadas, o que não significa dizer que é de gozo pleno dos povos indígenas que nelas habitam. Porque uma coisa que a gente sempre teve em mente, desde lá atrás, era

diferenciar a situação de reconhecimento formal desses territórios com a situação de destinação de fato. Então essa diferenciação era importante para isso. Tinha uma coluna na tabela que chamava observações. Então você tinha todas as colunas: terra, povo, município, etapa da demarcação, os últimos documentos que lastreavam a classificação dela, como delimitada, como em estudo, enfim homologada, etcétera e tal. Então, tinha uma pequena listagem, dos documentos publicados no DOU que caracterizavam uma coluna de observações. O que entrava nessa coluna de observações? Tudo que tinha que ver com a turbação do usufruto exclusivo da terra pelo povo ou pelos povos, porque podia ser mais de um povo que nela vivia.

Henyo T. Barretto Filho

Então, por exemplo, a BR duzentos e vinte e dois, construção do Porto do Pecém. Quer dizer, tudo aquilo que incidia de algum modo tinha consequências e efeitos para o pleno gozo. Então a gente fazia também essa diferenciação. Tem situação de reconhecimento de fato e a situação a situação de reconhecimento formal e a situação de destinação efetiva. Mas do ponto de vista da situação de reconhecimento formal não há como negar as consequências da constituição.

Henyo T. Barretto Filho

Evidentemente que, com o novo marco regulatório final dos anos oitenta, com um conjunto de decretos que, digamos assim, normatizam a escala infraconstitucional o que diz a constituição, que são decretos do governo Collor, que é o mesmo governo que viabilizou a realização da ECO92, em mil novecentos e noventa e dois aqui no Brasil. Que por sua vez gerou o programa piloto para proteção das florestas tropicais no Brasil, que dentro tinha um subprograma de proteção aos povos e terras indígenas da Amazônia Legal, que era o PPTAL que foi por onde entrou uma grana não desprezível.

Henyo T. Barretto Filho

Com o novo marco regulatório, e com um novo procedimento administrativo definido para o reconhecimento das terras indígenas com a extinção do grupão, o grupo interministerial que, digamos assim, fazia o controle político do processo demarcatório até então. Você tem a criação de uma rotina administrativa no âmbito da Funai que tem recursos da cooperação internacional principalmente para Amazônia, mas não só.

Henyo T. Barretto Filho

Eu me lembro que quando eu coordenei o grupo de trabalho de identificação da terra indígena Tapeba, isso foi há vinte e três anos atrás foi no início dos anos dois mil. O Pptal estava funcionando em velocidade de cruzeiro. As demarcações saindo. Tinha um componente que era o componente, digamos assim, das novas demarcações. E tinha um componente que era dirigido às terras demarcadas antes da constituição de prover elas de um planejamento de gestão ambiental e territorial. Então houve grana para isso também. Foram financiados e apoiados vários processos de gestão das terras que tinham seus procedimentos jurídico administrativos concluídos, atos jurídicos administrativos “perfeitos”, mas que foram realizadas no momento anterior em que a questão ambiental não era um componente importante desse processo, então teve grana para isso também e a Funai por força também das suas conexões viabilizou recursos, outras fontes de cooperação internacional para demarcar terras fora da Amazônia.

Henyo T. Barretto Filho

Quando eu coordenei o GT Tapeba foi no âmbito de um edital da Unesco, a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura. Tinha um projeto específico de consolidação de direitos territoriais. Eu não me lembro agora o nome do projeto, mas isso não é difícil de

recuperar. E entrou uma grana da Unesco. Na época, se eu não me engano, era para demarcar, talvez eu não me lembre se vinte ou quarenta terras. Eu sei que eram vários contratos. Eram vinte ou quarenta contratos para antropólogos. Eu me lembro que o número do meu era o décimo nono. Quarenta contratos para profissionais da área ambiental, para montar vinte ou quarenta GTs e era tudo extramazônico, cerrado, catinga, nordeste, sul, sudeste, até grupo Guarani Kaiowá nesse edital.

Henry T. Barretto Filho

Então assim, havia um conjunto de fatores que, digamos assim, se juntaram. Ali a partir do início e de meados dos anos noventa que criaram condições políticas, por um lado, o movimento indígena mais articulado, mais forte, mais presente, inclusive nos debates na arena ambiental. A cooperação internacional presente com grana, e com cooperação técnica, formação de quadros, elaboração de manual, normas de procedimento, etcétera. Várias coisas nesse sentido. E isso efetivamente levou a um avanço substantivo na agenda de demarcação.

Henry T. Barretto Filho

Eu vi a proposta que você fez de periodização, começando com o estatuto do índio, que de fato é a primeira vez que se sabe que a noção de terra indígena ganhou uma definição jurídica. Foi lá na lei seis mil e um, que é uma lei da ditadura. O João tem um texto muito legal sobre o estatuto do índio, chama-se contexto e horizonte ideológico, uma reflexão sobre o estatuto do índio que é bem interessante. Mas enfim, tem lá a definição, logo em seguida tem a primeira portaria, três anos depois que começa a normatizar o procedimento, se eu não me engano, essa portaria é de setenta e seis. Então se você pega por exemplo o placar do SPI, ou seja, o que a Funai herda em termos de patrimônio territorial quando ela é criada. Se você pega o placar da Funai em seus primeiros quinze anos de existência que coincide aí com a constituição, nos quinze anos pós estatuto do índio, ou seja, os doze anos pós portaria lá de setenta e seis que normatizam procedimentos. E você pega o placar em oitenta e oito. Ou seja, o que o SPI deixou? Enfim, a primeira década e meia, vamos dizer assim, de existência da Funai ou duas décadas que queira e se você pega a década e meia seguinte, se você pega por exemplo de oitenta e oito a dois mil e três, vamos lá, dois mil e cinco que seja, pode escolher qualquer marca, é uma progressão absurda. Não tem muito o que negar. É o impacto da constituição.

Henry T. Barretto Filho

E só para concluir então essa parte, especificamente sobre a constituição, eu me lembro que logo depois que a constituição foi promulgada houve uma série de debates na academia, movimento social, organização da sociedade civil, avaliações no calor da hora. Estou falando ali ainda em oitenta e oito, oitenta e nove. Enfim, o assassinato de Chico Mendes foi logo em seguida à promulgação da constituição. Havia uma série de debates que era da galera que estudava o campesinato e a galera que estudava índio, vamos dizer assim. E havia interpretações, não eram interpretações divergentes assim, mas era a questão é bom, por que que os índios conseguiram digamos assim um Capítulo. Se hoje ainda é uma conquista, imagina a época. Os índios tinham conquistado um estatuto dentro do ordenamento constitucional daquele tamanho e porquê que, por exemplo, os grupos camponeses não lograram emplacar a desapropriação por interesse social, com um dispositivo constitucional para a reforma agrária. Então tinha esse debate. Nessa época, cansei de ir a uma reunião, eu me lembro que teve um na fase do João, Betinho, o pessoal da ABRA da Associação Brasileira de Reforma Agrária, o Plínio Arruda Sampaio. E a grande questão era essa: onde nós erramos, onde é que falhamos, que não conseguimos ter na constituição um instrumento de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária? Enquanto que os índios tiveram seus direitos originais à terra reconhecidos? Então tinha essa questão na época, o que mostra como do ponto de vista dos

direitos indígenas a interpretação inclusive de pessoas que não trabalhavam com pontos indígenas, não estudavam povos indígenas, não eram parceiros dos povos indígenas, que era a galera que trabalhava com campesinato, ligas camponesas, aquele movimento sem terra ainda embrionário o porquê que não se tinha conquistado essas coisas no âmbito da constituição?

Henyo T. Barretto Filho

Então eu acho que o impacto foi significativo e essa fala da Sônia no documentário, para voltar por onde eu comecei, é uma expressão disso. Acho que não é uma percepção só minha, de um ou outro pesquisador, os próprios atores políticos dessa articulação, desse tipo de pressão reconhecem isso. E por isso se colocam hoje nessa defesa intransigente, dessa interpretação que vigorou durante um bom tempo e que permitiu, essa hermenêutica jurídica, que permitiu esse avanço.

Douglas O. D. Gonçalves

Eu acho que você deve ter percebido que o meu período de análise é bem comprido. São cinquenta anos. Vai de setenta e três até dois mil e vinte e dois. Então é um exercício um pouco complexo essas perguntas que eu vou te fazer posteriormente porque eu tento enxergar meio que a mudança na dinâmica. Aí vai a segunda pergunta, sobre a autonomia da Funai. Como é que você avalia desde o Estatuto do Índio até esse momento de benesses, digamos assim, de bonança nas demarcações e posteriormente nos governos de Lula, Dilma, Temer, Bolsonaro. Qual sua avaliação do grau de autonomia da Funai?

Henyo T. Barretto Filho

Eu vou pensar um pouco alto aqui, embora eventualmente eu já possa ter escrito alguma coisa sobre isso em alguns artigos meus. Inclusive esse último que eu falei que eu publiquei com a minha esposa foi ali no primeiro ano do Bolsonaro dois mil e dezenove. Assim, tem um período que é todo um período pré-constituição que eu acho que a gente pode muito caracterizar isso com uma Funai militarizada. Uma Funai que estava a serviço de cumprir o que dizia o ordenamento jurídico: integrar os índios mansa e pacificamente à comunhão nacional. Não tinha esse papo de direito. Não havia esse ponto de vista do poder político dominante à época de que o futuro do Brasil seria um futuro com povos indígenas. Não, ao contrário, seria um futuro português e sem povos indígenas. Índio era uma condição transitória, seja dando tempo ao tempo, seja acelerando alguns processos sociais, os índios deixariam de existir. Essa era a compreensão dominante. E, portanto, se demarcava a terra não para garantir direitos originários. Nada disso. Se demarcava para que esse processo se desse do modo menos traumático possível. Era um pouco essa a mentalidade. A história da imemorialidade também, que é toda uma discussão jurídica a imemorialidade, tradicionalidade, como é que você interpreta essas coisas. Enfim, então tem esse período anterior em que a Funai era um instrumento a serviço das políticas de desenvolvimento autoritário. E talvez o maior exemplo disso era o ministério onde a Funai estava sediada, a Funai era uma fundação, era uma autarquia do Minter, o Ministério do Interior. Quem mais estava no Minter? As superintendências de desenvolvimento regional. Quem estava lá dentro também era a SEMA, Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República. Criada após Estocolmo em setenta e dois. Ele era o ministério por onde passava a grana. E a grana para apoiar as obras de infraestrutura. A colonização dirigida ao desenvolvimento regional, a redução das desigualdades e a Funai estava ali dentro.

Henyo T. Barretto Filho

Isso muda com a constituição. E ao mudar, a Funai também muda de lugar. A Funai sai do Minter para o Ministério da Justiça. Por quê? Porque isso seria uma expressão do arranjo, do

desenho do estado, da burocracia, da administração pública de que questões indígenas não são questões de desenvolvimento, são questões de direitos e de cidadania. Então por isso a Funai vai parar pro Ministério da Justiça. Bom, evidentemente que aí as coisas mudam de figura um pouco. Mas não tanto porque você tem o efeito de inércia sociológica. Então são vários padrões de atuação, vários modos de pensar sobrevivem no tempo. E eu me lembro que com os decretos do Collor, o vinte e um e o vinte e dois, quando descentralizadas as responsabilidades da Funai para gerir assuntos por exemplo como saúde e educação a grita que foi dentro da Funai principalmente dos indigenistas da velha guarda foi grande. Estava perdendo efetivamente a tutela que ela tinha sobre vários assuntos que diziam respeito à questão indígena. Não perdeu em relação a terra, mas a saúde foi pro Ministério da Saúde, educação foi para o Ministério da Educação, fomento a atividades produtivas também foram redistribuídas, acabaram indo parar no Ministério do Meio Ambiente. Mas a Funai ficou residualmente com esse papel de coordenar as políticas, mas executar alguns projetos e tal. Mas parte do impacto da constituição tem a ver com essa digamos assim desestruturação administrativa do desenho da tutela. Então não é mais um órgão que concentra todas as ações. Essas ações foram descentralizadas e isso é parte do rearranjo do poder tutelar. Então isso faz com que a Funai acabe digamos assim assumindo quase que exclusivamente a tarefa de proteção territorial e de demarcação. Um pouco de assistência, um pouquinho de saúde, um pouquinho educação, mas a maior parte da burocracia passa a funcionar tendo em vista a questão territorial.

Henyo T. Barretto Filho

Em função de todos esses elementos que eu mencionei, todos esses fatores, do pós-constituente, da pós-constituição, dos decretos, porque veja bem, quando sai o decreto dezessete setenta e cinco de dois mil e seis e a portaria quatorze que nós fizemos uma grita federal na época. Mas o que acontece? Se você olhar eles estão em vigor até hoje. Fazer trinta anos daqui a três anos. Então daqui a dois anos e meio a gente está comemorando estará comemorando, eu espero que não haja modificações. É o marco normativo mais longo sobre a demarcação na história do país. Trinta anos. Inédito. Nunca antes a gente teve um arcabouço normativo para tratar desse tema da demarcação por tanto tempo. Mas de toda maneira, vieram os decretos do Collor, depois os decretos do Jobim/FHC e eles estão aí até hoje mostrando que a estabilidade dessa arquitetura também produziu efeitos, rotinas, prazos. Nesse processo, digamos assim, de profissionalização, de tecnificação, de burocratização, de rotinização administrativa da prática a dar do processo do procedimento de demarcação. É quando esse negócio começa a funcionar meio que no piloto automático, como uma operação técnica, mas subordinada a decisões políticas. Isso nunca deixou de ocorrer.

Henyo T. Barretto Filho

A Funai a partir disso, isso é uma interpretação minha, passa a ganhar uma certa autonomia. Porque ela tem muito claro o que ela tem que fazer. Ela tem que entregar relatórios de identificação bem elaborados, que sustentem esse procedimento até o fim. Porque quando isso vai pro Ministério da Justiça, se o Ministério aprova e declara, a Funai entra em jogo de novo dentro de uma agenda que é mais ou menos operacional: contratar empresa de topografia para botar os marcos, plaquear, abrir linhas secas, se precisar abrir, arrumar grana de orçamento para pagar as indenizações pros ocupantes de boa fé. Ela entra numa agenda operacional, junto com a Secretaria do Patrimônio da União, o cartório de registro de imóveis. E remete esse processo para a homologação.

Henyo T. Barretto Filho

Então, a esfera da decisão política, com esse arranjo que a gente tem já há quase trinta anos e mesmo antes disso, já nos decretos do Collor, eram as seguintes questões de decisão política: a Funai fica com o ministério da justiça ou fica com a presidência da república? O que é a delimitação e a homologação? O que a Funai passa a fazer é um trabalho técnico. Então a Funai é pressionada. Vai deputado, senador, governador, bater na porta lá e dizer: não quero que seja demarcada terra, no meu estado, no meu município. Mas a Funai, digamos assim, acaba obtendo uma certa blindagem que é um resultado, meio que uma consequência dessa rotinização administrativa. Nosso papel é esse. Então não é que ficava fácil, é muito difícil conversar com essa galera, mas ela ganha, uma certa autonomia naquilo que lhe compete, que é um trabalho de natureza mais técnica. Que é produzir a documentação de suporte que traduz o reconhecimento do direito daquele povo àquela terra.

Henyo T. Barretto Filho

E eventualmente publicar o relatório. Bem, aí começam a esfera política porque aí vem pressões de outros, de parte do governo e tal. Mas do ponto de vista dos produtos que a Funai entrega eu acho que ao longo do tempo ela ganhou uma certa autonomia e isso é o que sempre revoltou o pessoal. Quando vem o decreto dezessete setenta e cinco e a portaria catorze em noventa e seis a grita nossa, dos antropólogos, do movimento indígena e tal era que a Funai estava querendo controlar o trabalho de identificação. Basicamente era isso. Porque inclusive a portaria ela normatiza o relatório. Ela formata o produto que você tem que entregar, mas teve a grita dos interesses anti-indígenas também. Por quê? O que que os interesses anti-indígenas estavam esperando? Uma redução do poder da Funai. E se você for ver e ler as reportagens de época principalmente de Roraima, por causa dos Yanomami, Raposa, sempre foram situações emblemáticas desse processo de discussão. Mesmo no Rio Grande do Sul, o pessoal que estava de olho nas terras Kaingang, Guarani, Xokleng e tal. Porque o que eles esperavam era uma redução e eles não viram isso no decreto dezessete setenta e cinco e na portaria quatorze o que que eles queriam. Eles queriam que se retomasse o que se fazia antes da constituição que era você ter uma instância de controle político sobre o procedimento, principalmente de identificação, os estudos de identificação de terra indígena, que era o grupo.

Henyo T. Barretto Filho

A Funai conquistou uma certa autonomia, fruto, no meu entendimento de primeiro um acúmulo de conhecimento técnico operacional, jurídico, de uma profissionalização. Eu me lembro de participar de oficinas lá nos anos noventa, de início dos anos dois mil que eram oficinas para elaborar o manual do antropólogo, coordenador do GT. Elaborar o manual do profissional da área ambiental no GT de identificação. E a galera da engenharia, os engenheiros agrimensores e os topógrafos elaboraram seus manuais de como é que se deve fazer o memorial descritivo, os mapas, os procedimentos a serem adotados no levantamento fundiário. Foi uma proliferação de guias e manuais para dar consistência técnica a essa operação. Então por mais que o cara batesse lá na porta, como no meu caso aconteceu isso. Eu me lembro de um amigo que estava trabalhando na assessoria do gabinete da presidência uma vez me ligaram dizer: ei, você não sabe quem saiu daqui agora. Os Arruda vieram aqui botaram a tua dissertação de mestrado em cima da mesa e disseram para mim assim: ó, não queremos esse antropólogo coordenando o novo estudo de identificação da terra indígena. Então as pressões políticas sempre se exerceram via de regra por meio do gabinete. Eles iam direto na presidência, ministério da Justiça. Com base nas informações que tinham, que tudo isso era público, publicou a portaria de constituição do GT está lá, o nome de todo mundo, quem é e tal, e eles iam em cima. Então isso sempre existiu. Mas como a Funai acabou adotando, adotando não, mas ela acabou se constituindo dentro desse arcabouço técnico operacional, cheio de normas e dispositivos sem termos, então isso meio que blindava a Funai.

Henyo T. Barretto Filho

Isso claro não tornou a Funai inexpugnável, mas se há um mínimo de interesse, de compromisso político com a implementação dessa agenda e com a materialização desses direitos a Funai conquistou ao longo do tempo uma estrutura operacional que de certa maneira combate as pressões políticas que sempre se exerceram. Evidentemente que num contexto de exceção a norma que é agora não implementar os direitos constitucionais a Funai vai simplesmente deixar de fazer o que sempre fez. Que foi o que aconteceu nos últimos quatro, cinco anos.

Douglas O. D. Gonçalves

Sobre o decreto mil setecentos e setenta e cinco de noventa e seis e em relação ao cumprimento dessa obrigação constitucional em demarcar terras indígenas, eu trago quatro atos: dois decretos, a tese do marco temporal e o parecer número um da AGU. Qual a sua avaliação do impacto da tese do marco temporal, essa influência do poder judiciário e do parecer número um de dois mil e dezessete da AGU nos processos de demarcação?

Henyo T. Barretto Filho

A consequência é nefasta porque, de novo no campo da hermenêutica jurídica, você vai ter juiz que vai levar isso em consideração. Tudo isso, uma pequena controvérsia hermenêutica em curso, que a gente espera que o STF pacifique, dá instrumentos para que juízes de primeira instância tomem esses elementos como elementos norteadores da sua interpretação sobre os processos em curso e brequem os procedimentos de demarcação. E você vai ter juízes que por sua vez encaram esses instrumentos do jeito que o MPF por exemplo encara. Então tem juízes que norteados por isso vão tomar decisões em outra direção. Então tem esse impacto na esfera judicial, mas que é um impacto meio que não é uniforme por conta de um princípio, que você conhece melhor do que eu, o livre de convencimento do juiz. Então o juiz vai tomar a decisão de acordo com a interpretação que ele quiser. Eventualmente a interpretação dele é matizada pelo fato dele ser um cidadão comum metido nas malhas políticas locais. Se ele mesmo for fazendeiro, tiver família com gente que é proprietário de terra? Em área de conflito com povos indígenas, evidentemente que ele vai fazer uma leitura absolutamente instrumental. Me dá aqui o parecer, me dá aqui o voto na ação de raposa e me deixa elaborar aqui a minha interpretação. E você vai ter juízo que não vai fazer isso. Então isso na esfera judicial.

Henyo T. Barretto Filho

Na esfera administrativa, o que aconteceu nos últimos quatro anos é claramente uma indicação disso. Os processos não avançaram porque se entendia que por definição eles seguiam essas interpretações e, portanto, nós não vamos reconhecer terra indígena mais nunca no Brasil. Então, as consequências e os efeitos sociais desses dois dispositivos que você mencionou é um pouco isso. Primeiro olhar, para as diferenças na esfera administrativa e na judicial. No modo em como se interpreta a prevalência dessas normas. Tem uma tese que eu tive na banca, uma tese de doutorado em direito, que já está disponível no repositório da UnB é da Carolina Santana. Ela foi orientada de um constitucionalista aqui da Faculdade de direito da UnB. Ela fala nessa história do poder desconstituente. Ela tem uma formulação a respeito disso, que se você tem o poder constituinte, e você tem as interpretações que não foram vitoriosas no debate constitucional. Que estão aí até hoje. E que ao longo do tempo tentaram minar esse arcabouço jurídico administrativo que foi construído ao longo digamos assim das duas décadas posteriores a constituição. Essa turma não deixou de operar e a Carol na tese dela vai falar sobre isso que ela chama do poder desconstituente e como esse poder ele se expressa ao longo do tempo em várias propostas legislativas, em várias hermenêuticas jurídicas/judiciais das quais segundo ela

o marco regulatório, o marco temporal, é a forma paroxística hoje. A interpretação dela junta uma série de elementos e de argumentos que foram ao longo do tempo usados isoladamente que se coalescem nessa “tese”. E é bem interessante o argumento da Carol, ela faz o mapeamento disso ao longo do tempo e tal e a partir de uma preocupação específica levantado no caso de uma terra indígena que é a dos Guarani Kaiowá do Mato Grosso do Sul em que um juiz faz uma leitura restritiva com base no marco temporal e anula o procedimento demarcatório. Sustenta o procedimento demarcatório. Então, evidentemente que as consequências são nefastas, mas eventualmente desiguais. Aí é a minha leitura. Para a gente poder dizer isso, a gente precisa sair para os casos singulares em que a tese foi usada. Os que são famosos, são públicos: Limão verde, Porquinhos Apãjekra, Guyraroká, você vai juntar aí umas cinco, seis, sete terras em que isso foi usado, mas enquanto as ações judiciais, isso foi usado e isso não vigorou. Então você teria que poder fazer uma leitura disso. Saber quantas terras envolvidas. Uma coisa é você falar em número de terras. Outra coisa é você falar em superfície territorial. Então se você muda, se você deixa de contabilizar o número e passa a contabilizar hectares você pode chegar a interpretações diferentes a respeito do impacto. Se é um impacto localizado em regiões específicas. Se os juízes que estão há muito tempo nesses lugares estão comprometidos com interpretações restritivas dos direitos indígenas há muito tempo. A gente dificilmente sabe quando os índios estão ganhando suas causas e a justiça determina, estabelece prazo para as demarcações, fazendo uma leitura que não tem nada a ver com o marco temporal, que inclusive questiona às vezes explicitamente a interpretação da tese. Então, acho que você teria que fazer esse cálculo para poder ter uma leitura, uma agenda de pesquisa, por exemplo, eu acho que ainda a ser cumprida.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação ao decreto presidencial que você já tinha mencionado, o dezessete setenta e cinco de noventa e seis, você enxerga o impacto desse decreto no procedimento de demarcação? Porque ele traz a questão do contraditório. Ele traz a possibilidade de que terceiros possam influir nos processos. Qual a sua avaliação? Porque eu já li muita gente que naquele começo, lá em noventa e seis enxergava isso como um retrocesso e que hoje não enxerga dessa maneira.

Henyo T. Barretto Filho

O Gadamer, um filósofo, tem um livro “Verdade, método”, que é um uma referência para a hermenêutica da antropologia e ele fala sobre o lugar do tempo nas formulações, interpretações filosóficas. Então, o tempo passa. Você tá fazendo uma discussão no calor dela e você tá fazendo a discussão passados anos. Enfim, algum conflito ou crise ocorreu. Quando o decreto dezessete setenta e cinco é publicado teve toda uma situação das terras que estavam com processos em andamento nos termos dos marcos regulatórios anteriores, todo um trabalho que foi feito na época. Eu me lembro que a Funai constituiu uma comissão na época até a servidora que é uma das servidoras mais ativas na comissão, reencontrei recentemente aqui, a Lélia Lófer que analisou vários processos naquela época. Foram as terras que foram baixadas em diligência. Aí eu fui lá e constitui uma comissão chamada comissão especial de análise CEA, que foi analisar a adequação de todos esses procedimentos porque o decreto, a portaria e a decisão do Jobim era a orientação do governo de que tem que rever tudo que está em andamento à luz desse novo marco. Uma boa parte teve solução de continuidade, outra parte não. Jobim chamou para si a responsabilidade de emitir pareceres sobre alguns casos específicos. Ele alavancou como ministro da justiça fazer isso.

Henyo T. Barretto Filho

Me lembro bem de alguns das reclamações, primeiro o próprio contraditório porque havia uma interpretação que o controle o contraditório já estava aberto. Pessoas entravam na justiça contra

a demarcação de terras e que não tinha sentido você ter o contraditório no procedimento administrativo. Então tinha essa querela interpretativa jurídica. O Jobim achava que tudo estava viciado porque no procedimento administrativo não havia brecha para as partes que se sentissem afetadas, contestassem. Então que tinha que se estender o contraditório para a esfera administrativa. Tinha um debate sobre isso, se o direito ao contraditório poderia ter impacto na celeridade dos procedimentos de demarcação, embora o decreto estabelecesse prazos.

Henyo T. Barretto Filho

E uma terceira grita que tinha menos a ver com o decreto que era o controle dos estudos de identificação. Então a definição de terra indígena fala lá em habitação permanente, fala em atividades produtivas, fala em recursos ambientais, fala em usos, costumes e tradições. Então o Jobim lá fez uma leitura ou alguém da equipe técnica dele fez essa leitura maluca. O relatório tem que ser dividido em partes, cada parte dizendo respeito a um componente da definição constitucional, então tem que falar sobre habitação permanente, atividades produtivas, a questão ambiental, os usos, costumes e tradições. E evidentemente tem que falar sobre os ocupantes do índice, então tem que ter um capitulozinho sobre levantamento fundiário. Então são cinco partes. A primeira é a introdução, contexto, metodologia, não sei o que, e a última é a síntese do argumento com a proposta de terra e memorial descritivo. Então aquela estrutura da portaria foi pensada por muitos de nós antropólogos na época como uma camisa de força.

Henyo T. Barretto Filho

Bom, passou muita água embaixo da ponte. E era aquilo que eu te falei. Nós estamos para celebrar daqui a menos de dois anos, na verdade menos de três anos, o mais longo quadro normativo que disciplina o procedimento de identificação de terras indígenas. Então isso teve esse impacto que eu te falei. A rotinização da prática e a padronização dos produtos a ponto de a Funai poder fazer um juízo de valor se esse relatório é bom ou se esse relatório é ruim. Se o relatório preenche os requisitos da portaria, ou se esse relatório não preenche. Ou preenche insatisfatoriamente, tem que mandar de novo pro grupo reelaborar, né? Então você querendo ou não do ponto de vista do funcionamento da máquina burocrática do estado você estabelecer um padrão. Um padrão de apresentação de estudos técnicos. E ao fazer isso, aquilo que eu te falei, você cria uma blindagem para o procedimento.

Henyo T. Barretto Filho

O avanço do reconhecimento dos direitos territoriais indígenas tem a ver também com a estabilidade do marco normativo e o efeito de padronização e rotinização de práticas e técnicas que ocorreu ao longo desse tempo, sem dúvida alguma. Pode não ser o elemento mais importante. Embora ao longo do processo, ao longo do tempo, também vários penduricalhos normativos tenham sido acrescentados, ao decreto e a portaria, não modificando eles no seu teor substantivo. Eles estão aí. Mas que expressam essa tentativa de incidir politicamente sobre procedimento técnico administrativo. Por exemplo a portaria da Funai que disciplinou a participação de representante de entes federados no procedimento de identificação e demarcação. Eu sei porque o grupo técnico que eu coordenei que eu ordenei foi um dos grupos nos quais esse debate surgiu. Porque a judicialização da Terra Tapeba as duas vezes em que o estudo foi derrubado foi exatamente, não foi porque o relatório era ruim, porque os índios não, e porque o antropólogo fraudou. Não foi nada disso. É porque não houve no GT a participação de um representante da prefeitura e isso não tem previsão. Você lendo o decreto você lê na portaria não tem nada. Mas se criou um entendimento principalmente no âmbito do STJ mais do que no do STF que a bem da publicidade dos atos e da lisura e da imparcialidade o grupo técnico tinha que incorporar representantes dos órgãos dos entes federados, ou seja, do município ou dos municípios, e do estado ou dos estados, se for mais de um, que são afetados

pela pelo reconhecimento daquela terra indígena ali. Isso é o que eu chamo de uma bolha, de um cancro, de uma verruga interpretativa que se produziu a partir de questionamentos judiciais.

Henyo T. Barretto Filho

Dado interessante é que sempre houve a participação de entes federados, porque quando você vai fazer o estudo do levantamento fundiário, via de regra por determinação, inclusive de um desses manuais internos da Funai, quando você compõe o GT especificamente para fazer o levantamento fundiário você convida o Instituto de Terras do Estado. Eu sei porque a gente tinha no nosso GT um membro do ITERCE, Instituto de Terra do Estado do Ceará. No Amazonas sempre tem alguém do ITERAMA. Para fazer a leitura porque às vezes a terra é do estado, não é terra da união. Tem todo um processo ali para entender a situação fundiária. Você tem que entender de quem é, as matrículas do imóvel, da gleba. Então sempre tem um servidor da área da Funai, você vai ter sempre alguém do Incra, do estado, servidor federal, mas é da superintendência estadual lá do Incra e se o estado tiver um instituto de terras você vai ter um representante do Instituto de Terra no GP. Isso não está inscrito em lugar nenhum, mas é uma orientação administrativa interna para compor os grupos de trabalho.

Douglas O. D. Gonçalves

Qual a sua avaliação do governo atual em relação a questão territorial dos povos indígenas? E aí eu menciono tanto a questão da criação do ministério dos povos indígenas, o aumento da presença indígena no Congresso Nacional e também a presidência da Funai da Joenia Wapichana, que é a primeira presidente indígena.

Henyo T. Barretto Filho

Eu não sei se você já teve a oportunidade de ler o último texto do Márcio Santini que saiu até no Estadão ou na Folha. Essa semana agora. Sobre a homologação de terras indígenas. Tem um conjunto aí de quatro ou cinco terras que estão na mesa do Lula desde o início do governo que se havia expectativa de que elas fossem homologadas no dia dos povos indígenas, no dia mundial do meio ambiente, não rolou e não sei o que rolou. E que fosse agora também lá na Amazônia, nos diálogos amazônicos pé-cúpula, porque parece que uma ou duas dessas terras também estão na Amazônia, também não rolou. E aí o Márcio escreve um texto sobre essa coisa, mas afinal a homologação é quase que um ato de verniz. Se o processo chega para homologação é porque está perfeito. Mas se tem um problema político. E aí se é político das duas uma: ou vamos assumir essa como uma agenda de governo ou não vamos. A minha opinião não difere nada da dele.

Henyo T. Barretto Filho

A Raposa foi um abacaxi que o Fernando Henrique deixou pro Lula. E o Lula em dois mil e cinco, no final do primeiro mandato, foi comprometido com os gafanhotos de Roraima. Com essa gente do crime organizado que está lá há muito tempo. E isso repercutiu em mortes de indígenas nos conflitos que ocorreram aí ao longo desse período em que ele teve tudo para homologar e não homologou. Não é? Eu acho que o governo, lá na campanha, na pré-campanha, no acampamento terra livre de dois mil e vinte e dois. Está no YouTube se você quiser conferir isso que eu vou te dizer agora deve estar lá no YouTube da APIB. Com a presença do Lula no acampamento terra livre do ano passado, a última fala de liderança antes do microfone para ele é da Sônia Guajajara. Pode não ser exatamente isso do jeito que eu vou te falar agora, até porque eu estava lá e vi, sou testemunha ocular. Quando a Sônia fala, ela não usa essa expressão que eu vou usar agora, mas ela fala no sentido de o governo reconhecer a transversalidade da questão indígena. Que ela diz: nós queremos estar em todos os ministérios. Ela diz uma coisa parecida com isso, ou seja, ela chama atenção para o fato de que a questão

indígena deveria estar sendo considerada por todas as diferentes agendas do governo: saúde, educação, cidadania, energia. Ela não usa a expressão transversalidade, mas é um pouco esse espírito da fala dela. E ela diz alguma coisa mais ou menos assim: Nossa agenda indígena tem que estar presente em todos os ministérios, é um pouco esse o espírito da fala dela, mas o microfone vai pro Lula. Aí o Lula fala respondendo a interpelação da Sônia, ele diz: Nós vamos criar o ministério dos povos originários. Que eu saiba, foi a primeira vez que essa formulação apareceu. Pode ser que antes, nos bastidores da campanha tenha se falado sobre a criação. É um entendimento completamente enviesado do que a Soninha colocou lá no dia.

Henyo T. Barretto Filho

Houve debate, houve pressões, houve até ruralista querendo assumir o Ministério dos Povos Indígenas nesse esquema de composição, de grupos de aliança e tal do novo. Mas se chegou esse resultado, eu acho que tem prós e contras. O pró é evidente é aquele que aparece na fala de todas as lideranças indígenas que de certa maneira foram para o governo que é: Nunca mais um Brasil sem nós. É isso, chegamos, vamos ocupar, vamos construir esse espaço e se virem no futuro para que esse espaço seja mantido e que a gente esteja presente aqui. Agora, tem esse efeito colateral que é de recrutamento das lideranças para ocupar cargos-chaves. Claro, muita gente não foi, mas muita gente foi. Então só de pensar assim de nomes que estão no Ministério dos Povos Indígenas e que não estão mais no movimento social. São governo ou estão no governo? É um outro horizonte, outra forma de inserção. Eu acho que isso produz aí uma zona cinzenta, de confusão de atribuições em relação à autonomia dos movimentos sociais que eu ainda quero observar melhor. Então não necessariamente a institucionalização de demandas dos movimentos sociais produz efeitos necessariamente positivos. Então eu ainda quero dar um tempo para observar um pouco mais. Acho que tem um pouco esses efeitos colaterais sobre a própria autonomia dos movimentos sociais na definição da sua agenda. Então quando é que a Sônia ministra vai deixar de ser a Sônia coordenadora da APIB? E quando ela vai visitar algum lugar? Como é que as pessoas vão estar recebendo-a? É a ministra ou é a nossa parceira de movimento? Então acho que tem esse espaço para uma confusão de papéis e de atribuições que pode ser, não estou prevendo que vai ser, mas pode ser danoso em algumas circunstâncias para o próprio movimento, pensando em termos da autonomia dos movimentos sociais e do movimento indígena, sua capacidade propositiva. Eu vejo ao mesmo tempo como alvissareiro, mas com preocupação.

Douglas O. D. Gonçalves

Perfeito. Muito obrigado, Henyo, pela entrevista.

Britto, C. (2023) Abogado de derechos humanos especializado en causas indígenas. Entrevista realizada el 26 de julio de 2023. Brasília (Brasil).

Douglas O. D. Gonçalves

Para começar quero pedir o seu consentimento.

Cezar Britto

Devidamente consentido para fazer o seu trabalho.

Douglas O. D. Gonçalves

O primeiro ponto seria entender na sua avaliação qual o impacto da Assembleia Nacional Constituinte, das discussões que se tinha na Assembleia Nacional Constituinte em relação à questão territorial indígena. Se você entende a participação indígena ou também o fato de ser um momento político como os principais fatores para a positividade do direito a terra que decorreu depois desse marco.

Cezar Britto

A constituição de oitenta e oito é fruto de um momento quase único na história do Brasil que é um momento de ruptura de uma ditadura civil militar. A ditadura era forte não só no seu aspecto de legitimar tortura, legitimar o exílio, estar à disposição do patrimonialismo, mas ela tinha um anticomunismo, um anti-socialismo, um anti luta de resistência dos povos muito forte. E a constituição de oitenta e oito nasce exatamente da antítese a esse pensamento autoritário. Que vem quando o Brasil sai às ruas pedindo eleições diretas e depois da constituinte, com o fim das diretas, com a derrota direta, com a eleição de Tancredo Neves. Então, havia um Brasil que se mobilizava contra esse patrimonialismo protegido pela força das armas e pela intolerância. Então quando você convoca o constituinte que tem essa mentalidade antipatrimonialista, nacionalista, anti-entreguismo por causa da vinculação da ditadura com os Estados Unidos que inclusive financiava sessões de tortura. Você tem uma condição mais avançada, mais progressista. Ela estabelece no Brasil uma regra diferente das outras constituições, inclusive do mundo quando ela começa a tratar primeiro dos direitos fundamentais. Os direitos inerentes à pessoa humana. Para depois falar do próprio estado. Então não é sem razão que ela é chamada constituição cidadã. Ulisses Guimarães chamava de Constituição coragem. Um bom resumo do que era a intenção da constituição e quem a promoveu está no discurso de Ulisses Guimarães quando a promulga. Acho que é um discurso histórico que todo mundo deve ler porque ele sintetiza qual era a vontade da constituinte e ele diz assim essa constituinte é um sopro das ruas dos movimentos sociais, da coragem, dos indígenas. Daí porque ela é uma constituição que ronque. Eu gosto de chamar ela de construção coragem. Ela ousou romper, ou pensar em romper uma estrutura patrimonialista autoritária do Brasil

Douglas O. D. Gonçalves

Como é que você avalia a participação dos povos indígenas?

Cezar Britto

Na ditadura militar, falando até de algo que se repete hoje com alguns militares, eles não têm um reconhecimento de que os indígenas são pessoas humanas. A visão da segurança nacional, a visão de que os indígenas não são brasileiros, não são brasileiras, ele é muito forte na categoria militar. E na própria história do Brasil isso é muito claro: sempre os indígenas foram entendidos como coisas. Daí esse conflito que se teve no passado com jesuítas. Eles quando evangelizavam davam aos indígenas o atributo da alma e assim deixavam de ser coisa e se eles

deixavam de ser coisas eles não poderiam mais ser escravizados. Então essa compreensão de que os indígenas são coisas, não são pessoas humanas na sua pureza era muito clara durante a ditadura militar tanto é que teve o genocídio dos povos indígenas na ditadura militar. Isso era tão claro, sem nenhuma vontade de esconder que em algumas paradas militares tem fotos históricas mostrando isso que nos desfiles militares vários indígenas eram carregados como se fossem animais pendurados abatidos naquelas varas que parecem pau de arara. Então isso demonstra claramente que os militares coisificavam a pessoa humana e esse sentimento de coisificação é o oposto da Constituição Brasileira de oitenta e oito. Daí a preocupação com os povos indígenas e a modificação do tratamento que deveria ser dado.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação a autonomia da Funai nos processos de demarcação. Como é que você avalia a capacidade técnica e também a independência do órgão de indigenista para fazer a demarcação?

Cezar Britto

Esta constituição foi sábia. Primeiro quando disse que as terras indígenas não pertencem a pessoa humana do indígena. Mas pertence à sociedade, à toda a coletividade. Mas sendo destinada à posse histórica, a posse tradicional pertence aos povos indígenas. Mas ele precisava ser defendido como toda ação corresponde a um direito e todo direito pressupõe uma ação que o defenda. Então a constituição foi sábia quando colocou dois agentes defensivos dos povos indígenas. Um o estado, através da Funai, que é um órgão criado pela pessoa humana, criado pelo estado que tinha essa função de proteção aos povos indígenas. O outro desconfiado historicamente da intenção da Funai ou dos governantes de plantão sobre os povos indígenas concedeu legitimidade para as comunidades também. Então hoje as terras são protegidas pelo estado através da Funai, através dos órgãos de proteção, como Ministério Público e também pelas próprias comunidades indígenas. Então acho que o estado é que tem essa função de fazer a demarcatória. Essa é uma política de estado. Quem vai definir qual é o órgão do estado quem vai fazer é efetivamente é o Congresso Nacional e a Funai é o órgão mais habilitado para fazer. Agora com o governo Lula que criou o ministério específico que trata dos povos indígenas que tem competência específica para fazer a demarcatória. Por isso que esse é um debate que não é secundário. Quem vai fazer a demarcatória? Se você coloca na mão o poder de decidir para aquele que tem a compreensão de que indígenas não são pessoas humanas não vai sair demarcatória. Se você colocar essa atribuição para aqueles e aquelas que acham que são pessoas detentoras de direito, teremos uma demarcatória mais justa. Acho que a Funai tem esse papel muito grande.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação ao ministério dos povos indígenas do governo atual. Qual a sua avaliação dessa participação indígena recente tanto no governo como também a representação no Congresso Nacional?

Cezar Britto

Se nós não tivermos uma representação nos órgãos, nas instâncias decisórias do país que observe todo o país, nós vamos ter justiça por um óculos, o óculos daquilo que está no poder. Isso historicamente tem acontecido no Brasil. O Brasil tem sido gerido por pessoas brancas, ricas e quase sempre do sul do país, onde se tem o poder econômico e o poder político. Daí o porque de ser importante trazer todos os saberes, todas a pluralidade, a diversidade brasileira para os poderes decisórios, não só no Executivo, mas também no Judiciário. Eu tenho defendido inclusive paridade de gênero nos órgãos decisórios do poder judiciário e que se tenha mais observância da questão racial, da questão das etnias, também nos órgãos decisórios.

Demorou muito para o Brasil ter um ministério dos povos indígenas. Demorou demais. Porque se a população brasileira e parte das terras brasileiras hoje tem destinação correta à preservação não só da floresta, mas preservação das culturas dos povos indígenas é necessário que tenha representatividade. Não parece ser estranho aqui no continente latino-americano o Brasil é o único país que não reconhece a língua dos seus nativos. Nossa língua oficial só é a língua europeia portuguesa. Quando no Brasil se fala várias línguas. Então inclusive seus nativos. Então é preciso ter um ministério que traga esse ponto de vista invisibilizado pela história e sobretudo ideologicamente imposto como se fossem coisas não detentoras do direito, que aliás ainda persiste em muita gente.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação aos impactos e as influências dos três poderes: do executivo, do legislativo e do judiciário nessa trajetória de demarcação. Como é que você avalia essa influência?

Cezar Britto

É mais fácil mudar uma legislação do que a cabeça patrimonialista das pessoas. Esse fenômeno aconteceu no Brasil e acontece no Brasil. Em mil novecentos e oitenta e oito com a constituição que também fala direitos fundamentais, igualdades, igualdades raciais, igualdades de gênero, mas ela teria que ser aplicada pelos que sempre estiveram no passado com seu raciocínio patrimonialista. No Brasil houve uma ruptura constitucional, mas não houve ruptura com as pessoas que aplicariam a constituição. O executivo era o mesmo, o presidente da república foi o mesmo. Os militares continuaram militares, a corte suprema continua a mesma. Então você tem o apogeu da constituição de oitenta e oito do reconhecimento dos direitos e isso se detecta muito facilmente.

Cezar Britto

A constituição traz vida a um sonho de um país melhor, mas aí vem um fenômeno pouco analisado. Um ano depois da constituição de oitenta e oito cai o muro de Berlim, cai o muro soviético, cai a ameaça da utopia da igualdade. Se diz que a história acabou. Então, a partir dali os que foram vencidos durante a constituição de oitenta e oito, mas continuavam no poder vão reassumindo as suas visões conservadoras tanto no legislativo quanto no executivo e sobretudo no judiciário. Então paulatinamente volta a um tempo em que parecia vencido pela constituição de oitenta e oito. Aliás a própria Constituição de oitenta e oito é emendada várias vezes. É emendada para acabar com o monopólio. É emendada para permitir as empresas estrangeiras se apropriar inclusive de terra. Então ela é emendada para essa nova lógica neoliberal em que as empresas valem mais do que as pessoas, do que os trabalhadores.

Cezar Britto

Então a partir de oitenta e nove com a queda do muro de Berlim e o fato de que os mesmos continuarem nos órgãos decisórios vai fazendo com que a constituição perca a sua eficácia. Por isso que eu tenho falado muito, sempre falo que é preciso constitucionalizar o Brasil. O Brasil não foi constitucionalizado ainda e aí você sente isso na história quando a partir do golpe implementado por Temer volta-se à situação anterior. O Supremo Tribunal Federal também nos últimos anos na questão dos direitos fundamentais avança e recua também com as teses de demarcação. Mas ele volta nos últimos tempos a ter uma visão muito mais avançada na questão dos povos indígenas. Você vai olhar as decisões são muito debatidas, são muito discutidas, mas elas refletem esse pensamento conservador que tem avançado e que divide o mundo há muito tempo. Tem decisão do Supremo Tribunal Federal anulando demarcatória e o que as comunidades não foram ouvidas como tinha antes dizendo que não precisava ser ouvido. Então nós estamos numa fase muito decisiva na importância do Supremo Tribunal Federal.

Douglas O. D. Gonçalves

Existe um decreto que é o decreto dezessete setenta e cinco de noventa e seis do Fernando Henrique Cardoso, onde se reelaborou a questão do contraditório no processo demarcatório. Qual a sua avaliação desse decreto na trajetória de cumprimento do direito à terra?

Cezar Britto

O contraditório sempre é importante e foi uma das conquistas constitucionais da humanidade em oitenta e oito. Se nós formos olhar que boa parte das questões indígenas decorre da lei de terras de mil oitocentos e cinquenta em que não havia contraditório em que se dizia que os aldeamentos extintos passariam para o município que poderiam ser vendidos e repentinamente os indígenas que estavam ali foram declarados extintos e suas terras vendidas para os proprietários da região. Estabelecer qualquer regra de contraditório é um avanço civilizatório muito grande. E quando a Constituição de oitenta e oito dá a comunidade indígena a legitimidade para estabelecer o contraditório, isso é muito importante. E é por isso que eu falo que o reconhecimento do marco tradicional não é o reconhecimento de que todas as terras automaticamente passariam ser consideradas terras indígenas. Não seria assim porque elas seriam demarcadas com o contraditório. Inclusive defendendo-se aqueles que se dizem ocupantes legais sobre ele. Então acho que isso é o tema mais importante. Você reconhecer que aquela terra tem um conflito que precisa ser resolvido e as partes seriam citadas. Isso é possível se nós tivermos um marco tradicional que se for o marco temporal não precisaria, baixaria o critério do objetivo junto com a escritura.

Douglas O. D. Gonçalves

Sobre essa necessidade de se constitucionalizar o país. Como você enxerga a urgência dessa necessidade?

Cezar Britto

As constituições cada vez mais estão perdendo sua força normativa diante de variáveis e interesses econômicos, políticos. As constituições pelo mundo todo os constitucionalismos sociais no mundo todo vão perdendo fôlego em mil novecentos e oitenta e nove com a queda do muro de Berlim. A constituição de oitenta e oito como várias no mundo procurou dar resposta a esse mundo sendo atraído pelo mundo socialista. Só que em oitenta e nove o mundo comunista cai. Você não tem um paradigma que é assustar os capitalistas. Você não tem por que a história acabou. O capitalismo triunfou e a gente passou um tempo muito grande nas nossas vidas sem ter um contraponto. Você não tem um contraponto, o constitucionalismo sem ter o contraponto no liberalismo. Porque se começou a se dizer é justamente isso. Fracassou. O mundo da igualdade fracassou.

Cezar Britto

Muito obrigado pela entrevista.

Lisboa, J. F. K. (2023) Doctor en Antropología Jurídica por la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Entrevista realizada el 13 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

Douglas O. D. Gonçalves

Primeiramente, eu gostaria de deixar claro que você consente que a gente grave a entrevista.

João F. K. Lisboa

Sim.

Douglas O. D. Gonçalves

A ideia é que eu pegue as impressões de especialistas e fazer um estudo de percepção de pessoas que conhecem e estudam sobre a temática pra eu conseguir validar como eu estou entendendo a influência dos três poderes na trajetória de demarcação de terras indígenas no Brasil. Então assim, a minha pesquisa tem um período de análise grande porque eu vou de setenta e três até dois mil e vinte e dois.

Douglas O. D. Gonçalves

Eu estou querendo analisar como é que algumas decisões do poder judiciário, do poder legislativo, do executivo impactam na trajetória de demarcação. Ou seja, como é que o cumprimento dessa obrigação constitucional se deu através dos anos em relação também a essas ações. O primeiro ponto que eu trago é em relação à Assembleia Nacional Constituinte para saber a sua avaliação de qual foi o impacto da Assembleia Nacional Constituinte na questão territorial dos povos indígenas no Brasil. E entender qual fator teve mais influência na sua avaliação. Se foi a participação dos povos indígenas, como a gente pode ver em vários textos, em documentos sobre a Assembleia, durante o período da constituinte e também se você entende que houve um momento político favorável ao andamento das demarcações que é o que influenciou.

João F. K. Lisboa

Então, em primeiro lugar, parabéns pela proposta. Eu a acho importantíssima. Esse mergulho a fundo no assunto. Inclusive esse gráfico que você traz desse aumento das demarcações a partir de oitenta e seis. Eu acho fundamental hoje continuar tratando do assunto.

João F. K. Lisboa

Sobre a Assembleia Nacional Constituinte, como é que ela impacta na demarcação e os principais fatores, o que mais influenciou nela. Acho que também é uma pergunta muito bem colocada. Antes de tudo, eu queria mencionar que esse assunto é abordado no livro do professor Silvio Coelho dos Santos “Povos indígenas e a constituinte” que foi publicado pela editora da UFSC em 1989. É um livrinho difícil de encontrar. Talvez nos sebos e livrarias você encontre. Provavelmente não está digitalizada. De qualquer forma o Silvio Coelho vai organizar outros livros que decorrem de encontros que ele organizou na UFSC entre juristas e antropólogos no início dos anos oitenta. Um se eu não me engano ocorre em 1980 e outro em 1982/83. Em que se estava gestando todo esse entendimento que acredito ajudou bastante nos direitos indígenas consagrados na constituição.

João F. K. Lisboa

A principal contribuição da assembleia nacional constituinte, ao meu ver, na questão territorial indígena foi a inversão de perspectiva. Ao afirmar que os direitos originários sobre as terras que os indígenas tradicionalmente ocupam... Ao firmar esses direitos na vida. Ao reconhecer

os direitos originários sobre as terras que os indígenas tradicionalmente ocupam. E aí isso no artigo 231, caput, sendo que os sete parágrafos desse artigo da Constituição de 1988 já promulgada. Os sete parágrafos dispõem sobre o que são terras tradicionalmente ocupadas, sobre seu usufruto exclusivo pelos indígenas, sobre seu caráter inalienável, indisponível, seus direitos imprescritíveis e também eles impõem uma série de limitações pra qualquer tentativa de explorar os seus recursos hídricos ou minerais, como a autorização do Congresso Nacional, a consulta às comunidades indígenas.

João F. K. Lisboa

Vale notar aqui, isso também não é todo mundo que fala, que alguns desses dispositivos já estavam presentes na constituição anterior. Na verdade, a emenda constitucional de uma constituição, mas uma emenda constitucional que foi, na prática, uma nova constituição de 1969. No artigo 198 dessa emenda constitucional de 1969 já está prevista a noção de nulidade e extinção dos efeitos jurídicos de qualquer natureza sem direito a indenização que tenham por objeto o domínio, a posse, a ocupação das terras habitadas por aqueles que na época eram chamados de Silvícolas. Essa é uma questão que hoje, por exemplo, está no cerne da discussão do marco temporal e é um assunto que a gente pode abordar mais pra frente.

João F. K. Lisboa

Sobre a constituinte mesmo, o processo da Assembleia Nacional Constituinte que, se eu não me engano, ocorreu de 1987 a 1988, mas acho que os constituintes, os congressistas constituintes tinham sido eleitos em 1986. Eu acho que os fatores determinantes foram os seguintes. Em primeiro lugar, como você já previu, a forte ascensão do movimento indígena no Brasil e no resto do continente como um todo, como notou, Guilherme Bonfim Batalha, no seu livro *Utopia e Revolução* de 1981. E com a realização no Brasil de inúmeras assembleias indígenas ao longo das décadas de 70 e 80, com duras críticas a Funai a situação de colonialismo interno. E também com as pressões pelas demarcações das terras indígenas. Então a gente tem esse surgimento que alguns chamam assim um renascimento do movimento indígena, ou alguns numeram como a quarta onda do movimento indígena. Mas o que há sim é essa ascensão do movimento indígena contemporâneo, mais ou menos um acordo entre indianistas, etnólogos e antropólogos em geral que nesse momento se marca a origem desse movimento indígena contemporâneo tanto no Brasil quanto na América Latina e América do Norte também. Que decorre dos anos setenta pra cá, a partir do último quarto do século vinte.

João F. K. Lisboa

E a gente também tem como fatores determinantes, acompanhando o movimento indígena, a presença crescente de organizações indígenas e indigenistas. Como a UNI, a União das Nações Indígenas, no início dos anos oitenta e o CIMI, o conselho indianista missionário, que foi criado em 1972 e que foi responsável por algumas das primeiras assembleias indígenas. Ainda que sob intensa vigilância e repressão na ditadura militar, como muito bem descreveu a professora Alcira Rita Ramos. Então, a UNI, a União das Nações Indígenas, que na época era formada por alguns dos principais nomes do movimento indígena até hoje, como Álvaro Tukano, Ailton Krenak, foi determinante. Inclusive teve uma discussão se deveria se chamar nações indígenas. E depois parece que eles reviram isso e acharam que o uso do termo nações talvez atrapalhasse a conquista de direitos porque iria assustar aquelas pessoas mais, digamos assim, paranoicas com a ideia de ameaça a soberania nacional. Uma ameaça que, na verdade, nunca existiu. Sempre foi uma invenção. Uma das primeiras *Fake News*, digamos assim.

João F. K. Lisboa

Então, em 1982 temos também a eleição de Mário Juruna para deputado federal, mas ele já era conhecido em Brasília por denunciar os abusos da Funai e também pelo uso do gravador para registrar as palavras pouco confiáveis dos brancos em seus gabinetes políticos e administrativos. Cabe lembrar ainda que na época da constituinte a principal liderança indígena em atividade talvez fosse Paulinho Paiakan, um jovem guerreiro que havia conseguido expulsar cinco mil garimpeiros de seu território à frente de um grupo de apenas cem guerreiros indígenas. Paiakan era um dos poucos Kayapó que sabia falar português e que conhecia o mundo dos brancos. Em 1988 ele já fazia viagens internacionais para denunciar a construção da Usina de Belo Monte. E ao lado de outros era um dos principais rostos indígenas do país. Tendo um papel decisivo na Assembleia Nacional Constituinte e na conquista do seu território Kayapó que foi demarcado no início dos anos noventa. Infelizmente, o Paulinho Paiakan, no auge da sua fama, durante a realização da conferência mundial do meio ambiente do Rio, a ECO 92, foi acusado de estupro e passou a estampar as capas de revistas de jornais sensacionalistas. A mais famosa é uma capa da Veja com o título em caixa alta “Selvagem”. Então essas capas de revistas regionais que o chamavam de selvagem, bárbaro, canibal. Tudo entre aspas, entre outras coisas. Tendo sua imagem associada a esse crime até sua morte por covid em 2020. Paulinho Paiakan foi uma das inúmeras vítimas indígenas da covid, muitos anciãos indígenas morreram de covid. E de uma hora pra outra ele passou de maior guardião da Amazônia para o retrato perfeito da visão eurocêntrica dos indígenas como povos primitivos.

João F. K. Lisboa

No livro que eu mencionei no início, “Povos indígenas e a constituinte”, o professor Sílvio Coelho menciona que oito líderes indígenas se candidataram ao cargo de deputado federal constituinte, mas nenhum se elegeu. A participação indígena, portanto, deu-se mais por pressão política e por performances, como a do jovem Ailton Krenak em seu célebre discurso no qual pinta o rosto com Jenipapo. Então aqui eu ponho como primeiro fator determinante das conquistas da Assembleia Nacional Constituinte o próprio movimento indígena com esses nomes aqui que eu mencionei de protagonistas indígenas, entre outros. Mesmo que não tenha tido nenhum indígena enquanto constituinte.

João F. K. Lisboa

Acredito que o outro fator determinante foi uma rara condição favorável a nível tanto nacional quanto o internacional para o avanço em áreas como os direitos humanos, a democracia, o combate ao racismo, o antiautoritarismo e o meio ambiente. Estamos falando de uma constituinte que se deu quando os olhares do mundo todo se voltavam para a Amazônia como a região chave na questão ambiental e ecológica e planetária. Ao mesmo tempo temos grandes marcos internacionais no que se refere a uma nova relação dos estados nacionais com os povos indígenas. Como a declaração de Barbados de 1970, feita por antropólogos, na qual estavam presentes nomes como Darcy Ribeiro, Bonfin Batalha e o próprio Sílvio Coelho. Em 1980, na área jurídica, houve o quarto Tribunal Hessel, em Roterdã, que julgaria crimes de genocídio e etnocídio, por parte do governo brasileiro. Mesmo com o governo tentando impedir, Juruna obteve um habeas corpus no STF e pôde comparecer ao evento. Ainda no campo internacional cabe lembrar que a constituição de 88 é contemporânea da convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais. Adotada em junho de 89, mas que já vinha sendo discutida desde 1986 quando se decide que a convenção anterior de 1957 era obsoleta e integracionista.

João F. K. Lisboa

No âmbito interno, estávamos no processo de redemocratização e de refundação do país. E em qualquer projeto de refundação é preciso voltar às origens. Ao que há de mais profundo e interior. E no nosso caso são os povos indígenas que vieram nos auxiliar. Ou melhor, nós que

sempre recorremos a eles quando tentamos reconstruir a imagem do país. Penso que é justamente o que está acontecendo agora. Sonia Guajajara e Eloy Terena a frente do Ministério dos Povos Indígenas. A Joana Wapichana na frente da Funai. O gesto que ficou eternizado com Raoni subindo a rampa ao lado do presidente Lula. Mas naquela época da constituinte a presença de antropólogas como Manuela Carneiro da Cunha e de juristas, de jornalistas, ONGs e toda uma massa crítica favorável aos povos indígenas foi fundamental para as conquistas consagradas no texto e no espírito da constituição de 88.

João F. K. Lisboa

Em síntese, tudo isso contribuiu pra natureza programática da constituição, que estabelece nos atos das disposições transitórias do artigo 77 um prazo de cinco anos para que a União conclua a demarcação das terras indígenas. Contada a partir da sua promulgação em cinco de outubro daquele ano. Só que isso nunca ocorreu. Embora tenhamos terras demarcadas. Nunca ocorreu completamente. A conclusão das demarcações não concorreu, mas as demarcações vêm ocorrendo. Então a gente tem no início da década seguinte à constituição, aa década de noventa marcada por grandes demarcações. Uma terra indígena com mais de nove milhões de hectares que é maior do país até hoje. E a terra indígena Kayapó, com mais de três milhões de hectares, entre outras.

João F. K. Lisboa

Ocorre que ocorre que 98% das terras demarcadas estão na Amazônia. Porém, 40% dos indígenas não vivem na Amazônia. Encontram-se confinados em áreas minúsculas, que somam menos de dois por cento das terras, o que desmonta a falácia de que é muita terra pra pouco índio. Pois esse confinamento dos indígenas em outras regiões acaba acirrando os conflitos fundiários e a violência contra os povos indígenas.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação do grau de autonomia da Funai desde 1973, a partir do estatuto do índio até 2022, como você avaliaria o grau de autonomia política da gestão administrativa da Funai?

João F. K. Lisboa

Desde 1973 eu não saberia dizer. A pessoa que estudou isso a fundo foi meu orientador no doutorado Stephen Baines. Tanto que a tese é de doutorado dele. Ele publicou um livro que se chama é a Funai Quem Sabe. Ele acompanha a situação dos povos indígenas do Brasil pelo menos desde os anos setenta. O que ele me conta é que em muitos postos da Funai na Amazônia eram deslocados para esses postos, pra cuidar desses postos, pra ser o chefe do posto indígena, as piores figuras da nossa sociedade. Pessoas de absoluta má índole e que não sei por quais razões acabavam enviados para esses postos bem distantes, num misto de punição e promoção porque ali eles se tornariam chefes absolutamente autoritários de tudo que ocorria. E isso é uma situação que o Stephen conseguiu observar, descrever e registrar.

João F. K. Lisboa

Agora, eu posso falar um pouco sobre a Funai nos últimos anos. Porque é difícil saber o que se tornou Funai nos últimos sete anos. Desde o governo Dilma a gente vê avançar diversos interesses anti-indígenas que tentam limitar, para não dizer sabotar, a autonomia da Funai. Mas acredito que, em que pese os últimos dois governos, que foram explicitamente anti-indígenas, declaradamente anti-indígenas, a Funai mantém um quadro de excelentes funcionários concursados. Ainda que bastante desfalcado nos últimos anos por falta de novos concursos. Então talvez um dos principais obstáculos para o pleno exercício das atribuições da Funai seja

também essa carência de funcionários. Esse desfalque que é o que eu mais escuto de conhecidos meus ligados à Funai, que trabalham na Funai.

João F. K. Lisboa

Então, assim, é triste ver o que aconteceu com o Bruno Pereira, que foi exonerado de uma função importantíssima e crucial na proteção dos Yanomami contra o genocídio. Também já mostra uma ingerência descabida no órgão, totalmente contrária aos próprios princípios. A demissão do Bruno Pereira ocorreu quando o Sérgio Moro era o ministro da justiça a mando de Bolsonaro, que depois irá culminar com seu assassinato no Vale do Javari em 2022. Mas a existência de alguém como o Bruno Pereira nos quadros da Funai já dá o indício do nível desses funcionários. E o nível de compromisso ético e qualidade técnica dos servidores do órgão. Então, apesar de tudo, apesar até das declarações anti-indígenas do Bolsonaro, por exemplo, ou mesmo de todo esse retrocesso que já vem de bastante tempo, acredito que a Funai, assim como outros órgãos da administração pública federal, ainda consegue se manter. Graças a um pouco de dedicação pessoal desses funcionários, com a proteção institucional.

João F. K. Lisboa

A gente viu a Funai e outros órgãos sendo sabotados nos últimos anos e agora estamos torcendo pra que haja uma reconstrução. Aquilo que eu estava falando da refundação vale também em pequena escala para uma reconstrução da própria Funai também nas mãos agora da Joênia Wapichana. A Joênia eu conheci pessoalmente lá em Roraima. Ela é uma pessoa incrível. Uma pessoa que a gente pode não só confiar, mas também pode celebrar. O nome da Joênia Wapichana hoje à frente da Funai, por toda a história dela de ser a primeira mulher indígena advogada e a primeira a fazer uma sustentação oral na tribuna no STF, é bastante marcante. No julgamento da Raposa Serra do Sol ela foi duplamente paramentada. Estava paramentada como advogada e como indígena. E depois foi a primeira deputada federal indígena mulher. Antes dela só o Mário Juruna já tinha sido. Então, de lá pra cá, foi-se abrindo espaço depois pra aquilo que chamam de bancada do Cocar.

Douglas O. D. Gonçalves

Sobre essa questão do retrocesso... Quando a gente analisa os dados quantitativos, a gente percebe que esse retrocesso não se dá a partir de Bolsonaro, por mais que aparente pelo discurso claro e objetivo dele em falar que não vai demarcar nenhum centímetro de terras indígenas e todas as declarações que ele sempre fez. Apesar disso, é muito difícil conseguir observar uma tendência vinculada ao presidente da república. Parece mais uma tendência que é supra presidencial, que está acima do Executivo federal. Você cita a Dilma porque a época da Dilma realmente é marcada por um declínio bem acentuado das demarcações. Então, eu gostaria que você mencionasse um pouco qual sua avaliação do governo Dilma e dessa perda de prestígio, do posto central de importância da questão territorial indígena no governo dela.

João F. K. Lisboa

Ao meu ver, o grande ponto de inflexão que coincide com o governo Dilma é o julgamento da demarcação da Raposa Serra do Sol no STF. Eu digo um ponto de inflexão porque até então os direitos indígenas, a partir da constituição de 88 vinham num movimento ascendente. Talvez a velocidade das demarcações já estivesse diminuindo, talvez você já tenha percebido isso. Mas nós vínhamos com muitos outros avanços na época na área da educação indígena, da saúde indígena. As primeiras licenciaturas indígenas se estabeleceram na década de 2000, começando a ter de uma forma mais consistente indígenas sendo formados em universidades. E muitos outros eventos temáticos pra discutir e pra elaborar políticas públicas voltadas pros povos indígenas. A gente tem uma produção intelectual e bibliográfica bastante marcante nessa

primeira década dos anos 2000 também. Inclusive com autores indígenas como Gersen Baniwa publicando livros muito importantes, muito didáticos apesar de com bastante rigor, para o grande público, tentando se fazer compreensível para um grande público fora da academia. Aquele livro do Gerson “o índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje”, publicado pela UFRJ. Então a gente vinha num processo crescente, num movimento ascendente.

João F. K. Lisboa

Acredito que o julgamento da Raposa é o ponto de inflexão porque é ali que surgem as condicionantes. Mas não só nas suas condicionantes, desde o voto do relator do ministro Carlos Ayres Britto surge vários elementos que enfraquecem e que limitam bastante a leitura do que seria os direitos indígenas hoje no que se refere à autonomia indígena, a relação dos povos indígenas com o Estado. E isso decorre de várias questões políticas e talvez econômicas. Por exemplo, o agronegócio se fortalece muito nos primeiros governos do PT. Então em 2010, a Dilma se elege com o agronegócio bastante fortalecido. O próprio pleito de 2010 é marcado por um tom bastante conservador, uma pauta moralista. A discussão é se Dilma defende o aborto ou não. Se a gente pegasse a ascensão do Bolsonaro como uma figura de relevância nacional que, até então, era uma figura absolutamente irrelevante, se dá a partir de 2010 também. Um pouco depois, 2011/12 é quando ele já surge criticando o kit gay. Nessa mesma época surge esse plano provavelmente de alçar voos mais altos do próprio Bolsonaro. Então a gente tem essa configuração toda, que podemos identificar Dilma, ou na demarcação da raposa do sol e nas condicionantes. Eu identificaria, na verdade, no voto do Carlos Ayres Brito que é alguém que, apesar de ter um aspecto, uma aparência mais amigável, e se fazer mostrar alguém bastante sensível, o voto dele é profundamente um retrocesso. O voto dele é bastante limitado e limitador. Em tudo que se estava falando até então a respeito dos direitos indígenas e no papel, por exemplo, da convenção 169, das convenções internacionais. Ele se refere à convenção para dizer que ela não serve para nada. Para dizer que a Constituição Federal já protege os indígenas que chega; que não precisamos de nenhum tratado internacional para isso. Então é profundamente limitante no que se refere à autonomia dos povos indígenas, à jurisdição indígena e outras coisas que seriam discussões que era pra gente estar tendo nesse momento que outros países estão tendo.

João F. K. Lisboa

Esse caso da Raposa Serra do Sol no STF é bastante ambíguo. Por isso ele é um ponto de inflexão, ele está no cume. Eles demarcam a Raposa Serra do Sol, dão ganho de causa pros indígenas. Mas impõem essas limitações. Isso foi uma faca de dois gumes. De certa forma, um cavalo de Troia porque a partir daí vão entrar os pareceres, decretos e outras decisões infraconstitucionais e até infralegais que vão aos poucos enfraquecendo os direitos indígenas.

Douglas O. D. Gonçalves

A partir da leitura dos seus textos você menciona uma ambiguidade na função do judiciário perante as questões indígenas. Por um lado, o papel do poder judiciário para pressionar o cumprimento das demarcações diante de muitos interesses econômicos e políticos. Até porque o STF é o guardião da constituição. Ao mesmo tempo, o judiciário mantém uma visão estereotipada dos povos indígenas, gerando um atrito entre esse direito estatal e as juridicidades indígenas. Gostaria que você comentasse um pouco sobre o papel do judiciário nessa questão e também já emendando na próxima pergunta sobre a influência dos três poderes na questão territorial dos povos indígenas no Brasil.

João F. K. Lisboa

A constituição reconhece aquilo que ela chama de direitos tradicionais, de direitos originários, de uma ocupação tradicional e o no caso, na época, o principal constitucionalista José Afonso da Silva dizia claramente que a ocupação tradicional não quer dizer ocupação há muito tempo. Quer dizer, é uma ocupação conforme seus usos, costumes e tradições. Os laudos antropológicos são uma chave, são esse elo, essa tradução entre dois mundos. E se traduz a territorialidade indígena de uma forma que passa a ter efeitos jurídicos na nossa sociedade. Isso se dá, claro, pela via administrativa, mas também muitas vezes nos processos judiciais, quando essas demarcações são judicializadas. Então novamente o antropólogo vai ser chamado. Com o tempo, descobri que os profissionais do direito tinham um total desconhecimento sobre a questão indígena. E não por culpa própria, porque a gente não aprendia isso na universidade. No judiciário há um desconhecimento profundo porque os cursos de direito não preparam os juízes, os promotores pra trabalhar com esses temas. Então às vezes você tem juízes e promotores que são anti-indígenas. Mas em outros casos não é que eles são anti-indígenas é que eles não tiveram formação pra isso.

João F. K. Lisboa

Sobre a questão da influência dos três poderes na questão territorial dos povos indígenas do Brasil, eu diria que o processo demarcatório tem duas fases, isso é uma afirmação minha que não tem muita precisão jurídica. Então, eu diria que o processo demarcatório tem duas fases, uma que é administrativa, inteiramente no poder executivo e outra judicial que se desenrola nos tribunais. Quase sempre depois da demarcação vai haver uma contestação judicial. Infelizmente, o judiciário é usado quase sempre para retardar aquilo que é um direito cristalino previsto pela constituição. A definição de ocupação tradicional é uma das coisas mais bonitas do texto constitucional. Essa definição de ocupação tradicional é um hall taxativo de usos em relações que os indígenas mantêm com a terra. Na falta de argumentos jurídicos, os questionamentos judiciais funcionam como mecanismos de pressão política. Principalmente se considerarmos o caráter elitista dos nossos tribunais, cujos membros muitas vezes são próximos ou pertencem às famílias políticas de cada estado. Já o Congresso, o Poder Legislativo, entra aí de duas formas distintas: ou se omitindo ao não aprovar o novo estatuto dos povos indígenas de acordo com a Constituição Federal de 1988, já que o nosso é de 1973, completamente desatualizado e que sabota o direito constitucional, ou então bagunçando o processo com a proposição de leis absurdas e inconstitucionais como o PL 490 de 2007 que foi aprovado na Câmara dos Deputados este ano. Outra forma de o legislativo interferir negativamente nessa questão é enquanto esfera que representa as elites agrárias, criando CPIs como a CPI da Funai e do Incra que visam simplesmente intimidar antropólogos e outros funcionários diretamente envolvidos com esse trabalho de reconhecimento e demarcação.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação ao cumprimento constitucional em demarcar e proteger terras indígenas, qual o impacto, na sua avaliação, da tese do marco temporal e do parecer n. 1 de 2017 da AGU?

João F. K. Lisboa

A tese do marco temporal é um completo absurdo. Tenho por mim que, uma vez que a noção de ocupação tradicional prevista na Constituição é inatacável, buscaram um argumento fora do texto constitucional, derivado de inúmeras piruetas hermenêuticas e sofismas descarados, para se contrapor à demarcação de TIs. E o pior é que deu certo. É uma leitura completamente oposta à noção de direitos originários, que está explicitamente prevista no texto constitucional no art. 231. Gosto da interpretação do prof. Sílvio Coelho dos Santos, que diz que a CF/88 reconhece a existência de uma relação jurídica dos indígenas com a terra, anterior a qualquer lei escrita ou Constituição. O Parecer Normativo 01/2017, da AGU, ao contrário da clareza da CF/88, é

um texto confuso, prolixo e mal redigido, um sinal da fraqueza e do fracasso que foi o governo Temer, que só se manteve tendo que deixar “passar a boiada” para não cair. Um dos seus articuladores foi o deputado Luis Carlos Heinze, da bancada ruralista, abertamente anti-indígena, com comentários racistas e homofóbicos bastante conhecidos. Estamos diante daquilo que Walter Benjamin chamaria de um “documento de barbárie”, é um exemplo perfeito dessa definição. Esse movimento, no entanto, vem desde a Portaria 303/2012 da AGU, em pleno 1º governo Dilma, que já visava estender os efeitos das “condicionantes” do caso da Raposa-Serra do Sol a todas as TIs do país. Aqui é preciso lembrar que também a Dilma, com sua agenda desenvolvimentista, deu as costas aos povos indígenas e só se lembrou deles quando estava às vésperas de sofrer impeachment, em busca de apoio político, mas já era tarde. Eu considero o julgamento da TI Raposa-Serra do Sol o ponto de inflexão no caminho até então ascendente dos direitos indígenas pós-CF/88. Isso porque foi ali que surgiram, já no voto do relator, Min. Carlos Ayres Britto, diversas limitações e retrocessos a esses direitos, e dentre esses retrocessos está a tese descabida do marco temporal. Em que pese o impacto ter sido muito negativo, dando um verniz jurídico para a paralização das demarcações os últimos anos, as mobilizações dos diversos povos indígenas em Brasília para acompanhar o julgamento no STF do marco temporal inauguram uma nova fase do movimento indígena no Brasil, cada vez mais vibrante e articulado, agora com seus próprios advogados e parlamentares à frente.

João F. K. Lisboa

Então também mais uma vez a faca de dois gumes da história. Por mais perversa que seja a tese macro temporal, já tem alguns analistas atribuindo ah a esse período uma nova fase do movimento indígena brasileiro, assim como foi a Assembleia Nacional Constituinte. Foi uma fase muito importante para consolidação do movimento indígena brasileiro, assim como foram as primeiras assembleias nos dos anos setenta. E antes a comemoração dos quinhentos anos do Brasil. Então seriam os quatro marcos do movimento indígena contemporâneo no Brasil.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação aos decretos presidenciais. Tem um decreto do Collor, o decreto 22 de 1991 e também tem o decreto 1775 de 1996 do FHC. Na sua avaliação qual o impacto que esses decretos tiveram?

Douglas O. D. Gonçalves

Esse primeiro decreto, o decreto do Collor, pelo que eu já li, entendo como muito positivo porque ele estabelece as regras do processo demarcatório na Funai e de uma maneira mais eficiente. Realmente visando o cumprimento da obrigação constitucional. Já esse último decreto de FHC é mais polêmico. Eu leio pessoas que entendem esse decreto como positivo porque ele traz uma possibilidade mais clara da expressão do direito ao contraditório, porque existe a possibilidade de um terceiro interessado questionar a demarcação de terras indígenas. Já outras pessoas indicam esse decreto como a uma das primeiras uma das primeiras medidas governamentais e judiciais a fim de tolher os direitos dos povos indígenas porque alguns autores vêm esse decreto como ferindo a questão do direito originário.

João F. K. Lisboa

Como todo princípio constitucional que tem que ser regulamentado quase sempre ocorre uma diluição do direito constitucional. Então a série de regulamentações muitas vezes faz com que aquele direito vá se perdendo, vá se diluindo, vá se enfraquecendo. Porque na prática o texto constitucional não tem essa aplicabilidade instantânea. Então ele causa esse tipo de reação de desapontamento com qualquer coisa que surja a partir da constituição. Nada vai ser tão forte, impactante quanto a própria constituição. Um paradoxo é que mesmo assim vai ser necessário

regulamentá-la, porque a constituição não se aplica sozinha. Então a constituição é isso, esse marco, mas que ainda assim não se aplica sozinha.

João F. K. Lisboa

Os decretos 22/91 e 1775 de 1996 são fundamentais enquanto instrumentos que instauram o processo administrativo para demarcar as terras indígenas no Brasil. Eles estabelecem o protagonismo do órgão indigenista federal, no caso a Funai, e do conhecimento antropológico para a demarcação. Eles representam a reverberação do novo texto constitucional, tanto é que os governos Collor e FHC foram os que mais demarcaram terras indígenas, no cumprimento do que dizia a CF/88.

João F. K. Lisboa

Ainda sobre impacto, digamos, numa paisagem a constituição é uma cordilheira. Ela ainda estava impactando toda a paisagem ao seu redor. Ainda reverberava. Mesmo eu sendo um profundo defensor dos artigos 231, e seus parágrafos, e 232 da Constituição, eu acho que nenhuma leitura literal da constituição é saudável. Porque a gente teve leituras literais assim sobre homem e mulher, sobre casamento, sobre outras coisas, até sobre um golpe de estado, sobre forças armadas. Então, vindo do direito, eu aprendi também a desconfiar do próprio direito. A não botar todas as cartas nele. Não entregar tudo para ele. A palavra constituição caiu na boca de golpistas, de negacionistas, de terraplanista, de outras coisas assim. Eles não mencionavam nenhuma lei, nenhum artigo, nenhum decreto, nada. Só falava uma palavra: constituição.

João F. K. Lisboa

Eu acredito que ambos os decretos representam avanços institucionais. Todas as pessoas interessadas podem oferecer contestação. Isso faz parte do processo administrativo. Eu gostaria que os direitos originários sobre o território se insturassem assim num estalar de dedos. Mas eu sei que não é assim. Inclusive a gente trata de casos ideais, essas grandes demarcações que ocorreram na Amazônia. Agora, tem casos muito mais complexos, por exemplo, na região Sul, no Nordeste em que você tem populações no entorno dessas terras indígenas que são de pequenos agricultores, bastante pauperizados. E muitas vezes chega um órgão federal da estatura de uma Funai, como o pessoal enviado de Brasília, e chega como se fosse um disco voador, pousando no interior de um estado.

João F. K. Lisboa

Servidores federais que certamente não pertencem àquele lugar, que falam uma língua diferente, falam de normas bastante incompreensíveis. Então eu também tenho esse cuidado. Claro que hoje temos a bancada ruralista anti-indígena, e existem os latifundiários. Mas nem todo mundo no Brasil é latifundiário ou indígena. Tem muita gente. Então não acredito que uma atitude pode ser tomada assim, sem contraditório.

João F. K. Lisboa

Faz três dias que a ministra dos povos indígenas Sônia Guajajara deu um depoimento dizendo que aceitaria chegar no meio termo sobre a questão de demarcações. Defendendo o voto do ministro Alexandre de Moraes em que ele nega a tese do marco temporal, mas reconhece em alguns casos a indenização pela terra quando ela foi comprada de boa fé do Estado. Muitas vezes foi o próprio Estado brasileiro ou estados membros da federação que venderam essas terras.

João F. K. Lisboa

A gente não tropeçou na Constituição e achou ela no chão e abriu e leu o artigo 231. E uma mágica se fez. Tem muita coisa aí. E o depoimento da ministra Sônia Guajajara que é hoje a grande referência do movimento indígena nacional pegou muito indigenista branco de surpresa. Como assim ela está falando em aceitar o meio termo? Como é que fica a nossa postura enquanto antropólogos, juristas, indianistas? Com a líder indígena falando? Eu não vou desautorizar a sua linguagem? Claro que não. Porque ela agora exerce também uma função política.

Douglas O. D. Gonçalves

Para tentar depreender um pouco melhor a influência desse último decreto do FHC você acredita que foi benéfico por trazer mais realidade a um texto um pouco mais abstrato e por ser uma situação mais complexa?

João F. K. Lisboa

O decreto foi necessário, é a visão que eu tenho. Digamos assim, ele faz parte dessa substância administrativa e da própria aplicabilidade dos direitos indígenas. Esse período está associado a um momento de bastante demarcação e de crescimento populacional indígena. Foi mais fácil demarcar terra naquela época do que depois. Eu sempre associei esse período a uma era de ouro das demarcações e eu acredito que também haveria um curso natural das coisas, com a ideia de uma participação mais presente de partes interessadas.

Douglas O. D. Gonçalves

Você mencionou uma coisa muito interessante sobre esses dois processos dentro do processo de demarcação: um que é mais administrativo e o outro que acaba sendo judicializado. Você acredita que só vai haver alguma segurança jurídica dos indígenas após o reconhecimento jurídico por parte dos tribunais?

João F. K. Lisboa

A mera demarcação administrativa hoje em dia talvez não dê essa garantia, uma vez que até se fala em desdemarcar terras indígenas. O que seria outra confusão, porque a princípio a administração pública pode rever seus atos. Então tinha governo falando nisso. Agora, se esse direito é reconhecido pelo STF aí já não é tão simples. Já não é mais uma canetada do presidente da república que acaba com isso.

Douglas O. D. Gonçalves

Como é que você enxerga a mudança de governo de Bolsonaro para Lula, e os sinais que o governo federal está dando em relação à questão indígena? E também como está sendo tratada a questão do marco temporal no STF?

João F. K. Lisboa

Eu acredito que é um grande acerto de contas pessoal do Lula com um movimento indígena. Sobre tudo o Lula com o Raoni. Esse momento simbólico dos dois juntos subindo a rampa, porque muita gente não perdoou a construção de Belo Monte, por parte do governo PT. Se o Raoni perdoou quem sou eu pra não perdoar? Então, se a Marina Silva voltou a apoiar o Lula, quem sou eu pra não voltar a apoiar também? Porque havia ali um movimento de frente ampla. De cara, era uma frente em prol da democracia contra o fascismo. Eu acho que tem uma questão pessoal do Lula de tentar reconstruir a própria imagem em relação a essas pautas ambientais e indígenas. É do Lula, mas no caso indígena, é talvez do governo do PT como um todo e da

Dilma com a questão ambiental. Porque ficou muito patente a disputa entre Dilma Rousseff e Marina Silva antes de 2010 para ver quem seria a sucessora do Lula. E aí uma decisão foi tomada e essa foi uma das esquinas históricas do nosso país. Isso é uma interpretação que eu tenho, de que foi um momento em que se podia tomar a decisão pra que lado nós iríamos.

Douglas O. D. Gonçalves

No levantamento quantitativo realizado foi observado quatro momentos distintos na trajetória de cumprimento das demarcações de terras indígenas no Brasil: (1) crescimento acentuado (1991-1999); (2) leve decaimento (2000-2007); (3) forte decaimento (2008-2016); e (4) Estagnação completa e retrocesso (2017-2022). Na sua avaliação, quais fatores políticos, econômicos, operacionais estão relacionados a esses distintos momentos?

João F. K. Lisboa

Acredito que os fatores são três: o primeiro é isso que chamei de reverberação constitucional, ou seja, o efeito onda que a nova Constituição teve e que vai se diluindo aos poucos – não naturalmente, mas por conta dos obstáculos e anteparos que são colocados para conter essa onda. Não é que o texto em si perca força: os artigos 231 e 232 continuam fortíssimos e vibrantes. É a afinação da CF/88 com as normas infraconstitucionais e com as ações políticas e administrativas que vai se perdendo. A ideia por trás da tese do marco temporal é criar um ruído que comprometa todo o conjunto. É a balbúrdia institucional como método, algo no que o último governo foi imbatível. O segundo fator acredito que seja operacional, ou seja, as terras que ainda estão por demarcar são aquelas situações mais complexas, mais conflituosas mesmo, em que o processo não é tão simples quanto aplicar a cartilha legal de forma literal. Parece que nos anos 1990 até a primeira metade dos anos 2000 o caminho estava mais livre, e grandes extensões de terra foram demarcadas, sobretudo na floresta amazônica, onde a densidade populacional é baixíssima. Em regiões como o Sul, o Nordeste e o sul do MS, o contexto social e demográfico é bem diferente. Mas acredito que isso que você aponta como forte decaimento e estagnação completa, que vem desde o julgamento da TIRSS no STF, decorra sobretudo de um terceiro fator, que é político, que coincide com o fortalecimento do agronegócio nos primeiros governos Lula; com a virada conservadora no debate político, o que se inicia no pleito de 2010, com o debate em torno do aborto; com o projeto neodesenvolvimentistas de Dilma Rousseff, que via os indígenas e outras populações tradicionais apenas como pobres; e que se intensifica após o golpe de 2016, com uma agenda retrógrada e abertamente anti-indígena, culminando na catástrofe que foi o governo Bolsonaro, ou a “catástrofe bolsonarista”, nas palavras do antropólogo e professor da UnB Stephen Baines.

Douglas O. D. Gonçalves

Você gostaria de acrescentar mais algum comentário sobre o contexto atual dos povos indígenas no governo?

João F. K. Lisboa

Para mim, há períodos em que a barbárie é pior, é mais bárbara. E há períodos em que a gente tenta acreditar nessa ilusão chamada democracia, chamada interculturalidade. Então eu acho que vale a pena acreditar em algumas ilusões. Eu, por exemplo, já me iludi com os direitos indígenas. Será que está acontecendo agora com o movimento indígena aquilo que o Lula conseguiu fazer com os outros movimentos sociais nos primeiros governos dele? Que foi trazer pra dentro do governo e assim controlar e até mesmo enfraquecer os movimentos sociais? Então essa é uma pergunta, será que os movimentos sociais vão se institucionalizando e vão perdendo aquela capacidade de confronto mais radical? Será que está ocorrendo com o

movimento indígena porque a principal organização indígena agora está a frente do ministério dos povos indígenas?

João F. K. Lisboa

Então existe essa ambiguidade de você institucionalizar, você ter um aparato estatal nas mãos. O aparato é a força, mas ele também é a fraqueza. Ele te dá um instrumento, mas ele também te faz falar aquela língua, dançar aquela música. É bastante complexo isso. Deve-se entender que é uma opção do Movimento Indígena hoje no Brasil entrar para a política institucionalizada. E isso pode vir com algumas questões não tão positivas como a separação de uma militância mais idealizada, que tem valores mais fixos e essa permeabilidade que é importante na política de você saber conceder e entender o contexto realmente é bem complicado. É uma situação que só os próximos anos vão poder deixar um pouco mais claro.

João F. K. Lisboa

Mas acredito que há uma diferença entre fazer parte do governo num ministério e eleger uma bancada. Então assim, eu defendo sem sombra de dúvidas que os indígenas e sejam deputados, políticos nos pequenos municípios. A gente tem município com maioria de população indígena que às vezes não elege prefeito indígena. Mal e mal elege alguns vereadores. Eu acredito inclusive que esse número de duas deputadas federais poderia ter sido bem mais amplo. Tem indígenas que são ilustres. Tem pessoas que tem agora o nome e o rosto bastante conhecido que poderiam ter se candidatado inclusive. Que foram convidadas a se candidatar e recusaram. Existem também influenciadores indígenas. Então temos que aproveitar, acredito que no campo cultural, no campo talvez até midiático, estamos vivendo um bom momento em relação aos povos indígenas. Artistas indígenas, intelectuais indígenas, jovens indígenas, youtubers indígenas que estão tendo bastante visibilidade nessa esfera cultural ou no audiovisual. E isso por um lado é bom, mas por outro lado não basta. Acredito que eles têm que exprimir também representatividade política. Os indígenas cada vez mais estão exercendo controle sobre sua própria representação e isso é muito bom. Eu defendo essa presença indígena dentro da estrutura do executivo, do ministério. E deve ampliar. Tem que haver uma estratégia pra que isso se amplie, para quem já está eleito se reeleger por exemplo.

Douglas O. D. Gonçalves

Muito obrigado pela entrevista.

Lunelli, I. C. (2023) Investigadora del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Doctora em Derecho, Política Funai Sociedad por la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC). Miembro de la Indigenous People Rights International (IPRI) en Brasil. Entrevista realizada el 20 de julio de 2023. Brasília (Brasil).

Douglas O. D. Gonçalves

A primeira pergunta seria sobre a sua avaliação em relação a Assembleia Nacional Constituinte. Qual dos fatores você acredita que mais impactou na Assembleia Nacional Constituinte em relação à questão dos povos indígenas no Brasil? Você acredita que houve uma participação maior dos povos indígenas, ou foi um momento político favorável ao bom andamento das demarcações? Eu faço essa pergunta porque na minha análise quantitativa aparece que a partir da constituinte um crescimento muito grande tanto de demarcações quantitativas quanto em relação aos hectares demarcados de terras indígenas. Então é um grande boom que existe depois da constituinte. Então eu queria entender na sua avaliação qual fator você atribuiria para esse boom nesse momento.

Isabella C. Lunelli

Eu acho que são muitas camadas sempre que a gente tem que olhar para essa questão aqui no Brasil. Eu acho que uma das questões bem sensíveis a partir da Constituição Federal é a proteção constitucional das terras tradicionalmente ocupadas. Que antes havia, vamos dizer assim, uma compreensão que vem lá do estatuto do índio de setenta e três que terra indígena não era só a principal, não era a terra tradicionalmente ocupada. Tinha a concepção de criação de muitas reservas indígenas e nesse contexto poderiam ser terras que já estavam em ocupação tradicional, mas também uma concepção de que as reservas não necessariamente deveriam ser esses territórios. As terras indígenas como reserva, não necessariamente seriam as terras tradicionalmente ocupadas. Por exemplo, o Parque do Xingu e várias outras áreas de reserva indígena que vão sendo criadas levando a concepção de deslocamento desses indígenas. Eu ainda não vi muita literatura sobre a questão de ser um deslocamento necessariamente forçado, porque eles eram convencidos a ir para o Parque do Xingu. Mas eu acho que essa percepção de dar uma proteção constitucional à questão das terras tradicionalmente ocupadas e que a profissão jurídica vai sendo definida a partir disso, em termos, é um impacto muito forte que a constituição faz.

Isabella C. Lunelli

Sobre essa sua percepção do viés quantitativo eu acho que vai influenciar tanto na constituinte, mas também nas demarcações futuras. O aspecto de tradicionalmente ocupadas tem um contexto interno sim de maior organização dos povos indígenas a ponto de conseguirem estarem presentes na constituinte. Isso é muito representativo. Eu acho que tem uma foto da época da constituinte que estão os indígenas todos sentados. Eu acho que essa foto diz muito sobre esse momento, que eles estão ali presentes com muito peso, tomando a palavra, reivindicando os direitos e claro, num momento de redemocratização, em que há essa abertura ao diverso. Ao reconhecer direitos indígenas, mas também a outros grupos como os quilombolas.

Isabella C. Lunelli

Mas eu acho que para a gente chegar na constituinte nesse contexto tem algo muito maior que é uma organização internacional mais fortalecida também, tanto no contexto da ONU, como desses organismos internacionais reconhecendo direitos. Acho que desde a década de setenta a gente já vai acompanhar isso os debates da convenção 169 da OIT, entre outras. Espaços de

discussões desses direitos específicos dos povos indígenas. A gente vê essa influência crescente desses organismos internacionais, que de certa forma respalda tanto aqui internamente com os povos, quanto essa abertura nos debates das constituintes. E inclusive esses debates vão refletir sobre a demarcação, que você vê exponencial, mas no início ali logo após a década de noventa, eu acho que não é só um reconhecimento das questões indígenas, é também o reconhecimento da questão ambiental. Então, há um caminho paralelo ali sendo definido numa necessidade de proteção ambiental vinculada a demarcação de terras indígenas. Eu acho que eu dei uma aula ou uma palestra que a gente discutiu muito sobre os reflexos da Eco 92 aqui no Brasil. Fernando Collor, com os preparativos da Eco 92 aqui no Brasil faz a homologação de inúmeras terras. Ele é o presidente que mais demarcou terras no mesmo tempo. A gente vê isso nesse quantitativo. A gente tem que entender que essa resposta dele é uma pressão que já vem internacionalmente em assumir como país essa interpretação ambiental a partir das terras indígenas.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação aos governos brasileiros, o Collor foi o presidente que mais demarcou em relação ao tempo de mandato. Quantitativamente foi o FHC e o Collor. Qual é a sua avaliação sobre a influência do contexto governamental, dos presidentes da república, em relação a demarcação?

Isabella C. Lunelli

É isso a gente não pode negar que esses processos administrativos quando chegam na etapa de assinatura do ministro da justiça e do presidente pensando nas etapas do processo de demarcação territorial são atos políticos. É uma decisão de Bolsonaro, era a campanha dele era não homologar nenhuma terra indígena e assim foi feito. Mas eu acho que o Collor quando ele faz todas essas demarcações foi antes do decreto de noventa e seis. Eu fiz várias entrevistas durante a pandemia sobre o assédio institucional na Funai, buscando entender como era o andamento da Funai a partir dos governos, mapear onde são os gargalos desse assédio institucional. E aí um dos entrevistados chamou muita atenção de como o governo depois da constituição de oitenta e oito vai cedendo a partir das pressões políticas de grandes proprietários de terra a interesses recursos inclusive de atividades extraordinárias ilegais nessas áreas. Ele destaca o próprio decreto de noventa e seis que já foi uma parte de estar cedendo a esses interesses porque quanto mais você regulamenta mais você vai criando fases e isso vai atrasando o processo. Eu confesso pra você que eu nunca peguei um processo físico do Collor de demarcação pra entender como é que era feito antes do decreto de noventa e seis. Acho que nessa tua pesquisa você poderia estudar isso porque é algo que realmente impacta. A gente vê o decreto de noventa e seis e quando a gente pega a leitura dele, ele possibilita, ele aumenta, vamos dizer assim, o contraditório nesse tipo de procedimento. É, acho que é uma garantia constitucional, inclusive. Mas eu acho que a gente deveria olhar para isso como também a criação de uma dificuldade para o andamento desses processos.

Isabella C. Lunelli

Em que pese a gente ver pouca demarcação nesses últimos anos e vou te citar o exemplo do Bolsonaro que é o mais categórico de não ter homologado nenhuma, os processos administrativos no âmbito da Funai caminham e é isso que a gente tem que entender, a maioria por decisão do judiciário, de fato, mas que há um andamento desses processos. Então por isso que eu falei que as fases de assinatura do ministro da justiça e do presidente são um ato político, mas as outras estão sobre esse guarda-chuva de garantias jurídicas e que inclusive o judiciário vem determinando uma ação ativa dessas instituições. Eu quero dizer é que essas deficiências governamentais são decisivas nesses atos finais. Ainda mais com um judiciário

muito ativo eles não conseguem obstar esse andamento dessas fases, o que não impede que essas fases sejam por vezes assediadas, vamos dizer assim.

Isabella C. Lunelli

Tem uma incidência política de outros vieses, o orçamentário é um deles. Não ter orçamento para a constituição de atividades in loco, de GT de demarcação, identificação, que é a parte da delimitação territorial, identificação cultural, é uma questão também a ser considerada. Uma influência política. Então eu acho que é sempre uma corda, um cabo de guerra ali entre as garantias jurídicas e as influências políticas sobre esse processo que a gente tem que avaliar. Não dá para só olhar o ato da homologação em si. Acho que teria que analisar um pouco as camadas um pouco abaixo para entender como esse processo tem andado dentro desse recorte simples do presidente.

Douglas O. D. Gonçalves

Fazendo um link com essa questão, na sua avaliação qual tem sido a influência dos três poderes do estado na questão territorial e no processo de demarcação?

Isabella C. Lunelli

É verdade que essas influências são em ondas. Dá pra eu olhar como uma influência contínua e depende muito do viés jurídico que a gente está olhando. Apesar de a constituição de oitenta e oito colocar a obrigação do estado de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, ainda não teve uma adequação estrutural de todos os três poderes para um cumprimento efetivo a essa garantia. Em cada um deles você vai conseguir olhar essa ausência, essa inadequação estrutural. Porque eu começo a falar sobre essa inadequação estrutural que eu me refiro aos estereótipos estigmatizantes ainda sobre povos indígenas que perduram nesse contexto. No judiciário, a gente ainda encontra um artigo recentemente que a gente fez uma análise das decisões judiciais que ainda acabam utilizando o termo índio integrado aculturado para negar direitos específicos. Nos últimos dez anos a gente vê o judiciário se abrindo um pouco mais para essa questão de reconhecer direitos indígenas, mas a termos do congresso, o julgamento do marco temporal, o voto do Alexandre de Moraes ele nega o marco temporal, mas cria outras condicionantes. Assim como o voto da Raposa concedeu, mas criou condicionantes. Há muitos interesses em jogo e há também questões internas como eu já comentei estigmatizantes sobre os povos indígenas que ainda não foram desconstruídas. O poder executivo eu acho que há uma avaliação ainda muito multicultural sobre essas questões de tolerar a diversidade, reconhecer garantias, mas ainda pouco dialogável a ponto de se abrir as demandas dos povos indígenas.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação ao cumprimento da obrigação constitucional, qual o impacto que você avalia que teve o decreto presidencial vinte e dois de noventa e um, que é o decreto do Collor, que regulamenta o processo demarcatório? você avalia que teve um impacto positivo no quantitativo, no cumprimento?

Isabella C. Lunelli

Olha, Douglas, eu vou ser muito sincera que eu nunca analisei o decreto presidencial em si. Sempre foram essas as minhas análises. Como eu comentei nesse jogo de poderes em criar essas legislações, o decreto de noventa e um ou de noventa e seis e o parecer da AGU criando-se óbices. A própria aplicação do dispositivo constitucional. Eu acho que há uma coisa que eu consigo olhar muito isso que se regula muitas vezes para se usar contra. A mesma discussão hoje é feita com relação aos protocolos de consulta. é que a comissão 169 reconhece os protocolos autônomos, já há decisões do judiciário e inclusive da organização interamericana

para que se reconheça os protocolos como documentos produzidos com legitimidade, legalidade e aí a partir dessas decisões os estados como recentemente Minas por exemplo tentou regulamentar o direito a consulta e a realização dos protocolos. Porque no final eles só tentam dar uma forma que aos poucos vai sufocando a própria aplicação e implementação de direitos.

Douglas O. D. Gonçalves

Eu gostaria que você falasse um pouco mais sobre a questão do orçamento e o impacto que teve durante a época de crescimento nas demarcações (1991-1999), depois os processos de decaimento, um pouco mais leve, depois mais acentuado e a estagnação total a partir 2017 que foi o primeiro ano que não se demarcou nenhuma terra indígena. Essa pressão do orçamento nessa época que teve mais demarcações você acredita que teve mais orçamento do governo? Teve ajuda internacional?

Isabella C. Lunelli

Eu acho que analisando a questão orçamentária dentro do IPEA a gente fez uma escolha metodológica de analisar os últimos dez anos, e aí o que a gente viu é que é muito assim a questão da transparência nesse tipo de informação é muito recente. Na medida que vai dando transparência vai se exigindo maior clareza, vamos dizer assim, nas informações públicas. A questão orçamentária no tocante a políticas públicas para povos indígenas é muito sensível porque depende de uma vinculação para gente fazer o rastreamento do orçamento, para ter uma vinculação no sistema de que aquele dinheiro está indo especificamente para povos indígenas. E é algo que até hoje não consegue descolar quando as políticas públicas são pra todo mundo. Por exemplo, a gente acompanha nas elaborações dos PPAs, planos de orçamentos anuais e a lei de orçamento alguns programas que estão a cargo da Funai por exemplo e da SESA, que hoje são os dois principais em que a gente consegue falar. Até hoje a gente não conseguiu levantar quanto dinheiro o MEC deveria estar enviando hoje para as escolas indígenas, por exemplo. Porque a verba da educação ela é para todo mundo. Assim, a política ainda não é tão clara com algumas coisas. A gente vê de fato em termos de orçamento uma diminuição de recursos pra Funai e por isso que eu falei que a Funai é muito decisiva nessa questão da demarcação. Porque se não tem dinheiro indo pra lá não tem servidor, não tem dinheiro, os servidores estão sendo perseguidos ao realizar seu trabalho. E a missão da Funai de demarcar vai minguando a ponto de paralisar, ou melhor, a ponto de só fazer o que a justiça determina. Então de fato a Funai nesses últimos anos é uma instituição que perde muito em termos orçamentários e isso vai influir nessa capacidade dela de dar andamento aos processos de demarcação de terras indígenas.

Isabella C. Lunelli

Um tema que aliás eu acho que essa semana eu vi por exemplo no voto do Alexandre de Moraes. Ele comenta em indenizar terra nua. Essa é uma grande questão também orçamentária nas demarcações de terras indígenas. Porque as demarcações chegam um momento, quando se resolvem os conflitos no judiciário e já não tem esse contraditório, que eles vão fazer o pagamento das desintrusões de quem estava lá dentro, os possuidores de boa fé. E eles vão pagar a questão das benfeitorias. Uma casa, alguma coisa que construiu específica em cima dessa propriedade. Não indenizava, nunca indenizou terra nua que é a propriedade em si. E o voto do Alexandre de Moraes vem nesse sentido agora de discutir essa possibilidade de indenizar terras nuas. E aí a AGU essa semana pediu a Funai um estudo de impacto orçamentário do quanto deveria ser esse orçamento. Porque realmente se não tem dinheiro para pagar não vai se concluir. Então acaba tendo casos em que o pagamento das intrusões está

sendo paralisado porque as pessoas estão especulando já que a terra pode valer muito mais depois de uma decisão do STF convalidando essa indenização das terras nuas.

Isabella C. Lunelli

A questão orçamentária é prioritária nas etapas do processo demarcatório porque as políticas indianistas recebem um valor orçamentário muito baixo comparado, para um orçamento federal. Para você ter uma noção, o valor de hoje do orçamento destinado a Funai é o mesmo valor que vai pra toda a saúde indígena é o mesmo valor do departamento de HIV do Ministério da Saúde. Então a gente começa a comparar o montante das outras áreas e vê o quanto é irrisório mesmo. Aumentar esse orçamento teria um impacto muito grande para acelerar essas desintrações.

Douglas O. D. Gonçalves

A partir de dois mil e vinte e três, qual a sua percepção desse aumento da participação dos povos indígenas no governo federal e também a representação no Congresso Nacional?

Isabella C. Lunelli

É a primeira vez com o Ministério dos Povos, primeira vez que lideranças indígenas estão efetivamente ocupando posições decisórias. Joênia na Funai, a formação do ministério basicamente com todas as secretarias, o secretário executivo, a própria ministra, são todos indígenas. Eu acho que é uma oportunidade de serem pautados temas que levavam muito tempo porque primeiro a gente tinha que fazer a partir de uma organização da sociedade civil e tentava fortalecer o discurso ali e depois ia buscando aliados, parceiros na defesa desses direitos chegava ao MP, MPS, para daí muitas vezes judicializar, que nem sempre é rápido e nem sempre o judiciário dá respostas. Então eu acho que estarem dentro do poder executivo seria como uma ponte para a gente conseguir pautar questões muito sensíveis e que ficavam omissas no discurso genérico. São mais de trezentos povos com realidades muito diferentes, contextos diferentes e eu acho que essa capilaridade ajuda a fortalecer essa atuação, esse papel, esse protagonismo do estado em dar respostas. E acho que até desconstitui a questão de um estado indigenista. Eu sempre trabalhei com essa diferença entre a gente olhar o que era política indigenista, direito indigenista e o que era direito indígena e política indígena. E agora nessa simbiose eu acho que a gente tem que olhar esse novo momento. O que poderia se extrair dele que de fato seja essa confluência de do indigenismo com o indígena, mas por outro lado eu acho que a gente tem que ver que esse é um momento oportuno também para os indígenas se apossarem de instrumentos e estratégias, adquirirem uma carga de conhecimento que vai não só refletir para dentro do estado, mas para dentro do movimento indígena, para dentro das comunidades, as formas que se organizam.

Isabella C. Lunelli

Depois de ler e estudar a questão do novo constitucionalismo, principalmente os exemplos da Bolívia e do Equador em que essas instâncias são criadas, eu vejo que há muitos meandros nesses caminhos, a ponto de terem já declarações desses países de que o estado na verdade não se interculturalizou. Toda oportunidade é uma experiência então eu acho que pros indígenas, para o movimento indígena nacional, para uma articulação internacional entre os indígenas, eu acho que é surreal o que está acontecendo. É um momento único, histórico no Brasil. Mas também internamente tem que se buscar mecanismos que dê garantias para que essas alterações e essas mudanças sejam efetivas e duradouras.

Douglas O. D. Gonçalves

Perfeito. Seria isso, muito obrigado pela entrevista.

Marinho, C. P. (2023) Indígena del pueblo Guajajara. Coordinador-General de la Articulación Funai Promoción de la Política Territorial del Departamento de Demarcación territorial del Ministerio de los Pueblos Indígenas del Gobierno brasileño. Entrevista realizada el 18 de agosto de 2023. Brasília (Brasil).

Douglas O. D. Gonçalves

Primeiramente, só para reiterar seu consentimento de que a entrevista está sendo gravada.

Cleidson P. Marinho

Sim.

Douglas O. D. Gonçalves

O primeiro ponto seria que você falasse um pouco mais das suas atribuições como coordenador geral de articulação e promoção de política territorial no MPI.

Cleidson Marinho

Boa tarde. Satisfação poder participar da sua pesquisa, do seu trabalho. Bom, não sei em que medida vou poder contribuir, colaborar. Mas vou tentar partilhar um pouco da minha vivência com os povos indígenas. Primeiramente, minha família é do povo Guajajara da terra indígena da Aribóia no Maranhão que é a mesma terra de nascimento da ministra Sônia Guajajara. E eu sou do Instituto Federal do Maranhão, sou educador. No mês de abril fui requisitado para assumir essa coordenação geral de articulação e promoção de política territorial dentro do departamento de demarcação territorial que é vinculada a Secretaria de Direitos Ambientais e Territórios aqui do Ministério dos Povos Indígenas. E eu chego eu assumo logo no dia da homologação das seis terras indígenas esse ano. Foi dia vinte e sete, vinte e oito de abril. Por conta do ATL que é o acampamento terra livre. Eu tenho feito um trabalho no sentido de retomar algumas políticas territoriais para os povos indígenas como também outras relacionadas aos polos das comunidades tradicionais aqui do Brasil e especialmente da Amazônia Legal que é a minha área, a minha região de trabalho, de atuação. Antes de estar no ministério eu atuei no grupo de trabalho da Câmara Técnica do MDA que é uma câmara de destinação de terras públicas da união, terras indígenas, reservas extrativistas, unidade de conservação, etc. Esse grupo de trabalho na verdade é para a gente retomar essa política na Amazônia, de realização fundiária. Lá na região amazônica está para ser agora lançado o novo decreto de reativação dessa câmara técnica que tinha sido desativada. Eu acho que quase seis anos está desativada. Então agora saiu o decreto de reativação com inclusão do Ministério que está recém-criado e em processo de estruturação. Então está mesmo de fato assim no processo de retomada. Essa coisa da retomada, da reativação. Essas palavras são presentes assim no meu dia a dia. Tanto nas minhas participações como também nessa discussão mais interna da questão da demarcação porque você sabe que logo em seguida veio um novo decreto que retirou essa atribuição da declaração, da canetada sobre a declaração das terras indígenas que foi para o MJ. Então nós temos que nos reestruturar. E aí estamos aguardando saber as competências, novas competências, desse departamento de proteção porque agora será um novo enfoque, em relação à garantia do usufruto sobre os territórios.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação ao grau de autonomia da Funai e do Ministério dos Povos Indígenas na demarcação de terras indígenas, qual seria a sua avaliação?

Cleidson Marinho

Bom, a autonomia é outra palavra também muito presente aqui. O protagonismo indígena. Nós temos uma indígena pela primeira vez na história assumindo a presidência da Funai e o Ministério dos povos indígenas. O pessoal está construindo um *know-how*, uma expertise com relação ao trabalho e esse trabalho analítico de execução da política ainda está aqui na nossa atribuição. Estamos aqui nas coordenações, no acompanhamento, na supervisão, na articulação, nesse trabalho de execução, que continua com a Funai. Então há muito sombreamento, e todo mundo ainda entendendo seus papéis. Nós enquanto MPI também estamos construindo o nosso planejamento estratégico dando mais identidade, tendo mais clareza em seus papéis, os valores do MPI e aí agora a gente consegue ir definindo mais claramente, vai se definindo os papéis. Ainda há esse sombreamento das atuações, enfim, acho que agora a coisa com planejamento estratégico a gente tá clareando mais, tanto da Funai como do MPI.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação à construção do ministério dos povos indígenas. Qual a sua avaliação sobre o governo atual em relação as causas indígenas, tanto tocando a questão da criação do ministério como também o aumento na presença indígena no Congresso Nacional?

Cleudson Marinho

Ele já abriu a campanha assumindo isso como uma bandeira mesmo e já tomou esse compromisso. Na minha avaliação particular, bem particular é que tem mantido. Esse compromisso em relação aos povos indígenas, de acordos assumidos. Há ainda essa coisa de como anda a relação do processo de demarcação, da homologação que é uma dívida histórica. A gente sabe que não serão quatro anos que vão dar conta disso tudo, mas estão honrando com os compromissos, primeiramente de se constituir um ministério dos povos indígenas com a cara dos povos indígenas. Foi quando se colocou esse protagonismo indígena, então acho que tem se fortalecido, tem fomentado esse protagonismo. Essa é a marca assim do atual governo e da ministra também aqui dentro do ministério, onde também é fomentada a participação indígena.

Cleudson Marinho

Agora os povos indígenas estão aqui mesmo. A gente sabe que a História é um processo. Houve muito tempo de paralisação dessa política de demarcação aqui no Brasil. Então agora é a volta, a retomada, mas a retomada com protagonismo, mais autonomia nesse sentido. Agora é muito desafiador estar aqui porque aqui nós somos “.gov.br”. E nós somos indígenas, o povo indígena da luta, muita gente da luta aqui no ministério. Uma coisa é você estar ali na frente, na militância, nas organizações e outra coisa é a etiqueta, a burocracia. Inicialmente tem um estranhamento, porque agora você tem que dar resposta, agora a gente está numa condição de dar a resposta. A gente buscava lutar, agora a gente tem que dar resultados. É um grande desafio.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação aos empecilhos, quais os maiores empecilhos que você avalia no decorrer dos processos dos processos de demarcação? Porque foi declarado no começo do ano que tinham treze terras indígenas para serem demarcadas, já prontas, mas não foram.

Cleudson Marinho

O primeiro ponto, com relação ao processo demarcatório, eu acho um dos maiores empecilhos são os processos judicializados. As vezes demora dez, quinze, vinte anos essa batalha judicial. E por conta disso se acirram os conflitos nos territórios, conflitos de sangue, de ameaça. O problema principal da judicialização é a questão também política, da bancada ruralista, da

atuação da bancada ruralista. Porque os povos indígenas e os territórios indígenas somos vistos como se a gente fosse obstáculo para esse desenvolvimento. Então a atuação da bancada ruralista esse processo de obstrução para mim são os principais empecilhos. Aqui internamente eu participei do processo de revisão de seis portarias declaratórias. Eu vejo como tranquila essa questão técnica das notas técnicas e pareceres jurídicos. Está muito tranquilo, tem fluxo. Mas como foi retirada a nossa atribuição de declarar, então estamos aguardando qual será a nossa atuação burocrata.

Douglas O. D. Gonçalves

Sobre essas influências tanto financeiras, políticas, como é que você enxerga a influência dos três poderes: do legislativo, do judiciário e do executivo, para questão territorial dos povos indígenas no Brasil?

Cleidson Marinho

Então, com relação ao judiciário assim, há um entendimento por conta mesmo da constituição que é fazer cumprir a demarcação que está lá nos artigos da Constituição Federal. Mas a questão do marco temporal está pegando, e o judiciário está meio dividido. Com relação ao legislativo eu ainda vejo como de reação conservadora aos processos de demarcação. O executivo eu vejo muito alinhado com o judiciário. Estão bem articulados.

Douglas O. D. Gonçalves

Perfeito, seriam essas mesmas as perguntas. Se você quiser deixar mais algum comentário, algo que você acha interessante acrescentar.

Cleidson Marinho

O que eu queria acrescentar, é que eu acredito que haveria necessidade de a gente ter um plano nacional de demarcação no Brasil, porque eu acho que seria um instrumento para a gente alinhar e até diminuir um pouco esses conflitos nos territórios, e trazer para a sociedade brasileira as perspectivas territoriais dos indígenas. Um instrumento técnico, jurídico que fosse o plano nacional, assim como existe um plano nacional de ordenamento territorial. Para educar a sociedade para as pessoas entenderem a função e a importância dos territórios indígenas para o Brasil e para o mundo.

Douglas O. D. Gonçalves

Perfeito. Muito obrigado pela entrevista.

Silva, C. T. (2023) Profesor del departamento de Estudios Latino-Americanos (ELA) de la Universidad Nacional de Brasilia (UnB). Coordinador del grupo de trabajo de identificación de la tierra indígena Córrego João Pereira. Entrevista realizada el 19 de julio de 2023. Brasilia (Brasil).

Douglas O. D. Gonçalves

Primeiramente gostaria de agradecer a sua disponibilidade de estar aqui conversando comigo e pedir o seu consentimento para a gente gravar a entrevista.

Cristhian T. da Silva

Claro. é um prazer falar contigo, pode gravar sim. Fica à vontade

Douglas O. D. Gonçalves

Você teve uma experiência enquanto um antropólogo coordenador de um GT do para o reconhecimento da terra do povo Tremembé, lá no Ceará. Eu gostaria de saber do senhor como foi essa experiência, quais foram os desafios, as suas percepções sobre esse procedimento, de como se desenrola a política indianista.

Cristhian T. da Silva

Foi acho que em dois mil e um que eu entreguei o relatório, então já faz mais de vinte anos e muita coisa mudou de lá para cá, mas na época foi uma experiência muito forte para mim na minha trajetória, na minha formação. Foi uma experiência muito intensa de trabalho num contexto bastante conflitivo envolvendo indígenas, moradores sem terra, trabalhadores de proprietários de terra da região e com muitos interesses fundiários. Então era um caso bastante complexo também envolvendo um povo indígena que para muitas pessoas não deveria ser reconhecido como indígena, como acontece com a realidade de muitos indígenas no contexto do Nordeste em áreas de antiga colonização do Brasil. Então era uma realidade bastante desafiadora para se trabalhar. E pessoas aqui da Funai me orientaram a ir para lá acompanhado da Polícia Federal, que não tinham uma boa compreensão do trabalho de campo que é realizado pelo grupo de trabalho. Eles interferiram um pouco no começo, acirrando um pouco os ânimos na época. Enfim, foi uma situação muito delicada de mediação de conflitos. E identificar e delimitar uma terra nessas circunstâncias foi o mais desafiador para mim. E como inclusive a primeira experiência de trabalho técnico no âmbito da política indianista. Por outro lado, para minha felicidade e dos Tremembé também nós conseguimos a titulação da terra. O trabalho foi aprovado, houve contestações que não conseguiram derrubar os argumentos e informações que foram trazidos ali e oportunamente a terra foi homologada. Foi a primeira terra indígena homologada no Ceará.

Cristhian T. da Silva

De um ponto de vista de trabalho eu acho que talvez isso seja um desafio até hoje. Você tem uma precariedade muito grande para a realização desses trabalhos por parte dos técnicos do próprio órgão indigenista, dos órgãos de terras e dos antropólogos contratados muitas vezes como foi o meu caso como consultores. Eu viajei praticamente com diárias e passagens. Eu não tive nenhum outro tipo de remuneração. A gente não tem nenhum respaldo do ponto de vista da legislação trabalhista. Então eu senti uma fragilidade muito grande de uma retaguarda do Estado com relação a esses aspectos de trabalho, para os técnicos que estão naquela situação, para os funcionários, porque realmente são realidades hoje de muito conflito, com riscos de vida mesmo. Viajar com a Polícia Federal não a resolvia, pelo contrário. Era até parte do problema e não da solução.

Douglas O. D. Gonçalves

A demarcação foi muito mais efetiva na Amazônia do que aqui. Eu acho que a cifra hoje é de noventa e nove por cento dos hectares demarcados estão na Amazônia. Eu gostaria que você pontuasse um pouco mais sobre a disparidade regional e também se você enxerga que o retardo em promover a política demarcatória no Brasil está vinculado à complexidade fundiária de conflito em certas terras.

Cristhian T. da Silva

Eu falo muito em favor dessa ideia da complexidade. Mas até ela pode também ser relativizada a luz de diferentes casos, ou seja, olhando com distanciamento e a frieza dos números a gente ainda tem o percentual de terras homologadas muito baixo. Então você tem muita demarcação no contexto amazônico como você mencionou. Isso não necessariamente se traduz em homologações, a gente ainda tem poucas homologações. E cada vez mais as homologações se tornaram muito conflituosas assim, a judicialização dos processos de demarcação ou desses processos de homologação também. Eu gosto de pensar que o próprio processo de regularização fundiária iniciou novos processos de resistência a ele que tornaram o campo muito mais complexo. E esse é o meu entendimento da complexidade da titulação das terras indígenas que seria uma política positiva, e que traria segurança jurídica para os povos indígenas, para os colonos digamos assim, acabou dinamizando processos contra demarcação que foram também ganhando mais sofisticação, mais argumentação, mais qualidade técnica.

Cristhian T. da Silva

Então é um processo que ele começou deslanchando muito rápido. E muito proativamente no contexto amazônico onde você tem a possibilidade de cobrir imensidões de território sem esbarrar em tantos interesses de pequenos proprietários ou de médios proprietários. Você não esbarrava em grandes interesses de empresas comerciais, de grandes corporações, e da própria elite política e econômica do país. Então você conseguia traçar quadrantes bastante amplos e foi uma época em que muitas terras foram demarcadas de avião. Você sobrevoava as áreas e acompanhava o leito dos rios e traçava a corda. Então é uma realidade topográfica, muito diferente de os outros contextos do país. Isso eu acho que é uma coisa que não pode ser desconsiderada. E você teve um grande investimento financeiro do PPTAL, que foi o programa piloto para demarcação de terras indígenas na Amazônia Legal financiado sobretudo pela Alemanha, mas era um grupo de países que financiava isso e que impulsionou muito rapidamente essa demarcação de terras indígenas no contexto amazônico.

Cristhian T. da Silva

Agora nos cenários que eu passei a acompanhar mais de perto como antropólogo no Centro-Oeste, no Nordeste e até no sul do Brasil a gente se depara com essa disputa fundiária que eu chamaria de pau a pau, ou seja, são divisas de terra muitas delas registradas em cartório, onde a ocupação indígena é tão antiga quanto a ocupação de colonos, de vizinhos. Às vezes os indígenas chegaram nessas áreas até posteriormente depois de sofrer um esbulho em territórios de origem. E foram deslocados para essas áreas, outros na sua grande maioria são herdeiros de processos de aldeamento missionário no século dezoito, no século dezenove. Então foram vários povos indígenas que foram reunidos nesses aldeamentos, como acontece com os Tremembé, com os Tapeba, enfim, com vários povos indígenas ali do São Francisco e do interior de Goiás. Então, você não tem uma única etnia, você tem um conjunto de etnias que foi alterada. Então, são processos de territorialização, como diz o João Pacheco de Oliveira, que trouxeram misturas e uma complexidade própria. São cenários que foram impactados por uma economia de monocultura desde o período colonial, seja da cana-de-açúcar, do cacau, do

algodão, do café, algumas áreas de exploração de mineração, então são conflitos muito antigos. Tão antigos que a sofisticação do não reconhecimento dos indígenas nessas áreas foi muito grande. No Ceará eles decretaram legislativamente o fim dos indígenas. Eles baixaram um decreto dizendo não tem mais indígenas no Ceará. Então no papel eles extinguiram os povos indígenas. Então resolvido o problema do ponto de vista dos ocupantes, já que não tem mais indígena, não tem mais questionamento sobre terra é devoluta, podemos deixar essa história para trás. Então houve um apagamento no papel, burocrático, que mostra aí a dificuldade de comprovar nessas áreas a ocupação tradicional. Você comprovar a identidade indígena dessas pessoas, porque tudo isso já vem sendo questionado há séculos, com documentação de ambas as partes. Então a complexidade que eu vejo sofre muitas variações de região, de local, de processo ou como dizia o Darcy Ribeiro diante da frente de expansão que estava acontecendo nesses locais. Se eram castanheiros, se eram criadores de gado, se eram monocultores, tudo isso trouxe dinâmicas muito próprias para cada cenário, cada terra indígena hoje é um microcosmo de problemas assim que hoje em dia estão vinculados a uma cadeia produtiva global. Então é disso que a gente tem que falar quando a gente está falando da complexidade. Não é só uma complexidade jurídica, política, fundiária, é uma complexidade sociológica, e que sofre muitas variações num país do tamanho do Brasil.

Douglas O. D. Gonçalves

Eu gostaria de saber qual a limitação que você acha que o positivismo traz para o processo demarcatório e como você entende esse simulacro do território que você traz nos seus estudos? Também gostaria que você falasse mais sobre como o próprio procedimento administrativo de demarcação com a sua complexidade e efetividade acabou gerando uma reação de outros processos de resistência.

Cristhian T. da Silva

Eu não sei se eu vou conseguir te responder porque eu sou leigo do mundo do direito, mas o que eu acho como antropólogo e atuando com a política de demarcação que eu gosto de sublinhar é tanto o ato administrativo do Poder Executivo para implementar a política de demarcação de terra indígena quanto o sistema judiciário e o modo como a nossa justiça opera as suas concepções jurídicas que vem desse direito positivo são todos parte de um estado etnocrático. ou seja, não é o estado do qual fazem parte os indígenas. Os indígenas recebem tanto o ato administrativo, quanto as decisões judiciais, como ações do colonizador. Ou seja, não são ações de um governo do qual eles fazem parte, de um estado do qual eles fazem parte. Então seja o ato de demarcação, seja o ato de pacificação jurídica de um litígio em torno de uma ideia indígena, são todos atos unilaterais. Esses atos tem uma dificuldade tremenda de absorver as perspectivas, as sensibilidades jurídicas morais dos indígenas com relação ao processo. Então a gente encontra essa primeira grande limitação do direito positivo para conseguir incompassar adequadamente o conflito interétnico implicado na demarcação das terras indígenas. Ou seja, ele já entra com uma pretensão de universalidade, de validade, de legitimidade que não encontra necessariamente uma contrapartida simétrica junto aos povos indígenas. Eles via de regra se sentem excluídos desses processos, sub-representados e alienados das decisões que são tomadas por eles, sobre eles e seus territórios.

Cristhian T. da Silva

O direito tem uma dificuldade, o nosso direito positivo, de trabalhar com realidades históricas. Ele lida com realidades sincrônicas. Ele lida com o aqui e agora. E quando você tem que dimensionar o direito diacronicamente eu acho que ele falha muito. Tanto que eu tenho um contraponto que eu acho sempre muito importante de ser feito. É com o que aconteceu nos Estados Unidos a esse respeito. As diferentes lideranças indígenas lá cobraram do congresso,

do governo americano, um acerto de contas com relação ao esbulho que eles sofreram com o processo de conquista do oeste e a expansão dos Estados Unidos. Os tratados que foram violados e por aí vai. Então isso ensejou no Congresso Nacional dos Estados Unidos um grande grupo de trabalho que deu origem à etno-história nos Estados Unidos. Então você contratou um grupo de especialistas que começaram a documentar a história de esbulho que os indígenas sofreram nos Estados Unidos para fundamentar legalmente os processos de titulação das terras indígenas lá nos Estados Unidos. E aqui foi totalmente diferente. Aqui a gente não parte do esbulho, a gente parte da ocupação tradicional.

Cristhian T. da Silva

Então é muito interessante como nosso direito concedeu a coisa, ou seja, a terra indígena é terra indígena, porque o indígena está em cima dela, ponto final. Ele sobreviveu. Então eu tenho que demarcá-la. Tá, mas isso não faz justiça com o que essas pessoas passaram, sofreram. Eu acho que o nosso direito ele é muito deficitário em lidar historicamente com as violências que essas populações sofreram e sofrem. Ele tenta equacionar de uma maneira muito sincrônica que é o agora e perde densidade com relação aos processos históricos que levam inclusive aos territórios que os indígenas estão reivindicando hoje. São territórios muitas vezes também, do ponto de vista indígena, um simulacro. É o que eles vislumbram como uma possibilidade real. Os Tremembé me deixaram isso bastante claro. Eles falavam, não, a gente sabe que não pode pedir para lá porque já vai esbarrar em outros interesses que já estão de certa maneira acordados entre nós. Então eles próprios já tinham uma política de gestão territorial com os vizinhos deles, concedendo o território possível. Então tudo isso cai de novo nessa ideia do simulacro. De que a gente faz de conta que a terra é essa, a gente sabe que é mais e vamos levando.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação a essa sua afirmação de um Estado do qual os povos indígenas não fazem parte, qual é a sua visão sobre a participação dos povos indígenas no governo atual? Você vê com ceticismo, com preocupação, com esperança de que as políticas possam ser retomadas?

Cristhian T. da Silva

É bom, aí tem a minha posição como cidadão e minha posição como estudioso, pesquisador dessas questões. Como cidadão é lógico que eu tenho esperança, eu acho que está sendo uma experiência muito inovadora, de bastante potencial de realização de coisas interessantes para os indígenas e que eles resolveram protagonizar também. É uma coisa que veio ao encontro do interesse e de uma expectativa deles próprios, dos movimentos indígenas. Então eu não gostaria de desvalorizar esse aspecto simbólico do Ministério dos Povos Indígenas, da maior presença indígenas em cargos de alto escalão nesse aparato administrativo do Estado.

Cristhian T. da Silva

Dito isso vem a minha preocupação como pesquisador. Os indígenas e o movimento indígena já tiveram uma experiência de atuar na administração indigenista. Seja em âmbito municipal, seja em âmbito federal, nos primeiros governos Lula, e eles próprios se eu interpreto bem o que eles publicaram e trouxeram a esse respeito nos acampamentos terra livre, outras iniciativas e discursos públicos eles foram bastante críticos dessa experiência. Eles se viram muito cooptados dentro do estado a uma atuação limitada em termos orçamentários, em termos políticos e eles viram muitos retrocessos quando começaram a fazer parte da gestão direta, da saúde indígena, da educação indígena, enfim das políticas de demarcação e por aí vai. Então eu acho que eles não estão chegando agora com tanta expectativa de sucesso. Eu acho que eles estão agora buscando ocupar espaço dentro do Estado mesmo. Se algo vai poder ser feito, eles estão batalhando para tentar fazer, mas eles não estão batalhando naquela expectativa assim me

parece de ser governo. O que gera um problemão porque quando o governo abre espaço para eles dentro de uma agenda política eles não necessariamente vão fazer parte do Estado. E da estrutura administrativa do Estado. É uma ação governamental então o governo espera que ele seja um governo e o próprio movimento indígena pelo menos a sua linguagem tem falado: não, a gente vai alterar a política, a gente vai indigenizar o estado. Eu acho que logo se é que isso já não aconteceu o governo já vem mostrar que não é bem assim. De que eles não têm autonomia para fazerem a política indígena acontecer dentro do estado. Eles têm que colaborar com a política não indígena sendo indígenas. Então não sei até que ponto isso vai durar. Eu não me surpreenderia se até o final desse ano a gente já não tivesse Sonia Guajajara no ministério, nem Marina Silva e toda essa bancada nos ministérios porque minha experiência, eu sou de Brasília, é todo o primeiro governo é o governo de para foto. E o segundo governo é quando muda tudo. É esse jogo que a gente vê o Congresso fazendo, querendo cargos, querendo orçamentos. E o governo tem que ceder porque senão ele não aprova nada. Então você começa a ter o famoso toma lá dá cá e eu não sei o quanto os indígenas, os ambientalistas, o movimento negro, as mulheres, a população LGBT vai conseguir ficar aí nesse na real politique de Brasília. Então eu sou muito cético.

Cristhian T. da Silva

Então pode ser um golpe muito duro na organização política dos indígenas, o seu envolvimento com as políticas de governo nestes termos. Eu acho que não estão sendo dados os passos estruturantes para uma maior representação e participação indígena qualificada, para ter a manutenção desses territórios e da política indigenista no futuro. Então eu vejo com grande preocupação, mas não questiono de forma nenhuma se eles deveriam ou não estar fazendo o que estão fazendo.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação à Assembleia Nacional Constituinte, na sua avaliação, qual o fator mais influenciou o andamento forte das demarcações depois da promulgação da constituição?

Cristhian T. da Silva

Eu acho que houve um conjunto de fatores muito feliz com a promulgação da constituição em oitenta e oito, num cenário de transição democrática e diretas já, todo aquele movimento. Eu acho que a história da constituição cidadã ela foi muito impulsionadora, desse espírito da época, mais progressista. Ainda que tivéssemos tido a infelicidade de ter eleito o Collor, querendo ou não ele surfou nessa onda de otimismo, e acho que até por desconhecer totalmente a questão indígena, foi muito entusiasta do dinheiro que recebeu dos outros países para promover essa demarcação em larga escala. Não foi necessariamente fácil, mas eu acho que tinha sim um clima político muito favorável nesse sentido. A participação indígena da constituinte foi grande, foi importante. Eu acho que a gente ainda carece de bons historiadores e historiadoras recuperando isso para gente nos arquivos do processo de elaboração da constituinte. A gente tem os relatos da Manuela Carneiro da Cunha, do José Afonso da Silva, do próprio Dallari. Ou seja, você teve um envolvimento de atores importantes que nos deram muitos testemunhos orais de como esse período aconteceu. Mas foi um trabalho intelectual muito interessante de conceder esses direitos territoriais e culturais naquele momento para os povos indígenas. Então houve a felicidade do espírito da época, mas eu acho que houve também uma coisa assim muito rara de combinação, de inteligências indígenas e não indígenas, para a concepção da coisa, dos direitos dos povos indígenas, na maneira como está presente na nossa constituição. Então eu acho que isso combinado com esse momento progressista foi muito decisivo para a gente ter um apoio internacional inclusive de demarcações nos primeiros anos e você tinha também aquela meta de demarcar tudo em cinco anos. Que é uma coisa que um dia a gente tem que

esclarecer melhor, porque como é que isso foi estabelecido? O que as pessoas tinham na cabeça? Assim, eu acho que elas imaginavam que realmente você tinha poucos indígenas no Brasil, era zero vírgula por cento e que sobrevoando de avião você demarcaria todas as terras que eles precisavam e ponto em cinco anos se resolve. Isso é bastante elucidativo do grau de desconhecimento da realidade territorial dos indígenas no Brasil. Eu acho que uma formulação jurídica política na constituição muito especial no momento também de transição e retomada da democracia de muito entusiasmo e o apoio internacional financeiro para a viabilização técnica da maior quantidade de demarcações possíveis sobretudo na Amazônia no menor espaço de tempo.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação ao quantitativo de demarcações no Brasil em relação aos governos presidenciais como você explicaria as mudanças nos graus de cumprimento das demarcações?

Cristhian T. da Silva

O Collor foi surfando nessa pauta que internacionalmente ganhou um respaldo muito maior. Dava visibilidade para ele então eu acho que era uma coisa de vaidade pessoal. Acho que até o próprio Fernando Henrique que era um cara bem mais esclarecido e tal conhecia os indigenistas, os antropólogos e todos, mas também não tinha muita noção da realidade dos indígenas fora da Amazônia. Achava que era uma coisa que ficaria contida ali. Enfim, é como eu falei o próprio processo de criação dessas terras foi dando expertise para o estado e foi criando novas dinâmicas com relação à resistência a isso. E a coisa foi ficando cada vez mais emperrada, mais difícil.

Douglas O. D. Gonçalves

Na sua avaliação, qual foi e tem sido a influência dos três poderes do estado na questão territorial dos povos indígenas? Como você enxerga os três poderes do judiciário, o executivo e o legislativo nessa dinâmica?

Cristhian T. da Silva

Olha, eu acho que nesse momento que a gente falou mais inicial, havia talvez menos por parte do legislativo. Eu teria mais dificuldade de avaliar isso no âmbito do legislativo. Mas eu acho que havia um consenso bastante grande nos três poderes com relação a política de regularização e demarcação de terras indígenas. Eu acho que esse consenso ele durou ali até o primeiro governo Lula, de maneira bastante estável. Pela própria complexidade e pelo próprio sucesso desses anos iniciais, dessa década inicial até ali noventa e oito, dois mil até dois mil e dois e três mais ou menos, esse sucesso começou a gerar novas revisões no âmbito dos três poderes a respeito do que estava acontecendo. Como pesquisador, já nos anos começo dos anos dois mil, eu já notava a fragilização desse consenso político, jurídico, legislativo a respeito da política de regularização fundiária de terras indígenas. A gente já começava a ver debates no âmbito do Ministério Público, da Funai, do Ministério da Justiça de até onde essa história iria. Quando é que isso ia parar? E isso era uma coisa que estava vindo necessariamente da resistência dos fazendeiros, dos empresários. Não era uma coisa que estava acontecendo dentro do próprio Estado.

Cristhian T. da Silva

No começo dos anos dois mil, você começa a ver movimentações cada vez mais organizadas sobretudo no legislativo com projetos de lei tentando botar um freio nisso. Também nesse período vai haver no âmbito do judiciário uma nova leitura de juízes com relação a

judicialização dos processos de demarcação. Você já começa a ver decisões contrárias. Até então elas eram unânimes.

Cristhian T. da Silva

Foi em noventa e seis, uma releitura do decreto dezessete setenta e cinco, do Jobim que deu o direito do contraditório, que momento no que ele estava propondo aquilo o campo indigenista se rebelou ficou revoltado achando que só ia trazer prejuízo, mas ele trouxe na minha leitura uma certa estabilidade para o processo do ponto de vista administrativo e jurídico, mas logo no começo dos anos dois mil aquilo começa a ser revertido. Você começa a ter mais uma vez essa quebra de consenso. Pessoas da Funai, do Ministério Público, do Ministério da Justiça, do INCRA, do IBAMA, você começa a ter muita gente que atuava diretamente de forma consensuada questionando se deveria continuar por aí. Ou seja, começou a ser preparado o terreno para o debate do marco temporal ali. Não é uma coisa de agora. Lá atrás já estava se questionando essa ideia de ocupação tradicional. A gente vai parar de demarcar a terra indígena quando? Então é assim que eu que eu interpreto um pouco a influência dos três poderes. Antes eles agiam de maneira muito consertada em fazer valer o que dizia a Constituição. Conforme o processo vai amadurecendo, vai se complexificando, as partes vão ficando com mais *know-how* sobre o que tá acontecendo e a gente começa a ver esse consenso se fragilizando nos três poderes.

Douglas O. D. Gonçalves

Sobre o decreto presidencial mil setecentos e setenta e cinco de noventa e seis, muitos estudiosos entendem como um amadurecimento do processo, trouxe mais estabilidade, melhorou a segurança jurídica do processo de demarcação como um todo, mas também coincide com um momento de decaimento nas demarcações. Como você explicaria esse fenômeno?

Cristhian T. da Silva

O efeito desse decreto ele é bastante complexo. Então uma coisa não retira a outra. Então a capacidade de regulamentar o decreto não tira o uso futuro do decreto para outros meios que não estavam previstos por uma boa fé jurídica de que iria se utilizar para um meio correto, mas que acabou se tornando um meio de obstacularizar, de impedimento. E aí mais uma vez eu acho que a interpretação positiva, ela vem a partir de uma leitura institucionalista e técnica. Seja numa leitura institucional e técnica o decreto dezessete setenta e cinco pode ser defendido como um decreto que trouxe benefícios para o processo. Ele assegurou o direito de contraditório das partes implicadas na demarcação de diferentes territórios, permitiu que essas partes apresentassem suas supostas contra-provas que fossem tecnicamente examinadas e levadas ao conhecimento jurídico que decidiria então com base nessas evidências se a terra podia prosseguir ou não. Agora, saindo dessa leitura mais institucional e indo para uma leitura mais sociológica eu tenho exemplos para dar de que o decreto dezessete setenta e cinco colaborou para esse aumento de articulação entre as partes contrárias entre si. Para se opor aos direitos dos povos indígenas. Então assim, eu acho que o decreto ao assegurar o direito do contraditório e começar a represar um conjunto de manifestações contrárias foi dando cara, nome, CPF para as partes contrárias aos direitos indígenas. De certa maneira, usando uma figura de linguagem, ele chocou o ovo da serpente. Ele fez confluir sujeitos históricos, políticos, regionais que estavam muito distantes uns dos outros e que a gente vai ver agir de maneira concertada no agronegócio, na bancada ruralista, na CPI Funai INCRA em que você está ali lidando com elites rurais diferentes.

Douglas O. D. Gonçalves

Voltando mais para esses atos específicos, qual o impacto que você avalia do decreto presidencial vinte e dois de noventa e um do Collor teve?

Cristhian T. da Silva

Fazendo uma leitura técnica institucional, eu acho que foi muito positivo o decreto. Ele deu consistência para a padronização do trabalho antropológico que de fato não havia. Você tinha relatórios antropológicos muito díspares do ponto de vista de estilo, informação, descrição da metodologia adotada. Então era muito irregular a qualidade desses trabalhos e o decreto padronizou, trouxe uma espécie de norma técnica. E isso é algo muito importante para que as coisas tenham um bom trânsito do ponto de vista administrativo e judicial. Então muitas terras indígenas conseguiram sobrepujar as contestações abertas pelo decreto dezessete setenta e cinco porque havia essa padronização técnica para elaboração dos relatórios. Os antropólogos se queixaram muito na época dessa padronização porque ela é muito contraintuitiva com o modo como os antropólogos trabalham. Mas eu acho que para todos nós que atuamos dentro do Estado foi uma contribuição importante para realização desse trabalho de um ponto de vista burocrático. Trouxe mais rigor, eu acho para leitura que a gente faz como antropólogos para esses outros agentes, que são juízes, procuradores, gestores públicos, técnicos do Ministério da Justiça, ou seja, eles reconheceram ali uma maior uniformidade no modo da gente trabalhar.

Douglas O. D. Gonçalves

Qual a sua avaliação do impacto da tese do marco temporal em dois mil e oito e do parecer número um da AGU de dois mil e dezessete?

Cristhian T. da Silva

Bom, sobre isso eu escrevi um artigo, que foi aquele da homologação da terra indígena Raposa Serra do Sol e a análise das condicionantes. Fazendo um resumo do que eu espero ter conseguido comentar naquele artigo. Para mim, o parecer da AGU, a tese do marco temporal e a homologação da Raposa Serra do Sol condicionada por parte do STF é a culminância daquele processo anterior que eu te falei de fragilização do consenso em torno dos direitos indígenas. Não é uma tese que chega lá exclusivamente pela decisão do ministro Menezes Direito do STF, é o resultado de um agrupamento anti-indígena, ruralista. É o eco de um debate que foi aberto em anos anteriores em torno do caráter originário dos direitos territoriais dos povos indígenas, da maneira de reconhecê-los e estabelecê-los. Então a tese do marco temporal chega cristalizando essa quebra do consenso sobre os direitos originários dos povos indígenas dentro dos três poderes e dentro desses setores econômicos interessados nessa questão. Então essa foi a tempestade perfeita. E foi tão perfeita que agilmente implementa com efeito de vinculação, o efeito vinculante a decisão é do marco temporal a despeito do acórdão do STF dizendo que não é vinculante.

Douglas O. D. Gonçalves

Perfeito. Muito obrigado pela disposição para a entrevista. Foi muito esclarecedor.

Silva, F. A. B. (2023) Investigador del Instituto de investigación económica aplicada (IPEA). Profesor del máster y doctorado en Derecho del Centro de Estudios Universitarios de Brasília (CEUB). Doctor en Sociología por la Universidad Nacional de Brasília (UnB). Entrevista realizada el 10 de agosto de 2023. Brasília (Brasil).

Douglas O. D. Gonçalves

Só para confirmar que você consente com a gravação da entrevista.

Frederico A. B. da Silva

Sim.

Douglas O. D. Gonçalves

O primeiro ponto seria perguntar qual a sua avaliação em relação à influência do impacto da Assembleia Nacional Constituinte para o direito dos povos indígenas.

Frederico A. B. da Silva

Olha, naquele negócio do ponto de vista jurídico a gente pode falar que a Constituição foi um divisor de águas. Ela reconhece uma série de princípios relacionados aos direitos indígenas e isso vai deslocar completamente a forma de organização institucional. Então do ponto de vista jurídico é quase um marco inicial, a Assembleia Constituinte com o reconhecimento da territorialidade, enfim, da tradicionalidade do território, com objetivos determinados inclusive de reconhecimento e homologação e daí por consequência a proteção de território indígena. Então, é um marco. Agora se a gente for falar do ponto de vista sociológico, antropológico que talvez é o que te interesse mais é um ponto de inflexão, o que acontece na constituinte resulta da formação de movimentos indígenas, de organização indígena, de uma sensibilidade da esquerda no sentido daqueles que pensam em termos de tratamento igual, não só para indivíduos, mas também para coletivos. É esse caldo ideológico. Então associando o movimento indígena e essa sensibilidade no campo político, a constituição no final das contas é uma tradução desse encontro, dessa sincronicidade entre movimento social com alguns apelos ideológicos, alguns apelos de princípios de reconhecimento de tratamento igual de proteção. Era essa a ideia: institucionalizar todos esses apelos a esses grupos minoritários. Então eu acho que é uma confluência de duas linhas de atuação: movimento social e uma sensibilidade do sistema político partidário.

Frederico A. B. da Silva

Isso não significa a resolução de problemas. A gente viu e você já sabe bem disso. A gente teve um momento de um ciclo político, daquilo que a gente chama de governos neoliberais. O Fernando Henrique, há uma controvérsia enorme sobre isso, mas é nesse ciclo que uma boa parte da intensidade, da dinâmica de reconhecimento de territórios indígenas se dá. Isso continua depois com fluxos, com dinâmicas, com ritmos diferenciados, mas a gente viu que esse período saindo da constituição e com uma série de desafios históricos relacionados a reorganização da infraestrutura econômica, da relação do Brasil com outras economias, com a questão fiscal, questão de inflação, mesmo nesse contexto que a gente acusa de neoliberal, liberal ou não, um movimento que vai de centro para centro direita, mesmo com esses valores a gente viu uma consolidação, pelo menos questão do reconhecimento, da delimitação, reconhecimento e homologação de terras. Houve pressão inclusive no gabinete presidencial, porque o FHC é sociólogo muito sensível às questões indígenas e casado com uma antropóloga também muito militante no campo não só da antropologia específica acadêmica, mas no campo da antropologia que foi capaz de politizar uma série de temas. É um pouco lenda urbana que

Ruth Cardoso também influenciou muito, direcionou muito a política de reconhecimento. É claro que eu estou dando nomes, mas esses nomes foram ilustradores das forças políticas. Então a reorganização de movimentos indígenas e a sensibilidade do sistema político partidário mais os movimentos da sociedade civil, inclusive das universidades, e a Ruth expressa uma fração desse coletivo, foram uma força política importante e associada.

Frederico A. B. da Silva

Nos governos seguintes a gente mantém um arranjo político bastante forte para garantir direitos indígenas, mas também carregando as contradições dos momentos históricos. Porque já tem uma frente de expansão econômica na direção dos territórios. A gente tem uma expansão enorme dessas frentes econômicas para a região norte. Então as contradições elas afloram. Mesmo em governos com o DNA muito mais claramente voltado para o apoio a movimento sociais, inclusive para movimentos indígenas. Mesmo com os elementos todos, a base de apoio do governo e a dinâmica econômica é de oposição ao reconhecimento dessas terras e eles estão no limite das frentes de expansão.

Douglas O. D. Gonçalves

Eu estou analisando um período muito comprido, que vai de setenta e três, do começo das demarcações lá com o estatuto do índio até dois mil e vinte e dois. Entendendo um pouco essa história de cinquenta anos, como você avaliaria o grau de autonomia da Funai em relação a demarcação?

Frederico A. B. da Silva

De uma maneira muito geral eu não sou muito capaz de fazer uma história da Funai muito precisa não. Mas o que eu vejo da Funai, e eu acho que ninguém vai ser capaz de fazer essa história. Alguns são capazes de contar alguns fragmentos dessa história. Mas o que eu vejo da Funai é que ela é um órgão que parece muito com os outros órgãos do Brasil. Ela tem baixa capacidade de execução. Ela é de implementação de política, tem uma força de trabalho absolutamente engajada com a questão da defesa de direitos. Mas ela também carrega aquelas coisas que o nosso Estado carrega. Ela é atravessada por interesses contraditórios. Também diria que são muitas Funais a depender do local de estruturação. Então é difícil falar de uma Funai genérica, mas o desempenho dos funcionários da Fundação é fundamental para a proteção dos direitos indígenas. Mas a capacidade é muito baixa. É um órgão com poucos funcionários para lidar com treze por cento do território, com condições absolutamente diferenciadas em cada território. Então, as capacidades além de pequenas, não correspondem às necessidades de monitoramento e de gestão territorial. A gente teve alguns movimentos de recuperação das capacidades da Funai, mas tudo muito frágil porque falta uma política de cargos e salários. O sindicalismo público é muito frágil também para demandar novas formas organizacionais mais sólidas. Então a dificuldade inclusive de sinalizar com salários de um nível razoável, faz com que essas pessoas entrem e por razões que não tem a ver com um engajamento pessoal no tema, mas com a organização da própria vida. Houve um processo de fortalecimento, já nos anos dois mil meados dos anos dois mil em diante, e depois a gente viu também uma perda de capacidade. Nos últimos anos, além dessa dessas dificuldades organizacionais e institucionais que tem a ver com planos de cargos, o próprio padrão salarial, etcétera. A gente também sofreu um processo enorme de assédio, com restrições orçamentárias. Então isso também foi importante para fazer mitigar o que estava sendo construído nos períodos anteriores. A Funai tem uma coisa que é também típica do Estado brasileiro. Ela é atravessada por interesse privados, então para funcionar em muitas situações ela depende uma série de apoios externos, depende de fazer alianças com agentes externos, porque ela não funciona no vazio, ela funciona no território concreto. E os funcionários tem que lidar com

atores diversos, sempre com risco de violência, em muitas situações com ameaças e muitas situações com territórios atravessados também por interesses econômicos. Então, tudo isso faz com que a capacidade de atuação no sentido forte de um estado administrativo com potência, capacidades políticas, operacionais e econômicas dificulte essa atuação.

Frederico A. B. da Silva

Então a gente vai ter ciclos. Agente pode até dividir: o ciclo de construção de uma Funai orientada para princípios de proteção, porque antes existia uma coisa de integração. Depois, no início do pós-Constituição tem toda uma discussão de organização das várias políticas, como elas iam se relacionar com a Funai. Então saber quais seriam as funções competentes da Funai divididas com outros órgãos, com o MEC e a saúde, com o MMA. Então todas essas coisas exigem capacidades. Não só de capacidade de atuação direta, mas também de capacidade de coordenação com outros órgãos. Depois é a fase de instauração e desenvolvimento das políticas públicas com poucos recursos de mobilização interna.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação a influência dos três poderes: Judiciário, Legislativo e Executivo na questão territorial dos povos indígenas. Como é que você avaliaria essa influência dos poderes do Estado?

Frederico A. B. da Silva

Então, existe uma dificuldade enorme aí. O legislativo é o ponto sensível e com o qual o executivo nesse caso tem que lidar. E aí existem algumas estratégias que limitam o ímpeto, a atividade do legislativo, mas tudo depende inclusive das regras do próprio legislativo. Então, por exemplo, eu me lembro que teve um período que se discutiu um estatuto para que ele fosse para o Legislativo e ele fosse a referência para discussão de todos os temas indígenas. A estratégia era um pouco para limitar os ímpetos de mudanças na legislação que fossem contrárias a empresas indígenas. Então essa foi uma estratégia. Mas a conjuntura muda, as suas políticas antagônicas, os interesses, elas ganham força e aí as iniciativas legislativas elas passam a seguir um ritual um pouco diferente. Então o legislativo a partir de um certo momento passou a ter um ímpeto de legislar e de criar facilidades para que os direitos indígenas fossem fragilizados. Então a gente tem várias legislações aí, eu não vou me lembrar de uma específica, mas várias legislações inclusive no campo do meio ambiental que por fragilizarem os mecanismos de proteção ambiental em geral acabam por fragilizar também os territórios indígenas.

Frederico A. B. da Silva

E essas discussões sobre o marco temporal, que está no Supremo. Eu acredito que isso vai ser mudado. Eu acho que é uma leitura equivocada da constituição. É uma leitura equivocada inclusive do que foi dito na questão da Raposa Serra do Sol. Mas eu acho que o judiciário cometeu alguns deslizes que eu acho que vão de alguma forma ser revertidos. Agora eu tenho um papel também fundamental ali dos órgãos associados ao executivo a AGU que tem posições de aplicação do marco temporal que também foi equivocada, mas defendeu e teve o desdobramento também na fragilização do processo de demarcação de homologação de terras. Então a gente está lidando sempre com esses movimentos contraditórios. muitas vezes não são só interesses intencionalmente contra indígenas, mas são leituras equivocadas inclusive do texto legal. Não é esse o caso da AGU por exemplo. Eu imagino que isso tenha sido alvo de caso pensado, a interpretação equivocada. No final das contas politicamente a gente pode dizer que são “erros de interpretação” e que atendem interesses que não são exatamente aqueles interesses protetivos dos direitos indígenas. Então tem todo esse movimento.

Douglas O. D. Gonçalves

Sobre o decreto presidencial mil setecentos e setenta e cinco, que foi o decreto do FHC. Qual é a sua visão sobre o impacto desse decreto?

Frederico A. B. da Silva

Eu não sou da área do direito, mas eu vou te contar as minhas impressões. Quando veio o decreto, eu achei muito estranho. Eu achei estranho sobretudo porque veio no governo do FHC e eu sempre imaginei FHC como um defensor. Então na época me soou muito mal essa história que abria uma janela, uma possibilidade de resistências de interesses vários, mas sobretudo interesses econômicos. Lícitos ou ilícitos não importa muito porque abriu, me parecia abrir, uma possibilidade de fragilização da garantia desse direito. Historicamente esse meu medo ele não se realizou. Ele não ganhou forma na realidade nesse processo continuado. Me parece que do ponto de vista jurídico inclusive fortaleceram os processos de demarcação até a homologação. Acho que criou uma posição de defesa inclusive de todo o processo de forma adequada. Eu não sei caso a caso. Talvez caso a caso isso pode ter gerado uma série de discussões, de limitações e tal, inclusive estratégicas com relação ao tamanho das terras que foram limitadas e tal, mas no agregado me parece que gerou uma posição de força. Todos acabam sendo legitimamente ouvidos. E você acaba por acomodar os diferentes interesses a partir desse processo contraditório. Parece que não gerou o que parecia que ia gerar. Até no início me arrepiou os cabelos. Eu fiquei bastante preocupado achando que ia fragilizar direitos. Mas eu acho que no final do ponto de vista histórico o meu medo foi um erro. A gente não tinha muita razão eu acho que foi até bom para fortalecer o processo de reconhecimento territorial.

Douglas O. D. Gonçalves

Como você avalia o desempenho das demarcações perante as mudanças de presidentes da República e também de contexto no país?

Frederico A. B. da Silva

Olha, eu que o ânimo mesmo, vamos dizer assim, o ânimo histórico para realizar as demarcações, o Fernando Henrique encontrou um espaço enorme, com uma janela enorme de possibilidades para fazer essa demarcação. O governo Lula, por exemplo, num primeiro momento ele vai no ritmo do processo de demarcatório. Mas depois a grande aliança e o que acontece em termos do agronegócio que intencionava se expandir tem a ver com a conjuntura. A gente pode dizer que era um momento de abertura para expansão do agronegócio, para processos de exportação de commodities, não era conjuntura para demarcar. O êxito do governo Lula é um limite para os processos de demarcação de terra indígena. A gente teve um presidente da Funai muito interessante, muito alinhado com a proteção de direitos indígenas, mas o governo Lula como um todo tinha que lidar com a expansão da exportação de commodities.

Frederico A. B. da Silva

No governo Dilma é o contrário. É crise, já é uma outra conjuntura sobretudo no segundo mandato. A necessidade dos mercados internacionais diminui. Não é um governo muito afeito a questões relacionadas a diversidade, a ideia de desenvolvimento. Tivemos dois governos com uma volta a concepções de desenvolvimento muito antigas. O governo tinha uma forma pensar em grandes obras, então é uma maneira de pensar o desenvolvimento muito antiga. Eu não sei o quanto isso impacta nos processos de homologação. No governo Dilma em diante eu acho que tem uma contradição muito exposta, economia para baixo, a base de apoio muito dissidente. Nesse tipo de política, a Dilma faz uma virada à direita muito forte. Ela já tinha uma

concepção muito antiga de indústria, de desenvolvimento baseado em grandes obras. Eu acho que isso paralisa as instituições.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação ao governo atual, a partir de dois mil e vinte e três. Como é que você enxerga a entrada maior dos indígenas no Congresso Nacional e também a criação do ministério dos povos indígenas?

Frederico A. B. da Silva

Eu estou olhando com uma expectativa positiva enorme. Ao mesmo tempo como é do meu feitio eu acho que a gente tem desafios inclusive um desafio enorme colocado pelo ministério indígena. Todo mundo acha muito bom. Eu acho que é uma dificuldade que podia ter sido evitada. Eu acho que o fortalecimento da Funai é muito mais importante do que a presença de um ministério. Então a gente vai ter um problema muito grande que é como fazer com que Funai e o ministério funcionem de forma harmoniosa. Então tem um monte de desafios do ponto de vista institucional. Eu não sei o quanto isso vai impactar no processo finalístico que é a proteção de território. Mas eu imagino que isso vai impactar aí de forma forte. As dificuldades que a gente tinha de identificar, demarcar, fazer o laudo, etcétera, até algum lugar eu acho que eles continuam, mas eles se acumulam com a necessidade de construção institucional. Eu não sei como é que eles vão resolver isso. Criar um ministério do zero, demanda muita energia, muita conversa de grupos que são muito diferentes, que nunca conversaram. Eu não sei como é que vai ser isso, mas eu imagino que vai ser desafiador.

Douglas O. D. Gonçalves

Perfeito. Muito obrigado pela entrevista.

Villares, L. F. (2023) Procurador General de la Fundación Nacional de los pueblos indígenas (Funai) entre 2005 y 2007. Entrevista realizada el 21 de junio de 2023. Brasília (Brasil).

Douglas O. D. Gonçalves

Só para reiterar que você concorda com a gravação, para deixar registrado.

Luiz F. Villares

Sim.

Douglas O. D. Gonçalves

Como foi a sua experiência como procurador geral da Funai? Como era o contexto político daquela época e como foi trabalhar lá na Funai?

Luiz F. Villares

Deixa eu tentar ver se eu me recordo mais um pouco. Porque já faz tempo já. Bom, o contexto político primeiro. Era o primeiro ano do governo Lula. Tinha uma esperança bastante grande de ter um aumento da atividade da união na demarcação das terras indígenas porque era o primeiro governo de esquerda que geralmente é mais permeável às demandas dos povos indígenas e mais próximo da defesa dos direitos dos povos indígenas. Mas também por outro lado naquele contexto o poder executivo é só um dos atores que estão envolvidos numa demarcação de terra indígena ou enfim numa política fundiária mais ampla no território brasileiro. Já tinha vindo de um governo do Fernando Henrique que era um governo de centro, centro direita, talvez centro, enfim, centro esquerda depende de onde você se coloca. Mas é um governo que tinha não só ele, mas como os anteriores tinham de alguma forma implementado uma política que está prevista na constituição, da demarcação. Tanto no governo Collor quanto no governo Itamar e provavelmente no Fernando Henrique acho que teve uma das demarcações mais importantes de territórios indígenas, especialmente na Amazônia, mas em outros lugares também e que se inseriam dentro de um contexto já mais antigo do estado brasileiro de ter uma política pública para demarcação de terras dos povos indígenas.

Luiz F. Villares

O desenvolvimento das demarcações é um desenvolvimento lento, que depende de orçamento, depende de pessoal, depende de recursos técnicos e também de outras questões políticas, mais amplas. Quando eu cheguei especialmente tinham alguns processos mais delicados e alguns mais emblemáticos. Sobretudo a grande terra indígena emblemática nesse período era a Raposa Serra do Sol. Mas também tinham as terras Guaraní Kaiowá, do Mato Grosso do Sul. Antigamente no Mato Grosso do Sul não havia muitas fazendas de gado. O aproveitamento do território era menos intensivo e aí da década de noventa para frente aquele aproveitamento foi se intensificando, o preço das terras foi crescendo, veio a lavoura mecanizada tanto de cana de açúcar quanto de soja e mais a produção de milho o próprio gado também se intensificou e aí foi empurrando os guaranis e as próprias florestas foram sendo desmatadas e isso foi acirrando mais os conflitos e mais essa reivindicação dos territórios. E a constituição de oitenta e oito vem com o texto que ainda reafirma mais esse direito de demarcação dos povos indígenas e começa todo um movimento social, uma luta ali que também é encampado pela igreja católica. Tem todo um contexto então político que traz uma complexidade ali no Mato Grosso do Sul.

Luiz F. Villares

Já a Raposa Serra do Sol era outra demarcação, num contexto amazônico, mas um contexto de cerrado mais peculiar ali em Roraima. Era uma terra ocupada já por uma pequena cidade que

era Pacaraima, bem na fronteira com a Venezuela. Uma faixa de fronteira ali que trazia a contrariedade dos militares para demarcação principalmente numa região onde você tem o mesmo povo indígena claro que grupos diferentes, mas um do mesmo povo habitando os dois lados da fronteira tanto na Venezuela quanto no Brasil. E aí tem um contexto de aproveitamento lá também do cerrado mais intenso como Mato Grosso do Sul, mas lá principalmente com lavoura de arroz e alguns fazendeiros encabeçados lá por um político local que tinha suas fazendas dentro da terra indígena. Então isso gerava todo um caldo de contestação da demarcação. Mas era um emblema como a última grande terra indígena a ser demarcada e justamente não foi demarcada porque essa complexidade um pouco maior do que as terras que já tinham sido demarcadas na Amazônia que eram terras menos invadidas, menos habitadas, de povos que tiveram suas reivindicações de demarcação e de reconhecimento territorial já atendidos.

Luiz F. Villares

Então quando eu cheguei lá tinha essas duas preocupações e uma série de outros processos que aconteciam e que a procuradoria andava seus pareceres e analisava é que se o procedimento tinha sido desenrolado de uma forma correta, tinha cumprido os requisitos. Especialmente na raposa tinha uma decisão judicial da Justiça Federal se eu não me lembro era do TRF, mas enfim. No segundo ano do governo tinha uma vontade do ministério da justiça, eu acho que ele próprio presidente da república, do Lula tinha uma vontade muito forte de resolver o caso. Era para trabalhar naquele caso com mais urgência. Para tentar reverter a medida ou ter uma saída para aquilo e aí a gente achou uma saída que era demarcar a terra inteira menos a sede do município, então como se fizesse uma exclusão ali da do da área urbana do município. Não era nem do município inteiro, mas da área urbana do município. Então a gente propôs, a Funai propôs para o ministro e ele editou uma portaria reconhecendo o território e mandando demarcar, e rapidamente a gente Funai demarcou aquela área porque já estava demarcada toda a terra indígena já no trabalho que já tinha sido feito num decreto anterior. O presidente da república num ato comemorativo demarcou a área, reconheceu a área para os povos indígenas que residiam ali.

Luiz F. Villares

Então ali você tem, eu acho, que o começo da organização dos militares com contra um governo do PT mais organicamente ali, que foi até expressado pelo general Heleno que era lá o comandante da região da Amazônia e que deu umas declarações depois da homologação da Raposa Serra do Sol mostrando sua contrariedade, mostrando a contrariedade de parcela das Forças Armadas. Mas enfim foi feita a ação no Supremo, foi reconhecida depois do julgamento daquela ação do supremo. Lá se inventaram as condicionantes, o marco temporal que até hoje a gente está tentando puxar a corda de outro lado. De certa forma teve vários marcos na história do judiciário. Vários marcos de várias ações que são decididas de tanto em tantos anos. Eu arrisco falar de dez em dez anos ou quinze em quinze anos que pegam uma das terras indígenas reconhecidas e o Supremo revisita as suas decisões para até hoje sempre para reconhecer a política de demarcação. Não sei se fazem isso porque os ministros mudam aí e esquecem dos outros processos ou se fazem isso para reafirmar que o estado brasileiro deve reconhecer como está sempre na constituição. Enfim, é uma luta de definição do território que vem de muito tempo e vai para muito tempo. Falar de território e de ocupação é uma coisa dinâmica.

Luiz F. Villares

Acho que no julgamento da raposa Serra do Sol tentou-se ali acomodar alguns interesses, que era algumas preocupações das Forças Armadas, algumas preocupações do setor agrícola, produtivo e claramente dos povos indígenas. como os maiores beneficiários da política pública.

E aí fizeram aquele acórdão que tem dezoito condicionantes lá tem: sobre estradas, energia elétrica, coisas que as vezes nem estavam na Serra do Sol, mas que foram para dar um recado para outras terras indígenas que tinham problemas como linhas de transmissão, usinas, estradas.

Douglas O. D. Gonçalves

Você menciona que na época do Collor, do FHC houve uma demarcação mais intensa. Um maior número de terras indígenas demarcadas e por hectares também, um quantitativo maior. Por que existiu esse momento? Você enxerga que é por essa facilidade de demarcar as primeiras terras indígenas? E a proximidade com a constituinte criou um contexto político diferente? Você também mencionou o acirramento do conflito com o agronegócio, a expansão do agronegócio. Então você também enxerga que naquela época era mais fácil porque a frente do agronegócio não estava tão avançada por essas por essas zonas?

Luiz F. Villares

Um pouco disso tudo. Eu acho que tem uma proximidade da constituição que faz intensificar os pedidos de reconhecimento de territórios e tem uma facilidade da ocupação territorial que em muitos lugares foram reconhecidos porque não estavam perto da fronteira agrícola que estava se interiorizando para Amazônia. A ocupação da fronteira agrícola se intensificou nas terras. E aí tem uma história de marcha para ocupação da Amazônia, do Cerrado. Um aumento na capacidade agrícola da soja e do milho, dessas regiões serem produtivas. Vale lembrar que deu certo as técnicas que fizeram com que o agronegócio fosse se interiorizando, fosse mais produtivo nessas regiões. Então também tem isso e um crescimento da população também que foi piorando as condições para a demarcação.

Luiz F. Villares

Hoje a gente está vivendo um aumento no preço do ouro então também tem uma invasão de terra indígena porque o preço do ouro nunca foi tão caro. Existe uma série de questões que colocam obstáculos desde lá na Constituição. Esses obstáculos vão sendo cada vez mais fortes no reconhecimento das terras indígenas. Na época do Collor teve a ECO 92 então o reconhecimento da terra indígena foi uma forma do governo Collor se colocar como um governo protetor da natureza e dos povos indígenas. Então usou isso como propaganda para enfrentar os militares naquela época e usou isso como propaganda para promoção do seu governo. Então, a trajetória das demarcações caminha de uma forma não tão linear assim. Às vezes tem um salto em algumas determinadas demarcações e às vezes uns refluxos por algumas outras coisas, por governos etc. Eu acho que o maior refluxo que teve foi no governo de Temer, e depois ainda mais no governo Bolsonaro.

Douglas O. D. Gonçalves

Eu achei interessante esse ponto que você trouxe da Eco 92 porque eu queria também entender um pouco dessa influência internacional. Você acha que o pressionamento internacional foi importante para o andamento das demarcações?

Luiz F. Villares

Eu acho que está relacionado, claro. Sempre tem uma pressão internacional. Acho que é uma questão, que os órgãos de direitos humanos internacionais sempre questionam o governo brasileiro e as ONGs também que questionam o governo brasileiro e tentam fazer com que o governo faça a sua a sua tarefa, mas eu acho que o Brasil sempre é um pouco um país que desdenha do cenário internacional, ensimesmado. Quando eu me envolvi profissionalmente com a questão, a pressão internacional existia, mas não era a maior pressão. Certamente a

pressão das ONGs nacionais e principalmente do movimento indígena era muito maior do que do que qualquer outra pressão.

Luiz F. Villares

Os índios tiveram que tiveram uma organização muito grande. Eles constituíram suas organizações e fortaleceram suas organizações e reivindicaram a demarcação e fizeram todo o movimento político. Claro, ajudado pela igreja católica que lá que dava bastante suporte, vamos dizer assim, pelas ONGs do sudeste de defesa da Amazônia e do meio ambiente também. Com apoio de organizações indígenas que depois da constituição brasileira começaram a nascer no Brasil inteiro e começaram a se reunir na COIAB, na COIME, nas diversas organizações regionais e nacionais, e no movimento indígena lato sensu.

Douglas O. D. Gonçalves

Para a Funai nos processos de demarcação, você acha que tem uma influência orçamentária grande?

Luiz F. Villares

Quando eu estava na Funai era uma discussão muito grande a discussão da abertura dos grupos de estudo, era uma discussão que envolvia orçamento. Você tem uma série de terras reivindicadas e aí a Funai escolhia abrir grupos de estudo para determinadas terras que ela achava que era mais fácil de reconhecer ou que tinha um caminho mais livre e não se ia conseguir abrir todos os grupos. Primeiro porque não tinha tanta gente especializada para fazer isso. Mas eu acho que sobretudo porque não tinha orçamento e capacidade. Não só orçamento, mas capacidade do próprio órgão de organizar e gerir aquela série de demarcações que eram necessárias.

Luiz F. Villares

A queda da Marina Silva em 2008 e ao mesmo tempo a ascensão da Dilma como expoente candidata a sucessão do Lula, foi uma escolha do Lula pelo caminho que também era uma escolha com reflexo na demarcação de terra indígena. O Congresso estava sendo mais refratário ao governo do PT e também existiu um fortalecimento dos representantes do agronegócio que também vai crescendo durante essa época. Existe uma organização do agronegócio que vai nessa época tomando um sentido de fortalecer e de enfrentar não só a demarcação de terra indígena, mas toda a organização fundiária que se pretendeu fazer. Então você tem esse interesse, essa entrada do agronegócio mais forte na política oficial. Houve depois a mudança do código florestal de ocupação e de proteção do meio ambiente, das reservas legais, uma série de legislações que foram modificadas porque o agronegócio foi ganhando mais poder no congresso e assim colocando sua agenda que é do poder fundiário.

Douglas O. D. Gonçalves

Você mencionou um aspecto bem interessante sobre o STF que há mais ou menos um ciclo para a questão territorial ser requestionada e analisada. No Brasil você acha que o Judiciário, que o STF tem uma visão alinhada aos interesses dominantes ou você acredita que existe uma influência política forte também nessa questão?

Luiz F. Villares

Eu acho que o STF desde que eu acompanho profissionalmente, do governo Fernando Henrique para frente tem certamente uma maioria de integrantes que vem das classes jurídicas urbanas, maioria do sudeste, mas tem uma composição ali heterodoxa, vamos falar assim. Tem gente de outros estados e tem gente também que é ele ligada ao interior do país enfim tem um pouco de

tudo ali. Se pegar por exemplo um dos principais ministros hoje desde Fernando Henrique, o Gilmar Mendes. Ele é do Mato Grosso, um cara que é de família do interior do Mato Grosso, de Diamantina. Uma família que tem fazenda. Então assim, por mais que seja uma pessoa urbana ele vem do interior onde a forma de pensar é uma forma voltada para a produção agropecuária. Gente que acha que mato era um uma coisa para derrubar e substituir por lavoura e apropriar aquela terra que não era de ninguém, que índio era uma gente folgada, que não trabalhava, que enfim todo aquele imaginário que a gente sabe mais ou menos que as pessoas pensam.

Douglas O. D. Gonçalves

Em relação a alguns atos específicos, vou mencionar aqui com você dois decretos presidenciais: o vinte e dois de noventa e um do Collor, que foi o decreto que regulamentou como ia ser o processo de maneira mais especificada e o decreto mil setecentos e setenta e cinco de noventa e seis do FHC. Qual a sua avaliação sobre esses decretos presidenciais?

Luiz F. Villares

O que eu leio é que na época teve uma contrariedade muito grande do movimento indígena e do movimento indigenista ao decreto porque colocava contraditório, dava mais passos ali no procedimento que era um procedimento bem simples e que ia obstacularizar a demarcação das terras indígenas, mas eu acho que o decreto teve sua relevância. Talvez o FHC tenha tentado dar uma baliza maior, processualmente falando no processo da demarcação. Até porque esses procedimentos acho que depois do Fernando Henrique já no governo Lula eles começaram a ser muito questionados na justiça. E aí pelo que eu via na época era uma série de decisões favoráveis para demarcação do das do reconhecimento das terras que falavam que se baseavam que o decreto dava oportunidade para o contraditório. É um decreto que respeitava a constituição e que respeitava o estatuto do índio. Então tinha um reconhecimento do poder judiciário que o decreto garantia o contraditório no processo e que isso era um fator importante para aquele procedimento.

Luiz F. Villares

O decreto do Collor também, pelo o que eu lia, deu uma organizada no processo e se tornou um procedimento menos questionável do ponto de vista da justiça. Então acho que foram importantes. Tanto que depois todas as reformas do decreto 1775 foram também questionadas porque o movimento indígena e indigenista já falava que o decreto 1775 já era suficiente, que era adequado e que definiu o procedimento de uma forma bastante interessante. Eu acho que é menos pelo decreto em si, mas mais pelo contexto ali.

Douglas O. D. Gonçalves

No seu livro “Direito e povos indígenas” você menciona sobre o papel do STF como legislador positivo. Eu gostaria que você comentasse um pouco sobre esse ativismo que todo mundo defendia.

Luiz F. Villares

Na época era sempre defendido o ativismo judicial num sentido de o judiciário reconhecer direitos contra majoritários; reconhecer direitos de minorias, direitos humanos, etcétera. Isso era o que o neoconstitucionalismo perseguia: o judiciário como indutor de direitos humanos, não o contrário. A Constituição já questionou isso lá atrás assim, você tem uma produção na interpretação da norma que varia conforme o tempo, mas não pode se afastar tanto do que a norma está dizendo ali. Não pode criar situações diferentes do que a norma está dizendo. E eu acho que a Raposa criou isso.

Douglas O. D. Gonçalves

Você avaliaria o efeito nocivo do marco temporal mais como uma influência política de desinteresse ou falta de interesse em cumprir a constituição?

Luiz F. Villares

Na época do FHC e do Collor existia uma agenda mais alinhada ao cumprimento da constituição. Eu acho que depois da constituição, desde oitenta e oito até Lula dois, tinha uma agenda de cumprir a constituição. Ainda que no FHC já tenham dado alguns passos para reforma de coisas importantes da constituição. Mas acho que mais recentemente tem um movimento de adequar a constituição para o que se faz, não ao contrário. Então tem uma série de reformas que colocaram, mudanças constitucionais para adequar a constituição, e aí não só em questões indígenas muito além disso até em questões orçamentárias de procedimentos legislativos e reformas da previdência e seguridade social, que foi moldando a constituição para uma restrição do que se encontra presente na realidade. Depois vem o governo Bolsonaro que é um governo que descumpra a constituição, não é que não discute o que está na constituição, ela simplesmente descumpra a Constituição. O governo descumpra a constituição e o judiciário descumpriu a constituição também porque o judiciário não faz nada para que o governo cumpra tome e faça o seu papel. Sucessivamente o judiciário evita a discussão do marco temporal que é uma discussão que vem lá da Raposa, mas que no governo Temer e no governo Bolsonaro tem uma série de medidas regulamentares, como o Parecer da AGU, portarias da Funai, uma série de medidas infralegais que tentam restringir o que está escrito na Constituição, mas mais do que isso um governo que a par disso declara que não vai cumprir a constituição e não cumpre em quatro anos a constituição.

Douglas O. D. Gonçalves

Você mencionou o parecer da AGU, o parecer número um de dois mil e dezessete. Esse parecer marca um momento em que se parou completamente de demarcar terras indígenas. A que contexto, ou medida você atribui essa mudança?

Luiz F. Villares

Eu acho que o contexto de golpe contra Dilma é um golpe contra as políticas de esquerda e aí o Temer com um governo de direita preparatório para um governo Bolsonaro, fascista. Já nessa época o parecer da AGU de dois mil e dezessete foi um obstáculo infralegal para não se ter mais demarcação de terras indígenas e acho que é bastante claro. É claro que o governo Temer ainda bastante não um pouco tímido também não poderia ser tão arrojado na sua agenda em certo sentido. Mas foi claramente uma forma infralegal de ter um obstáculo para demarcação de terra indígena. E desde ali óbvio que a demarcação não existiu mais. Tem outra questão que são os cortes no orçamento também acho que dois mil e dezessete para frente a Funai teve seu orçamento diminuído. Todos os órgãos do estado, órgãos ambientais principalmente, órgãos indianistas e todos os que tinham políticas cumpridoras dos direitos sociais na constituição foram absolutamente atingidos pelos cortes orçamentários que o Temer fez.

Douglas O. D. Gonçalves

Muito obrigado pela entrevista, Luiz.