

Fatores explicativos das demarcações de terras indígenas: uma revisão de literatura¹

Leonardo Barros Soares^I 

Catarina Chaves Costa^{II} 

Marina de Barros Fonseca^{III} 

Victor Amaral Costa^{IV} 

Introdução¹

O Capítulo VIII da Constituição de 1988 e seus artigos 231 e 232 asseguram aos povos indígenas brasileiros o direito de terem seus territórios² de ocupação tradicional reconhecidos pelo Estado brasileiro. Existem, atualmente, 724 Terras Indígenas (TIs) em diversos estágios de demarcação no Brasil, abrangendo 117.067.410,7494 hectares, cerca de 13% do território nacional, o que coloca o país como um dos estados nacionais com maior extensão reconhecida como de ocupação tradicional em todo o mundo³. Destas TIs mencionadas, 487 já estão regularizadas, ou seja, já passaram por todos os estágios do rito demarcatório levado a cabo pela Fundação Nacional do Índio (Funai) e o Ministério

da Justiça e da Segurança Pública (MJSP)⁴. Em conjunto com o México, o país responde por 67% do território reconhecido como de ocupação tradicional da América Latina e, em nível global, está ao lado de países como China, Canadá e Austrália, que dominam o ranking (RRI, 2015).

A conclusão de um processo demarcatório tem um grande impacto direto sobre a vida dos povos indígenas, que passam a ter o reconhecimento oficial do estado brasileiro de uma base territorial necessária à manutenção de sua forma tradicional de vida, seus costumes e suas atividades econômicas. No entanto, pouco se sabe sobre os elementos que explicam a finalização de um processo desse tipo. Quais os fatores explicativos elencados pela literatura especializada para a emergência de uma TI reconhecida em

- 1 O presente artigo é um dos produtos da pesquisa intitulada “Política de Reconhecimento Territorial Indígena no Brasil: Atores, Instituições e Processos”, em curso na Universidade Federal do Pará (UFPA) para o biênio 2020-2021, coordenada pelo primeiro autor. Uma primeira versão foi apresentada no evento projeto Mirantes da FACS da Universidade Federal do Pará no dia 2 de julho de 2020 e nos seminários virtuais do LAGERI da UnB em 28 de agosto de 2020. Agradecemos aos comentários dos participantes, ressaltando que os eventuais erros continuam sendo inteiramente de nossa responsabilidade.
- 2 Há uma extensa bibliografia nos campos da antropologia e da geografia discutindo as distinções entre terra e território que não podem ser abordadas nesse trabalho devido ao seu escopo exíguo.
- 3 Seguimos aqui o registro constante do sítio eletrônico da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>.
- 4 Nos debruçaremos com mais vagar sobre esse processo na seção seguinte deste artigo.

^IPrograma de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal do Pará (UFPA) – Belém (PA), Brasil. Email: leobarros@ufpa.br

^{II}Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Pará (UFPA) – Belém (PA), Brasil. Email: catarinachaves26@gmail.com

^{III}Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional (UFRJ) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil. Email: marinafonseca.b@gmail.com

^{IV}Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) – São Carlos (SP), Brasil. Email: costantropos@gmail.com

Recebido em: 08/07/2020. Aprovado em: 18/05/2021.

caráter final pelo poder público? Seria a pressão exercida pelos próprios povos indígenas em nível local por meio de organização de protestos um elemento importante para sua conclusão? Ou, alternativamente, o estabelecimento de redes de cooperação entre povos indígenas e agentes da burocracia indigenista para a agilização dos prazos e procedimentos? Ou, ainda, as demarcações têm mais a ver com dinâmicas internas ao jogo político praticado em Brasília e menos com a organização e mobilização dos demais atores envolvidos nos processos?

Visando suprir essa lacuna, o presente artigo realiza uma ampla revisão bibliográfica sobre o tema das demarcações territoriais indígenas no Brasil, de modo a buscar discernir, nos estudos consultados, possíveis explicações para o fenômeno demarcatório. Nosso intuito é o de sistematizar as respostas dadas à essa questão pelos estudiosos da política indigenista brasileira em diversos campos disciplinares, com destaque especial para o campo da antropologia. Ressalte-se que pretendemos descrever as variáveis encontradas e não explicitar seu funcionamento causal, pois entendermos que esse tipo de estudo demanda uma estrutura focada em estudos de casos concretos com vistas ao discernimento de mecanismos causais, algo fora do escopo aqui abarcado (Gerring, 2006, 2012; Gerring; Thomas, 2011; Rezende, 2011, 2017).

O trabalho se estrutura da seguinte forma. Na sequência desta introdução apresentamos um breve histórico do desenho da política de reconhecimento territorial indígena no Brasil, desde seus primórdios até seu formato contemporâneo. Depois, entramos especificamente

em nossos achados de pesquisa, destacando as variáveis apontadas pela literatura sobre o tema como de especial interesse para a explicação do fenômeno demarcatório no Brasil. Por fim, traçamos algumas conclusões que apontam para a agenda de pesquisa decorrente dos possíveis desenhos de pesquisa para operacionalizar sua utilização.

A política de demarcação de terras indígenas no Brasil: aspectos históricos e normativos

De início, é importante conceituarmos a política indigenista como uma construção que perpassa a história do Brasil, desde seus primórdios coloniais até nossos dias (Rangel, 2015). Seguindo a diferenciação proposta por Lima (1995) entre indigenismo e política indigenista, o primeiro diz respeito a um conjunto de ideias relativas à incorporação dos povos indígenas aos estados nacionais, ao passo que a segunda se define por seu caráter prático de medidas tomadas pelos poderes do estado para concretizar seu objetivo assimilacionista. Mais especificamente, neste artigo, concebemos a política indigenista como um conjunto de políticas públicas do Estado brasileiro voltados para o atendimento dos povos indígenas que residem dentro do território do Estado Nacional brasileiro. Nos ocuparemos aqui somente da política de reconhecimento de territórios indígenas, ou seja, a política por meio da qual o Estado brasileiro reconhece o direito originário dos povos indígenas a terras ocupadas por eles de modo tradicional⁵.

5 É importante salientar que a noção de “territórios de ocupação tradicional” abrange um amplo leque de modos de ocupação territorial, como terras indígenas, territórios quilombolas e reservas extrativistas. O termo “tradicional” aqui não se refere especificamente a territórios de ocupação imemorial e às práticas sociais localizadas em um passado longínquo. Ao não resumir o tradicional a algo deslocado da realidade atual, é possível incorporar reivindicações do presente com identidades coletivas construídas historicamente e que são redefinidas situacionalmente, podendo, assim, a noção de terras tradicionalmente ocupadas abranger uma infinidade de formas de existência coletiva e relações com a terra. Podemos entender, então, que a ocupação permanente de terras e suas formas intrínsecas de uso caracterizam o sentido peculiar de tradicional (Almeida, 2008).

As tentativas de estabelecer marcos legais que ajudem a mediar as relações entre os povos indígenas e a sociedade colonizadora são antigas. A primeira iniciativa nesse sentido é o Alvará Régio de 1680, no qual a coroa portuguesa reconhecia os indígenas como ocupantes originais da terra. Seis anos após a edição dessa primeira normativa é estabelecido o Regimento das Missões, que concede aos missionários portugueses o direito de tutela dos povos indígenas. A política aplicada pelos missionários foi baseada nos descimentos de indígenas para as Juntas das Missões, onde seriam aculturados e convertidos ao catolicismo. As relações com os povos indígenas ficaram a cargo exclusivo da igreja católica até a publicação do Diretório dos Índios, também conhecido como Diretório Pombalino, em 1755 (Moreira Neto, 1988; Perrone-Moisés, 1992). Perrone-Moisés (1992, p. 115), definiu esse período como marcado por um arcabouço jurídico “contraditório, cambiante e hipócrita”.

O período imperial, por sua vez, foi marcado pela transição do interesse das elites coloniais pela mão-de-obra indígena para a posse de seus territórios (Cunha, 1992). Ademais, em seu início, a legislação concernente aos povos indígenas tinha um caráter politicamente pobre e era, em larga medida, *ad hoc* (Cunha, 2009). A Lei de Terras de 1850 é, sem dúvida, a mais relevante delas. Essa é a primeira lei sobre propriedade territorial no Brasil, facilitando com que terras tradicionalmente ocupadas por indígenas fossem consideradas devolutas, ou seja, parte de um patrimônio de propriedade do império. Ações baseadas nessa legislação causaram reflexos que são visíveis até hoje ao criarem uma discussão sobre a validade dos títulos de posse de diversas fazendas que se encontram sobrepostas a terra reivindicadas como de ocupação tradicional indígena. Toda essa legislação era fortemente carregada pela ideia de que os indígenas futuramente desapareceriam, acreditando na eficácia de políticas integracionistas e de incentivo à miscigenação.

A virada do século XIX para o século XX e a Proclamação da República trouxeram consigo a importância do estabelecimento de uma relação entre os povos indígenas e o estado nacional pautada pela necessidade de consolidação das fronteiras do país e a colonização de seu vasto interior. Em 1910 é fundado o Serviço de Proteção ao Índio e Localização dos Trabalhadores Nacionais (SPILTN) que, em 1917, torna-se somente o SPI (Serviço de Proteção ao Índio). Essa organização desenvolveu as linhas-mestras de sua interação com os povos originários ao longo de cinco décadas sob o signo da tutela e do controle até sua extinção em 1967 e sua substituição pela Fundação Nacional do Índio (Funai), instituição tradicionalmente vinculada ao Ministério da Justiça (Lima, 1995; 2011; Mattos, 2011).

Os principais marcos legais da atualidade que versam sobre terras indígenas são a Lei 6.001/73, que dispõe sobre o Estatuto do Índio, e o artigo 231 da Constituição Federal de 1988. Na Constituição é reconhecido aos indígenas o direito originário sobre as terras tradicionalmente ocupadas, definindo-as como aquelas que são habitadas em caráter permanente e imprescindíveis para a reprodução da vida física e cultural desses povos. Já o Estatuto do Índio aborda várias questões além daquelas referentes à demarcação territorial, porém, é importante destacar que logo no primeiro artigo é explicitado o propósito de “preservar a sua cultura e a integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional”. Os princípios integracionistas e de tutela são centrais na construção do Estatuto que se encontra em vigor até hoje, tendo essas políticas efeito direto nos fatores que influenciam a demarcação de terra como veremos mais à frente, pois, é visto por muitos que o indígena “integrado à comunhão nacional” perde seu status enquanto indígena e, com isso, o seu direito ao território tradicionalmente ocupado.

Na Tabela 1 é possível encontrar um panorama resumido das principais legislações dos períodos colonial, imperial e republicano concernentes aos povos indígenas e suas terras.

Tabela 1. Legislação brasileira sobre terras e povos indígenas entre 1680-1988.

| Legislação | Conteúdo |
|---|---|
| Alvará Régio 1680 | Primeira legislação reconhecendo povos indígenas como legítimos ocupantes de suas terras, o instituto assim chamado “indigenato”. |
| Regimento das Missões 1686 | A concentração de povos indígenas em reservas sob administração das ordens católicas. |
| Diretório dos Índios 1757 | Uma série de provisões legais sobre ensino, língua oficial de instrução, casamentos, dentre outras, com o objetivo de integrar o “nativo” à força de trabalho colonial e à defesa das fronteiras. |
| Carta Régia 1808 | Declara “terras vacantes” aquelas conquistadas como resultado de “guerras justas” contra os povos indígenas. |
| Lei de Terras 1850 | Primeira legislação de regulação da propriedade de terras no Brasil. Reafirma o instituto do indigenato. Contudo, tornando mais fácil declarar terras indígenas como vacantes. |
| Artigo 64 da Constituição Federal de 1891 | Transfere terras vacantes para o controle do estado brasileiro. |
| Emenda Constitucional nº 1 1969 | Declarou as terras indígenas patrimônio da União. |
| Lei Federal nº 6001 (Estatuto do Índio) 1973 | A principal legislação indigenista do regime militar brasileiro (1964-1985). Disciplina de forma ampla diversos aspectos relativos à vida dos povos indígenas. |
| Artigos 231 e 232 da Constituição Federal de 1988 | Provisões constitucionais amplas sobre os direitos dos povos indígenas brasileiros. |

Fonte: elaboração própria a partir de Perrone-Moisés (1992) e Cunha (1992).

Tratando mais especificamente da normativa infraconstitucional relativa à política de reconhecimento de terras indígenas, é possível perceber que um conjunto de normas foram exaradas após a edição do Estatuto do Índio e ao longo da década de 1980 no sentido de tornar o processo mais burocrático e, portanto, mais demorado.

O Decreto 76.999 de 1976 foi o primeiro a disciplinar o processo demarcatório pós-Estatuto do Índio, ditando um rito mais simples do que os subsequentes ao estabelecer uma relação direta entre o presidente da Funai e o presidente da República. O decreto subsequente, nº 88.118, de 1983, criou um Grupo de Trabalho (GT) interministerial com o objetivo de avaliar e aprovar as demarcações antes da homologação presidencial. Esse GT, também conhecido na época como “Grupão”, ampliou seu escopo de atuação com a edição do Decreto 94.945, de 1987, que prevê, além da possibilidade de reexame de TIs já delimitadas e da demarcação em área de fronteira internacional, incluir em seu esquema decisório o Conselho de Segurança Nacional. Em resumo, a trajetória normativa dos decretos em torno da política de reconhecimento territorial indígena “afunilou” as possibilidades de demarcação no período pré-Constituição de 1988, o que responde pelo nível “assustadoramente baixos” de eficiência (Oliveira; Almeida, 1984).

A Tabela 2 apresenta a evolução dos decretos acima mencionados.

O arcabouço normativo em torno da política de demarcação de TIs ganhou novo fôlego e novos parâmetros a partir da promulgação da Constituição de 1988. Seguindo o espírito “participativo” que anima muitos dispositivos constitucionais, o Decreto 22, de 1991, introduziu pela primeira vez em toda a legislação indigenista apresentada o imperativo de participação indígena em todas as fases do processo demarcatório.

Tabela 2. Legislação disciplinadora do processo de reconhecimento de terras indígenas no Brasil antes de 1991.

| Legislação | Conteúdo |
|---------------------|---|
| Decreto 76.999/1976 | Regra o processo administrativo de reconhecimento de terras indígenas. |
| Decreto 88.118/1983 | Introduz no processo administrativo de reconhecimento de terras indígenas um Grupo de Trabalho (GT) interministerial para a avaliação das demarcações. |
| Decreto 94.945/1987 | Inclui a possibilidade de reexame de TIs já delimitadas, o reconhecimento de terras em fronteiras internacionais e inclui o Conselho de Segurança Nacional no GT. |

Fonte: elaboração própria a partir da legislação disponível no Portal da Câmara dos Deputados (2020).

O processo de regularização fundiária de terras indígenas na atualidade segue o disposto no decreto 1.775/96, que o divide nas seguintes etapas: 1) produção de Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação de terra indígena (RCID) com base em estudo realizado por Grupo Técnico (GT) multidisciplinar e coordenado por antropólogo, o qual deve ser aprovado pela Funai e publicado no Diário Oficial da União (DOU);⁶ 2) prazo de 90 dias para a apresentação de contraditório administrativo por estados, municípios ou outros interessados; 3) declaração de limites por meio de portaria pelo ministro da Justiça;⁷ 4) demarcação física da terra indígena a cargo da Funai; 5) homologação da demarcação por

decreto presidencial; 6) retirada dos não indígenas ocupantes; 7) registro da terra indígena na Secretaria de Patrimônio da União (SPU). As informações que o Relatório deve conter, assim como seu formato, são regidos pela Portaria nº 14/1996 do Ministério da Justiça.

Um resumo da legislação mencionada pode ser visualizada na Tabela 3.

Tabela 3. Legislação disciplinadora do processo de reconhecimento territorial indígena no Brasil após 1991.

| Legislação | Conteúdo |
|--|---|
| Decreto 22/1991 | Disciplina o processo de demarcação de terras indígenas afirmando, pela primeira vez, a necessidade de participação indígena em todos os seus estágios. |
| Decreto 1775/1996 | Contém as regras contemporâneas para o rito de demarcação de terras indígenas por parte do Estado brasileiro. |
| Portaria nº 14 do Ministério da Justiça/1996 | Apresenta as regras para a formulação do relatório final dos Grupos de Trabalho sobre terras indígenas. |

Fonte: elaboração própria a partir da legislação disponível no Portal da Câmara dos Deputados (2020) e do site da Funai (2021).

De acordo com a legislação vigente uma terra indígena deve ser composta necessariamente por quatro dimensões complementares, que são explicitadas no artigo 231 da Constituição Federal de 1988. A demarcação deve abranger aquelas terras “habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas

6 Cumpra salientar que os critérios que baseiam as decisões das administrações da Funai para a instalação desses GTs não são transparentes e, atualmente, eles têm sido implementados apenas mediante imposição judicial. Está fora do escopo do presente artigo, evidentemente, propormos respostas para esse enigma, que demandaria, por si só, um estudo aprofundado. Até o momento, um estudo que aborda de forma tangencial o tema é o de Chaves (2004). Agradecemos aos pareceristas anônimos a sugestão de abordagem desse ponto.

7 Em que pese o fato de o decreto em tela determinar o levantamento fundiário de avaliação de benfeitorias feitas de boa-fé por ocupantes não indígenas da região como um elemento importante para o andamento adequado do processo demarcatório, o mesmo não é claro quanto à sua temporalidade. Idealmente, deveria ocorrer antes da portaria declaratória. Agradecemos aos pareceristas anônimos por nos chamar a atenção para essa indeterminação presente na legislação.

atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural”. Porém, o que é muitas vezes observado é que apenas a região de habitação permanente é demarcada, o que leva a vários pedidos de revisão de demarcação por parte dos indígenas. Apesar de todos os passos do trâmite burocrático de demarcação terem um período estipulado, muitos processos se arrastam por anos.

Por fim, vale salientar que a política de demarcação territorial indígena brasileira é objeto de disputa política e tentativas de modificação tanto por parte dos indígenas como por parte dos parlamentares. Como exemplo do primeiro, vale lembrar que a política de demarcação foi objeto de consideração dos povos indígenas e demais participantes em 2015 na 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista em pelo menos cinco propostas aprovadas em seu documento final⁸ (Brasil, 2016). Segundo o monitoramento legislativo feito em 2018 pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, além do conhecido Projeto de Emenda Constitucional 215 (PEC 215/2000)⁹, nove Projetos de Decretos Legislativos da Câmara (PDC) em trâmite no Congresso Nacional pediam a sustação de decretos homologatórios de demarcações de TIs. Um Projeto de Lei do Senado (PLS), quatro Projetos de Lei (PL) e uma Indicação da Câmara (INC) também visavam afetar diretamente a política de demarcação territorial (Ministério Público Federal, 2018). Em suma, a política de reconhecimento territorial indígena brasileiro é

uma arena de disputa entre atores políticos e é precisamente por isso que sua implementação é afetada por um conjunto de elementos que serão objeto de investigação na próxima seção.

O que explica uma demarcação territorial indígena? Algumas variáveis relevantes

Para a consecução da revisão de literatura aqui apresentada investigamos revistas especializadas na temática indígena (*TELLUS, Revista de Estudos e Pesquisas*, da Funai; *Mana; Revista NUPEM* e *Revista Culturas Jurídicas*), além daqueles periódicos indexados nas bases de dados da *Scielo* e do *Google Acadêmico* a partir das palavras-chave “demarcação” e “terras indígenas”. O Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES) também foi consultada utilizando-se os mesmos termos para a busca. Almejamos identificar nesses trabalhos os fatores intervenientes nos processos demarcatórios, sem julgamento do “peso” dos mesmos em cada texto específico. Em outras palavras, analisamos apenas a menção de um dos elementos em cada texto analisado, sem entrarmos no mérito da consistência interna da explicação fornecida por eles.

Os achados de nossa revisão de literatura foram organizados de duas maneiras. Na primeira delas, apresentamos os fatores examinados pelos textos consultados de modo a percebermos aqueles que: 1) favorecem a conclusão de um processo de demarcação de terra indígena; 2) dificultam-no; e 3) são ambivalentes, no sentido de não ser muito claro seu papel nos ritos demarcatórios.

8 Não é exagero enxergar a centralidade da questão territorial em todas as propostas da referida conferência. Nessas cinco a que fizemos alusão, no entanto, o tema é abordado de forma direta.

9 Está fora do escopo deste artigo abordar essa legislação. Em resumo, trata-se da proposta de tornar o processo de delimitação de terras indígenas uma tarefa do Congresso Nacional, ao passo em que caberia à Funai somente a ação demarcatória física, ou seja, a colocação de marcos no território e abertura de linhas secas. Para maiores informações, ver Soares (2017).

Essa organização se justifica sobretudo pela plausibilidade dela derivar modelos analíticos que nos ajudem a entender o porquê uma demarcação de terras indígenas acontece e quais são os elementos que podem explicar o tempo levado em seu trâmite.

Categorizamos os fatores aqui elencados em: 1) políticos – enfeixando um conjunto de variáveis relativas à política interna dos povos indígenas e de seus aliados, a política do estado brasileiro e suas instituições, articulações políticas, dentre outras; 2) processuais – compreendendo os elementos relativos ao rito demarcatório em seu caráter burocrático; 3) econômicos – abrangendo os diversos interesses econômicos em jogo; e 4) contextuais – agrupando elementos *ad hoc* que podem aparecer em casos específicos. Procedendo dessa forma, podemos visualizar o peso relativo de cada um dos conjuntos de elementos esperados na análise dos processos demarcatórios.

Por fim, verificamos que há menos variáveis em jogo concorrendo para favorecer a conclusão de uma demarcação de terra indígena a bom termo do que para a sua protelação *ad nauseam*. No primeiro caso identificamos os fatores: 1) mobilização e atos de protesto indígena; 2) atuação política de aliados; 3) coesão intergrupar indígena; 4) a existência de um programa governamental específico; e 5) a qualidade processual. No segundo, elencamos: 1) judicialização dos processos demarcatórios; 2) falta de coesão grupar indígena; 3) atuação da bancada ruralista; 4) oposição do governo local; 5) mudanças normativas infraconstitucionais; 6) multiplicação dos grupos de trabalho; 7) presença de intrusos; 8) interesses econômicos; 9) discursos públicos de antagonismo aos povos indígenas; e 10) situações específicas. Como fatores ambíguos ou de difícil determinação arrolamos: 1) conflitos interétnicos; 2) influência política parlamentar; 3) falta de consulta aos

povos indígenas; 4) proximidade de fronteira. Debrucemo-nos, pois, com mais vagar, sobre cada um desses pontos.

Fatores que favorecem a conclusão de um processo demarcatório

Mobilização e atos de protesto indígena

O principal fator elencado na literatura especializada como de fundamental importância para a conclusão de processos demarcatórios é a mobilização dos povos indígenas neles interessados (Alonso, 2013; Aparício, 2012; Araújo, 2018; Barreto Filho, 2017; Batista, 2004; Cavalcante, 2014; Erthal; Almeida, 2004; Miras, 2017; Mota; Pereira, 2012; Oliveira; Iglesias, 2002; Pequeno, 2004; Simoni, 2009; Urquiza; Prado, 2015). Sob essa denominação compreendemos um arco amplo de ações levadas a cabo por povos indígenas, suas lideranças e suas organizações no intuito de sensibilizar o poder público para sua demanda, a opinião pública para sua causa e efetivamente pressionar os atores envolvidos no processo demarcatório.

Há evidências internacionais mistas sobre o papel da mobilização dos povos indígenas para a consecução de seus objetivos políticos. Scholtz (2006), por exemplo, argumenta que é a capacidade dos povos indígenas se apresentarem como “ameaças críveis” aos governos que faz com que uma série de transformações em legislações e políticas a eles direcionadas possam acontecer. Numa chave distinta, Alcantara (2013) entende, de acordo com sua análise do cenário canadense, que a realização de protestos indígenas tem o condão de aumentar a animosidade entre os agentes do estado e lideranças indígenas e, portanto, pode favorecer mais o atraso do que a conclusão de um processo de reconhecimento territorial. Por fim, Belanger e Lackenbauer (2015), analisando um grande conjunto de ações de protesto de povos indígenas canadenses, afirmam que as

evidências não são conclusivas em relação à efetividade da mobilização para avançar as pautas políticas dos povos originários.

No caso brasileiro, a mobilização política dos povos originários parece ser condição *sine qua non* para que seus processos demarcatórios sejam iniciados e concluídos. Já há um conjunto expressivo de trabalhos acadêmicos abordando as diversas facetas dos movimentos indígenas em todo o mundo, o que certamente auxiliará os pesquisadores interessados no assunto a determinarem de forma mais específica o peso dessa variável em estudos que abranjam um número moderado de casos de terras indígenas demarcadas (Bicalho, 2011; Linera, 2010; McNeish, 2015; Neves, 2003; Oliveira, 2016; Ramos, 2008; Soares, 2017; 2019; Souza, 2018; Trejo, 2006; Warren; Jackson, 2002).

Atuação política de aliados

A atuação política de aliados dos povos indígenas aparece como o segundo fator que concorre para o sucesso da demarcação de uma terra indígena com maior frequência nos textos estudados (Alonso, 2013; Aparício, 2012; Baines, 2014a; Cavalcante, 2014; Urquiza; Prado, 2015). Trata-se de um conjunto heterogêneo de organizações, indivíduos, políticos, profissionais – com destaque para os do campo da antropologia artistas, dentre outros, que se unem em torno da “causa indígena” ou, mais especificamente, da demarcação de um determinado território. Destacam-se sobretudo o papel das organizações indigenistas, tais como o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), o Instituto Socioambiental (ISA), o Centro de Trabalho Indigenista (CTI) e Operação Amazônia Nativa (Opan), para ficarmos apenas nos exemplos de organismos não-governamentais com atuação de escopo nacional. Há ainda, uma série de organizações regionais e locais que, não obstante a menor proeminência no cenário nacional, atuam de

forma direta para ajudar os povos indígenas a concluírem seus processos demarcatórios.

Coesão intergrupala indígena

A apresentação de uma demanda por reconhecimento territorial por parte de um povo indígena tem mais chances de ser bem-sucedida se a sua liderança se apresenta coesa e com poucas divergências internas (Cavalcante, 2014; Erthal; Almeida, 2004; Mota; Pereira, 2012). Um processo tão contencioso e envolto em interesses políticos e econômicos necessita para seu bom termo de um conjunto de lideranças capazes de apresentar ao poder público uma demanda demarcatória considerada razoável e exequível. Além disso, requer um interesse sustentado por negociações e procedimentos burocráticos intrincados e, por vezes, pouco transparentes que envolvem muitos atores sociais. A expertise de transitar entre o “mundo dos brancos” e as aldeias também se faz necessária para que o grupo esteja bem-informado com relação aos passos seguidos pelas autoridades indigenistas.

Alcantara (2013) argumenta em seu estudo sobre processos de reconhecimento territorial indígena no Canadá que essa característica é positiva porque estabelece um grupo de negociação com o poder público estável e com poder de decisão com pautas afinadas, organizadas e claras. Assim, o fluxo de tomada de decisões em torno do processo demarcatório pode ser mais expedito e menos suscetível a rediscussões intermináveis. Por fim, um grupo coeso e articulado pode ter mais facilidade para pressionar os diversos atores políticos envolvidos nos processos demarcatórios, além de fornecer um “rosto público” para sua causa.

Programa governamental específico

A menção à existência de um programa específico para a aceleração de demarcações

de terras indígenas se dá no contexto específico da execução do Programa de Proteção de Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), componente indígena específico do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) (Erthal; Almeida, 2004; Montanari Júnior, 2012).

O PPTAL nasceu como desdobramento do “componente indígena” desse programa piloto cuja proposta foi elaborada e submetida à Comissão de Coordenação do PP-G7 pela própria Funai. Os recursos disponibilizados para essa cooperação tinham por objetivo geral promover a regularização fundiária das terras indígenas situadas na “Amazônia Legal”, além de outras ações no âmbito da proteção socioambiental dos povos e territórios indígenas, por exemplo, a capacitação em vigilância e fiscalização para indígenas e servidores da Funai. O PPTAL trouxe, além do aporte de recursos extragovernamentais necessários à implementação da regularização fundiária das terras indígenas na Amazônia Legal, outros componentes decisivos para aprimorar a capacidade de resposta do órgão indigenista oficial às demandas territoriais dos povos indígenas: a qualificação da gestão dos serviços fundiários na Funai e o incremento de novas metodologias inclusivas durante o processo de reconhecimento e regularização de terras indígenas, atribuindo novos espaços de colaboração para a sociedade civil com a efetiva participação de ONGs, organizações indígenas formais ou lideranças e sábios dos seus respectivos povos. Essa nova atitude do órgão indigenista fez com que a “participação” do indígena superasse seu papel coadjuvante como informante do RCID, o fazendo emergir como sujeito da identificação de seu território, ensejando um novo paradigma de reconhecimento territorial: o da “demarcação participativa” (Gramkow *et al.*, 2007).

Os efeitos positivos dessa cooperação internacional na política pública de demarcação de

terras indígenas durante seus catorze anos de vigência (1995-2009) pode ser facilmente constatado pelos números. Após a efetivação do PPTAL, 88,64% das terras indígenas na Amazônia Legal concluíram completamente com a homologação sua situação fundiária, contrastando com o ano de 1998, período em que as novas metodologias e instrumentos de gestão e capacitação ainda estavam sendo experimentados pelo PPTAL, quando havia apenas 14% das terras indígenas em situação fundiária regular (Montanari Júnior, 2012).

Qualidade do processo demarcatório

Por fim, a qualidade do processo demarcatório em seus detalhes emergiu como um dos elementos mencionados como de fundamental importância para a conclusão de um processo demarcatório (Aparício, 2012; Britto, 2013). Entendemos por esse termo a ideia de que os procedimentos envolvidos no rito demarcatório foram feitos com o devido rigor, atendendo rigorosamente aos parâmetros temporais e de conteúdo estabelecidos pelas diversas normas que os regulam. Assim, a realização a contento de um relatório de identificação de uma área indígena não impede que ele não seja aprovado pela presidência da Funai, mas aumenta os custos políticos de o fazer. Além disso, um processo com menos vícios de origem tem menos chances de ser contestados judicialmente por terceiros ou mesmo por instâncias internas do governo federal. Neste sentido, a boa qualidade dos documentos anexados ao processo, sua redação de forma clara e seu encaminhamento célere podem ter influência decisiva na conclusão das demarcações em alguns anos a menos do que aqueles evitados de problemas relativos à sua confecção.

É importante salientar o papel do relatório antropológico como elemento fundamental dos processos demarcatórios. Além de peças técnicas

que devem incluir detalhados levantamentos etnográficos, geográficos, históricos e ambientais, eles também são meios de convencimento de toda a pletera de agentes governamentais que se envolvem no trâmite de tais processos e que, por vezes, não detêm o conhecimento necessário para tomar decisões favoráveis aos povos indígenas. Frutos de longos trabalhos de campo, extensa pesquisa bibliográfica e profunda intimidade com as comunidades indígenas, esses relatórios têm o condão de, em conjunto com demais elementos processuais, lançar luz às demandas historicamente invisibilizadas e desfazer equívocos de entendimento. Em suma, trata-se de um componente de especial interesse para a análise dos fatores que impulsionam o processo demarcatório.

Fatores que dificultam a conclusão de um processo demarcatório

Judicialização dos processos demarcatórios

A judicialização dos processos demarcatórios se apresenta como o principal óbice à conclusão de processos demarcatórios no Brasil (Alonso, 2013; Araújo, 2018; Barreto Filho, 2017; Camilo, 2010; Cavalcante, 2014; Fernandes, 2015; Neves, 2012; Nóbrega, 2011; Osowski, 2017; Silva, 2019). Por judicialização entendemos o ato de acionamento do sistema judiciário brasileiro para a resolução de controvérsias relativas às terras indígenas por alguma das partes envolvidas. Argumenta-se que possibilitar a contestação judicial por parte de eventuais lesados pela prática demarcatória dá maior segurança jurídica ao processo como um todo, ao respaldar juridicamente as decisões tomadas ao longo do processo. Na prática, no entanto, o que acontece é a sua postergação indefinida por meio de recursos e manobras jurídicas.

Há uma crescente literatura sobre a hermenêutica jurídica em torno do tema no Supremo Tribunal Federal (STF), com destaque para as

variadas interpretações acerca do julgamento da Petição 3388 que versa sobre a TI Raposa Serra do Sol que não é possível abordar neste artigo (Baldi, 2017; Miras *et al.*, 2009). Também é possível localizar a emergência, ainda que de forma incipiente, de uma agenda de pesquisa focada na mensuração da conflitualidade jurídica no âmbito do STF (Soares, 2019). É forçoso notar, no entanto, que abordagens empíricas mais abrangentes, abordando um maior número de casos, se fazem necessárias para a elucidação dos mecanismos concretos por meio dos quais a proteção aqui referida se dá.

Por fim, note-se que um dos elementos mais relevantes do Decreto 1775/1996, como já visto, foi a introdução do contraditório administrativo no rito demarcatório, que não se confunde com a judicialização do processo aqui aludido.

Interesses econômicos

O segundo fator mais mencionado nos textos por nós analisados com maior incidência para o retardamento dos processos demarcatórios é o conjunto de interesses econômicos que miram as TIs (Alonso, 2013; Araújo, 2018; Ferreira, 2009; Machado, 2015; Pequeno, 2005; Santilli, 1998). Por interesses econômicos entendemos, nesse artigo, o amplo espectro de agentes com fins econômicos, privados ou públicos, que se orientam para a tentativa de exploração de recursos naturais no interior ou na área de incidência dos territórios tradicionais.

Terras indígenas são patrimônio da União com usufruto exclusivo dos povos indígenas e, como tal, estão fora do mercado fundiário. Além disso, as atividades econômicas realizadas em seus limites estão submetidas a uma série de regulações específicas voltadas para a promoção do etnodesenvolvimento dos grupos que nelas vivem. Isso não significa, no entanto, que as TIs não sejam objeto de cobiça de toda sorte de interesses econômicos

organizados ou não. Ao contrário, há extensa literatura nacional e internacional que mapeia de forma explícita as atividades de madeiros, garimpeiros, mineradoras, fazendeiros, grileiros, além dos interesses envolvidos na construção dos chamados “megaempreendimentos” por parte do poder público e a pressão exercida sobre as TIs em todo o país, seguindo, por um lado, o avanço do neodesenvolvimentismo nos últimos anos no Brasil e, por outro, a tendência internacional de intenso avanço capitalista sobre territórios em todo o hemisfério sul (Bresser-Pereira, 2013; Ocampo, 2017; Santos, 2014; Sassen, 2016).

Mudanças normativas infraconstitucionais

A política indigenista em vigor no Brasil é, como vimos, regulada por uma série de legislações infraconstitucionais que têm como objetivo organizar os diversos aspectos práticos envolvidos num procedimento demarcatório. Os parâmetros estipulados em decretos, portarias, normativas, pareceres e demais atos administrativos podem influenciar sobremaneira o andamento de um processo de reconhecimento territorial indígena (Araújo, 2018; Erthal; Almeida, 2004; Machado, 2015; Menezes, 2018; Santilli, 1998). A mudança nas regras do jogo pode ter o condão de obrigar a nova feitura de um relatório, levantamento técnico ou, ainda, a recomençar um processo demarcatório “do zero”. Dado que as mudanças constitucionais de maior vulto apresentam um maior custo político, essa parece ser uma estratégia progressivamente mais utilizada por atores políticos interessados em interferir nos processos demarcatórios.

Falta de coesão grupal indígena

Se, como vimos, a presença de uma liderança indígena coesa surge como um elemento relevante para a consecução de uma demarcação

territorial indígena, seu inverso também parece ser verdadeiro. A ausência de uma liderança unificada, o facciosismo e mesmo a sabotagem mútua entre representantes de um mesmo povo indígena certamente se configura como um elemento dificultador da conclusão de um processo demarcatório (Araújo, 2018; Batista, 2004; Erthal; Almeida, 2004; Viegas, 2019).

Alcantara (2013) suporta essa percepção ao argumentar que o poder público envolvido no processo de reconhecimento territorial pode, por vezes, sustentar uma mesma equipe que interagirá com os representantes indígenas muitas vezes por anos, e que a constante troca de lideranças, ou seu baixo poder de resolatividade, pode prejudicar o andamento dos trabalhos. O aprendizado institucional do progressivo estabelecimento da confiança entre agentes estatais e povos indígenas fica prejudicado quando as lideranças “batem cabeça”, desmentem umas às outras, rivalizam entre si e buscam soluções apenas para sua aldeia sem levar em consideração os interesses das aldeias vizinhas. Em suma, “fissuras” na “voz” coletiva dos grupos que pretendem ter seus territórios demarcados podem causar a lentidão do processo.

Multiplicação dos Grupos de Trabalho

Se a boa qualidade administrativa do processo demarcatório é um fator que pode auxiliar em sua conclusão mais expedita, o contrário também é verdadeiro, especialmente no que se refere aos Grupos de Trabalho (Batista, 2004; Erthal; Almeida, 2004; Santilli, 1998; Silva, 2019). O pontapé inicial do processo demarcatório é um momento-chave para que o restante do procedimento se dê a contento. No entanto, o seu estabelecimento é um procedimento custoso e não há garantias de que o seu resultado será satisfatório. Por outro lado, há também a possibilidade de recusa, por motivos políticos, dos estudos por eles elaborados.

Ademais, é provável que a multiplicação de GTs implique no descumprimento em cascata dos prazos processuais, gerando um descompasso entre a expectativa normativa e a “vida real” do trâmite burocrático dos processos demarcatórios.

Atuação da bancada ruralista

A Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), também conhecida genericamente por “bancada ruralista”, inclui um conjunto de parlamentares nas duas casas legislativas que se identificam com bandeiras tais como a proteção da propriedade rural privada, a importância do agronegócio para a balança comercial brasileira, a renegociação de dívidas dos produtores rurais e a intensificação dos subsídios às atividades agrícolas em todo o país. Esse grupo é frequentemente identificado pela opinião pública e por estudiosos do tema como o principal antagonista aos direitos indígenas no congresso nacional e, por conseguinte, o principal ator político com poder de influenciar decisões negativas em respeito a demarcação de terras indígenas (Baines, 2014a; 2014b; Cavalcante, 2014; Costa, 2012).

Aqui é forçoso reconhecer que, em princípio, uma bancada parlamentar deveria ter pouca influência sobre o processo demarcatório, uma vez que ele se desenrola inteiramente no poder executivo. A influência dessa bancada, no entanto, pode se dar de forma indireta, ao propor legislações que possam afetar os procedimentos de reconhecimento territorial, ao diminuir o orçamento para as ações da Funai ou, mais diretamente, ao indicar aliados para postos-chave nas diversas instituições envolvidas nas demarcações. Em alguns casos mais extremos, como demonstrou Soares (2019), a pressão pode se dar de forma ainda mais direta sobre o órgão indigenista, por meio de telefonemas e ordens expressas para a paralisação de um dado processo em curso.

Oposição do governo local

As terras indígenas são demarcadas dentro de um ou mais municípios que, em muitos casos, se opõem à sua conclusão (Araújo, 2018; Erthal; Almeida, 2004; Machado, 2015). Às vezes, a TI em questão vai abarcar grande parte da área do município ou retirar do mercado fundiário glebas particularmente aptas para atividades econômicas diversas. Em outras, o território indígena está adjacente ou abrange parte da sede urbana do município, desencadeando uma série de reações hostis por parte das oligarquias locais e do poder público municipal.

Não há estudos comparativos amplos sobre a relação entre povos indígenas brasileiros e as administrações municipais locais. A evidência internacional disponível, no entanto, indica uma possibilidade de cooperação entre lideranças indígenas e gestores públicos, o que poderia ser uma via de construção de relações políticas benéficas para ambas as partes (Alcantara; Nelles, 2016).

Presença de intrusos

Intrusos são aqueles ocupantes de boa ou de má fé dos territórios indígenas em vias de demarcação. Podem ser pequenos agricultores, posseiros, grileiros ou famílias que retiram seu sustento de produtos florestais e que fixaram residência nesses lugares. Evidências bibliográficas indicam que a presença de intrusos introduz um elemento de complexificação nos processos demarcatórios, qual seja, a necessidade de realocação de indivíduos não-indígenas que habitam o território a ser reconhecido como de ocupação tradicional (Britto, 2013; Erthal; Almeida, 2004). Isso implica mais tempo para a realização do levantamento das benfeitorias construídas no local, assim como dos animais e demais itens que compõem a forma de habitar desses indivíduos que ali vivem.

Discursos públicos de antagonismo aos povos indígenas

A presença de discursos públicos que promovem um antagonismo aberto aos povos indígenas e suas demandas por reconhecimento territorial cumprem a função de tornar a opinião pública local, regional e, por vezes, nacional hostil às demarcações em curso (Araújo, 2018; Doro Filho, 2009). Por discursos públicos de antagonismo entendemos todo o conjunto de representações veiculadas em meios de comunicação locais ou nacionais que se destinam a tensionar a relação entre povos indígenas e populações em determinadas localidades em que ocorrem as demarcações de TIs. Essas campanhas são frequentemente baseada em estereótipos racistas que propugnam a ideia de que os “índios” são “falsos” por estarem “aculturados”, ou seja, falarem português e consumirem objetos do “mundo dos brancos”. Ademais, costumam veicular a ideia presente no senso-comum de que há “muita terra para pouco índio”, buscando deslegitimar as proposições dos povos indígenas para a demarcação que abarquem grandes áreas. Por fim, há também o argumento econômico, cujo núcleo gira em torno da ideia de que a demarcação de uma TI num dado município pode inviabilizá-lo economicamente.

Situações específicas

Há ainda um conjunto de situações específicas mencionadas na literatura especializada que atuaram para dificultar os processos demarcatórios. Dentre elas podemos elencar a existência de ameaças e intimidações à equipe de trabalho; a atuação dos órgãos do executivo federal tais como o Ministério da Justiça e a Advocacia Geral da União no sentido de “sentar em cima” de processos de demarcação; a “politização” da política indigenista, que mantém o subfinanciamento

crônico da Funai (Cavalcante, 2014); a sobreposição da TI com áreas naturais protegidas (Araújo, 2018); a situação em que a proposta de demarcação por parte dos povos indígenas engloba um dado núcleo urbano (Viegas, 2019); a realização de uma política estadual confusa na delimitação de áreas indígenas, que finda por envolver pequenos agricultores num imbróglgio jurídico e político em torno da legitimidade da posse de terras (Tedesco; Kujawa, 2014). Essa lista não é exaustiva, no entanto, podendo variar imensamente dado à heterogeneidade dos casos concretos de demarcações existentes em todo o território nacional.

Fatores ambivalentes

Conflitos interétnicos

Os conflitos violentos entre povos indígenas e sociedade circundante – fazendeiros, posseiros, garimpeiros, capangas armados, madeireiros ou a população em geral – aparecem de forma dúbia na literatura consultada. Em outras palavras, podem auxiliar na conclusão de um processo demarcatório ou torná-lo mais moroso. Em sua versão “positiva”, no entanto, o conflito violento serve de alerta para o poder público para que a situação de vulnerabilidade de um determinado povo indígena seja resolvida ou mitigada por meio da garantia da regularização demarcatória (Alonso, 2013; Batista, 2004; Pequeno, 2004; Tedesco; Kujawa, 2014; Urquiza; Prado, 2015). Os conflitos violentos entre povos indígenas e sociedade não-indígena, como vimos, podem acelerar o poder público a buscar uma solução de “pacificação” que envolva a demarcação definitiva de uma TI e a sua desintrusão. Há, no entanto, relatos que tornam essa possibilidade mais ambígua, o que está mais em linha com os achados internacionais sobre o assunto.

Influência da política parlamentar

Como vimos, a atuação da FPA se apresenta como um elemento importante para pensarmos a morosidade dos processos demarcatórios ao utilizar seu poder político para editar leis e influenciar de formas diretas e indiretas a gestão do rito demarcatório. No entanto, é preciso pensar que há, ainda que de forma menos proeminente, um conjunto de parlamentares que apoiam a causa indígena e, portanto, utilizam sua influência no sentido contrário ao daquele grupo (Araújo, 2018).

Falta de consulta aos povos indígenas

A falta de consulta aos povos indígenas ou sua realização de modo protocolar e pouco participativo durante os processos demarcatórios pode funcionar de dois modos: os acelerando, uma vez que reduz o número de viagens necessárias dos grupos de trabalho para as TIs e torna a fase inicial do processo mais célere; ou a falta

de participação indígena pode causar todo tipo de mal entendidos, retrabalhos e, em suma, perda de tempo (Piva; Patrício, 2017).

Proximidade de fronteira

Por fim, a proximidade de fronteira também aparece como um elemento ambíguo na literatura consultada. (Alonso, 2013; Ferreira, 2009). Ao passo em que a proximidade de fronteiras internacionais acende um alerta para as forças armadas brasileiras, que as consideram um perigo para a segurança nacional, por outro, pode indicar a existência de um determinado povo indígena com existência binacional, ou seja, com potencial de reivindicação política que envolve outros atores estrangeiros.

Quando distribuímos os fatores acima elencados em categorias relativas ao peso de um elemento central – político, processual, econômico ou contextual –, verificamos o seguinte quadro expresso por meio da Tabela 4:

Tabela 4. Fatores políticos, processuais, econômicos e contextuais nos processos de demarcação de terras indígenas.

| Fatores políticos | Fatores processuais | Fatores econômicos | Fatores contextuais |
|--|--|---------------------------|---|
| Mobilização e atos de protesto indígena | Qualidade do processo demarcatório | Interesses econômicos | Discursos públicos de antagonismo aos povos indígenas |
| Atuação política de aliados | Mudanças normativas infraconstitucionais | | Situações específicas |
| Coesão intergrupala indígena | Multiplicação dos Grupos de Trabalho | | Proximidade de fronteira |
| Programa governamental específico | Presença de intrusos | | |
| Conflito interétnico | Falta de consulta aos povos indígenas | | |
| Judicialização dos processos demarcatórios | | | |
| Falta de coesão grupal indígena | | | |

(Continua)

Tabela 4 – continuação

| Fatores políticos | Fatores processuais | Fatores econômicos | Fatores contextuais |
|---------------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
| Influência política parlamentar | | | |
| Oposição do governo local | | | |
| Conflitos interétnicos | | | |
| Atuação da bancada ruralista | | | |

Fonte: elaboração própria a partir da bibliografia apresentada.

A organização da Tabela 4 nos permite observar com acuidade que os elementos políticos aparecem na literatura especializada como os fatores mais relevantes para explicar a conclusão ou não de um processo demarcatório de terras indígenas no Brasil. Eles suplantam com facilidade a importância conferida aos elementos processuais, contextuais e econômicos. Em outras palavras, é possível dizer, com base nos elementos arrolados, que a política de reconhecimento territorial indígena no país é uma política pública fortemente politizada em detrimento de seus aspectos mais técnicos.

Isso é relevante porque o processo de demarcação de terras indígenas, em seu caráter declaratório, deixa margem para que os pensemos como eminentes técnicos, voltados para a confirmação estatal de um direito constitucional por meio dos agentes e instituições partícipes de uma burocracia especializada. Nada mais distante da realidade segundo os estudos analisados.

Também se destaca na análise o fato de que os elementos processuais atuam, aparentemente, mais para retardar os processos demarcatórios do que para concluí-los. Isso nos leva a pensar que o aparato burocrático está organizado para produzir o resultado que efetivamente entrega: a lentidão dos processos demarcatórios. Prazos processuais, demandas de pareceres, assinaturas diversas e manifestações de diversos órgãos e diretorias são elementos particularmente difíceis de serem

atacados pelos movimentos indígenas porque se revestem, muitas vezes, de um caráter de legalidade e impessoalidade.

Embora o elemento econômico apareça singularizado, é importante lembrar que trata-se de um conjunto de interesses econômicos diversos que se articulam em distintos níveis políticos e atuam desde o nível local – o fazendeiro que quer arrendar as terras indígenas e os garimpeiros que querem explorar metais e pedras preciosas – até o nível internacional, quando falamos de grandes conglomerados agrícolas, mineradoras transnacionais, empresas estatais de energia. Em outras palavras, o poder econômico pode agir como um ator com poder de veto que não pode ser menosprezado.

Por fim, há uma série de elementos contextuais que aumentam ainda mais a complexidade de análise de cada caso de demarcação de terras indígenas. Não bastassem os fatores que parecem atuar de modo geral em situações demarcatórias, há também aqueles oriundos do contexto em que as terras estão concretamente inseridas, sendo papel do analista investigar o peso deles em cada processo investigado.

Necessário apontar, ademais, que não se trata aqui de fatores estanques, que sempre atuarão num sentido fixo com o passar dos anos. Se os trabalhos levantados apontam hoje, por exemplo, que a judicialização parece ser o principal óbice para a conclusão das demarcações, os de amanhã poderão revelar o uso

estratégico das cortes como um recurso que vai no sentido contrário, ou seja, de acelerá-las. Somente o aprofundamento de pesquisas lançando mão das variáveis aqui apresentadas poderão nos revelar eventuais mudanças de “sinal” de sua influência.

Em suma, nossa revisão de literatura deslindou a complexidade inerente dos fatores intervenientes nos processos de reconhecimento territorial indígena no Brasil, trazendo uma visão sistemática sobre os elementos que podem ser investigados em cada uma das terras indígenas ainda em vias de regularização por parte do estado brasileiro.

Conclusões

Nossa revisão de literatura apontou para o caráter multifatorial do fenômeno demarcatório. Foi possível identificar uma plethora de fatores que concorrem, por um lado, para a conclusão do processo demarcatório e, por outro, para retardá-lo ou, possivelmente, impedi-lo.

Como os principais fatores que auxiliam um processo demarcatório a chegar em seu termo é, sem sombra de dúvidas, a mobilização política e os atos de protestos dos povos indígenas, secundada pela mobilização política de seus aliados – organizações indigenistas, antropólogos engajados e mesmo organizações do poder público, notadamente o Ministério Público Federal.

Ao contrário, o principal elemento que surgiu em nossa pesquisa como aquele com maior potencial para retardar *ad nauseam* um processo demarcatório é a sua judicialização. Com quase igual poder, podemos mencionar os interesses econômicos diversos que se interpoem à sua conclusão.

Nosso levantamento é também eloquente pelas ausências que ele revela. Dentre algumas dessas omissões constatadas na literatura consultada poderíamos citar, por exemplo: 1) a análise mais profunda da ecologia

institucional do poder executivo e da administração pública superior envolvida no processo demarcatório (Funai e Ministério da Justiça); 2) a influência dos governos estaduais nos processos de demarcação; 3) o papel dos organismos internacionais na pressão pela demarcação (o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a Organização das Nações Unidas, dentre outros); 4) a atuação da bancada pró-povos indígenas no interior do congresso nacional; 5) a influência das forças armadas nos processos demarcatórios; 6) o projeto político-econômico dos presidentes da república. No entanto, são necessárias mais pesquisas para ampliar o conjunto de elementos acima mencionados.

As perspectivas de reforma do processo demarcatório no sentido de torná-lo mais expedito não são alvissareiras. Não há perspectivas na atual conjuntura política de aprovação de iniciativas legislativas nesse sentido. Do ponto de vista institucional, a Funai se encontra em grave estado de precarização e inércia administrativa, algo que se arrasta há anos e a impede de cumprir sua missão institucional (Resende, 2014; Santos, 2018).

Esperamos que o presente trabalho beneficie a todos os envolvidos e interessados na política de reconhecimento territorial indígena do Brasil. Entendemos que os cientistas políticos podem se beneficiar sobremaneira da abordagem aqui apresentada por facilitar sua transformação em variáveis mais afeitas aos estudos qualitativos ou quantitativos. Os antropólogos e as antropólogas, por sua vez, podem tirar proveito de uma visão sistemática de elementos que eles certamente experimentam em seus trabalhos de campo com povos indígenas. Os burocratas da política indigenista brasileira podem se basear na lista aqui apresentada para refletir de forma mais aprofundada sobre decisões a serem tomadas e eventuais mudanças de propostas de procedimentos administrativos no interior da máquina pública.

Por fim, mas não menos importante, o texto aqui apresentado também pode beneficiar aos próprios povos indígenas e suas lideranças, ao fornecer um material para uma rica reflexão sobre suas experiências cotidianas e suas estratégias políticas de relacionamento com a sociedade não indígena. Afinal

de contas, essa é, em nossa visão, uma das grandes contribuições que a academia brasileira pode proporcionar para esse segmento brasileiro historicamente tão subalternizado, mas, contemporaneamente, tão contundente em seu protagonismo cada vez maior na sociedade brasileira.

Referências

- ALCANTARA, C. **Negotiating the Deal: Comprehensive Land Claims Agreements in Canada**. Toronto: University of Toronto Press, 2013.
- ALCANTARA, C.; NELLES, J. **A Quiet Evolution: The Emergence of Indigenous-Local Intergovernmental Partnership in Canada**. Toronto: University of Toronto Press, 2016.
- ALMEIDA, A. W. B. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2. ed. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008.
- ALONSO, V. F. **Roraima: movimento indígena, demarcação de terra e conflito social**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.
- APARÍCIO, A. B. Cosmovisão indígena e novos direitos: aportes da demarcação da Terra Guarani Morros dos Cavalos. **Revista de Políticas Públicas**, v. 12, p. 403-408, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1392>>. Acesso em: 10 mar.2020.
- ARAÚJO, F. **Entre figurantes e antagonistas: os kaingang no enredo da demarcação da terra indígena Iraí-RS**. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2018.
- BAINES, S. G. Territórios indígenas resignificados. *In: Reunião Brasileira de Antropologia*, 29, 2014, Natal. **Anais** [...]. Brasília: Kiron, 2014a. p. 1-10.
- BAINES, S. G. Territórios, territorialização, territorialidades indígenas e os direitos às terras. *In: Reunião Brasileira de Antropologia*, 29, 2014, Natal. **Anais** [...]. Brasília: Kiron, 2014b. p. 1-10.
- BALDI, C. A. Questão indígena no Brasil: alguns pontos para uma revisão hermenêutica da jurisprudência do STF. *In: AVRITZER, L. et al. (org.). O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de direitos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.
- BARRETTO FILHO, H. T. “Protagonismo” como Vulnerabilização em Demarcação de Terras Indígenas: o caso do acordo judicial para demarcar a terra Tapeba. **Revista Brasileira de História**, v. 37, n. 75, p. 217-240, 2017. <https://doi.org/10.1590/1806-93472017v37n75-09>

- BATISTA, M. R. R. O desencantamento da aldeia: Exercício antropológico a partir do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Truká. **Revista de Estudos e Pesquisas**, v. 1, n. 2, p. 157-247, 2004. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/Revista-Estudos-e-Pesquisas/revista_estudos_pesquisas_v1_n2/Artigo-6-Mercia-Rejane-Rangel.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BELANGER, Y. D.; LACKENBAUER, P. W. (eds.). **Blockades or Breakthroughs?** Aboriginal Peoples Confront the Canadian State. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2015.
- BICALHO, P. S. dos S. Protagonismo indígena no Brasil: movimento, cidadania e direitos (1970-2009). In: Simpósio Nacional de História, 26, 2011, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: ANPUH, 2011.p. 1-14. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300054440_ARQUIVO_SIMPOSIONACIONALDEHISTORIAANPUH2011TEXTO.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: 1988.
- BRASIL. **1ª Conferência Nacional de Política Indigenista**: Caderno de Propostas Priorizadas. Brasília: [s. n.], 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, p. 21-29, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/rj/rsocp/a/6DgyqYLj7zbdFwnB9MgYcgn/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BRITTO, G. A. Direitos e erros na demarcação de terras indígenas. **Agrária (São Paulo. Online)**, n. 19, p. 34-60, 2013. <https://doi.org/10.11606/issn.1808-1150.v0i19p34-60>
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Câmara dos Deputados**: Página inicial. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/>>. Acesso em: 25 mar. 2020.
- CAMILO, A. S. F. O STF, a condicionante nº 17 do caso Raposa Serra do Sol e a sua possível repercussão na demarcação das terras indígenas no Ceará. In: Encontro Nacional do CONPEDI, 19, 2010, Fortaleza. **Anais** [...]. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. p. 3327-3336. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3830.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- CAVALCANTE, T. L. V. Demarcação de terras indígenas Kaiowá e Guarani em Mato Grosso do Sul: histórico, desafios e perspectivas. **Fronteiras**, v. 16, n. 28, p. 48-69, 2014. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/FRONTEIRAS/article/view/4542>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- CHAVES, R. P. R. **A Identificação de Terras Indígenas e os Relatórios de Identificação e Delimitação da Funai**: reflexões sobre a prática da antropologia no Brasil (1988-2003). Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2004.
- CUNHA, M. C. da. **Cultura com aspas e outros ensaios**. São Paulo: Cosac & Naify, 2009.
- CUNHA, M. C. da. **Legislação indigenista no século XIX**. São Paulo: Edusp: Comissão Pró-índio de São Paulo, 1992.

- DORO FILHO, I. G. Barreiras ao desenvolvimento: a expansão da fronteira agrícola na Amazônia brasileira e a demarcação de Terras Indígenas – representações de índio e a territorialidade não-índigena em Raposa/Serra do Sol, Roraima. *In: ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA*, 12., 2009, Montevideo. **Anales** [...]. Montevideo: Egal, 2009. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/39.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- ERTHAL, R. M. de C.; ALMEIDA, F. V. R. de. O GT Lauro Sodré em uma perspectiva da história da demarcação de terras indígenas no Alto Solimões. **Revista de Estudos e Pesquisas**, v. 1, n. 1, p. 141-180, 2004. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/Revista-Estudos-e-Pesquisas/revista_estudos_pesquisas_v1_n1/Artigo-4-Regina-Maria-e-Fabio-Vaz.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- FERNANDES, P. As terras indígenas e a (in)justiça de transição: o Supremo Tribunal Federal e a legitimação dos crimes da ditadura militar. *In: Seminário de Direitos, Pesquisa e Movimentos Sociais*, 5, 2015, Vitória. **Anais** [...]. Brasília: IPDMS, 2015. p. 1080-1093. Disponível em: <https://ipdms.files.wordpress.com/2016/09/anais-2015-finalizado.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2020.
- FERREIRA, A. C. Políticas para fronteira, história e identidade: a luta simbólica nos processos de demarcação de terras indígenas Terena. **Mana**, v. 15, n. 2, p. 377-410, 2009. <https://doi.org/10.1590/S0104-93132009000200003>
- FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Fundação Nacional do Índio**: Página inicial. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/funai/pt-br>>. Acesso em: 30 jul. 2021.
- GERRING, J. **Case Study Research: Principles and Practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- GERRING, J. Mere description. **British Journal of Political Science**, v. 42, n. 4, p. 721-746, 2012. <https://doi.org/10.1017/S0007123412000130>
- GERRING, J.; THOMAS, W. Qualitative versus Quantitative Methods. *In: BADIE, B.; BERG-SCHLOSSER, D.; MORLINO, L. (ed.). International Encyclopedia of Political Science*. Thousand Oaks: Sage, 2011. v. 7. p. 2189-2196.
- GRAMKOW, M. M.; MELO, G.; VIANNA, F. L. de B.; *et al.* Antropologia, povos indígenas, cooperação internacional e políticas públicas no Brasil. *In: SOUZA, C. N. I. de; LIMA, A. C. de S.; ALMEIDA, F. V. R. de; et al. (org.). Povos Indígenas: projetos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2007. p. 137-150.
- LIMA, A. C. de S. Reconsiderando poder tutelar e formação do estado no Brasil: notas a partir da criação do Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais. *In: FREIRE, C. A. da R. (org.). Memória do SPI: textos, imagens e documentos sobre o Serviço de Proteção aos Índios (1910-1967)*. Brasília, DF: Museu do Índio – Funai, 2011. p. 201-211.
- LIMA, A. C. de S. **Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação do estado no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1995.
- LINERA, Á. G. **A potência plebeia: ação coletiva e identidades indígenas, operárias e populares na Bolívia**. São Paulo: Boitempo, 2010.

- MACHADO, M. de S. **Terras indígenas no Brasil: processos demarcatórios nos governos Lula e Dilma.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.
- MATTOS, I. M. de. O indigenismo na transição para a república: fundamentos do SPILT. *In:* FREIRE, C. A. da R. (org.). **Memória do SPI: textos, imagens e documentos sobre o Serviço de Proteção aos Índios (1910-1967).** Brasília, DF: Museu do Índio – Funai, 2011. p. 157-167.
- McNEISH, J.-A. The Devil Never Left: Indigeneity and Protest in Morales' Bolivia. *In:* BERG-NORDLIE, M.; SAGLIE, J.; SULLIVAN, A. (ed.). **Indigenous Politics: Institutions, Representation, Mobilisation.** Colchester: ECPR Press, 2015. p. 277-300.
- MENEZES, R. B. de. **Demarcação de Terras Indígenas e sua Função Socioambiental: os obstáculos do Parecer nº 001/2017/GAB/CGU/AGU.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2018.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Acompanhamento Legislativo: Populações indígenas e comunidades tradicionais.** Brasília, DF: MPF, 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/acompanhamento-de-tramitacao-de-propostas-legislativas/documentos/acompanhamento-legislativo_1-k.pdf/view>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- MIRAS, J. T. Demarcação e equivocação: uma reflexão a partir do caso da terra indígena Krĩkati. **Revista de @ntropologia da UFSCar**, v. 9, n. 1, p. 131-150, 2017.
- MIRAS, J. T.; GONGORA, M. F.; MARTINS, R.; *et al.* (org.). **Makunaima grita!: terra indígena Raposa Serra do Sol e os direitos constitucionais no Brasil.** Rio de Janeiro: Beco do Azogue, 2009.
- MONTANARI JÚNIOR, I. **Cooperação internacional ambiental e a política demarcatória de terras indígenas.** Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília/UFRR/FLACSO, Brasília, DF, 2011.
- MONTANARI JÚNIOR, I. Impacto do PPTAL na demarcação de terra indígenas na Amazônia Legal. **Textos & Debates**, n. 22, p. 119-143, 2012. <http://dx.doi.org/10.18227/2217-1448ted.v2i22.1608>
- MOREIRA NETO, C. de A. **Índios da Amazônia: de maioria a minoria (1750-1850).** Petrópolis: Vozes, 1988.
- MOTA, J. G.; PEREIRA, L. M. O movimento étnico-socioterritorial Guarani e Kaiowa: atuação do estado, impasses e dilemas para demarcação de terras indígenas. **Boletim DATALUTA**, n. 58, out. 2012. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/10artigodomes_2012.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- NEVES, L. J. de O. Olhos mágicos do Sul (do Sul): lutas contra-hegemônicas dos povos indígenas no Brasil. *In:* SANTOS, B. de S. (org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 111-151.
- NEVES, L. J. de O. **Volta ao começo: demarcação emancipatória de terras indígenas no Brasil.** Tese (Doutorado em Sociologia do Desenvolvimento e da Transformação Social) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012.

- NÓBREGA, L. N. “**Anna Pata, Anna Yan – Nossa terra, Nossa Mãe**”: a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e os direitos territoriais indígenas no Brasil em julgamento. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.
- OCAMPO, J. A. Commodity-led Development in Latin America. *In*: CARBONNIER, G.; CAMPODÓNICO, H.; VÁZQUEZ, S. T. (ed.). **Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America**. Boston: Brill, 2017. p. 51-76.
- OLIVEIRA, J. P. de. **O nascimento do Brasil e outros ensaios**: “pacificação”, regime tutelar e formação de alteridades. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.
- OLIVEIRA, J. P. de; ALMEIDA, A. W. B. de. Demarcações: uma avaliação do GT-Interministerial. **Aconteceu Especial**, n. 15, p. 48-52, 1984. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/38257783/Aconteceu-Especial-numero-15-Povos-Indigenas-no-Brasil-1984>>. Acesso em: 10 mar.2020.
- OLIVEIRA, J. P. de; IGLESIAS, M. P. As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas. *In*: LIMA, A. C. de S.; BARROSO-HOFFMANN, M. (org.). **Estado e os povos indígenas no Brasil**: bases para uma nova política indigenista II. Rio de Janeiro: Contra Capa: LACED, 2002. p. 41-68.
- OSOWSKI, R. O marco temporal para demarcação de terras indígenas, memória e esquecimento. **Mediações**, v. 22, n. 2, p. 320-246, 2017. <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2017v22n2p320>
- PEQUENO, E. da S. S. Trajetória da reivindicação Kayapó sobre a terra indígena Badjônkôre. **Revista de Estudos e Pesquisas**, v. 1, n. 2, p. 249-288, 2004. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/Revista-Estudos-e-Pesquisas/revista_estudos_pesquisas_v1_n2/Artigo7-Eliane-Silva-Pequeno.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- PEQUENO, L. A. Terra indígena Avá-Canoeiro: demarcação indefinida. **Revista de Estudos e Pesquisas**, v. 2, n. 2, p. 171-182, 2005. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/revista_estudos_pesquisas_v2_n2/09Terra_Indigena_Ava_Canoeiro_Luciano_Alves_Pequeno.pdf>. Acesso em: 10 mar.2020.
- PERRONE-MOISÉS, B. Índios livres e índios escravos: os princípios da legislação indigenista do período colonial (séculos XVI a XVIII). *In*: CUNHA, M. C. da. (org.). **História dos índios no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. p. 115-132.
- PIVA, B. G.; PATRÍCIO, M. G. L. Conflito material do direito de propriedade indígena. **Revista Prolegómenos Derechos y Valores**, v. 20, n. 39, p. 55-71, 2017. <http://dx.doi.org/10.18359/prole.2723>
- RAMOS, H. Opportunity for Whom? Political Opportunity and Critical Events in Canadian Aboriginal Mobilization, 1951-2000. **Social Forces**, v. 87, n. 2, p. 795-823, 2008. <https://doi.org/10.1353/sof.0.0145>
- RANGEL, L. H. V. Política indigenista. *In*: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (org.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Editora da Unesp. Fundap, 2015. p. 761-766.

- RESENDE, R. G. **Percepção de dirigentes da Funai a respeito da gestão da política indigenista brasileira realizada pelo órgão**. Monografia (Graduação em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.
- REZENDE, F. da C. Pluralismo inferencial na ciência política pós-KKV (2005-2015): argumento e evidências. **Revista Política Hoje**, v. 26, n. 1, p. 241-277, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/12839>>. Acesso em: 15 maio 2020.
- REZENDE, F. da C. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 297-337, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000200012>
- RIGHTS AND RESOURCES INITIATIVE (RRI). **Who Owns the World's Land?** A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights. Washington, DC: RRI, 2015.
- SANTILLI, M. **Natureza e situação da demarcação das terras indígenas no Brasil**. Brasília, DF: Instituto Socioambiental, 1998. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/I4D00105.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- SANTOS, A. F. M. Não se pode proibir comprar e vender terra: Terras de ocupação tradicional em contextos de grandes empreendimentos. In: ZHOURI, A.; VALENCIO, N. (org.). **Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 143-166.
- SANTOS, H. S. **Análise da distribuição da força de trabalho da Fundação Nacional do Índio**. Monografia (Especialização em Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2018.
- SASSEN, S. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.
- SCHOLTZ, C. **Negotiating Claims: The Emergence of Indigenous Land Claim Negotiation Policies in Australia, Canada, New Zealand, and the United States**. New York: Routledge, 2006.
- SILVA, J. A. da. **O direito à ampliação territorial do povo Iny Karajá da comunidade Buridina em Aruanã – Goiás**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.
- SIMONI, M. Y. O reconhecimento dos direitos dos povos indígenas sob a perspectiva internacional e a brasileira. **Meridiano 47 – Journal of Global Studies**, v. 10, n. 105, p. 37-42, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/3621>>. Acesso em: 10 mar.2020.
- SOARES, L. B. **(Un)changing indigenous land claims policy: evidences from a cross-national comparison between Canada and Brazil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.
- SOARES, L. B. Ciclos de protesto e repertório de ação do movimento indígena brasileiro entre 2009 e 2016: o caso da PEC 215. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 24, p. 191-222, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220172401>
- SOUZA, C. C. de. **O movimento indígena e a luta por emancipação**. Curitiba: Appris, 2016.

TEDESCO, J. C.; KUJAWA, H. Demarções de terras indígenas no norte do Rio Grande do Sul e os atuais conflitos territoriais: uma trajetória histórica de tensões sociais. **Tempos Históricos**, v. 18, n. 2, p. 67-88, 2014. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/tempohistoricos/article/view/11605/8272>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

TREJO, G. Etnia e mobilização social: uma revisão teórica com aplicações à “quarta onda” de mobilizações indígenas na América Latina. In: DOMINGUES, J. M.; MANEIRO, M. (org.). **América Latina hoje: conceitos e interpretações**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 225-275.

URQUIZA, A. H. A.; PRADO, J. H. O impacto do processo de territorialização dos Kaiowá e Guaraní no sul de Mato Grosso do Sul. **TELLUS**, v. 15, n. 29, p. 49-71, 2015. <https://doi.org/10.20435/tellus.v0i29.358>

VIEGAS, M. E. F. da S. Terra indígena Xukuru-Kariri: avanços e recuos. **Diversitas Journal**, v. 4, n. 3, p. 848-867, 2019. <https://doi.org/10.17648/diversitas-journal-v4i3.909>

WARREN, K. B.; JACKSON, J. E. Studying Indigenous Activism in Latin America. In: WARREN, K. B.; JACKSON, J. E. (ed.). **Indigenous Movements, Self-Representation and the State in Latin America**. Austin: University of Texas Press, 2002. p. 1-46.

Resumo

Fatores explicativos das demarções de terras indígenas: uma revisão de literatura

O processo de demarcação de terras indígenas no Brasil é pouco conhecido em seus meandros e fatores explicativos. O presente artigo realiza uma ampla revisão de literatura sobre o tema das demarções territoriais indígenas no Brasil visando elencar as principais variáveis explicativas do fenômeno demarcatório apresentadas pelos estudos analisados. Concluímos que: 1) os processos de demarcação de terras indígenas são multifatoriais e complexos; 2) a mobilização dos povos indígenas e a judicialização dos processos demarcatórios são elementos-chave para compreender suas chances de conclusão e o tempo levado para tal; 3) os elementos políticos têm maior peso na explicação dos fenômenos estudados do que os processuais, econômicos e contextuais.

Palavras-chave: Terras indígenas; Demarcação; Fatores explicativos; Ciência política.

Abstract

Explanatory factors of indigenous land demarcations: a literature review

The intricacies and explanatory factors underlying the demarcation of indigenous lands are still little known. In this sense, this article aims to list the main explanatory variables of the demarcation phenomenon based on a wide review of the available literature on the topic of demarcation of indigenous lands in Brazil. We concluded that 1. such demarcation processes are multifactorial and complex; 2. mobilization of indigenous peoples and judicialization of demarcation processes are key to understand their chances of completion and the time taken to do so; and 3. when compared to procedural, economic, and contextual factors, political factors have a greater weight in explaining the studied phenomena.

Keywords: Indigenous Lands; Demarcation; Explaining factors; Political science.

Résumé

Facteurs explicatifs des démarcations territoriales indigènes : une revue de la littérature

Le processus de démarcation est cependant peu connu dans ses subtilités et ses facteurs explicatifs. Cet article mène une vaste revue de la littérature sur le thème des démarcations territoriales indigènes au Brésil a fin de répertorier les principales variables explicatives du phénomène de démarcation présentées par les études analysées. Nous concluons que : 1. Les processus de démarcation territoriales indigènes sont multifactoriels et complexes ; 2. La mobilisation des peuples indigènes et la judiciarisation des processus de démarcation sont des éléments clés pour comprendre leurs chances d'achèvement et le temps nécessaire pour y parvenir ; 3. Les éléments politiques ont plus de poids pour expliquer les phénomènes étudiés que les éléments procéduraux, économiques et contextuels.

Mots clés : Territoires indigènes ; Démarcation ; Facteurs explicatifs ; Science politique.

