

O PROCESSO ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO JURÍDICO NO PROCESSO DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS PELOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL

YURI PEREIRA GOMES¹;
ALEXANDRE FERNANDES GASTAL²

¹Universidade Federal de Pelotas 1 – yuripgcdd@gmail.com 1

²Universidade Federal de Pelotas 2 – alexandrefgastal@gmail.com 2

1. INTRODUÇÃO

As terras indígenas têm sido um tema de grande relevância no contexto brasileiro, representando uma pauta histórica e atual que envolve questões políticas, sociais, culturais e ambientais. O processo de demarcação dessas terras tem sido objeto de intensos debates e conflitos ao longo dos anos, com impactos significativos tanto para as comunidades indígenas quanto para a sociedade como um todo.

Ao longo da história do Brasil, os povos indígenas têm sido protagonistas de uma rica diversidade cultural e ancestralidade que remonta há milhares de anos. Porém, desde a colonização, essa diversidade tem sido desafiada pela expansão das fronteiras agrícola, industrial e urbana, resultando em constantes ameaças ao direito à terra e à preservação de suas tradições.

O processo de demarcação de terras indígenas é um mecanismo legal que visa garantir a posse e o usufruto exclusivo dessas áreas pelas comunidades indígenas, assegurando sua integridade cultural e sua relação harmoniosa com a natureza. Contudo, a implementação desse processo enfrenta inúmeros obstáculos, como interesses econômicos conflitantes, disputas territoriais e uma burocracia complexa, que muitas vezes se traduzem em demoras e retrocessos.

Neste contexto, o objetivo desta pesquisa é examinar e compreender a demarcação de terras indígenas no Brasil, levando em conta os desafios históricos e contemporâneos enfrentados pelas comunidades indígenas, bem como a contribuição que a ela pode emprestar o processo estrutural.

2. METODOLOGIA

Neste tópico, descreve-se a metodologia utilizada no desenvolvimento deste trabalho. Explica-se que o método dedutivo foi empregado, e a pesquisa foi embasada em documentação indireta e pesquisa bibliográfica. Desta forma, o presente trabalho examinará os conceitos de processo estrutural e demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas no Brasil.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Desde a colonização do Brasil, os direitos dos povos indígenas têm sido suprimidos, e com a expansão do agronegócio, suas terras vêm sendo cada vez mais ameaçadas. O conflito aparente entre as normas constitucionais ocorre entre o art. 5º, que estabelece o direito de propriedade (sendo a União titular das terras indígenas), e o art. 231, que assegura o direito dos indígenas às suas áreas tradicionalmente ocupadas. De acordo com o Estatuto do Índio, a maioria dos

povos indígenas detêm apenas a posse permanente e usufruto, mas não a propriedade plena (BRASIL, 1988).

O processo de demarcação de terras indígenas é moroso e burocrático, composto por cinco fases, de acordo com o Decreto nº 1775/96:

-Verificação da demanda territorial: Nesta etapa, é verificada a demanda apresentada pelo povo indígena através de um antropólogo que elabora a Qualificação da Demanda, indicando a área reivindicada e os contextos social, político e econômico.

-Estudos de identificação e delimitação: A Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) nomeia um Grupo Técnico (GT) coordenado por um antropólogo para realizar pesquisas e elaborar o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena (RCID). Esse relatório precisa ser aprovado pelo Presidente da FUNAI e posteriormente publicado.

-Contraditório Administrativo: Nesta fase, estados, municípios e qualquer interessado na área têm o direito de se manifestar. Se houver motivos para pedir indenização ou indicar erros no relatório, eles devem ser apresentados à FUNAI, e o Ministro da Justiça analisará a questão.

-Delimitação do território: Nesta fase, os limites da terra indígena são declarados, e a demarcação é determinada por meio de uma portaria declaratória emitida pelo Ministro da Justiça.

-Demarcação física do território e aprovação: A FUNAI é responsável por executar a demarcação física da terra indígena, enquanto a aprovação é feita por meio de um decreto presidencial.

Além disso, há o levantamento dos habitantes da área que será demarcada. As pessoas não indígenas consideradas ocupantes de boa-fé serão indenizadas e devem deixar o local. Já as ocupações de má-fé, como a procedida por grileiros, não enseja direito à indenização.

A fase final é a aprovação da demarcação, feita pela Presidência da República por meio de decreto presidencial, acompanhada da retirada dos ocupantes não indígenas, com o pagamento das indenizações, que fica a cargo da FUNAI, e o reassentamento dos ocupantes não indígenas que se enquadrem no perfil da reforma agrária, responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Após a demarcação, as terras indígenas são registradas pela FUNAI junto à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) para realizar o registro cartorário da área homologada, conforme o artigo 246, §2º da Lei 6.015/73, dentro do prazo máximo de trinta dias após a publicação do decreto de homologação. Em casos envolvendo indígenas isolados, além das etapas mencionadas anteriormente, podem ocorrer restrições ao uso e acesso por terceiros com o propósito de proteger os indígenas isolados. Essas restrições são estabelecidas por meio da publicação de uma Portaria pela Presidência da FUNAI, em conformidade com o artigo 7º do Decreto 1.775/96.

Contudo, o processo de demarcação tem enfrentado muitos desafios, e o enfraquecimento da FUNAI tem gerado insegurança jurídica em relação à propriedade das terras ocupadas por esses povos devido a problemas estruturais que afetam a eficiência e a legitimidade do processo de demarcação.

Um conceito conhecido como "processo estrutural" surgiu nos Estados Unidos durante o período de ativismo judicial que marcou a atuação do judiciário americano entre 1950 e 1970. Esse conceito possui um viés pragmático, com pouca preocupação com a definição analítica ou categorização sistemática dos

papéis do judiciário e pode contribuir no processo de demarcação das terras indígenas brasileiras.

O ponto de partida foi o caso histórico de *Brown vs. Conselho de Educação de Topeka* em 1954. A Suprema Corte dos EUA declarou inconstitucional a segregação de alunos em escolas públicas americanas com base na raça. Essa decisão deu início a um amplo processo de mudança no sistema público de ensino, conhecido como "reforma estrutural". Com o tempo, esse modelo de tomada de decisão se expandiu para incluir outras instituições, como polícia, prisões, asilos mentais, instituições para pessoas com deficiência mental, autoridades habitacionais e agências de bem-estar social. Por meio de suas decisões, o Judiciário dos EUA começou a impor amplas reformas estruturais em certas instituições burocráticas para defender valores constitucionais (ARENHART, 2013).

O conceito de um problema estrutural é um componente-chave desta noção. Um problema estrutural é definido pela existência de uma não conformidade estruturada – uma situação de ilegalidade contínua e permanente ou uma situação de não conformidade que não corresponde ao estado de coisas ideal. O problema estrutural surge de um estado de coisas que requer reorganização ou reestruturação (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 104).

Problemas estruturais não implicam necessariamente ilegalidade, embora possam estar ligados a ela em graus variados (ilegalidade estrutural). O tratamento de um problema estrutural não se baseia na noção de ilegalidade, ainda que envolva situações de ilegalidade (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 105).

O conceito de processo estrutural envolve uma ação judicial centrada em torno de um problema estrutural, visando a mudança do estado de inconformidade para um estado ideal de coisas. Segue um procedimento de duas fases, envolvendo o reconhecimento e a definição do problema estrutural, bem como o estabelecimento de um programa ou projeto de reestruturação. O processo estrutural é marcado por sua flexibilidade intrínseca, permitindo intervenções atípicas de terceiros, medidas executivas, alteração do objeto litigioso e mecanismos de cooperação (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 108).

O objetivo final do processo estrutural é atingir o estado de coisas ideal, removendo o estado de não conformidade por meio de uma decisão de implementação escalonada. A decisão estrutural prescreve uma norma de conteúdo aberto, indicando um resultado desejado – semelhante a uma norma-princípio. Também estabelece como atingir aquele resultado, determinando condutas a serem observadas ou evitadas – semelhante a uma norma-regra (ARENHART, 2013).

Como exemplo de decisão estrutural na demarcação de terras indígenas, DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA (2020, p. 109) apontam a decisão estrutural no caso *Raposa Serra do Sol*, terra indígena situada no nordeste do estado de Roraima, nos municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, entre os rios Tacutu, Maú, Surumu, Miang e a fronteira com a Venezuela, proferida pelo Supremo Tribunal Federal, demonstrando como medidas complexas e condições podem ser impostas para garantir a segurança jurídica e proteger os interesses envolvidos. Nesses casos, visa-se a transição de um estado de desconformidade para um estado de coisas ideal, promovendo, assim, o princípio da segurança jurídica.

4. CONCLUSÕES

Neste estudo, constatou-se que o processo estrutural é aquele no qual se aborda um litígio de natureza estrutural, baseado em problemas estruturais, com o objetivo de transformar esse estado de desajuste em um estado ideal capaz de lidar com disputas de natureza estrutural e impulsionar mudanças substanciais em instituições e políticas públicas. É fundamental ressaltar também a importância da demarcação de terras indígenas como um direito inalienável dos povos indígenas. Esse processo não tem apenas a finalidade de garantir a integridade territorial dessas comunidades, mas também serve como um exemplo concreto de como a abordagem estrutural pode ser aplicada para enfrentar desafios profundos e promover transformações significativas em nossa sociedade.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENHART, Sérgio Cruz. DECISÕES ESTRUTURAIS NO DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO. **Revista de Processo: Repro**, Porto Alegre, v. 225/2013, p. 389-410, nov. 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7438883/mod_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, fev. 2017. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/109152/processos_estruturais_direito_arenhart.pdf. Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 1775, de 08 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. **Decreto N. 1.775, de 8 de Janeiro de 1996**. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm#:~:text=D1775&text=DECRETO%20No%201.775%2C%20DE,ind%C3%ADgenas%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 6001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. **Lei Nº 6.001, de 19 de Dezembro de 1973**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 29 jul. 2023.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.