A OMISSÃO DA UNIÃO NA DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS: Causas e Meios de Melhoria

Mariana Barros Queiroz e Ricardo Pedro Guazzelli Rosario

Apoio: PIBIC Mackenzie.

RESUMO

Este projeto de pesquisa analisa as causas e as consequências da omissão do Poder Executivo no cumprimento do dever constitucional de demarcação de terras indígenas (artigo 231 da CF/88). Tendo como pano de fundo a aplicação do Decreto nº 1.775/1996 e o processo de demarcação, o trabalho investiga a morosidade administrativa provocada por gargalos institucionais e restrições orçamentárias na Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI). A motivação da pesquisa reside no crescimento de conflitos fundiários, políticos e violação de direitos fundamentais e a justificativa se baseia na necessidade de discussão dos direitos indígenas por juristas, a fim de garantir segurança jurídica a todos os brasileiros. Para isso, adota-se uma metodologia quanti-qualitativa, com base em análise bibliográfica, documental e levantamento de dados produzidos pelo Governo Brasileiro e Organização Não Governamental. A pesquisa demonstra que a mora administrativa na conclusão das etapas do processo demarcatório transcende o mero atraso burocrático. A inércia estatal demonstra a instabilidade política sofrida no Brasil, a ausência de controle financeiro adequado e violações continuadas dos direitos humanos das populações originárias. Como desdobramento dessa ineficiência, o Poder Judiciário sobrecarrega-se de Ações Civis Públicas e medidas cautelares na tentativa de questionar o processo demarcatório. Nesse sentido, o estudo propõe apontar mecanismos para aumentar a eficiência do Estado, defendendo como resultado a blindagem orçamentária dos processos demarcatórios por meio de fundos perenes, o fortalecimento do corpo técnico e a centralização da coordenação política, visando garantir a efetivação dos direitos territoriais originários no Brasil.

Palavras-chave: Direito Ambiental, Demarcação de Terras e Terras Indígenas

ABSTRACT

This study aims to analyze the causes and consequences of the Executive Branch's failure to fulfill its constitutional duty to demarcate Indigenous lands (Article 231 of the 1988 Constitution). Against the backdrop of the application of Decree No. 1,775/1996 and the demarcation process, the study investigates the administrative sluggishness caused by institutional bottlenecks and budgetary constraints at the National Foundation for Indigenous Peoples (FUNAI). The study is motivated by the rise in land and political conflicts and the violation of fundamental rights; its justification lies in the need for legal experts to discuss

Indigenous rights in order to ensure legal certainty for all Brazilians. To this end, a quantitative-qualitative methodology is adopted, based on a review of literature and documents, as well as an analysis of data produced by the Brazilian government and non-governmental organizations. The research demonstrates that the administrative delay in deciding on the stages of the demarcation process goes beyond mere bureaucratic lag. State inertia reflects the political instability experienced in Brazil and the lack of adequate, transparent financial oversight regarding the human rights aspects of these original land claims. As a consequence of this inefficiency, the Judiciary becomes overburdened with Public Civil Actions and requests for injunctive relief aimed at challenging the demarcation process. Accordingly, the study proposes mechanisms to enhance State efficiency, advocating for the budgetary insulation of demarcation processes through permanent funds, the strengthening of technical staff, and the centralization of political cooperation, thereby ensuring the realization of original territorial rights in Brazil.

Keywords: Environmental Law, Land Demarcation and Indigenous Land.

1. INTRODUÇÃO

Não se sabe, ao certo, quando e como os povos indígenas chegaram ao continente americano. Ao longo das décadas, foram levantadas diversas hipóteses, sendo a mais aceita a que aponta a migração dos povos do nordeste da Ásia (DA CUNHA, 2013, p. 7), há cerca de 12 a 14 mil anos atrás, em decorrência das mudanças climáticas que atingiram o globo terrestre.

Dada a imprecisão para definir questões temporais e históricas, a sociedade brasileira tende a olhar para os povos indígenas a partir do período pré-cabralístico, tendo o início de sua história como ponto de partida para o estudo da cultura e direitos dos povos em questão. Entretanto, é pertinente ao tema que seja feito um pequeno recorte temporal.

Em 22 de abril de 1500, a frota de Pedro Álvares Cabral desembarcou na costa baiana, dando início à colonização portuguesa no território brasileiro. Ao desembarcarem de suas naus, constataram que essa terra, hoje um país delimitado geograficamente, já era habitado. Com a expansão colonialista, os povos indígenas foram perdendo suas terras e suas vidas, fatos estes que se desdobraram no tempo, (RUBEM, 2016, p. 82) uma vez que nos dias atuais, pertencendo a uma República Federativa, dotada de poderes emanados por seu povo, ainda padecem da carência de proteção à suas terras.

As questões políticas oscilantes no Brasil impactam diretamente a atuação dos órgãos do governo, que podem receber mais ou menos atenção a depender das atuações das casas legislativas e do chefe do poder executivo. Nesta toada, se encontra a demarcação de terras indígenas constituem deveres permanentes e originários da União (Art. 231 da CRFB, BRASIL, 1988). Contudo, a efetivação desse direito histórico tem sido marcada por uma profunda e persistente omissão estatal, caracterizada pelo descompasso entre as obrigações legais do Estado e a realidade prática de suas instituições operacionais. Este estudo analisa os mecanismos que sustentam essa paralisia institucional, investigando como os recursos orçamentários, as fragilidades da estrutura administrativa da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e a judicialização dos processos administrativos convergem para perpetuar a inércia na regularização dos territórios tradicionais, de modo a apresentar as causas de omissão da União no processo demarcatório e os possíveis meios de melhoria no mesmo.

O presente estudo tem por objetivo identificar as causas da omissão da União na demarcação de terras indígenas, considerando possíveis entraves legislativos, administrativos, financeiros e políticos, bem como possíveis meios de melhoria. Busca-se compreender como se dá o processo de demarcação de terras indígenas, bem como o lapso temporal entre as fases do procedimento, e por qual razão o período estende-se no tempo.

Para tanto, adota-se uma metodologia quanti-qualitativa, com base em revisão bibliográfica e levantamento e análise de dados documentais da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e do Governo Federal do Brasil, bem como a base de dados de Terras Indígenas do Instituto Socioambiental (ISA), que é uma organização não governamental brasileira, fundada em 1994, voltada a proteção do meio ambiente, defesa dos povos indígenas e tradicionais e desenvolvimento sustentável.

A coleta de dados, a seleção de obras doutrinárias, relatórios técnicos e financeiros produzidos pela FUNAI, artigos científicos e matérias jornalísticas publicadas pelo Governo Federal. Com a compilação dessas fontes, pretende-se apontar a quantidade de lapsos temporais entre os processos de demarcação das terras indígenas e suas razões, além de oferecer meios alternativos de melhora na eficiência do processo. Sendo assim, a fim de desenvolver o exercício de tal reflexão, inicia-se, no tópico abaixo, o estudo da omissão na demarcação de terras.

2. Terras Indígenas e Procedimento de Demarcação

A Constituição Federal de 1988 adotou, como marco significativo, a teoria do indigenato no texto constitucional, estabelecendo o direito dos indígenas sobre as terras habitadas. A proteção a esse direito se dá através da demarcação de terras, procedimento declaratório que reconhece a terra, bem da União, como terra indígena, delimitando-a fisicamente e acarretando na assinatura de Portarias Declaratórias que, após homologação presidencial, é registrada em Cartório.

Destaca-se, ainda, que a União pode estabelecer áreas destinadas à posse e ocupação pelos indígenas, em qualquer parte do território nacional, organizando-se como parque indígena, reserva indígena e colônia agrícola indígena.

As terras indígenas, de acordo com as Leis n. 1775/96 e n. 6001/73, classificam-se em:

- Tradicionalmente ocupadas: terras ocupadas ou habitadas, utilizadas para reprodução física, atividades culturais, produtivas (agrícolas), de acordo com os costumes dos povos habitantes.

- Reservas Indígenas: terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que também fazem parte do patrimônio desta, que se destinam à posse permanente dos indígenas.

- Terras Dominiais: terras de propriedade das comunidades indígenas, havidas por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil.

E, o procedimento para sua demarcação consiste em fases, estabelecidas pelo Decreto 1.775/96, que são crescentes e complementares, contando com a participação dos povos indígenas da terra alvo da demarcação, que se inicia com o estudo das terras e findando com sua regularização, momento em que a terra indígena passa a pertencer à União. Destrincha-se, a seguir, cada fase do processo demarcatório:

- Estudo: As terras indígenas serão previamente estudadas, por grupo técnico especializado, designado órgão federal de assistência ao índio e coordenado por antropólogo, a fim de compreender as questões históricas, etnográficas ambientais e outras da terra em análise, de forma que coletem as informações necessárias para à delimitação;

- Demarcação: Uma vez findado o processo de estudo e delimitação das terras indígenas, o grupo técnico apresenta relatório circunstanciado ao presidente do órgão federal competente, contendo os dados etnográficos, históricos e outras características da terra a ser demarcada, que, aprovado, é publicado no Diário Oficial da União e do Estado em que se localizada a terra objeto de demarcação;

- Declaração: Uma vez que os estudos e demarcação é aprovado pelo Presidente do órgão federal de assistência ao índio envia ao Ministro da Justiça os estudos e procedimentos de demarcação, que, uma vez analisados pelo Ministro, resultará em declaração e demarcação de terra, mediante portaria publicada no Diário Oficial da União, determinação de medidas a serem adotadas ou desaprovação dos estudos e procedimentos de demarcação;

- Homologação: Declarado e demarcado pelo Ministro da Justiça, há a publicação dos limites geográficos do local, através de Decreto Presidencial, e então a área demarcada passa a ser constituída como terra indígena.

- Regularização: Por fim, uma vez constituída como terra indígena, o órgão federal de assistência ao índio auxilia a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), como órgão imobiliário da União, a fazer o registro cartorário da área homologada.

2.1 A FUNAI – Fundação Nacional dos Povos Indígenas e seu Papel na Demarcação de Terras Indígenas

A FUNAI (Fundação Nacional dos Povos Indígenas) é uma entidade da administração pública indireta, responsável pela proteção e promoção dos direitos indígenas do Estado brasileiro. Criada através da Lei n. 5.371 de 1967, é atualmente vinculada ao Ministério dos Povos Indígenas, e é o órgão indigenista brasileiro, executando a tal política no Brasil. Sendo o órgão exclusivo de promoção e defesa dos direitos dos povos indígenas no país, a FUNAI desempenha um papel extremamente importante e crucial para o futuro e

desenvolvimento dos indígenas nos mais diversos aspectos. Está sob sua responsabilidade, dentre outros, a promoção dos estudos de identificação e delimitação, demarcação, regularização e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, além de monitorar e fiscalizar as terras indígenas, sob a luz do princípio de reconhecimento da organização social, costumes, tradições dos povos indígenas etc.

Estruturalmente, a FUNAI é dividida entre 06 órgãos:

(i) Órgãos colegiados, correspondente a Diretoria Colegiada, Comitês Regionais e Conselho Fiscal;

(ii) Órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente, correspondente a coordenação de gabinete;

(iii) Órgãos seccionais, correspondente a Procuradoria Federal Especializada, Auditoria interna, Corregedoria e Diretoria de Administração e Gestão;

(iv) Órgãos específicos singulares, correspondente a Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável e Diretoria de Proteção Territorial;

(v) Órgãos descentralizados, correspondente às Coordenações Regionais, Coordenações de Frente de Proteção Etnoambiental e Coordenações Técnicas Locais; e

(vi) Órgão científico-cultural, correspondente ao Museu do Índio.

Através de seus órgãos, a FUNAI está majoritariamente presente em todo o território nacional, através de 39 Coordenações Regionais, 240 Coordenações Técnicas Locais e 11 Coordenações de Frente de Proteção Etnoambiental, pelo Museu do Índio e por sua sede.

A Diretoria de Proteção Territorial é a competente para formular, planejar, coordenar, implementar e acompanhar a execução de políticas de proteção territorial, bem como a realização de estudos de identificação, delimitação, demarcação e regularização fundiária das terras indígenas. Sua fiscalização também abarca grupos isolados ou de recente contato, além da retirada de invasores em conjunto com os órgãos competentes.

Destaca-se que a cada quatro anos, é elaborado o Plano Plurianual, que, dentre outros, estabelece as metas de registro, homologação, demarcação e delimitação de terras indígenas para o quadriênio, com objetivos específicos para cada um dos quatro anos, a fim de atingir a meta estabelecida para o período.

Das metas estabelecidas pela FUNAI, destaca-se a indenização de benfeitorias realizadas em terras indígenas por não índios, um dos passos principais para a concretização do processo demarcatório. Ao delimitar e demarcar uma terra, muitas vezes a FUNAI se depara com habitantes não índios de boa-fé, que são os indivíduos que não

sabiam que a terra em questão era terra indígena, sem posse violenta ou degradação ambiental, que ao serem desocupados, recebem uma indenização pelas “benfeitorias” realizadas na terra, ou seja, pelas obras de melhoria, como construções e plantações, que agregam valor à propriedade.

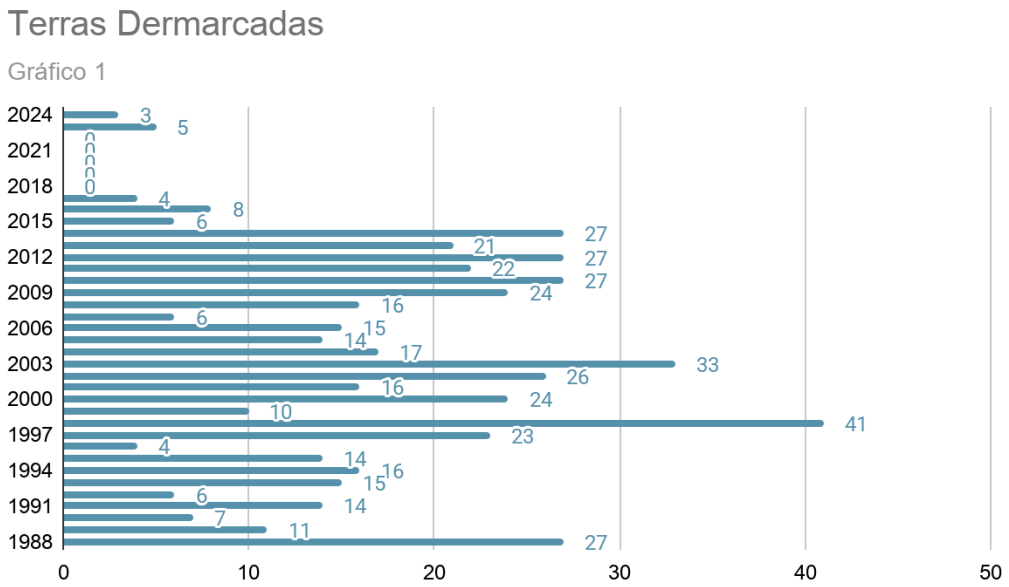
3. A Omissão da União na Demarcação de Terras Indígenas:

Ao promulgar a Constituição Federal de 1988, o legislador estabeleceu o prazo de 5 anos para a demarcação de terras indígenas brasileiras, o que não foi cumprido (ANTUNES, 2025).

Para fins de identificação e quantificação de tal dado e da omissão na demarcação de terras, foram analisados Decretos homologatórios nos períodos de 1988 a 2024, verificando-se a atuação do poder público em 36 (trinta e seis) anos da vigoração da Carta Magna vigente, que instituiu direitos inéditos aos povos indígenas.

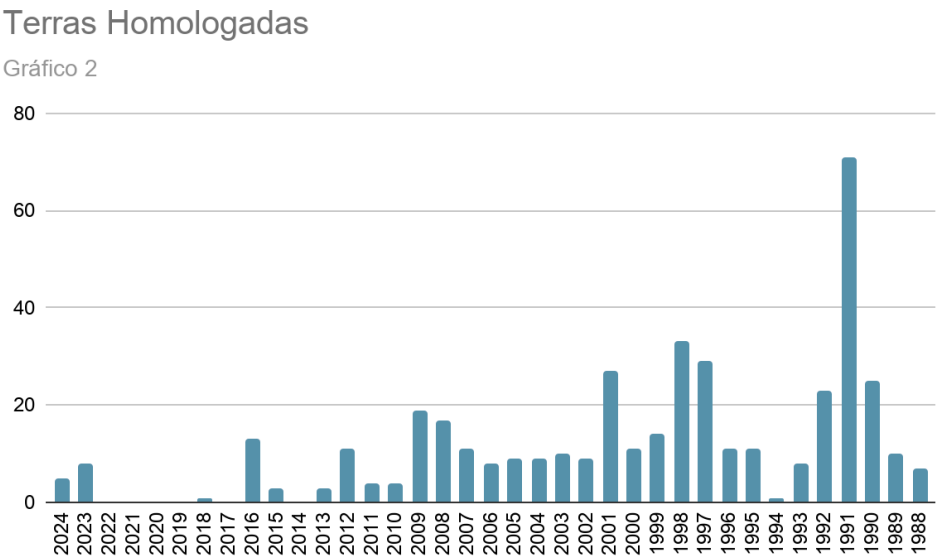
De 1988 a 2024, foram demarcadas 523 terras indígenas e homologadas 425 terras, sendo que a quantidade específica de cada ano segue disposta no gráfico abaixo (Figura 1).

Figura 1: Relação das áreas demarcadas no período de 1988 a 2025.



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados de Instituto Socioambiental (ISA) e Diário Oficial da União)

Figura 2: Relação das áreas homologadas no período de 1988 a 2025



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Portal da Legislação, Diário Oficial da União, Instituto Socioambiental (ISA) e FUNAI)

Para apontar a incidência de omissão na demarcação das terras, foram comparados o lapso temporal entre a publicação de portarias declaratórias e publicação de decretos que homologaram a demarcação de terras indígenas. Assim, no quadro comparativo abaixo (tabela 1), é possível constatar o ano de demarcação e ano de homologação das terras com maior intervalo de tempo entre os atos administrativos.

Tabela 1: Relação de áreas homologadas em 2023 e 2024

Terra Indígena	Homologação	Declaração	Lapso temporal
Potiguara de Monte-Mor (PB)	2024	2007	17 anos
Morro dos Cavalos (SC)	2024	2008	16 anos
Toldo Imbu (SC)	2024	2007	17 anos
Arara do Rio Amônia (AC)	2023	2009	14 anos
Acapuri de Cima (AM)	2023	2000	23 anos
Rio Gregório (AC)*	2023	2007	17 anos
Kariri-Xocó (AL)	2023	2006	17 anos
Uneiuxi (AM)	2023	1993	30 anos
Rio dos Índios (RS)	2023	2004	19 anos

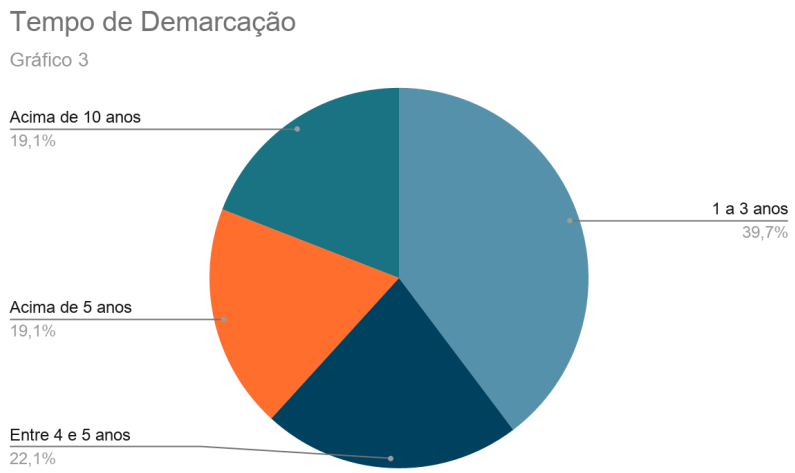
Avá-Canoeiro (GO)	2023	1996	27 anos
*A terra indígena Rio Gregório teve mais de uma portaria declaratória, sendo que a primeira foi publicada em 2007.			

FONTE: Elaborado pelos autores, com base em dados do Diário Oficial da União e Portal da Legislação

Ainda, é possível verificar, no gráfico abaixo, o lapso temporal entre a demarcação física das terras e decretos homologatórios, que conferem a elas efetivo caráter de terra indígena. Para fins de classificação, foram estabelecidos quatro marcadores temporais:

- 1 a 3 anos, considerado tempo ágil;
- 4 a 5 anos, considerado tempo razoável;
- Acima de 5 anos, considerado tempo elevado; e
- Acima de 10 anos, considerado tempo exorbitante.

Figura 3: Lapso temporal entre declaração e homologação.



FONTE: Elaborado pelos autores, com base em dados do Diário Oficial da União e Portal da Legislação.

De acordo com os dados levantados, as terras que obtiveram lapso temporal de 1 a 3 anos entre sua portaria declaratória e decreto demarcatório foram demarcadas entre os anos de 1988 e 2009, totalizando 379 terras. Portanto, após o ano de 2009, o lapso temporal entre a declaração e a demarcação das terras aumentou gradativamente.

Pelo período de 21 anos, o intervalo entre a portaria declaratória e o decreto demarcatório foi de ágil a razoável, sendo que, destaca-se os anos de 1988 a 1991, que homologou cerca de 59 terras.

Sabendo disso, a fim de justificar as razões pelas quais a boa atuação de 21 anos degradou-se, foram detectadas quatro principais causas:

3.1 Entraves administrativos e financeiros

Foram analisados os Relatórios Anuais de Gestão da Fundação Nacional dos Povos indígenas (BRASIL, s.d.) e os Dados Abertos do Governo Federal (BRASIL, Portal Brasileiro de Dados Abertos), os quais apontavam os aportes financeiros repassados pelo Governo Federal à Funai, e de qual forma os aportes foram divididos.

O Governo Federal divide seu repasse financeiro destinado aos povos indígenas entre ações. A ação voltada à demarcação de terras é denominada “Proteção aos Povos e Terras Indígenas”, de responsabilidade total da Funai.

Os repasses realizados pelo Governo Federal, atualmente através do Ministério dos Povos Indígenas e anteriormente através do Ministério da Justiça, são recebidos pela Funai e direcionados a Diretoria de Demarcação de Terras Indígenas (DIDEM), órgão seccional da Funai responsável pela demarcação de terras indígenas.

Em média, a FUNAI recebeu, de 2000 a 2024 cerca de R$ 200.000,00 para suas atividades, sendo que os valores investidos para a demarcação de terras variam de R$ 2.000.000,00 a pouco mais de R$ 50.000.000,00 foram empenhados para a demarcação e proteção de terras indígenas, ação governamental identificada pelo código 2235 na Lei Orçamentária Anual. Na tabela abaixo, demonstra-se os valores totais repassados para a FUNAI e os valores destinados para a demarcação de terras, dados retirados do acervo das Leis Orçamentárias Anuais (BRASIL, Ministério do Planejamento e Orçamento) dos anos de 1991 a 2024 (Tabela 2).

Tabela 2: Índice de valores repassados à FUNAI pelo Governo Federal através do Ministério da Justiça e Ministério dos Povos Indígenas.

Ano	Valor repassado	Valor investido
2024	**R$ 735.516.315,00**	R$ 135.536.252,00
2023	**R$ 645.946.477,00**	R$ 70.075.691,00
2022	**R$ 618.061.382,00**	Sem dados na LOA
2021	**R$ 309.327.509,00**	R$ 19.980.881,00
2020	**R$ 495.642.410,00**	R$ 20.715.707,00
2019	**R$ 613.373.542,00**	R$ 34.122.252,00
2018	**R$ 596.972.807,00**	R$ 41.052.796,00
2017	**R$ 548.659.931,00**	R$ 15.731.484,00
2016	**R$ 502.193.565,00**	R$ 18.074.992,00
2015	**R$ 639.328.999,00**	R$ 65.414.396,00
2014	**R$ 589.512.955,00**	R$ 33.613.765,00
2013	**R$ 608.840.749,00**	Sem dados na LOA
2012	**R$ 519.394.682,00**	R$ 20.968.566,00
2011	**R$ 431.808.092,00**	Sem dados na LOA
2010	**R$ 423.100.443,00**	R$ 32.500.000,00

2009	**R$ 409.126.900,00**	R$ 30.583.949,00
2008	**R$ 287.070.155,00**	Sem dados na LOA
2007	**R$ 273.759.216,00**	R$ 20.100.000,00
2006	**R$ 224.500.919,00**	R$ 19.059.982,00
2005	**R$ 223.774.536,00**	R$ 2.100.000,00
2004	**R$ 201.785.000,00**	R$ 2.100.000,00
2003	**R$ 207.211.409,00**	R$ 2.100.000,00
2002	**R$ 192.420.060,00**	R$ 2.030.301,00
2001	**R$ 183.453.868,00**	R$ 2.530.301,00
2000	**R$ 148.869.037,00**	R$ 4.843.600,00
1999	**R$ 155.202.785,00**	R$ 16.699.330,00
1998	**Sem informações**	Sem informações
1997	**Sem informações**	Sem informações
1996	**R$ 146.166.011,00**	R$ 18.910.000,00
1995	**R$ 123.805.343.00**	R$ 18.820.176,00
1994	**R$ 59.337.008,00**	R$ 2.671.709,00
1993	**R$ 3.120.071.528,00**	R$ 573.457.500,00
1992	**R$ 117.180.230,00**	R$ 6.185.153,00
1991	**R$ 24.463.700,00**	R$ 586.349,00
1990	**Sem informações**	Sem informações
1989	**Sem informações**	Sem informações

FONTE: Elaborada pelos autores, com base em dados do Ministério do Orçamento e do Planejamento, 1989-2024.

Nos anos de 1998 e 1999, não consta nos dados orçamentários disponibilizados pelo Governo Federal os valores repassados à FUNAI, tampouco os valores investidos na demarcação e regularização de terras, informações que também não foram encontradas no Portal da Câmara dos Deputados ou Senado Federal, razão pela qual tais anos foram omitidos do índice de valores. Já em relação ao ano de 1988, por ter sido o ano em que foi promulgada a Constituição Federal vigente, que instituiu a Lei Orçamentária Anual, não há dados para o período compreendido, uma vez que as LOAs são elaboradas no ano anterior ao exercício previsto.

Feitas tais considerações, retoma-se a Lei Orçamentária Anual, em que o Governo Brasileiro estipula metas de quantas terras devem ser demarcadas (e fiscalizadas). Assim, por exemplo, no ano de 2015, a FUNAI contou com R$65.414.396,00, para demarcar e fiscalizar 178 terras indígenas e proteger povos indígenas isolados e de recente contato. No mesmo ano, 6 terras foram demarcadas, como disposto na figura 1.

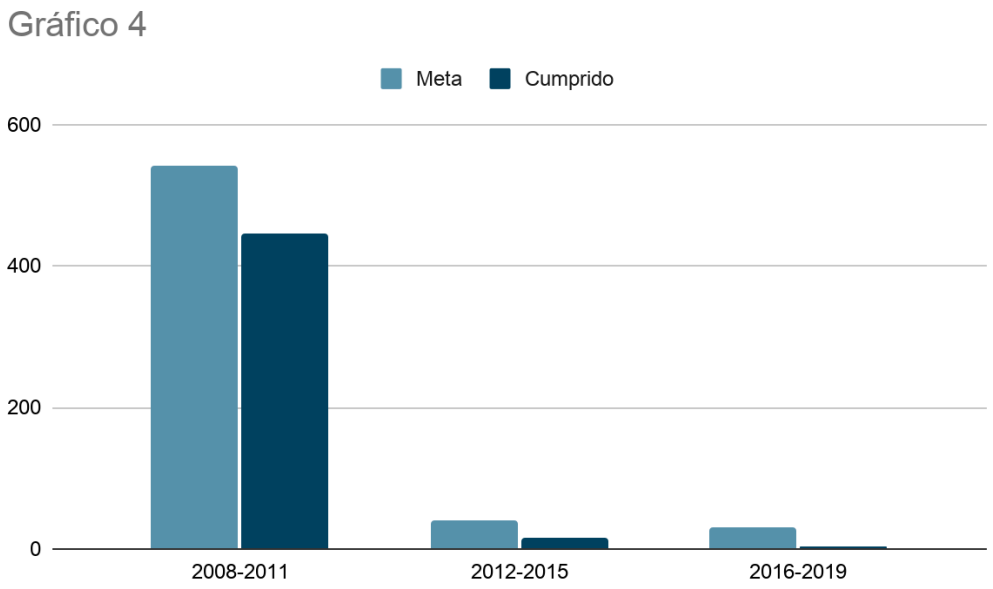
Já no ano de 2016, a meta estabelecida pela LOA era demarcar e fiscalizar 251 terras com R$18.074.992,00. Portanto, a meta aumentou, mas o valor para seu cumprimento foi reduzido em mais de 70%.

Ainda, cumpre salientar que o órgão supramencionado elabora planos plurianuais, correspondente a um mandato presidencial, estabelecendo metas para a demarcação de terras indígenas, determinado a quantidade a ser demarcada no período compreendido por quatro anos. O plano plurianual é indispensável para a organizar a atuação da Funai no que toca à demarcação de terras indígenas, compreendendo todo o processo demarcatório, desde o estudo técnico para delimitação da terra até registro em cartório e declaração de Patrimônio da União.

Ressalta-se, que no período de 2019 a 2022, não houveram homologações de terras indígenas pelo Poder Executivo, de modo que tal processo do procedimento demarcatório ficou paralizado (FUNAI, 2019-2022).

Conforme análise dos relatórios de gestão (FUNAI, 2008-2024), foi possível compreender que o órgão obteve, até o ano de 2020 (considerando período de inatividade), sucesso mediano em cumprir seus planos plurianuais, conforme gráfico abaixo (Figura 4):

Figura 4: Plano Plurianual



Elaborado pelos autores com base em dados produzidos pela FUNAI, 2008-2019

No gráfico acima, é possível visualizar a quantidade de processos demarcatórios concluídos, sendo que nos planos plurianuais de 2012 a 2015 e 2016 a 2019, a Funai programou o seguinte:

Tabela 3: Metas previstas e alcançadas nos anos de 2012 a 2019

Ano	Meta	Cumprido
2012-2015	Homologar 40 terras indígenas	18

2016-2019	Indenizar não indígenas	63 indenizados

FUNAI, 2012-2019.

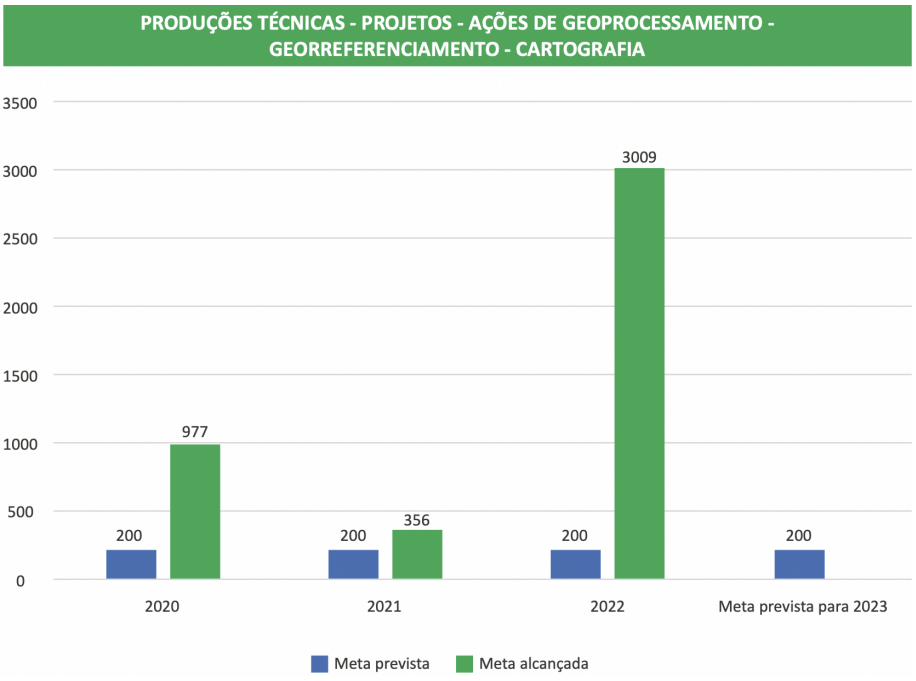
Assim, nota-se que a partir do ano de 2012, assim como já demonstrado no gráfico 1, a demarcação de terras não só diminui consideravelmente, como o plano para demarcação também reduziu.

No período plurianual de 2016 a 2019, apenas 3 terras indígenas foram declaradas, sendo que os propósitos da FUNAI desvincularam-se da demarcação de terras e voltaram-se à indenização de agricultores e fazendeiros (anteriormente ocupantes de terras indígenas) pelas benfeitorias realizadas, afirma a FUNAI:

> "Não obstante, o principal gasto dos recursos orçamentários na ação de delimitação, demarcação e regularização fundiária de terras indígenas refere-se às indenizações (custeio) pagas pela Funai a particulares pelas benfeitorias implementadas de boa-fé em terras indígenas, no bojo do processo de regularização fundiária." (FUNAI, 2016).

Compreende-se, portanto, que uma vez que internamente não há objetivos específicos para o processo de demarcação de terras indígenas, os andamentos tendem a se estagnar, o que foi o ocorrido entre os anos de 2017 a 2021, sendo que no ano de 2022 foram retomados os avanços no geoprocessamento, georreferenciamento e cartografia de terras, contando com 3009 produções realizadas, vide figura abaixo (FUNAI, 2022).

Figura 6: índice de metas previstas e alcançadas nas produções técnicas nos anos de 2020 a 2022.



Fonte: FUNAI, 2022.

As principais razões apontadas pela FUNAI pela dificuldade de plena atuação no processo de demarcação de terras indígenas é a falta de recursos financeiros compatíveis com as demandas necessárias ao longo do ano, e a carência em seu quadro funcional, que estaria com baixa quantidade de profissionais capazes de realizar as diversas fases do procedimento de demarcação.

Apesar de as quantias recebidas serem consideráveis, são precisamente divididas. Os recursos se destinam para demarcação de terras, mas também para a proteção de terras indígenas (bem como de povos isolados e de recente contato), o que dificulta o exercício do processo demarcatório. A fim de sanar tais problemas, a FUNAI tem requisitado, continuamente, ao Governo Federal a autorização para realização de concursos públicos com número de vagas significativo, a fim de contar com mais profissionais em seu quadro de funcionários. Ao tempo de desenvolvimento do presente estudo, em agosto de 2025, a FUNAI publicou edital de Processo Seletivo Simplificado (PSS), a fim de contar com profissionais temporários na proteção territorial de terras indígenas. No ano de 2024, a FUNAI foi contemplada no Concurso Nacional Unificado (CNU), e contou com 502 convocados, sendo que a posse e exercício estão previstos para agosto de 2026 (FUNAI, 2025)..

No que tange aos recursos financeiros, apesar das queixas da FUNAI, as demais demandas do Governo Federal para com o país impedem que o órgão receba as quantias que julga necessárias para desenvolvimento pleno de seu papel no processo demarcatório. Do mesmo modo, em que pese a realização de concursos, que é positivo, o prazo para chamamento dos aprovados nos certames é de 2 anos, prorrogáveis por no máximo 2 anos, o que contribuiu no aumento nos lapsos temporais do processo de demarcação de terras, comprometendo seu andamento.

3.2 Entraves judiciais

A omissão do Poder Executivo Federal no cumprimento efetivo da demarcação de terras indígenas atua como um fator determinante para a proliferação da violência fundiária e para a degradação da segurança jurídica no país. Embora o ordenamento jurídico pátrio discipline o rito administrativo demarcatório por meio do Decreto nº 1.775/1996, o descumprimento sistemático das etapas formais pela União e pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) sujeita os territórios tradicionais a um estado de desproteção perene.

As terras em questão possuem, para os povos indígenas, um significado diferente do que poderíamos contemplar. Para eles, a sua proteção é reflexo de dignidade e desenvolvimento, como:

> "As terras indígenas também são importante mecanismo de proteção dos direitos humanos e da dignidade dos povos indígenas, fornecendo áreas seguras para a preservação de seus conhecimentos e experiências culturais, protegendo-os do desenvolvimento econômico desigual e desordenado, e da exploração por parte de outros grupos étnicos." (COLARES, G.; FEITOSA, M, 2025).

Entretanto, a morosidade do Estado atrai o avanço de invasões ilícitas, o desmatamento ilegal e a especulação fundiária, convertendo a moratória administrativa em um catalisador de agressões socioambientais.

O impacto prático dessa paralisia sob a ótica dos Direitos Humanos sobressai, por exemplo, sobre o caso da terra indígena Uneiuxi, no estado do Amazonas. Trata-se de um território habitado por indígenas cujo intervalo entre declaração e homologação definitiva levou 30 anos, período em que seu processo demarcatório avançou e retrocedeu fases, voltando a permanecer em área de estudo por duas vezes (ISA, 2026). Consoante demonstrado, a resposta para a omissão na demarcação não é simples, haja visto a ausência de teorias e hipóteses que auxiliem no processo investigativo (SOARES, L. et al., 2024). Contudo, as consequências da omissão são nefastas, pois a letargia do Poder Público em concluir o rito do Decreto nº 1.775/1996 expõe essa população a riscos iminentes de contato forçado, invasões de terceiros e redução de saúde física (GONÇALVES, G. et al., 2022):

> "É preciso ter a demarcação para assegurar os direitos. Pois, [...] com terras suficientes podemos fazer nossos projetos pra gerar renda e condições de sobreviver; por isso lutamos pra nossa terra ser demarcada, pois se continuar do jeito que estamos corremos o risco de sermos despejados."

Assim, em razão da ineficiência administrativa, o Poder Judiciário é acionado com Ações Civis Públicas e medidas cautelares para compelir o Estado a agir. Ademais, os não indígenas ocupantes das terras a serem demarcadas podem judicializar cada fase do procedimento demarcatório, culminando em um processo ainda mais moroso:

> "Apesar da clareza dos dispositivos constitucionais a burocracia brasileira criou um complexo processo de demarcação de cara e

> difícil execução, com pequenas armadilhas e grandes amarras, de tal forma que cada ato pode ser judicializado." (SOUZA FILHO, C. et al., 2023)

Desse modo, a reiterada inércia da União em efetivar as garantias inscritas no artigo 231 da Constituição Federal opera como causa primária para o adensamento das disputas de posse e das violações de direitos fundamentais no campo. Sem a presença fiscalizatória do Estado e a finalização dos registros imobiliários das terras, a omissão estatal converte a morosidade administrativa em uma grave e contínua lesão aos povos originários.

3.3 Entraves políticos

O bom andamento do processo de demarcação de terras ainda é dependente das nuances políticas do país, uma vez que conta-se com indigenistas e não indigenistas no Congresso Nacional brasileiro. No período dos anos 88 a 99, em que houve o maior número de demarcação de terras até então, vislumbrava-se a promulgação da Constituição da República, que instituiu direitos inéditos aos povos indígenas, e anos subsequentes.

Assim, era de se esperar que houvesse ações voltadas a tal grupo étnico, ainda que somente pelo período de 11 anos, em razão da contemporaneidade da Carta Magna. Com as transições presidenciais costumeiras do país, a atuação da FUNAI pode se ver mais ou menos exitosa (SOUZA FILHO, C. et al., 2023), mas certamente não mais ou menos fácil, sendo que os entraves financeiros supra abordados foram alegados recorrentemente, independente do Chefe do Poder Executivo ou do Congresso Nacional.

No ano de 2019, a Medida Provisória 870 retirou da FUNAI a competência para a demarcação de terras indígenas, atribuindo-a ao Ministério da Agricultura, sendo que a FUNAI foi desvinculada do Ministério da Justiça, pela primeira vez desde 1988, e passou a integrar o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Em análise pelo Congresso Nacional, ao ser convertida em Lei nº 13.844/2019, a MP foi modificada, sendo que a vinculação da FUNAI ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos foi rejeitada, voltando a vinculá-la ao seu Ministério de origem. Com a Lei, a FUNAI também reaveu sua competência para demarcação de terras. Posteriormente, a Lei nº 13.844/2019 foi revogada, e a FUNAI foi novamente desvinculada do Ministério da Justiça, e foi vinculada ao Ministério dos Povos Indígenas (MPI), criado em janeiro de 2023, momento em que os processos de demarcação de terras voltaram a ativa.

De modo geral, é de extrema importância que a FUNAI possa exercer sua atividade de demarcação de terras indígenas de forma segura, pois ainda que notavelmente imperfeita a sua atuação, pode ser melhorada. A vinculação da FUNAI a um Ministério que

pouco se relaciona com os povos indígenas ou com patrimônios da União, possuía pouca coerência e poucos fins benéficos aos povos indígenas, de modo que, tratando-se de alteração de vinculação, o ideal seria sua vinculação a Ministério mais próximo dos fins do próprio órgão indigenista.

4. Meios de Melhoria

Considerando as dificuldades financeiras, administrativas, políticas e legislativas apresentadas, é possível que para fins de melhoria na omissão na demarcação de terras indígenas possa ser pela criação de um fundo financeiro, como ocorre com fundos voltados à educação e segurança, a fim de blindar orçamentariamente os recursos financeiros, além de buscar a vinculação de receitas com fundos socioambientais internacionais.

Ainda, é recomendável estabelecer anualmente (ou plurianualmente) patamares mínimos de indenização aos antigos possuidores de terras indígenas, a fim de possibilitar o avanço do processo demarcatório.

As questões políticas e judiciais são especificamente sensíveis, e é difícil que se aponte meios de melhoria que se perdurassem. Entretanto, um maior número de especialistas na atuação defesa da demarcação de terras, ajudaria consideravelmente em disputas judiciais, pacificação de teses jurídicas e derrubada de liminares.

Ainda, maior número de concursos públicos (e sua devida divulgação) é essencial para fortalecimento dos quadros permanentes da FUNAI, com a devida segurança dos profissionais na atuação de laudos antropológicos e relatórios de identificação.

Por fim, a continuidade nos investimentos para aquisição de tecnologia, como equipamentos de precisão, GPS, drones, imagens de satélite e softwares de geoprocessamento podem contribuir com o avanço da demarcação de terras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo partiu das seguintes premissas: por qual razão se dá a omissão da União na demarcação de terras indígenas? As causas são financeiras ou políticas? Quais são as consequências jurídicas para os povos indígenas? Para tanto, o objetivo principal foi analisar a quantidade de terras indígenas demarcadas e homologadas nos anos de 1988 a 2024, bem como os aportes financeiros recebidos pela FUNAI como órgão e os valores destinados ao programa de demarcação de terras. A pesquisa adotou quanti-qualitativa, com coleta de dados e suas análises, conjuntamente com análise bibliográfica acerca do tema.

Verificou-se que as causas para omissão são financeiras, políticas, administrativas, legislativas e judiciais.

Os dados históricos revelam um padrão cíclico asfixiante: mesmo quando há metas físicas ambiciosas, a oscilação drástica de recursos e o esvaziamento quase total das linhas de indenização atuam como um veto prático ao avanço das demarcações. Essa fragilidade econômica da Fundação Nacional dos Povos Indígenas retroalimenta um cenário de paralisia, abrindo espaço para que o debate técnico seja sequestrado por uma judicialização protelatória e pelo uso indiscriminado de liminares que congelam processos por anos.

Cumprir o preceito constitucional de demarcar e proteger as terras indígenas não é uma escolha de gestão, mas um dever de Estado. Enquanto o orçamento da política indigenista for tratado como variável de ajuste político e as decisões administrativas forem facilmente freadas por liminares frágeis, a omissão continuará a se impor sobre o direito originário. A saída definitiva exige transformar a política pública de demarcação em uma estrutura de Estado permanente, previsível e juridicamente blindada.

4. REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de B. **Direito Ambiental** - 24 Edição 2025. 24. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.350. ISBN 9786559777433. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777433/.

BRASIL. Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996. **Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 265, 9 jan. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**: conjuntos de dados da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). Brasília, DF: CGU, [s. d.]. Disponível em: https://dados.gov.br/dados/busca?termo=Funai.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência do Governo Federal: Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Órgão 30202)** - Exercício 2025. Brasília, DF: CGU, 2025. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/30202?ano=2025.

COLARES, Gabriel de Queiroz; FEITOSA, Murilo Amaral. Os efeitos jurídicos da ausência de demarcação de terras indígenas na Amazônia entre 2019 e 2022. Academic Review, v. 7, n. 5, p. 1-15, 22 maio 2025. DOI: https://doi.org/10.56238/arev7n5-334.

BRASIL. Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). **Catálogo de Metadados INDE**: FUNAI (2014). Brasília, DF: INDE, 2014. Disponível em: https://metadados.inde.gov.br/geonetwork/srv/por/catalog.search#/search?facet.q=category%2FFUNAI%26createDateYear%2F2014&resultType=details&sortBy=relevance&from=1&to=20&fast=index&_content_type=json.

BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre o Estatuto do Índio.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 13169, 21 dez. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Imprensa Nacional. **Portal Imprensa Nacional**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, [s. d.]. Disponível em: https://www.gov.br/imprensanacional/pt-br.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Orçamentos Anuais: PLDO, LDO, PLOA, LOA e Atos Normativos. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, [s. d.]. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais.

BRASIL. Ministério dos Povos Indígenas. Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). **Editais e Retificações**: Processo de Seleção Simplificado (PSS) - Proteção Territorial. Brasília, DF: Funai, [s. d.]. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/fiscalizacao-e-monitoramento/processo-de-selecao-simplificado-pss/pss-protecao-territorial-1/editais-e-retificacoes.

BRASIL. Ministério dos Povos Indígenas. Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). **Entenda o Processo de Demarcação.** Brasília, DF: Funai, [s. d.]. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas/entenda-o-processo-de-demarcacao.

BRASIL. Ministério dos Povos Indígenas. Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). **Geoprocessamento e Mapas**. Brasília, DF: Funai, [s. d.]. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/geoprocessamento-e-mapas.

BRASIL. Ministério dos Povos Indígenas. Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). **Governo Federal publica homologações e demarcação de terras indígenas**. Brasília, DF: Funai, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2016/governo-federal-publica-homologacoes-e-demarcacao-de-terras-indigenas.

BRASIL. Ministério dos Povos Indígenas. Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). **Institucional**. Brasília, DF: Funai, [s. d.]. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/Institucional.

BRASIL. Ministério dos Povos Indígenas. Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). **Painel Terras Indígenas**. Brasília, DF: Funai, [s. d.]. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/geoprocessamento-e-mapas/painel-terras-indigenas.

BRASIL. Ministério dos Povos Indígenas. Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). **Presidente Lula assina homologação de mais três terras indígenas na véspera do aniversário de 57 anos da Funai**. Brasília, DF: Funai, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2024/presidente-lula-assina-homologacao-de-mais-tres-terras-indigenas-na-vespera-do-aniversario-de-57-anos-da-funai.

BRASIL. Ministério dos Povos Indígenas. Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). **Sistema Integrado de Informações (SII): Visão Terras Indígenas por Situação.** Brasília, DF: Funai, [s. d.]. Disponível em: https://sii.funai.gov.br/funai_sii/informacoes_indigenas/visao/visao_terras_indigenas_situacao.wsp?tmp.uf_codigo=10.

BRASIL. Ministério dos Povos Indígenas. Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). **Relatório de Gestão**. Brasília, DF: Funai, [s. d.]. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao.

BRASIL. Presidência da República. Portal da Legislação: Decretos. Brasília, DF: Presidência da República, [s. d.]. Disponível em: https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1.

BRASIL. Senado Federal. **SIGA Brasil: Portal do Orçamento.** Brasília, DF: Senado Federal, [s. d.]. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil.

DA CUNHA, Manuela Carneiro. Índios no Brasil: História, Direitos e Cidadania. Enigma, 2013.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (Funai). **Publicação de acervo documental/folheto institucional**. Biblioteca da Funai, [2000]. Folheto 43, Caixa 43, Doc. 2728. Disponível em: https://biblioteca.funai.gov.br/media/pdf/Folheto43/FO-CX-43-2728-2000.PDF.

GONÇALVES, Glaciene Mary da Silva; SILVA, Edson Hely; BEZERRA, Virgínia Carmem Rocha; GURGEL, Idê Gomes Dantas; COSTA, André Monteiro. **Demarcação de terra indígena, saúde e novas territorialidades na transposição do São Francisco no povo Pipipã, em Floresta-PE.** Physis: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, e320115, p. 1-22, 2022. DOI: https://doi.org/10.1590/s0103-73312022320115.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Terras Indígenas no Brasil**. São Paulo: Instituto Socioambiental, [s. d.]. Disponível em: https://terrasindigenas.org.br/.

JORDY, Barbieri, Samia R. **Os direitos dos povos indígenas.** São Paulo: Almedina Brasil, 2024. E-book. p.158. ISBN 9786556273471. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273471/.

RUBEM, Jackson. **Brasileiros Pré-Cabralinos: História e Arte Rupestre na Chapada Diamantina.** Print Fox, 2006.

SOARES, Leonardo Barros; COSTA, Catarina Chaves; BEZERRA, Luiza Brilhante; COSTA, Ana Paula Alvares; MOITA, Yasmin Nascimento. **Fatores explicativos da morosidade das demarcações de terras indígenas no Brasil.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, 2023-0125, p. 1-22, 2024. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220230125.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; PEREIRA, Dimas Fonseca; SHIRAISHI NETO, Joaquim; REIS, Roberta Carolina Araújo dos; MACHADO, Vinícius Brito da Silva. **Demora na demarcação das terras indígenas.** Revisão técnica: José Heder Benatti e Girolamo Domenico Treccani. Belém: Universidade Federal do Pará, 2023.

TEMPESTA, Giovana. **Audiência Pública na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA)**. Brasília, DF: Senado Federal, 8 dez. 2011. Disponível em: https://www.senado.leg.br/comissoes/CRA/AP/AP20111208_Giovana_Tempesta_FUNAI.pdf.

Contatos: marianabqueiroz7@gmail.com e ricardo.rosario@mackenzie.br