

O lugar das terras indígenas no federalismo brasileiro

Fernanda Martinez de Oliveira¹

RESUMO: A política de demarcação de terras indígenas é um dos mais importantes componentes da complexa relação entre o governo e os povos indígenas no Brasil. O artigo analisa especificamente o reconhecimento legal dos direitos territoriais indígenas no curso de formação da federação brasileira. Começando com uma discussão teórica sobre federalismo e sua dimensão étnica, o artigo procura explicar e analisar as instituições que foram criadas e implementadas até a Constituição de 1988. Ele também traça as mudanças recentes na política federal de demarcação de terras indígenas no Brasil. Apesar dos avanços na legislação e na demarcação em terras indígenas nas últimas décadas, a concepção do sistema federal no Brasil nunca incluiu as heterogeneidades indígenas tanto em seu quadro institucional, como nos processos recentes de descentralização. Esta omissão é evidente, embora exista potencial teórico para o regime federal incluir as diversidades étnicas.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo, povos indígenas, terras indígenas, política de demarcação, Brasil.

ABSTRACT: *The Indian land policy is one of the most important components of the complex relationship between the government and indigenous people in Brazil. The article specifically examines the legal recognition of indigenous land rights in Brazil in the course of formation of the Brazilian federation. Starting with a theoretical discussion on federalism and its ethnic dimensions, the article seeks to explain and analyze the institutions that were created and implemented up until the Constitution of 1988. It also traces the recent changes to federal Indian land policies in Brazil. Despite the advances in legislation and in Indian land demarcation in recent decades, the design of the federal system in Brazil has never included indigenous heterogeneities in either its institutional framework or in recent processes of decentralization. This omission is evident even though there is theoretical potential for federal arrangements to include ethnic diversity.*

KEYWORDS: *Federalism, indigenous peoples, indigenous land, indian land policy, Brazil.*

¹ Mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e pesquisadora associada do Latino Issues Forum. 160 Pine Street, Suite 700, San Francisco (CA) – EUA, 94111. E-mail: martinezoliveira@gmail.com.

Introdução

No Brasil há mais de duas centenas de diferentes etnias indígenas distribuídas de norte a sul do país. Caracterizadas por uma enorme variedade cultural e linguística, essas populações conformam minorias que têm direitos reconhecidos sobre mais de 12% do território nacional referente as mais de 500 terras indígenas que tradicionalmente ocupam. Apesar disso, grande parte dos estudos sobre a federação brasileira deixa de lado a questão étnica.

O processo de redemocratização do Brasil, coroado com a promulgação da Constituição de 1988, constitui-se um marco para os direitos indígenas. A nova constituição reconheceu a cidadania dos índios do Brasil e abandonou a perspectiva assimilacionista encontrados nos textos legais anteriores. Além de todos os direitos assegurados aos cidadãos brasileiros, as populações indígenas tiveram reconhecidos direitos às suas terras tradicionais, sua organização social, costumes e línguas, incluindo o direito à educação bilíngue. A Constituição também criou as bases para descentralização e conformação de um sistema federativo mais equilibrado, em contraste à centralização observada em períodos anteriores. Os municípios passaram a compor a nova federação brasileira, que assegurou a estes e aos estados uma autonomia nunca antes observada.

A partir da década de 1990, em um contexto de maior coordenação na federação brasileira, observa-se mudanças em termos da provisão de políticas públicas indigenistas. Se antes havia um modelo centralizado na ação do Serviço de Proteção aos Índios (SPI) e depois da Fundação Nacional do Índio (Funai), a partir da década de 1990 passou-se a um modelo sem responsabilidades claras, onde municípios, estados e diferentes instâncias do governo federal, juntamente com a cooperação internacional, organizações não-governamentais indigenistas, como também as das organizações próprias dos povos indígenas participam da formulação e implementação de políticas públicas em terras indígenas.

Foi também durante esse período que o Brasil ratificou e promulgou a Convenção n.º 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Principal instrumento jurídico internacional que rege as relações entre os Estados nacionais e os povos indígenas atualmente, a Convenção representa um avanço ao adotar uma postura de respeito ao pluralismo étnico-cultural, eliminando a perspectiva do integracionismo presente em documentos anteriores da OIT. Ela avança também ao orientar os Estados signatários a respeitar e garantir a participação das populações nativas nas

decisões referentes às questões que lhes dizem respeito e reconhecer direitos coletivos sobre as terras indígenas, dentre outros.

Assim, cotidianamente comunidades indígenas e os governos federal, estadual e municipal dialogam sobre a governança das terras indígenas, ainda que a federação brasileira seja formalmente constituída por estes três entes. Configura-se então um espaço subnacional sem jurisdição clara, marcado conflitos e parcerias. Organizações indígenas que se multiplicam e estão cada vez mais ativas na provisão de serviços públicos e, ao mesmo tempo, no diálogo democrático com o Estado. Há participação ativa da sociedade civil e internacional, como também disputas por interesses privados e coletivos.

Neste artigo olhamos para esta teia de relações a partir do reconhecimento jurídico dos direitos territoriais indígenas no curso de formação da federação brasileira. Para isso, inicialmente discutimos o potencial que o federalismo tem para acomodar as aspirações dos povos indígenas no Estado. A seguir, passamos a análise do processo histórico de reconhecimento dos direitos indígenas na legislação, partindo das leis portuguesas até a Constituição de 1988. Ainda que os instrumentos internacionais de defesa dos direitos indígenas sejam importantes para compreender o cenário atual dos direitos territoriais indígenas no Brasil, nosso foco de análise nesse artigo se limitará ao conjunto de normas nacionais que se referem a esse tema. A situação atual das terras indígenas é o foco da terceira parte do artigo, com destaque para a atual sistemática de demarcação de terras indígenas. Por fim, apresentaremos nossas considerações finais, buscando trazer algumas contribuições do ponto de vista da administração pública para a ampliação da reflexão acerca da necessidade da inclusão da diversidade étnica nas políticas públicas e nos arranjos federativos brasileiros.

As promessas do federalismo para a organização territorial do poder em países multiétnicos A federação é um fenômeno moderno: nasce com a constituição dos Estados Unidos em 1787. A problemática central enfrentada – cujos debates são refletidos nos textos dos norte-americanos A. Hamilton, J. Madison e J. Jay – era como evitar que a autoridade estatal constituída se tornasse despótica. Desde então, muitos países com grande importância geopolítica, econômica e cultural adotaram esse modelo de organização territorial do poder no qual as jurisdições subnacionais têm esferas de autonomia em relação ao centro, mantendo-se uma estrutura nacional (ELAZAR, 1987; ABRUCIO, 2000).

Há duas condições para a constituição de uma federação conforme Burgess (1993). A primeira delas é a existência de discursos e práticas que defendam a integridade territorial frente à autonomia local. Isso se traduz no princípio federalista, na preocupação em acomodar unidade e diversidade, um valor que recomenda a federação, mas nem sempre concretiza sua promoção ativa.

A existência de heterogeneidades que conformam uma determinada unidade nacional é a segunda razão para a formação de uma federação. Em países multiétnicos, por exemplo, em que comunidades com diferentes identidades dividem o mesmo território, a federação é vista como a resposta institucional mais adequada para a organização territorial do poder. Essa é, segundo Elazar, a principal razão da variedade de arranjos baseados no princípio federal existente hoje, já que, segundo este autor, quase 60 países, mais de um terço dos estados multiétnicos, estão envolvidos em arranjos formais usando princípios federais (ELAZAR, 1987: 8-9).

Além da etnicidade, as heterogeneidades que levam a um país instituir sistemas políticos federais podem ser linguísticas, religiosas, territoriais, culturais, econômicas e políticas. Hawkes (2001), ao analisar o caso do Canadá, defende o federalismo como princípio organizativo para acomodar as aspirações dos povos indígenas nos Estados. Para este autor uma das razões para isto é fundada no respeito à diversidade, uma vez que o federalismo tem o potencial de fundar relações baseadas nos diferentes caminhos de pertencimento do cidadão ao Estado, conforme argumentou Charles Taylor² (TAYLOR, 1991 *apud* HAWKES, 2001), o que levaria ao respeito aos modos de vida próprios, línguas, leis e tradições culturais dos povos indígenas.

A possibilidade de acomodar múltiplos níveis de governo com diferentes inserções soberanas é o segundo motivo que Hawkes considera como característica do federalismo que permite incluir os povos indígenas em seus arranjos. É o que McGarry define como federalismo assimétrico, (...) *situação na qual uma região do país goza de uma distinta forma de autonomia, e frequentemente um distinto status constitucional em relação às outras partes. A questão do federalismo assimétrico emerge, invariavelmente, em estados*

² TAYLOR, C. Shared and Divergent Values. In: WATTS, R. L.; BROWN, D. M (Eds.) Options for New Canada. Toronto: University of Toronto Press, 1991.

com diversas nacionalidades. Comunidades nacionais minoritárias são as que primeiro propõem a assimetria (MCGARRY, 2005: 1). Além disso, para este autor, outra característica do federalismo que o coloca como princípio capaz de acomodar a soberania indígena é sua capacidade de adaptação às mudanças nas relações intergovernamentais.

O Canadá reconheceu por meio do ato Constitucional de 1982 o direito de auto-governo indígena e, com a criação das regiões Nunavut (1999) e Nisga'a (2000), concretizou institucionalmente o ajustamento das soberanias federal, estatal e indígena (MCGARRY, 2005). Já no caso das federações americana, mexicana e australiana, este autor (2002: 428) as situa como exemplos de sistemas federais cujo objetivo no momento de sua criação foi a construção de um Estado-nacional, em contraposição a um Estado-multinacional. Esse também é o caso do Brasil, como veremos mais adiante.

Hawkes ainda lembra que muito antes da chegada dos europeus, algumas nações indígenas das Américas formaram suas próprias organizações políticas federais ou confederativas. Assim, o estabelecimento de tratados como instrumento federativo que rege a relação entre povos indígenas em países como o Canadá ou os Estados Unidos emerge tanto de tradições ocidentais, como indígenas. Isso permitiu o desenvolvimento da teoria do “*treaty federalism*” (ou federalismo de tratados) por acadêmicos indígenas canadenses, segundo a qual os tratados são vistos como relação política fundamental entre os povos indígenas e o Estado canadense, coexistindo com o federalismo provincial, o qual estabeleceu relações entre os governos federal e provinciais a partir do Ato Constitucional de 1867. Segundo Hueglin³ (1997, *apud* HAWKES, 2001: 154), *o federalismo de tratados envolve um processo de coordenação e compromisso baseado no consenso, e cria uma parceria sem limite, horizontal e renovável visando autonomia e reciprocidade de todos os participantes.*

Entretanto, não basta que o país seja federalista para assegurar que os direitos dos povos indígenas serão respeitados. A situação histórica das populações indígenas em muitos países federalistas atesta isso. Há outras maneiras, segundo o Forum of Federations (s/d), para acomodar a diversidade, como a implementação de políticas desenhadas para assimilar

³ HUEGLIN, T. O. *Exploring Concepts of treaty Federalism: A Comparative Perspective*, Research Program of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, For Seven Generations. Ottawa: Libraxus CR-ROM, 1997.

elementos heterogêneos em relação à cultura majoritária, a provisão de direitos humanos e culturais e o estabelecimento de arranjos formais e informais que garantem aos vários grupos um lugar na tomada de decisão em nível nacional.

A trajetória do reconhecimento dos direitos territoriais indígenas no Brasil

Nesta parte vamos traçar um panorama histórico do reconhecimento dos direitos territoriais indígenas no Brasil. Buscamos fazer uma análise não apenas dos direitos incorporados no ordenamento jurídico desde o Brasil Colônia até a Constituição de 1988, mas discutir o reconhecimento desses direitos em paralelo com o processo de criação e desenvolvimento da federação brasileira. Assim, focalizamos o período colonial e imperial, seguida pela análise do período republicano, quando ocorre a formação da federação brasileira. Por fim, apresentamos as inovações da Constituição de 1988, em termos do reconhecimento dos direitos indígenas e também no que se refere às transformações do sistema federativo no país.

Da “descoberta” à criação do Estado unitário: o reconhecimento formal do direito natural e a institucionalização da propriedade privada

Com o início da colonização, todo o território brasileiro foi considerado parte integrante do domínio de Portugal. Mesmo que as leis portuguesas para o Brasil frequentemente reconhecessem a soberania indígena e seus direitos territoriais⁴, a História nos dá exemplos de que os direitos indígenas nascentes eram fragilmente afirmados.

Uma das soluções criadas pela Coroa para regular a ocupação dos índios sobre suas terras foi a figura do aldeamento. Este consistia em áreas nas quais grupos indígenas eram reunidos para facilitar a catequese. Apesar de marcar o início de uma prática de confinamento que perdurou durante grande parte da história republicana brasileira (ARAÚJO, 2004), durante o Império existiu, entretanto, não somente o reconhecimento da soberania indígena sobre suas terras originais, mas também sobre as terras dos aldeamentos (CUNHA, 1987). Em suma, há diversos textos legais que reconhecem a soberania e os

⁴ Um bom exemplo é o Alvará Régio de 1º de abril de 1680, segundo o qual Portugal reconheceu a posse dos índios sobre suas terras, por serem eles os seus primeiros ocupantes e donos naturais, instituto jurídico conhecido como indigenato (MENDES JUNIOR, 1912; CUNHA, 1987; MARÉS, 1998).

direitos territoriais dos índios no Brasil durante o período colonial, por maior que tenha sido o abismo entre os instrumentos legais e a prática.

A primeira constituição brasileira, a Imperial de 1824, não continha nenhuma referência aos índios. A independência brasileira marcou um retrocesso em relação ao reconhecimento dos direitos indígenas uma vez que *tanto a soberania como a cidadania, lhes foram negadas* (CUNHA, 1987: 63). Ainda sobre essa constituição, é importante lembrar que, embora as províncias não tivessem graus de autonomia frente ao governo imperial, a delegação de poderes administrativos às então dezesseis províncias pode ser interpretada como uma das bases para a formação de uma futura federação (SOUZA, 2005).

Foi a Lei das Terras (Lei no. 601 de 18.9.1850), a qual tratava da transferência das terras devolutas⁵ para o patrimônio privado, reconhecendo quem havia adquirido terras por sesmarias, que permitiu que os direitos territoriais indígenas permanecessem assegurados, por meio da determinação *que seriam reservadas terras para colonização indígena, assim como para outros usos públicos* (MARÉS, 1998: 125). A marca dessa lei está, conforme argumentou Mendes Junior (1912) no início do século XX, na reafirmação do direito originário indígena sobre suas terras, o indigenato. Entretanto, como no Império, o Estado continuou fomentando o aldeamento dos índios, mesmo que estas terras coincidissem frequentemente com os territórios originais dos diversos grupos (CUNHA, 1987).

É importante ressaltar que, ainda que a Lei das Terras tenha assegurado legalmente o direito territorial dos índios, ela permitiu, ao mesmo tempo, a facilitação da titulação para terceiros de terras indígenas consideradas devolutas, ou seja, terras das aldeias que tivessem sido “abandonadas” pelos índios. Assim, em 1887, todas as terras devolutas foram repassadas às províncias, *mesmo sem nenhum fundamento jurídico* (CUNHA, 1987: 70). Segundo esta autora:

“Há, resumindo, duas expropriações sucessivas que parecem operar: embora desde o fim do século XVII os aldeamentos coincidissem frequentemente com os territórios originais dos índios (e fossem,

⁵ Terras devolutas são aquelas que não são, nem nunca foram legitimamente patrimoniadas (MARÉS, 1998: 133)

portanto, de sua propriedade pelo título do indigenato), as terras do aldeamentos acabam sendo tratadas a partir da Lei das Terras como apenas reservadas e destinadas a uma ulterior doação aos índios. É uma primeira expropriação a que se segue a extinção das aldeias e liquidação de suas terras, sem que a doação se efetive” (CUNHA, 1987: 71).

Federalismo à brasileira: poder às elites e assimilação indígena

A despeito da grande diversidade étnica que marcava o país quando da criação da federação brasileira em 1891, com a existência de centenas de etnias indígenas com culturas diferenciadas entre si, não foi a existência de heterogeneidades a condição que levou a adoção deste modelo. Foram, segundo arguiu Abrucio (2000), as diferenças entre as elites políticas locais e as crescentes desigualdades econômicas regionais, as razões que levaram o país a tal organização territorial do poder. Configurou-se então uma situação na qual prevaleceram critérios jurídico-formais no estabelecimento da estrutura da federação, ou seja, a definição dos limites territoriais das unidades federativas foi feita de forma artificial, sem considerar fatores étnicos ou culturais (DALLARI, 1986: 61).

A gênese da federação brasileira caracterizou-se mais pela busca do autogoverno pelas elites locais que pela defesa da unidade territorial, ou seja, por maior descentralização do poder via a eleição dos presidentes de província, uma vez que durante o Império esses governantes eram escolhidos pelo poder central. Assim, ainda que inspirada pelo modelo norte-americano (caracterizado pela união de estados antes separados), a federação brasileira parte da centralização unitária para um modelo de poder descentralizado (ABRUCIO, 2000). Ou, como afirmou Rui Barbosa *apud* Abrucio e Costa (1998): *Tivemos união antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes.*

Assim, a apesar do esforço das forças políticas positivistas na defesa dos direitos indígenas⁶, a Constituição de 1891 não mencionou sequer os índios em seu texto. A federação foi criada a partir das vinte províncias herdadas do sistema unitário. Uma de suas principais características foi a *concentração de recursos em poucos estados e escassas relações*

existiam entre os entes constitutivos da federação, caracterizando esse período como o de uma federação isolada (SOUZA, 2005: 107). Este desenho configurou o que Abrucio chamou de *modelo centrífugo, com estados tendo ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um Governo Federal bastante fraco* (ABRUCIO, 2004: 9).

As terras devolutas, assim como as terras dos extintos aldeamentos, passaram para o patrimônio das unidades da federação recém-criada, os estados brasileiros. Entretanto, como arguiu Mendes Junior (1912), nem as terras dos aldeamentos não extintos, como a terras imemoriais indígenas podiam ser consideradas devolutas. Assim, apesar da omissão da Constituição de 1891, permaneceu a garantia do reconhecimento dos direitos territoriais indígenas prevista na Lei de Terras (CUNHA, 1987: 74-75). É interessante observar que, como notou esta autora, mesmo que não fosse necessário, alguns estados reconheceram a vigência dos títulos indígenas explicitamente, como o Amazonas e o Rio Grande do Sul.

Foi com a Constituição de 1934 que pela primeira vez a questão da terra indígena passa a ser matéria constitucional. Foi fruto de emenda apresentada pela bancada amazonense e foi aprovada com a seguinte redação, tornando-se o artigo 129 da referida Constituição: *Será respeitada a posse da terra por indígenas que nelas se achem permanentemente localizados, sedo-lhes, no entanto, vedado aliená-las* (Constituição de 1934 *apud* CUNHA, 1987: 84). Foi também em 1934 que a competência exclusiva da União para legislar sobre questões indígenas tornou-se preceito constitucional, com caráter notadamente assimilacionista. Em relação ao federalismo, a Constituição de 1934, ao autorizar que o governo federal concedesse recursos e assistência técnica às unidades subnacionais, ampliou as relações intergovernamentais. No que tange aos municípios, cabe destacar que estes passaram a ter recursos próprios assegurados, gerados por meio da atividade de coleta de tributos, além de parcelas do imposto estadual (SOUZA, 2005).

A constituição seguinte foi promulgada por Getúlio Vargas, em 1937, após golpe militar. A Constituição de 1937 dá um cunho mais centralizador à federação brasileira, uma vez que a esfera federal passou a ter a competência de legislar sobre as relações fiscais entre os estados e também no âmbito externo. Além disso, os governos subnacionais perderam

⁶ Para uma discussão deste tema ver CUNHA, 1987.

recursos para a esfera nacional (SOUZA, 2005). O reconhecimento aos direitos territoriais dos indígenas é conservado na Carta Outorgada, com o mesmo teor da Constituição de 1934.

Com o retorno do regime democrático, a Constituição de 1946 foi escrita conservando os artigos referentes aos indígenas e o teor assimilacionista da Constituição de 1934. No que tange ao arranjo federal, a Constituição de 1946 trouxe duas inovações: introduziu um mecanismo de transferência de recursos do governo federal para os municípios, visando diminuir os desequilíbrios entre estes, e também buscou reduzir as desigualdades entre regiões, ao endereçar recursos federais para as regiões economicamente frágeis (SOUZA, 2005). Para Abrucio (2004: 9) este o período de vigência desta Constituição foi aquele de *maior equilíbrio em nossa Federação, tanto do ponto de vista da relação entre as esferas de poder como da prática democrática.*

O Brasil teve uma nova Constituição em 1967, seguida da edição de uma emenda constitucional em 1969. Na Constituição de 1967 as terras indígenas são pela primeira vez declaradas constituintes do patrimônio da União⁷. A Constituição de 1967 também incorporou, em seu artigo 186, dispositivo assegurando aos *silvícolas à posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nele existentes* (Constituição Brasileira de 1967 *apud* CUNHA, 1987). A Emenda Constitucional de 1969 reitera a propriedade da União sobre as terras indígenas (Art. 4) e a posse indígena sobre suas terras (Art. 198). A peculiaridade desse texto legal frente aos demais é que foram declarados nulos e extintos todos efeitos jurídicos com objetivo de domínio, posse ou ocupação das terras indígenas.

Os instrumentos legais colocados em vigor durante a ditadura militar deram um caráter centralizador, tanto do ponto de vista financeiro, como político e administrativo, configurando o que Abrucio chamou de modelo unionista autoritário (ABRUCIO, 1998). Sob esse regime foi promulgada uma lei, que permanece em vigor atualmente⁸, conhecida como Estatuto do Índio (Lei 6.001 de 1973). Essa lei, que tem um caráter marcadamente

⁷ É importante lembrar que o Brasil havia promulgado em 1966 a Convenção 107 sobre a Proteção e Integração das Populações Tribais e Semi-Tribais de Países Independentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual estipula que *o direito de propriedade, coletivo ou individual, será reconhecido aos membros das populações interessadas sobre as terras que ocupam tradicionalmente.* A despeito de o Brasil ter ratificado esse instrumento, as terras indígenas tiveram seu domínio atribuída a União (CUNHA, 1987: 94).

⁸ Há quase quinze anos, ou seja, desde o início da década de 1990, está em discussão no Congresso Nacional um substitutivo a essa lei.

assimilacionista, estabelece em seus artigos, dentre outros, diferentes disposições acerca da situação jurídica dos índios, sobre sua responsabilidade civil e penal, os “graus de aculturação” dos índios e os parâmetros para a sua “emancipação” (e perda dos direitos especiais), na medida da sua “incorporação à comunhão nacional”. Não pretendemos discutir as diversas dimensões dessa lei⁹, tampouco dos projetos que circularam no Congresso Nacional, mas apresentar de maneira sucinta as tipologias de terras indígenas definidas pelo Estatuto, a saber: I) as “áreas de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas”; II) as “áreas reservadas”; e III) as “terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas” (Estatuto do Índio, Art. 17º).

A primeira categoria refere-se às terras adquiridas pelos índios ou a eles doadas por órgãos públicos ou particulares, conforme a legislação civil. O segundo tipo refere-se àquelas terras não ocupadas que foram estabelecidas pela União para recuperar, recompensar, aldear ou sítar (MARÉS, 1998: 130) as populações indígenas, que são transformadas em terras indígenas por afetação, passando a gozar de todas as suas características jurídicas. O Estatuto do Índio estabelece quatro modalidades para as terras reservadas: a) reserva indígena; b) parque indígena; c) colônia agrícola indígena; e o d) território federal indígena. Segundo Marés (1998), deste grupo, apenas a categoria reserva indígena teve repercussões jurídicas no Brasil. Entretanto, apesar de sua inviabilidade no sistema jurídico atual (MARÉS, 1998: 131), vale destacar a definição do território federal indígena, uma vez que este nos parece apontar uma das possibilidades para a inclusão das terras indígenas no sistema federativo brasileiro. Segundo o Estatuto, o território federal indígena é a unidade administrativa subordinada à União, instituída em região na qual pelo menos um terço da população seja formado por índios (Estatuto do Índio, Art. 30º). A terceira categoria prevista no Estatuto refere-se às terras tradicionalmente ocupadas, as quais, segundo a Constituição de 1988, os índios têm direitos que independem da existência ou não de demarcação.

⁹ Para uma discussão detalhada do Estatuto do Índio ver MARÉS, 1998.

A Constituição de 1988 e suas inovações: direitos indígenas e repactuação do federalismo

A Constituição de 1988 trouxe uma série de avanços em comparação às constituições anteriores, ao estabelecer novos marcos para as relações entre o Estado, a sociedade brasileira e os povos indígenas. Em primeiro lugar, é importante ressaltar o abandono de uma perspectiva assimilacionista (CUNHA, 1988). Com a Constituição de 1988 passam a ser reconhecidos aos povos indígenas *o direito de ser índio, de manter-se como índio, com sua organização social, costumes e línguas* (MARÉS, 2004). Outra dimensão relevante da atual Constituição brasileira é o reconhecimento do direito territorial indígena como originário, ou seja, como direito anterior à criação do próprio Estado (CUNHA, 1988). Desse modo, o direito dos índios a uma terra determinada independe de reconhecimento formal (ISA, 2005).

Os direitos constitucionais dos índios estão expressos em um capítulo específico da Constituição de 1988 – título VIII, "Da Ordem Social", capítulo VIII, "Dos Índios" – além de outras passagens dispersas ao longo de seu texto. A Constituição estabelece que as terras indígenas são bens da União, sendo reconhecidos aos índios a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. Ela também reafirma a competência privativa da União para legislar sobre as populações indígenas (Art. 22, XIV).

No parágrafo primeiro do artigo 231 está a definição das terras indígenas, que são aquelas *por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seu usos, costumes e tradições* (Constituição de 1988, Artigo 231, parágrafo 1). O direito à terra e a demarcação de terras indígenas ainda são questões complexas no Brasil. Mesmo que a Constituição tenha estabelecido que todas as terras indígenas fossem demarcadas até 1993, há ainda terras indígenas que não foram reconhecidas pelo Estado. Além disso, os conflitos pela posse da terra mesmo em áreas já demarcadas são muito presentes em diversas localidades do país.

Já o artigo 232 conferiu aos índios, suas comunidades e organizações o direito de se auto-representarem na defesa de seus direitos e interesses, com a possibilidade de assistência do Ministério Público. Este artigo constituiu-se um marco importante da Constituição de 1988,

pois colocou a oportunidade para que as sociedades indígenas assumissem não apenas sua própria defesa, inclusive judicialmente, mas também se constituíssem legalmente como pessoas jurídicas, direitos que, segundo jurista Dalmo de A. Dallari (1983a e 1991), já estavam consagrados pelo Estatuto do Índio. As vantagens, segundo o autor (1999: 261), são que estes direitos, ao serem constitucionalizados, tiveram sua eficácia aumentada e passaram a condicionar a ação do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Além disso, o autor também lembra que a restrição ou eliminação desses direitos se torna mais difícil quando previstos pela Constituição.

A Constituição de 1988 também foi a primeira a fazer referência à educação escolar indígena, quando, no artigo 210 §2º, assegura que *o ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.*

Em relação ao federalismo, diferentemente das constituições anteriores, foi permitido aos constituintes em 1987 deliberar acerca da manutenção ou dissolução do regime federativo. A carta promulgada em 1988 não apenas reiterou o sistema federal, mas também introduziu uma série de mudanças em relação ao modelo anterior, caracterizado, sobretudo, pela centralização. O novo desenho da federação brasileira incorporou como parte da federação os municípios, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal no país. Assim, optou-se por um sistema federativo de três níveis, os quais têm seus próprios poderes legislativos e, somente os níveis estaduais e federais têm poderes judiciários próprios. O instituto da intervenção do governo federal em estados e municípios ainda vigora, ainda que reduzidos os casos em que este possa ser posto em prática e que haja a necessidade de autorização legislativa para tal (SOUZA, 2005).

Além disso, é no marco da Constituição que se inicia uma série de reformas visando à descentralização e a desconcentração do poder em bases territoriais, bem como a criação de espaços para a participação da sociedade na gestão pública. Não se notam, entretanto, *preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com coordenação federativa (...)* (ABRUCIO, 2005: 46). A Constituição foi importante em termos de garantia aos direitos indígenas, seja no que se refere à criação de um sistema federativo mais equilibrado. Ademais o princípio do federalismo, que acomoda unidade e diversidade, não foi colocado para a federação brasileira no que tange aos territórios

indígenas, perpetuando a tradição de invisibilidade das heterogeneidades étnicas no sistema político federal brasileiro, iniciada com a Constituição de 1891.

As terras indígenas e o processo de demarcação territorial estatal no Brasil hoje

Atualmente o mapa do Brasil indígena tem fronteiras que se desenham a cada dia. Os povos indígenas modernos - menos de 0,5% da população brasileira - conformam minorias politicamente dispersas (SANTILLI, 2002) que tem se organizado no sentido de buscar o reconhecimento dos direitos assegurados na Constituição de 1988 e de construir novas relações com a sociedade e o Estado brasileiro.

A maior parte dos povos indígenas hoje vive em mais de 500¹⁰ terras indígenas espalhadas por todo o país. São terras coletivas as quais a União tem a obrigação de reconhecer seu usufruto exclusivo e que atualmente se encontram em diferentes situações de regularização. Há também parcelas dessas populações que vivem em áreas urbanas, geralmente em periferias.

É importante ressaltar que não se está presumindo que os limites desses povos sejam circunscritos a estas áreas demarcadas. Há casos em que o alcance dos territórios indígenas supera até as fronteiras dos Estados nacionais, como por exemplo, o povo Baniwa, cujo território ultrapassa os limites da divisa com a Colômbia e os Guarani, cujo território tradicional inclui diferentes países da América do Sul¹¹.

Com relação à dispersão das populações indígenas pelo território nacional, observa-se uma distribuição bastante irregular: enquanto 60% da população indígena vive na chamada Amazônia Legal¹², detendo direitos sobre 99% da extensão total das terras indígenas reconhecidas, os outros 40 % desses povos vivem circunscritos em pouco mais de 1% destas terras, nos estados do sul, centro-sul, sudeste e nordeste do país (RICARDO, 2002; SANTILLI, 2002). Esta brutal diferença no mapa das terras indígenas do Brasil se explica

¹⁰ Não há também um consenso sobre o número de terras indígenas no país. Para a Funai esse número vai de 510 (matéria de 30/01/2006 no jornal O Estado de São Paulo) a 580 (informação divulgada pelo site institucional em 01/02/2006). Já o ISA (2006) afirma que são 583 terras indígenas no país, número que chega a mais de 800, segundo o CIMI (2006).

¹¹ Para uma discussão acerca das noções de terra e território ver GALLOIS, D. T. *Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades?* In: RICARDO, F. (Org) *Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza – o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

pela mudança no padrão de demarcação instituído a partir dos anos 1990. Se antes os procedimentos para a demarcação caracterizavam-se pela constituição de micro-territórios, insuficientes para a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas – padrão observado nas áreas de colonização mais antiga (regiões sul, sudeste, nordeste e parte do centro-oeste) – as demarcações realizadas no período posterior a Constituição de 1988 reconheceram amplos territórios indígenas, principalmente nos estados da Amazônia Legal, sobretudo a partir do Decreto 22, de fevereiro de 1991¹³, que mantém esse papel na competência da Funai, resgatando seu papel ativo em relação à demarcação de terras indígenas. Este Decreto procurou adaptar os procedimentos administrativos de demarcação aos preceitos consagrados pela Constituição de 1988. Ele eliminou *o Grupo de Trabalho Interministerial e retirando o papel central desempenhado pelos estratos militares na condução da política indigenista nos oito anos anteriores* (OLIVEIRA E IGLESIAS, 2002: 13) e determinou que o Ministério da Justiça publicasse o plano de demarcação de terras indígenas (MARÉS, 1988: 152).

Neste novo quadro jurídico, segundo o ISA (2005) o governo Collor, em menos de três anos, homologou¹⁴ 112 terras indígenas, com extensão total de cerca de 26,4 milhões de ha e declarou¹⁵ outras 58 terras indígenas (com 25,7 milhões de ha de extensão total), com destaque para a Terra Indígena Yanomami que, durante esse período foi identificada e demarcada fisicamente em área contínua de 9,4 milhões. Segundo Oliveira e Iglesias (2002), é importante ressaltar que os avanços na regularização de terras indígenas durante este governo devem-se também ao aproveitamento dos trabalhos de identificação e de demarcação iniciados pela Funai em anos anteriores.

Durante o governo de Itamar Franco, que durou pouco mais de dois anos, foram homologadas 16 terras indígenas (com extensão total de cerca de 5,4 milhões de ha) e declaradas 39 terras indígenas, com extensão global superior a 7 milhões de ha (ISA, 2005).

¹² A Amazônia Legal compreende os estados de Mato Grosso, Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Maranhão e Tocantins.

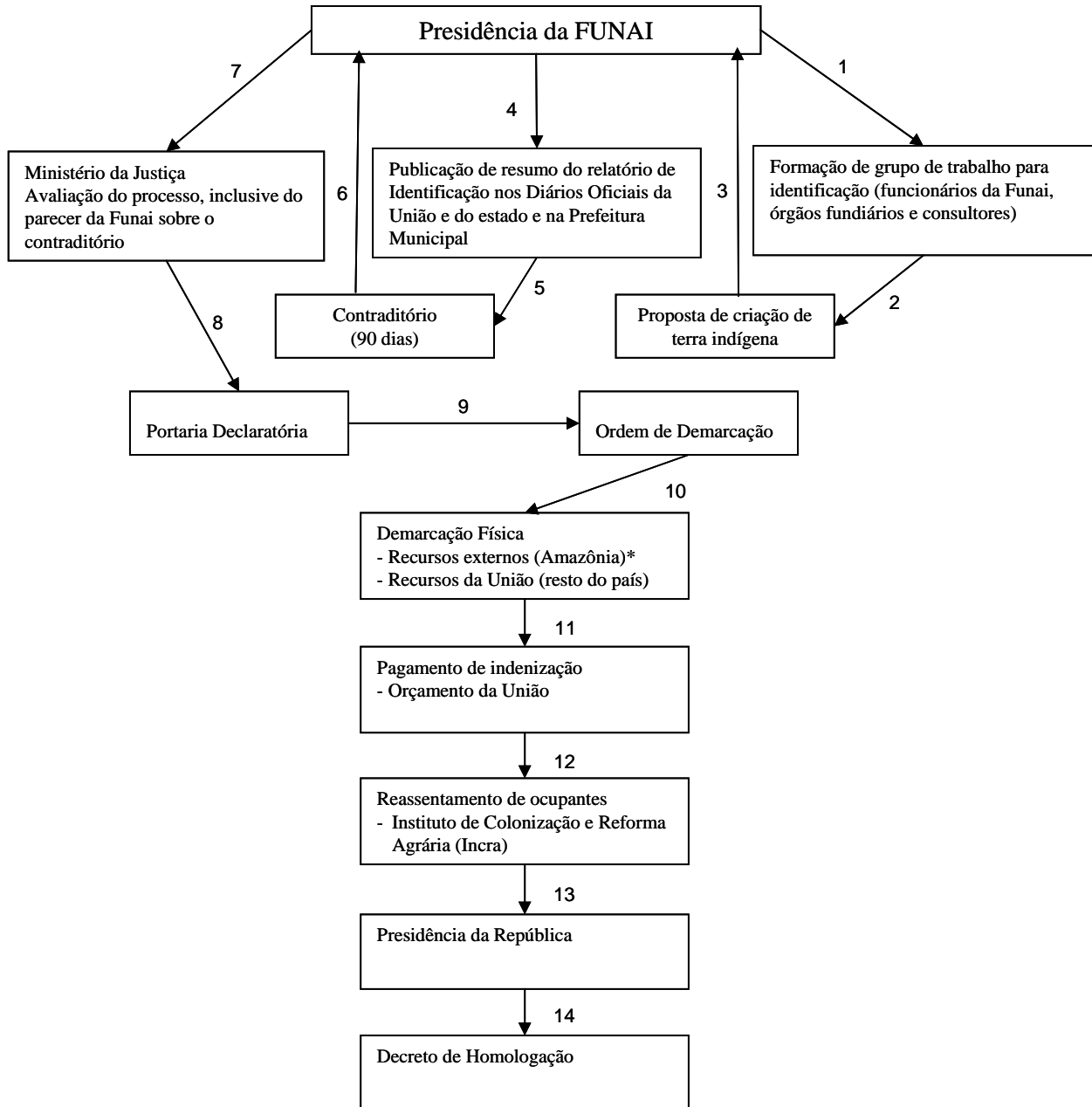
¹³ Para discussões acerca das sistemáticas de demarcação de terras indígenas anteriores e seus resultados, ver MARÉS (1998) e OLIVEIRA E IGLESIAS (2002).

¹⁴ A homologação é uma das etapas finais do procedimento de demarcação de uma terra indígena. Ela é feita por meio de decreto do Presidente da República. Depois da homologação, segue-se o registro nos cartórios correspondentes, que é realizado pela Funai.

¹⁵ A declaração é uma das etapas do processo de demarcação de terras indígenas que precede a homologação. Ela consiste na declaração, por parte do Ministro da Justiça, dos limites da terra indígena (previamente identificados e aprovados pela Funai) e da posse permanente indígena.

O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), por sua vez, instituiu uma nova sistemática para a demarcação de terras indígenas que está em vigor até hoje: o Decreto 1.775, de 8 de janeiro de 1996. A mais importante mudança em relação à sistemática anterior foi a introdução de uma fase contraditória, após a publicação do relatório de identificação pela Funai. Nesta fase, por um período de três meses, todos os interessados – inclusive municípios e estados – podem se manifestar. Segundo esse decreto, o processo de reconhecimento de uma terra indígena no Brasil se inicia com a etapa de identificação, quando é instituído, pela Presidência da Funai, um grupo técnico, coordenado por um antropólogo, para a elaboração do relatório contendo estudos não apenas antropológicos, mas também de natureza histórica, sociológica, jurídica, ambiental e cartográfica. Nesta etapa, o decreto estabelece a participação do grupo indígena, reconhecendo suas próprias formas de representação política. A esta etapa segue-se a análise do relatório pela Funai. Quando aprovado, seu resumo, juntamente com um memorial descritivo e um mapa da área em questão, é publicado no Diário Oficial da União e do estado correspondente no prazo de 15 dias. O decreto também prevê que esta publicação seja fixada na sede das prefeituras nas quais incide a terra indígena em questão. Inicia-se então a etapa do contraditório, quando, no prazo de três meses, todos os interessados – inclusive municípios e estados – podem manifestar-se apontando problemas no relatório, como também a fim de requerer indenizações.

Figura 1: Atual sistemática de reconhecimento das Terras Indígenas:



Fonte: OLIVEIRA E IGLESIAS, 2002.

* Recursos do Projeto Integrado para Proteção de Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), no âmbito do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.

O Ministério da Justiça sustentou que a etapa do contraditório era necessária para garantir o devido processo a terceiros e a entidades governamentais, de modo que os reconhecimentos territoriais posteriores em favor dos indígenas gozassem de imunidade em relação a arguições de inconstitucionalidade, dando-se assim transparência ao processo. O Ministério argumentou que, se o Supremo Tribunal considerasse inconstitucional o procedimento do Decreto 22/91 em casos submetidos à sua competência, todas as terras demarcadas, mas não registradas, estariam sujeitas a esse recurso, com o conseqüente risco para os indígenas.

Ao término desse período, a Funai tem dois meses para elaborar parecer sobre os motivos e provas apresentadas nas contestações, seguida do encaminhamento do processo ao Ministério da Justiça. Esse órgão tem o prazo de 30 dias para tomar uma decisão a respeito do processo: declarar os limites da terra indígena e determinar sua demarcação, determinar todas as investigações que julguem necessárias, cujo cumprimento dever-se-á dar no prazo de 90 dias ou ainda desaprovar a identificação mediante decisão fundamentada no parágrafo 1º. do artigo 231 da Constituição e retornar os autos à Funai.

O passo seguinte à declaração dos limites da terra indígena é a demarcação física dos limites da mesma, ato de responsabilidade da Funai. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), órgão fundiário federal, por sua vez, tem como atribuição reassentar em caráter prioritário os ocupantes não indígenas (que tem o direito de receber indenizações pelas benfeitorias introduzidas no período anterior aos trabalhos de identificação). As etapas finais do procedimento de demarcação são a homologação por decreto do Presidente da República, o registro no cartório de imóveis da comarca correspondente e no Serviço de Patrimônio da União (SPU), sendo que as duas últimas são responsabilidade do órgão indigenista oficial.

Segundo o ISA (2005¹⁶), durante os oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso foram declaradas 118 terras indígenas (com extensão total de cerca de 33,9 milhões de ha) e homologadas 145 terras indígenas (com extensão superior a 41 milhões de ha). Durante o governo Lula, que mantém a sistemática introduzida em 1996, foram declaradas 18 terras

¹⁶ Dados atualizados em 13/12/2005.

indígenas (com extensão total de cerca de 8,7 milhões de ha¹⁷) e homologadas 55 terras indígenas, que totalizam por volta de 9,8 milhões de ha.

Assim, ainda que existam críticas¹⁸ à sistemática atual de demarcação de terras indígenas no país, observamos que, a partir da Constituição de 1988 houve um avanço sistemático no ritmo de demarcações no país, em número de terras e da extensão total. Múltiplos fatores são responsáveis por essa mudança nos resultados no padrão de reconhecimento e regularização das terras indígenas no país pelo poder federal, mas sem dúvida a reorganização do processo de demarcação desde o início da década de noventa representa um marco quando olhamos para o mapa das terras indígenas do Brasil. Ainda que as regras institucionais sejam claras, que o movimento indígena esteja ativo na luta por direitos e que o governo federal tenha atuado no sentido de garantir os direitos constitucionais, não podemos deixar de notar que mais de 20% das terras indígenas no país ainda estão nas primeiras etapas do processo de demarcação (sem seus limites demarcados pelo Ministério da Justiça), sendo que destas, 16,83%¹⁹ tampouco foram estudadas e/ou demarcadas pela Funai (ou seja, não superaram a fase 3 do processo de demarcação explicitado no diagrama apresentado anteriormente). Isso mostra que há muito que se avançar ainda nesse processo de forma a garantir os direitos indígenas e reconhecer seus direitos territoriais constitucionais.

Considerações finais: por um novo lugar para as terras indígenas

Apesar dos avanços nas últimas décadas, em muitas localidades do país as populações indígenas não têm seus direitos assegurados, o que leva às lideranças indígenas a embates para a garantia desses direitos, não somente com o governo federal, mas também com os entes subnacionais, que nos últimos anos receberam atribuições para a provisão de políticas públicas em terras indígenas e áreas urbanas.

Os índios não participaram da construção do Estado brasileiro, tampouco do desenho de suas instituições. Foi possível perceber durante este estudo que o desenho do sistema

¹⁷ Extensão que inclui as Terras Indígenas Baú (declarada no governo FHC com 1.850.000 hectares, e reduzida para 1.543.460 hectares no governo Lula) e Raposa Serra do Sol, declarada durante o governo FHC em 1998.

¹⁸ Ver Marés, 1998, p. 152-153.

¹⁹ Fonte: Instituto Socioambiental (2005). Atualização em 13/12/2005.

federativo no Brasil nunca contemplou as heterogeneidades indígenas. Os dados históricos demonstram que as heterogeneidades étnicas não motivaram a criação da federação brasileira, nem os processos recentes de descentralização. As determinações oficiais relativas às populações indígenas nas Constituições e seus desdobramentos em leis nunca foram suficientes para garantir o efetivo exercício dos direitos por estas populações. Por outro lado, apesar de todos os avanços no movimento indígena, a discussão acerca da inclusão da diversidade étnica no federalismo brasileiro ainda se observa de maneira parcial na literatura e nos documentos analisados nessa pesquisa.

Vimos que o arcabouço institucional do país incluiu um universo maior de direitos às populações nativas recentemente e abandonou o cunho assimilacionista que o caracterizou historicamente. Examinamos o mecanismo atual de demarcação das terras indígenas e reconhecemos que seus resultados mais eficazes que as sistemáticas anteriores.

Teoricamente, os arranjos federais e os processos de descentralização em geral são considerados com um grande potencial para incluir diversidades, especialmente as étnicas. As análises presentes neste artigo mostram que no Brasil isto é um processo em construção, não uma das razões para a formação da federação e para a definição de seus contornos recentes. Ainda que historicamente o governo federal seja o grande “guardião” dos direitos indígenas e que as esferas subnacionais tenham se mostrado muito permeáveis aos interesses das elites locais, os processos de descentralização e aprofundamento da democracia brasileira têm colocado possibilidades para que estados e municípios concretizem novas relações subnacionais e institucionalizem parcerias mais horizontais e transparentes. Encontrar um lugar para as terras indígenas no federalismo brasileiro passa não apenas por reconhecer a formação multicultural do país no desenho de suas instituições, mas aprofundar a democracia brasileira e garantir direitos de cidadania plena aos índios.

É importante reconhecer direitos territoriais e finalizar os processos de demarcação de terras indígenas no país. É importante que os três poderes se aliem para defender a Constituição de 1988, não apenas acelerando o reconhecimento estatal do direito às terras ainda não demarcadas e homologadas, já que se passaram quase quinze anos do limite estabelecido pelas as disposições constitucionais no que se refere ao horizonte temporal do reconhecimento estatal das terras indígenas. É preciso ainda que o governo federal assegure

uma política positiva na revisão de processos de demarcação de áreas de confinamento e garantia de direitos em áreas de conflito. Além disso, reformular as políticas públicas também é parte importante no processo de inclusão das diversidades indígenas no federalismo brasileiro. Atualmente a confusão entre a união, os estados e os municípios sobre as responsabilidades na provisão de serviços de saúde e educação para os índios, por exemplo, concretiza uma situação de discriminação pelo Estado. É preciso definir papéis claros em diálogo com as comunidades indígenas e criar novos mecanismos de coordenação federativa e financiamento.

O fortalecimento do movimento indígena nas últimas décadas, com a formação de centenas de organizações próprias, ativas tanto na formulação, quanto na implementação e avaliação de políticas públicas mostra que as comunidades indígenas estão em busca de um novo diálogo com o Estado brasileiro. Por outro lado, a crescente participação dos índios na administração pública subnacional por meio de cargos eletivos e como parte da burocracia coloca a possibilidade de criação de novas formas de parceria entre os governos locais e as comunidades indígenas.

O debate político sobre as terras indígenas no Brasil ainda não está resolvido. A construção de um novo lugar para as terras indígenas no federalismo brasileiro requer repensar com criatividade as relações entre o Estado e os povos indígenas, examinar as possibilidades de arranjos federais assimétricos e construir jurisdições subnacionais mais includentes. Uma federação artificial, que não reconhece suas minorias na organização territorial do poder, não é uma federação forte.

Bibliografia

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. C. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. Série Pesquisas n.º 12. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

ABRUCIO, F. L. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP, 1998

ABRUCIO, F. L. *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. Tese de Doutorado apresentada na Universidade de São Paulo. São Paulo: USP-FFLCH, 2000.

ARAÚJO, A. V. Terras indígenas no Brasil: retrospectivas, avanços e desafios do processo de reconhecimento. In: RICARDO, F. (Org) *Terras indígenas & unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

ARRETCHE, M. *Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: FAPESP/Revan, 2000.

BARROSO-HOFFMANN, M.; IGLESIAS, M. P.; GARNELO, L.; OLIVEIRA, J. P.; SOUZA LIMA, A. C. A administração pública e os povos indígenas. In: FALEIROS, V. de P. *et al. A era FHC e o governo Lula: transição?* Brasília: INESC, 2004. Disponível em: www.inesc.org.br. Acesso em: 05 jan. 2006.

BURGESS, M. Federalism and Federation: a reappraisal. In: BURGESS, Michael; GAGNON, A. G. (Eds) *Comparative Federalism and Federation*. Toronto: University of Toronto Press, 1993.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: www.presidencia.gov.br/CCIVIL/Constituição/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 05 jan. 2006.

CUNHA, M. C. da. *Os direitos dos índios: ensaios e documentos*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987.

CUNHA, M. C. da. *Os índios na nova constituição brasileira*. São Paulo, 1988.

DALLARI, D. de A. Justiça para o índio. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 1983, Primeiro Caderno, p. 3, 23 e 04.

DALLARI, D. de A. Índios, cidadania e direitos. In: VIDAL, L. (Coord.) *O índio e a cidadania*. São Paulo: Comissão Pró-Índio-SP/Brasiliense, 1983b.

DALLARI, D. de A. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.

DALLARI, D. de A. Reconhecimento e proteção dos direitos dos índios. *Revista de Informação Legislativa*, n. 111, jul./set., 1991.

- ELAZAR, D. J. *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press: Alabama, 1987.
- FLEINER, T.; KÄLIN, W. *et al. Federalism, decentralisation and conflict management in multicultural societies*. Ottawa: Forum of Federations, 2002. Disponível em: www.forumfed.org. Acesso em: 20 ago. 2005.
- FLETCHER, C. *Does federalism safeguard indigenous rights?* Background paper. Mont-Tremblant: International Conference on Federalism, 1999. Disponível em: www.forumfed.org. Acesso em: 20 ago. 2005.
- FORUM of Federations. *Federal options and other means of accommodating diversity*. Ottawa: Forum of Federations, 2005. Disponível em: www.forumfed.org. Acesso em: 20 ago. 2005.
- FORUM of Federations. Site institucional. Disponível em: www.forumfed.org. Acesso em: 20 ago. 2005.
- FUNDAÇÃO Nacional do Índio. Site institucional. Disponível em: www.funai.gov.br. Acesso em: 05 jan. 2006.
- HAWKES, D. C. *Indigenous peoples: self-government and intergovernmental relations*. *International Social Science Journal*, v. 53, n. 1, mar. 2001.
- INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico 2000.
- INSTITUTO Socioambiental (ISA). Site Povos Indígenas do Brasil. Disponível em: www.isa.org.br. Acesso em: 10 jan. 2006.
- KRENAK, A. Uma maneira afirmativa de inclusão: povos indígenas nos ciclos de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania. In: BARBOZA, H. B.; CRAVEIRO, S. (Orgs). *Na trilha da cidadania: iniciativas para a promoção dos direitos das comunidades indígenas*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2004. Disponível em: inovando.fgvsp.br. Acesso em: 10 jan. 2006.
- MATOS, M. H. O. O processo de criação e consolidação do Movimento Pan-Indígena no Brasil (1970-1980). Brasília: UnB, 1997. (Dissertação de Mestrado).
- MCGARRY, J. *Asymmetrical Federalism and Plurinational State*. Working draft paper. Brussels: 3rd International conference on Federalism, 2005.
- MCGARRY, J. Federal political systems and the accommodation of national minorities. In: GRIFFITHS, A. L. (Ed) *Handbook of federal countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002.
- MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e hobessianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

MENDES JUNIOR, J. *Os indígenas do Brasil: seus direitos individuais e políticos*. Edição fac-similar em 1988. São Paulo: Typ. Hennies Irmãos, 1912.

OLIVEIRA, J. P. de; IGLESIAS, M. P. Investigação sobre território (Brasil/Amazônia): direitos e cidadania na reconstrução dos territórios indígenas no Brasil. In: *Pueblos Indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio*. [S.l.]: Ford Foundation e Oxfam América, 2002. CD-ROM.

RAMOS, A. R. Os direitos do Índio no Brasil. Na encruzilhada da Cidadania. *Série Antropologia*, n. 116. Brasília: Departamento de Antropologia UnB, 1991.

RAMOS, A. R. O pluralismo brasileiro na berlinda. *Série Antropologia*, n. 353. Brasília: Departamento de Antropologia UnB, 2004.

RICARDO, C. A. (Ed). *Povos Indígenas do Brasil, 1996-2000*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2000.

RICARDO, C. A. Notas sobre economia indígena e mercado no Brasil. In: *Pueblos Indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio*. [S.l.]: Ford Foundation e Oxfam América, 2002. CD-ROM.

SANTILLI, M. Natureza e situação da demarcação das terras indígenas no Brasil. In: KASBURG, Carola; GRAMKOW, M. M. (Org) *Demarcando terras indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília: FUNAI, PPTAL, GTZ, 1999.

SANTILLI, M. Notas sobre a política indigenista brasileira na virada do século. In: *Pueblos Indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio*. [S.l.]: Ford Foundation e Oxfam América, 2002. CD-ROM.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*, n. 24, p. 105-121, 2005.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, v. 48, p. 187-212, 1999.

SOUZA FILHO, C. F. M. de. *O renascer dos povos indígenas para o Direito*. Curitiba: Juruá, 1998.

Artigo recebido em 03/06/2008. Aprovado em 10/10/2008.