



**Universidade de Brasília**  
Programa de Pós-Graduação em Direito

**SISTEMA POLÍTICO, CIDADANIA E POSSE INDÍGENA NA HISTÓRIA  
CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**  
uma análise a partir do litígio sobre terras dos Kadiwéu no Mato Grosso dos anos 50

Manoel Batista do Prado Junior

Brasília  
2024



**Universidade de Brasília**  
Programa de Pós-Graduação em Direito

Manoel Batista do Prado Junior

**SISTEMA POLÍTICO, CIDADANIA E POSSE INDÍGENA NA HISTÓRIA  
CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**

uma análise a partir do litígio sobre terras dos Kadiwéu no Mato Grosso dos anos 50

Tese apresentada como requisito para  
obtenção do título de Doutor em Direito pelo  
Programa de Pós-Graduação em Direito,  
Estado e Constituição da Universidade de  
Brasília-UnB

Orientador: Professor Dr. Cristiano Paixão

Brasília  
2024

Manoel Batista do Prado Junior

**SISTEMA POLÍTICO, CIDADANIA E POSSE INDÍGENA NA HISTÓRIA  
CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**

uma análise a partir do litígio sobre terras dos Kadiwéu no Mato Grosso dos anos 50

Tese de Doutorado

BANCA EXAMINADORA

---

Professor Doutor Cristiano Paixão – Presidente  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

---

Professor Douglas Antônio da Rocha Pinheiro  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

---

Professor Doutor Airton Lisle C. L. Seelaender  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

---

Professora Doutora Claudia Paiva Carvalho  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (UFRJ)

---

Professor Doutor Antonio Carlos de Souza Lima  
Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social – Museu Nacional (UFRJ)

## **Agradecimentos**

Agradeço à minha mãe e meu pai, Fátima Carvalho e Manoel Prado, pela vida, força, exemplo e incentivo. À minha irmã, Claudia Prado, pela amizade e parceria de sempre.

Aos povos indígenas, por me possibilitarem aprender e conviver com outras formas de existir. À Fundação Nacional dos Povos Indígenas, pela concessão de afastamento para realização do curso no Programa de Pós-Graduação em Direito.

À comunidade acadêmica do PPGD-UnB, por ter me acolhido nesses anos. Aos técnicos e docentes, pela atenção e aprendizado. Ao meu orientador, Cristiano Paixão, pelo diálogo e generosa orientação.

Aos pesquisadores e amigos do grupo de pesquisa Percursos, Narrativas e Fragmentos pelas conversas, debates e generosas reuniões, em especial à Maria Celina, Edson Dias, Maria Pia, Douglas Pinheiro, Claudia Carvalho, Fernando Honorato, Ana Carolina Couto, Rogério Madeira, Rafael Cabral, Raphael Peixoto e todos os demais. Às amigas Laise Cabral e Liliane Reis pela partilha acadêmica e amizade.

Aos professores com quem tive a oportunidade de cursar disciplinas e aprender ao longo dessa trajetória: Menelick de Carvalho Netto, José Geraldo de Sousa Junior, Nair Bicalho, Miroslav Milovic, Douglas Pinheiro, Maria Pia Guerra, Guilherme Scotti e Airton Seelaender.

À leitura atenta do trabalho e generosas considerações dos professores Henyo Barreto, Maria Pia Guerra e Claudia Paiva Carvalho no exame de qualificação. Aos professores Antonio Carlos de Souza Lima, Douglas Pinheiro, Airton Seelaender e Claudia Paiva Carvalho pelas contribuições na banca de defesa.

Aos amigos queridos que me acompanharam nessa trajetória: Nina Almeida, Ângela Elias, Juliana Sicuro, Bruno de Cerqueira, Bruna Seixas, Amaury Freitas, Thais Bittencourt, Renato Elman, Pedro Grandí, Carolina Rodrigues, Erika Yamada, Giovana Tempesta, Janete Carvalho, Hermísia Pedrosa, Marcelo Romão, Ellen Veloso, Luis Filipe Bueno e João Galvão.

Ao Lucas Tolentino, por todo carinho e apoio nessa jornada.

## Resumo

A tese busca investigar o percurso das categorias de posse e terra indígena na história constitucional brasileira e seu atravessamento pelo sistema político e pela cidadania definida aos indígenas, a partir da análise do litígio das terras dos Kadiwéu, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 1961 em um Recurso Extraordinário e que se referia à constitucionalidade da Lei nº 1.077 de 1958 que, aprovada pelo Estado do Mato Grosso, reduziu os limites dessa terra indígena, no sul daquele estado. Para tanto, buscou-se analisar os debates jurídicos na Primeira República responsáveis por estabelecer um *direito de exceção*, como à época denominado, para a cidadania indígena, consolidado em um regime tutelar. Em seguida, buscou-se verificar como esse regime jurídico se conectava com o federalismo brasileiro no que se referia às competências sobre as terras devolutas e o regime fundiário. Ao observar os debates nos processos constituintes de 1934 e 1946 e as discussões legislativas de 1967 e 1969, foi possível verificar como as terras em que viviam os indígenas se inseriam no centro do sistema político com o avanço das fronteiras de colonização nacional e as disputas e inovações jurídicas sobre o tema no período. O litígio sobre as terras dos Kadiwéu se converteu em um grande escândalo sobre a alienação, pelo estado de Mato Grosso, das terras ocupadas por indígenas e era permeado pelos debates em torno da definição de posse indígena, do domínio dessas áreas no sistema federalista brasileiro, pela capacidade dos indígenas serem titulares de um direito de propriedade e pelo aproveitamento econômico desses territórios. A pesquisa conclui que as inovações trazidas no julgado influenciaram a estabilização do tema nas reformas institucionais da década de 1960 e estavam inseridas nos debates nos campos do indigenismo e antropologia. O caso também expõe a tensão entre posse indígena e fronteira nesse período da história constitucional brasileira e o delineamento do conceito de terra indígena e sua dominialidade. Sua análise contribui para a reflexão sobre as limitações dos institutos civilistas destinados à resolução de conflitos fundiários e sobre a constituição de negócios jurídicos sobre esses territórios. Ao observar o litígio a partir da história constitucional brasileira, a pesquisa busca contribuir ao tema por uma perspectiva historiográfica do direito e conclui pelo atravessamento do sistema político e de uma condição de cidadania limitada na definição do conceito de terras indígenas.

**Palavras-chave:** constituição; terras indígenas; cidadania

## Abstract

This thesis seeks to investigate the trajectory of the categories of indigenous ownership and indigenous land in Brazilian constitutional history and their intersection with the political system and the citizenship defined for indigenous people, based on the analysis of the dispute over the Kadiwéu lands, judged by the Federal Supreme Court in and which referred to the constitutionality of Law No. 1,077 of 1958, which, approved by the State of Mato Grosso, reduced the limits of this indigenous land, in the south of that state. To this end, we sought to analyze the legal debates established in the First Brazilian Republic responsible for establishing an *exceptional Law*, as it was called at the time, for indigenous citizenship, consolidated in a tutelary regime. We then sought to verify how this legal regime connected with Brazilian federalism with regard to the competences over vacant lands and the land regime. By observing the debates in the constituent processes of 1934 and 1946 and the legislative discussions of 1967 and 1969, it was possible to verify how the lands where the indigenous people lived were inserted into the center of the political system with the advance of the frontiers of national colonization and the legal disputes and innovations on the subject during the period. The dispute over the Kadiwéu lands became a major scandal over the alienation, by the state of Mato Grosso, of the lands occupied by indigenous people and was permeated by debates around the definition of indigenous possession, the property of these areas in the Brazilian federalist system, the capacity of indigenous people to hold property rights and the economic use of these territories. The research concludes that the innovations brought about in the judgment influenced the stabilization of the law in the institutional reforms of the 1960s and were inserted in the debates in the fields of indigenism and anthropology. The case also exposes the tension between indigenous possession and frontier in this period of Brazilian constitutional history and the delineation of the concept of indigenous land and its ownership. Its analysis contributes to the reflection on the limitations of civil law institutions intended to resolve land disputes and on the establishment of legal transactions over these territories. By observing the dispute from the perspective of Brazilian constitutional history, the research seeks to contribute to the topic from a historiographical perspective of law and concludes that the political system and a condition of limited citizenship are intertwined in the definition of the concept of indigenous lands.

**Keywords:** constitution; indigenous lands; citizenship

## **Lista de mapas**

Mapa 1 – Terra Indígena Kadiwéu	149
Mapa 2 – croqui aproximado da área concedida à Fomento Argentino	174
Mapa 3 – Planta da Terra Indígena Kadiwéu	175
Mapa 4 – Área da confluência entre os rios Niutaca e Nabileque	177
Mapa 5 - Croqui da área proposta para ocupação por Ambrósio Olegário de Lima	198

## **Lista de Abreviaturas e siglas**

SPITLNZ – Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais

SPI – Serviço de Proteção aos Índios

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

IAB – Instituto dos Advogados Brasileiros

STF – Supremo Tribunal Federal

TFR – Tribunal Federal de Recursos

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

TJMT – Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso

FBC – Fundação Brasil Central

DCN – Diário do Congresso Nacional

PSD – Partido Social Democrático

UDN – União Democrática Nacional

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PCB – Partido Comunista do Brasil

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

<b>Introdução</b>	6
<i>Terras indígenas: discussões conceituais e lacunas historiográficas</i>	9
<i>História constitucional, temporalidades e posse indígena</i>	15
<i>Fontes, metodologia e estrutura da pesquisa</i>	17
<b>Capítulo 1 – A antessala do caso: percursos, narrativas e ideias sobre a posse indígena na história constitucional brasileira</b>	23
1.1. Política indigenista e direito na Primeira República: cidadania, opções legislativas e reservas de terras	25
1.2. Os debates em 1934: posse ou propriedade indígena?	42
1.2.1. As discussões na Comissão do Itamaraty	47
1.2.2. A composição inaugural: a posse assegurada	53
1.3. A política estadonovista e as pressões sobre as <i>terras dos índios</i>	59
1.3.1. Reformas institucionais: a atuação do SPI e a criação do CNPI	60
1.3.2. As propostas para regulamentação do tema: ideias e exemplos transnacionais	65
1.3.3. O <i>New Deal indígena</i> e a ideia de posse coletiva	68
1.3.4. As relações entre o CNPI e o indigenismo continental	74
<b>Capítulo 2 – A posse das terras ocupadas por indígenas na República de 1946: discussões legislativas, reduções de área e propostas de regulamentação</b>	83
2.1. A proposta do SPI para regulamentação das <i>terras dos índios</i> em 1943	85
2.2. Os debates legislativos em 1946: transição política e o destino das <i>terras dos índios</i>	99
2.2.1. O processo constituinte de 1946: entre silêncio, inovação e permanência	102
2.3. As propostas para a regulamentação do art. 216 da Constituição de 1946 e as reduções de <i>terras dos índios</i>	114
2.3.1. O acordo entre o Ministério da Agricultura e o Estado do Paraná	116
2.3.2. A tramitação da proposta de regulamentação do art. 216 na Câmara dos Deputados	123
2.3.3. A tramitação no Senado e as disputas sobre o texto da Constituição	128
2.3.4. A doutrina e o alcance do art. 216 da Constituição de 1946	143
<b>Capítulo 3 – A escala local: as terras dos Kadiwéu entre litígios, títulos e ocupação</b>	146
3.1. O reconhecimento da Reserva Kadiwéu: conflitos, lutas e autonomia	148
3.1.1. As terras dos Kadiwéu e o Estado do Mato Grosso: disputas políticas e concessões de terra	153
3.2. A política em Mato Grosso e as concessões de terras públicas	158
3.1.2. As terras de posse indígena entre concessões e titulações	165
3.3. As disputas sobre o domínio e ocupação da Reserva Kadiwéu (1945-1960)	172
3.3.1. O conflito na região do rio Nabileque	173
3.3.2. As tentativas de invasão da reserva nos anos 1950 e a atuação do SPI na região	182
3.3.3. A formação de fazendas pecuaristas (1950-1957)	189

3.4. A Lei nº 1.077/1958: a redução das terras dos Kadiwéu e as disputas políticas e judiciais	200
3.4.1. O conflito institucional entre os poderes no Estado do Mato Grosso	200
3.4.2. Os impactos da lei: títulos de propriedade, invasões e arrendamentos	207

**Capítulo 4 – A judicialização das terras dos Kadiwéu e seus efeitos na história constitucional brasileira** 214

4.1. O Mandado de Segurança impetrado pela 5ª Inspeção do SPI	216
4.2. A ação popular movida pelo Desembargador Ernani Lins da Cunha	226
4.3. O Recurso Extraordinário dirigido ao STF pela Assembleia de Mato Grosso	229
4.3.1. O julgamento no STF e a inconstitucionalidade da Lei nº 1.077/1958	234
4.3.2. Os impactos da decisão: as disputas políticas e jurídicas para manutenção da ocupação da reserva	244
4.4. Posse, domínio e usufruto das terras ocupadas por indígenas: o STF entre as reformas institucionais de 1967 e 1969	252
4.4.1. Reformas institucionais na ditadura militar	255
4.4.1.1. Os debates no CNPI sobre o projeto de Constituição	263
4.4.1.2. As discussões no Congresso Nacional	266
4.4.2. Usufruto indígena e exploração comercial de suas terras em debate no STF	271
4.4.3. A Emenda Constitucional nº 1/1969	279
4.4.4. A nulidade dos títulos: as outras faces do litígio sobre as terras dos Kadiwéu	284

<b>Conclusões</b>	290
-------------------	-----

<b>Fontes</b>	301
---------------	-----

<b>Referências</b>	303
--------------------	-----

## Introdução

Os conflitos políticos são constitutivos das opções institucionais adotadas pelo Estado Brasileiro desde a Primeira República para se relacionar com os povos indígenas e, nas décadas de 40, 50 e 60 do século XX, pareciam se ampliar quando o assunto era reconhecer a esses povos o direito de permanecerem nas terras em que viviam. Em 1961 um dos diversos litígios espalhados pelo país desafiou o Supremo Tribunal Federal a se manifestar sobre a constitucionalidade de uma lei estadual frente ao artigo da Constituição Brasileira de 1946 que regulava esse direito.

O litígio envolvia a sanção de uma lei pelo presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso que reduzia as terras reservadas e demarcadas pelo governo do estadual aos indígenas Kadiwêu ainda no início do século XX, localizadas no Pantanal, então sul do estado, e disciplinava os requerimentos para compra dessas terras por interessados. O projeto foi votado em 1957 no legislativo e, no fim daquele mesmo ano, foi vetado pelo governador sob o argumento de que violava o direito adquirido dos indígenas e o art. 216 das disposições gerais da Constituição, assim redigido:

Será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, com a condição de não a transferirem.<sup>1</sup>

O veto, no entanto, foi derrubado pela Assembleia Legislativa e a Lei nº 1.077 foi sancionada em 10 de abril de 1958 pelo seu presidente. O conflito envolveu os três poderes estaduais e a União. Iniciou-se com a derrubada do veto do governador do Estado pelo legislativo e demandou um posicionamento do tribunal de justiça estadual, após ter sido judicializado pela inspetoria do Serviço de Proteção aos Índios em Campo Grande e por uma ação popular movida por um desembargador aposentado. O que poderia ser apenas um caso regional ganhava contornos na imprensa de mais um escândalo sobre títulos de propriedade emitidos pelo então Estado do Mato Grosso sobre terras em que viviam indígenas e que envolveria algumas questões centrais nos anos 50: poderiam os estados da federação dispor dos bens dos indígenas? As terras onde esses povos se encontravam estabelecidos integrariam o patrimônio dos estados? Qual a sustentação jurídica de um direito à terra para os indígenas?

As respostas para essas perguntas não eram exatas naquele momento. A primeira constituição que havia mencionado o tema tinha sido aprovada em 1934 e um decreto

---

<sup>1</sup> BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946*. Art. 216

legislativo que estabelecia uma regulamentação jurídica sobre indígenas e suas terras datava de 1928, quando após uma tramitação de mais de quinze anos no parlamento finalmente foi promulgado. A moldura institucional estabelecida pelo decreto, por sua vez, havia sido proposta em 1911, quando após diversas discussões, inclusive entre juristas, o governo republicano decidiu estabelecer um serviço federal para a condução de políticas voltadas aos indígenas, um código para regular a situação jurídica desses sujeitos e a definição de um regime tutelar para a sua representação civil.

Os principais jornais do Mato Grosso, Rio de Janeiro e São Paulo repercutiram o caso com destaque e noticiavam uma enxurrada de requerimentos processados no departamento de terras estadual para a compra de glebas na área por membros das elites políticas locais, inclusive sobrepostos às aldeias Kadiwéu e aos postos estabelecidos pelo SPI na reserva, como o Posto Nalique.<sup>2</sup>

Meses depois, em 5 de julho de 1958, a 5ª Inspetoria do Serviço, então responsável pela assistência aos indígenas de São Paulo e sul do Mato Grosso, impetrou um mandado de segurança perante o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso contra o “ato do presidente da Assembleia Legislativa do Estado que violaria o “direito adquirido” do povo Kadiwéu e o art. 216 da Constituição.<sup>3</sup> Dias depois, o desembargador aposentado Ernani Lins da Cunha ajuizou uma ação popular contra o governador do Estado, na qual arguia a inconstitucionalidade da lei e a nulidade dos títulos provisórios que estavam a ser emitidos pelo Estado sobre a reserva indígena.

O caminho apontado pelos periódicos para solução do conflito passava pelo respeito à proteção que a Constituição de 1946 daria à “posse da terra” onde os povos indígenas estivessem “localizados permanentemente” e às possibilidades de atuação do Governo Federal para a defesa desses direitos, cuja competência seria do SPI por meio

---

<sup>2</sup> Jornal do Comércio. *Os deputados são os únicos responsáveis pelo avanço nas terras dos selvícolas*. Campo Grande, 19 de abril de 1958. Correio da Manhã. *Chefões políticos querem terras dos índios*. Rio de Janeiro, 3 de junho de 1958. Correio da Manhã. *Chefões políticos querem terras dos índios*. Rio de Janeiro, 3 de junho de 1958. Correio da Manhã. *Assalto Conjunto às terras dos índios em Mato Grosso: centenas de pedidos de glebas num só dia*. Rio de Janeiro, 17 de junho de 1958. Folha da Manhã. *Índios Mato-Grossenses ameaçados de ficar sem a maior parte das terras que ocupam*. São Paulo, 5 de junho de 1958. Folha da Manhã. *Multiplicam-se os interessados em apossar-se das terras que pertencem aos índios Cadiueus*. São Paulo, 26 de junho de 1958. Entre 1935 e 1937, em viagens ao então Brasil Central, Claude Lévi-Strauss esteve entre os Kadiwéu e afirmou, logo após uma árdua viagem a cavalo, que cruzando a Serra da Bodoquena chegava-se aos campos dos índios, onde o posto indígena Nalique seria a “capital da nação Kadiwéu”. O posto ficava a 150 quilômetros de Guaicurus, estação da estrada de ferro noroeste do Brasil, no trecho que se iniciava em Bauru. Naquela época, isso representaria uma viagem de três dias a cavalo. In: LÉVI-STRAUSS, 1996, pp. 159-161.

<sup>3</sup> O Serviço se baseava na Lei nº 1.533, de 31/12/1951, que havia instituído o Mandado de Segurança e definia seu rito sumário.

de uma intervenção jurídica do caso, respaldada não apenas na constituição, mas também nas “ações possessórias previstas no Código de Processo Civil”, ante ao “esbulho” vivenciado por povos indígenas.<sup>4</sup> O apelo ao dispositivo constitucional assumia um papel central no litígio estabelecido com a edição da lei pelo governo estadual.

Entre o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso e o Supremo Tribunal Federal o julgamento demorou pouco mais de três anos, o que era um tempo bastante estendido para um mandado de segurança. Somente em outubro de 1959 o Tribunal de Justiça estadual se manifestou conclusivamente sobre o caso e o acórdão foi objeto de um recurso apresentado pelo presidente da Assembleia Legislativa estadual e remetido no final 1959 ao Supremo Tribunal Federal, julgado definitivamente pela Corte apenas em agosto de 1961.<sup>5</sup>

As disputas sobre a expedição de títulos de propriedade pelo governo estadual na reserva dos Kadiwéu começaram em 1943, quando a extinção de uma concessão de mais de um milhão de hectares promovida pelo Estado a uma empresa estrangeira na região do rio Nabileque, um dos limites da reserva indígena, seguiu-se à uma execução fiscal na qual diversos particulares arremataram glebas de terra sobrepostas à reserva. A partir da intervenção do SPI em uma ação de demarcação proposta pelos particulares, o litígio também chegou ao STF e foi decidido em 1959. Naquele momento, a Assembleia Legislativa já havia sancionado a Lei nº 1.077/1958.

Enquanto o caso tramitava perante o judiciário, a terra reconhecida aos Kadiwéu passava por conflitos, invasões e um processo de profundas transformações. Entre 1957 e 1960 quase metade de seu território foi ocupado por particulares, seja por invasões ou por negócios jurídicos promovidos com a interveniência da 5ª Inspeção do SPI, entre os quais, contratos de arrendamento.<sup>6</sup> O final da década de 1940 e os anos 1950, assim como em outras áreas do país, era caracterizado pela aceleração das fronteiras de colonização na região e a pressão pela exploração comercial das terras em que viviam os indígenas constituía um elemento central nessa expansão.

---

<sup>4</sup> Correio da Manhã. *Assalto Conjunto às terras dos índios em Mato Grosso: centenas de pedidos de glebas num só dia*. Rio de Janeiro, 17 de junho de 1958

<sup>5</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 44.585.

<sup>6</sup> A 5ª Inspeção do Serviço de Proteção aos Índios era responsável pela assistência e tutela dos indígenas do Sul do Mato Grosso. Sediada em Campo Grande, mantinha a jurisdição sobre 11 postos indígenas, responsável por desenvolverem a política protecionista do Serviço. A parte norte do Estado contava com a 6ª Inspeção, sediada na capital Cuiabá. Três dos postos indígenas vinculados à 5ª Inspeção em meados do século XX se localizavam na Terra Indígena Kadiwéu, sendo eles o PI Alves de Barros, o PI São João e o PI Nalique (Pitoco), dedicados à criação de gado bovino.

O que estava em jogo no litígio, portanto, seria muito mais do que a resposta para as perguntas que pairavam no ar sobre a competência dos Estados para decidirem sobre o destino das terras ocupadas por indígenas no arranjo federal adotado pelo país, mas envolvia a própria inserção desses povos na comunidade política brasileira pelo estatuto jurídico republicano, que buscava regular o que seriam os territórios por esses povos ocupados e como estes poderiam ser traduzidos em categorias jurídicas destinadas a regulamentar os direitos reais sobre a terra no Brasil.

Por outro lado, o Brasil passava por sucessivas crises políticas ao longo dos anos 1950 que desafiavam a Constituição de 1946 e, em 1964, sofria uma ruptura institucional com o golpe de Estado promovido pelas forças militares, que se esforçaram por se legitimar pelo Direito e promoveram transformações profundas na arquitetura institucional do país. Essas reformas, realizadas enquanto se desenrolava o litígio sobre as terras dos Kadiwéu, foram responsáveis por transformações nos direitos dos indígenas à terra, tanto no que se refere ao domínio, quanto às consequências patrimoniais da demarcação dessas áreas e ao conceito do que constituiria uma terra indígena como conceito constitucional e categoria administrativa.

Assim, a presente pesquisa tem o objetivo de investigar, a partir do litígio das terras dos Kadiwéu, os argumentos políticos e categorias jurídicas pelos quais se disputavam sentidos para o direito dos povos indígenas à terra nos anos 60, as inovações conceituais promovidas a partir desse litígio e como estas se relacionavam com o estatuto jurídico republicano definido aos indígenas e com as reformas institucionais promovidas sobre o tema no período.

Para tanto, algumas questões-chave orientaram o percurso da pesquisa, as quais buscamos responder ao longo do trabalho. Como foi articulada a produção legal na Primeira República sobre as terras e os indígenas? Qual o arranjo institucional utilizado? Quais os debates para se chegar à primeira fórmula que mencionaria essas terras em uma Constituição? Como essa moldura jurídica atravessou rupturas institucionais e mudanças profundas no sistema político? O que contribuiria para a perenidade da fórmula nas constituições? Como ela se transformou no período? Buscamos trazer respostas a essas perguntas nos quatro capítulos que compõem esta tese.

### ***Terras indígenas: discussões conceituais e lacunas historiográficas***

Uma terra indígena, como hoje se encontra assentado na constituição a partir da denominação de terra tradicionalmente ocupada, é definida pelas *áreas habitadas em*

*caráter permanente pelo grupo indígena, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar, e as necessárias à sua reprodução física e cultural, de acordo com seus usos, costumes e tradições.*<sup>7</sup> A Constituição de 1988 também destina essas áreas à *posse permanente* dos povos indígenas, *cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes* e delimita a dominialidade dessas áreas e a competência para o seu reconhecimento e proteção à União.

O conceito atual define como fato gerador do direito à terra dos povos indígenas a relação que esses povos estabelecem com seus territórios no exercício dos seus modos específicos de ocupação, que justificariam as áreas a eles necessárias para sua adequada reprodução enquanto coletividades com direitos culturais e autonomia em seus projetos de futuro. O conceito de terra indígena, portanto, foi construído a partir da realidade: a ocupação de uma área por um povo que, juridicamente, caracterizou-se pelo atributo da posse. No entanto, ao utilizar instrumentos jurídicos complexos, como a diferenciação entre posse e propriedade, a legislação brasileira teria criado uma “situação especial” para povos indígenas e seus territórios.

Como aponta Souza Filho, é difícil aos aplicadores da dogmática jurídica a compreensão de que uma posse coletiva seja o fato determinante da propriedade da União sobre essas terras, uma situação *sui generis* para uma compreensão segundo o direito civil. Para o jurista, a solução jurídica encontrada para o enquadramento constitucional das terras indígenas é coerente, mas esconde a realidade de um direito “muito mais profundo dos povos indígenas” e de difícil tradução, tanto no direito público quanto na esfera civil: o direito ao território. A terra indígena, pois, não se enquadraria no conceito dogmático de propriedade e, tampouco, na disciplina geral dos bens públicos ou do patrimônio da União.<sup>8</sup>

As discussões sobre o conceito de posse e pela definição de qual seria o estatuto jurídico das terras em que vivem os povos indígenas nos debates jurídicos até a década de 1960 estiveram relacionadas à possibilidade de reconhecimento de uma propriedade indígena, que embora fosse constituída por um extenso “patrimônio”, como denominado nos anos 1950 e 1960, foi enquadrado em uma fronteira jurídica sob uma conceituação bastante porosa entre o público e o privado.

---

<sup>7</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 231.

<sup>8</sup> Sobre essa situação especial e ambígua no ordenamento jurídico brasileiro, verificar: SOUZA FILHO, 2011, p. 121-123.

O conceito de terras tradicionalmente ocupadas, como hoje delineado, embora represente um giro paradigmático promovido pela Constituição de 1988, que reconheceu a cidadania, a personalidade jurídica e direitos territoriais aos povos indígenas, é inevitavelmente atravessado por um acúmulo de debates políticos e opções institucionais e, por isso mesmo, transbordante de historicidade. O constitucionalismo e a história das constituições sempre envolvem processos que articulam mudanças, rupturas, inovações e muitas permanências e a história constitucional como brasileira é recheada de rupturas institucionais acompanhadas de mudanças de regime político.<sup>9</sup>

A declaração de que seria assegurada aos indígenas a posse das terras em que viviam foi estabelecida pela primeira vez em um texto constitucional brasileiro em 1934. Não deixa de ser sintomático o fato de que as discussões sobre as formas de “integração” dessas populações à “civilização nacional”<sup>10</sup> passassem, juridicamente, pela definição de um direito territorial. A ação indigenista, cujo objetivo central foi traduzido por Antônio Carlos de Souza Lima em termos de um projeto de anulação de uma diferença cultural existente e na transformação de sujeitos de uma comunidade étnica em integrantes limitados de uma comunidade política nacional, necessitava de parâmetros juridicamente estabelecidos para a definição dos seus territórios de atuação.<sup>11</sup>

A Constituição de 1891 havia silenciado sobre o tema e estabelecido um regime federalista com prerrogativas quase inexistentes da União sobre as terras devolutas. Seu texto considerava essas terras sob o domínio dos Estados e não mencionava a declaração de algum direito aos indígenas. Durante o Império, embora a primeira constitucionalização do país tenha ignorado os indígenas,<sup>12</sup> estes e seus aldeamentos foram regulados posteriormente pelo Decreto nº 426, de 24 de julho de 1845, que estabelecia uma atuação do Estado em colaboração com a atuação de missionários católicos, que na visão de especialistas seriam os legítimos representantes da política

---

<sup>9</sup> PAIXÃO, 2011 e 2014.

<sup>10</sup> Os termos integração, assimilação e civilização eram recorrentes na época. Até a Constituição de 1988 o Estado brasileiro manteve uma relação tutelar com os povos originários, que não eram considerados cidadãos plenos, fruto de teses evolucionistas desenvolvidas no início do século XX. O art. 232 da Constituição de 1988 rompeu com esse paradigma, ao reconhecer a personalidade jurídica desses povos e comunidades na tutela de seus próprios direitos.

<sup>11</sup> LIMA, 1995, p. 43-72.

<sup>12</sup> Nos debates sobre a Constituição de 1824, o “Projeto para a civilização dos índios” encaminhado por José Bonifácio à Assembleia Nacional Constituinte em 1823 em grande medida replica as propostas trazidas do período pombalino e encartadas no projeto civilizacional do *diretório que se deve observar para as povoações dos índios do Pará e Maranhão enquanto sua majestade não mandar em contrário*, Alvará de 7 de junho de 1755, que lançou bases para a atuação estatal em um projeto diretivo sobre o território e povos indígenas. Sobre o Diretório, conferir ALMEIDA, 1997.

indigenista imperial.<sup>13</sup> O Regimento das Missões, como ficou conhecido, marcava um período em que a principal questão com relação aos indígenas eram suas terras e a novidade da legislação era a possibilidade do arrendamento e aforamento das terras dos indígenas, a partir do estabelecido pelos diretores-gerais de índios das províncias. Segundo especialistas, a política foi desastrosa para povos indígenas e suas terras.<sup>14</sup>

O desenho administrativo adotado pela legislação indigenista imperial era, assim, “muito pouco centralizado, servindo às províncias e a elas atendendo diretamente”.<sup>15</sup> Sobretudo após a edição da Lei de Terras de 1850 e seu regulamento em 1854, que definia o reconhecimento de posses aos indígenas para estabelecimento de aldeamentos, a “administração” dos indígenas passava a se tornar uma questão essencialmente fundiária e a Diretoria-Geral de Índios passou a integrar as pastas que se destinavam a tratar das terras públicas.<sup>16</sup> Em 1875, o gabinete do Barão de Cotegipe, do partido conservador, editou um decreto autorizando o governo a alienar terras de “aldeias extintas” que estivessem aforadas e, em 1887, durante a votação do orçamento, o parlamento aprovou uma medida para que essas terras pudessem ser revertidas ao patrimônio de municípios e províncias.<sup>17</sup>

Durante a Primeira República, os debates sobre a centralização das ações voltadas aos indígenas na União acabaram vitoriosos e introduziram desafios para uma atuação do governo central com relação às reservas e terras ocupadas por esses povos. A declaração para que fosse assegurada a posse indígena, alçada ao plano constitucional em 1934, não parece ter apresentado uma resolução definitiva, embora a fórmula adotada tenha perdurado no tempo. Até os anos 1960 existiram diversas propostas para regulamentar o tema. Já no final do regime do Estado Novo, o diagnóstico da direção do então SPI era de que o princípio encartado na Constituição de 1934 e replicado na Carta de 1937 não era suficiente para a defesa das *terras de índios*, como eram denominadas, motivo pelo qual tentavam emplacar uma regulamentação do tema ao governo.

O período democrático estabelecido em 1946, por outro lado, se apresentava atravessado por uma efervescência política no país. O futuro das terras em que viviam os povos indígenas foi debatido em todos os Poderes da República e envolvia diferentes iniciativas legislativas e propostas dos órgãos indigenistas sobre o tema. Atravessados

---

<sup>13</sup> OLIVEIRA e FREIRE, 2006.

<sup>14</sup> CUNHA, 2013; SAMPAIO, 2009, p. 186-187

<sup>15</sup> LIMA, 1995, p. 98

<sup>16</sup> SAMPAIO, 2009, p. 194

<sup>17</sup> BRASIL. Decreto nº 2.676, de 20 de outubro de 1875 e Lei nº 3.348, de 20 de outubro de 1887.

pelas diferentes crises políticas que desafiavam a Constituição de 1946 para sua resolução,<sup>18</sup> tanto o Poder Legislativo como o Judiciário se tornavam espaços relevantes para definições sobre o tema na nova organização política do país. Em vinte anos foram feitas ao menos três comissões parlamentares de inquérito sobre as terras dos indígenas no Congresso Nacional e julgados pelo STF quatro casos sobre o tema, dois deles relacionados ao litígio entre os Kadiwéu e o Estado do Mato Grosso. Pelo governo, foram ao menos dois projetos de lei emblemáticos, sendo um destinado a regulamentar o art. 216 da Constituição e outro para a criação de um parque indígena, categoria jurídica que representou uma inovação conceitual do período. Trata-se de discussões relevantes para compreensão das inovações jurídicas estabelecidas sobre a posse e as terras em que viviam os indígenas.

Desde os anos 1980, sobretudo no contexto dos debates sobre a redemocratização e sobre uma nova constitucionalização para o país, a produção de estudos históricos ou conduzidos no campo da Antropologia do Estado foi responsável por extensa bibliografia. Em *os direitos do índio*, Manuela Carneiro da Cunha promoveu uma primeira tentativa de aproximação do que seria uma longa história da constitucionalização dos direitos indígenas no país, que remonta às conferências proferidas por João Mendes Junior em 1902, pelas quais foi delineado o conceito de indigenato, adotado explicitamente pela Constituição brasileira de 1988.<sup>19</sup>

Outros estudos, como os clássicos trabalhos produzidos por João Pacheco de Oliveira e Antônio Carlos de Souza Lima, buscaram investigar os conceitos e horizontes estabelecidos na administração do Estado sobre as terras dos indígenas.<sup>20</sup> Ainda carecem, no campo jurídico, análises que busquem compreender as transformações conceituais que delinearam o conceito moderno de terra indígena em um exercício de pesquisa sobre um período mais recuado e que intercale diferentes aspectos dessas transformações, como as propostas do indigenismo estatal e as construções advindas da antropologia.

Para Thiago Cavalcante, o conceito de terra indígena apareceu pela primeira vez no estatuto do índio, de 1973.<sup>21</sup> Antes disso, o que havia sido protegido pelas constituições republicanas desde 1934 era a posse onde os indígenas estivessem

---

<sup>18</sup> CARVALHO, 2019 FERREIRA, 2010. Para uma análise sobre a utilização do conceito de crise na história constitucional, conferir: PAIXÃO e CARVALHO, 2018, pp. 184-204.

<sup>19</sup> CUNHA, 1987.

<sup>20</sup> OLIVEIRA, 1985, pp. 17-30; OLIVEIRA, 1987, pp. 7-34; OLIVEIRA, 1998, pp. 15-43; LIMA, 1995; LIMA, 2005, pp. 29-75 e BARRETO FILHO, 2005, pp. 199-136.

<sup>21</sup>CAVALCANTE, 2023.

localizados. Ao partir da concepção de que o conceito carrega distintas temporalidades, a presente pesquisa volta-se a um período de indefinição, quando se debatiam os conceitos e fórmulas que informavam essa tentativa de acomodação. João Pacheco de Oliveira, por exemplo, ao avaliar a repercussão do Estatuto do Índio de 1973, defendia que sua elaboração por um círculo fechado de juristas teria sido possível a partir de conceitos técnico-legais delineados em legislações anteriores, que compunham “verdades herdadas do Indigenismo de Estado integrador, autoritário e paternalista”.<sup>22</sup> Um dos pontos centrais da legislação seria o reconhecimento de um usufruto permanente e uma propriedade plena da terra a ser obtida apenas individualmente pelo indígena considerado “integrado” segundo os parâmetros tutelares que a lei estabelecia, o que servia a padrões essencialmente coloniais e etnocêntricos para o enquadramento das populações nativas.<sup>23</sup>

Por outro lado, os esforços estatais para a consolidação do território nacional e a definição de mecanismos jurídicos para discriminação das terras ocupadas por indígenas nos anos 1950 foram tratados na pesquisa de Menezes, a partir do exemplo da constituição do Parque Indígena do Xingu.<sup>24</sup> Ampliando o escopo para a observação da construção de um território estatal, mas, sobretudo, do controle sobre populações que deveriam ser integradas nas malhas da nação a partir de um projeto pedagógico e do exercício de um poder tutelar, podemos encontrar as contribuições de Souza Lima sobre a política desenvolvida pelo SPI.<sup>25</sup>

Os também os clássicos trabalhos de Otávio Velho e Alcir Lenharo promoveram contribuições à análise do movimento das fronteiras e das políticas de Estado destinadas à ampliação do controle sobre o território, seja na observação da construção de um capitalismo autoritário no campo ou do esforço de legitimação das relações capitalistas e financeirização do mercado de terras.<sup>26</sup>

Apesar das valiosas contribuições de todos esses estudos, permanece uma carência de pesquisas que se proponham a analisar os debates jurídicos que delinearão a ideia de posse e o conceito de terras ocupadas por indígenas durante o processo de aceleração das fronteiras colonização no país em meados do século XX. É relevante observar que "em sua dialética, todo processo de territorialização implica também em um movimento de desterritorialização e reterritorialização", como nos informa João Pacheco

---

<sup>22</sup> OLIVEIRA, 1985, p. 20.

<sup>23</sup> OLIVEIRA, 1985, p. 26.

<sup>24</sup> MENEZES, 2000.

<sup>25</sup> LIMA, 1995.

<sup>26</sup> LENHARO, 1986 e VELHO, 1976.

de Oliveira.<sup>27</sup> As terras reivindicadas pelos povos indígenas são atravessadas de “formas de territorialização antagônicas”, aplicadas em diferentes partes do espaço político nacional, em momentos bem variados da história<sup>28</sup> e por formas de colonialismo “praticadas no interior dos limites políticos de uma mesma nação”<sup>29</sup>.

### *História Constitucional, dinâmicas espaço-temporais e as terras indígenas*

As constituições promovem a mediação entre diferentes tempos históricos e, nesse processo contínuo, também regulam as formas de “espacialização” do Estado. Em geral, além da organização do poder e do sistema político, seus textos prescrevem limites às fronteiras, o incentivo para seu movimento e as possibilidades de intervenção do Estado no domínio privado e na gestão do patrimônio público. A década de 1930 marca uma ampliação dessas iniciativas, que comportariam o incremento do poder infraestrutural do Estado, que se refletiria na capacidade deste proporcionar uma organização territorial dispersa em termos de ramificação burocrática pelo território e ao mesmo tempo passível de controle.<sup>30</sup>

Os processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização dos povos indígenas, marcados pelas fronteiras simbólicas e de colonização ao longo do século XX, estiveram imbricados nessa dinâmica. As constituições, como estruturas essencialmente atravessadas pela relação entre direito e política no “desenho institucional da modernidade”<sup>31</sup> e cuja forma foi dotada de “autorreferência e reflexividade” mediaram essas dinâmicas<sup>32</sup>. A possibilidade de atribuição de maneira institucionalizada de validade ao ordenamento jurídico, consolidada pelo controle de constitucionalidade, também seria a base para a afirmação dessa função de “acoplamento estrutural” entre o direito e a política.<sup>33</sup>

Ainda que direito seja dotado de uma temporalidade específica se comparado a outros ritmos sociais<sup>34</sup>, sua própria vigência é atravessada por diferentes estratos de tempo. Cristiano Paixão, por exemplo, distingue ao menos os tempos de elaboração das

<sup>27</sup> Para essas indicações João Pacheco de Oliveira se funda em Deleuze e Guattari, 1976, para a construção das ideias de desterritorialização e Reterritorialização, e em Said (1999) para a análise de sobreposição entre territórios.

<sup>28</sup> OLIVEIRA, 1985, p. 31.

<sup>29</sup> OLIVEIRA, 2002, p. 16. Sobre a categoria de colonialismo interno e sua reificação, CASANOVA, 2007.

<sup>30</sup> MANN, 1984 e 2008.

<sup>31</sup> PAIXÃO, 2014, p. 415-460.

<sup>32</sup> PAIXÃO, 2020, p. 20. Para uma análise histórica sobre a forma constitucional e sua estabilização, conferir PAIXÃO e BIGLIAZZI, 2012.

<sup>33</sup> PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2012, p. 16.

<sup>34</sup> OST, 1999.

normas jurídicas, o de sua aplicação e da estabilização dessas normas, além das diversas modulações temporais comuns ao direito moderno.<sup>35</sup> Para o autor a constituição, no entanto, guarda algumas particularidades temporais e um elemento comum aos textos constitucionais aprovados no pós-guerra seria a tendência à permanência, com procedimentos diferenciados para sua própria alteração e a proibição de alteração de algumas normas constitucionais.

Uma boa chave para observar as temporalidades que se entrecruzam nas constituições se encontraria na distinção estabelecida entre transição e ruptura, que seria capaz de evidenciar a relação entre a vigência de um texto no presente e as consequências que se estabelecem ao passado na expectativa de se projetar ao futuro. A tendência à permanência e seus núcleos de intangibilidade, assim, denotam a expectativa em regular o futuro. Uma constituição, dessa forma, entrelaça ao menos três tempos: passado, presente e futuro, e não está imune às transformações no regime de historicidade moderno.<sup>36</sup>

Por outro lado, compreendida como um pacto político da relação tempo-espaço de uma determinada comunidade, as constituições revelam os objetivos do Estado e dos grupos sociais nele representados sobre um determinado território. Seja mobilizando maior prevalência à iniciativa privada, seja atribuindo centralidade ao intervencionismo estatal, elas sempre prescrevem modos de lidar com o território nacional e se apropriar do espaço.

Uma compreensão coerente das relações entre direito e espaço deve reconhecer a historicidade que constitui esses dois elementos, enquanto mutáveis e impactados pela diferença.<sup>37</sup> O espaço, assim, não seria apenas mais um elemento ou fator, mas compreenderia suas relações em “coexistência e simultaneidade”.<sup>38</sup> Apesar dos esforços concertados por estudos que investiguem organização política e econômica, territorialidades e posse da terra, essas questões ainda têm sido pouco exploradas em análises sobre o sistema próprio do direito.<sup>39</sup>

Assim como na compreensão de Lefebvre<sup>40</sup> o espaço pode ser concebido como um produto das relações sociais, o direito poderia ser observado como a arena onde se

---

<sup>35</sup> PAIXÃO, 2020.

<sup>36</sup> PAIXÃO, 2020, p. 18. KOSELLECK, 2006 e HARTOG, 2019.

<sup>37</sup> PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2011, p. 5.

<sup>38</sup> LEFEBVRE, 2006, p. 111

<sup>39</sup> BENDA-BECKMANN, 2009, p. 1.

<sup>40</sup> LEFEBVRE, 2006, p. 111.

definem projetos nos quais a política sobre o espaço é negociada e regulada. Não à toa o espaço emerge como lugar de reivindicações sociais e políticas mais amplas. As categorias e as formulações do direito e, sobretudo, das constituições, enquanto elo entre este e a política, forneceriam elementos para a análise das formas de controle e exercício de poder sobre territórios entre diferentes grupos em uma sociedade.<sup>41</sup>

Assim, o espaço não seria apenas vivido, mas também “representado e imaginado”, como nos informa Pietro Costa.<sup>42</sup> Para o jurista, no processo de colonização, que seria o próprio horizonte da sociedade moderna, o poder, o espaço, o conhecimento geográfico e as teorias políticas e jurídicas estiveram estreitamente vinculados, como são exemplos a geografia, a antropologia e as teorias jurídicas acerca da soberania, que se desenvolveram em sintonia com as necessidades coloniais.<sup>43</sup> Dessa forma, uma lente de análise relevante para a história do direito e da constituição encontra-se nos processos de territorialização, reterritorialização e desterritorialização, em geral atravessados por conflitos e “negociações” contínuos.<sup>44</sup>

Além disso, pesquisar sobre terras indígenas na história constitucional brasileira também implica promover um debate entre campos específicos de ideias e sua inserção no sistema político. Ainda que esses campos dialoguem em determinados momentos, eles gozavam de certa autonomia no que se refere à produção de práticas, saberes e as relações políticas estabelecidas, considerando que esses diferentes saberes e práticas constituem fator de relevância para compreensão das opções estatais sobre os direitos indígenas historicamente. Entrecruzam-se indigenismo, antropologia e direito no Brasil. No âmbito do direito, se cruzam o direito civil, seus impactos fundiários e o direito constitucional. As ideias e institutos jurídicos, por outro lado, sempre encontram um chão, em um processo histórico de apropriação do espaço. Na observação da presente pesquisa, estes seriam os territórios ocupados por povos indígenas temidos os destinatários de políticas agrárias e das ideias de pacificação conduzidas pelos órgãos de Estado.

### ***Fontes, metodologia e estrutura da tese***

Um dos principais desafios ao longo desta pesquisa foi que, no período estudado, na medida em que nos distanciamos na documentação do chão - ou da terra - e seguimos

---

<sup>41</sup> BENDA-BECKMANN, 2009, p. 3-4.

<sup>42</sup> COSTA, 2016, p. 34.

<sup>43</sup> COSTA, 2016, p. 45.

<sup>44</sup> COSTA, 2016, p. 46.

para os centros de decisão do sistema político do país, os indígenas, os principais personagens no litígio, praticamente desaparecem das narrativas enquanto sujeitos. A tutela que caracterizou a relação do Estado brasileiro com esses povos até 1988 é responsável por tornar escassas suas vozes na documentação produzida pelos aparelhos de Estado no período pesquisado. Em geral, para localizá-las, mesmo que precariamente, é necessária uma leitura a contrapelo das narrativas produzidas pelo próprio Estado, o que acaba sendo relevador muito mais das opções e narrativas construídas por grupos políticos e interesses estatais do que das aspirações desses coletivos.<sup>45</sup>

Outro fator de complexificação foi a dispersão do acervo documental disponível para a realização da pesquisa e a dificuldade de se recuperar processos judiciais que tramitaram em diferentes instâncias sobre o litígio analisado. A pesquisa desenvolvida conseguiu recuperar partes dos processos judiciais na extensa documentação administrativa do Serviço de Proteção aos Índios e do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, então órgãos indigenistas do Estado, e suas decisões e acórdãos junto aos arquivos dos tribunais. Antes de limitar ou impossibilitar a operação historiográfica, ciente da contingência dos fragmentos deixados pelo passado, buscou-se promover o cruzamento de fontes de diferentes origens, tendo como fio condutor as discussões sobre a posse indígena.

A variedade dos conjuntos documentais pesquisados também se justifica pelo litígio referente às terras dos Kadiwéu ter perpassado os três poderes republicanos. Foram então analisados acórdãos, processos judiciais, as discussões reunidas no Diário do Congresso Nacional e em dossiês temáticos sobre iniciativas legislativas do período e a extensa documentação depositada no arquivo do Museu Nacional dos Povos Indígenas, vinculado à Fundação Nacional dos Povos Indígenas, com a documentação proveniente da 5ª Inspeção do extinto Serviço de Proteção aos Índios e o acervo, também parcial, do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, extintos em 1967.<sup>46</sup>

A reconstrução do caso foi particularmente possível a partir da análise de um dossiê de acompanhamento elaborado pelo CNPI, que contém desde cópias autenticadas

---

<sup>45</sup> LÖWY, 2010. É necessário atentar, no entanto, para as petições apresentadas por povos indígenas e dirigidas aos órgãos indigenistas, o SPI e o CNPI, sobretudo com relação às suas terras, que demonstram a mobilização e agência dessas coletividades em busca de uma proteção de direitos.

<sup>46</sup> Com relação à documentação do extinto SPI é relevante que um incêndio na sede do Ministério da Agricultura em Brasília, em 1967, destruiu quase por completo os arquivos do órgão, incluindo-se o cadastro das terras dos índios. Assim, a documentação pesquisada consiste em parte dos arquivos recolhidos das inspeções regionais do órgão espalhadas pelo país e do também extinto Conselho Nacional de Proteção aos Índios, com sede no Rio de Janeiro.

de petições judiciais, reportagens, comunicações dos conselheiros sobre o tema, a documentação dominial da Reserva, um acompanhamento da tramitação do litígio e uma série de cartas, para as quais foi aplicada a metodologia de análise documental.<sup>47</sup>

Também foi pesquisada a bibliografia produzida sobre os Kadiwéu no âmbito da antropologia e de pesquisas históricas, destacando-se os escritos de Lévi-Strauss (2006), que esteve entre os Kadiwéu entre 1935 e 1937, Darcy Ribeiro (2019), que elaborou clássica etnografia em pesquisa realizada no final dos anos 1940, a pesquisa histórica de Silva (2014) sobre como os Kadiwéu elaboraram a construção física e simbólica de seu território ao longo do século XX, a pesquisa de Siqueira (1993), Muller (2011), Flores (2009) e Flores (2018).

A pesquisa buscou adotar uma abordagem metodológica da micro-história, que permite o manejo de diferentes escalas de observação<sup>48</sup> e compreende que os acontecimentos e eventos são chaves relevantes para a observação histórica e “um terreno privilegiado para analisar os entrelaçamentos de tendências históricas profundas”. De acordo com Carlo Ginzburg, por exemplo, os autos de um processo judicial para o historiador poderiam ser comparados, de modo indireto, à documentação de primeira mão recolhida por um antropólogo em campo. Essa polifonia processual, com múltiplas provas, é ao mesmo tempo “inevitavelmente insuficiente”, já que são inúmeras as perguntas que podem ser feitas pelo historiador que “os juízes e inquisidores do passado não formularam, nem podiam fazê-lo”. Para o historiador italiano, não se trataria apenas de distância cultural, mas também de diversidade de objetivos.<sup>49</sup>

Ao comentar o clássico *O retorno de Martin Guerre*, de Nathalie Zemon Davis, Ginzburg afirma um ponto de divergência entre o que orientaria a ótica judiciária e a do historiador. Para ele o juiz, à margem da incerteza, enxergaria um significado puramente negativo: no limiar, uma absolvição por falta de provas. Já o historiador, nessa circunstância, deflagrar-se-ia com “um aprofundamento da investigação”, que ligaria “o caso ao contexto”, compreendido como um “lugar de possibilidades históricas”.<sup>50</sup> A questão se daria, pois, a partir do método e balizas utilizadas para a observação de determinado evento ou fenômeno sob o prisma histórico. As suas fontes e as técnicas de pesquisa empregadas ou, como aponta Michel de Certeau, um conjunto de regras para a

---

<sup>47</sup>CELLARD, 2010.

<sup>48</sup> REVEL, 1998.

<sup>49</sup> GINZBURG, 2007, p. 313.

<sup>50</sup> GINZBURG, 2007, p. 316.

apreensão de objetos determinados, mostram-se, assim, centrais para a operação historiográfica.<sup>51</sup>

Por outro lado, no tempo presente, a História, como ciência que se dedica a observar o passado, tem o desafio de fazer inteligíveis “as heranças e discontinuidades” que nos fizeram o que somos como sociedade frente à prevalência da memória e a um ambiente social impregnado por narrativas falseadoras da realidade.<sup>52</sup> Nesse sentido, o método historiográfico seria mais do que nunca relevante, já que representa as próprias condições para a construção de discursos históricos que, apesar de serem pautados na narrativa, se diferem da memória ou da literatura por poderem ser considerados como “representações e explicações adequadas” para a compreensão do passado.<sup>53</sup>

Consideramos adequado o caminho apresentado por Ginzburg, como intermediário entre o relativismo cético e o que denominou positivismo ingênuo. Nessa perspectiva, as fontes não trariam a verdade em si, nem tampouco seriam “muros” que obstruem a visão do historiador. Em seu caráter sempre contingente frente ao passado, estas poderiam ser comparadas, segundo a metáfora usada pelo historiador italiano, a “espelhos deformantes”. Assim, a solução proposta pelo autor transfere para a pesquisa histórica em si as tensões entre narração e documentação.<sup>54</sup>

Dessa forma, a pesquisa busca equilibrar essa tensão a partir da observação das narrativas presentes nas fontes utilizadas, em um exercício, como proposto por Ginzburg, de observar o que está às margens do texto, mas que também nele se encontra contido “em suas dobras”.<sup>55</sup> Essa leitura a contrapelo dos textos, ou seja, a observação das fontes em seus detalhes, foi matizada a partir da noção de prova. Segundo Ginzburg, esse complexo conceito para a história é constitutivamente seletivo e parcial, já que dependente de relações de força, de acesso à documentação, e também da impossibilidade de qualquer sociedade de legar uma imagem total sobre si à posteridade. Segundo Ginzburg, a “análise da distorção específica de qualquer fonte” já implicaria um “elemento construtivo”, que não é incompatível com a noção de prova.<sup>56</sup>

Por fim, como afirma Pietro Costa, trabalhar com um conjunto de testemunhos inevitavelmente opacos<sup>57</sup> é uma contingência tanto a juízes como a historiadores, pelo

---

<sup>51</sup> GINZBURG, 2007, p. 327. CERTEAU, 2017, p. 47.

<sup>52</sup> CHARTIER, 2022, p. 19.

<sup>53</sup> CHARTIER, 2022, p. 19.

<sup>54</sup> GINZBURG, 2002, p. 14.

<sup>55</sup> GINZBURG, 2002, p. 42.

<sup>56</sup> GINZBURG, 2002, p. 43.

<sup>57</sup> COSTA, 2020, pp. 258 e 265.

caráter hermenêutico das operações que desenvolvem. A busca de ambos os profissionais pela verdade desembocaria em necessidades bastante diferentes, contudo, uma vez que o historiador busca construir conhecimento histórico válido sobre o passado e ao juiz cabe a resolução de um caso e aplicação do direito. Uma terceira distinção entre o juiz e o historiador é que a conclusão lógica de suas operações é oposta: a do juiz se materializa em elevado grau de resolutividade e a do historiador, via de regra, em textos que apontem possibilidades futuras à compreensão do passado.

Esta tese se encontra apresentada em quatro capítulos.

No primeiro, partindo da constatação de que a Assembleia Nacional Constituinte de 1946 inaugura um novo processo de disputas sobre os significados da fórmula jurídica adotada nas constituições brasileiras para tratar da posse indígena, busca-se investigar os debates estabelecidos sobre a construção de um código na Primeira República que regulasse as relações civis entre indígenas e “civilizados”, seus impactos na Constituinte de 1934 e as propostas estabelecidas pelos órgãos indigenistas, sobretudo a partir das reformas introduzidas durante o Estado Novo e seus diálogos com um nascente indigenismo continental.

No segundo capítulo buscaremos aprofundar as lentes de investigação sobre uma proposta produzida pela direção do SPI em 1943 e encaminhada pelo CNPI para a regulamentação do dispositivo constitucional que tratava da posse dos indígenas. No contexto de uma transição política buscaremos observar como as discussões dos órgãos foram tratadas politicamente na Constituinte de 1946 e quais os desdobramentos desses embates no cenário político. São também analisadas as discussões sobre duas iniciativas para regular o tema logo após a aprovação da Constituição: um projeto da bancada do Paraná na Câmara Federal e um substitutivo elaborado pela Seção de Estudos do SPI, endossado pelo CNPI e encaminhado pelo Ministério da Agricultura ao Senado como substitutivo ao projeto paranaense, que buscava regulamentar a possibilidade de redução de áreas já reconhecidas aos indígenas, o parcelamento dessas terras e sua destinação à colonização. Por fim, busca-se observar o que alguns doutrinadores do período afirmavam sobre as então chamadas terras dos índios frente aos debates sobre a regulamentação do tema.

No terceiro capítulo buscamos reposicionar a escala de análise para as terras dos Kadiwéu e seu contexto regional e compreender como se construiu o conflito estabelecido na área. Para tanto, analisaremos o processo de reconhecimento dessa terra pelo governo

estadual e os conflitos sobre ela estabelecidos a partir dos anos 1940, que envolviam tanto o desenvolvimento da pecuária no sul do Estado quanto litígios sobre a demarcação de títulos de propriedade sobrepostos à reserva. A partir da pesquisa na documentação referente à 5ª Inspetoria do SPI e à Diretoria do SPI, busca-se observar a ação indigenista local e seus reflexos na ocupação da reserva indígena por terceiros, com ênfase nos negócios jurídicos celebrados por não indígenas sobre o território.

No quarto capítulo, buscamos compreender como se desenrolou o litígio sobre as terras dos Kadiwéu, os principais argumentos envolvidos e como essas ideias se relacionam com mudanças institucionais no período. A análise buscará perquirir como o poder judiciário se manifestou e como as ideias lançadas no julgamento do caso pelo Ministro Victor Nunes Leal foram acomodadas no Executivo Federal e disputadas no legislativo. Buscando observar as dinâmicas no sistema político que atravessaram o caso, cujas consequências patrimoniais seriam arbitradas pelo judiciário já no início da década de 1970, o texto propõe explicar como e porque esses conflitos são constitutivos da própria moldura institucional estabelecida pelo direito republicano.

## Capítulo I

### **A antessala do caso: percursos, narrativas e ideias sobre a posse indígena na história constitucional brasileira**

A opção pela manutenção do dispositivo que determinava o respeito à posse de terras ocupadas por “silvícolas” e vedava sua transferência na Constituição de 1946 significou uma continuidade com a inovação jurídica e política estabelecida pela Constituição de 1934, mas não foi uma decisão unânime. Durante os trabalhos constituintes, alguns parlamentares suscitaram a exclusão do dispositivo do texto constitucional. O deputado Gustavo Capanema, ex-Ministro da Educação do Estado Novo, por exemplo, chegou a afirmar que essa “proteção” não deveria ser permanente pois, em um futuro próximo, não se deveria tratar do tema no país. Pelo contrário, caberia à União envidar esforços para a efetiva integração dos “silvícolas” à comunhão nacional e, para tanto, seria necessário apenas um artigo nas disposições transitórias da Constituição.

Esse tipo de argumento esteve presente durante todo o período pesquisado nesta tese, em maior ou menor medida, e derivava das próprias ideias que fundamentaram um estatuto jurídico aos “índios” brasileiros. A ideia de uma garantia possessória sobre as terras onde viviam os indígenas, por outro lado, era fruto de uma mobilização durante a Assembleia Constituinte de 1934, e essa composição inaugural não deixou de ser tema controverso e amplamente debatido por diferentes setores políticos durante o Estado Novo e ao longo da República de 1946, sobretudo no que se refere ao domínio dessas áreas, ao alcance do respeito possessório estabelecido, aos mecanismos para a sua proteção e à possibilidade de redução das terras já reconhecidas pelos entes federados aos indígenas desde o início do século XX.

Desde a Primeira República, quando se instituiu em 1910 o Serviço de Proteção aos Índios em nível federal para a assistência das populações indígenas, existiam divergências quanto à competência para legislar e atuar na questão e sobre a situação jurídica dos indígenas e das terras que seriam reconhecidas e reservadas a essas populações, o que colocava o reconhecimento desses territórios no centro do sistema político republicano.

A definição de um enquadramento jurídico para as terras em que viviam os indígenas era resultado dos debates sobre a própria definição jurídica do “índio” e sua

participação na comunidade política e na vida civil estabelecida pela nascente República. Assim, as soluções jurídicas apresentadas além de serem atravessadas pelo regime político do país também se vinculavam às questões clássicas do Estado de Direito: cidadania, representação e soberania. Uma compreensão válida das soluções jurídicas para a definição de índio e de suas terras pode ser dada através da observação da interseccionalidade desses conceitos da moldura institucional liberal sobre os indígenas brasileiros durante a República.<sup>58</sup>

A criação de uma legislação republicana sobre os povos indígenas e suas terras consolidou o entendimento de que esses sujeitos e coletividades não teriam autonomia e, portanto, não seriam dotados de soberania por, no entendimento clássico dessa tríade, esse reconhecimento ser incompatível com a própria unidade estatal. Também não eram considerados sujeitos aptos à participação em condição de igualdade na comunidade política e, como decorrência, estavam à margem da representação política pela ausência do reconhecimento de sua cidadania plena. Esse enquadramento jurídico atravessava as discussões e a moldura institucional destinada ao reconhecimento de seus territórios.

No presente capítulo buscaremos reconstruir as principais propostas, ideias e arranjos institucionais para a regulamentação de um estatuto jurídico aos indígenas e do reconhecimento do direito constitucional à sua posse no período estudado. Partiremos dos debates sobre a própria definição do status jurídico de índio e que influenciaram a primeira constitucionalização do tema, em 1934, que inaugura certa tradição sobre a ideia de respeito à posse indígena que atravessou os textos constitucionais de 1934, 1937 e 1946. Rastreando debates, ideias e categorias, buscaremos analisar o contexto no qual o caso estudado em profundidade se desenrola e os limites das figuras jurídicas destinadas à garantia de um direito de base fundiária aos povos originários, incluindo as discussões no âmbito do Estado brasileiro sobre o tema, os exemplos das reformas políticas adotadas por outros países na região e o desenvolvimento de um indigenismo continental no contexto americano. Dessa forma, busca-se caracterizar as temporalidades que estavam inseridas tanto no caso Kadiwéu quanto nas diversas dinâmicas de redução de “terras dos índios” operadas durante a vigência da Constituição de 1946.

---

<sup>58</sup> Sobre a ideia de interseccionalidade dos conceitos, verificar a análise promovida por Tâmis Parron sobre os conceitos de representação, cidadania e soberania, fundamentais ao liberalismo, e o peso do escravismo na organização constitucional no Brasil, a partir de uma perspectiva comparada. Ver PARRON, 2022.

### 1.1. Política indigenista e direito na Primeira República: cidadania, opções legislativas e reservas de terras

Embora a constitucionalização do respeito à posse indígena tenha se dado apenas em 1934, desde sua criação, em 1910, o então Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais buscava regular a situação jurídica do índio<sup>59</sup> e a destinação de terras a essa população, o que só veio acontecer enquanto regra geral com a publicação do Decreto nº 5.484, de 27 de junho de 1928, que após uma tramitação de dezesseis anos Congresso Nacional foi sancionado pelo presidente Washington Luiz pouco antes do fim do seu governo e, conseqüentemente, da Primeira República.

O decreto, que regulava a situação jurídica dos “índios nascidos no território nacional” foi encaminhado ao Congresso Nacional dois anos depois da criação do Serviço, em 1912, e foi concebido por Manoel Tavares da Costa Miranda e pelo tenente-coronel Alípio Bandeira, à época inspetor do SPILTAN no Amazonas, em meados de 1911<sup>60</sup>. Ambos se vinculavam ao positivismo ortodoxo e as ideias contidas no memorial teriam ganhado forma em dois momentos: na construção do artigo 6º do Código Civil de 1916, que definiu a tutela sobre os povos indígenas, e no texto final aprovado pelo Congresso, em 1928. Elas representariam, nos termos tratados por Inglês de Souza<sup>61</sup> à época, um *direito de exceção*, voltado à definição da participação dos nativos na comunidade política brasileira.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Na presente pesquisa optaremos por referenciar os termos utilizados na época quando tratamos dos documentos, leis e decretos pesquisados. Esses termos são relevantes porque guardam uma semântica com relação ao entendimento do Estado sobre as populações originárias. Na narrativa construída, contudo, quando não em referência aos termos de época, optaremos por utilizar povos indígenas ou povos originários, termos convencionalmente aceitos, hoje, para falar dessas populações. Os termos índios, índio (no singular) e posteriormente silvícolas, adotados no discurso jurídico em determinados momentos históricos e nos textos constitucionais antes de 1988, são reveladores das opções institucionais e sentidos atribuídos a essas populações pelo Direito estatal, em geral ressaltando a ideia de uma transitoriedade desses sujeitos e uma perspectiva integracionista, hoje legalmente superada. Foi sobretudo a partir da década de 1970 que, povos indígenas, enquanto sujeitos coletivos de direito, passaram a se reconhecer e se organizar politicamente perante a sociedade nacional como povos, afirmando sua identidade e cultura e pleiteando a plenitude do reconhecimento de sua cidadania. Para um exemplo desse tipo de opção metodológica, ver: SILVA e PRANDO, 2021.

<sup>60</sup> MIRANDA; BANDEIRA, 1992, pp. 29-59.

<sup>61</sup> Herculano Marcos Inglês de Souza se formou na Faculdade de Direito de São Paulo e exerceu diversos cargos políticos na segunda metade do século XIX, sendo filiado ao Partido Liberal. A partir de 1892 se fixou no Rio de Janeiro, onde foi professor na Faculdade Livre de Direito, foi nomeado membro da Academia Brasileira de Letras em 1897 e tornou-se jurista, sendo indicado em 1902 para diretor da Faculdade de Direito do Rio de Janeiro e exercido o cargo de Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros entre 1907 e 1910. Cf: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/SOUSA,%20Ingl%C3%AAs%20de.pdf> Acesso em 25/01/2023.

<sup>62</sup> LIMA, 1995, p. 118 e 205 e SOUZA, Herculano Marcos Inglês de. O selvagem perante o direito. In: *O direito, revista de legislação, doutrina e jurisprudência*, V. 38, n. 112. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1910, pp. 5-18.

O contexto de criação do SPI em 1910 encontrava-se explicitamente relacionado à tentativa de disciplinar de forma racional a mão-de-obra pelas políticas desenvolvidas no âmbito do Ministério da Agricultura, situação que se transformaria em 1917, com a exclusividade para o tratamento da tutela dos indígenas atribuída ao órgão, doravante Serviço de Proteção aos Índios, e seu desligamento da missão de inserir padrões racionais e modernos de plantio e mercado entre um contingente de trabalhadores rurais desconhecidos e denominados por nacionais, função incorporada por reformas institucionais em 1918 ao Serviço de Povoamento, igualmente sob a alçada do Ministério da Agricultura Indústria e Comércio (MAIC).

A relação entre as duas políticas se inseria em um contexto no qual as ações do Estado para mão de obra estiveram subordinadas à política fundiária na Primeira República, com a renda da terra emergindo como forma de valor, principalmente no período do pós-abolição da escravidão.<sup>63</sup> Assim, a relação entre colonização, racionalização, controle da mão-de-obra e atração e pacificação dos ditos “selvagens” era clara no interior dos quadros do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. O então Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais promovia ações tanto no estabelecimento de postos de atração, destinados à incorporação dos indígenas à civilização nacional, quanto centros agrícolas para a fixação de trabalhadores nacionais, a partir de uma mediação política com os estados da federação para a cessão de terras de seu patrimônio à União.<sup>64</sup>

Na estrutura do MAIC, criado em 1906, apesar da compreensão do aparelho de Estado de que ambas as matérias se relacionavam, observou-se que a situação dos indígenas demandava uma ação específica, estabelecida no exercício de uma tutela e por meio da classificação do sujeito índio em diferentes graus evolutivos, característico de sua compreensão transitória, orientada por critérios positivistas. Apesar das ações do Estado para com os indígenas demandarem uma atuação fundiária e uma mediação política diretamente relacionadas às fronteiras de colonização impulsionadas pelas ações governamentais, esta não se confundia *strictu sensu* com a política de colonização e racionalização da mão-de-obra. Antes do fim almejado de integração dos indígenas como trabalhadores nacionais, no ideário positivista seria necessário percorrer uma série de fases para, nos termos da época, a pacificação e civilização desses sujeitos, o que justificaria um único órgão no executivo federal para o tratamento específico do tema.

---

<sup>63</sup> MENDONÇA, 1997.

<sup>64</sup> LIMA, 1995. MARTINS, 2012, p. 38.

Segundo Lima, dois pontos seriam essenciais à consolidação do SPI e à política indigenista republicana: a construção de um código que situasse os indígenas em um sistema de estratificação de direitos civis e políticos e a permanência de militares enquanto formuladores e gestores do processo de aplicação dessa política para a proteção aos índios e construção do território nacional, ambas embricadas no evolucionismo característico dos setores militares influenciados pelo positivismo ortodoxo.<sup>65</sup>

A proposta de consolidação de um código para definição jurídica do indígena, entretanto, não era novidade e foi debatida desde o início da República. Juristas como Antônio de Souza Pitanga<sup>66</sup> e Inglês de Souza discutiam o lugar do “índio” na comunidade política brasileira desde o final do século XIX em textos e conferências. Durante as discussões da Assembleia Constituinte de 1891, também o Apostolado Positivista, sob a influência de Miguel Lemos e Raimundo Teixeira Mendes, havia encaminhado ao governo provisório um projeto para o tratamento da situação jurídica das “nações indígenas” que previa que essas constituiriam Estados autônomos e unidos pelo sistema federal à organização política criada no Brasil.

A República, nessa proposta, seria constituída pelos estados do Brasil Ocidental, provenientes da fusão de “elementos europeus, com o elemento africano e o aborígine americano” e pelos “estados americanos do Brasil, empiricamente confederados” e compostos por “hordas fetichistas espalhadas sobre o território da república”.<sup>67</sup> A organização político-administrativa seria pensada, portanto, a partir das áreas ocupadas pelos povos indígenas que ainda viviam sob um sistema de soberania em seus territórios, basicamente, os chamados sertões.

Para Souza Pitanga, embora fosse humanitária e justa, a solução apontada pelo Apostolado seria inexecutável, já que não existiria um espírito de federação entre selvagens e civilizados e, tampouco, entre os próprios indígenas, além de ser ilusória a existência de relações amistosas entre os dois grupos, irremediavelmente colocados em antagonismo. Em sua visão, existiria o extremo oposto: um estado de permanente guerra

---

<sup>65</sup> LIMA, 1995, p. 118.

<sup>66</sup> PITANGA, Antônio Ferreira de Souza. O Selvagem perante o direito. *Revista Trimestral do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Tomo LXIII, Parte 1. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1901. Souza Pitanga foi um relevante jurista brasileiro, tendo exercido diversos cargos, como juiz de direito e desembargador. Cf: <https://atom-mhn.museus.gov.br/index.php/antonio-ferreira-de-souza-pitanga> acesso em 25/01/2023.

<sup>67</sup> OCTÁVIO, Rodrigo. *Os selvagens americanos perante o Direito*. Série Brasileira nº 5. São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Bahia, Pará, Porto Alegre: Companhia Editora Nacional, 1946, p. 154

em torno do uso e invasão dos territórios daqueles povos, fruto da lei Darwiniana da inescapável *struggle for life*.<sup>68</sup>

O jurista desenvolvia seu argumento evolucionista a partir de sua experiência como desembargador em Santa Catarina, em que lidara com extremo sentimento de hostilidade contra as populações nativas e onde as “batidas aos bugres”<sup>69</sup> eram um costume que tentou combater com apelo ao Código Penal. Pitanga advogava pela necessidade de se estabelecer um “regime mais humanitário” e menos incompatível com “o sentimento humano, a moral cristão e o culto da justiça”, frente à inoperância e falência do regime de catequese e da tutela orfanológica estabelecida pelo Decreto nº 426, de 24 de junho de 1845.<sup>70</sup> Esse regime deveria se basear na ideia de “assimilação” por um processo gradual, moldado em conhecimento e técnica, e não de forma bruta ou pelo “extermínio sanguinário”. Em sua análise, seria necessário um regime de transição para os sujeitos indígenas, diferente das políticas estabelecidas pelo sistema de catequese, que teriam apostado em uma mudança abrupta dos modos de vida dessas populações.

Nesse “regime mais humanitário e de transição” a primeira providência a ser adotada seria o “reconhecimento legal do território necessário à sua existência pela delimitação de sesmarias mais ou menos extensas”, respeitando-lhes “a posse e o uso de todas as riquezas naturais nelas contidas”, ressalvadas as hipóteses de desapropriação por necessidade ou utilidade pública que eram definidas pelo art. 72 da Constituição de 1891. Em seguida, seria necessária a tipificação penal dos crimes cometidos contra indígenas, em especial “as invasões a mão armada” em suas terras, e a aplicação de penas com o devido rigor. Essas seriam ações prioritárias, que deveriam ser acompanhadas por medidas complementares, como a criação de institutos e escolas de línguas indígenas. Tudo isso, na avaliação do jurista, resultaria em enormes vantagens pela possibilidade de

---

<sup>68</sup> PITANGA, 1901, p. 30.

<sup>69</sup> Bugre era um termo pejorativo utilizado nas regiões do centro-sul do país para designar sujeitos indígenas e as chamadas “batidas” se referiam à expulsão e desapossamento, em muitos casos seguidos assassinatos e crimes praticados contra as populações indígenas.

<sup>70</sup> PITANGA, 1901, p. 30. Segundo argumentava, o sistema de catequese estipulado pelo Decreto de 1845 era falho por seus meios civilizatórios e, sobretudo, por não ter ação eficaz contra as invasões dos territórios indígenas. Uma análise sobre o Regimento das Missões, estabelecido em 1845 após longa tramitação no Senado e deliberação pelo Conselho de Estado pode ser encontrada em: CUNHA, 1992, p. 138-139; SAMPAIO, 2009, pp. 175-207. Para um estudo de caso específico sobre o regimento, ver: SOUZA, 2007. Como apontado pelas pesquisadoras, a legislação configurou o paradigma para a legislação indigenista no Império e sua aprovação pelo Conselho de Estado foi marcada por divergências, especialmente com relação à autonomia das províncias para legislar sobre o tema e a formalização dos arrendamentos das terras dos aldeamentos indígenas. A legislação, aprovada anos antes da Lei de Terras, também foi responsável pela reintrodução da ação missionária chancelada pelo Estado entre as populações indígenas. Sobre este ponto, conferir: OLIVEIRA e FREIRE, 2006.

se explorar economicamente os vastos territórios ocupados por “selvagens”, incluindo-se para a introdução da pecuária, “eterna fonte de riqueza universal”.<sup>71</sup>

As ideias defendidas por Souza Pitanga eram caracterizadas por uma visão evolucionista da sociedade, típica do período. Situado no mesmo paradigma evolucionista, todavia, também existiam formulações como as de Hermann von Ihering<sup>72</sup>, naturalista e diretor do museu paulista desde 1891. Filho de Rudolf von Ihering, criador do que ficaria conhecida como teoria objetiva da posse para o direito civil brasileiro, em suas incursões no então chamado Brasil Meridional o naturalista defendeu a tese de que os Kaingang em São Paulo deveriam ser exterminados, pois representariam um empecilho para a colonização dos sertões onde viviam e teriam pouca ou nenhuma capacidade de contribuir com a civilização. Essa posição foi amplamente rechaçada em meios ilustrados por representar uma verdadeira declaração de guerra àquele povo, mas não é impossível imaginar que os argumentos de Ihering ressoavam, de algum modo, nas práticas representadas no bandeirantismo daqueles tempos.

As premissas que colocavam em oposição os dois argumentos remontavam à capacidade ou não de evolução dos povos indígenas, a chamada perfectibilidade, e resultariam no seu reconhecimento como sujeitos em transição a partir de uma ação pedagógica do Estado. Von Ihering compreendia que não se poderia esperar que esses grupos contribuíssem para o “desenvolvimento nacional”, posição rechaçada literalmente por Inglês de Souza e demais pensadores positivistas, que denominavam o autor de “jurisconsulto imperialista”.<sup>73</sup> O modelo proposto pelo diretor do Museu Paulista também qualificava os sujeitos indígenas a partir dos interesses sobre os seus territórios e apresentava uma opção, sem dúvidas, impensável para a imagem que a nascente república desejava construir. Décadas depois, o jurista Rodrigo Octávio escreveu que a proposta de Ihering provocara “veementes protestos do Conselho de Professores do Museu Nacional” e teve repercussão internacional, tendo dela se ocupado o “Congresso dos Americanistas na reunião de Viena em 1907”.<sup>74</sup>

A variedade de opções se dava, portanto, a partir da distinção da capacidade de civilização dos indígenas, mas, entretanto, tendo como seu plano de fundo a possibilidade de liberar terras em diferentes regiões do país para desenvolvimento econômico e

---

<sup>71</sup> PITANGA, 1901, p. 34.

<sup>72</sup> IHERING, 1908, p. 202-257.

<sup>73</sup> SOUZA, 1910, p. 9.

<sup>74</sup> OCTÁVIO, 1946, p. 171.

colonização. A ideia de um regime humanitário se fundava em razões morais e de justiça e tinha como pedra angular a impossibilidade da inserção dos indígenas na comunidade política nacional. Tratava-se de uma concepção que caracterizava essas populações como transitórias e sujeitas à assimilação e à civilização como única possibilidade em face da escravização e extermínio. Caberia à nascente República resolver em sua moldura jurídica e institucional essa questão, tratando da alegada redução da capacidade de participação desses sujeitos e instituindo um mediador estatal para sua representação na comunidade política.<sup>75</sup>

Não à toa Inglez de Souza ainda em 1889 propunha que o Instituto dos Advogados Brasileiros apresentasse ao Congresso Nacional instrumentos para se “regularizar no Direito Nacional” a situação dos “aborígenes no Brasil, quer aldeados, quer errantes ou nômades”, medidas essas que deveriam protegê-los, mas, sobretudo, incorporá-los de modo gradual ao “organismo econômico do país como força produtora”<sup>76</sup>. Suas proposições foram recuperadas em uma conferência proferida no IAB em abril de 1910, publicada na seção de doutrina da revista *O Direito* e no Relatório do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio do mesmo. Apenas um ano depois, em meados de 1911, o SPI encaminhara ao Ministro da Agricultura o memorial e projeto de lei elaborados por Bandeira e Miranda destinado a definir um estatuto jurídico para os indígenas do país, encaminhados no ano seguinte à Câmara dos Deputados.<sup>77</sup>

O jurista argumentava que embora a escravidão tivesse sido abolida em 1888, os um milhão de indígenas que viviam no país se encontrariam em estado de escravidão e de guerra, desprovidos de qualquer assistência estatal na nascente República e demandariam ações destinadas à passagem gradual da condição de nômades para a situação de aldeamento, por meio de técnicas de “atração” dessas populações ao convívio nacional. Sobre o “reconhecimento legal do território”, Souza entendia que a tarefa caberia aos estados, aos quais pertenciam as terras devolutas, por força do art. 64 da Constituição de 1891, e fazia referência às ideias do então Tenente-Coronel Rondon, que tinham inspirado a criação de um órgão indigenista naquele mesmo ano ao afirmar que qualquer medida deveria ser acompanhada de uma legislação civil que regulasse as relações de direito privado entre os “aborígenes, selvagens ou já catequisados” e os

---

<sup>75</sup> LIMA, 1995, p. 198

<sup>76</sup> SOUZA, 1910, p. 5

<sup>77</sup> LIMA, 1995, p. 205

civilizados, assim como suas relações de família e de propriedade,<sup>78</sup> legislação essa que deveria estar alinhada ao “grau de capacidade civil” desses sujeitos. Juridicamente, portanto, a ideia de tutela estava relacionava a questões como capacidade civil, propriedade, herança e relações de família dos sujeitos indígenas.

As propostas do jurista eram alinhadas ao que defendia o SPI e dialogavam com o projeto de código civil, que tramitava no parlamento e, no texto aprovado na Câmara dos Deputados naquele ano, não mencionava os indígenas. Para Inglês de Souza, esse silêncio faria desaparecer “o direito de exceção que até certo ponto os amparava e os protegia e colocaria o “índio manso ou bravo fora da lei e do direito” e o sujeitaria à legalidade da “civilidade moderna”, já “bastante pesada” para o operário das cidades e para as populações rurais.<sup>79</sup> Nesse modelo, a legitimidade das famílias e os direitos sucessórios dos indígenas dependeriam das solenidades legais e a garantia de sua propriedade estaria “jungidas às complicações de um registro estabelecido na sede da comarca”, o que colocaria essas populações em imenso prejuízo frente aos demais brasileiros.

Na retórica jurídica do período, portanto, o lugar do índio – um *status* jurídico que deveria ser codificado – na nação era envolvido em um espectro de exceção, que justificaria também uma legislação de exceção à cidadania plena como forma de proteção. Esse lugar externo à cidadania e à representação política dos sujeitos indígenas foi a pedra angular para o exercício de uma soberania do Estado sobre essas populações e para a legitimação de um órgão estatal destinado ao exercício do poder tutelar. Essas ideias eram sustentadas na transitoriedade que caracterizaria esses sujeitos e que viria a ser codificada em categorias manejadas pela institucionalidade republicana. Ora como selvagens e arredios, ora como mansos ou já catequizados, a técnica e ideias desenvolvidas pelo recém criado SPILTN promoveria a clivagem necessária para a designação de tipos de sujeitos rumo à incorporação à civilização.

As diferentes fases que os *índios* deveriam atravessar em sua marcha à civilização se traduziriam em formas distintas de o Estado exercer a tutela sobre essas populações e de intervenção no território nacional. Um instrumento protetivo nas relações civis e destinado a sujeitos se converteria em um modo de dominação estatal sobre coletividades aliado ao colonialismo interno. Como argumenta Antônio Carlos de Souza Lima, as reservas indígenas, porções de terra reconhecidas como de posse indígena e

---

<sup>78</sup> SOUZA, 1910, p. 16

<sup>79</sup> SOUZA, 1910, p. 17

definidas “às custas de um processo de alienação de dinâmicas internas às comunidades étnicas nativas” representariam, assim, parte de um “sistema estatizado de controle e apropriação fundiária” que se procurava construir como de abrangência nacional”.<sup>80</sup>

Desde a criação do SPILTIN produzira-se a associação de que essa “proteção aos “índios” se confundia à defesa da existência de um único órgão, ou aparelho burocrático estatizado que fosse inteiramente dedicado a essa matéria, com conteúdos específicos sobre essa proteção, tanto no que se refere à atuação pedagógica a ser desempenhada sobre essas populações quanto ao exercício de um poder tutelar por uma série de dispositivos legais. O Decreto nº 8072, de 20 de junho de 1910, que aprovou seu regulamento, por exemplo, dispunha que a assistência aos indígenas tinha como um de seus objetivos primordiais “garantir a efetividade da posse dos territórios ocupados por índios e, conjuntamente, do que neles se contiver, entrando em acordo com os governos locais, sempre que for necessário”, além de evitar que os “civilizados” invadissem essas terras.<sup>81</sup>

O Decreto seguia as indicações trazidas nos anos anteriores pelo debate jurídico e estabelecia uma sistemática para legalização das “posses das terras atualmente ocupadas pelos índios”, para que fossem confirmadas a concessões de terras feitas de acordo com a “lei de 27 de setembro de 1860” e para que fossem “cedidas ao Ministério da Agricultura as terras devolutas” que fossem julgadas necessárias “às povoações indígenas ou a instalação de centros agrícolas”.<sup>82</sup> Após a celebração de acordo com os entes federais, caberia ao Governo Federal promover a medição e demarcação da terra e a elaboração de sua planta e memorial descritivo, que deveriam ser entregues em cópia aos governos estaduais e municipais e ter seu original conservado na sede da diretoria do Serviço. Após esse reconhecimento, caberia ao governo atuar para que fosse garantido o “usufruto” dos terrenos demarcados.<sup>83</sup> Por fim, era vedado aos indígenas arrendar ou gravar com ônus reais as terras reconhecidas que “lhes fossem entregues pelo Governo Federal” e os contratos dessa natureza eventualmente celebrados seriam considerados nulos de pleno direito.<sup>84</sup>

Entre essas medidas não se tratava da aplicação das regras de transcrição imobiliária comuns às demais formas de propriedade no país, já que os próprios juristas,

---

<sup>80</sup> LIMA, 1995, p. 76.

<sup>81</sup> BRASIL. Decreto nº 8072, de 20 de junho de 1910, art. 2º.

<sup>82</sup> BRASIL. Decreto nº 8072, art. 3º, alíneas a, b e c.

<sup>83</sup> BRASIL. Decreto nº 8072, art. 5º, 6º e 7º.

<sup>84</sup> BRASIL. Decreto nº 8072, de 20 de junho de 1910, Capítulo II, art. 3º ao art. 9º.

à época, definiam que a legislação de exceção que deveria regular os direitos de indígenas e suas relações civis excetuava suas terras das complexas obrigações de registros nas comarcas estaduais. O Decreto previa basicamente três modalidades das “terras ocupadas por índios”, entre as que ocupavam sem qualquer título, as que haviam sido concedidas pelo Império e as demarcadas segundo a Lei nº 1.114, de 27 de setembro de 1860, que autorizava o governo a aforar ou vender, de acordo com a Lei de Terras, os terrenos das antigas missões e aldeias indígenas que estivessem “abandonas”.<sup>85</sup>

É interessante observar que a normativa previa uma cláusula de inalienabilidade dirigida aos próprios indígenas, que não poderiam transacionar no mercado as terras que lhes “fossem entregues pelo Governo Federal” e determinava que o próprio governo deveria diligenciar para garantir-lhes o usufruto. Era pressuposto, assim, uma transferência das terras da condição de devolutas estaduais para as comunidades indígenas, a partir da mediação e acordo conduzidos pela União. Essas terras, embora repassadas e “entregues” aos indígenas, não poderiam, contudo, ser objeto de qualquer direito real de terceiros ou alienação. A figura se aproximaria de uma espécie de propriedade coletiva com cláusula de inalienabilidade, prevendo, portanto, uma exceção ao regime civil estabelecido para a propriedade.

Embora o decreto previsse o reconhecimento das terras efetivamente ocupadas pelos indígenas, esta não era a regra a ser praticada no caso de serem necessários acordos com os estados e municípios. Segundo o art. 9º, nos territórios federais o governo deveria providenciar para que os indígenas fossem mantidos na “plenitude da posse” dos terrenos ocupados. Essa garantia, portanto, não se estenderia necessariamente aos povos indígenas que estivessem em suas terras fora dos territórios federais e dependessem, para o estabelecimento de reservas, de negociações com os governos estaduais. Em verdade, o reconhecimento de terras, a critério dos funcionários do Serviço, seria atravessado pelo fator político e, portanto, por elementos exógenos à territorialidade dos grupos étnicos envolvidos.

Dessa forma, o modo como o direito brasileiro na Primeira República estabeleceu critérios para o tratamento das terras ocupadas por indígenas perpassa, inicialmente, a compreensão da própria construção do *status* jurídico que estabelecia as figuras do “índio” e do selvícola, termo que será adotado pelos instrumentos jurídicos republicanos até a Constituição de 1988 para definir parte desses coletivos.

---

<sup>85</sup> BRASIL. Lei nº 1.114, de 27 de setembro de 1860, Art. 11, § 8º

As discussões travadas na Câmara dos Deputados durante a tramitação do projeto elaborado por Miranda e Bandeira e encaminhado pelo SPI, que mais tarde se tornou o Decreto nº 5484/1928, são particularmente reveladoras das concepções que inspiraram o estabelecimento de um “direito de exceção” para regular a situação jurídica desses sujeitos no corpo da nação e definiram critérios para o reconhecimento de algum direito territorial a essas populações.

O tema foi tratado na 66ª sessão legislativa, em 30 de julho de 1915, quando foi apresentado ao plenário o Projeto nº 74 de 1915, que buscava definir a situação jurídica do índio, com o parecer e emendas ofertadas pela Comissão de Constituição e Justiça. Naquele momento, calculava-se a existência em torno de um milhão de indígenas considerados “selvagens e errantes” em diversos estados da República, cuja incorporação ao “organismo econômico e social da nação” seria tema relevante e que dependeria de um conjunto de medidas que, “pela ação concorrente da União e dos estados”, poderiam e deveriam ser sistematizadas.<sup>86</sup> Na visão de alguns parlamentares, portanto, a questão era de competência concorrente no regime federal brasileiro.

Embora a Comissão de Constituição e Justiça entendesse em seu parecer que ainda seria cedo para promover uma crítica ao sistema e planos adotados pelo recém criado SPI, ressaltava, ancorando-se nas palestras promovidas por Inglês de Souza no Instituto dos Advogados Brasileiros em 1910, a necessidade de uma legislação civil apropriada para regular as “relações de direito privado entre os aborígenes selvagens ou catequizados e a gente civilizada”.<sup>87</sup> Assim, julgava que essa “legislação de exceção” seria necessária para regular a situação jurídica do índio e proteger-lhe “a vida, a liberdade e a propriedade” em seu processo de gradual “adaptação” à “sociedade civilizada”.<sup>88</sup>

As ideias de Souza Pitanga e Inglês de Souza parecem ter dotado de legitimidade a matéria e o projeto previa uma adaptação por meios brandos e uma classificação para os povos originários em quatro tipos: os nômades, os arranchados ou aldeados, os pertencentes a povoações indígenas e aos centros agrícolas e que viviam promiscuamente com civilizados. A tipologia, mantida no projeto pela comissão e aprovada no texto final do decreto publicado em 1928, promovia um caminho evolutivo à civilização. A classificação foi responsável por consolidar juridicamente os debates evolutivos presentes

---

<sup>86</sup> BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*, 31 de julho de 1915, p. 2338.

<sup>87</sup> DCN, 1915, p. 2338.

<sup>88</sup> DCN, 1915, p. 2338.

na literatura do período e promoveu diferentes concepções para a ação indigenista a ser exercida pelo SPI e modalidades de gestão fundiária.

Algumas mudanças promovidas pela comissão ao projeto parecem ser exemplares das noções que orientavam a política indigenista que se estabelecia. No que se refere às “terras para índios”, a proposta encaminhada pelo governo previa apenas a cessão gratuita de terras pelos estados para o Governo Federal, visando a fundação de povoações indígenas ou sua localização. O art. 12 ainda abria a possibilidade de venda dessas áreas em hasta pública, a depender do juízo absoluto do Governo Federal, para o caso de indígenas de 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> categorias.

A proposta original do Serviço era reveladora das intenções do grupo de militares ortodoxos que integravam a cúpula do SPI<sup>89</sup> sobre a relação entre a classificação evolutiva dos indígenas e os projetos fundiários para suas terras. A ideia de uma entrega das terras aos indígenas era substituída por uma cessão gratuita dessas áreas dos patrimônios estaduais para a União. Esse arranjo se combinava à visão de que, com a passagem desses sujeitos a determinados graus de integração na comunidade política, suas terras poderiam ser dispostas segundo interesses do Governo Federal, porquanto não mais úteis ou por demais extensas para a tarefa de atração e pacificação dos indígenas, argumentos que se tornariam recorrentes na história constitucional brasileira.

A medida, contudo, não foi mantida no texto final do decreto. Entre as modificações trazidas ao texto pela CCJ, estava a explicitação de que as terras devolutas que se achavam ocupadas por indígenas deveriam ser cedidas gratuitamente pelos estados para o “domínio da União”, respeitando-se a “a posse dos índios” e a “ocupação real já existente”, termos que prevaleceram no texto aprovado do Decreto nº 5.484, de 1928.<sup>90</sup>

Com relação ao projeto de Código Civil, a exposição de motivos do então ministro da agricultura Pedro Toledo, encaminhada ao Congresso em setembro de 1912 pelo Presidente Hermes da Fonseca, também era taxativa ao apontar a necessidade de uma codificação sobre a situação jurídica do índio e denunciava, tal qual Inglez de Souza, essa lacuna no projeto de Código Civil elaborado por Clóvis Bevilacqua e aprovado pela Câmara. Segundo o Ministro, era necessária uma classificação dos indígenas em acordo aos seus graus de adaptação e o exercício da tutela segundo essas fases, já que os juízes locais interpretavam os indígenas como órfãos, o que resultaria na nomeação de tutores

---

<sup>89</sup> LIMA, 1995, p. 118.

<sup>90</sup> BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*, 1915, p. 2442.

judicialmente em desproveito dos indígenas, apesar da existência do SPI. Buscava-se, assim, o monopólio da tutela pela administração central do Estado.

Os indígenas não figuravam no projeto inicialmente proposto por Bevilacqua, já que este considerava que esses sujeitos não comporiam a sociedade civil a ser regulada, porquanto dotados de costumes e jurisdições próprias que se assemelhavam às regras de direito público e privado modernos.<sup>91</sup> O jurista compreendia que as obrigações do Estado com relação aos indígenas competiam a uma legislação especial, e não ao código civil, e teria aplaudido a iniciativa de criação do SPI em 1910.<sup>92</sup>

A inserção dos índios como sujeitos de capacidade relativa no projeto de Código Civil, entretanto, foi resultado das discussões no Senado, a partir de uma emenda apresentada por Muniz Freire, senador pelo Espírito Santo, advogado, fazendeiro e incentivador da colonização. Sua proposta inseria como tutelados aqueles selvagens que, a medida de sua adaptação, ficariam sujeitos ao regime tutelar, que deveria ser estabelecido por regulamentos especiais com o objetivo de sua incorporação à nação.

Segundo Cunha e Farage, o texto teria sido redigido por Souza Pitanga, que teria oferecido duas propostas de emendas à comissão especial responsável por analisar o projeto no Senado. Uma primeira, que definia capacidade civil dos índios como limitada por um regime tutelar que deveria ser aplicado às “tribos nômades, não ainda incorporadas à civilização ocidental” e uma segunda, “assegurando o domínio útil dos territórios por eles ocupados, legitimando-se por processo competente a sua posse atual”.<sup>93</sup>

As proposições de Souza Pitanga acabavam por dissociar a tutela da questão territorial. Como em seus escritos do final do oitocentos, reconhecer o domínio sobre os territórios ocupados pelos indígenas deveria ser a pedra angular de seu processo de integração e uma condição definitiva, ao passo em que o exercício da tutela seria gradual e transitório, até que se finalizasse o processo de integração. Note-se, ainda, que suas formulações não faziam referência apenas à situação fática da posse atual, mas já incluíam uma dominialidade a esses territórios, sem clareza, contudo, sobre a quem caberia o exercício do domínio indireto, sobretudo após a finalização do período tutelar.

---

<sup>91</sup> BEVILACQUA, Clóvis. Instituições e costumes dos indígenas brasileiros ao tempo da conquista. *Criminologia e Direito*. Bahia: Livraria Magalhães, 1896, pp.221-245.

<sup>92</sup> CUNHA e FARAGE, 1987, p. 114.

<sup>93</sup> CUNHA e FARAGE, 1987, p. 116.

Ao comentar as proposições dirigidas ao Senado em palestra no 1º Congresso de História Natural, Souza Pitanga afirmava que em sua emenda referente à tutela havia sido empreendido “pensamento diametralmente oposto” ao que nela se inscrevia e quanto ao regime fundiário havia sido integralmente suprimida, o que mereceria objeto de atenção dos legisladores e citava que as vozes lideradas por Octavio Mangabeira já questionavam a questão no parlamento.<sup>94</sup> O texto aprovado no Código Civil consolidaria um regime tutelar único a ser aplicado a todos os indígenas e a sua condição jurídica de relativamente incapazes, mas em nada mencionava as suas terras.

Não seria inverossímil compreender que um parlamento majoritariamente representado por interesses das oligarquias regionais não tivesse vontade política em regulamentar, no Código Civil, a garantia de domínio útil aos indígenas que se encontravam em seus territórios, sobretudo considerando o regime fundiário estabelecido pela Constituição de 1891, que mantinha as terras devolutas sob o domínio dos estados da federação. A garantia de um domínio aos territórios ocupados por esses povos representaria diretamente a indisponibilidade de terras para a apropriação e titulação, além de uma medida descabida para alguns, sobretudo se considerarmos o costume bem delineado por Souza Pitanga de “batida aos bugres” pelos sertões.<sup>95</sup>

Assim se consolidava o lugar dos indígenas no corpo político da nação e se instituiria a tutela republicana a partir de sua capacidade civil relativa. No entanto, seria apenas com a promulgação do Decreto nº 5.484, em 1928 que se instituiria um código para regulamentar amplos aspectos da vida dos índios, incluindo-se suas terras, e se regulamentaria o exercício da tutela da União pelo SPI e suas modalidades a partir da classificação dos sujeitos indígenas em diferentes fases evolutivas. Essa medida consolidaria uma tutela civil como um projeto de dominação, fundamentado em uma mediação pedagógica e na gestão fundiária de extensos territórios.

O recém criado órgão indigenista seguiria denunciado a necessidade de tal código durante os dez anos que se seguiram até a aprovação do decreto de 1928 e, para tanto, lançava sua bandeira de instituição essencial para viabilizar o desenvolvimento e processo de colonização dos sertões. Na votação do orçamento federal para 1925, por exemplo, uma emenda propunha o aumento das verbas de consignação destinadas à “pacificação” dos indígenas, termo empregado pelo SPI para os contatos promovidos com indígenas considerados “arredios ou hostis”. A justificativa da emenda informava que a

---

<sup>94</sup> PITANGA, 1915, p. 39.

<sup>95</sup> PITANGA, 1915, p. 35.

“civilização dos indígenas” seria um dever da sociedade brasileira e “onde havia uma tribo indígena confinando com zonas cultivadas”, como seria o caso de todos os sertões, ou o governo proveria sua “pacificação e assimilação” ou a luta estabelecida entre sertanejos e indígenas traria além de “sangue, morticínio e incêndio”, a “consecutiva desvalorização, quando não a extinção do fator econômico dessas regiões”.<sup>96</sup>

Nessa narrativa, os papéis de mediador fundiário e impulsionador da colonização dos sertões a serem exercidos pelo SPI funcionariam como as justificativas para consolidação de seu monopólio tutelar sobre os indígenas segundo as classificações propostas pelo governo. Para avaliar os resultados tidos como positivos com as turmas de pacificação, eram citados os casos do contato com os Kaingang de São Paulo, que havia possibilitado a “construção da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil e o aproveitamento da vasta e fértil região” que ia “de Bauru até as margens do rio Paraná”, em Santa Catarina, dos Botocudos (como eram chamado os Xokleng), que possibilitara a valorização e o povoamento de “extensa zona banhada pelos braços do rio Itajahy” onde funcionavam e “prosperavam” empresas de colonização e madeireiras, e a pacificação dos Parintintins, que a partir de 1922 teria possibilitado a exploração de todo o vale do rio Madeira. Esses seriam casos emblemáticos do sucesso do Serviço para os parlamentares.<sup>97</sup>

O uso desses argumentos e exemplos torna evidente o papel econômico desempenhado pelo SPI para a ocupação, colonização e exploração do território nacional, ao buscar se afirmar como agência mediadora de um extenso capital fundiário de áreas ocupadas por povos indígenas e que o colocava no centro de muitos interesses políticos da República. Não seria forçoso argumentar que o SPI e as pacificações promovidas constituíam-se como condição primordial para a consolidação de direitos de propriedade sobre diversas regiões do país. A propriedade republicana se fazia sobre terras ocupadas por indígenas e o governo federal arrogava, para si, a mediação dessas titulações.

O exemplo da facilitação da construção da Ferrovia Noroeste do Brasil, que ligava São Paulo ao Paraná e Sul do Mato Grosso e impulsionou a ocupação da região na década de 1930 seria típico: esta zona seria apenas composta por “terrenos desconhecidos e habitados por índios”, cenário que teria se transformado em apenas dezesseis anos, com a construção de cidades, constituição de pequenas reservas destinadas aos indígenas, casas, escolas, possibilitando um extenso aproveitamento agrícola da região, sobre os povos Terenas. O deputado Barbosa Lima, na justificativa da emenda, ainda informava

---

<sup>96</sup> BRASIL. *Anais do Senado Federal*, 1924, p. 63. Livro 12. Sessão em 28 de dezembro de 1924.

<sup>97</sup> BRASIL. *Anais do Senado Federal*, 1924, p. 63. Livro 12. Sessão em 28 de dezembro de 1924.

que a ação da quinta inspetoria do SPI se estendia na região a dois mil Kadiwéu, que possuíam 103 léguas de ótimos campos que só esperavam “o Serviço lhes oferecer o gado necessário para criação” para em breve também se tornarem prósperos.<sup>98</sup>

Na mensagem presidencial de abertura dos trabalhos da legislatura de 1925, em sua referência aos trabalhos de assistência e pacificação dos indígenas no exercício de 1924, também era informado pelo SPI que prosseguiram os trabalhos de “pacificação” dos Kaingang, que poderia ser concluído em um breve prazo caso o governo do Paraná concedesse a reserva de terras solicitada pela União para localização daqueles indígenas.<sup>99</sup> Essa mediação fundiária estabeleceria a pacificação de indígenas, segundo os métodos propostos pelo Serviço, e asseguraria a colonização pelos estados.

Para sustentar essa posição, o Serviço defendia ser fundamental a garantia do monopólio do poder tutelar e recorrentemente questionava o fato do enquadramento civil dos indígenas como relativamente incapazes pelo Código Civil de 1916 sem a definição de instrumentos jurídicos para o órgão indigenista exercer essa tutela. Ao denunciar o que alegava ser uma situação dúbia na qual se encontrava o Serviço, por exemplo, a mensagem presidencial de 1921 encaminhada ao congresso nacional informava que a ausência de regulamentação do tema fazia com que muitos estados mantivessem a tutela sobre índios, apesar das solicitações do SPI para sua liberação de “odioso regime, orientada por interpretações equivocadas de juízes locais”, segundo argumentava.<sup>100</sup>

Como expõe Lima, a regulamentação da tutela sobre os indígenas no Decreto 5.484 de 1928 estava relacionada a um contexto das discussões sobre a normatização dos seguimentos sociais considerados incapazes no Código Civil de 1916, como, por exemplo, a aprovação do Código de Menores em 1926, para o qual se travavam discussões inclusive por seguimentos empresariais, já que esses debates representavam também as primeiras intervenções do Estado nas relações de trabalho no pós-abolição.<sup>101</sup>

O Decreto nº 5.484 foi aprovado no Senado em 1928 com o mesmo teor das emendas sugeridas pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara em 1916 e,

<sup>98</sup> BRASIL. *Anais do Senado Federal*, 1924, p. 63. Livro 12. Sessão em 28 de dezembro de 1924.

<sup>99</sup> BRASIL. *Anais do Senado Federal*, 1925, p. 166 Livro 1, Sessão de 3 de maio de 1925.

<sup>100</sup> BRASIL. *Anais do Senado Federal*, 1921, p. 182, Livro 1.

<sup>101</sup> LIMA, 1995, p. 212-213. Para uma discussão sobre a ideia de dependência e tutela e sua inserção no debate evolucionista típico da passagem do século XIX para o XX em uma perspectiva transnacional, conferir: FRASER, Nancy; GORDON, Linda. A genealogy of dependency: tracing a keyword of the U.S. Welfare State. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, v. 19, n. 2, p. 309-336, winter 1994. Segundo as autoras, nativos e escravos personificavam, nos contextos coloniais, a dependência política. Então observa-se a passagem do discurso da dependência pelo colonialismo e teorias raciais. A dependência passa a justificar a colonização e escravidão, sob bases raciais e biológicas, em registro moral psicológico.

finalmente, asseguraria o monopólio da União sobre a tutela a ser exercida sobre os povos indígenas e também estabelecia o controle sobre partes do território nacional, a critério do SPI. Assim, concedia ao órgão a capacidade dispor sobre os bens indígenas e discriminá-los enquanto *terras para os índios*. Nessa lógica, o reconhecimento da territorialidade nativa não configuraria condição *sine qua non* para a definição dessas terras, que estavam relacionadas à mediação estabelecida pela agência indigenista com os estados a partir de critérios administrativamente instruídos. Antes de mais nada, se legitimava o processo de territorialização imposto pelas razões de Estado.

O texto aprovado definia as categorias de índios segundo seu parâmetro evolutivo e distinguia as “terras para índios” entre as que pertencessem ao patrimônio nacional, que deveriam ser repassadas ao Ministério da Agricultura a cargo da administração do SPI, e as pertencentes aos estados, que seriam reservadas por meio de cessão gratuita ao domínio da União para o estabelecimento de populações indígenas. Caberia ao governo respeitar a posse dessas áreas e empregá-las em qualquer forma destinada à “localização de índios”.<sup>102</sup> O usufruto mencionado no decreto de criação do SPI era substituído pelo respeito ao uso e gozo das riquezas naturais dessas áreas.

Para Lima, o poder tutelar consolidado juridicamente pode ser concebido como uma “forma reelaborada de guerra” e traduzido em uma forma de relacionamento “entre um eu e um outro afastados por uma alteridade econômica, política, simbólica e espacial”, característico de um processo de conquista e ação sobre povos e territórios e reiterado a cada contato ou pacificação de populações, cujo objetivo central poderia ser traduzido em termos de anulação de uma diferença cultural existente e inserção de sujeitos antes pertencentes a uma comunidade étnica na comunidade política nacional, sob parâmetros juridicamente estabelecidos.<sup>103</sup>

A sustentação de uma política indigenista republicana, vista sob essa ótica, estava inserida no contínuo processo de formação e consolidação do Estado nacional brasileiro através de um aparelho de governo, de um código jurídico que fosse extensível a todo o território nacional e da conquista, controle e inserção dos diferentes espaços da nação por determinado projeto político de desenvolvimento.<sup>104</sup> Esse projeto incluiria a prevalência de determinadas formas de uso e ocupação do território respaldadas por uma

---

<sup>102</sup> Decreto nº 5484/1928, art. 10, § 2º.

<sup>103</sup> LIMA, 1995, p. 43-72.

<sup>104</sup> LIMA, 1995, p. 61.

moldura proprietária em detrimento de outras formas de uso e ocupação tidas como arcaicas e se trataria de um típico exercício de soberania interna do Estado.

Embora a ideia de Estado nacional seja vista no desenho institucional da modernidade como coincidente com a expansão da cidadania, sobretudo no que se refere aos direitos civis e políticos<sup>105</sup>, a maneira como foi concebida no Brasil pelos códigos jurídicos republicanos a inserção dos indígenas na comunidade política apontaria uma direção oposta: a situação de incapacidade relativa desses sujeitos, vistos como transitórios, em que pese ser fundamento de direitos como o reconhecimento das terras que ocupavam e assistência pelo Estado, os excluía da representação política, do pleno gozo de direitos civis e justificava o exercício de uma soberania irrestrita sobre essas populações e os territórios por elas ocupados.<sup>106</sup>

A soberania irrestrita do Estado seria exercida por um poder tutelar que se traduziu historicamente nas ações pedagógicas e civilizatórias promovidas pelo SPI e, sobretudo, nas ações fundiárias. O exercício dessa soberania pressupunha a definição jurídica do que seria o índio em seus graus e tipos, e as consequentes políticas fundiárias dirigidas a essa população, em um contínuo processo de territorialização. A concepção dessas ideias esteve imbricada, inicialmente, na própria dinâmica de racionalização das medidas a serem estatizadas ao setor agrícola, debatidas no imediato pós-abolição, como já trabalhado por estudos clássicos.<sup>107</sup>

Assim, os códigos republicanos forjaram a definição jurídica de tipos de índios e imprimiram um horizonte para a existência dessa população, sem, contudo, definir quem seria indígena, atribuição que cabia aos funcionários do SPI, assim como sobre em quais terras deveriam intervir. Pautados na ideia de um regime de exceção, situaram os indígenas fora do lugar da cidadania, consolidaram uma mediação para sua representação indissociável do próprio Estado e definiram a soberania desse sobre sujeitos e seus territórios.

Esse lugar de exterioridade da comunidade política e o regime de exceção criados trariam consequências aos seus territórios, com limitações para a disposição de seus bens.

---

<sup>105</sup> Uma visão inspirada na tipologia de T. Marshal (2002) sobre a construção da cidadania nos estados nacionais, tomando por base o exemplo inglês, pode ser observada em Carvalho (2014). Aqui, nos aproximamos da crítica fornecida por Hirschmann (2016), que entende que a dimensão social da cidadania ainda não se encontra totalmente consolidada, é permeada por continuidades e depende de lutas, contrariando as previsões de Marshal quanto ao caráter inexorável de progresso representado pela moldura institucional do Estado de Direito.

<sup>106</sup> LIMA, 1995, p. 75.

<sup>107</sup> Nesse sentido, conferir: LIMA, 1995, p. 101-118 e MENDONÇA, 1997.

A Constituição de 1891 havia estabelecido um federalismo centrífugo em matéria fundiária, com primazia aos entes federados sobre as terras devolutas, de acordo com seu art. 64. Dessa reforma, reproduzia-se uma indefinição dominial sobre as poucas áreas reconhecidas para a posse de comunidades indígenas. À parte da comunidade política, a atuação institucional sobre essas terras dependia exclusivamente da mediação política da agência indigenista e os impactos do sistema político e do federalismo fundiário se faziam evidentes na marcha pela colonização. Em acordo com o regime de exceção criado, a lei eliminava a possibilidade de domínio pleno dos indígenas sobre suas terras.

O jurista Oliveira Sobrinho, ao comentar sobre a constituição republicana e os povos originários em texto publicado em 1929 na Revista Pandectos Brasileira<sup>108</sup>, dizia que a legislação especial, tão reclamada no “senso jurídico nacional” havia sido aprovada apenas naquele momento, com o Decreto de 27 de junho de 1928. Contudo, destacava a injustificável ausência, no direito constitucional brasileiro, de uma proteção referente à posse das terras ocupadas pelos povos indígenas, que passara a depender da boa vontade dos estados. Durante a Primeira República, portanto, inexistia clareza sobre a situação patrimonial das terras em que viviam os indígenas, que dependeriam dos acordos com os governos estaduais para serem reconhecidas e revertidas ao patrimônio da União, embora os regulamentos do SPI tratassem essas áreas como doadas aos indígenas. O problema seria enfrentado pouco tempo depois, durante a constituinte de 1934.

## **1.2. Os debates em 1934: posse ou propriedade indígena?**

Após a definição do mecanismo para o reconhecimento de terras destinadas ao estabelecimento de comunidades indígenas pelo decreto de 1928, o tema voltaria a ser enfrentado na Assembleia Constituinte de 1933/34 a partir do tratamento da posse desses povos sobre suas terras. Como visto, a ideia de assegurar a posse de terras ocupadas por indígenas era uma fórmula jurídica inaugurada com o Decreto nº 8.072/1910, que criou o SPI, e repetida no Decreto nº 5.484, aprovado em 1928. Apesar da designação do respeito à essa posse ou de garantia de sua efetividade nesses instrumentos, a dinâmica de regularização dessas terras era definida pela política estadual.

Na Assembleia Constituinte de 1933/34 a proposta para inserção de um artigo que se destinasse à regulação da posse indígena veio de uma emenda apresentada pela

---

<sup>108</sup> SOBRINHO, 1992, p. 115.

bancada amazonense, sob iniciativa do deputado Álvaro da Maia, e tratava a questão nos seguintes termos: “A União, os Estados, ou os municípios respeitarão a *posse* dos indígenas sobre as terras onde estiverem localizados, *tudo nos termos da legislação federal sobre o assunto*”.<sup>109</sup> Na redação, buscava-se o respeito à posse indígena a partir de um comando que alcançaria todos os entes da federação e não ficaria adstrito, apenas, à iniciativa de estabelecimento de reservas de áreas pelo SPI a partir de entendimentos realizados com os estados, como definia a sistemática estabelecida pelo Decreto nº 5.484, de 1928.<sup>110</sup>

Caracterizada por significativa participação social apesar do contexto de instabilidade política, a Constituinte de 1934 adotou uma representação classista que ampliou para além dos partidos instituídos a participação da sociedade, que buscava se ver representada naquele texto a partir de uma moldura moderna.<sup>111</sup> Com relação aos povos indígenas, os anais dos debates indicam que o caminho para a constitucionalização do tema se deu pela atuação e articulação política do SPI e do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, inexistindo referência a manifestações dos próprios indígenas sobre o tema<sup>112</sup>. Os registros dos anais publicados pela Câmara também sugerem que a síntese da redação final do texto aprovado foi proposta pelo jurista Levi Carneiro que, Consultor-Geral da República durante o Governo Provisório, era deputado constituinte na cota destinada às entidades de classe de profissionais liberais.

Precedida pela nomeação de uma comissão de notáveis que se debruçou sobre a elaboração do anteprojeto a ser encaminhado à assembleia ainda em 1933, conhecida como a Comissão do Itamaraty<sup>113</sup>, é relevante a observação do trânsito entre as ideias e propostas debatidas para elaboração de seu anteprojeto e as emendas apresentadas ao texto aprovado pelo plenário em 1934.

---

<sup>109</sup> CUNHA, 1987. Reproduzido em: CUNHA, 2018, p. 302. BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1933/1934*. Câmara dos Deputados, Vol. 14, 1934, p. 395

<sup>110</sup> Álvaro Maia, natural do Amazonas, se formou na Faculdade Nacional de Direito, no Rio de Janeiro, em 1917 e foi interventor federal no Amazonas entre 1935-1945, tendo renunciado ao mandato para assumir a interventoria do estado. Fonte: <https://www.camara.leg.br/deputados/130300/biografia> acesso em 22/07/2023.

<sup>111</sup> DULTRA, 2018, p. 20 e CABRAL, 2011, pp. 1-31.

<sup>112</sup> A pesquisa realizada não consultou outros acervos da constituinte, como o realizado, por exemplo, por Dultra (2018) para o caso da representação feminina durante os trabalhos da Assembleia e as petições apresentadas por organizações civis. Dessa forma, não é possível afirmar categoricamente a inexistência de participação de indígenas no processo, o que depende de pesquisas futuras.

<sup>113</sup> Sobre a Comissão e o anteprojeto apresentado, conferir: HOCHHEIM, 2017. Também conferir, sobre a construção de um Estado forte e dos direitos sociais nas ideias da Comissão, WOLKMER, 1984, pp. 45-58. Um esforço de recapitulação histórica do processo constituinte e o leque de compromissos assumidos no texto também é disponível em: GODOY, 2017, p. 181-211.

Na votação das emendas ao substitutivo do anteprojeto de constituição o deputado Álvaro da Maia afirmava que, apesar de a emenda nº 1193, sobre a posse de terras dos indígenas, ter sido apresentada por sua bancada desde a primeira discussão sobre o anteprojeto elaborado pela comissão, não havia sido apreciada e não constava do texto em votação no plenário que, segundo ele, nada dizia “sobre um milhão de brasileiros perdidos nas selvas”.<sup>114</sup> Segundo o deputado, Levi Carneiro<sup>115</sup> havia acertado a redação da proposta da seguinte forma: “Será respeitada a posse de terras por indígenas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las”, texto que contava com a concordância da bancada amazonense.<sup>116</sup>

O deputado argumentava tratar-se de um tema de grande relevância para o país e não um interesse exclusivo da bancada ou fruto de regionalismos, já que reunia apoio de parlamentares do Rio Grande do Sul e paulistas à proposta apresentada. Além disso, afirmava que a ideia da emenda havia surgido um ano antes, quando o Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo encaminhara uma carta à Comissão Itamaraty. Segundo ele, a emenda buscava atribuir maior segurança por um dispositivo constitucional ao que já estava regulamentado em legislação federal, reconhecendo os direitos “originais dos índios sobre suas terras”, como “seus primitivos donos”.<sup>117</sup>

A proposta, portanto, traria como inovação em um texto constitucional a determinação para que fosse respeitada a posse das terras onde vivessem os indígenas e, em sua justificativa, afirmava-se a existência de direitos originários dos povos indígenas sobre esses territórios enquanto princípio encartado na tese do indigenato, a despeito disso não se encontrar explícito no texto proposto e na redação final aprovada pelo plenário. Apesar do longo processo de colonização experimentado, naquele período grande parte do território brasileiro ainda não havia sido colonizado, esforço que seria estimulado nos anos seguintes e constitui uma história fundiária própria ao país<sup>118</sup>.

---

<sup>114</sup> BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1933/1934*. Câmara dos Deputados, Vol. 14, 1934, p. 395.

<sup>115</sup> Ex-Consultor-Geral da República, Godoy (2017) afirma que Levi Carneiro foi um dos mais combativos membros na Assembleia e importante opinião na criação da Ordem dos Advogados do Brasil. Cunha (2018) lembra que Levi Carneiro foi eleito pelos advogados como um dos três representantes das profissões liberais na Assembleia Constituinte.

<sup>116</sup> BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1933/1934*. Câmara dos Deputados, Vol. 14, 1934, p. 395.

<sup>117</sup> BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1933/1934*, Câmara dos Deputados, Vol. 14, 1934, p. 395.

<sup>118</sup> Para uma análise clássica sobre o processo de ocupação do chamado oeste brasileiro no período estudado, conferir: LENHARO, 1986.

Por sua vez, a ideia de um direito originário desses povos poderia ser uma inovação constitucional, mas constituía uma tese defendida desde o início do século, sendo o principal esforço teórico produzido os estudos de João Mendes Junior, publicizados quando das conferências realizadas pelo jurista à Sociedade de Etnografia e Civilização dos Índios em 1902, posteriormente reunidas e publicadas em 1912 como *os indígenas do Brasil: seus direitos individuais e políticos*, no qual o futuro ministro do STF consagraria a ideia de indigenato, um título congênito reconhecido por diversas declarações régias desde o século XVII.<sup>119</sup>

Na carta, lida por Maia naquela sessão, o IHGSP fazia um apelo para que fossem incluídos no projeto dispositivos que assegurassem “os direitos civis e políticos” dos indígenas, “em igualdade de condições com os demais brasileiros”.<sup>120</sup> O texto trazia um histórico sobre a incapacidade da política então desenvolvida assegurar os direitos dos indígenas, remontava à abolição da escravidão indígena há praticamente um século, em 1831, e à tutela orfanológica exercida pelo serviço de catequização e colonização do império, conforme regimento baixado em 1845. Argumentava que esse sistema foi responsável pela continuidade dos “esbulhos e atrocidades” contra esses povos, ainda irresolvidos pela República. Aliás, a única iniciativa republicana saudada sobre o tema seria a de Nilo Peçanha quando Presidente da República, ao autorizar a criação do Serviço de Proteção aos Índios em 1910, na gestão de Rodolfo Miranda no Ministério da Agricultura. Segundo o instituto, no entanto, mais de duas décadas depois desse feito não seria possível notar melhorias na situação dos povos indígenas.

Para o IHGSP, a situação era bem diferente da encontrada entre os indígenas dos Estados Unidos, que gozariam de importantes “regalias” que seriam outorgadas pelas leis daquele “culto país”, dotado de um departamento público destinado a tratar exclusivamente das questões referentes aos indígenas e que lhes garantiria o cultivo de “enormes áreas de terras, cuja posse” seria “sempre respeitada”. Além disso, ressaltava a representação dos indígenas no congresso norte-americano e o respeito aos seus direitos políticos, em contraposição à ausência de representação no contexto brasileiro. Diretamente, questionava-se a tutela exercida sobre esses povos no Brasil e a falta de

---

<sup>119</sup> Para uma análise da questão ver Cunha (2018). O texto da segunda conferência encontra-se reproduzido entre as páginas 319-362. Uma análise histórica sobre a construção da teoria do indigenato pode ser encontrada em: CERQUEIRA, 2018, pp. 170-227.

<sup>120</sup> BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1933/1934*, p. 396.

reconhecimento de seus direitos civis e políticos, os quais propunha regulamentar. Na visão do instituto, caberia, pois, à “Segunda República” corrigir esses erros.<sup>121</sup>

Os argumentos desenvolvidos pelo IHGSP e defendidos pela bancada amazonense contrapunham a ideia consolidada juridicamente no país da inserção dos indígenas na comunidade política por uma cidadania relativa e consolidados nos códigos que estabeleciam o chamado direito de exceção para esses coletivos. Segundo argumentavam, as reformas legais conduzidas pela Primeira República não teriam promovido a garantia dos direitos plenos aos indígenas, que sofriam, por exemplo, com os ataques promovidos aos seus territórios.

A sugestão de redação apresentada propunha reconhecer aos indígenas o “direito de propriedade” sobre suas terras e sugeria que uma lei ordinária assegurasse o “exercício e defesa desses direitos”. A proposta previa, ainda, a catequese e civilização aos indígenas para sua integração à civilização para que, assim, pudessem gozar plenamente de seus direitos, o que contrariava o monopólio da tutela laica e estatal exercida pelo SPI, ação que, de acordo com a proposta, deveria ser promovida em cooperação com os estados e não centralizada na União.

Maia endossava essas sugestões e reforçava que outros países com população indígena expressiva já haviam estabelecido uma legislação protetiva, tomando como exemplos os Estados Unidos e o México.<sup>122</sup> Em um extenso discurso, recuperava proposições de teóricos do tema, entre os quais destacava Couto de Magalhães, Alípio Bandeira e Horta Barbosa, todos vinculados ao positivismo, e o antropólogo Roquette Pinto, aos quais informava ter recorrido para elaborar sua fala.

A proposta apresentada pelo Instituto e referenciada por Maia era bem mais ousada do que a emenda que ele então apresentava, que definia a proteção apenas da posse dos indígenas, mas não tocava na questão da dominialidade ou propriedade dessas áreas nem, tampouco, do reconhecimento político desses povos. Para além de um *domínio útil*, como proposto quando dos debates do Código Civil de 1916 no Senado ou do reconhecimento da posse, como estabelecido no Decreto nº 5.484 de 1928, o IHGSP propunha uma relação jurídica que de fato reconhece aos indígenas capacidades civis de

---

<sup>121</sup> BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1933/1934*, p. 396-397.

<sup>122</sup> BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1933/1934*. Câmara dos Deputados, Vol. 14, 1934, p. 401. Como será abordado adiante neste texto, esses dois países passavam por transformações em suas políticas para povos indígenas. O México havia reconhecido um sistema de propriedade da terra específico aos povos indígenas em sua constituição de 1917 sob proteção da União, os *ejidos*, e os Estados Unidos passavam por reestruturações que marcavam o que ficou conhecido como *New Deal* indígena a partir de 1933, durante a gestão do Presidente Roosevelt.

sujeitos no corpo da nação e uma definição jurídica a seus bens que permitisse a maior esfera de proteção no âmbito do direito civil, como a propriedade.

### 1.2.1. As discussões na Comissão do Itamaraty

Ainda em 1933, durante os trabalhos da Comissão do Itamaraty, o jurista Themístocles Cavalcanti<sup>123</sup> foi responsável pela propositura de dois artigos sobre os povos indígenas para serem incluídos no anteprojeto de constituição, em capítulo destinado à política de colonização.<sup>124</sup> Uma semana depois, ao apresentar as disposições sobre esses direitos, o jurista esclarecia que havia recebido sugestões do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo e um memorial “muito bem documentado” do antigo chefe do SPI, José Bezerra Cavalcanti.<sup>125</sup> Tratava-se da proposta recuperada por Maia já na Assembleia Constituinte, no ano seguinte.

A proposta do IHGSP defendia a declaração explícita dos direitos civis e de propriedade aos indígenas no texto constitucional e fazia críticas à atuação do SPI, que apontava como de poucos avanços na assistência aos indígenas e garantia de suas terras. Já o memorial encaminhado pelo Diretor do órgão, rebatia as acusações a partir de exemplos da atuação em determinados postos indígenas mantidos pelo Serviço. Ao final, propunham-se artigos que deveriam constar na nova constituição.

Segundo a proposta do SPI, as terras “ocupadas pelos índios” deveriam ser consideradas de sua propriedade e uma lei deveria assegurar e regulamentar o exercício dessa propriedade. Também era sugerido que os indígenas que não fossem emancipados deveriam permanecer sobre a tutela da União, de acordo com seus graus de adaptação. Além disso, propunha-se um artigo para definição de quais indígenas poderiam ser emancipados, sendo os capazes de “prover sua subsistência pelo exercício de sua atividade normal qualquer”, que ficariam sujeitos aos mesmos “direitos e obrigações” dos demais cidadãos brasileiros.<sup>126</sup> Ambas as propostas, seja por pressupostos da cidadania liberal ou de um Estado interventor, tocariam em um ponto crucial: a definição do

---

<sup>123</sup> Para uma análise do pensamento interventor de Themístocles Cavalcanti, conferir: COSTA, 2016. Segundo o autor, apesar da tendência para a adoção do modelo de Estado Interventor no contexto pós 1930, Themístocles tentava conciliar a modernização do Estado com a releitura de conceitos e instituições liberais, buscando uma síntese (COSTA, 2016, p. 23).

<sup>124</sup> Comissão destinada a elaborar o anteprojeto de Constituição, instituída pelo Decreto nº 22.040, de 1º de novembro de 1932, durante o Governo Provisório. Sobre a Comissão e o anteprojeto apresentado, conferir: HOCHHEIM, 2017. Para o pesquisador, o projeto nitidamente buscava reverter o liberalismo da primeira república, constituindo-se em uma proposta intervencionista.

<sup>125</sup> AZEVEDO, Mendonça. *Elaborando a Constituição Nacional: Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933 (edição facsimilar)*. Brasília: Senado Federal, 1993, p. 924.

<sup>126</sup> LIMA, 1995, p. 225.

domínio pleno das terras ocupadas por indígenas e a capacidade desses sujeitos serem portadores do direito de propriedade, ainda que esta fosse tutelada pela União até sua emancipação.

Themístocles Cavalcanti, então, propunha à comissão de elaboração do anteprojeto de constituição o tratamento da questão sob três aspectos: o primeiro, relativo à capacidade civil, o segundo, estabelecendo que as terras, “atualmente ocupadas pelos índios, sejam de sua propriedade”, e o terceiro, a criação de um serviço “permanente” de proteção aos indígenas.<sup>127</sup> Segundo o jurista, a questão da capacidade já se encontraria assentada, conforme dispunha o código civil. Com relação às terras, entretanto, ressaltava que essas seriam devolutas e pertenceriam aos estados, cuja regulamentação deveria ser objeto de lei ordinária, mas o princípio de sua proteção caberia à quadra constitucional. Esse raciocínio guardava proximidade com a regulamentação já existente sobre o tema no Decreto nº 5.484 de 1928, que instituiu um mecanismo de cessão de áreas estaduais para a criação de reservas terras destinadas às populações originárias. No entanto, de acordo com a proposta, a proteção passaria pelo reconhecimento de um direito de propriedade às comunidades indígenas sobre essas áreas, a serem administradas pela União, e não pela consolidação de um domínio da União que emanaria da posse indígena.

As formulações de Themístocles, no entanto, não tiveram boa aceitação entre os demais membros da comissão. O General Góis Monteiro, por exemplo, afirmava que o advérbio *atualmente*, incluído por Themístocles na proposta de artigo encaminhada pelo SPI, dificultaria a localização dessas terras. Em seu raciocínio, seria possível localizar as terras onde os indígenas que já estivessem se “assimilando à civilização do branco” ocupassem, mas, para o restante da população indígena do Brasil, a qual não se saberia ao certo em números, o dispositivo seria de difícil aplicação, já que o “nomadismo” seria uma situação peculiar dos indígenas naquele momento. O general concordava com Cavalcanti, no entanto, na ideia de que deveria haver uma regulamentação ordinária para dispor sobre os procedimentos para reconhecimento dessas áreas.<sup>128</sup>

A proposta de redação original do artigo encaminhada pelo SPI tratava apenas das terras ocupadas, sem um qualificativo temporal. É possível que Themístocles Cavalcanti tenha objetivado delimitar uma ocupação presente para a incidência desse direito, considerando a controvérsia estabelecida com a crescente emissão de títulos de

---

<sup>127</sup> AZEVEDO, 1993, p. 924.

<sup>128</sup> Os debates reproduzidos em diante constam nas páginas 925-926, in. AZEVEDO, Mendonça. *Elaborando a constituição nacional...*1993.

propriedade a terceiros pelos estados. A ideia de que seria tarefa de difícil concretização, em verdade, favorecia que nos contatos com as fronteiras de colonização, fossem emitidos títulos de propriedade a terceiros em sobreposição às terras ocupadas por populações indígenas. Por outro lado, a dificuldade apontada por Góis Monteiro também se relacionava à aplicação do conceito de posse, como entendido em termos civis, à tentativa de delimitar as áreas ocupadas por indígenas já que, sendo nômades, não existiriam tais meios de prova de sua ocupação.

O principal questionamento, entretanto, era exposto pelo jurista Castro Nunes<sup>129</sup>, que entendia que não deveria ser concedida a propriedade dessas terras, mas apenas assegurada a posse, já que os indígenas teriam direito a essa ocupação apenas enquanto não estivessem civilizados. De acordo com seu argumento, apenas depois de integrados na civilização esses sujeitos poderiam se tornar proprietários e as terras que se resguardavam seriam as necessárias para a sua integração à civilização. Para ele, deveria ser assegurada a posse apenas enquanto os indígenas ocupassem essas áreas, liberando-as posteriormente para colonização, a cargo do Estado.

Esse raciocínio justificaria, portanto, a manutenção desses espaços enquanto integrantes das terras do patrimônio público, cabendo, em última instância, a intervenção do Estado em sua regulação. Igualmente, justificava o tratamento dessas áreas reservadas como transitórias e aptas a formarem um estoque de terras a serem posteriormente concedidas a particulares. Nessa concepção, caberia, então, apenas o resguardo da posse enquanto necessário aos indígenas. Essa visão externada pelo jurista compunha parte dos argumentos colocados em prática na década seguinte, quando iniciaram-se as discussões sobre a redução de terras ocupadas por indígenas para fins de colonização e também se encontrava nas intenções propagadas pelo SPILTIN no projeto de lei que deu origem ao Decreto nº 5.484/1928.

---

<sup>129</sup> “Castro Nunes era ligado ao Governo Provisório, tendo sido nomeado para cargos importantes. Na Comissão, apresentaria tendências centralizadoras (ACI-CN, p.774-5, 780), embora resguardando matéria aos estados (ACI-CN, p.774, 784, 801). Apresentaria também consciência sobre as rápidas transformações pelas quais o direito passava, defendendo, dentre outras medidas, a ampliação do poder de polícia (ACI-CN, p.708-10, 946). Ao longo da Primeira República, já publicaria obras importantes acerca da Constituição e do federalismo brasileiro: *Do Estado Federado e Sua Organização Municipal* (1920), *As Constituições Estaduais do Brasil Comentadas e Comparadas entre si e com a Constituição Federal* (1922) e *A Jornada Revisionista* (1924). No Governo Provisório, foi nomeado juiz federal substituto no Estado do Rio de Janeiro, ocupando o cargo de 1931 a 1934. Participou também da Subcomissão Legislativa do Código de Águas, diploma de central relevo na implementação, entre nós, do Estado interventor<sup>207</sup>. Em 1932, foi nomeado à Comissão Constitucional.” In: HOCHHEIM, 2017, p. 21

A possibilidade de reconhecimento da propriedade e, portanto, um domínio pleno aos indígenas sobre suas terras, era atravessada pela condição jurídica desses sujeitos como relativamente incapazes e transitórios no corpo da nação. O regime de exceção estabelecido pelo código civil e pelo decreto regulamentador da tutela da União asseguraria, apenas, um regime possessório de igual exceção, sem irradiação para uma aquisição de domínio. Além disso, enquanto tutelados e representados indiretamente pelo poder público, caberia a este a definição do futuro de seus territórios, a partir das razões externadas pelos interesses das maiorias políticas.

Em seguida, Afrânio de Melo Franco, Presidente da comissão, ressaltava que seria necessário, na verdade, colocar o indígena sob a proteção da União. Para ele, era inadmissível que a constituição brasileira propusesse garantias até aos estrangeiros, mas não reservasse qualquer direito aos indígenas. Assim, a questão deveria ser colocada sob a alçada da União e, em seguida, esta deveria obrigar os estados a cederem terras devolutas para a criação de “colônias indígenas”, de acordo com o Serviço de Proteção aos Índios. Na perspectiva do coordenador dos trabalhos, portanto, o reconhecimento de algum direito territorial aos povos indígenas estaria vinculado à tutela exercida pela União por meio do SPI, que em sua tarefa de representação jurídica e política dos interesses indígenas deveria realizar a constituição de reservas de terras julgadas necessárias a partir do mecanismo de cessão de terras pelos estados, já consagrado na legislação da época.

Castro Nunes então considerava que o objetivo de proteção dessas comunidades estaria atendido se a constituição se limitasse, apenas, a prescrever que lei ordinária regulamentaria o assunto, para assegurar “efetivamente a posse das terras ocupadas pelas tribos indígenas, enquanto por elas ocupadas”. O jurista concluía que, a medida em que os indígenas fossem incorporados à civilização, eles naturalmente desapareceriam e insistia que essas terras poderiam ser destinadas a outras finalidades. Fruto da perspectiva evolucionista da sociedade ainda dominante na época, a ideia se alinhava aos *standards* da política indigenista defendida pelo SPI e teria como consequência lógica a gestão estratégica, pelo Estado, dessas populações e seus territórios.

Essa ideia foi considerada a fórmula “mais racional” pelo General Góis Monteiro, já que o SPI, inspirado na doutrina positivista, se destinava a incorporar os indígenas na civilização e, à medida em que houvesse sucesso nessa política, esses povos abandonariam seus modos de vida. Trata-se de uma postura que permeava o pensamento nacional e jurídico em uma duração estendida, ao menos desde o Império, quando se facultou a extinção de aldeamentos sobre o argumento de integração de comunidades

indígenas, sobretudo no Nordeste brasileiro. Esse argumento, que ultrapassava a temporalidade do caso pesquisado, será responsável por muitos desafios para manutenção e reconhecimento de terras indígenas durante a vigência da Constituição de 1946.

O liberal João Mangabeira propunha, entretanto, uma saída sintética para o debate: manter apenas a proteção especial da União a esses povos no texto constitucional, já que, como brasileiros, os indígenas poderiam ser enquadrados na proposta de artigo definido em votação anterior, no qual se propunha que as terras devolutas pertenceriam aos seus posseiros atuais. Para ele, esse dispositivo resolveria a questão, não sendo necessária proteção específica adicional. Os indígenas, portanto, deveriam ser incluídos como os demais brasileiros no bojo das propostas de discussão de alguma proteção social.

Themístocles Cavalcanti, no entanto, divergia totalmente dessas proposições. Para ele, era ideal que, civilizados, os indígenas se mantivessem nas terras em que ocupavam. Também julgava como insuficiente a proposta de João Mangabeira, já que para o caso seria necessário que houvesse uma legislação especial que regulasse a matéria.

O Presidente Afrânio de Melo Franco, contudo, não concordava com as proposições trazidas por Themístocles a partir dos memoriais recebidos e se mostrava resistente. Segundo ele, já havia uma legislação aprovada em 1928 que regulamentava o regime fundiário dessas terras. Assim, caberiam à constituição apenas dois *princípios gerais*: a competência da União e o respeito às áreas de posse dos indígenas. Indicava, ainda, que a tutela já estava regulamentada pela legislação que, segundo ele, conhecia porque havia sido relator da matéria durante sua tramitação na Câmara dos Deputados<sup>130</sup>.

Segundo o deputado, apesar dos seus esforços, o projeto de lei elaborado por Manuel Miranda e Alípio Bandeira havia ficado parado mais de 10 anos no Senado até ser aprovado. Sua fala queixosa sugere a possibilidade de que, além de uma morosidade característica da tramitação das proposições no parlamento, naquele momento mais voltado aos assuntos orçamentários, não haveria consenso ou interesse dos agentes políticos na proposta encaminhada pelo SPI ao Congresso para regulamentação da situação dos indígenas.<sup>131</sup>

A longa tramitação da proposta de regulamentação no parlamento também pode revelar a falta de consenso sobre o tema com relação às elites regionais, bastante empoderadas com o federalismo fundiário estabelecido pela Constituição de 1891 e para as quais a confusão dominial sobre as áreas de posse indígena não seria matéria de poucos

---

<sup>130</sup> Cf. AZEVEDO, Mendonça. *Elaborando a constituição nacional...*1993, p. 926

<sup>131</sup> *Idem.*

interesses. A ausência de uma legislação aplicada ao tema contribuía para a falta de discriminação dessas terras e, certamente, favorecia o esbulho e titulação em nome de terceiros, de acordo com os interesses políticos e relações de poder estabelecidas regionalmente, inclusive a partir da mediação do SPI. Afrânio de Melo Franco advogava, assim, pela manutenção do consenso político estabelecido pela aprovação do Decreto Legislativo nº 5484 de 1928.

Essencialmente liberal, a Constituição de 1891 promovia um *federalismo centrífugo em matéria fundiária*, garantindo autonomia das elites políticas regionais na destinação do território.<sup>132</sup> Mesmo Ruy Barbosa, expoente liberal, havia declarado voto contrário "a todas as emendas que transferem para os estados o domínio das terras e próprios nacionais e minas" durante a Constituinte de 1890, bastante defendidas por representantes das oligarquias regionais, como Júlio de Castilhos.<sup>133</sup>

Em levantamento elaborado em 1925 por José Affonso de Mendonça Azevedo, é possível observar que a interpretação exercida pelo Supremo Tribunal Federal sobre o art. 64 da Constituição de 1891 ao longo da Primeira República se limitava a conflitos entre terras devolutas estaduais e da União, sobretudo quanto à inclusão de algumas áreas de próprios nacionais entre as terras devolutas estaduais, como no caso dos terrenos de marinha. Em nenhum acordo citado, contudo, existe referência à jurisdição constitucional sobre a posse indígena, muito provavelmente em razão da inexistência de uma disciplina constitucional e na legislação federal sobre o tema.<sup>134</sup>

Nota-se, portanto, um silêncio sobre a dominialidade das terras ocupadas por indígenas ao longo da Primeira República, a despeito da criação de um Serviço de Estado, em estruturação, para o tratamento da questão indígena. A narrativa de Mendonça Azevedo quanto à interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal ao artigo 64 infere que a aprovação do artigo foi uma reação da constituição de 1891 às concessões de terras devolutas promovidas pelo Governo central, reservando à União apenas os terrenos indispensáveis. Essa disposição, segundo o Tribunal, revogara "tacitamente a parte do Decreto nº 528, de 1890, referente a concessão de terras devolutas, e resolveu a concessão

---

<sup>132</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil*. 1891, art. 64.

<sup>133</sup> BRASIL. *Anais do Senado*, 1890, Livro 3, p. 22. Sobre a política fundiária estabelecida no governo Castilhista no Rio Grande do Sul, conferir: MACHADO, Ironita. *Judiciário, terra e racionalidade capitalista no Rio Grande do Sul (1889-1930)*. UFRGS: Porto Alegre, 2009 [tese de doutorado].

<sup>134</sup> AZEVEDO, 1925, p. 299.

daquelas que na data da promulgação não tinham sido medidas e entregues aos cessionários". (12-05-1903)<sup>135</sup>

Esse Decreto, baixado durante o governo provisório pelo marechal Deodoro, regulamentava a concessão de terras para migração e buscava centralizá-la na Inspeção Geral de Terras e Colonização da União, em conjunto ao controle da mão de obra. O tratamento dado pela Constituição às terras devolutas se relacionava à decisão constituinte quanto à autonomia dos estados para o estabelecimento de suas políticas migratórias em conjunto com o regime fundiário. Isso representava a autonomia política dos estados e das elites regionais para o estabelecimento de um constitucionalismo centrífugo em matéria de regime territorial, questionado a partir dos anos 1930 com a construção do arcabouço jurídico de um Estado interventor no Brasil. Para Azevedo, quanto ao espírito das “ideias vitoriosas” na direção do país, se buscava “mais facilmente povoar e cultivar”, segundo os anais dos debates constituintes. Mas o artigo tratava, apenas, das terras devolutas segundo a Lei de Terras, entre as quais não se encontrariam as reservadas para indígenas.<sup>136</sup>

### **1.2.2. A composição jurídica: a posse assegurada**

Tanto nos debates da Comissão do Itamaraty quanto da Assembleia Nacional Constituinte prevaleceu a ideia de uma restrição à garantia do direito de propriedade aos indígenas em razão da condição de incapacidade que caracterizaria sua cidadania na comunidade política. Como resultado, também prevaleceu o federalismo centrífugo em matéria fundiária fundado pela Constituição de 1891 e as reservas de terras promovidas pelo SPI aos indígenas se mantiveram caracterizadas pela indefinição dominial, tanto pela inoperância do Serviço quanto pela indisposição dos estados para efetivar a cessão gratuita dessas áreas à União e seu consequente registro patrimonial.

Esse enquadramento jurídico ocultava uma situação de fato. Diversos estados ainda seguiriam a promover legitimação de posses a particulares, emissão de títulos de propriedade e alienações sobre terras ocupadas por indígenas, e o caso do Mato Grosso é exemplar, como será abordado neste trabalho. Ao não assegurar uma posse passível de irradiar domínio aos indígenas, o dispositivo possibilitava que o avanço da fronteira de colonização se efetivasse pelo desapossamento de povos indígenas. O esbulho desses

---

<sup>135</sup> AZEVEDO, 1925, p. 300.

<sup>136</sup> AZEVEDO, 1925, p. 301

territórios por terceiros asseguraria a validade de títulos de propriedade eventualmente expedidos pelas unidades da federação.

Era provável que o primeiro contato de Themístocles Cavalcanti com o tema das terras de posse indígena não fosse por ocasião dos debates para elaboração do anteprojeto de constituição em 1934. Foi ele, que havia levado o tema à pauta, o designado pelo Presidente da Comissão para redigir uma “redação conveniente à proposta em acordo com Castro Nunes”.<sup>137</sup> Entre 1922 e 1930, Cavalcanti dividira escritório com Nilo Peçanha, que tinha sido responsável pela criação do SPI anos antes. Além disso, o jurista se mostrava bastante aberto para utilizar ideias elaborada em outros países<sup>138</sup> e provavelmente tinha conhecimento das reformas em curso naquele momento nas Américas sobre o tema, também no contexto de estabelecimento de constituições e reformulações de políticas pós-liberais.<sup>139</sup>

O desapossamento e alienação de terras ocupadas ou pertencentes a comunidades indígenas não era uma realidade exclusiva do Brasil na época. É relevante notar que havia uma circulação de ideias para a gestão de povos indígenas pelos Estados naquele momento, que se intensificaria anos depois, com o estabelecimento de um indigenismo continental na segunda metade dos anos 1930, que teve como base as políticas estatais Mexicana e dos Estados Unidos.<sup>140</sup> As políticas intervencionistas conduzidas pelos Estados Unidos ao longo da década de 1930 representavam alguma inspiração em um contexto de construção de modelos para um Estado interventor no Brasil. Além disso, Themístocles Cavalcanti seria um jurista que procurava promover uma síntese entre as teorias liberais e os modelos de Estado interventor.<sup>141</sup>

Nas reformas promovidas pelo *Indian Reorganization Act* editado pelo governo Roosevelt entre 1933 e 1934, as terras indígenas eram tratadas em termos de propriedade e, mesmo que inicialmente reconhecidas ao poder público, não se limitavam ao regime de posse. Ao combater os loteamentos estabelecidos pela Lei de loteamentos de 1887<sup>142</sup>,

---

<sup>137</sup> Apesar disso, o anteprojeto apresentado pela Comissão não fazia qualquer referência aos direitos indígenas.

<sup>138</sup> COSTA, 2016, p. 41.

<sup>139</sup> Cristiano Paixão, a partir de uma perspectiva global, localiza a constituição de 1934 como um exemplo de um constitucionalismo pós-liberal. Cf: PAIXÃO, 2014.

<sup>140</sup> Aqui, faz-se referência às ideias de um Indigenismo interamericano e a criação, em 1940, do Instituto Indigenista Interamericano, a partir de um primeiro congresso sobre o tema, realizado na cidade Pátzcuaro, no México. Ver: FREIRE, 1990; BLANCHETTE, 2006 e SANTOS, 2022.

<sup>141</sup> COSTA, 2016.

<sup>142</sup> O *General Allotment Act* ou *Dawes Act* autorizava a lei autorizava o Presidente dos Estados Unidos a dividir as terras de reservas indígenas, que eram de propriedade comum dos membros de um povo, em pequenos lotes a serem parcelados entre indivíduos. A política foi responsável pela redução das terras

o instrumento previa a aquisição das áreas destinadas à compensação e ampliação das reservas indígenas existentes, mediante posterior cláusula de inalienabilidade. Essas medidas deveriam ser conduzidas pelo *Bureau of Indians Affairs*, órgão vinculado ao Departamento do Interior. Nessas reformas também se reconheciam os direitos civis e políticos aos indígenas, que eram citados, por exemplo, na proposta encaminhada pelo IHGSP.<sup>143</sup>

No Brasil, as ideias discutidas na Constituinte de 1934 parecem também terem apostado na centralização do tema, com a competência privativa da União para legislar sobre a *incorporação* dos indígenas como mecanismo para assegurar a posse da terra por indígenas, por meio de um Serviço especializado e permanente. Essa foi a opção constituinte consensuada, que pouco inovava em relação aos instrumentos jurídicos pré-existentes ou asseguraria mecanismos adicionais para a proteção de direitos.

A sugestão, incorporada ao texto final da constituição, foi alvo de defesa durante os trabalhos constituintes pelo Marechal Rondon, que em carta ao constituinte Pereira Lima em maio de 1934, afirmava que garantir a competência privativa da União para incorporação dos indígenas à “comunhão nacional” já seria vencer “boa parte do caminho”.<sup>144</sup> A opinião externada por Rondon pressupunha a defesa do monopólio estatal do controle sobre terras e povos como imprescindível ao estabelecimento do processo de integração dos indígenas sob os parâmetros da doutrina militar e positivista estabelecida no SPI, assim como para o exercício da proteção através da tutela, conforme o observado por Lima<sup>145</sup> sobre a “proteção Fraternal” exercida pelo Serviço. Tratar-se-ia da vitória de um pensamento defendido ao menos desde os anos iniciais do Serviço como solução para a questão.

No entanto, Cunha<sup>146</sup> observa que o debate não foi simples na Constituinte, sofrendo forte oposição do líder da maioria, Medeiros Neto. Por pouco a emenda sobre as terras de posse indígena não foi aprovada e outra, que reconhecia direitos civis aos indígenas por meio da personalidade jurídica, foi rejeitada. No enquadramento do modelo

---

indígenas no país e uma situação de grave vulnerabilidade desses povos, sendo revertida por um conjunto de medidas durante o governo Roosevelt, que serão trabalhadas adiante. É constante, na documentação pesquisada, referências aos deletérios efeitos dessa política, mas também tentativas de a implementar no Brasil.

<sup>143</sup> *ACT OF JUNE, 18, 1934* (Indian Reorganization Act). Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-5299/pdf/COMPS-5299.pdf> acesso em 12/07/2023.

<sup>144</sup> BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1934*, Volume XXI, p. 341-342.

<sup>145</sup> LIMA, 1995.

<sup>146</sup> CUNHA, 2018.

indigenista brasileiro, naquele momento, não se vislumbrava o reconhecimento da personalidade jurídica dos indígenas como um horizonte possível.<sup>147</sup>

Com relação ao tema, em maio de 1934, na 154ª sessão da constituinte, o deputado Moraes Leme apresentou um destaque à emenda 1273, que declarava serem reconhecidas as comunidades indígenas. A emenda havia sido considerada prejudicada no parecer da subcomissão de redação, que entendia que a questão já estaria contemplada no dispositivo que atribuía à União a competência para legislar sobre as políticas para os indígenas. O deputado argumentava, no entanto, que o reconhecimento dessas comunidades era matéria eminentemente constitucional porque teria relação direta com o “direito de propriedade e com o princípio da humanidade”.<sup>148</sup>

Para o deputado paulista e professor da Faculdade de Direito de São Paulo, a exclusão da emenda impossibilitaria o reconhecimento civil dos indígenas e seria um contrassenso, já que naquele momento se considerava do âmbito constitucional todas as questões que se referissem a direitos sociais. Para ele, as regras de direito privado passavam a ser encartadas nas constituições para não sofrerem alterações pelas legislaturas ordinárias. O parlamentar e jurista argumentava que o não reconhecimento dessas comunidades poderia representar na própria eliminação dos indígenas por “grupos audaciosos”.<sup>149</sup>

Moraes Leme justificava a proposta a partir de exemplos de outras constituições no continente que já haviam reconhecido direitos aos povos indígenas. Para ele, sobressaía a do Peru, que determinava serem “imprescritíveis os bens das comunidades indígenas” além assegurar proteções adicionais pelo Estado a essa população. Também citava o exemplo da Argentina, no qual, segundo ele, “algumas concessões” haviam sido feitas para a população originária daquele país.

Sua preocupação com o reconhecimento civil se relacionava diretamente com a esfera patrimonial dessas comunidades. A justificativa do parlamentar parecia criar um vínculo direto entre a sobrevivência dos indígenas e seu direito ao território. Sua preocupação fica clara ao fazer referência a um debate ocorrido, segundo ele, há poucos dias na Assembleia, sobre a restrição do prazo para usucapião, que em sua visão representaria a “legalização do grilo”. Com base nessa restrição questionava se a

---

<sup>147</sup> O reconhecimento da personalidade jurídica dos povos indígenas nas constituições brasileiras foi somente em 1988.

<sup>148</sup> BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1934*, Tomo XXII, p. 121.

<sup>149</sup> *Idem*, p. 121

Assembleia teria “coragem de negar o reconhecimento das comunidades indígenas”<sup>150</sup> e deixar que suas terras fossem “griladas” por terceiros. Apesar dos esforços, a proposta foi rejeitada sob o argumento de que já se tratava de matéria regulamentada na competência da União para o tratamento da questão indígena. Seu argumento salientava como a simples proteção possessória poderia dar ensejo a toda sorte de situações destinadas ao esbulho e apropriação privada de ocupadas por indígenas.

A Constituição de 1934 consagrou, assim, o respeito à posse das terras ocupadas pelos indígenas, embora tenha silenciado em seu texto sobre o regime jurídico de sua propriedade. Nessa composição inaugural, apesar do reconhecimento do caráter originário da posse dos indígenas e da condição de não transferência dessas áreas, a dominialidade desses territórios não foi explicitamente tratada. Como nos lembra Cristiano Paixão, os silêncios operam como chaves de leitura eloquentes para a história constitucional por constituírem importantes instrumentos de leitura das narrativas produzidas durante e após as transições políticas.<sup>151</sup> Na história constitucional brasileira, em especial, inovações jurídicas acabam igualmente se relacionando ao conceito de transição, já que as mudanças constitucionais brasileiras ao longo do século XX são bastante delineadas por mudanças de regime político e rupturas institucionais.<sup>152</sup>

O texto da Constituição, assim, instituiu um princípio de respeito à posse exercida pelos indígenas, mas não estipulou mecanismos de proteção dessa posse para além da vedação imposta aos próprios sujeitos do direito para a alienação dessas áreas. A composição inaugural do tema na quadra constitucional também não atribuiu um domínio a essas áreas, limitando-se a usar o termo “permanentemente localizados” para definir a ocupação dos “selvícolas” em seu art. 129, localizado na destinado a regular a ordem econômica e social. A ideia de uma localização perene poderia afastar o reconhecimento do exercício da posse em um extenso território utilizado por determinada comunidade e o entendimento sobre esse dispositivo do texto ensejou diversas disputas semânticas nas décadas seguintes.

O texto se limitou a estabelecer um princípio aberto, sem definir a efetiva proteção dessas terras sob a competência de algum ente. Entre as competências privativas da União figurava apenas a incorporação dos “selvícolas” à comunhão nacional, mas,

---

<sup>150</sup> *Ibidem.*

<sup>151</sup> PAIXÃO, 2020, p. 98-99.

<sup>152</sup> PAIXÃO, 2011. Também conferir, PAIXÃO; MECARELLI; ROESLER, 2020, pp. 9-23 e MECARELLI, 2020, p. 24.

apesar da tutela exercida, nada se falava sobre a proteção de suas terras. É importante notar que a Constituição de 1934 havia inovado em outros dispositivos que tratavam da proteção a determinados espaços do país, a exemplo das “belezas naturais” e “monumentos de valor histórico”, para os quais definia competência concorrente aos estados e União em sua “proteção”.<sup>153</sup> Ao se pressupor como central a incorporação dos indígenas à civilização, esvaziava-se, possivelmente, a necessidade de uma proteção perene sobre suas terras, para as quais a perspectiva seria, em algum tempo, de reversão ao mercado privado e justificava, apenas, que fosse assegurada a posse enquanto nelas os indígenas estivessem localizados.

Tema possivelmente controverso no mundo político em decorrência de sua interferência no estoque de terras disponíveis para a titulação privada e colonização, a constituição assim silenciou sobre o tema, previsto para ser regulado por legislação posterior. Por outro lado, a possibilidade de aquisição de domínio derivado de sua posse pelos povos indígenas também foi rechaçada. Optou-se pela prerrogativa da União para legislar sobre o tema, consagrando o monopólio da tutela pelo Estado.

Nesse sentido, a possibilidade do reconhecimento de uma proteção dominial das terras ocupadas por povos indígenas nos termos dos debates no processo constituinte de 1934 foi apartada pela situação jurídica de tutelados a que esses povos estavam submetidos, que possibilitava a acomodação dos mais diversos interesses fundiários. As inovações trazidas na Constituição de 1934 foram limitadas pelas ideias presentes desde 1910 nas propostas do SPI. O projeto de exercício tutelar pelo Estado e o estabelecimento de reservas indígenas pressupunha a localização desses povos e, dentro dos marcos evolucionistas, para caracterização dessa ocupação, era necessário o grupo ter deixado de ser nômade - nos termos utilizados na época, uma *horda fetichista* - e se fixado em um dado território.<sup>154</sup> Tratava-se, sobretudo, de um processo de territorialização no qual a sedentarização, ação por excelência da proteção oficial, consistiria em substrato essencial para a garantia da ideia de uma posse indígena, como observado por Góis Monteiro durante os debates da Comissão do Itamaraty.

A "ocupação" representaria "fixação" e, sendo o indígena considerado um ser "transitório", esta representaria um rumo à civilização. A transformação dos povos indígenas em trabalhadores nacionais, a partir de "procedimentos pedagógicos da proteção oficial" e a ocupação era um fato posterior à fixação e demandava uma

---

<sup>153</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1934*. Art. Art. 10, inciso III.

<sup>154</sup> LIMA, 2005, pp. 32.

modificação no “estágio evolutivo” dessas populações, tendo como horizonte sua integração aos mercados regionais.<sup>155</sup> Nesses termos, a dominialidade dessas áreas implicitamente caberia à União, enquanto tutora dos indígenas, e as providências administrativas para essa regularização ficariam a cargo de sua agência oficial.

A tutela exercida pela União, assim, era o pontapé para o estabelecimento de uma *mediação temporal sobre o espaço*, na qual os próprios indígenas passavam à margem. A cessão de áreas pelos estados para regularização das *terras para os índios* possibilitava que o reconhecimento da dominialidade dessas áreas fosse atravessado pelo tempo da política, ao passo em que o substrato dos direitos indígenas estaria vinculado à sua própria posse, não impactada em abstrato, mas pelo mundo dos fatos. A efetividade dessa equação frente ao avanço das fronteiras e da colonização se desvela em uma complexa relação entre tempo, espaço e constituição, e era reflexo da precária inserção do “índio” na comunidade política brasileira, com sua cidadania, representação e soberania limitada pelo próprio Estado.

### **1.3. A política estadonovista e as pressões e ideias sobre as *terras de índios***

A composição inaugural sobre o respeito às terras de posse de indígenas parece não ter sido objeto de debates durante a curta vigência da Constituição de 1934. Com o país imerso em sucessivas crises políticas e desafios institucionais, três anos depois o Brasil já vivenciava a ruptura institucional que promoveu a dissolução da ordem constitucional vigente.

O SPI também atravessava sucessivas readequações institucionais em diferentes ministérios pelo menos desde o início da década de 1930, quando passou a integrar a pasta do trabalho. O órgão foi vinculado ao Ministério da Guerra a partir de 1934, onde permaneceu até 1939, quando foram promovidas reformas institucionais na política indigenista e o Serviço retornou aos quadros do Ministério da Agricultura, onde se manteve até sua extinção, em 1967, e substituição pela Fundação Nacional do Índio.

A Carta política lançada pelo regime em 10 de novembro de 1937 havia replicado em seu artigo 154 um dispositivo análogo ao aprovado pela Constituinte de 1934 sobre o respeito à posse das terras ocupadas por indígenas, incluído no capítulo da ordem econômica, em conjunto com o art. 155, que impedia que qualquer concessão de terra superior a dez mil hectares fosse promovida sem aprovação do Conselho Federal,

---

<sup>155</sup> LIMA, 2005, p. 33-34; OLIVEIRA, 1998 e MARTINS, 2011.

que substituíra o Senado Federal na moldura institucional construída pelo novo regime político.

O princípio, replicado da constituição de 1934, tinha sido resultado de um acumulado de debates, em especial a definição jurídica do índio ao longo da Primeira República, a tradição civilista brasileira e a limitação da cidadania e representação política dos indígenas. Ao mesmo tempo, o tema das populações indígenas era debatido sobretudo nos Estados Unidos e no México, sendo marca do período as reformas promovidas pelo *Indian Reorganization Act* aprovado pelo Congresso Nacional norte americano há quase exatos um mês antes da promulgação da constituição brasileira, em 18 de junho de 1934.

A manutenção do dispositivo na Carta de 1937 se deu em um contexto político caracterizado pela deterioração da política legislativa no regime, a tentativa de captação do monopólio da política para o poder executivo e a reacomodação das elites regionais a partir das Interventorias estaduais que, nomeadas pelo Presidente da República,<sup>156</sup> foram também coetâneas às trocas de subordinação ministerial para o Serviço de Proteção aos Índios. Apesar das intenções explícitas do novo regime, contudo, a extinção das instituições representativas não foi capaz de extinguir a política, mas colocou-a no centro das práticas administrativas e da burocratização dos aparelhos estatais. Nesse sentido, a legislação administrativa no período pode ser observada também como reflexo das disputas pela distribuição do poder político no governo e da intervenção regulamentadora do Estado na sociedade.<sup>157</sup>

### **1.3.1. Reformas institucionais: a atuação do SPI e a criação do CNPI**

As reformas administrativas conduzidas após 1930 inicialmente trataram o SPI no bojo das políticas relativas à mão-de-obra, subordinando-o ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado em 1930. Entre as movimentações políticas e administrativas trazidas ao mundo do trabalho após a Revolução de 1930, a chamada *questão social* emergia como central ao debate.<sup>158</sup> Além do SPI, foi incorporado à nova pasta o Serviço de Povoamento, que deveria conduzir a política de colonização do país,

---

<sup>156</sup> CODATO, 2016; PAIXÃO, 2011; FREIRE, 1990.

<sup>157</sup> CODATO, 2016.

<sup>158</sup> Ver: LIMA, 1995, p. 254. CABRAL, 2016, p. 22, aponta que as questões sociais foram objeto de inúmeras reformas administrativas, incluindo-se regulamentações e a criação do Ministério do Trabalho, que culminariam no tratamento atribuído ao tema na Constituição de 1934.

além de outros temas antes ligados à pasta da agricultura relativos ao comércio, indústria e mão-de-obra.

A nova configuração administrativa foi marcada pelo encolhimento do número de postos indígenas estabelecidos pelo SPI. Como demonstrado pelo estudo de Antônio Carlos de Souza Lima, entre 1930 e 1933 o número de postos do Serviço espalhados pelo país caiu bruscamente.<sup>159</sup> Ao analisar a documentação do período, o antropólogo afirma que era recorrente a manifestação da diretoria do órgão em ressaltar seu papel relevante para a proteção do território nacional, o nível de articulação regional das diretorias do Serviço, assim como seu papel pacificador, o que justificaria sua inserção em outra pasta de relevância para a geopolítica do país: o Ministério da Guerra.

Em julho de 1934 o governo provisório transformou o Serviço em um departamento da Inspetoria Nacional de Fronteiras, vinculada ao Ministério da Guerra. A medida era justificada pelo argumento de grande parte das fronteiras do país serem “habitadas” por indígenas. Para o governo, seria necessário que essas populações fossem incorporadas à nacionalidade antes que os países fronteiriços o fizessem. O decreto que promoveu a reorganização administrativa também autorizava o Ministério da Guerra a rever a legislação aplicável ao Serviço, “adaptando-a melhor aos interesses da nacionalização e defesa das fronteiras”.<sup>160</sup>

O período de permanência do SPI no Ministério da Guerra é caracterizado na literatura como de escassez de recursos. O controle das terras consideradas devolutas continuaria sob a órbita das administrações estaduais, agora nomeadas pelo governo federal e organizadas em torno das Inspetorias. O órgão só teria seu novo regimento baixado em caráter provisório pelo Decreto nº 736, de 6 de abril de 1936.

O extenso regimento de 1936 definia entre as atribuições do órgão a “proteção e assistência” aos indígenas, o que incluiria o amparo à “vida, liberdade e propriedade dos aborígenes”, e a execução de medidas visando sua “nacionalização dos selvícolas”. A proteção era definida, entre uma série de ações, pela garantia da “efetividade da posse das terras habitadas pelos índios como condição indispensável e básica de sua tranquilidade e de seu desenvolvimento futuro”. Essas áreas eram definidas pelo decreto como *terra dos índios*, que compreendiam as seguintes:

- 1º) Aquelas em que presentemente vivem e que já primariamente habitavam;

---

<sup>159</sup> Segundo Lima (1995), o número de postos indígenas no período caiu de 67 para 19 após a estruturação.

<sup>160</sup> BRASIL. Decreto nº 24.700, de 12 de julho de 1934.

2º) Aquelas em que habitam e são necessárias ao meio de vida compatível com o seu estado social; caça e pesca, indústria extrativa, lavoura ou criação;

3º) As que já lhes tenham sido ou venham a ser reservadas para seu uso ou reconhecidas como de sua propriedade a título qualquer.<sup>161</sup>

Assim, o regimento interno do órgão estabelecia como missão uma proteção à propriedade dos indígenas e definia a existência de três categorias de terras de posse indígena, que se vinculariam a diferentes temporalidades, seja pela incidência de uma habitação no presente ou no passado, as áreas que fossem habitadas e às quais caberia ao órgão resguardar de acordo com as necessidades para reprodução física dos grupos indígenas e seu desenvolvimento futuro, e as terras que já haviam sido reconhecidas por outros meios, incluindo-se aí antigos aldeamentos e concessões realizadas no século XIX pelo Império e as promovidas pelos governos estaduais desde os anos iniciais da República.

O regimento provisório de 1936 também traria alguns aspectos reveladores do discurso construído pela direção do serviço sobre as terras ocupadas por indígenas. Seu art. 3º impunha a utilização dos atos mais convenientes para impedir que as terras habitadas por indígenas fossem declaradas como devolutas pelos estados por meio de sua demarcação e da legalização da posse dos indígenas. Na falta de acordo sobre essa legalização, seja por estados, municípios ou particulares, deveriam ser tentados remédios junto aos Juízes Federais. Além disso, o decreto estipulava que o órgão promovesse os atos mais convenientes para que fossem respeitadas as posses de indígenas já reconhecidas em virtude da Lei de Terras de 1850, incluindo-se as dos aldeamentos declarados extintos no final do século XIX, e colocava a administração dos bens indígenas submetida ao Código de Contabilidade da União.

O regimento trazia as principais ideias discutidas na diretoria do SPI sobre o interesse manifesto na regularização das posses já reconhecidas aos indígenas, mas não respeitadas por estados e municípios. O texto também demonstra uma ausência de consenso sobre o enquadramento jurídico das terras em que viviam os indígenas. Por um lado, o normativo fazia referência a uma propriedade indígena que deveria ser protegida. Por outro, tratava de posse e habitação e mencionava a cessão de áreas que a União considerasse necessárias para o estabelecimento das populações indígenas. Essa situação revela a ausência de uma definição clara sobre a propriedade dessas terras.

---

<sup>161</sup> LIMA, 2011, p. 22.

Em 1939 o SPI foi novamente subordinado ao Ministério da Agricultura. Segundo Lima, esse retorno seria relevante para as “atribuições fundiárias” do Serviço, não incorporadas na prática pelo Ministério da Guerra.<sup>162</sup> O decreto que subordinou o órgão à pasta, por sua vez, justificava a medida em três pontos. Primeiro, vinculava sua transferência à sua permanência nos quadros do ministério entre os anos de 1910 e 1930. Em segundo lugar, fazia referência às alterações regimentais promovidas no ano anterior no ministério da guerra, que não citavam o serviço, que havia permanecido mais de um ano e meio desvinculado de qualquer pasta. Por fim, a norma considerava que o “problema” da proteção aos indígenas era “intimamente ligado à questão da colonização” e, para o governo, “no ponto de vista material”, se trataria de “colaborar com as populações civilizadas que se dedicam às atividades agrícolas”.<sup>163</sup>

Essa diretriz era vinculada à política fundiária estabelecida pelo Estado Novo. Em 1937 o regime havia lançado a “marcha para o oeste”, com impactos sobre diversas regiões do país e criação de um aparato burocrático para atuação na colonização dirigida, que será tratado adiante neste texto. Além do retorno do SPI ao Ministério da Agricultura, em 1939 o Estado Novo promoveu outra reforma significativa para a política indigenista, com a criação do Conselho Nacional de Proteção aos Índios. Instituído pelo Decreto nº 1.794, de 22 de novembro de 1939, o CNPI tinha como competência o estudo das questões afetas à assistência e proteção aos indígenas, de modo a prestar assessoria técnica ao governo. A criação do Conselho representou a aproximação do governo Vargas com o grupo de indigenistas que, àquela altura, detinha um capital político acumulado no tratamento das questões indígenas.<sup>164</sup>

As propostas que circulavam sobre as reformas a serem promovidas pela política indigenista durante o Estado Novo foram registradas na Revista do Serviço Público, editada pelo então Departamento de Administração do Serviço Público, DASP. Em artigo publicado no mesmo ano pelo periódico, José Honório Rodrigues<sup>165</sup> apresentou o que seria uma proposta de planificação para a política indigenista frente aos desafios do presente em que o país incrementava suas políticas de colonização. O historiador e à época ajudante técnico do Instituto Nacional do Livro afirmava que os Estados Unidos davam um exemplo admirável de como tratar a questão, o que deveria servir de inspiração

---

<sup>162</sup> LIMA, 1995, p. 285.

<sup>163</sup> BRASIL. Decreto-Lei n° 1.736, de 3 de novembro de 1939. Sobre a alteração no Regimento do ministério da guerra, BRASIL. Decreto-Lei n° 279, de 16 de fevereiro de 1939.

<sup>164</sup> FREIRE, 1996.

<sup>165</sup> RODRIGUES, 1939, pp. 31–35.

para outros países, que já seguiam a orientação que “os mestres norte-americanos” indicavam para a “incorporação lenta, mas definitiva dos ameríndios”.<sup>166</sup>

Apesar de considerar que a política até então desenvolvida pelo SPI de acordo com a inspiração de Rondon seria de enorme relevância, Rodrigues argumentava que o programa indigenista brasileiro se distanciava “das modernas orientações”, que seriam inspiradas pelo desenvolvimento da antropologia culturalista norte-americana, que cientificamente trazia conquistas ao tema.<sup>167</sup> Por outro lado, se cientificamente a etnologia moderna traria o arcabouço para um tratamento adequado do tema, em sua visão, este também deveria ser abordado a partir da tendência de planificação das políticas estatais, característica central aos governos modernos. Para ele, só seria possível atingir esses objetivos a partir da criação de um novo órgão, orientado cientificamente tanto pela antropologia quanto pela planificação da política, dividindo-se as questões de pesquisa aplicada e assistência social.

Para Rodrigues, considerando a característica notada naquele momento (1939) de "isolamento como fator de preservação da "individualidade e unidade" e assumindo uma diferenciação linguística e cultural e com "características próprias de adaptação local" dos coletivos indígenas, deveria ser objetivo do Estado "cuidar de fazer a análise de cada grupo", o que denominava "análise regional etnológica", ao conclamar à *"formação de uma etnologia de atualidade ameríndia brasileira"*.<sup>168</sup>

Escrito pouco antes da criação do CNPI, em 1939, segundo Freire o artigo demonstra que a política indigenista também estava atravessada pelo processo de "modernização burocrática do aparelho de Estado".<sup>169</sup> Em sua análise sobre a política indigenista na década de 1940 e início dos anos 1950, o pesquisador afirmou que "o controle político do território e a colonização dos espaços vazios, ativados com a campanha da "Marcha para o Oeste", também definiram a volta do SPI para o âmbito do Ministério da Agricultura".<sup>170</sup>

O Conselho foi presidido pelo Marechal Rondon entre 1939 e 1955, ano de seu falecimento. Entre 1955 e 1967, quando foi extinto, sua presidência foi exercida pela antropóloga Heloísa Alberto Torres. Ex-diretora do Museu Nacional e personagem fundamental para o desenvolvimento do campo da antropologia no país, Heloísa foi

---

<sup>166</sup> RODRIGUES, 1939, p. 31.

<sup>167</sup> RODRIGUES, 1939, p. 32.

<sup>168</sup> RODRIGUES, 1939, p. 34-37.

<sup>169</sup> FREIRE, 1990, p. 21.

<sup>170</sup> FREIRE, 1990, p. 26.

conselheira durante toda a existência do CNPI e, como se verá adiante, teve uma atuação decisiva no acompanhamento e envolvimento do conselho no caso das terras dos Kadiwéu. A composição do Conselho, por sua vez, refletiria uma combinação entre critérios baseados na experiência indigenista e o conhecimento da nascente antropologia direcionada à prática, enquanto componente da técnica, o que fica claro pela competência estabelecida em seu regimento para cooperar com os estudos etnográficos do Museu Nacional.<sup>171</sup>

A exposição de motivos remetida pelo DASP ao Presidente da República com a proposta de reorganização destacava que a reorientação da política indigenista realizada a partir de 1939 buscava a “fixação do índio à terra” e a afirmação de uma política de acordo com as conclusões de estudiosos do tema nos Estados Unidos e no México.<sup>172</sup> A ampliação da rede burocrática no período Estadonovista interligava diferentes escalas administrativas onde se debatia, forjava e se materializava a intervenção do Estado na sociedade e no espaço. Até 1945 o Conselho e o SPI estiveram bem próximos sob a influência de Rondon e o órgão de cúpula se consolidou como meio de ligação entre a política indigenista brasileira e de outros países, com a incorporação de debates técnicos à sua pauta.

Com as transformações no período pós 1946 e a abertura democrática, o controle do SPI passou a ser disputado por diferentes grupos políticos que resultaram em oscilações na relação com o Conselho, como o caso da gestão de Modesto Donatini, entre 1945 e 1951 e apontada como um período de ausência de interlocução com os órgãos, e a gestão do Diretor Gama Malcher, entre 1951 e 1954, situada como de ampla colaboração entre as instituições.

No período entre 1944 e 1951, no contexto da transição política, ambos os órgãos tentaram emplacar projetos para regulamentar o reconhecimento e demarcação das terras de posse dos indígenas, objeto de intensos debates políticos e jurídicos e sob o diagnóstico da insuficiência dos dispositivos constitucionais para assegurar esses direitos. Essas discussões eram atravessadas pelo nascente indigenismo interamericano, que se desenvolvia desde o início da década de 1940, sob liderança do México e dos Estados Unidos.

---

<sup>171</sup> FREIRE, 1990, p. 30.

<sup>172</sup> LIMA, 2009, p. 39. *Anexo I – Departamento Administrativo do Serviço Público. Despacho do Sr. Presidente da República.*

### 1.3.2. As propostas para regulamentação sobre a posse indígena: ideias e exemplos transnacionais

Logo após a criação do CNPI, o Coronel Vicente de Paula Vasconcelos, então Diretor do SPI, publicou um artigo na Revista do Serviço Público no qual congratulava o governo pela iniciativa. Para ele, a posse da terra seria a parte essencial da questão indígena, cuja defesa era obrigação do Serviço. A criação do Conselho, segundo defendia, abriria um “novo horizonte” sobre a política indigenista, já que o SPI não estaria mais isolado nessa função de defesa das *terras de índios*.<sup>173</sup>

Ainda em 1939, o diretor do SPI publicou um artigo que buscava observar os aportes trazidos pela política para povos indígenas desenvolvida desde 1934 pelos Estados Unidos.<sup>174</sup> Assim como o texto de Honório Rodrigues poderia ser classificado como uma proposta de planificação influenciada pelo desenvolvimento das pesquisas na antropologia culturalista dos Estados Unidos para a fundamentação de um órgão técnico e de bases científicas, o texto de Vasconcelos buscava atribuir um critério de validade para a atuação do SPI a partir do arranjo administrativo intervencionista proposto pelas reformas conduzidas sobre o tema desde 1934 pela gestão do Presidente Roosevelt.

Para o Coronel, os serviços públicos norte-americanos seriam modelares e deveriam servir de parâmetro para a política indigenista brasileira. Por isso, transcrevia, para inspiração das reflexões sobre o tema no Brasil, as determinações encaminhadas pelo comissário de assuntos indígenas dos Estados Unidos, John Collier, em sua “Circular nº 2970, de 3 de janeiro de 1934”, remetida aos superintendentes de assuntos indígenas nos estados da federação daquele país.

A comunicação de Collier determinava que fossem respeitados os modos de vida, valores culturais e as religiões dos indígenas norte-americanos, contrariando as políticas assimilacionistas desenvolvidas até então naquele país. Para o comissário, a “liberdade espiritual” dos indígenas deveria ser considerada um direito tal qual as garantias aplicadas à população em geral, respeitando-se a “mais ampla liberdade constitucional” em todos os assuntos referentes à religião, consciência e cultura” dos povos originários dos Estados Unidos.<sup>175</sup>

Vasconcelos comentava que esses parâmetros já seriam observados pela atuação do SPI no Brasil, o que comprovaria o caminho correto de serviço que comandava ao

---

<sup>173</sup> VASCONCELOS, 1940, p. 19–25.

<sup>174</sup> VASCONCELOS, 1939, p. 51–55.

<sup>175</sup> VASCONCELOS, 1939, p. 54.

propor uma política de proteção laica e centralizada na União em contraposição à catequese religiosa, uma das lutas travadas pelo órgão naquele momento e que chegaria ao seu ápice na transição política, anos depois. Ao ressaltar os regimentos do SPI desde sua criação, o diretor declarava a necessidade de garantir a “efetividade de posse dos territórios ocupados por índios”, a ser realizado em acordo com os estados, além de pôr em prática “meios eficazes para que os civilizados não invadam terras de índios”.<sup>176</sup>

Seus argumentos tinham por base a defesa da competência exclusiva da União para exercer a tutela dos indígenas e a consequente garantia da posse aos indígenas das terras por eles ocupadas, o que em tese contribuiria para que fossem impedidas invasões nessas áreas. Entre os meios eficazes para tanto, o diretor defendia o estabelecimento de um código jurídico específico para tratar das terras dos índios e regulamentar o respeito à posse declarado pela Constituição, o que entraria na agenda do SPI e do CNPI nos anos seguintes.

A proposta de criação de um código jurídico que estabelecesse regras que orientassem a demarcação de terras para os indígenas e definisse mecanismos para conter sua invasão por terceiros denotava que, àquela altura, fossem encontradas dificuldades para essas missões com a legislação em vigor. Por outro lado, a análise realizada por Vasconcelos também poderia ser lida como uma afirmação dos mecanismos até então adotados pelo SPI para a localização e assistência a indígenas desde a edição do Decreto 5.484/1928, apesar de ser patente a incompatibilidade do relativismo cultural proposto pelas reformas realizadas nos Estados Unidos sobre o tema e a política assimilacionista orientada em matriz positivista praticada pelo Brasil.

É relevante notar a tentativa de aproximação das práticas indigenistas brasileiras com a política desenvolvida pelos Estados Unidos naquele período, sem dúvida uma proclamada fonte de inspiração. O indigenismo rondoniano, alicerçado nas máximas positivistas, começava a se abrir para o debate construído pelo indigenismo em outros países e pelas descobertas e formulações teóricas das pesquisas antropologia aplicada.<sup>177</sup>

A partir dos anos 1940, após a criação do Instituto Indigenista Interamericano, o Brasil adotou alguns parâmetros do indigenismo latino-americano, com especial referência para a designação do dia 19 de abril como data celebrativa, o que consolidava a tentativa de aproximação com a rede transnacional que se criava. Como estudos anteriores apontaram, o estabelecimento do dia do índio, mas sobretudo a filiação ao

---

<sup>176</sup> VASCONCELOS, 1939, p. 52.

<sup>177</sup> FREIRE, 1996.

Instituto Indigenista Interamericano em 1953 são indicativos desse processo de aproximação.<sup>178</sup> Para a presente pesquisa, é particularmente relevante observar a circulação de ideias nas quais as propostas para o reconhecimento das *terras de índio* no final do Estado Novo estavam inseridas.

### 1.3.3. O *New Deal indígena* e a ideia de posse coletiva

Poucos meses antes da criação do CNPI e da publicação do artigo de Vasconcelos na Revista do Serviço Público, em 1939, o SPI havia recebido da embaixada norte-americana uma doação de publicações editadas pelo *Bureau of Indians Affairs-BIA*, com "levantamentos sobre as reservas e tratados indígenas" nos Estados Unidos. Esse acervo foi traduzido para o português em 1943 pela conselheira e diretora do Museu Nacional, Heloísa Alberto Torres, e serviu "de apoio à discussão do CNPI a respeito da regulamentação do artigo constitucional sobre as terras dos índios", defendidas anos antes pelo diretor do SPI em seu artigo.<sup>179</sup>

No ano seguinte, foi realizado o 1º Congresso Indigenista Interamericano, na cidade mexicana de Pátzcuaro, no estado de Michoacán, na data que passou a designar o "dia do índio" interamericano e foi fundado o Instituto Indigenista Interamericano. As reformas elaboradas pelo governo Roosevelt nos Estados Unidos em 1934 eram vistas como exemplo e haviam sido realizadas com a consultoria de Moisés Sáenz, educador e indigenista mexicano, no início da gestão de John Collier a frente do BIA.

A aproximação entre dois indigenistas durante a elaboração da reforma da política norte americana para os indígenas é apontada como fundamental para a criação do primeiro órgão indigenista de caráter continental, o I.I.I.<sup>180</sup> Comum à maioria dos países americanos, o pressuposto era de que a questão indígena deveria ser tratada em uma perspectiva continental e pautada em trabalhos científicos.<sup>181</sup> O Instituto reuniria nos anos seguintes uma rede transnacional de indigenistas de diversos países em torno de suas reuniões e publicações, como o periódico *América Indígena*, onde foram divulgados debates sobre perspectivas em alguns momentos antagônicas, sobretudo quanto à aculturação de sociedades indígenas e sobre o papel dos Estados nessas políticas até os anos 1960.<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> FREIRE, 1990, p. 53.

<sup>179</sup> FREIRE, 1990, p. 53. Atas do Conselho Nacional de Proteção aos Índios. Relatório de 1943.

<sup>180</sup> SANTOS, 2021, p. 58.

<sup>181</sup> GIRAUDO, 2011, 22-24.

<sup>182</sup> DIAS, 2018.

Entre as principais reformas promovidas pelo *Indian Reorganization Act*, elaborado por John Collier como comissário do Bureau of Indigenous Affairs – BIA e aprovadas pelo Congresso dos Estados Unidos em 1934, estavam uma política fundiária centralizadora sobre as terras das comunidades indígenas, o fim da política de loteamentos voltada à emissão de títulos de propriedade privada aos indígenas pelo fracionamento de seus territórios, instituída pelo *General Allotment Act*, de 1887, o respeito aos costumes e tradições das comunidades nativas e de suas respectivas representações políticas, a garantia da posse coletiva de suas terras, um sistema de crédito agrícola específico às comunidades indígenas, medidas relacionadas à educação profissionalizante e, finalmente, a elaboração de políticas públicas destinadas a essa população sob uma perspectiva culturalista.<sup>183</sup>

Eram muitos os temas aos quais se propunha uma nova regulamentação. Segundo L. C. Kelly em clássico artigo sobre o tema, o rascunho original *Indian Reorganization Act* era um documento extenso, com 48 páginas datilografadas, que pretendia não apenas “varrer a legislação assimilacionista”, considerada do “passado”, mas também restaurar poderes de autodeterminação política e cultural que remontavam às definições propostas por John Marshall no início do século XIX.<sup>184</sup>

O jurista e membro da Suprema Corte Americana havia sido responsável pela estabilização do entendimento sobre a soberania e domínio da federação sobre as terras indígenas no início do século XIX, a partir dos votos proferidos nos casos *Johnson v. McIntosh* (1823), *Cherokee Nation v. Georgia* (1831), and *Worcester v. Georgia* (1832), julgados pela Suprema Corte e considerados fundadores da noção de soberania indígena no país.<sup>185</sup> Nos três casos, considerados pela historiografia como fundantes para o reconhecimento da soberania sobre os indígenas nos Estados Unidos, Marshall aportou o federalismo como solução para governar e proteger a segurança da propriedade privada. Naquele contexto, o país formava sua nação através da conquista do oeste, motivo pelo qual a soberania indígena em tratados promovidos ao longo do século XVIII desafiava as alienações e vendas efetuadas sobre terras ocupadas por esses povos pelos estados da federação. Nos três casos, a questão centrava-se na disputa entre potências estaduais e federais.

---

<sup>183</sup> SANTOS, 2021.

<sup>184</sup> KELLY, 1975, p. 291–312.

<sup>185</sup> ERRICO, 1999, p. 7–28. Esse modelo de federalismo centrífugo, em linhas gerais, foi a solução adotada pela Constituição republicana de 1891 no Brasil.

A primeira definição, estabelecida no caso da disputa territorial entre Thomas Johnson e Willian McIntosh, foi o reconhecimento da soberania do direito de conquista frente ao direito indígena, o que resolveria a construção de títulos válidos emitidos pelo Estado nas terras ocupadas por esses povos e definiria o direito de ocupação indígena como subordinado à concessão do Estado. O caso, que discutia a validade da alienação de terras promovida por indígenas para agentes privados, acabou por consolidar a nulidade dessas vendas, baseado, entretanto, no argumento de que o domínio dessas áreas ocupadas seria garantido à federação, que teria o poder de alienar essas terras aos estados para que, assim, as destinasse.

Marshall ainda resolveu em seu voto a questão do federalismo no constitucionalismo norte americano com o reconhecimento da soberania britânica, no plano federal, e o reconhecimento da autonomia dos estados em matéria fundiária, enquanto herdeiros diretos do sistema de concessão de terras pela Coroa Britânica. Logo, foi sob o prisma da proteção e concessão de terras pela União que o direito de ocupação e propriedade indígena passou a ser elaborado. Reconhecia-se a legitimidade dos tratados e concessões de terras celebrados com comunidades indígenas, o que caracterizaria o reconhecimento de uma autonomia a esses coletivos, mas entendia-se que com a celebração de acordos esses povos teriam passado a se subordinar à nação. Assim, seus territórios não se subordinariam aos títulos privados adquiridos pelos estados da União, detentora da soberania fundiária da nação, mas a União poderia praticar atos que autorizassem, no regime federal, a disposição sobre essas terras pelos entes.

Esse fundamento foi o marco inicial para a caracterização de todas as regulamentações posteriores sobre o tema. Já no final do século XIX, em 1887, a lei de loteamentos (*General Allotment Act* ou *Lei Dawes*), inspirada pelo liberalismo e ideias evolucionistas típicas do período, suspendeu o uso coletivo das reservas indígenas e promoveu seu fracionamento ao determinar a titulação privada dessas terras aos chefes de famílias indígenas e buscar a assimilação dessas famílias como agricultores. Tratava-se do exercício da soberania estatal definida por Marshal sobre esses territórios.

Essa política teve como consequência uma profunda desorganização das sociedades indígenas e o esbulho de suas terras, seja por venda ou pela aquisição por particulares das áreas julgadas pelo *Bureau Of Indians Affairs* excedentes após os parcelamentos e, assim, destinadas à colonização e a projetos de exploração de riquezas naturais.

O modelo de soberania estatal no regime federal sobre as terras dos indígenas estabelecido por Marshal resolvia o problema das disputas federais ao delegar aos estados a possibilidade de mediar a concessão de títulos a terceiros sobre as terras dos indígenas mediante acordos e, ao mesmo tempo, as tornava resguardadas do mercado direto de terras, sob o acompanhamento da União. A acomodação jurídica possibilitou tornar essas áreas disponíveis ao mercado ao impulsionar sua exploração a partir de uma mediação do poder público.

O arranjo institucional criado pela Primeira República no federalismo brasileiro não diferia, em muito, dessas premissas. A constituição de 1891 garantiu aos estados da federação amplo domínio sobre as terras consideradas devolutas. Esses entes teriam autonomia para reconhecer terras aos indígenas - o que ocorreu alguns casos, como o dos Kadiwéu - mas optou-se por centralizar na União a competência para adotar medidas para a integração dos indígenas à sociedade, codificada em 1928, com a definição da tutela oficial a essas populações. Na questão fundiária, o arranjo jurídico adotado pressupunha a mediação política da União com os estados sobre o estoque de terras públicas liberado para a colonização e os que seriam disponibilizados às comunidades indígenas, embora a jurisdição do patrimônio fundiário estivesse constitucionalmente vinculada ao ente federado, o que instituiu um arranjo de difícil resolução e permeado por tensões e indefinições.

O *Indian Reorganization Act* desenhado por Collier determinava que nenhuma reserva indígena “criada ou definida por tratado ou acordo” com os indígenas, por atos do congresso, ordem executiva ou compra, poderia ser titulada de modo privado ou loteada. Logo, a legislação, proposta pelo governo e aprovada pelo congresso norte americano em 1934, buscava reverter uma situação fática já amplamente denunciada no final dos anos 1920 e, assim, buscava modular efeitos de uma política desenvolvida nos últimos 40 anos, que trazia impactos profundos à territorialidade dos indígenas daquele país, no tempo de sua geração.<sup>186</sup>

Naquele momento, caracterizado pelo constitucionalismo social e pela ampliação da intervenção do Estado na ordem econômica com o *New Deal*, a legislação estabelecida consagrava a inalienabilidade dos territórios indígenas por tempo indeterminado ao impedir que qualquer tipo de venda ou negócio jurídico fosse

---

<sup>186</sup> Sobre a titulação privada das terras indígenas e situação das comunidades após a alienação dos seus territórios foi elaborado o *Meriam Report* em 1928. Disponível em: <https://narf.org/nill/resources/meriam.html> acesso em 23/08/2022.

consolidado sobre essas terras, uma intervenção direta no mercado de terras dos estados federados. Esse conjunto de reformas ficou caracterizado na literatura como o *New Deal Indígena*, apesar de ser pouco tratado nos estudos que abordam a política norte americana e o tema.

A norma também autorizava o secretário do interior a adquirir, por meio de “compra, renúncia, doação, troca ou cessão, terras para estabelecimento de reservas aos indígenas, com recursos de um fundo federal”, igualmente instituído pela nova legislação<sup>187</sup>. Essas terras passariam a ser isentas de taxações e emolumentos e definidas como *Indian lands*, um conceito que envolveria as áreas de uso e ocupação indígena naquele momento, assim como as que haviam sido esbulhadas em virtude da lei de loteamentos.

Do ponto de vista dominial, o título de quaisquer terras ou direitos adquiridos de acordo com a Lei deveria ser tomado em nome dos Estados Unidos, em confiança para a comunidade indígena para a qual a terra fosse adquirida. O Secretário do Interior, então, por esses mecanismos, poderia adquirir novas terras para recomposição das áreas das reservas existentes e criar novas reservas, visando reverter a situação de esbulho gerada pelo sistema de loteamentos das terras indígenas que vigorou entre 1887 e 1934. Essas áreas deveriam ser destinadas para uso exclusivo dos indígenas e passariam a ser dotadas de inalienabilidade.<sup>188</sup>

A política fundiária estabelecida por Collier propunha, assim, mediar o presente e combater o passado, em um movimento típico de uma transição de política. A partir daquele momento, além da proteção para as terras que estavam na posse dos indígenas, se buscava solucionar o processo de esbulho experimentado nas últimas décadas por meio da aquisição onerosa de terras para complementação da área das reservas indígenas, que seriam tornadas indisponíveis para aquisição no mercado privado. O pacote adotado previa uma forma de combater aos processos de fracionamento e esbulho de terras indígenas que se aceleravam, e poderia servir de modelo para outros países que experimentavam um avanço das fronteiras de colonização interna, como o próprio Brasil.

---

<sup>187</sup> Optamos por promover uma tradução para o português do texto do ato. *Sec. 5. The Secretary of the Interior is hereby authorized, in his discretion, to acquire through purchase, relinquishment, gift, exchange, or assignment, any interest in lands, water rights or surface rights to lands, within or without existing reservations, including trust or otherwise restricted allotments whether the allottee be living or deceased, for the purpose of providing lands for Indians.*

Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-5299/pdf/COMPS-5299.pdf> acesso em 15/06/2023.

<sup>188</sup> <https://aghca.org/wp-content/uploads/2012/07/indianreorganizationact.pdf> acessado em 19/07/2023.

Em 1936, por exemplo, o novo regulamento baixado ao SPI inovava no país ao trazer uma definição para terras de índios, que deveriam ser protegidas pelo órgão. Além de reconhecer as terras “atualmente ocupadas” e cuja ocupação seria reconhecida primariamente, incluía na mesma categoria as já havidas por qualquer título às comunidades indígenas.

Bastante distinto, contudo, era o tratamento quanto ao reconhecimento político das comunidades indígenas. A reforma elaborada por J. Collier proclamava o respeito à autodeterminação das comunidades indígenas para as quais se aplicariam as novas regras e determinava que as medidas propostas deveriam ser por elas formalmente aceitas. Ao final da gestão do comissário à frente do *Bureau os Indians Affairs*, em 1945, 135 constituições de comunidades indígenas haviam sido elaboradas e as comunidades que haviam incorporado a legislação representavam três quartos dos indígenas dos Estados Unidos. Assim, o pacote de reformas que ficou conhecido como o *Indian New Deal* apostou em medidas para a garantia da posse coletiva e restituição de terras perdidas por indígenas durante o sistema de loteamentos, tendo como premissa a manutenção e afirmação das culturas indígenas.

A ideia de proteger a posse coletiva de terras ocupadas por indígenas não era uma inovação do *Indian Reorganization Act* no contexto americano. A constituição mexicana de 1917, exemplar da onda do constitucionalismo pós-liberal no século XX e que serviu de fonte de inspiração para a constituição brasileira de 1934<sup>189</sup> havia instituído a figura jurídica dos *Ejidos*. Segundo seu art. 27, a propriedade de todas as terras pertenceria originariamente à nação, que teria o direito de transferi-las a particulares, constituindo, assim, as propriedades privadas. Por sua vez, a propriedade privada estaria submetida ao interesse público e as desapropriações poderiam ser realizadas nesse interesse e a partir de indenização. O texto determinava a adoção de medidas para conter os latifúndios e desenvolver as pequenas propriedades e é considerado pioneiro nas Américas a tratar das limitações ao direito de propriedade por meio da noção de interesse social e direitos coletivos.<sup>190</sup>

A constituição mexicana ainda propunha que “os núcleos populacionais que, de facto ou de direito”, mantivessem o estado comunal, “teriam capacidade para gozar em

---

<sup>189</sup> PAIXÃO, 2014, p. 416-458.

<sup>190</sup> Gilberto Bercovici aponta também a influência da Constituição de Weimar, de 1919, na consagração da função social da propriedade na Constituição de 1934, na Carta de 1937 e na Constituição de 1946, apesar a imposição do caráter prévio à indenização, que transformaria a questão da reforma agrária como um dos grandes problemas do período. Cf: BERCOVICI, 2020.

comum das terras, matas e águas que lhes pertençam ou que lhes tenham sido restituídas”, nos quais claramente se enquadravam as comunidades indígenas. Ainda, declarava nulas e sem efeitos todas as concessões ou transferência de terras promovidas em violação do disposto na lei de 25 de junho de 1856 e outras leis correlatas e provisões que tivessem invadido ou ocupado os *ejidos*.<sup>191</sup>

Tendo por base a soberania do Estado sobre seu território, a Constituição mexicana de 1917 definia limites claros à propriedade individual, que passariam por sua função pública. Assim, de fato eram significativas as semelhanças na mudança de tratamento do tema propostas pelo *New Deal Indígena* e as garantias já estabelecidas pelo governo mexicano, sobretudo no que se refere à inalienabilidade das terras reservadas aos indígenas, seu caráter de propriedade coletiva e a tentativa de rever o processo de esbulho promovido ao longo da segunda metade do século XIX.

Por outro lado, a partir da promulgação da constituição mexicana de 1917 e da constituição de Weimar de 1919, seria característica essencial das constituições no século XX o seu caráter programático e a incorporação de conteúdos da política econômica e social, situação também encontrada no Brasil a partir da Constituição de 1934, o que claramente inspirava linhas de atuação para a intervenção do Estado nos direitos indígenas.<sup>192</sup>

#### **1.3.4. As relações entre o CNPI e o indigenismo continental**

As transformações trazidas pelas reformas propostas por John Collier em sua gestão como comissário do BIA (1933-1945) também eram influenciadas pelo desenvolvimento da antropologia cultural, que gradativamente propunha alternativas teóricas às ideias racializadas e evolucionistas que foram pressupostos para o liberalismo do final do século XIX. A ideia de cultura passava por reformulações teóricas a partir de pesquisas desenvolvidas sobretudo na Universidade de Columbia, sob orientação de Franz Boas e, posteriormente, seus discípulos, como Ruth Benedict e Manuel Gambio, no México.<sup>193</sup> Nos Estados Unidos, a relação entre o conhecimento elaborado pela antropologia e sua aplicação no Estado se intensificou durante a gestão de Collier à frente

---

<sup>191</sup> O texto compilado da constituição mexicana pode ser encontrado em: <https://web.archive.org/web/20110723210409/http://constitucion.rediris.es/principal/constituciones-mexico1917.htm> acesso em 20 jul 2023.

<sup>192</sup> BERCOVICI, G. *Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre ausentes*. [s.d.], e BERCOVICI, 2009, pp. 375-413.

<sup>193</sup> SANTOS, 2021, pp. 47-52.

do BIA. A partir de 1935 foram algumas iniciativas internas do órgão que consolidaram essa tendência, a exemplo da criação da unidade de antropologia aplicada.<sup>194</sup>

No caso brasileiro, estudos sobre o indigenismo já destacaram a tendência para o desenvolvimento de uma antropologia aplicada, sobretudo capitaneada pelas pesquisas apoiadas pelo Museu Nacional, tendo um papel preponderante nesse contexto sua então diretora e Conselheira, Heloísa Alberto Torres, também membra do CNPI. Carlos Augusto da Rocha Freire sustenta que, durante a presidência de Rondon no Conselho (1939-1955), a tendência seria a prevalência dos argumentos indigenistas, alicerçados na experiência dos conselheiros militares, situação que seria gradativamente revertida nos anos seguintes, durante a gestão da antropóloga, que assumiu a presidência do CNPI em 1955 após o falecimento do Marechal.<sup>195</sup> Antropólogos que viriam a atuar na Seção de Estudos do SPI já nos anos 1940 e 1950, como Roberto Cardoso de Oliveira e Eduardo Galvão, seriam exemplos de pesquisadores que aplicaram seus métodos no Estado, assim como Darcy Ribeiro que, com formação em São Paulo e ex-orientando de Herbet Baldus, fora o primeiro etnólogo contratado pelo órgão ainda em 1947.

O Primeiro Congresso Indigenista Interamericano foi um marco para a integração e trocas regionais sobre a matéria. O antropólogo Roquette-Pinto, vice-presidente do CNPI, relatou ter ficado impressionado com a experiência de representar o órgão no congresso e afirmou aos demais membros do Conselho que o indígena naquele espaço não havia sido "mero objeto de observação científica", já que povos nativos dos Estados Unidos, México e Canadá "compareceram e foram ouvidas suas exposições".<sup>196</sup> A observação de Roquette Pinto, de certo modo, contrapunha a política integracionista e prática indigenista conduzidas pelo Estado brasileiro, sob a qual os indígenas não participavam das decisões sobre as ações do Estado que eram formuladas para seu atendimento e eram considerados civilmente incapazes e tutelados pelo órgão indigenista oficial.

Considerado um marco para a circulação das ideias sobre indigenismo no continente, os delegados de 19 países presentes no congresso, entre eles o próprio

---

<sup>194</sup> KELLY, L. C. Anthropology and anthropologists in the Indian New Deal. *Journal of the History of the Behavioral Sciences*, 1980. v. 16, n. 1, p. 6-24. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/1520-6696%28198001%2916%3A1%3C6%3A%3AAID-JHBS2300160103%3E3.0.CO%3B2-9>>. Acesso em: 19 jul. 2023.

<sup>195</sup> FREIRE, 1990.

<sup>196</sup> FREIRE, 1990. Ata da 16ª Reunião do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, 07 de outubro de 1943, BR\_MIRJ\_CNPI\_333-085\_01-f93

Roquette-Pinto, aprovaram um documento final que propunha uma política pan-americana baseada no conhecimento, estudo e ação voltada para a “modernização” das relações com os indígenas e preservação e promoção de seus costumes, instituições e idiomas nativos.<sup>197</sup> Apesar de o Brasil não ter se tornado um membro do Instituto até 1953<sup>198</sup>, quando este foi incorporado à Organização dos Estados Americanos, a documentação pesquisada demonstra que a cooperação de ideias e comunicações no Brasil se desenvolveu sobretudo a partir da atuação do CNPI.

Essas embrionárias ideias pluralistas, no entanto, caminhavam em conjunto à política assimilacionista de orientação positivista, situação semelhante à diversidade que Giraudo e Lewis notaram em diferentes países americanos, sobretudo nas décadas de 1950 e 1960.<sup>199</sup> Como apontam os autores, esse paradoxo que marca o indigenismo continental, entre assimilação e pluralismo, passou a ser objeto de intensas críticas em seus aspectos assimilacionistas somente na década de 1970, na qual se experimentou um crescente protagonismo dos indígenas e suas lutas políticas na região.

As resoluções indicadas pelo Primeiro Congresso Indigenista americano, em 1940, destacavam em primeiro lugar a recomendação de que os países promovessem reparação aos indígenas com relação às suas terras e estabelecessem regras para o reconhecimento desses territórios de acordo com os princípios de “equidade e justiça” para corrigir qualquer abuso, sobretudo nos países onde existisse um regime de concentração de terras.<sup>200</sup> Sobre o tema, Roquette Pinto contextualizou aos seus colegas conselheiros a noção de *ejido* presente na Constituição Mexicana de 1917 e ressaltou a recomendação dirigida ao reconhecimento das terras dos índios. Embora a adesão brasileira ao instituto ter sido tardia, segundo José Maria de Paula pelo congresso ter sido taxado de comunista,<sup>201</sup> o país ratificou sua convenção originária e Rondon alertava que

---

<sup>197</sup> GIRAUDO; LEWIS, 2012, pp. 3-11.

<sup>198</sup> O Brasil aprovou o ingresso como membro do Instituto também em 1953, pelo Decreto Legislativo nº 55. Uma versão encontrada na documentação pesquisada para o ingresso tardio do Brasil formalmente no Instituto, mesmo que tenha acatado suas recomendações desde a primeira conferência, é a apresentada pelo então Diretor do SPI, José Maria de Paula, que afirma, por ocasião da visita de Manuel Gamio ao Brasil e ao CNPI, em 1944, que o Brasil não teria aderido o Instituto em função de alegado comunismo, um argumento bastante presente no cenário político brasileiro do período.

<sup>199</sup> GIRAUDO; LEWIS, 2012.

<sup>200</sup> SANTOS, 2021, p. 62.

<sup>201</sup> Ata da 13ª Reunião do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, 1945. BR\_RJMI\_CNPI-333-085-03, f. 135

a questão havia de ser tratada após o estabelecimento do novo Governo, ou seja, com o fim do Estado Novo, naquele momento uma questão de tempo.<sup>202</sup>

A documentação pesquisada demonstra que a circulação de ideias e modelos para a ação estatal sobre povos e terras ocupadas por indígenas foi constante. Segundo o que se debatia no CNPI, havia uma corrente nos Estados Unidos que desejava superar a tutela do Estado com relação aos povos indígenas e a cláusula de inalienabilidade de suas terras. José Maria de Paula, que estudava o tema para propor uma regulamentação no Brasil, advertia, no entanto, que a política de loteamento privado de terras indígenas naquele país havia sido desastrosa e tido como consequência a apropriação privada das terras ocupadas por indígenas e, mesmo diante de determinadas posições políticas, não deveria ser adotada no Brasil.<sup>203</sup>

Os conselheiros provavelmente estavam atentos a essas redes de ideias sobre o tema e à conjuntura brasileira no contexto da marcha para o oeste, que acelerava a apropriação privada de terras ocupadas por indígenas. Em 1943, posta em discussão no CNPI uma petição pela qual um engenheiro solicitava autorização do colegiado para abertura de uma estrada que permitisse transitar “do Alto Araguaia, antiga Santa Rita do Araguaia, em direção mais ou menos “Norte-Noroeste”, até encontrar as cabeceiras do rio Xingu”, no norte de Mato Grosso, os conselheiros debateram a necessidade de regulamentação do art. 154 da Carta de 1937, com o objetivo de garantir o reconhecimento das terras ocupadas por indígenas.<sup>204</sup> O engenheiro argumentava que já havia procedido a todos os trâmites legais para a abertura da estrada junto à Interventoria estadual e precisava, apenas, da licença do conselho para “o fim especial de poder penetrar em caráter permanente naquela região que é habitada por várias tribos indígenas”.<sup>205</sup>

Para Rondon, os maiores interessados no caso seriam os indígenas que viviam na região do Xingu, que tinham na “União, no conselho e no SPI seus representantes legais”. A tarefa, segundo o que argumentava, seria complexa naquela quadra. A situação que enfrentavam os indígenas brasileiros “em geral”, era difícil ante “as invasões de suas

---

<sup>202</sup> Ata da 13ª Reunião do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, 1945. BR\_RJMI\_CNPI-333-085-03, f. 135

<sup>203</sup> Ata da 13ª Reunião do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, 1945. BR\_RJMI\_CNPI-333-085-03, f. 135

<sup>204</sup> Ata da 16ª Reunião do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, 07 de outubro de 1943, BR\_MIRJ\_CNPI\_333-085\_01-f93

<sup>205</sup> Ata da 16ª Reunião do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, 07 de outubro de 1943, BR\_MIRJ\_CNPI\_333-085\_01-f91

terras e da defesa que se lhe devia fazer para realizar a garantia” determinada na constituição. Segundo o registro da ata da reunião, todos os conselheiros concordavam que deveriam ser conjugados esforços de todos “os amigos da causa do índio nessa garantia do território”, que conceituavam como “base e fundamento da própria vida de qualquer associação humana em todos os lugares e em todos os tempos”.<sup>206</sup>

Essa avaliação seria premente naquele momento, segundo o colegiado, em que “a terra e as riquezas nelas existentes” assanhavam “todas as cobiças” e, exatamente por isso, concentravam a atenção dos governantes, que teriam que “resolver, no país e alhures”, os problemas “políticos e econômicos” que viriam com os “inevitáveis transbordamentos humanos em enxurradas para as terras ainda desocupadas” no “próximo após guerra”.<sup>207</sup>

Para o presidente Rondon, o mais adequado seria, em matéria fundiária, considerar os povos indígenas “como pequenas nacionalidades com inteira soberania sobre suas terras”, “sob a proteção da grande nacionalidade brasileira”, algo que poderia se aproximar das reformas constitucionais promovidas pelo *Indian Reorganization Act*, que havia reconhecido a autonomia sobre suas práticas culturais, religiosas, e sobre o território aos povos originários nos Estados Unidos. Na visão do Marechal iniciativa similar havia sido ofertada por positivistas como Miguel Lemos e Teixeira Mendes ao governo provisório, no início da República, mas a ideia teria fracassado e só restaria naquela quadra a obrigação do Brasil assegurar aos indígenas “o restante das terras que ainda ocupam, com a posse concomitante das riquezas nelas existentes”, como já procedia “os Estados Unidos da América do Norte, depois de vários ensaios e vacilações” que tinham sido um “martírio” para os indígenas daquele país.<sup>208</sup> Todos esses registros da situação calamitosa estavam, de acordo com o Marechal, nas publicações dos serviços oficiais da América do Norte doadas ao conselho.

Heloísa Alberto Torres lembrava na ocasião que havia traduzido para o SPI grande parte de circulares, relatórios, leis e instruções que reparavam e garantiam aos indígenas “tanto as terras e propriedades que ainda” possuíam, como providenciando “a recuperação das que perderam pelos loteamentos, pelas parcerias, vendas e trocas” que

---

<sup>206</sup> Ata da 16ª Reunião do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, 07 de outubro de 1943, BR\_MIRJ\_CNPI\_333-085\_01-fl. 92

<sup>207</sup> Ata da 16ª Reunião do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, 07 de outubro de 1943, BR\_MIRJ\_CNPI\_333-085\_01-fl. 92

<sup>208</sup> Ata da 16ª Reunião do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, 07 de outubro de 1943, BR\_MIRJ\_CNPI\_333-085\_01-f92

deixaram os indígenas sem terra naquela República e decretavam sua “extinção pelo *desambientamento* e desagregação” e sugeria que as ideias ali contidas embasassem uma proposta de regulamentação do tema no Brasil.<sup>209</sup>

Segundo o Diretor do SPI, Coronel Vasconcelos, já estaria em andamento no Serviço a elaboração de um projeto de decreto-lei para regulamentar o art. 154 da Carta de 1937, visando dar solução a vários “impasses” sobre “a propriedade das terras indígenas”, não obstante a legislação existente. Para o Coronel, o auxílio do conselho seria fundamental para transformar esse anteprojeto em lei e a “questão da propriedade e integridade territorial” tornava-se de maior premência naquele momento “em que as terras devolutas nos estados, nos territórios ou no Brasil-Central” poderiam ser “entregues ao povoamento”, motivo pelo qual seria necessário resguardar “a terra habitada pelo índio” de ser doada, vendida, ou tratada como se devoluta fosse.<sup>210</sup>

O debate presente no CNPI tratava as terras dos índios como uma base territorial essencial para o desenvolvimento de sua vida como coletivo humano. A segurança desses territórios passaria pela resolução de “impasses” jurídicos quanto à propriedade dessas terras no Brasil e, ao invés de sinalizar a manutenção de acordos com os estados para constituir reservas de terras que seriam destinadas aos indígenas, os conselheiros discutiam modos de se resguardar o estoque fundiário em que habitavam os indígenas. Os argumentos gradativamente se transformariam de uma base moral para uma base científica ofertada pelos estudos sobre diversas sociedades agrárias no mundo.

Noutro plano, as políticas destinadas à colonização pelo governo acabaram impulsionando a gradativa transformação da estrutura agrária no país. O fim do Estado Novo, em 1945, não alterou essa situação, pelo contrário. Os governos estaduais deram continuidade ao processo acelerado de transferência de terras consideradas devolutas a particulares e os conselheiros do CNPI acompanhavam esse processo. Em setembro de 1944, Rondon declarava que uma das principais questões a se resolver era “a restituição, aos próprios índios, das terras por eles habitadas e que passaram à jurisdição dos estados, como terras devolutas, conforme disposições da Constituição de 1891”, um dos principais problemas a serem enfrentados pelo SPI.<sup>211</sup>

---

<sup>209</sup> Ata da 16ª Reunião do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, 07 de outubro de 1943, BR\_MIRJ\_CNPI\_333-085\_01-f93

<sup>210</sup> Ata da 16ª Reunião do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, 07 de outubro de 1943, BR\_MIRJ\_CNPI\_333-085\_01-f93

<sup>211</sup> Ata da 12ª Reunião do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, 21 de setembro de 1944, BR\_RJMI\_CNPI-333-085-02-f175.

Esse diagnóstico, que se tornou recorrente, reconhecia que uma efetiva proteção das terras que eram habitadas por coletivos indígenas passava por um rearranjo no regime de terras criado pelo federalismo brasileiro na Primeira República e por uma regulamentação que estipulasse critérios para o dispositivo constitucional que assegurava aos indígenas a posse das terras que ocupavam. Esse não seria um pensamento isolado dos órgãos indigenistas, mas se unia a um conjunto de disputas pelo controle da União na administração de uma perspectiva racional do espaço e da colonização, típica dos projetos desenvolvidos para o tema pelo Estado Novo.

Não era por acaso, portanto, que o Ministro da Justiça havia solicitado em 1943 ao diretor do SPI, então o advogado José Maria de Paula, a elaboração de um anteprojeto que regulamentasse o art. 154 da Carta de 1937, que havia sido objeto de um memorial, seguido do anteprojeto, que se achava “há mais de seis meses na Comissão de Negócios Estaduais”<sup>212</sup>, já que era medida que impactava o arranjo federativo sobre as terras consideradas devolutas, para as quais o entendimento jurídico predominante consolidava a soberania dos estados.

Por outro lado, para CNPI não seria possível ignorar as oscilações da política indigenista em outros países, em especial nos Estados Unidos, naquele período de intensas transformações sociais não apenas no Brasil. Frente às dificuldades para que os artigos constitucionais estabelecidos desde 1934 no Brasil consolidassem um escopo legal que garantisse meios e poder para que o SPI administrasse as terras ocupadas por indígenas, as discussões o conselho se valiam de soluções experimentadas pelos países que compunham o indigenismo interamericano e para as quais as proposições de John Collier seriam exemplares.

Quando John Collier pediu demissão do cargo de comissário do BIA, em 1945, a presidência do CNPI encaminhou uma carta ao ex-comissário externando preocupação com as diretrizes da política indigenista estadunidense. Em sua resposta, Collier demonstrava seu entusiasmo com a manifestação encaminhada pelo Conselho e solicitava informações sobre a proteção aos indígenas no Brasil para subsidiar um livro que estava a escrever. Na carta, o comissário ressaltava que seu parceiro Manuel Gamio, então presidente do Instituto Indigenista Interamericano, o havia relatado estar bastante satisfeito com a recente visita feita ao Brasil, em 1944, na qual havia sido recebido pelos

---

<sup>212</sup> Ata da 12ª Reunião do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, 21 de setembro de 1944, BR\_RJMI\_CNPI-333-085-02-f176.

conselheiros do CNPI e conhecido um pouco mais das políticas colocadas em prática no país.

Essa rede de ideias que circulavam em perspectiva transnacional possivelmente justifica a determinação de Rondon para que fossem colacionadas a carta com o pedido de demissão de Collier e a resposta do Presidente Roosevelt no relatório das atividades do Conselho em 1945. Após determinar a publicação, o General Rondon congratulou o conselheiro José Maria de Paula pelo seu estudo elaborado sobre o tema das *terras de índios*. Segundo o Marechal, os argumentos reunidos no livro recentemente publicado, certamente apoiariam os defensores da causa indígena, já que, naquele momento, para se “ressarcir” as terras dos indígenas, ainda seria necessária a cessão por cada estado. Resultado do esforço empreendido a partir da solicitação encaminhada pelo Ministro da Justiça, José Maria de Paula afirmava que o assunto das terras de índio inevitavelmente entraria em debate considerando as transformações sociais pelas quais o Brasil passava naquele momento.<sup>213</sup>

As transformações mencionadas pelo diretor eram resultado tanto das mudanças globais decorrentes do contexto do fim da guerra e da vitória dos aliados, quanto da política de autocolonização promovida pelo Brasil no período e algumas preocupações externadas pela antropóloga Heloísa Alberto Torres eram indicativas do papel que assumiria a antropologia no imediato pós-segunda Guerra Mundial. Em abril de 1943 a conselheira e Diretora do Museu Nacional, em audiência com o Presidente Getúlio Vargas em que, segundo ela, tratou de vários assuntos de interesse do Museu Nacional, externou ao presidente suas preocupações quanto à pauta indígena e ao papel da antropologia. Na ocasião, Heloísa informava que havia inaugurado um pequeno curso sobre etnografia indígena, com três alunos, e que pretendia que a iniciativa fosse ampliada. Segundo advertia ao presidente da República,

A situação que se apresentará ao nosso país quando a guerra terminar, em face das pesquisas de antropologia e outros estudos concernentes a populações de nível cultural primitivo. Por isso que na África e na Oceania estarão esses povos quase que inteiramente desaparecidos, ou pelo menos muito modificados do seu estado natural de cultura, pelo contato forçado com as forças armadas de ocupações, por transitórias que sejam, de suas terras e também pelo esforço de guerra, para que tanto estão contribuindo eles próprios. De outro lado, o número de antropologistas vem crescendo em virtude das exigências desses contatos exigidos pela guerra. Só em Washington o governo americano tem como auxiliares imediatos 100 antropólogos a quem cabe elaborar

---

<sup>213</sup> Ata da 7ª Reunião do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, 5 de julho de 1945, BR\_RJMI\_CNPI\_333\_085\_03

instruções sintéticas destinadas às forças expedicionárias sobre o tratamento dessas populações nativas, visando atenções e respeito a seus costumes (...) ora, uma vez terminado esse conflito todos os antropologistas ansiosos voltarão seus olhos para o Brasil, único ponto da terra cuja população primitiva ou grande parte, ainda estará intacta em seus costumes e estado de cultura, tornando-se assim um valioso e inigualável campo de estudos e pesquisas para os antropólogos. Sugeriu então o Sr. Presidente da República a necessidade de ser criada em nossa administração as carreiras de antropologistas e antropologista auxiliar, para o que S. Ex<sup>a</sup>. autorizou-a a elaborar o respectivo anteprojeto<sup>214</sup>

As palavras de Heloísa demonstravam, por um lado, o desenvolvimento da antropologia aplicada e sua utilização científica nos esforços de guerra, e, de outro, o estatuto que essa ciência ganharia nas décadas seguintes. Relacionadas no contexto do indigenismo continental, essas reflexões demonstravam a relevância que passava a ser atribuída aos esforços de uma antropologia aplicada ao Estado na gestão de povos e territórios, em um período de transição da política indigenista para bases modernas. Essas posições influenciaram os debates sobre os meios de assegurar terras ocupadas por indígenas nos anos seguintes e o delineamento tanto de uma compreensão sobre a ideia de posse indígena quanto da definição de uma categoria administrativa para designar espaços ocupados por esses coletivos humanos. Estavam na mesa e frente às transformações operadas no indigenismo no período propostas para disciplinar o tratamento das chamadas terras dos índios.

---

<sup>214</sup> Ata da 12ª Sessão do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, 29/07/1943. BR\_RJMI\_CNPI-333-085-01-f80.

## Capítulo II

### **A posse das terras ocupadas por indígenas na República de 1946: discussões legislativas, reduções de área e propostas de regulamentação**

O pedido efetuado pelo Ministro da Justiça para que o SPI apresentasse uma proposta destinada a regulamentar o dispositivo constitucional que assegurava aos indígenas a posse de suas terras ainda sob a vigência da Carta de 1937 nos indica que tanto a direção do órgão quanto o CNPI haviam conseguido pautar o governo sobre a necessidade de estabelecer um procedimento e definir critérios jurídicos para o reconhecimento dessas terras, o que era discutido há alguns anos pelo colegiado, inclusive a partir de exemplos transnacionais, como o norte americano.

A proposta do SPI e do Conselho se fundava no diagnóstico de que o dispositivo constitucional e a regulamentação definida pelo Decreto nº 5.484/1928 seriam insuficientes para garantir a atuação do órgão indigenista no reconhecimento e regularização dessas terras. Embora tenha sido apresentada no mesmo ano ao Ministério, a minuta ficou paralisada na comissão de assuntos estaduais da pasta e representava um desafio ao sistema federalista brasileiro, que assegurava o pleno domínio das terras consideradas devolutas aos estados.

O projeto foi delineado em um memorial e minuta de decreto elaborados pelo advogado paranaense e diretor do SPI José Maria de Paula, e tinha como objetivo definir procedimentos para o reconhecimento de terras ocupadas por indígenas e para a restituição de terras já reconhecidas pelos estados, mas que se encontravam invadidas por terceiros. Não tendo sido objeto de apreciação conclusiva pelo governo, ao que se sabe, a proposição foi publicada em forma de livro pelo Serviço de Informação Agrícola do Ministério da Agricultura e lançaria bases para as discussões que se seguiriam durante toda a República de 1946 e buscavam regulamentar o regime de posse estabelecido pela constituição.

Embora o Decreto nº. 5.484/1928 previsse que os governos estaduais promovessem a cessão gratuita ao domínio da União das terras devolutas que fossem pertencentes aos estados e se achassem ocupadas por indígenas, assim como das antigas aldeias extintas pela lei de 20 de outubro de 1887 e transferidas às províncias, não havia procedimentos delineados de modo claro para essa execução e, possivelmente, o máximo que o dispositivo constitucional garantiria seria a possibilidade de efetivar juridicamente uma negociação política.

Ao longo da década de 1930, com as sucessivas mudanças ministeriais, a redução do número de postos indígenas e sua capacidade orçamentária e operacional, é bastante provável que o SPI não estivesse em condições de promover uma mediação política eficaz sobre a criação de reservas indígenas por esse mecanismo. A sua baixa capacidade de ação nos territórios também poderia contribuir para a criação de novas situações fundiárias locais, já que o período era marcado pelo avanço da fronteira de colonização.

É relevante notar que desde o início dos anos 1940, ao mesmo tempo em que o regime do Estado Novo promovia sua campanha de incentivo à ocupação do oeste brasileiro, também buscava dirigi-la por uma política fundiária centrífuga, sobretudo nas regiões de fronteira nacional, com a criação de colônias agrícolas em áreas estratégicas, a regulamentação da faixa de fronteira nacional e a criação de territórios federais, como os de Iguaçu e Ponta Porã, na faixa de fronteira Centro-Sul do país. A ideia de finalmente efetivar a cessão para União de áreas ocupadas por indígenas certamente seria vista com bons olhos pelo regime, mas nem tanto pelos interesses representados no parlamento nacional após a transição política efetivada com a aprovação da Constituição de 1946.

A questão das terras de posse indígena foi discutida na Assembleia Nacional Constituinte de 1946, que tinha como desafio redemocratizar o país e lançar bases para uma estrutura democrática ao romper com a legalidade autoritária do Estado Novo. Apenas dois anos depois do texto aprovado, uma proposta de regulamentação seria enviada à Câmara dos Deputados pela bancada paranaense. Fundada em um acordo celebrado entre o Ministério da Agricultura e o governo do Estado do Paraná para reestruturação dos postos indígenas, a proposição em nada se assemelhava às iniciativas de regulamentação do SPI.

As divergências entre duas posições principais acerca do reconhecimento, domínio e demarcação das terras dos índios marcariam o debate durante o período democrático em 1946 em diferentes escalas: seja nos legislativos estaduais ou no federal, na diretoria do SPI, em suas unidades regionais ou nos governos estaduais, algumas posições pareciam se repetir e lançar desafios para uma solução ao tema, permeado por diferentes interesses políticos.

No presente capítulo, analisaremos os principais argumentos das propostas capitaneadas pela diretoria do SPI e pelo CNPI, como essas ideias foram recebidas e como a posse indígena foi tratada no processo constituinte de 1946. Após, serão analisados os principais debates sobre a possibilidade de redução das terras dos índios no período, com

destaque para o caso do acordo celebrado com o Estado do Paraná, e a proposta de regulamentação encaminhada pela bancada do Estado à Câmara, objeto de um substitutivo elaborado pelo SPI e remetido ao Senado, que tramitou até 1967, quando foi arquivado. Esses debates permeavam o caso da redução das terras dos Kadiwéu, e o litígio que se seguiria até uma definição sobre o tema.

### **2.1. A proposta do SPI para regulamentação das *terras dos índios* em 1943**

Os desafios impostos aos dois órgãos indigenistas para a gestão fundiária das terras ocupadas por indígenas revelavam a necessidade de construção de uma categoria administrativa que representasse e traduzisse não apenas a posse, mas o próprio conceito do que seriam as terras ocupadas ou cedidas aos indígenas. Em outras palavras, um conceito administrativo que forjasse uma aparente “unidade territorial definida juridicamente e criada por meio de procedimentos administrativos”, que reservaria um espaço geográfico para o uso de um determinado grupo humano.<sup>215</sup>

Como demonstrado por Maria Lucia Menezes, até a década de 1950 não existia uma definição sobre a propriedade das terras habitadas por indígenas e até a compreensão quanto ao seu regime jurídico era nebulosa, com a indefinição se tratar-se-ia de um regime de posse ou de propriedade, se seriam terras públicas ou devolutas, se pertencentes à União ou aos estados e se poderia se aplicar o regime de direito privado sobre essas áreas. Na medida em que o processo de colonização se acelerava e o mercado de terras se tornava mais complexo e, sobretudo, valorizado, essas indefinições passaram a gerar situações bastante polêmicas.<sup>216</sup>

O fato é que, no período, inexistiria um processo de discriminação das terras indígenas de outras categorias fundiárias, como as terras devolutas, e historicamente no Brasil as categorias de terras públicas e terras devolutas eram utilizadas como sinônimos, embora terra pública fosse mais abrangente, já que incluía as devolutas.<sup>217</sup> Atualmente, seria simples distinguir terras públicas de áreas apenas devolutas, já que existe extensa legislação que define categorias para as terras públicas destinadas a algum uso ou função específica, situação bastante diversa da verificada na década de 1950.

De acordo com Lucy Linhares, a ideia de que as terras dos índios, como denominadas no período, seriam devolutas tinha raízes históricas nas definições

---

<sup>215</sup> OLIVEIRA, 2012, p. 370.

<sup>216</sup> MENEZES, 1999, p. 115.

<sup>217</sup> LINHARES, 1998, p. 125.

atribuídas pela Lei de Terras de 1850, visto que a norma estabelecia que seriam reservadas das terras devolutas áreas para concessão aos indígenas.<sup>218</sup> A decorrência lógica desse regime era que as terras dos indígenas seriam reservadas em terras antes consideradas devolutas, que seriam ou as consideradas vazias ou as cuja ocupação não havia sido legitimada pelo poder público, de modo distinto de outras ocupações particulares, cuja lei facultava ao poder público a legitimação.<sup>219</sup>

Assim, de modo distinto das terras devolutas, cujo conceito se afirmaria por exclusão e dependeria de ação discriminatória que as separassem do domínio privado ou de outras categorias de uso público, as terras dos índios se definiriam por afirmação. No entanto, as definições e condições dessa afirmação no período eram bastante porosas e praticamente impossibilitavam a regularização dominial dessas áreas, como definia o Decreto nº 5.484/1928.<sup>220</sup>

O SPI havia proposto em seu regimento de 1936 a definição de uma categoria administrativa para as áreas ocupadas e reservadas aos indígenas, as chamadas *terras dos índios*. No entanto, inexistia uma formulação jurídica que fundamentasse a existência e definição dessa categoria como decorrência do dispositivo constitucional que assegurava a posse das terras ocupadas por esses povos, o que o advogado José Maria de Paula buscava estabelecer em seu memorial, com recurso à história do direito sobre o regime fundiário do país.

Em sua argumentação, Paula definia quatro regimes da propriedade na história fundiária brasileira: o das doações ou sesmarias; o das posses; o da Lei de Terras de 1850; e o do sistema republicano. A âncora que o Diretor usaria para justificar sua definição e procedimentos sobre as *terras dos índios* era o problema da formação dos latifúndios, aproximando-se das recomendações dirigidas aos Estados quando do primeiro congresso indigenista interamericano, realizado em Pátzcuaro anos antes.

Seu objetivo era analisar o “fundamento jurídico do *direito de propriedade do índio brasileiro* sobre as terras por ele *originariamente possuídas*”<sup>221</sup>. Os termos

---

<sup>218</sup> LINHARES, 1998, p. 129. BRASIL. Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, art. 12: Art. 12. O Governo reservará das terras devolutas as que julgar necessárias: 1º, para a colonização dos indígenas; 2º, para a fundação de povoações, abertura de estradas, e quaesquer outras servidões, e assento de estabelecimentos publicos: 3º, para a construção naval.

<sup>219</sup> O art. 5 da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 previa as circunstâncias de legitimação de posses em terras públicas, regras em geral consignadas nas legislações estaduais sobre o tema no período republicano.

<sup>220</sup> Segundo Linhares (1998), a categoria de terra indígena só seria estabelecida com a edição da Lei nº 6.001/1973, o estatuto do índio, o que definiu parâmetros para uma discriminação afirmativa dessas áreas das demais terras públicas. Sobre o tema, ver também Cavalcante, 2016.

<sup>221</sup> PAULA, 1945, p. 8

utilizados pelo Diretor do SPI trariam duas questões: a primeira, a possibilidade de se cogitar um direito de propriedade atribuído aos índios, e a segunda, um qualificativo utilizado para designar essas terras como originariamente possuídas.

Como visto no capítulo anterior, a interpretação jurídica dominante sobre o “direito de exceção” que definia a cidadania indígena, sua posição na comunidade política brasileira e a tutela da União acreditava na impossibilidade de atribuição de direitos de propriedade a esses sujeitos em função de sua relativa incapacidade, o que tornaria possível apenas o respeito à posse exercida por esses coletivos.

Ao fundamentar sua reconstrução histórica das concessões de sesmarias nas análises promovidas por Ruy Cirne Lima anos antes, que localizariam o instituto lusitano como um dos responsáveis pela formação de latifúndios no país,<sup>222</sup> o diretor também partia de um “conceito clássico de propriedade”, segundo o qual constituía-se “a propriedade plena pela integração na mesma pessoa, das faculdades de usar, fruir e dispor de uma coisa, e de reavê-la de quem injustamente a possui”, para analisar os direitos dos indígenas<sup>223</sup>. Dessa forma, discutir a possibilidade de uma propriedade indígena pressupunha afirmar um modelo sobre a própria capacidade civil desses sujeitos, pedra angular do então chamado “direito de propriedade do índio”, inclusive “às terras, em face da conquista do seu território”.<sup>224</sup>

A solução encontrada por Paula para defender um direito de propriedade dos indígenas, considerados relativamente incapazes, passava pela definição de propriedade de León Duguit, em *Droit Constitutionnel*<sup>225</sup>, que seria “o poder, que tem o indivíduo, que de fato se acha numa dada situação econômica, de cumprir *livremente* o papel social que lhe incumbe, dada sua situação especial”.<sup>226</sup> Baseado nesta definição, concluía que “ocorre, então, naturalmente, o exame da questão da liberdade do índio brasileiro, paralelamente ao da sua propriedade territorial, como elementos correlativos do mesmo

---

<sup>222</sup> LIMA, Ruy Cirne. *Terras Devolutas*. Porto Alegre: Globo, 1935.

<sup>223</sup> PAULA, 1945, p. 7

<sup>224</sup> *Idem*

<sup>225</sup> Grande especialista e fundador do direito público na França a partir da noção de serviço público e função social, que influenciou, de acordo com alguns especialistas, adoção da função social da propriedade nas constituições brasileiras pós 1930. De acordo com Gustavo Zatelli, diferente do início do século XX, nos anos 1950 a autoridade de Duguit já estaria consolidada no meio jurídico brasileiro, sobretudo no que se refere ao direito administrativo. Sua influência na teoria da função social para a propriedade possivelmente residia no fato de que, para Duguit, o fundamento do direito residiria na solidariedade social, segundo a qual os governantes teriam o dever de assistência aos desprovidos e satisfação de suas necessidades coletivas. Cf: CORREA, 2022, pp. 111-127. Não era sem razão, portanto, que Paula partisse exatamente da definição de propriedade proposta pelo autor.

<sup>226</sup> PAULA, 1945, p. 8.

problema”.<sup>227</sup> Estariam os indígenas impedidos de, por si só, representarem seus direitos de propriedade, à época já considerado fundamental ao pleno gozo da cidadania. No entanto, seu pertencimento com relação à terra levaria o diretor a concluir pela existência de um direito de propriedade do índio, a ser defendido, administrado e representado pela União, na função de tutora oficial.

É relevante que José Maria de Paula se valesse dos ensinamentos de Duguit para a discussão entre capacidade e propriedade, já que o grande constitucionalista francês influenciara o desenho institucional do que foi adotado no Brasil como função social da propriedade, relevante, futuramente, para os debates jurídicos e opções constituintes em torno da reforma agrária e dos poderes de intervenção estatal na propriedade privada, como nos casos de desapropriação por interesse público, uma das modalidades que Paula propunha para o reconhecimento das “terras de índio”, como se verá a seguir.

Sua proposta se inseria em um projeto de Estado Interventor, ligado ao realismo jurídico, fenômeno próximo dos modelos que se verificavam nas “nações desenvolvidas”, em clara referência às políticas do *New Deal* promovido pela gestão do presidente Roosevelt, nos Estados Unidos. O próprio redator da constituição de 1937, Francisco Campos, ao qual Paula evocava e tecia elogios no memorial, defendia a necessidade da técnica e celeridade para elaboração de normativos e, em razão dessas não serem características do Legislativo, entendia que deveriam as regulamentações permanecerem a cargo do Executivo. Para Campos, naquela quadra a lei havia perdido seu caráter essencialmente político e passava a depender da técnica para dar conta da complexidade do mundo moderno<sup>228</sup>.

Para o diretor do SPI a “Lei básica” na qual se assentava o “fundamento do domínio dos índios sobre as terras por eles possuídas desde tempos imemoriais” era o Alvará de 1º de Abril de 1680.<sup>229</sup> Segundo ele, ancorado nas conferências promovidas pelo jurisconsulto e posteriormente ministro do Supremo Tribunal Federal João Mendes Junior em 1902, enquanto possuidores originários que eram, o fato da conquista dos territórios dos povos indígenas, “acarretando o esbulho da sua posse”, não teria alterado, “em sua essência, a relação jurídica existente entre o indígena como possuidor e a terra como coisa possuída”. Dessa forma, o diretor recorria ao conceito de *indigenato*, para

---

<sup>227</sup> PAULA, 1945, p. 8.

<sup>228</sup> Sobre a técnica defendida por Campos, cf. PINTO, 2022, SEELAENDER, 2013 e PAULA, 2020, p. 207-208.

<sup>229</sup> PAULA, 1945, p. 12

justificar o *vínculo possessório* dos indígenas com suas terras, como alegava ter sido consagrado na Constituição de 1934, além de justificar a manutenção desse vínculo mesmo nos casos de invasões nessas terras.

Assim, Paula afirmava que naquele estado atual da civilização, admitir como legítimo o argumento de que os direitos originários das comunidades indígenas haviam se perdido pela conquista e invasão de suas terras seria *sancionar o direito da força em detrimento da força do direito*; e, implicitamente, “justificar a opressão e a espoliação do fraco pelo forte, pela razão da força”, como pretenderiam “certas ideologias agressivas, contra as quais, na época atual, se *levantam as nações conscientes dos deveres de justiça e de solidariedade humana*.”<sup>230</sup> Nessa moldura argumentativa, o próprio indigenato justificaria a manutenção e existência de um direito de propriedade congênito ao indígena, a ser representado pelo órgão tutor.

Essa perspectiva buscava superar o paradoxo entre a condição jurídica de índio e a existência de um direito de propriedade indígena. O memorial também buscava definir uma compreensão sobre o tratamento atribuído às categorias do direito colonial a partir de sua recepção no direito civil republicano. Assim, definia a posse como um costume abarcado pela provisão legal de 14 de março de 1822, que determinava “que se procedesse as medições e demarcações das sesmarias, sem prejudicar quaisquer *possuidores* que tivessem efetivas culturas no terreno, porquanto *eles deviam ser conservados nas suas posses*”, bastando como título as ordens reais para que as mesmas posses prevalecessem nas sesmarias posteriormente concedidas.<sup>231</sup> Segundo o autor, “confirmava-se, portanto, tão somente pelo fato da existência de cultura efetiva, a posse da terra ocupada em favor do possessor, consagrando-se, assim, a legitimidade desse costume, geralmente admitido como capaz de gerar domínio”.<sup>232</sup>

Logo, Paula centrava-se em dois pilares em sua análise: um seria a teoria do indigenato de João Mendes Junior e o caráter dos direitos originários e, outro, a legitimidade das posses indígenas para geração de domínio, como ato-fato irradiador de um domínio indígena que, segundo sua argumentação, não poderia ter sido desconsiderado nos processos de legitimação de posses e alienação de terras públicas ao

---

<sup>230</sup> PAULA, 1945, p. 12

<sup>231</sup> PAULA, 1945, p. 19

<sup>232</sup> PAULA, 1945, p. 20. É relevante notar que entre 1822 e 1850 inexistiu no país um regime fundiário específico, embora houvesse sido extinto o regime de sesmarias, e a posse figurava como instrumento para a ocupação territorial, posteriormente legitimado como irradiador de domínio pela Lei de Terras. Ver: MOTTA, 2009.

longo do século XIX, inclusive à luz do que era prescrito pela Lei nº 601 de 18 de setembro de 1950 e pelo Decreto nº 1318, de 30 de janeiro de 1854, que a regulamentou. Observa-se, portanto, que o foco de sua argumentação seria, naquele momento, a restituição das *terras de índios* já então ocupadas por terceiros ou tituladas pelos estados da federação.

Para tanto, Paula relembrava que o Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, em seus artigos 72 a 75, determinava a reserva de terras para a colonização e estabelecimento de aldeamentos indígenas, que deveriam ser informados, após medição, aos Diretores-Gerais de terras públicas das províncias. Essas terras, conforme o citado decreto, não poderiam ser alienadas enquanto não fossem concedidas ao pleno gozo das comunidades indígenas, o que na perspectiva evolucionista do período, ocorreria a partir de sua civilização. Segundo argumentava, esse regime jurídico estabelecido pela Lei de Terras havia sido replicado pelos códigos de terras estaduais durante a República, sobretudo no que se referia aos critérios para revalidação e legitimação de posses.

No entanto, desde o estabelecimento do Código Civil de 1916 o processo de discriminação das terras públicas das consideradas particulares não poderia ser realizado a partir dessas regras, mas apenas em processo judicial contencioso. Por isso não mais caberia a revalidação e legitimação de posses pelos estados, mas apenas o recurso à atividade judiciária, por meio de ações discriminatórias. Além disso, o advogado ressaltava o art. 550 do Código Civil, que instituía a figura da aquisição de domínio declarada pela via judicial para a comprovação de ocupação de uma área por trinta anos sem oposição.

Desse argumento derivava a conclusão de que os sesmeiros, concessionários do governo ou simples posseiros que não haviam regularizado suas ocupações visando aquisição de domínio pelo regime da Lei de Terras não mais o poderiam fazer e permaneceriam, assim, em situação pró-indiviso com o Estado, que só poderia ser superada por ação judicial competente, invocando-se a seu favor a prescrição aquisitiva regulada pelos art. 550 a 553 do Código Civil, mediante o rito estabelecido pelos art. 454 a 456 do Código de Processo Civil estabelecido pelo Estado Novo, em 1939, que disciplinavam o instituto do usucapião.<sup>233</sup>

No entanto, na condição de primitivos senhores, conforme reconhecido por diversos alvarás coloniais, as posses indígenas não careceriam dessa exigência de

---

<sup>233</sup> PAULA, 1945, p. 53. O Código de Processo Civil foi estabelecido pelo Decreto-Lei nº 1608, de 18 de setembro de 1939.

legitimação, já que configurariam título imediato de domínio e seriam originariamente reservadas, e não devolutas, nos termos definidos por João Mendes Junior em 1902. Assim, argumentava que as terras ocupadas ou possuídas por indígenas eram de sua “propriedade particular”, a título legítimo,<sup>234</sup> embora a inexistência de regularização fundiária dessas áreas historicamente funcionasse como mecanismo primeiro de, no mundo dos fatos possessórios, possibilitar a titulação de parte dessas terras ou sua integralidade a particulares.

A principal decorrência desses equívocos e indefinições jurídicas segundo José Maria de Paula seria a incorporação indevida pelos estados das *terras dos índios* ao considerá-las como devolutas. Em sua argumentação, caberia ao Estado Novo propor uma solução definitiva a essa “magna e secular questão, a mais importante do problema indígena brasileiro”.<sup>235</sup> Apesar de toda a legislação existente, ainda não haveria uma declaração de direito “em lei precisa e imperativa, do que se entende por terras de índio” e que “fortemente” protegesse essas áreas de serem esbulhadas.<sup>236</sup> Para propor essas medidas julgadas necessárias pelo SPI para a garantia do mandamento exposto no artigo 154 da Carta de 1937, Paula tirava algumas conclusões em seu memorial.

A primeira delas era que os indígenas seriam detentores de um “patrimônio territorial” que deveria ser assegurado enquanto sua legítima propriedade “com exclusão de qualquer participação alheia, seja de caráter particular ou governamental”.<sup>237</sup> O advogado citava que essa propriedade teria seu fundamento em uma posse imemorial e se valia de definições estabelecidas pela Suprema Corte dos Estados Unidos:<sup>238</sup>

Posse imemorial reconhecida e consagrada em nosso país pela legislação de todos os tempos, e na de países de civilização modelar, como a dos Estados Unidos da América do Norte, como se verifica pelo fato recente, da sua Corte Suprema, o mais alto Tribunal de Justiça da

---

<sup>234</sup> PAULA, 1945, p. 73.

<sup>235</sup> PAULA, 1945, p. 68

<sup>236</sup> PAULA, 1945, p. 78

<sup>237</sup> Todas as citações a seguir se encontram em PAULA, 1945, pp. 77-79.

<sup>238</sup> Aqui é fundamental explorar a distinção entre posse imemorial e posse originária, enquanto fundamento essencial para o reconhecimento do direito de propriedade indígena de um modo comparado no indigenismo interamericano. Anota-se que a Constituição de 1988, assim como a Convenção nº 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário, trataram a posse indígena como ocupação tradicional, que se vincula ao modo como esses povos se relacionam com seus territórios e se distingue de circunstâncias estritamente temporais. Sobre a questão, conferir: ALMEIDA, 2012, pp. 375-391. Como afirma Deborah Duprat, há “equivalência entre os significados dos termos *terras tradicionalmente ocupadas*, como consta na Constituição brasileira, e *territórios*, como concebido na Convenção n. 169, da oit, pois em ambos os casos a proteção jurídica não se limita ao espaço geográfico da ocupação, alcançando todo o ambiente de que se faz uso tradicional e, inclusive, sua potencialidade de abrigar gerações futuras (...) A tradição, ao contrário da imemorialidade, sofre os influxos do tempo, ou seja, vê o passado com os olhados voltados para o presente, atualizando-se de modo permanente”. DUPRAT, 2012, pp. 392-294. Para uma observação do conceito de terra tradicionalmente ocupada, também conferir: SOUZA FILHO, 2021, pp. 121-124.

nação “ter apoiado os direitos dos índios da tribo Hualapai do Arizona, num pleito que despertou muito interesse, baseando-se em que ditos índios haviam ocupado as suas terras desde tempos imemoriais”.<sup>239</sup>

A ideia de uma posse imemorial que justificaria a defesa de um direito congênito do indígena à terra que ocupava era uma inovação habilmente ancorada pelo advogado em um precedente da Suprema Corte dos Estados Unidos que lhe era contemporâneo e havia repercutido em várias regiões do mundo onde, naquele momento, ainda se discutiam modos de assegurar as terras ocupadas por indígenas.

Na documentação pesquisada, é o primeiro momento em que surge o termo posse imemorial como um argumento para a definição das terras ocupadas por indígenas. Segundo Christian McMillen, o caso *United States vs. Santa Fé Pacific Railroad Company*, que discutia o direito territorial do povo Hualapai e foi julgado em 1941, representou um marco na jurisprudência da Suprema Corte americana para o reconhecimento dos territórios indígenas por definir os meios probatórios da ocupação indígena fundados em suas histórias e consolidar uma nova maneira de pensar os povos originários, suas propriedades e seu passado, sobretudo para povos que não se encaixavam no modelo de sedentarismo moderno, mas que mantinham uma relação de pertencimento simbólico e congênito com seus territórios.

De acordo com McMillen, até o início do século XX as próprias noções indígenas sobre seu passado, propriedade e territórios não eram consideradas pelos tribunais, como se nota do caso *Lone Wolf vs. Hitchcock* (1903), no qual a Suprema Corte norte-americana reconheceu plenos poderes ao congresso para legislar sobre as terras dos indígenas e seu parcelamento em lotes privados. Para o pesquisador, o caso Hualapai remodelou a escrita da história indígena, afirmou a etnohistória e inaugurou uma era internacional de reivindicações indígenas, com repercussões na jurisprudência das supremas cortes do Canadá e Austrália já nos anos 1990.<sup>240</sup>

O caso discutia a instalação de uma ferrovia e privatização das nascentes de água no território Hualapai, que havia sido reconhecido parcialmente como uma reserva em 1883 pelo governo dos Estados Unidos e chegou à Suprema Corte daquele país a partir de petição promovida pelo Bureau of Indians Affairs.<sup>241</sup> Em um esforço de comprovação

---

<sup>239</sup> PAULA, 1945, p. 77. Sobre a questão da imemorialidade, conferir a pesquisa de Christian W. McMillen sobre o caso Hualapai (*United States x Santa Fé Par. R. Co.*, 1941) MCMILLEN, 2007. Paula citava a monografia de Alan G. Harper, elaborada em 1941 sobre a situação dos indígenas norte americanos. HARPER, 1943.

<sup>240</sup> MCMILLEN, 2007.

<sup>241</sup> MCMILLEN, 2007, p. 13-14.

etnohistórica da ocupação e das relações daquele povo com seu território, a ação visava frear o esbulho imposto pela companhia e afirmar os direitos de propriedade dos indígenas sobre as terras.

Vale lembrar que a litigância refletia uma das estratégias promovidas pela gestão de John Collier à frente do BIA para a restituição de terras ocupadas pelos indígenas. Até os anos 1930, apesar de inúmeros casos que discutiam os títulos de propriedade indígenas chegarem à Suprema Corte dos Estados Unidos, existiam muito poucos advogados que conheciam o tema, já que os direitos indígenas, que começavam a ser discutidos em uma série de outros países, ainda não consistiam propriamente um campo de investigação jurídica.<sup>242</sup> Assim, não havia uma compreensão sobre o direito de propriedade dos indígenas e, tampouco, sobre os meios de prova de sua posse que possibilitasse um diálogo frente a títulos de propriedade não indígenas.

No julgamento do caso Hualapai a Suprema Corte americana entendeu que seria necessário proteger os direitos de propriedade indígena porque a lei civil havia isolado esses povos com o passar do tempo e que a controvérsia deveria ser resolvida como qualquer questão de fato, admitindo-se os meios de prova indígenas como válidos, o que McMillen denominou como a primeira grande decisão do século XX sobre os direitos indígenas à terra.<sup>243</sup> Possivelmente por isso, o caso era também considerado relevante para as estratégias pensadas pelo indigenismo brasileiro para a devolução das terras usurpadas dos indígenas.

Ao se valer desse expressivo caso, contemporâneo às suas proposições e inovador para o tratamento do direito dos povos indígenas aos seus territórios, Paula defendia que desde o tempo da colonização assistiria a esses povos o *jus possessionis*, na figura de um direito congênito à terra, para o qual o reconhecimento da Coroa Portuguesa seria estampado no Alvará Régio de 1680 que, confirmado pela Lei de 6 de junho de 1741, havia consagrado o reconhecimento dos indígenas como primários e naturais senhores de suas terras. A esse *jus possessionis* imanente à posse indígena adicionava-se o *jus possidendi*, integrando os elementos essenciais à propriedade plena dos indígenas aos seus territórios, o que em sua observação e em decorrência da tutela estabelecida pela União, passaria ao seu patrimônio e administração.

---

<sup>242</sup> MCMILLEN, 2007, p. 87.

<sup>243</sup> MCMILLEN, 2007, p. 165.

A afirmação da administração dessas terras pela União, assim, se justificaria enquanto medida protetiva, pela tutela, e não pela possibilidade de dispor unilateralmente dessas áreas e se justificaria para:

- 1) que se legalizem convenientemente as posses das terras atualmente ocupadas;
- 2) para que sejam confirmadas as concessões de terras a eles feitas em virtude da legislação anterior; (sobretudo imperial)
- 3) para que seja promovida, pelos meios adequados a restituição dos terrenos que, aos índios tenham sido usurpados;
- 4) para que ao Ministério da Agricultura sejam cedidas as terras devolutas, que forem julgadas necessárias à localização de índios, ou aos estabelecimentos do Serviço de Proteção aos Índios;
- 5) para evitar a invasão e usurpação de terras de índios, por civilizados;
- 6) para que sejam devidamente medidas e demarcadas as terras dos índios.<sup>244</sup>

A proposta de uma lei “precisa e imperativa”, assim, tinha como objetivo a manutenção dos povos indígenas em suas terras “quando em seu gozo efetivo, ou nela imitado ou reintegrado quando da mesma esbulhado, com toda a força da proteção possessória” a partir da definição de um “rito processual sumaríssimo, capaz de evitar delongas e procrastinações a que dão lugar as infundáveis formalidades da legislação comum”.<sup>245</sup> O projeto previa que seria considerada nula e de nenhum efeito qualquer concessão ou transação realizada pelos governos estaduais em terras ocupadas por indígenas, embora mantivesse em certa medida a indefinição dominial dessas terras, já que apesar de questionar o equívoco dos estados em considerá-las devolutas, mantinha o mecanismo de cessão de áreas à União pelos entes federados para o reconhecimento desses territórios. O entendimento representaria uma contradição lógica, mas, ao mesmo tempo, se enquadraria perfeitamente no federalismo brasileiro, que delimitava a autonomia dos estados sobre as terras devolutas.

Além disso, o estudo deixava claro que não se poderia tomar como parâmetro para o estabelecimento de reservas indígenas em “terras devolutas” glebas a serem divididas em lotes “destinados a família ou indivíduos indígenas”, como se procederia em relação ao colono estrangeiro, “e nem estimar a extensão de tais reservas, proporcionalmente ao número dessas famílias, tomando como padrão a gleba do lote colonial”. O advogado advertia que não faltaria quem, naquele momento histórico, entendesse que seria válida a divisão das terras dos índios em lotes, apesar desses povos manterem a postura de uso

---

<sup>244</sup> PAULA, 1945, p. 77-78.

<sup>245</sup> PAULA, 1945, p. 78.

coletivo da terra em suas organizações sociais.<sup>246</sup> Como veremos adiante, essas ideias permearam vários casos de redução de terras reconhecidas aos indígenas no Sul do país e também se encontravam presentes nas justificativas do Estado do Mato Grosso no caso Kadiwéu. Era um argumento que compunha o cenário político do país sobre o tema.

O diagnóstico elaborado pela direção do SPI, então, identificava a seguinte situação fática em que se encontravam as terras de posse indígena no período, para as quais propunha diferentes mecanismos de regularização dominial: (i) as terras que haviam sido doadas ou concedidas a qualquer tempo ou título aos indígenas; (ii) terras que haviam sido consideradas devolutas pelos estados, mas os indígenas se encontravam nelas estabelecidos; (iii) terras particulares nas quais os indígenas estavam estabelecidos de modo contínuo por tempo superior a vinte anos e sem oposição; (iv) terras em que os indígenas haviam sido desalojados e; (v) terras em que os indígenas se encontravam isolados, em vasto território e vivendo a partir de seus próprios meios culturais.

Na primeira situação, caberia apenas a discriminação dessas áreas mediante medição e demarcação, preferencialmente por meios amigáveis e, caso não fosse possível, por via judicial. No caso de haver pessoas não indígenas ocupando essas áreas e se essa ocupação não fosse considerada prejudicial aos indígenas, seria facultada sua permanência mediante um sistema de aforamento perpétuo estabelecido pela proposta de decreto.

No segundo caso, caberia aos estados a cessão dessas terras e as que fossem julgadas necessárias pelo SPI para a adequada reprodução dos povos envolvidos. Essas áreas passariam, então, a constituir o “patrimônio indígena”, a ser administrado pela União. Se inseriam nessa modalidade as terras já concedidas pelos estados aos indígenas, que passariam a integrar, de acordo com a proposta, o dito patrimônio indígena. Quanto ao terceiro caso, das terras particulares, portanto já alienadas a terceiros pelos estados, se aplicaria a mesma sistemática, com o reconhecimento da posse indígena na área julgada necessária pelo SPI, mas a proposta instituía um mecanismo de compensação fundiária a ser ofertado pelos estados aos detentores de títulos de propriedade emitidos sobre essas áreas, em geral, pela disponibilização de outras terras.

A proposta caracterizava, portanto, um domínio indígena que se originaria no exercício da posse e deveria justificar o válido destaque de terras do patrimônio estadual. O entendimento representava uma distinção com relação às normativas vigentes, que não

---

<sup>246</sup> PAULA, 1945, p. 80

tratavam da situação dominial dessas áreas ou compreendiam a impossibilidade de aquisição da propriedade por indígenas tutelados. As medidas a serem adotadas no terceiro caso, por outro lado, representavam a reversão de titulação privada pelos estados de terras ocupadas por indígenas que ainda não teriam sido objeto de exploração comercial por terceiros.

Já com relação aos casos de esbulho, a proposta entendia que deveria ser promovido o retorno dos indígenas à área, a ser reconhecida como propriedade indígena. Quando a ocupação indígena fosse comprovada em áreas já tituladas a particulares pelos estados em tempo inferior a vinte anos, caberia acordo amigável com os proprietários e a destinação de nova área em compensação e, quando impossível uma resolução amigável, o SPI deveria promover a desapropriação do imóvel por utilidade pública, o que ensejaria o pagamento de indenização prévia aos particulares de acordo com a constituição.

O mecanismo de desapropriação instituído para o caso de terras particulares era proposto em caráter especial, facultado pelo Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que havia estabelecido as hipóteses para desapropriação por utilidade pública e mecanismos para indenização. Por outro lado, no caso de as terras ocupadas ou reconhecidas aos povos indígenas serem demarcadas por ação judicial em nome de particulares, mesmo sendo competente ação rescisória, o advogado propunha, ante às dificuldades operacionais de se promover inúmeras ações e à alegada morosidade do sistema de justiça, o ingresso com ação declaratória de domínio indígena em razão da prescrição aquisitiva de vinte anos.

No quinto caso, que se referia sobretudo ao resguardo de situações futuras frente a expansão da fronteira de colonização, caberia imediatamente o estabelecimento de uma reserva, mediante a interdição da área para o trânsito e exploração de agentes privados em toda a extensão utilizada e percorrida pelos grupos indígenas, em geral em situação de perambulação. Após a “pacificação” do povo e estabelecimento de postos indígenas, caberia a medição e demarcação da área, que passaria a integrar o patrimônio indígena.<sup>247</sup>

A proposta ainda salientava as dificuldades de comprovação documental sobre a legitimidade do domínio ou posse das comunidades indígenas, como enfrentado pela Suprema Corte dos Estados Unidos no caso Hualapai. O projeto previa, então, a adoção

---

<sup>247</sup> A proposta estabelecida para o quinto caso guarda similaridades com o mecanismo ainda hoje praticado para a proteção de povos indígenas isolados, que consiste na interdição de áreas pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas. No entanto, uma postura diametralmente oposta, que se dará apenas a partir de 1988, consiste na política de não contato com essas populações, como forma de proteger sua integridade e sobrevivência. Para uma abordagem dessa política, conferir. AMORIM, 2017, 19–39.

da prova testemunhal nesses casos como meio probatório adequado e se valia do precedente americano. Além disso, propunha um rito sumaríssimo para essas causas, por considerar que a morosidade judicial ou administrativa ensejava a ocupação irregular dos territórios ocupados por indígenas e consolidava circunstâncias de fato de difícil reparação.

A minuta de decreto mantinha, no entanto, uma situação de confusão com relação à dominialidade dessas terras. Ao mesmo tempo em que se recorria à figura da cessão das áreas à União, as terras dos índios seriam caracterizadas como de propriedade plena desses povos, sob cláusula de inalienabilidade, a serem administradas pelo SPI. Essa tensão ficava clara quando o advogado definia a utilização do instituto da desapropriação por utilidade pública para o reconhecimento de algumas situações. De acordo com Paula, poderiam existir alegações de que as áreas desapropriadas em nome da União não poderiam ser revertidas ao patrimônio indígena, por “serem inalienáveis os bens dessa classe”. A situação, no entanto, estaria superada sob o argumento de que as terras dos indígenas também seriam tratadas como inalienáveis em sua proposta de regulamentação e, portanto, se aproximariam do regime jurídico dos bens públicos. No entanto, a discussão demonstrava que, em seu raciocínio, ainda não estaria plenamente acomodada a dominialidade dessas áreas.

É relevante abordar, por fim, a proposta de aforamento perpétuo para os casos considerados irreversíveis, os quais o diretor exemplificava com a situação verificada na Colônia de São Jerônimo, no estado do Paraná, que foi amplamente debatido no âmbito do CNPI e se encontrava invadida por mais de cinco mil colonos. A solução apontada na proposta de regulamentação passaria pelo reconhecimento da propriedade plena da comunidade indígena sobre a área, a delimitação de um perímetro suficiente para a reprodução da comunidade indígena e a regularização da situação de invasores como foreiros, mediante supervisão do SPI. Tratava-se de medida considerada de caráter excepcionalíssimo à inalienabilidade característica das terras dos índios, mas que se julgava fundamental para a pacificação de determinados conflitos.

É relevante notar que essa opção por um sistema de aforamento em situações consideradas irreversíveis guardava conexão com uma prática já estabelecida pelo órgão indigenista em inúmeros postos indígenas, sobretudo na região Nordeste do país. Ao analisar o estabelecimento dos postos indígenas Dantas Carneiro/PE em 1924 e São Francisco da Baía da Traição/PB em 1932, Sidnei Peres notou que uma nova correlação de forças passou a orientar a distribuição fundiária em Águas Belas e Mamanguape, entre

os povos Fulni-ô e Potiguará. Ao criar esses postos, o SPI havia colocado sob sua jurisdição uma série de intrusos dos antigos aldeamentos indígenas, transformados em arrendatários pelo órgão indigenista. O pesquisador nota que esse mecanismo já havia sido adotado em terras dos indígenas em Minas Gerais e na Bahia, com destaque para o conhecido sistema de arrendamentos promovido na terra indígena Caramuru-Paraguaçu, dos Pataxó Há Hã Hã e localizada no extremo sul baiano.<sup>248</sup>

De acordo com Peres, essa dinâmica estabeleceu um padrão de ação indigenista como mediador de conflitos agrários e “instância distribuidora de recursos fundiários a partir do reconhecimento oficial de grupos e terras indígenas”, tendo o arrendamento como procedimento para operacionalizar essa estratégia, em conjunto com os contratos de extração de recursos florestais.<sup>249</sup> No entanto, o autor observou que já em meados dos anos 1940, quando Paula escrevia sua proposta, a prática passou a ser considerada nociva à reprodução das comunidades indígenas e, em 1949, a direção do órgão teria aprovado um “plano de extinção dos foreiros” mediante indenização a particulares pelas benfeitorias erigidas nas áreas dos postos indígenas. O efeito gerado, no entanto, teria sido a redução de diversas terras indígenas durante os procedimentos de medição e demarcação, de modo a liberar áreas para colonização.<sup>250</sup>

Assim, verifica-se que as propostas de Paula para um estabelecimento de aforamentos perpétuos em alguns casos não foram acatadas. No entanto, a retirada de não indígenas dessas áreas também não foi uma opção para a ação indigenista, que acabou resolvendo a questão por meio da redução das terras anteriormente concedidas aos indígenas, como são exemplares os casos de São Jerônimo, no Paraná, e os pesquisados por Peres no Nordeste ao longo dos anos 1940 e 1950.

A condenação aos arrendamentos e foreiros, no entanto, não representaria o fim das situações de fato estabelecidas. Apesar de uma ausência de regulamentação, a prática foi comum a várias terras dos indígenas, em uma ação conciliadora da agência indigenista que buscava “legalizar ilegalidades”, e que alimentaria um “círculo vicioso de invasões de terras” destinadas aos indígenas. Como observado por Peres, durante a década de 1950 as áreas de foreiros aumentaram, por exemplo, no Posto Caramuru-Paraguaçu.<sup>251</sup> Como

---

<sup>248</sup> PERES, 2004, p. 56. Esse caso clássico acabou sendo julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 2012, no âmbito da Ação Civil Originária nº 312, na qual foi declarada a nulidade de todos os títulos de propriedade concedidos pelo estado da Bahia na área da terra indígena Caramuru-Paraguassu. Uma recuperação histórica do caso se encontra disponível em: COQUEIRO, 2002.

<sup>249</sup> PERES, 2004, p. 60.

<sup>250</sup> PERES, 2004, p. 61.

<sup>251</sup> PERES, 2004, p. 76.

veremos adiante, essa situação também foi o estopim para o início de diversos conflitos nas terras dos Kadiwéu no início dos anos 1960.<sup>252</sup>

Assim, a proposta de regulamentação defendida pelo SPI e pelo CNPI buscava definir o domínio das terras ocupadas por indígenas a partir da categoria administrativa de terras de índios e da vinculação desse conceito a uma posse congênita e originária, para a qual irradiaria um domínio. A situação não seria distinta, em suas consequências dominiais, dos processos de legitimação de posses previstos nas normativas estaduais para particulares, embora o caráter congênito e originário da posse indígena dispensasse essas formalidades para gerar efeitos no mundo jurídico.

O raciocínio jurídico estabelecido, no entanto, traria consequências consideráveis aos estados, já que a cessão de áreas consideradas integrantes dos domínios estaduais de forma gratuita à União estaria fundamentada em um direito congênito e que não se perderia inclusive em caso de expulsão dos indígenas, e não mais dependente exclusivamente de uma mediação política.

Por outro lado, a proposta, se aplicada, ampliaria consideravelmente o poder da União e, conseqüentemente, do SPI, nas discussões com os estados sobre terras ocupadas por indígenas e terras já concedidas por esses entes e, naquele momento, em processo de invasão por particulares. A regulamentação também definiria o rito a ser adotado pelo judiciário no julgamento dessas causas, caso não fosse possível encontrar uma solução amigável, de modo a orientar a formação de uma jurisprudência sobre os recorrentes casos de títulos de propriedade emitidos sobre terras de índios.

Embora a proposta não tenha sido aprovada, os argumentos desenvolvidos pela direção do SPI e discutidos e encampados pelo CNPI marcariam os debates seguintes sobre o tema ao longo do período democrático de 1946.

## **2.2. Os debates legislativos em 1946: transição política e o destino das terras dos índios.**

A possibilidade de uma federalização de terras de posse indígena mediante destaque do patrimônio dos estados possivelmente balançava o sistema político ao dispor sobre um extenso patrimônio e interesses dos estados e suas elites e não foi à frente nos debates da comissão estadual do Ministério da Justiça. Naquela altura, o regime político

---

<sup>252</sup> FLORES, 2018, p. 287.

Estadonovista passava por profundas crises e perda de legitimidade e teria outras prioridades para tentar controlar uma transição política.

O fim do Estado Novo resultou na convocação da Assembleia Constituinte que teria o desafio de romper com a ordem autoritária constituída em 1937. O processo de transição para liberalização do regime político foi acompanhado pelos esforços de Vargas para a manutenção do poder pelos meios constitucionais, buscando-se conservar a estrutura prescrita pela Carta de 1937, para a qual advogava reformas políticas a partir de um poder constituinte de segundo grau do Congresso.

A Lei Constitucional nº 9, baixada por Vargas no início de 1945, buscava reformar a constituição autoritária por iniciativa presidencial. No entanto, com o seu afastamento pela ação militar de 29 de outubro de 1945 e a assunção de José Linhares, Presidente do STF, à Presidência da República, foi editada a Lei Constitucional nº 13, conferindo-se poderes constituintes ao Parlamento formado com as eleições no final de 1945.<sup>253</sup>

Apesar das tentativas de tutelar o sistema político e, conseqüentemente, a transição democrática, a Lei Agamenon<sup>254</sup> trouxe transformações consideráveis, sobretudo com a organização de partidos políticos de base nacional, uma inovação nas disputas políticas brasileiras e que teve como consequência a possibilidade de a oposição ter chances reais de chegar ao poder. Ao passo em que se preservaram práticas eleitorais de longa data e clientelistas, as eleições passaram a ser efetivamente competitivas.<sup>255</sup>

Na quadra dos novos partidos de base nacional organizam-se o Partido Social Democrata - PSD, responsável pela tradução do legado político e social do Estado Novo e que, nos estados, representava a herança das antigas interventorias estaduais, e a União Democrática Nacional - UDN, em torno da qual reuniram-se diversos seguimentos da oposição liberal ao regime, que apesar de carecerem de unidade nos estados, representariam um amplo espectro da oposição fora dos centros urbanos.<sup>256</sup> Também é relevante citar o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB que, organizado em torno da herança política do trabalhismo de Vargas, funcionará como pêndulo nas coligações nas

---

<sup>253</sup> CARVALHO, 2019, p. 42-43 e BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 349-352. A perspectiva do fim da Segunda Guerra Mundial intensificou as discussões sobre a democratização, em especial em seus aspectos jurídicos, incluindo a questão constitucional. A ideia de uma democracia autoritária passava a se tornar insustentável com a vitória dos aliados na guerra. PAULA MARQUES, 2020, p. 207-208 e GOMES, 2019.

<sup>254</sup> Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, que regulava o alistamento e o sistema eleitoral em todo o país.

<sup>255</sup> LIMONGI, 2015.

<sup>256</sup> Sobre o caráter ambíguo e multifacetado da oposição organizada sob a UDN, conferir: BENEVIDES, 1981.

eleições estaduais e nacionais<sup>257</sup>, além do Partido Comunista do Brasil – PCB, que após perseguições do Estado Novo voltava à legalidade, mas, novamente, seria declarado ilegal em 1947, durante o governo Dutra.

Os poderes do presidente e da Constituinte foram fixados posteriormente, pela Lei constitucional nº 15, de 26 de novembro de 1945. Em razão de ter sido uma Constituinte congressual e não exclusiva, ao longo do período em que a Assembleia esteve reunida, entre fevereiro e setembro de 1946, coube ao presidente da república o exercício de todos os poderes de legislatura ordinária, por meio do regime de decretos-leis herdado do Estado Novo.<sup>258</sup> Esta norma permitiu que o presidente eleito, Eurico Gaspar Dutra (PSD), legislasse de modo exclusivo sobre temas sensíveis, criando conteúdos jurídicos que permaneceram após a Constituição de 1946.<sup>259</sup>

Algumas medidas fundiárias foram tomadas por esse sistema durante o governo Dutra, como o decreto-lei 9.760, de 05 de setembro de 1946, que dispunha sobre os imóveis e bens da União e, até os dias atuais, regula matéria. Este decreto implementou nova situação jurídica com relação ao patrimônio dos estados, já que incorporava parcelas consideráveis dos territórios ao domínio da União, como os terrenos dos extintos aldeamentos indígenas e das colônias militares não passadas legalmente aos domínios estaduais.<sup>260</sup>

Os debates promovidos na constituinte já apontavam para críticas ao regime fundiário estabelecido pelo Estado Novo, tendo como principal bandeira a extinção dos territórios federais do centro-sul do país, como os de Ponta Porã e Iguazu, uma das mais relevantes medidas para a gestão fundiária pela União sobre as zonas de fronteira durante o regime, na tentativa de dirigir o processo de colonização no interior do país sob bases racionais.<sup>261</sup>

As críticas à política de colonização desenvolvida pelo Estado Novo ganharam eco na constituinte e eram debatidas no Parlamento, eleito em partidos políticos já sob bases nacionais e com representação em duas câmaras legislativas, que passava a disputar espaços de interesse político e buscar reacomodações na malha burocrática estadonovista.

---

<sup>257</sup> Para uma análise sobre o trabalhismo, conferir: GOMES, 2005.

<sup>258</sup> CARVALHO, 2019, p. 43. Bonavides e Andrade afirmam que a edição do Decreto-Lei nº 8.063, de 10 de outubro de 1945, que buscava regulamentar as eleições para governadores dos estados e das assembleias legislativas teria constituído o estopim para a crise política e ruptura institucional ao buscar regular as constituições estaduais pelo art. 181 da Carta de 1937.

<sup>259</sup> PAULA MARQUES, 2020, p. 216.

<sup>260</sup> MENEZES, 1999, p. 117.

<sup>261</sup> Para uma análise sobre a questão, conferir: SANTOS, 2016.

Apesar das tentativas de continuidade do regime em torno tanto da burocracia estatal quanto da herança política estadonovista representada, nos estados, pelo PSD,<sup>262</sup> é necessário observar que esse processo é permeado por tensões, que se organizam, sobretudo, na polarização política e disputas eleitorais características do período. Nesse sentido, tanto o legislativo federal quanto os estaduais se posicionariam como *lócus* de conflitos sobre temas sensíveis e a política fundiária e a intervenção da União nas matérias afetas a colonização e ao patrimônio fundiário dos estados era um desses. Conseqüentemente, o conceito de posse indígena esteve em constante disputa no período e a manifestação de ideias divergentes, característica do período democrático, marcou os debates sobre o tema.

### **2.2.1. O processo constituinte de 1946: entre silêncio, inovação e permanência**

Durante os trabalhos da Constituinte de 1946 o tema do reconhecimento das *terras dos índios* já era objeto de intensas discussões. Como visto, a proposta de José Maria de Paula, encaminhada pelo SPI e encampada pelo CNPI para subsidiar os debates, havia sido elaborada dois anos antes e se destinava à tentativa de atualização da sistemática para o reconhecimento e regularização dos diferentes regimes jurídicos dessas terras, mas também uma tentativa de definir o conceito de terras de índios.

As discussões sobre o respeito à posse indígena ingressaram nos trabalhos constituintes em meio ao já tratado avanço da colonização para os sertões do país, um dilema que traria algumas crises para os direitos dos povos indígenas ao longo da República de 1946, às quais os órgãos indigenistas tentavam solucionar com a tentativa de instrumentalizar juridicamente o SPI com mecanismos de definição e regularização dessas terras, na esteira de reformas sobre o tema debatidas no indigenismo interamericano.

Durante os trabalhos da constituinte o SPI e a “questão indígena” também se notabilizaram na imprensa em razão de um grande feito para a expansão da colonização: o contato e pacificação dos Xavante, na região do rio das Mortes, no Mato Grosso. O relatório anual da seção de estudos do Serviço informava que o órgão esteve na “ordem do dia da imprensa” e a “pacificação” foi colocada como grande feito do SPI para o

---

<sup>262</sup> Aqui podemos citar o clássico estudo de Maria do Carmo Campello de Souza, que foca na compreensão das permanências que marcam a transição do Estado Novo para o regime democrático estabelecido em 1946.

Estado, com a viabilização da expansão da fronteira de exploração econômica do território.<sup>263</sup>

Iniciado em janeiro de 1946 e com o país ainda governado por meio de decretos-leis, poucos dias antes da promulgação da nova constituição o governo Dutra regulou o regime dos bens da União e seu patrimônio. Naquele momento, já estava derrubado na constituinte um dos principais instrumentos para a intervenção da União na política de colonização das zonas de fronteira: o estabelecimento dos territórios federais, sobretudo no centro-sul do país. Assim, a medida definiria o controle da União sobre o estoque de terras públicas (devolutas) nessas porções do território consideradas estratégicas, nas costas brasileiras, ferrovias e também estabelecia os mecanismos para a gestão patrimônio e bens administrados pela União.

A medida consolidaria o domínio da União sobre áreas que seriam consideradas estratégicas, entre elas as terras devolutas nos territórios federais que foram mantidos pela Constituição de 1946, como Guaporé, Roraima, Acre e Amapá. Também consolidaria o domínio da União sobre as antigas fazendas nacionais e sobre as terras dos extintos aldeamentos indígenas e de colônias militares que não houvessem passado “legalmente, para o domínio dos estados, municípios ou de particulares”, mas em nada mencionava as terras ocupadas por indígenas ou já reservadas a essas populações. Dessa forma, a norma parecia deixar claro que as terras habitadas por indígenas não seriam consideradas bens da União, já que estariam nessas condições apenas os extintos aldeamentos.

É relevante, no entanto, que a norma não tenha estabelecido um regime dominial para as *terras dos índios*<sup>264</sup> entre os bens da União, já que a sistemática definida pelo Decreto nº 5.484/1928 definia o repasse de áreas dos domínios dos estados para a União com vistas ao reconhecimento de terras ocupadas e reservadas aos indígenas. A preocupação com a definição da dominialidade da União apenas sobre os aldeamentos extintos *non domino* poderia refletir a expectativa de transitoriedade das populações originárias e a perspectiva de sua integração à sociedade nacional, quando seu patrimônio fundiário seria revertido à União.

O decreto contribuiria, assim, para definir o estoque de terras da União no futuro, com a perspectiva de integração dessas populações ao mercado de trabalho regional a

---

<sup>263</sup> COUTO, 2009, p. 171. Para uma observação histórica do contato com os Xavante a partir de suas próprias narrativas, conferir: MATTOS, 2023.

<sup>264</sup> O termo, aqui utilizado em itálico, se refere à denominação encontrada na documentação pesquisada e reflete a categoria administrativa proposta à época.

partir da atuação do SPI. Tratava-se de uma ideia que remontava, ao menos, aos debates constituintes de 1934, quando se optou pela regulação de um direito de posse aos povos originários em função da ausência de capacidade civil reconhecida a essas populações, mas também ao controle sobre a disposição econômica desses territórios no futuro. Apesar de ser uma questão que gerava conflitos e debates desde os anos finais do Estado Novo, as diferentes modalidades de *terras de índios*, como tentava conceituar o SPI, ingressaram no regime democrático sem uma definição clara sobre sua dominialidade.

Durante os trabalhos da Assembleia Constituinte de 1946 o CNPI acompanhou ativamente o debate sobre o tema. O então diretor do SPI, José Maria de Paula, havia elaborado um texto que foi encaminhado ao deputado Arthur Bernardes durante os trabalhos da Comissão da Constituição<sup>265</sup>, responsável por elaborar o projeto a ser debatido na Assembleia, presidida por Nereu Ramos e seu vice, Prado Kelly. O projeto encaminhado previa uma redação estabelecida pela direção do SPI ao dispositivo que regulamentaria a matéria no novo texto constitucional. Conforme apresentado em exposição encaminhada a Arthur Bernardes, o art. 195 assim disporia:

art. 195 – será respeitada aos selvícolas a posse das terras que já lhes tenham sido reservadas e daquelas em que se achem localizados e sejam necessárias à sua manutenção, de acordo com a condição ou estado social em que se encontrem, sendo-lhes, porém, vedada, em qualquer caso, a alienação das mesmas.<sup>266</sup>

O artigo estava localizado no capítulo VIII do projeto, entre as disposições diversas. Além disso, o texto também determinava a competência privativa da União para incorporação<sup>267</sup> dos indígenas à comunhão nacional. Em 27 de maio o projeto foi apresentado ao plenário, que naquele momento discutia temas como o povoamento da Amazônia e as políticas de colonização e desenvolvimento regional que deveriam ser promovidas, para as quais se buscava igualmente estabelecer dispositivos na nova constituição.

O esforço do SPI junto aos parlamentares se centraria na garantia das terras já reconhecidas aos indígenas, mas que, por ausência de clareza quanto ao seu domínio e

---

<sup>265</sup> Arthur Bernardes foi presidente da Subcomissão de Declaração de Direitos, Cf: BONAVIDES e ANDRADE, 1991, p. 391.

<sup>266</sup> Brasil. *Anais da Assembleia Constituinte de 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, Volume 10, 1946, p. 256.

<sup>267</sup> A ideia de incorporação era baseada em um paradigma assimilacionista, que integra o projeto estabelecido por Rondon e outros positivistas para o SPI, já detalhado no primeiro capítulo deste trabalho. Utilizaremos o termo com as ressalvas necessárias, já que se refere à política desenvolvida pelo Estado brasileiro até a redemocratização de 1988.

regularização, passavam por um processo de esbulho e eram ameaçadas por alienações promovidas pelos governos estaduais. O Serviço também focava sua proposta nas áreas que deveriam ser reconhecidas porquanto ocupadas, naquele presente, pelos povos originários, buscando resguardá-las do processo de expansão da colonização.

Não apenas a questão das terras, no entanto, era debatida durante a Assembleia. Uma emenda proposta pelos órgãos indigenistas e apresentada também por Arthur Bernardes revelava algumas sutilezas sobre as condutas que vinham sendo empregadas por agentes privados com relação às terras de posse indígena, estimuladas pela aceleração do processo de colonização dos sertões do país. A proposta de emenda nº 195 buscava definir nova competência para o processamento de denúncias sobre crimes praticados contra indígenas:

“Ao art. 116, nº IX, acrescente-se:

Parágrafo único: os crimes cometidos por civilizados contra índios, e vice-versa, serão da competência da justiça da capital do Estado em cujo território ocorrem”

O parlamentar justificava a medida em função de memorial também encaminhado pelo SPI à constituinte. Segundo informava o documento, esses crimes não eram devidamente apurados pela justiça local e “ou inquéritos policiais não se fazem, ou são abafados, disso resultando impunidade dos culpados, quando estes pertencem ao número dos civilizados”. Segundo argumentava, eram “frequentes os ataques destes aos índios, seja para tomar-lhes as terras, seja para violentar-lhes as mulheres e as filhas. Os selvícolas reagem em represália, criando-se animosidade entre seus e outros”. Para Bernardes, dada sua “inferioridade mental e em armas” os povos originários seriam sempre mais sacrificados. E completava que “tidos, pela lei, como incapazes e, assim, tutelados pelo Estado, urge protegê-los contra as agressões dos civilizados, principalmente apurando-se em processo regular os crimes e seus autores”.<sup>268</sup>

A supremacia da política indigenista laica e a tutela sob o monopólio da União sobre os indígenas também foram objeto de atuação do CNPI durante os trabalhos da constituinte, que enviou um ofício ao Ministro da Agricultura para que fosse transmitido à Assembleia, em função das proposições do Senador Teixeira de Vasconcelos, que havia proferido discurso com severas críticas à política indigenista estatal e no qual defendia a

---

<sup>268</sup> Brasil. *Anais da Assembleia Constituinte de 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, Volume 11, 1946, p. 403.

atuação de missionários de ordens religiosas entre as populações indígenas.<sup>269</sup> De acordo com o Conselho, não haveria impedimentos para que grupos religiosos fizessem sua “propaganda” em núcleos ou postos de atração do SPI. No entanto, seria inaceitável que missionários forçassem a aceitação de seus credos pelos indígenas. Assim, seria extremamente prejudicial que essa atuação se desse sem a fiscalização federal e sob as balizas ditadas pela política indigenista oficial.

A mensagem, redigida pelo diretor do SPI, José Maria de Paula, esclarecia a diferença entre a tutela a ser exercida pela União sobre os indígenas e a catequese e doutrinas religiosas. Segundo ele, o SPI mantinha, em 1946, 106 postos indígenas, em 15 estados e 6 territórios federais, que assistiam indígenas em diferentes graus de contato com a sociedade brasileira, além de diversas turmas de atração, com o objetivo de promover o contato com indígenas que viviam em isolamento. A assistência e proteção a essa população, segundo o diretor, seria um dever do Estado, assim como a garantia de sua liberdade religiosa, o respeito aos seus “direitos humanos e liberdades fundamentais consagradas há pouco pela Carta das Nações Unidas, ratificada pelo Brasil”.<sup>270</sup>

Embora todos esses temas constituíssem pautas polêmicas e relevantes aos indígenas, a emenda proposta pelo deputado Gustavo Capanema parece ter sido uma das principais questões para o CNPI sobre o tema das terras ocupadas pelos indígenas durante os trabalhos constituintes. A proposta se baseava na ideia da transitoriedade que marcava os debates sobre a questão indígena no imaginário jurídico republicano e compreendia que em um futuro próximo não haveria que se tratar desse tema no país. A emenda nº 1397 aglutinava a competência da União para incorporação dos indígenas à comunhão nacional ao respeito à posse de suas terras em um só artigo, que deveria constar do ato das disposições transitórias, e replicava os dispositivos das constituições anteriores, nos seguintes termos:

“Incumbe à União promover e ativar a incorporação dos selvícolas à comunhão nacional. Lei especial disporá sobre os serviços e providências necessárias a esse fim. Aos selvícolas será assegurada a posse das terras em que se achem localizados e que sejam necessárias

---

<sup>269</sup> Ofício nº 306, de 7 de junho de 1946. Relatório do Conselho Nacional de Proteção aos Índios de 1946. BR RJMI CNPI-333-085-04-f26. Segundo Rocha Freire (1990) esse seria um dos principais pontos de preocupação do CNPI sobre os trabalhos constituintes. Na leitura das atas das reuniões do Conselho, verificam-se algumas posições, se não totalmente divergentes, contrárias sobre o tema. Heloísa Alberto Torres, por exemplo, compreendia que sob a coordenação, fiscalização e diretrizes do Estado, algumas missões poderiam desempenhar trabalhos valiosos junto aos indígenas. Cf: Relatório das atividades do CNPI em 1946. BR RJMI CNPI-333-085-04.

<sup>270</sup> Museu dos Povos Indígenas. BR RJMI CNPI 333-085-04-f. 258. A Carta das Nações Unidas foi ratificada no Brasil pelo Decreto-Lei n. 7935, de 4 de setembro de 1945.

às suas condições de existência, ficando-lhes, porém, vedado aliená-las”.<sup>271</sup>

Capanema justificava o texto proposto na conclusão de que “a questão dos selvícolas” não poderia ser “uma questão permanente” no país. Ao contrário de um dispositivo permanente que assegurasse a destinação das terras que ocupavam para sua segurança e reprodução, caberia desenvolver as atividades destinadas “à incorporação deles à comunhão nacional”. Tratava-se, em sua leitura, de um assunto que não deveria durar e o lugar que lhe seria “mais próprio” na constituição era o título das disposições transitórias.<sup>272</sup>

A proposta de Capanema foi aventada em 19 de junho de 1946 e, em 21 de junho de 1946, Fernandes Távora indicava a emenda nº 2153, que visava inserir no texto, onde conviesse, um artigo com a seguinte redação: “será respeitada a posse de terras de selvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las”.<sup>273</sup>

De acordo com Távora, o dispositivo, que figurava na Constituição de 1934, seria medida de grande alcance e que precisava ser restabelecida na constituição que estava sendo elaborada. Para o parlamentar, todos os constituintes eram conhecedores do “drama do índio - antigo dono da terra brasileira” que havia sido “cruentamente desapossado, da terra e da liberdade” em séculos de negativas de direitos, razão pela qual restaria “menos de meio milhão de indígenas, cuja sorte e bens precisam ficar protegidos pela lei”. Assim, seria do maior interesse que na Constituição, “como demonstração dos sentimentos das gerações atuais e como reparação parcial aos danos que lhes infligiram os antepassados” fosse assegurada a tutela e direitos fundiários a essa população.<sup>274</sup>

Segundo o deputado, seriam amplamente conhecidas as negociatas sobre *terras de índios*, “vendidas a troco de barato”. Seu diagnóstico era de que seria “muito aleatória a sua incorporação” à sociedade e, por isso, caberia o amparo da nação a essas populações, evitando que suas terras fossem usurpadas.<sup>275</sup> O debate se centraria, então, na transitoriedade ou não dos indígenas, naquele período uma questão cientificamente

---

<sup>271</sup> Brasil. *Anais da Assembleia Constituinte de 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, Volume 14, 1946, p. 73.

<sup>272</sup> *Idem*.

<sup>273</sup> Brasil. *Anais da Assembleia Constituinte de 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, Volume 14, 1946, p. 498.

<sup>274</sup> *Idem*.

<sup>275</sup> Brasil. *Anais da Assembleia Constituinte de 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, Volume 14, 1946, p. 498.

superada. A proposta de Távora não inovava textualmente e replicava os dispositivos das constituições anteriores.

A resposta do CNPI sobre as emendas propostas por Capanema foi lida em 27 de junho no Plenário da Assembleia. O ofício protestava contra a alegada dubiedade da proposição no que se referia à fiscalização, pela União, da atuação de missões religiosas no contato com povos indígenas. O ofício do Conselho, redigido pelo conselheiro José Maria de Paula, alertava que a mudança prejudicaria os indígenas no processo de reconhecimento das terras por eles ocupadas.

O Conselho lembrava o memorial encaminhado a Arthur Bernardes durante os trabalhos de elaboração do anteprojeto. O documento informava que o texto do art. 154 da carta de 1937 não satisfazia “à necessidade imprescindível e fundamental de ser regularizada a propriedade territorial dos índios brasileiros”, cuja violação, em “toda parte do país”, constituiria “causa primordial de todos os desentendimentos, conflitos e lutas” entre indígenas e demais seguimentos da sociedade.<sup>276</sup> De acordo com a mensagem, o dispositivo existente, que era uma reprodução do art. 129 da Constituição de 1934, não assegurava a “estabilidade” dos povos indígenas em suas terras, já que inúmeros grupos eram inteiramente nômades ou seminômades, o que não permitiria estabelecer ou definir seu caráter de permanência em determinada área, apesar de indispensável a seu modo de vida grandes extensões territoriais, de acordo com abundância de caça e recursos naturais, indispensáveis à sua sobrevivência.<sup>277</sup>

Além disso, apontava-se que a lacuna quanto à legalidade das reservas de terras já estabelecidas em tempos remotos, “tanto na Colônia, como no Império e na República” em diversos pontos do “território nacional, em glebas com divisas certas e áreas determinadas”, reservas que deveriam constituir “propriedade plena dos referidos índios”, vinha gerando vários conflitos entre indígenas e particulares.<sup>278</sup>

De acordo com o memorial, lacunas na legislação civil tornariam difícil a regularização das reservas de terras já reconhecidas aos indígenas. Para os conselheiros do CNPI, a espécie “reserva de terras”, que dava origem à propriedade dos indígenas, não era tratada na legislação civil, o que traria problemas para a garantia dessas terras:

Na forma do Código Civil, a transferência de domínio sobre qualquer imóvel só se efetua a partir da transcrição do mesmo no respectivo

---

<sup>276</sup> Brasil. Relatório do Conselho Nacional de Proteção aos Índios em 1946. Ofício nº 363, de 6 de julho de 1946. BR RJMI CNPI-333-085-04-f28.

<sup>277</sup> Brasil. Relatório do Conselho Nacional de Proteção aos Índios em 1946. Ofício nº 363, de 6 de julho de 1946. BR RJMI CNPI-333-085-04-f29.

<sup>278</sup> Idem.

registro (art. 553), como também, não se realiza a transmissão do imóvel enquanto o adquirente não transcrever seu título (parágrafo único do art. 860).

E, dentre os atos enumerados no capítulo VI do Decreto nº 4.857, de 9-11-1939, que regula a transcrição de imóveis, a que se refere o Código Civil, não se incluem as reservas de terras, espécie que deu origem à propriedade territorial indígena, em virtude de cartas régias, leis e decretos, expedidos pelos diversos governos brasileiros para o estabelecimento de tribos indígenas.<sup>279</sup>

Essas considerações justificariam a necessidade de se adotar explicitamente no texto constitucional o reconhecimento dessas áreas já destinadas sob diferentes regimes aos povos indígenas, bem como a ressalva para a compreensão da posse indígena sobre suas terras a partir da sua “necessidade e estado social”, e não exclusivamente a partir do critério da localização permanente, inscrito nos textos constitucionais anteriores. A argumentação do Conselho, portanto, sugeria que a lacuna da legislação sobre uma modalidade de imóvel destinada aos indígenas, a “reserva”, impediria que essas áreas fossem objeto de transcrição nos registros imobiliários e, impossibilitaria a efetivação de uma propriedade indígena, a ser administrada pelo órgão tutor.

As justificativas do CNPI, já reunidas na proposta de regulamentação do tema dois anos antes pelo então diretor do SPI, José Maria de Paula, nos sugerem que o arranjo institucional estabelecido pelo Decreto nº 5.484/1928 favoreceria toda sorte de esbulhos por diversos mecanismos e nas mais variadas regiões do país, tornando o dispositivo de respeito à posse consagrado desde 1934 de baixa efetividade e de difícil aplicação. A conclusão do CNPI era de que a manutenção do substitutivo proposto por Capanema resultaria na “manutenção do estado de dúvida, quando não de negação dessa legalidade, por parte de interessados” como já se sucedia, “em detrimento dos direitos” dos povos indígenas e “refletia os dilemas atuais” enfrentados por essa população e pelo SPI.<sup>280</sup>

Além das dúvidas, existiria a ausência de registros dessas áreas em nome das comunidades indígenas ou a transcrição do seu repasse do domínio dos estados da federação para o patrimônio da União. Ao longo da primeira metade do século XX diversos estados promoveram a reserva de terras destinadas ao estabelecimento de comunidades indígenas, sem, no entanto, efetivar a transferência do domínio dessas áreas à União, situação vivenciada pelos Kadiwéu. A preocupação do Serviço se referia, pois,

---

<sup>279</sup> Brasil. Relatório do Conselho Nacional de Proteção aos Índios em 1946. Ofício nº 363, de 6 de julho de 1946. BR RJMI CNPI-333-085-04-f270.

<sup>280</sup> Brasil. Relatório do Conselho Nacional de Proteção aos Índios em 1946. Ofício nº 363, de 6 de julho de 1946. BR RJMI CNPI-333-085-04-f271.

às disputas em torno dessas áreas, cuja dominialidade se encontraria em uma zona opaca e, por isso, mereceria ser assegurada pela nova Constituição.

Com relação à impossibilidade de se tratar a situação dos indígenas como algo permanente, o que ensejaria a inserção de seus direitos nas disposições transitórias do texto constitucional, o Conselho argumentava a partir da política desenvolvida pelos Estados Unidos. Segundo informava, naquele país havia sido declarada a jurisdição federal sobre os territórios indígenas desde a independência, mantendo-se serviços oficiais para a proteção das comunidades indígenas até aquele momento, ainda que não houvesse populações indígenas isoladas e em grande parte desconhecidas como no Brasil. Assim, a questão se revertia de caráter permanente e as ideias de Capanema iriam contra os dados da “ciência aplicada”.<sup>281</sup> A prova de que a situação no Brasil não seria transitória eram os extensos territórios com povos ainda isolados.

A possibilidade de resguardar a titulação privada de terras ocupadas por indígenas e reservas já reconhecidas voltava ao debate na Constituinte com a votação das emendas de bancada pela Assembleia. A emenda nº 3538, por exemplo, de autoria da bancada do PCB, propunha a inclusão do seguinte parágrafo único no art. 195, que tratava da posse indígena e cuja redação havia sido ofertada pelo CNPI:

“qualquer processo referente a aquisição de terras devolutas, só poderá receber homologação, por parte dos governadores dos Estados ou Territórios, com parecer do Serviço Nacional de Proteção aos Índios de que as ditas terras não são de índios”.

A emenda era uma proposição dos parlamentares Trifino Correia, Maurício Grabois, Alcedo Coutinho, Batista Neto, Luiz Carlos Prestes, Gregório Bezerra e Carlos Marighella, em 24 de junho de 1946, em reação à proposta de Capanema.<sup>282</sup> Os parlamentares justificavam a emenda com o seguinte texto:

a emenda tem por fim proteger os selvícolas, impedindo que seja feita a expropriação de suas terras ou de parte das mesmas. Tal como estava redigido, o artigo importava em verdadeira restrição ao direito de propriedade dos índios, condicionando a posse das terras, de que já desfrutavam, às necessidades de sua manutenção e à sua condição ou estado social. A emenda não admite interpretações desfavoráveis aos direitos dos selvícolas.<sup>283</sup>

<sup>281</sup> Brasil. Relatório do Conselho Nacional de Proteção aos Índios em 1946. Ofício nº 363, de 6 de julho de 1946. BR RJMI CNPI-333-085-04-f273.

<sup>282</sup> BRASIL. *Anais da Assembleia Constituinte de 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, Volume 16, 1946, p. 182.

<sup>283</sup> *Idem*.

A bancada do PCB denunciava o que seria um caráter restritivo ao reconhecimento das terras que eram necessárias aos povos originários, já que exigir uma comprovação de um ato possessório em meio a uma fronteira colonizatória em constante movimento no século XX poderia representar uma própria limitação ao direito de propriedade assegurado aos indígenas. A bancada comunista estava atenta às discussões, muito provavelmente orientada por indigenistas e antropólogos que atuavam no Estado com a questão.<sup>284</sup>

A proposta encampada pela bancada do PCB colocaria em xeque um dilema daquele período: o avanço da fronteira de colonização e as alienações promovidas pelos estados sobre terras ocupadas por indígenas ou, até mesmo, já reservadas a essas populações. Objetivamente, a emenda pressupunha um domínio externo aos entes federados para as áreas ocupadas por indígenas e conseqüentemente representaria uma interferência nos domínios estaduais assegurados pelo regime federalista brasileiro. Ao invés de determinar um respeito à posse indígena sem delimitar um procedimento, a emenda buscava limitar a possibilidade de alienações de terras pelos estados sem a oitiva dos órgãos federais de assistência aos indígenas. Assim, declarava a indisponibilidade das terras em que os indígenas viviam pelos estados.

As discussões levantadas sobre as terras dos índios na constituinte de 1946 circulavam, pois, entre a necessidade de estabelecer uma garantia às reservas indígenas que já haviam sido concedidas por atos praticados em diferentes regimes políticos pelos poderes centrais e locais, a garantia das áreas ocupadas pelos indígenas no presente e a possibilidade de se reservar áreas a partir do critério das necessidades e estado social do grupo para dimensionamento de sua extensão, propostas essas encaminhadas pelo governo à Assembleia.

A formula apresentada pelo CNPI desvelava a discussão sobre as possibilidades de a União efetivar as reservas de terras, que buscava ser equacionada pela proposta do PCB, que vinculava os entes federados a uma consulta prévia à União para titulação de terras devolutas, que em tese dotaria o SPI de mecanismos para impedir a alienação privada das terras dos índios. Além disso, buscar-se-ia também enquadrar constitucionalmente um foro especializado para o processamento de crimes praticados contra indígenas longe do judiciário local, em especial com relação ao esbulho de suas terras.

---

<sup>284</sup> BRASIL. *Anais da Assembleia Constituinte de 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, Volume 16, 1946, p. 182.

Esse conjunto de propostas tinha como pressuposto a perenidade desses direitos e a existência de um direito de propriedade indígena que, ao ser tutelado pela União, colocaria esses territórios como uma questão para o federalismo centrífugo adotado pelo Brasil no início da República e, assim, no centro do sistema político. Dessa forma, havia a expectativa de que a constituição que seria aprovada delimitasse um regime de proteção às terras dos índios que tutelasse o passado, o presente e possibilitasse uma atuação no futuro dos órgãos oficiais de assistência aos indígenas em variadas escalas espaciais. A proposta do CNPI buscava enquadrar certa tradição jurídica ao se limitar ao dispositivo de respeito à posse de terras. No entanto, constituiria uma inovação o reconhecimento de que a posse indígena era geradora de uma propriedade indígena, que teria como consequência a ampliação do domínio da União sobre um extenso território.

Seguindo nos debates constituintes, na 120ª Sessão da Assembleia Constituinte, em 7 de agosto de 1946, foi apresentado o Parecer-Geral sobre as 4092 emendas apresentadas ao projeto que a comissão da constituição havia encaminhado ao plenário em 27 de maio de 1946. Na Sessão seguinte seria apresentado o projeto de Constituição redigido de acordo com o parecer.<sup>285</sup>

As emendas do PCB foram todas rejeitadas, assim como o texto proposto pelo CNPI. O “projeto vencido” foi apresentado na 121ª sessão, em 8 de agosto de 1946. Nele, o art. 5º, inciso IV, alínea r, indicava a competência da União para legislar sobre a incorporação dos selvícolas à comunhão nacional. O art. 6º ressaltava que essa competência, assim como a desapropriação (alínea g) não excluía “legislação estadual supletiva ou complementar”.<sup>286</sup>

No projeto, o art. 141, § 16 garantia o direito de propriedade, excetuando o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização. No título V, destinado à ordem social, o art. 147 definia que o uso da propriedade seria condicionado ao bem estar social. Também se abria a possibilidade da lei, com observância do disposto no art. 141 § 16, promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos”.<sup>287</sup>

---

<sup>285</sup> BRASIL. *Anais da Assembleia Constituinte de 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, Volume 20, 1946, p. 195. O regimento interno da assembleia havia sido aprovado pela Resolução nº 1, de 12 de março de 1946. A comissão de constituição estava, de acordo com o regimento, subdividida em 10 subcomissões. As emendas propostas eram analisadas pelas subcomissões, que votavam e redigiam a redação do projeto “vencido na votação das emendas”, que poderiam ser rejeitas, acolhidas ou acolhidas parcialmente.

<sup>286</sup> BRASIL. *Anais da Assembleia Constituinte de 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, Volume 20, 1946, p. 225.

<sup>287</sup> BRASIL. *Anais da Assembleia Constituinte de 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, Volume 20, 1946, p. 244.

Com relação às áreas de posse dos indígenas, ficou consagrado no texto promulgado em setembro de 1946 o art. 216, inscrito nas disposições gerais e transitórias: *art. 216 - Será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, com a condição de não a transferirem.* Na prática, a vitória da proposta de Capanema representava uma continuidade do regime político anterior, mantendo-se aberta ao futuro a resolução de um mecanismo jurídico que definisse o regime dominial dessas terras.

A visão da perenidade das terras de índios não foi, assim, reconhecida pelas maiorias políticas no texto constitucional e permaneceria como aberta ao futuro. Esse silêncio, porém, tinha um indicativo: o dispositivo que determinava o respeito à posse e vedava a transferência dessas terras se encontrava nas disposições gerais e transitórias, como advogava Capanema. Saiu vitorioso o princípio de que a União deveria envidar esforços para a completa integração dos indígenas na comunidade nacional o que, sob o regime de transitoriedade, permitiria a disponibilidade de seus territórios para outros usos fundiários, em uma continuidade semântica com as opções republicanas do início do século XX.

Na avaliação do CNPI, o texto proposto havia sido deturpado. No entanto, a disputa de seus sentidos permaneceria presente. Segundo o informado no Relatório do Conselho referente ao exercício de 1946, o colegiado já havia recorrido ao texto para a defesa dos indígenas Tuxá de Rodelas perante a interventoria de Pernambuco, no caso das invasões da ilha da Viúva, no rio São Francisco, parte do vasto arquipélago de ocupação secular daquele povo.<sup>288</sup>

O dispositivo constitucional serviria, assim, às disputas sobre a manutenção das terras já reconhecidas aos povos indígenas no período, ante a aceleração das fronteiras de colonização no período. Seus sentidos foram disputados tanto no poder judiciário, como observaremos adiante na análise dos litígios sobre as terras dos Kadiwéu, quanto no legislativo. Nos anos seguintes à sua aprovação, propostas de redução de terras reconhecidas aos indígenas e de regulamentação do dispositivo recentemente aprovado desafiariam a garantia de direitos fundiários a essas populações e estariam no centro do debate sobre o domínio, perenidade e modos de definição das terras de índios.

---

<sup>288</sup> BRASIL. Relatório do Conselho Nacional de Proteção aos Índios em 1946, BR RJMI CNPI-333-085-04-f28.

### 2.3. As propostas para a regulamentação do art. 216 da Constituição de 1946 e as reduções de *terras dos índios*

A principal proposta para regulamentar o art. 216 da Constituição de 1946 foi apresentada três anos depois de aprovada a constituição e demonstrava a ausência de interesse em garantir a propriedade das terras já reservadas a essa população ou a limitação à alienação de terras pelos estados mediante consulta aos órgãos indigenistas. De iniciativa da bancada Udenista do Paraná e proposto pelo Deputado Erasto Gaertner (UDN-PR)<sup>289</sup>, o projeto de lei da câmara nº 489, de 1949, buscava normatizar a medição, demarcação e registro de propriedade das terras ocupadas por indígenas.

Naquele momento, o estado do Paraná implementava um modelo de colonização conduzido pela iniciativa privada mediante concessões de terras públicas para a promoção de projetos de colonização e exploração madeireira, voltados à posterior venda de lotes privados. O projeto servia de modelo para outros estados, como o Mato Grosso, e era objeto de disputas com as pretensões de domínio fundiário e colonização dirigida da União.

A colonização de terras pelos estados e a limitação para a intervenção da União saíram vitoriosas na constituinte de 1946, sobretudo para o centro sul do país, quando foram extintos os territórios federais de Foz do Iguaçu e Ponta Porã, integrando-os aos estados do Paraná e Mato Grosso. Por outro lado, também foi assegurada a fixação do homem ao campo de forma facilitada, determinando-se que os estados assegurariam aos que tivessem morada habitual a preferência para aquisição de terras devolutas com até cem hectares e condicionando-se à aprovação do Senado Federal a alienação de terras superiores a dez mil hectares por esses entes.<sup>290</sup> Essas medidas limitavam a autonomia dos estados e traçavam diretrizes para a execução de projetos de colonização ao submeter à câmara alta os grandes projetos de colonização e as alienações individuais de grandes extensões de terra, visando limitar a formação de latifúndios, um dilema da paisagem agrária do país que tomaria o debate público no período.

---

<sup>289</sup> Médico e deputado federal constituinte em 1946, foi um dos fundadores da UDN no Paraná e fundador da Igreja Luterana naquele estado. Foi o único deputado constituinte pela UDN no Paraná e concentrou sua atuação na defesa da extinção do Território Federal do Iguaçu, criticando veementemente a política fundiária estadonovista. Sua atuação constituinte também se voltava à crítica ao dirigismo estatal do regime. Cf: BRAGA, 1998, p. 475.

<sup>290</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946, art. 156.

Apesar do objetivo manifesto do projeto proposto pela bancada paranaense<sup>291</sup> ser a medição, demarcação e regularização das terras concedidas aos povos indígenas, a iniciativa extrapolava essas questões, praticamente não referenciadas enquanto uma metodologia ou procedimento para o reconhecimento desses territórios. A proposta reconhecia situações de fato de posseiros que ocupavam terras então já reconhecidas aos povos indígenas em diferentes momentos, mormente mediante concessões estabelecidas pelos sucessivos governos estaduais, e era denunciada como uma manobra de setores com interesses comerciais nessas áreas.

O primeiro artigo do projeto autorizava a União, através do SPI e ouvido o CNPI, a promover a medição, demarcação e registro das terras ocupadas por indígenas, em cumprimento ao art. 216 da Constituição, mas não estabelecia procedimentos específicos para realizar essa atividade.<sup>292</sup> O segundo artigo dispunha que as áreas já reservadas, mas consideradas “excessivas” pelo CNPI seriam objeto de revisão. O terceiro artigo determinava que as terras consideradas desnecessárias para o estabelecimento das comunidades indígenas seriam automaticamente incorporadas ao domínio dos municípios, que deveriam promover a colonização dessas áreas, com preferência aos “sitiantes nelas estabelecidos com lavouras de produção”.<sup>293</sup>

Em sua justificativa, o deputado alegava que haveria um recrudescimento da população indígena nessas terras, o que sugeriria a revisão das áreas reservadas em “zonas férteis e altamente valorizadas”, a fim de serem aproveitadas para fins de “produção agrária”. O primeiro fundamento, então, seria uma oposição entre a ocupação indígena e a ideia de desenvolvimento regional.<sup>294</sup>

A proposta não era uma inovação sem precedentes, mas reproduzia um acordo celebrado entre o SPI e o Governo do Estado do Paraná naquele mesmo ano e que vinha sendo discutido ao menos desde 1947 nos órgãos indigenistas, a partir da iniciativa do governo de Moysés Lupion.<sup>295</sup> A proposta foi objeto de intensas controvérsias e acabou

---

<sup>291</sup> O projeto foi apresentado em julho de 1949.

<sup>292</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Dossiê sobre o Projeto de Lei nº 494, de 1949, fl. Lote 25, Caixa 184. As citações seguintes são extraídas do mesmo Dossiê.

<sup>293</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Dossiê sobre o Projeto de Lei nº 494, de 1949, fl. Lote 25, Caixa 184. As citações seguintes são extraídas do mesmo Dossiê.

<sup>294</sup> O desenvolvimentismo característico do cenário político dos anos 1950 consolidou uma oposição discursiva entre o desenvolvimento nacional e regional e a existência e modos de vida dos povos indígenas, que se ampliou nas décadas seguintes.

<sup>295</sup> Vinculado à indústria madeireira do estado do Paraná, com o fim do Estado Novo aderiu ao PSD em 1946, sendo seu presidente na seção estadual até 1950. Foi eleito governador em 1947 e o início da sua gestão foi marcado pelo aumento da luta armada entre posseiros no norte do estado. Nessa época, fundou a Clevelândia Industrial e Territorial (Citla), empresa voltada para a colonização e a exploração madeireira

por ocasionar sensíveis conflitos fundiários no futuro em torno da ocupação de reservas indígenas reduzidas no estado e a emissão de títulos de propriedade a colonos sobre essas áreas.<sup>296</sup>

Por outro lado, a mentalidade subjacente à proposição refletia as disputas ocorridas ao longo da Assembleia Constituinte, quando se manteve o dispositivo estabelecido pela constituição de 1934 e foram rechaçadas propostas que buscavam definir o domínio de reservas de terras já reconhecidas aos povos indígenas, mas não regularizadas.

As justificativas sobre as medidas para a redução e avaliação de áreas consideradas excedentes nas *terras dos índios* também se fundavam em um imaginário que considerava esses povos como sujeitos transitórios e em caminho acelerado rumo à integração aos modos de vida da sociedade hegemônica, posição vitoriosa no processo constituinte. Esses pressupostos, além de dominarem os círculos políticos, também orientavam parte significativa do pensamento jurídico sobre os povos indígenas, sobretudo no que se referia ao reconhecimento de direitos civis a essa parcela da população, tema controverso desde a constituinte de 1934.

### **2.3.1. O acordo entre o Ministério da Agricultura e o Estado do Paraná**

A proposta do governo do Paraná para a redução de terras consideradas excessivas para a ocupação dos povos indígenas pode ser considerada como paradigmática de uma postura política que se reproduziria também em outras unidades da federação, a exemplo da tentativa de redução das terras dos Kadiwéu pelo legislativo do

---

que se envolveu nos anos seguintes em graves conflitos sociais no campo paranaense ao longo da década de 1950, com acusações de interesses diretos de Lupion nos conflitos em torno da venda de terras e favorecimento de suas empresas privadas de colonização. Cf. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, CPDOC. In: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/moises-lupion-de-troya>. Sobre os conflitos de terras e as visões agrárias no estado do Paraná no período, ver: OLINTO; STEIN, 2019.

<sup>296</sup> FREIRE, 1990, p. 248. Segundo o autor, o caso da redução das terras indígenas no Paraná mobilizou o CNPI entre 1947 e 1954 e esteve envolvido na total ausência de colaboração entre o SPI e Conselho entre os anos de 1947 e 1951, durante a gestão de Modesto Donatini. Heloísa Alberto Torres, em algumas referências observadas na documentação pesquisada, narra que esse foi um período de crise entre as duas instituições e sinaliza os anos seguintes, entre 1951 e 1954, durante a gestão de José Maria da Gama Malcher, como o único período de colaboração acertada entre os dois órgãos indigenistas. Em 1951, por exemplo, nota-se uma campanha pela unificação dos dois órgãos, com parecer favorável do Conselho, na forma de um Instituto. As relações conflituosas entre as instituições marcaram o período posterior a 1955 e, apenas em 1967, o projeto se consolidaria em torno da criação da Fundação Nacional do Índio, que os substituiu mediante sucessivos escândalos referentes à corrupção e graves violações de direitos humanos dos povos indígenas pelo SPI.

Estado do Mato Grosso e as tentativas de regulamentação do art. 216 da Constituição de 1946 no legislativo federal.

Encaminhada pelo SPI ao CNPI para análise e parecer em 1947, a medida propunha uma articulação entre o Serviço e o governo do estado para a prestação de políticas públicas às comunidades indígenas. No entanto, o principal objetivo do acordo era a redução das terras reservadas em diferentes momentos pelo executivo estadual aos indígenas e o parcelamento das áreas remanescentes em lotes a serem distribuídos às famílias indígenas, sem considerar a organização social ou os conceitos de unidades familiares próprios dessas coletividades.

Como demonstra Rocha Freire ao analisar as atas das reuniões do CNPI, inicialmente o Presidente do Conselho, Marechal Rondon, se colocou contrário à proposta, por considerar que “as terras dos índios” não corresponderiam a “posses individuais”, mas constituiriam “propriedade tribal”, voltada ao uso coletivo, o que não poderia justificar um tratamento a essas coletividades como se fossem “trabalhadores rurais civilizados”, cuja unidade agrária se orientava em torno de unidades familiares segundo parâmetros ocidentais.<sup>297</sup>

Além disso, o Marechal discordava do argumento de que as áreas reservadas no estado seriam muito extensas para o atendimento das necessidades das comunidades indígenas. Segundo ele, caberia esclarecer ao governo estadual que a posse era tribal e não individual e, portanto, a proposta se consubstanciaria em um atentado às liberdades indígenas. Suas conclusões tomavam como exemplo a política estabelecida pelo Presidente Franklin D. Roosevelt, nos Estados Unidos, como modelar e alinhada aos preceitos da política indigenista federal.<sup>298</sup>

O CNPI reafirmava a ideia de uma propriedade tribal e, portanto, coletiva e originada na posse indígena, além da necessidade de diferenciar trabalhadores rurais dos indígenas, aos quais deveria se observar seu estado social, alinhando-se ao indigenismo continental, com referência aos programas em curso nos Estados Unidos. O parecer do Conselho, assim, foi inicialmente contrário ao estabelecimento de um acordo entre o SPI e o governo do estado, colocando-se em oposição a qualquer política que implicasse na redução das reservas indígenas ou na legalização de situações de fato que consolidassem o esbulho sobre esses territórios, como o reconhecimento de títulos de propriedade sobrepostos a essas áreas.

---

<sup>297</sup> FREIRE, 1990, p. 249-150.

<sup>298</sup> FREIRE, 1990, p. 249-150.

No entanto, o Ministério da Agricultura discordava do CNPI e compreendia que o acordo seria razoável. Ao partir do pressuposto da contabilização do número de indígenas e da extensão das reservas no estado que, segundo dados oficiais, representariam 169.400 hectares,<sup>299</sup> a posição ministerial era de que caberia o aproveitamento de áreas consideradas excedentes para fixação de colonos.

A avaliação de Rondon de que o acordo proposto era inconstitucional se fundava primeiramente no regimento interno do SPI, que determinava ao órgão garantir a “efetividade da posse das terras ocupadas pelos índios”, assim como “utilizar meios eficazes para que civilizados” não invadissem essas terras.<sup>300</sup> Em segundo lugar, compreendia que a posse a que se referia a constituição era da comunidade e não individual, motivo pelo qual o fracionamento dessas terras em lotes individuais seria contrário ao dispositivo constitucional, sobretudo para distribuição a colonos mediante a redução dessas áreas. Além disso, o marechal considerava que para os indígenas as terras seriam sagradas, onde teriam “tradicional existência”, inclusive por sua relação com seus antepassados. Para Rondon, os métodos do século XIX, aos quais se vinculava a proposta, já haviam demonstrado o insucesso e prejuízos aos povos indígenas, o que era observado não apenas pela política indigenista brasileira, mas também pela dos Estados Unidos.

A proposta de acordo, além rechaçar a ideia de uma concepção diferenciada da terra para os indígenas, se fundava no pressuposto de que as terras reservadas em diferentes momentos para a posse desses coletivos se encontravam sob o domínio do estado do Paraná, já que sua transferência para União, como previa o Decreto nº 5.484/1928, não havia sido efetivada com a consequente regularização nos cartórios e nos registros da União.

Para o governador, as terras poderiam ser mais bem aproveitadas se aplicadas à colonização por nacionais e estrangeiros e, assim, seria solucionada a “situação dos colonos que se estabeleceram nas reservas dos índios à revelia das autoridades” e que viviam em constantes “querelas” com esses povos.<sup>301</sup> O parecer emitido pelo CNPI ao Ministro da Agricultura argumentava que, juridicamente, qualquer redução de áreas reservadas e sob posse dos indígenas era inconstitucional e que, com relação a eventuais

---

<sup>299</sup> FREIRE, 1990, p. 251.

<sup>300</sup> CNPI. Relatório de Atividades de 1947, anexo 13 BR RJMI CNPI – 333 – 085 – 05 – f159

<sup>301</sup> CNPI. Relatório de Atividades de 1947, Parecer do CNPI sobre a proposta de acordo entre o governo do estado do Paraná e o Ministério da Agricultura. BR RJMI CNPI – 333 – 085 – 05 – f195

esbulhos praticados por colonos, caberiam ações judiciais pertinentes. Ante o impasse, a proposta permaneceu em suspenso ao longo do ano de 1947.

Em 1948, contudo, nova proposta de acordo, desta vez remodelada pelo estado do Paraná, foi novamente submetida à análise do CNPI pelo Ministério da Agricultura, mas mantinha a divisão das terras a serem reconhecidas aos indígenas em lotes familiares de 100 hectares. Rondon alertava que a proposta estava sendo encampada pela direção do SPI e serviria de modelo para combinações entre o Ministério da Agricultura, o SPI e outros governos estaduais, o que colocaria as terras ocupadas pelos povos indígenas em insegurança em todas as regiões do país. No ano anterior, em 1947, José Maria de Paula, advogado e funcionário do serviço há décadas, havia deixado a direção do órgão, cargo que seria assumido por Modesto Donatini Dias da Cruz, que dirigiu a instituição até 1951.

De fato, Donatini<sup>302</sup> se posicionava favorável à proposta e argumentava que esta não comprometeria a posse dos indígenas “onde eles estivessem localizados”, conforme dispunha a constituição, e que as terras objeto do acordo seriam do patrimônio do estado e, portanto, o governo poderia delas dispor quando fosse de seu interesse, já que caberia aos indígenas apenas o *domínio útil* daquelas áreas efetivamente ocupadas. A direção do órgão, assim, mudava sua posição com relação à defesa da garantia da propriedade indígena e defesa da proteção da União sobre essas áreas e passava a encará-las como pertencentes aos domínios estaduais e colocava os indígenas na condição de usufrutuários.

Além disso, em parecer favorável à celebração do acordo, a direção do SPI fazia alusão à invasão das terras reconhecidas aos indígenas e à necessidade de regularizar a situação existente nessas áreas, o que sempre teria constituído um “angustioso problema” para as administrações anteriores do Serviço. De acordo com Donatini, após percorrer aquelas terras, o que propunha seria uma “reestruturação territorial” para que os indígenas pudessem ficar na “plena posse e domínio de suas terras” e que fossem discriminadas, medidas e demarcadas, resolvendo-se o problema da “propriedade territorial indígena”,

---

<sup>302</sup> Advogado, funcionário de carreira do Ministério da Agricultura, teve, antes de assumir a direção do órgão, curtas passagens pelo Serviço. Donatini não possuía vínculos afetivos com o indigenismo, característica dos antigos diretores do órgão. A assunção de Donatini à direção do SPI quebrou o monopólio do Rondon sobre as indicações para a direção do órgão e impactou diretamente nas relações deste com o CNPI, distanciando a atuação do Serviço dos parâmetros estabelecidos pelo conselho. O período também marcou uma burocratização do órgão. Sua posse ocorreu em janeiro de 1947, já no início do Governo Dutra. Cf: COUTO, 2009, p. 180-181.

respeitando-se a posse das terras em que se encontrassem localizados permanentemente e possibilitando a expedição de títulos pelo estado em nome das comunidades.<sup>303</sup>

Segundo o estudo realizado pelo diretor do SPI os decretos estaduais que haviam concedido aquelas terras aos indígenas não constituiriam “documentos capazes de transferir o domínio” das áreas, já que seriam títulos de “natureza precária” ao não garantirem a propriedade mediante inscrição no Registro de Imóveis, dada sua não inclusão no inciso c do art. 178 do Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939, que regulamentava os serviços de registros públicos e tratava das transcrições e averbações notariais. Assim, o argumento que anos antes justificaria a proposta de regulamentação da constituição e o texto submetido à Assembleia Constituinte para justificar o domínio dos indígenas sobre essas áreas, era utilizado como justificativa para reduzi-las, em razão da pretensa possibilidade dos entes federados delas disporem.

No Ministério da Agricultura, então comandado pelo advogado mineiro Daniel Serapião de Carvalho, a proposta de acordo foi analisada em seus aspectos jurídicos e considerada legal, sob o argumento de que atendia o art. 216 de Constituição de 1946, já que, em tese, não seria previsto o deslocamento das populações indígenas, mas sim o reconhecimento, regularização e titulação das áreas efetivamente ocupadas por aquelas populações e onde estivessem “localizados em caráter permanente”. Além disso, pretendia o governo do estado “reduzir a grande área de terras reservadas pelo estado aos indígenas” para que, separadas as áreas efetivamente sob posse das comunidades, fossem liberadas terras para a colonização de imigrantes e o desenvolvimento regional.<sup>304</sup>

As áreas em discussão haviam sido reservadas aos indígenas mediante diversos decretos do governo do estado do Paraná entre 1910 e 1924, portanto, pouco mais de vinte anos antes da discussão. A partir dos pareceres favoráveis do SPI e do Ministério, o acordo foi celebrado em 29 de junho de 1948, a despeito das considerações do CNPI, que acabou por anuir com a celebração de um acordo com o adendo de suas cláusulas. As reservas indígenas inicialmente impactadas foram as de Apucarana, Queimadas, Ivaí, Faxinal, Rio das Cobras e Mangueirinha.<sup>305</sup>

Os argumentos desenvolvidos demonstram a existência de diferentes compreensões sobre o art. 216 da Constituição de 1946, assemelhando-se a garantia da

---

<sup>303</sup> CNPI. Relatório de atividades do ano de 1948. Anexo XVII, BR RJMI CNPI – 333 – 085 – 06 – f133.

<sup>304</sup> CNPI. Relatório de atividades de 1948. Parecer do Ministério da Agricultura sobre a proposta de acordo com o governo do estado do Paraná. BR RJMI CNPI – 333 – 085 – 06 – f215.

<sup>305</sup> FREIRE, 1990, p. 256.

posse exercida pelos povos indígenas aos parâmetros estabelecidos para o reconhecimento da posse em termos civis, a partir da ideia de morada habitual e cultura efetiva como instrumentos probatórios, e na ausência de um destaque público dos patrimônios estaduais a essas áreas. Além disso, era subjacente a essa compreensão uma ideia evolucionista sobre essas populações, que eram consideradas como em processo de transição para a aculturação e, portanto, em vias de extinção ao se assimilarem aos trabalhadores rurais regionais.

Por outro lado, a compreensão da posse a partir exclusivamente dos pressupostos civis era acompanhada de um movimento para a expansão das fronteiras de colonização no qual a apropriação dessas áreas por regionais, mediante o esbulho, acabava por justificar a perda de direitos das populações indígenas, segundo o critério de localização permanente, e possibilitava a constituição de negócios jurídicos de particulares para a titulação privada dessas áreas.

Esse processo ainda era acompanhado, como se pode notar das posições defendidas pelo governo do estado do Paraná, pelo SPI e pelo Ministério da Agricultura, de uma indefinição dominial sobre as áreas reservadas às populações indígenas, cujos instrumentos jurídicos de reconhecimento não eram considerados capazes de constituir domínio àquelas coletividades. Pelo contrário, a partir do reconhecimento exclusivo do direito de posse, essas áreas seriam consideradas sob o domínio dos estados e, portanto, à disposição das unidades federadas.

A transição para a democracia manteve a indefinição jurídica, habilmente utilizada por setores políticos nos estados e particulares interessados na ocupação desses territórios. A proposta de acordo, juridicamente questionada em seguida por gestões posteriores do SPI, acabou por servir de exemplo para outros estados e para o legislativo federal, na tentativa de assegurar o poder das unidades federadas em dispor desses territórios para a expansão da fronteira econômica. Não à toa a porta de entrada da discussão do tema no STF seriam os alegados conflitos federativos sobre essas áreas.

É relevante observar que se esse seria o destino de terras reservadas aos indígenas ainda no início do século XX, a situação das áreas ainda não reconhecidas seria bastante mais complexa. Como lembrado por Lucy Linhares, era justamente a “demarcação” que distinguiria a terra dos índios das devolutas e, se o Estado se omite nesse reconhecimento e o território só possui limites conhecidos pela própria comunidade

indígena, a tendência é que ele passe a ser tratado por diferentes escalões administrativos como terras devolutas e, assim, passíveis de alienação pelos governos estaduais.<sup>306</sup>

Em 1951, com a eleição de Vargas, após mudanças na direção do SPI, que passou a ser dirigido por José Maria da Gama Malcher<sup>307</sup>, houve uma alteração do entendimento da direção do órgão com relação ao tema e foram promovidas tentativas de suspensão do acordo celebrado com o estado do Paraná, a partir da análise jurídica de que as terras de índios não poderiam ser reduzidas por atos dos governos estaduais. Um ofício encaminhado por Malcher ao CNPI argumentava que o governo estadual só havia cumprido o acordo naquilo que o interessava, tendo negociado parte das terras dos indígenas com uma “grande companhia”, que imediatamente havia entrado em atividade “para explorar essas glebas, principalmente quanto às zonas de pinheirais”.<sup>308</sup>

O estado do Paraná, após a celebração do acordo, havia reservado as terras reconhecidas aos indígenas à Fundação Paranaense de Colonização e Imigração por escritura pública, a quem caberia a medição, demarcação e regularização das áreas julgadas “necessárias” aos indígenas e a promoção de iniciativas de colonização na porção remanescente. De acordo com o parecer jurídico do SPI, contudo, tratava-se de uma companhia de direito privado, e o estado não poderia “doar aquilo que não lhe pertencia”, o que ensejaria a nulidade do acordo. Para a retirada dos posseiros que haviam se estabelecido nas terras reconhecidas aos indígenas, segundo a posição do órgão indigenista, caberia o uso da força do exército, como facultava a legislação.<sup>309</sup>

A premissa do SPI, assim, voltava a ser de que as terras alienadas à iniciativa particular não pertenceriam aos estados, que haviam promovido alienações nulas. Também quanto ao estabelecimento de colonos, fixava-se a posição de remoção, descartando-se a sua possibilidade de permanência mediante pagamento de foro aos indígenas, como ventilado no início da década de 1940. O acordo celebrado com o Paraná acabou gerando uma série de conflitos em torno dos títulos emitidos a colonos e um grande problema fundiário para o reassentamento desses particulares.

---

<sup>306</sup> LINHARES, 1998, p. 147.

<sup>307</sup> José Maria da Gama Malcher era funcionário de carreira do SPI desde 1940 e foi chefe da Seção de orientação e assistência (SOA) desde 1947. Com a mudança no cenário político em 1951, com o retorno de Getúlio Vargas ao poder com as eleições, foi nomeado diretor do Serviço. Sua gestão entre 1951-1954 é caracterizada pela memória oficial como um período de ressurgimento do Serviço. De fato, sua gestão restabeleceu a aliança entre o SPI e CNPI, estremecida durante a gestão de Modesto Donatini. Foi um período de virada paradigmática, com a consolidação de novas concepções sobre as terras dos indígenas, como o projeto do Parque do Xingu e uma nova proposta de regulamentação do tema. COUTO, 2009, pp. 249-250.

<sup>308</sup> CNPI. Relatório de atividades de 1951, página 53. BR RJMI CNPI 333 – 085 – 08 – f65.

<sup>309</sup> CNPI. Relatório de atividades de 1951, página 53. BR RJMI CNPI 333 – 085 – 08 – f171.

Portanto, existia uma disputa acerca da dominialidade das terras reservadas aos indígenas e as que seriam reconhecidas em função do art. 216 da constituição de 1946. Como muitas concessões haviam sido feitas e não registradas e transcritas em escritura pública, mantinha-se uma indefinição sobre o destino desses territórios a partir das lacunas na legislação civil. O imbróglio havia sido criado, contudo, a partir da transcrição em título de propriedade dessas terras à companhia de colonização, o que não havia sido feito pelo governo estadual ao Ministério da Agricultura, em nome dos indígenas, como determinava o Decreto nº 5.484/1928.

Essa tensão se replicava em diversas unidades da federação, sobretudo nas áreas em que as fronteiras de exploração se aceleravam no período, como o estado do Mato Grosso. A situação de indefinição dominial, ou, em outros termos, o silêncio da constituição sobre o tema e a impossibilidade de se enquadrar juridicamente uma propriedade indígena, acabou por projetar conflitos sobre diversas terras dos índios ao longo da década de 1950 e as disputas legislativas e jurídicas que se seguiram centravam-se em torno da extensão da ideia de posse indígena e do domínio dessas terras.

### **2.3.2. A tramitação da proposta de regulamentação do art. 216 na Câmara dos Deputados**

O projeto de lei da câmara nº 494 de 1949 claramente replicava a solução jurídica defendida pelo estado do Paraná durante a gestão Lupion para a regularização e reestruturação das terras reconhecidas aos indígenas. A medida, segundo advogava o deputado Erasto Gaertner (UDN), se mostrava “em plena harmonia com o espírito de reabilitação dos municípios consagrado na Constituição de 1946” e seria um “valioso elemento de revitalização” desses entes.

Em sua tramitação nas comissões de Constituição e Justiça e de Economia da Câmara dos Deputados o projeto recebeu emendas e foi reestruturado a partir das sugestões encaminhadas pelo deputado Costa Porto. O parecer da Comissão de Constituição e Justiça fundamentava-se na interpretação do jurista Carlos Maximiliano, que assim comentava a situação estabelecida pelo dispositivo do art. 216 da Constituição de 1946:

Governos estaduais concederam títulos de domínio de terras públicas ocupadas por indígenas: espertalhões compraram-nas por irrisórias quantias e expulsaram os ingênuos selvícolas. Providencialmente,

portanto, o estatuto de 1946 assegurou a permanência da posse apenas e assim mesmo com a vedação de transferência.<sup>310</sup>

Ao citar Maximiliano, o parecer considerava inconstitucional a atribuição de registro de propriedade à União, já que seria assegurada apenas a posse às comunidades indígenas, consideradas relativamente incapazes de acordo com o Código Civil de 1916 e, portanto, ausentes das faculdades necessárias para os atos de disposição enquanto proprietários. Além disso, com relação ao sistema de fracionamento das áreas em lotes familiares, a comissão compreendia que, concedida a propriedade aos indígenas, esses poderiam valer-se dos direitos dominiais para aliená-las, o que era vedado pelo texto constitucional. O fundamento era relevador da confusão dominial sobre as terras ocupadas e reservadas a essas populações, assim como da compreensão corrente sobre as limitações da cidadania aos indígenas por um direito de exceção. No ordenamento jurídico brasileiro naquele momento, essas áreas pareciam a ninguém pertencer, mas serem passíveis de titulação pelos estados e liberadas ao uso comercial com a interrupção da posse dos indígenas.

O parecer também considerava inconstitucional a possibilidade de atribuir o domínio dessas áreas aos municípios. De acordo com a CCJ da Câmara, a constituição garantia apenas o *uti possidentis* aos indígenas enquanto se achassem localizados permanentemente. Assim, no caso de seu deslocamento, as terras deveriam se incorporar ao patrimônio de quem detivesse o domínio, que seriam os estados, o que revelava o entendimento de que, independente da posse indígena, não haveria a constituição de um direito de propriedade indígena ou da União e a conseqüente reconhecimento de domínio, o que divergia da posição sustentada pela cúpula órgãos indigenistas. Esse entendimento também permitiria que, no mundo dos fatos possessórios, a simples expulsão ou extermínio de uma comunidade indígena servisse à concretização da pretensão de aquisição de domínio por terceiros mediante alienação pelos entes estaduais e legitimação de posses, o que é sugestivo dos mecanismos utilizados no processo de aceleração das fronteiras de colonização para a apropriação privada dessas áreas.

Tal raciocínio se relevaria mais adiante no parecer, que afirmava que, pelo fato de a constituição ter mandado respeitar a posse das terras por indígenas, não se seguiria que “tenha retirado a nua propriedade de quem dessas terras seja proprietário”. Ou seja, para a CCJ da Câmara, a posse indígena não ensejaria uma titularidade de direitos de

---

<sup>310</sup> MAXILIANO, Carlos. *A Constituição brasileira*. 4ª Edição, 1948, 3º Volume, p. 301.

propriedade a esses coletivos ou a proteção dominial da terra pela União em seu favor. Assim, a análise compreendia que “sem indenização aos estados ou aos particulares, as áreas desocupadas pelos indígenas” não poderiam ser cedidas aos municípios.

A premissa subjacente a esse modelo era de que não existiria um domínio específico para essas terras, que poderiam ser consideradas tanto dos estados, quanto de particulares, no caso da emissão de títulos de propriedade pelos entes federativos nas áreas reservadas, ou até mesmo pela União, para as poucas áreas que haviam sido objeto de cessão gratuita ao Ministério da Agricultura, nos moldes do estipulado pelo Decreto n. 5484/1928 ou que fossem parte dos territórios federais. No caso de pertencerem à União, segundo a proposta, caberia a destinação da área remanescente, após redução, à colonização, assegurada a preferência de posseiros nela estabelecidos com benfeitorias e lavouras para aquisição, o que claramente buscava regularizar situações de ocupação e pressão sobre essas terras que se intensificavam no fim da década de 1940.

Particularmente relevante, o artigo se voltava à ausência de efetivação da transferência à União das áreas já reservadas aos indígenas, ignorando-se a sistemática estabelecida pelo Decreto nº 5.484, de 1928, que determinava a cessão não onerosa dessas áreas ao domínio da União ou a constituição de uma propriedade coletiva indígena por esta administrada. O terceiro artigo dispunha que uma área nunca superior a trezentos hectares seria destinada para o estabelecimento de postos indígenas e determinava a divisão da área reservada remanescente em lotes de cem hectares em média para cada família indígena, contabilizando-se uma média de cinco pessoas por família, o que copiava a proposta do governo de Moisés Lupion.

Para Costa Porto, jurista, estudioso do tema fundiário e autor do substitutivo apresentado pela comissão,<sup>311</sup> seria louvável a manutenção na constituição de 1946 do dispositivo que determinava o respeito à posse de indígenas iniciado em 1934. No entanto, seria o momento de se “tornar efetiva” sua “incorporação” à sociedade nacional, com a revisão do estatuto legal desses sujeitos ante às “situações novas criadas pela realidade”.<sup>312</sup>

O deputado partia de uma distinção entre os diferentes “tipos” de “índios”. Segundo ele, os selvícolas seriam encontrados no “Brasil Central e na hileia Amazônica”,

---

<sup>311</sup> Uma das obras clássicas sobre o regime fundiário brasileiro e o sistema de sesmarias é de autoria do então deputado Costa Porto, que foi Ministro da Agricultura durante o governo de Café Filho. Conferir: COSTA PORTO, 1965.

<sup>312</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão de Economia*. Dossiê do PL nº 494, de 1949.

os quais afirmava serem as populações tratadas textualmente pela constituição, e os povos originários de outras regiões, com contato direto com a sociedade nacional, seriam os índios, para os quais tomava o exemplo do Nordeste. Para o deputado, esses povos já se encontrariam integrados à sociedade em seus costumes, mas, ainda assim, seriam objeto de uma legislação “lírica e fantasista”, conservando o que denominava de uma “ficção jurídica”.

Porto recuperava o texto constitucional, que determinava a prerrogativa da União para “incorporação à comunhão nacional” dessas populações, para os contrapor à condição de cidadãos brasileiros, na plenitude de direitos e deveres, chegando a afirmar a necessidade de “um novo treze de maio”. Para ele, o projeto de Erasto Gaertner poderia ser o começo da necessária revisão da legislação indigenista naquele momento e “integração” definitiva dos indígenas à sociedade nacional. O deputado dizia entender ser justo o reconhecimento de terras aos povos indígenas, mas argumentava não ser razoável que, “na hora em que a civilização litorânea” caminhava para a “saturação, em termos, sobretudo, de densidade demográfica”, fossem mantidos “limites primitivos das terras ditas de índios”, prejudicando a “efetiva ocupação do solo”. Segundo o parlamentar, a proposição poderia parecer contrária ao art. 216 da Constituição, mas o parecer da CCJ havia resolvido qualquer dúvida quanto à sua constitucionalidade.<sup>313</sup>

Era com esses argumentos que o parlamentar e jurista justificava o substitutivo apresentado ao texto original, que determinava o loteamento das áreas consideradas excedentes nos territórios indígenas em parcelas de cem hectares para cada família, de modo a imprimir uma ética do trabalho familiar, em contraposição à “posse indivisa”, que não seria eficaz para a incorporação dessas populações à sociedade. Nada obstante, em nada seu parecer tocava a situação dominial dessas terras reconhecidas aos indígenas. Seguido o texto à Comissão de Economia, esta opinou favoravelmente ao projeto em 1950, sob relatoria do deputado Cordeiro Miranda (UDN-BA), nos termos do substitutivo proposto pelo deputado pernambucano.

O substitutivo apresentado por Costa Porto mantinha no artigo primeiro a oitiva do CNPI para o reconhecimento de terras aos povos indígenas e a anuência, também do Conselho, para a consideração de áreas já reconhecidas como excessivas. Previa-se, também, que no caso de as terras pertencerem ao domínio da União, caberia o seu aproveitamento segundo o critério estabelecido pelo art. 156 da constituição de 1946,

---

<sup>313</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão de Economia*. Dossiê do PL nº 494, de 1949.

“respeitados os interesses de sitiantes e posseiros nelas estabelecidos com benfeitorias e lavouras”, aos quais seria assegurada a preferência na titulação da área.<sup>314</sup>

A Comissão de Agricultura, que também emitiu parecer favorável ao texto que seguiu ao plenário, utilizava como argumento exatamente o “sucesso” que teria representado a celebração do acordo com o governo do estado do Paraná para a redução das terras ocupadas por indígenas. O relatório também fazia referência a uma situação de insegurança jurídica dessas terras, que haviam sido reconhecidas pelos estados, mas não regularizadas pelo SPI, que questionava ainda na Assembleia Constituinte de 1946 a “lacuna civil” quanto à transcrição e registro imobiliário dessas terras.

As informações apresentadas pelo SPI com relação ao número de postos indígenas sob sua direção, o número de indígenas em cada posto e a extensão das áreas de terras reconhecidas foram consideradas insuficientes pela comissão. Em prejuízo dos indígenas, o órgão tutor sequer possuía um cadastro de todas essas áreas, o que tornaria quase nula a possibilidade de controle e proteção desses territórios em nível nacional e colocava as populações indígenas em elevado nível de insegurança jurídica frente ao acelerado avanço da colonização.

Por outro lado, o parecer da Comissão Agricultura chamava a atenção para o sistema de arrendamentos estabelecido em diversos postos indígenas como fundamento para a redução dessas áreas e emissão de títulos de propriedade aos arrendatários nelas estabelecidos com benfeitorias. Um caso particularmente relevante e citado era o dos postos indígenas Caramuru e Paraguaçu, ocupados pelos Pataxó Hã Hã Hãe, no extremo Sul da Bahia. Como demonstrado pela pesquisa de Sidnei Peres, a pressão sobre essas terras se ampliou no final dos anos 1940 e 1950, lançando desafios para a ação indigenista no Nordeste, que havia se fundado no estabelecimento de um longo regime de aforamento das terras reconhecidas aos indígenas como mecanismo de mediação com os posseiros estabelecidos nessas áreas.<sup>315</sup>

Segundo a análise da comissão, em sua maioria as terras dos índios haviam sido “cedidas pelos respectivos estados, em convênios amistosos, sob avisos de secretarias,

---

<sup>314</sup> O artigo 156 da Constituição de 1946 assim dispunha: Art 156 - A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras pública. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados. Previamente, o reconhecimento das ocupações com mais de dez anos sem contestação de domínio alheio e a preferência de aquisição aos posseiros estabelecidos com benfeitorias em áreas de até 25 hectares, limite ampliado para 100 hectares pela Emenda Constitucional nº 10 de 1964.

<sup>315</sup> PERES, 2004.

sem cogitar-se de medição e título definitivo de domínio”.<sup>316</sup> A ausência de transcrição e registro para a conclusão das doações feitas pelos governos estaduais colocava essas terras em uma situação de indefinição da qual elites políticas locais poderiam habilmente se valer na defesa da possibilidade dos estados disporem desses territórios, situação já verificada em 1944 pelo memorial elaborado pela direção do SPI e contestada juridicamente. Nem plenamente representadas na legislação ou na quadra constitucional, as divergências políticas e indefinições jurídicas pareciam se cruzar e desafiar o futuro das terras de posse indígena.

A justificativa para aprovação da proposição na comissão vinha da análise elaborada pelo antigo diretor do SPI, Modesto Donatini, sobre os postos indígenas do Paraná, que concluía que as áreas seriam excessivas para o número de indígenas nelas localizados e que a população indígena tenderia a desaparecer no processo de assimilação. As reduções das terras dos indígenas também eram defendidas como medida de enfrentamento ao êxodo rural, sobretudo das populações do nordeste para os estados do centro-sul para grandes cidades. Os indígenas, portanto, deveriam ter suas terras reduzidas para o contorno da questão agrária nacional, que não passaria por uma redistribuição fundiária que se pautasse pela contenção da formação de latifúndios.

O projeto foi aprovado no plenário da Câmara em regime de urgência em agosto de 1950 e remetido ao Senado Federal para análise, onde recebeu nova numeração e foi tombado como projeto de lei da câmara nº 245/1950. Em setembro do mesmo ano foi distribuído às comissões de constituição e justiça e de finanças da câmara alta. No Senado, em contraposição à rápida tramitação da Câmara, o projeto permaneceu por mais de dez anos e foi integralmente modificado através de articulações do CNPI e do SPI. Sua tramitação se deu até a mudança de regime político e da Constituição, em 1967, quando se intensificavam conflitos e tensões em torno do conceito de posse indígena, do domínio dessas terras e das possibilidades de redução desses territórios

### **2.3.3. A tramitação do PL 245/50 no Senado e as disputas sobre o texto da constituição**

No Senado, o projeto de lei foi distribuído em setembro 1950 às Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças e foi apreciado já em junho de 1951, tendo recebido pareceres favoráveis sob relatoria, respectivamente, dos senadores Atílio Vivacqua

---

<sup>316</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Dossiê PL 484/1949. *Parecer da Comissão de Agricultura ao substitutivo elaborado pelo deputado Costa Porto.*

(PSD-ES) e Apolônio Salles (PSD-PE), que havia sido ministro da agricultura entre 1942 e 1945, tendo passado novamente pelo cargo durante 1954, até a crise estabelecida com o suicídio de Vargas.<sup>317</sup>

Colocado na ordem do dia no plenário do Senado em 26 de junho de 1951, um substitutivo ao texto foi apresentado pelo Senador Luiz Varela (PSD-RN).<sup>318</sup> Assim, a proposta foi novamente distribuída para apreciação das comissões de constituição e justiça, agricultura e finanças e, lá, permaneceu paralisada. Apenas em 1961, portanto, dez anos depois, foram apresentados pareceres sobre a proposição. A suspensão da tramitação legislativa do projeto é reveladora da ausência de consenso político sobre o teor do substitutivo apresentado, fruto das articulações políticas conduzidas pela direção do SPI e pelo CNPI no início dos anos 1950.

A mudança de posicionamento do SPI sobre o acordo realizado com o governo do Paraná para a redução das terras reconhecidas naquele estado também representou um posicionamento contrário à proposta de regulamentação do art. 216 da Constituição no legislativo federal durante a gestão de José Maria da Gama Malcher à frente do órgão. Funcionário de carreira do Serviço, assim como o diretor José Maria de Paula, Malcher viria a recuperar o discurso jurídico elaborado no âmbito do indigenismo sobre essas terras e atualizá-lo, para se contrapor às inúmeras tentativas legais de redução das terras dos indígenas. Também naquele momento, as ideias desenvolvidas pela antropologia aplicada, levantadas pelos etnólogos contratados pelo SPI, permitiram que fossem reformuladas diretrizes da política indigenista desenvolvida desde os anos iniciais do serviço, não sem contradições com a ação conduzida por suas inspetorias.

A direção do SPI entre 1951 e 1954, ao longo do governo democrático de Vargas, estruturou dois projetos de reformas para a definição jurídica das terras de índios. De modo quase coetâneo, o SPI e CNPI atuaram tanto na elaboração de um substitutivo ao projeto de autoria de Erasto Gaertner, submetido ao Senado, quanto em uma proposta de criação de um Parque Indígena na região do Alto Xingu, que traria novos contornos às justificativas até então presentes no cenário político para o reconhecimento das terras dos

---

<sup>317</sup> Sobre a crise de 1954, conferir: CARVALHO, 2019, pp. 124-142. Atílio Vivacqua havia sido professor da Faculdade de Direito da Universidade do Brasil, fundador do PSD no Espírito Santo e participava dos debates sobre a produção agrícola e Apolônio Salles, ex-ministro da agricultura estadonovista representava os interesses da produção de Cana-de-Açúcar no Nordeste, era líder da maioria no Senado e foi membro do Conselho Deliberativo da Sudene e professor da Escola Superior de Agricultura, entre outras funções que desempenhou relacionadas ao setor agrícola. Fonte: Senado Federal. <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/1471> acesso em 25/03/2024.

<sup>318</sup> Foi eleito Senador pelo Rio Grande do Norte em 1951 pelo Partido Social Progressista, na coligação Aliança Democrática, formada pelo PSD, PR e PRP. Fonte: Senado Federal.

índios e na política fundiária, em especial no estado de Mato Grosso, naquele momento a grande fronteira de colonização do país.<sup>319</sup>

Em 1951, o Ministro da Agricultura, João Cleofas (UDN-PE), havia encaminhado em caráter de urgência o Projeto de Lei nº 245/1950, aprovado na Câmara e já em tramitação no Senado, para apreciação pelo SPI. Malcher declarava na quarta sessão do CNPI daquele ano que estava completamente inteirado do assunto, já que se relacionava às iniciativas do estado do Paraná para reestruturação das terras dos indígenas. Segundo ele, a assessoria jurídica do SPI analisava o caso para oferecer conclusões não apenas ao Ministro da Agricultura, mas também aos Senadores, para “facilitar a tarefa dos legisladores”, considerando a urgência da questão para assegurar uma regulamentação adequada do texto constitucional, que possibilitasse ao SPI a regularização das terras de posse indígena.<sup>320</sup> Na reunião, ficou decidido de que após a aprovação da proposta o presidente do conselho e o diretor buscariam agenda com o Vice-Presidente Café Filho, a fim de conseguir seu apoio para a resolução da questão. Na reunião seguinte, o Marechal Rondon informava que a agenda havia sido cumprida junto a Café Filho.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que se manifestava formalmente sobre a proposta remetida pelo Senado ao Ministério da Agricultura, o CNPI buscava articular entendimentos com Café Filho, que estava a par da questão, já que coordenava as discussões sobre a elaboração de uma proposição legislativa para a resolução das terras ocupadas por indígenas na região do Alto Xingu, no norte do estado de Mato Grosso. Na reunião havia sido apresentada uma proposta elaborada pela Seção de Estudos do SPI para ser encaminhada ao Senado em substituição ao projeto de lei aprovado na Câmara. As articulações promovidas surtiram efeito, tendo o substitutivo sido apresentado pelo senador Luiz Varela em 26 de junho de 1951 e encaminhado para apreciação das comissões pertinentes.

Um mês antes o SPI havia respondido o Ministro da Agricultura com uma análise e minuta de projeto de lei elaboradas por Darcy Ribeiro, etnólogo da Seção de Estudos do Serviço.<sup>321</sup> A mensagem encaminhada por Malcher ao ministro ressaltava que a preocupação do legislador seria, sem dúvidas, a resolução definitiva das terras do estado

---

<sup>319</sup> Sobre a tramitação do Projeto de Lei destinado à criação do parque indígena do Xingu, ver: MENEZES, 2000.

<sup>320</sup> CNPI. Relatório de atividades de 1951. Ata da V reunião do conselho. BR RJMI CNPI 333 – 085 – 08 – fl60.

<sup>321</sup> Processo SPI nº 2.072/1951. Arquivo do Museu do Índio. BR RJMI SPI AG – 002 – 15.

do Paraná, em tentativa de estender o entendimento jurídico para todo o país, desconhecendo-se a situação das comunidades indígenas que viviam em outras regiões.

Para o diretor do SPI, levando-se em conta apenas a legislação nacional, sem considerar as experiências malfadadas de outros países, a exemplo dos Estados Unidos, a proposição era extremamente prejudicial aos indígenas. Segundo ele, esses povos possuíam uma cultura própria, e dentro dela deveria se “processar seu desenvolvimento”, sendo sua comunidade uma “pequena nação”. Separá-los forçadamente desses modos de vida seria concorrer para seu “extermínio”, segundo ele conclusões já pacíficas tanto na experiência indigenista quanto na moderna antropologia.<sup>322</sup>

Outro argumento utilizado pelo diretor para contrapor a proposição legislativa era de que a Lei de Repartimentos editada em 1887 pelos Estados Unidos havia sido um fracasso, impondo grandes prejuízos às comunidades indígenas, mas também aos cofres públicos naquele país, que naquele momento suportava um gasto público de milhões de dólares para aquisição de áreas tituladas a terceiros para reconstituição das reservas indígenas. Ainda segundo o diretor, essa iniciativa, no Brasil, diria respeito a dois grupos “político-financeiros” que disputavam a apropriação das terras reconhecidas aos indígenas, que acabavam como um marisco “na luta entre o mar e o rochedo”. Seriam as empresas colonizadoras do Paraná e a indústria madeireira, que também se desenvolvida naquele estado.<sup>323</sup>

O apelo à política norte americana buscava demonstrar que a perspectiva de integração acelerada dos indígenas pela transformação de sua posse coletiva em propriedade privada não era recomendável tanto científica quanto politicamente. A perenidade das culturas dos povos indígenas faria com que as soluções que teriam de ser dadas no futuro implicassem um aumento incalculável dos gastos públicos. O substitutivo elaborado por Darcy Ribeiro, em grande medida, replicava a proposta de regulamentação do tema de José Maria de Paula anos antes, o que poderia demonstrar uma continuidade no tratamento da questão pelo Serviço, mas também a ausência de mudanças no dispositivo constitucional que assegurava a posse das terras aos indígenas. Ainda assim, algumas inovações podem ser notadas, sobretudo nas definições do que seriam as terras dos índios e sua propriedade.

A proposta, assim, definia as “terras de propriedade dos selvícolas ou índios” como: (i) as que viviam na atualidade e primariamente habitavam; (ii) as que tivessem

---

<sup>322</sup> Processo SPI nº 2.072/1951. Arquivo do Museu do Índio. BR RJMI SPI AG – 002 – 15 – f3.

<sup>323</sup> Processo SPI nº 2.072/1951. Arquivo do Museu do Índio. BR RJMI SPI AG – 002 – 15 – f4.

sido ou viessem a ser concedidas, doadas, cedidas ou reservadas a qualquer tempo e título, tanto por particulares quanto por governos, desde que os indígenas ou seus sucessores se encontrassem nas áreas e (iii) as que habitassem “hordas, tribos, nações ou grupos indígenas”, embora tivessem sido adquiridas por particulares, desde que “ocupadas” pelos indígenas por tempo superior a vinte anos, em analogia à figura do usucapião.

A principal inovação nessa proposição com relação às anteriores seria uma vinculação do território com uma perdurabilidade no tempo da ocupação indígena, considerada atual para o seu reconhecimento. Por outro lado, a proposta parecia superar a necessidade de se reforçar a distinção entre terras devolutas estaduais e terras ocupadas por indígenas, bastando a referência à ocupação e já previa não apenas o reconhecimento da posse, mas a disposição de uma modalidade de domínio para essas terras como uma propriedade indígena explícita.

Novos critérios também eram propostos para a delimitação da extensão dessas áreas. A manutenção da prerrogativa do SPI para a definição das áreas no primeiro caso vinha obrigatoriamente acompanhada da observação do “estado social, recursos, maneira de prover a subsistência e provável desenvolvimento e expansão” do grupo indígena, o que definiria uma perspectiva de reprodução futura enquanto comunidades e incorporava critérios da antropologia aplicada. Para as áreas já concedidas ou reservadas a qualquer tempo, o critério seria a extensão da área consignada nos documentos de concessão, doação, cessão ou reserva e, no caso de áreas já tituladas a particulares, a área seria “limitada pela efetiva ocupação” dos indígenas.<sup>324</sup>

O art. 3º da proposta previa que o SPI promoveria uma “revisão da situação dos índios em relação à propriedade das terras por eles ocupadas ou necessárias ao seu estabelecimento definitivo”, na forma discriminada na proposta de lei, tendo como critérios o “adequado provimento de sua subsistência e provável desenvolvimento futuro” e essas áreas passariam a ser definidas por uma nova categoria administrativa, a de “território tribal”. A proposta tinha como objetivo dotar o órgão de possibilidades de controle futuro do reconhecimento dos territórios ocupados por indígenas a partir de diferentes arranjos fundiários e se voltava ao problema relatado ainda na Constituinte de 1946: a emissão de títulos de propriedade pelos estados a particulares à revelia da posse indígena e da manifestação do SPI ou do CNPI.

---

<sup>324</sup> Processo SPI nº 2.072/1951. Arquivo do Museu do Índio. BR RJMI SPI AG – 002 – 15 – f8.

Também era previsto um poder de polícia, que permitiria ao SPI declarar “reservas indígenas interditas à penetração” em territórios percorridos por “grupo ou nação indígena arredio” ou ainda em fase de “atração” até que fosse determinada a extensão e localização do “território tribal” a ser demarcado para o estabelecimento dos indígenas. Esse dispositivo claramente se voltava para o poder de dispor de áreas que se encontravam nas fronteiras de expansão econômica da sociedade nacional e nas quais esses povos seriam mais vulneráveis com relação ao contato forçado e conflitos com as frente “pioneiras” e de exploração dos recursos naturais existentes em seus territórios, sobretudo em áreas como o norte do estado de Mato Grosso e no que hoje se conhece como Amazônia Legal.<sup>325</sup>

Ainda, a proposta previa que o SPI deveria promover acordos amigáveis com os estados para compensações “justas e equitativas” a particulares que cedessem áreas sob o seu domínio para estabelecimento de comunidades indígenas, o que representaria um giro na mediação política a ser conduzida pelo órgão, não mais pela dependência de reconhecimento das áreas destinadas aos indígenas, mas sim, para mecanismos de compensação a particulares impactados. A proposta parecia tentar concretizar a ideia defendida pelo órgão ainda em meados dos anos 1940 de que da posse indígena emanaria um domínio, tal qual poderia se verificar aos demais cidadãos brasileiros.

No segundo capítulo o projeto de lei previa a administração tanto das reservas indígenas quanto dos territórios tribais pelo SPI e definia este último como “patrimônio coletivo do grupo ou nação indígena que nele habitasse”, além de vedar seu fracionamento em glebas destinadas às famílias indígenas, em clara contraposição à proposição aprovada na Câmara.

As matas existentes nos territórios tribais e reservas indígenas também deveriam ser consideradas equivalentes às reservas florestais, para as quais a constituição determinava proteção, somente podendo ser aproveitadas em benefício dos indígenas. Também era prevista, no art. 8º, a inalienabilidade dos territórios tribais, incluindo-se qualquer “ato de disposição” inclusive os que se referissem a elementos do direito de propriedade ou posse, como “usufruto, garantia real, locação”, o que claramente colocaria as situações de arrendamento dessas áreas como uma prática ilícita. Contudo, previa-se

---

<sup>325</sup> O conceito de Amazônia Legal foi estabelecido pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, que dispunha sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Em seu art. 2º, a norma definia a região abrangida, que compreendia os Estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, a do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e a do Maranhão a oeste do meridiano de 44º.

uma exceção a esse dispositivo, a partir do estabelecimento de um regime de aforamentos dessas terras para situações concretas consideradas irreversíveis por agentes do Estado, o que claramente mirava as antigas reservas indígenas em regiões como o sul e o nordeste do país.

Para contornar essa pressão, a proposta de seção de estudos do SPI previa o estabelecimento do sistema de aforamento, uma controvérsia estabelecida no órgão ao menos desde o final dos anos 1940. A partir de avaliação do Serviço, caso não fosse possível a retirada de ocupantes com culturas e benfeitorias, caberia a discriminação de uma área indispensável tanto para a localização dos indígenas quanto para o seu desenvolvimento futuro, sendo conservados os ocupantes na área remanescente, a partir de um aforamento perpétuo, com transmissão de domínio útil, na forma do Código Civil.

A área a ser aforada deveria ser definida pelo SPI e os valores pagos anualmente seriam incorporados à então criada renda do patrimônio indígena, destinada aos lucros advindos da exploração comercial das reservas e territórios tribais e vinculada ao grupo a quem pertencesse as terras. Caberia também a expedição de um título de domínio útil ao foreiro e deveriam ser pagos no mês de janeiro, após a medição e demarcação do lote, a cargo do Serviço, os respectivos foros.

A transmissão desse domínio útil, segundo a proposta, só poderia ser efetivada mediante autorização do SPI e, em caso de não pagamento do foro, a terra poderia cair em comisso, revertendo-se o domínio útil à comunidade indígena, assim como as benfeitorias existentes. Além disso, seria facultado ao SPI rescindir os contratos dos foreiros que fossem considerados nocivos aos povos indígenas, sem direito a qualquer indenização por benfeitorias feitas, mediante regular processo administrativo.

A proposta também previa procedimentos para regularização, medição e demarcação das terras dos indígenas, que deveria ser realizada em consonância com as normas estabelecidas no Código Civil. No caso dos territórios tribais, eram previstos os seguintes passos: a) apresentação ao “governo em causa” da proposta devidamente justificada para o reconhecimento da ocupação das terras pelos indígenas em caráter permanente, na extensão a ser apurada pelo SPI; b) após, seria procedida a medição e demarcação das terras, operações que deveriam ser acompanhadas pelos governos estaduais, lavrando-se um termo de demarcação assinado pelo titular do SPI e pelo titular da secretaria de Estado competente, ou representantes devidamente autorizados pelas partes; c) no termo de demarcação seria reconhecida a propriedade plena ao grupo indígena e a terra passaria a integrar o patrimônio territorial do grupo, cuja administração

seria conduzida pelo SPI; d) o termo de demarcação constituiria o “título de domínio do índio sobre a área medida e demarcada”<sup>326</sup>. O termo deveria ser, ainda, transcrito no registro de imóveis da respectiva comarca.

Dessa forma, nota-se que a solução proposta pelo SPI finalmente definiria um domínio coletivo da terra às comunidades indígenas, a ser administrado pela União sob cláusula de inalienabilidade. Assim, a proposta superaria os silêncios que até então davam ensejo a diferentes entendimentos sobre o domínio dos estados sobre essas áreas, além da impossibilidade de reconhecimento de um domínio pleno aos indígenas sobre suas terras e das alegadas lacunas da legislação civil sobre o tema, para fins de transcrição do título e registro, para que esses territórios constituíssem uma propriedade coletiva à luz das regras civis.

Para as áreas já doadas ou cedidas aos indígenas a título de reservas, o projeto estipulava a seguinte sistemática: caso nos documentos de doação constassem os limites dessas áreas, o SPI promoveria a demarcação, fazendo lavrar, “de acordo com os confrontantes”, a escrituração definitiva em registro de imóveis da comarca competente. No caso de oposição ou contestação de terceiros pela existência de posseiros na área, a medição e demarcação deveria ser feita por via judicial, apreciando-se a validade dos títulos ou documentos apresentados pelos ocupantes. Nos casos em que os documentos de reconhecimento de terras aos indígenas não apresentassem divisas exatas, mas, tendo estas sido aceitas “no decorrer do tempo”, em acordo com os confrontantes, promover-se-ia a demarcação amigável e a posterior escrituração em registro de imóveis. Sendo contestadas, caberia a demarcação judicial.

Com relação às áreas em que os indígenas estivessem ininterruptamente localizados há pelo menos vinte anos, mas tivessem sido adquiridas por particulares, caberia a comprovação da ocupação indígena por justificação testemunhal de três testemunhas, que deveriam ser “homens velhos, mais antigos moradores, tidos como abonados, sem ligações ou dependência com as partes, honestos e criteriosos e sem suspeitas de mentira ou falsidade”.<sup>327</sup> O testemunho serviria de título de domínio, sendo transcrito no registro de imóveis mediante mandato judicial. Nesse caso, também eram previstos entendimentos com os estados para compra ou permuta de outra área aos particulares eventualmente interessados.

---

<sup>326</sup> Processo SPI nº 2.072/1951. Arquivo do Museu do Índio. BR RJMI SPI AG – 002 – 15 – f13.

<sup>327</sup> Processo SPI nº 2.072/1951. Arquivo do Museu do Índio. BR RJMI SPI AG – 002 – 15 – f15.

O projeto ainda previa o estabelecimento de um cadastro de todas as terras de propriedade dos indígenas pela diretoria do SPI, ante à situação de total desconhecimento sobre o patrimônio indígena naquele momento e a conseqüente indefinição dominial. A proposição ainda estabelecia um capítulo específico para a proteção possessória aos indígenas, que colocava qualquer pessoa que se estabelecesse nessas áreas na condição de invasor, sem direito à indenização e incorrendo nas cominações do art. 161 do Código Penal. Caberia ao SPI a fiscalização dessas terras, por meio da designação de servidores que teriam as mesmas “atribuições das demais autoridades policiais do Estado”, podendo requisitar, para tanto, o auxílio de forças policiais. Ainda seria obrigação do SPI a propositura de ações judiciais para a proteção possessória dessas áreas e os intrusos deveriam ser intimados pelo Serviço antes de eventuais medidas judiciais, que deveriam ser requeridas em caso de permanência e não atendimento de desocupação.

Assim, se nas propostas anteriores o SPI buscava definir a ideia de terras dos índios, que englobavam distintas realidades fundiárias, o órgão passou a apostar no início dos anos 1950 na distinção entre território tribal, compreendido como as terras nas quais fossem exercidas a posse coletiva dos indígenas e as necessárias à sua reprodução no presente e no futuro, e as antigas reservas indígenas, havidas por concessões passadas pelos governos estaduais e que deveriam ser objeto de registro correspondente à área reconhecida. O estabelecimento de um poder de polícia ao serviço complementaria esse quadro, com a possibilidade de interdição de áreas de trânsito de indígenas sem contato com a sociedade envolvente e posterior definição da extensão fundiária de seu território tribal.

A proposta previa, então, novas definições que teriam como conseqüência a ampliação do poder do órgão indigenista para a discriminação e regularização dominial das terras em que viviam os indígenas. Reconhecia a necessidade de acordo com os estados sobre essas terras, mas estabelecia critérios a cargo do órgão tutor para o dimensionamento e reconhecimento de territórios tribais, em um rito específico para a ação discriminatória dessas terras de áreas devolutas estaduais.

Os processos judiciais que envolvessem essas terras deveriam observar um rito sumaríssimo. O projeto previa que os recursos a sentenças favoráveis aos indígenas só fossem recebidos em seu efeito devolutivo e todos os processos que envolvessem terras dos índios deveriam ser assistidos pelo Procurador-Geral da República. A grande inovação, na tentativa de modular a expansão das fronteiras econômicas sobre esses territórios, vinha dos art. 28 e 29, que assim dispunham:

Art. 28 - Será considerada como nula e de nenhum efeito qualquer concessão ou transação feita pelos governos estaduais, em terras anteriormente mandadas reservar, por ato expresso, para estabelecimento de tribos ou grupos indígenas, desde que estes, ao tempo da referida concessão ou transação, já estivessem localizados, em caráter permanente, dentro dos limites dessas reservas.

Art. 29 - As alienações ou cessões de terras devolutas, em zonas ocupadas por tribos indígenas, não podem ser realizadas sem audiência do S.P.I., que verificará se atingem a terra do índio.<sup>328</sup>

Esses dispositivos buscavam frear a emissão de títulos de propriedade sobre as terras ocupadas pelos indígenas e remontavam a propostas formuladas ainda durante a assembleia constituinte, nas emendas apresentadas pelo PCB, mas não aprovadas no texto final. Com elas, o SPI e, conseqüentemente, a União, teriam à sua disposição a possibilidade de exercer maior controle sobre as políticas de colonização desenvolvidas pelos estados, sobretudo nos que aceleravam suas políticas de ocupação fundiária, como é o caso do então estado de Mato Grosso.

Naquele momento, caberia à seção de estudos do órgão, chefiada por Darcy Ribeiro, “estudar e solucionar questões relativas às terras dos índios”<sup>329</sup>, na qual se encontravam lotados outros antropólogos contratados, como Roberto Cardoso de Oliveira e Eduardo Galvão, aos quais caberia a análise dessas questões. A justificativa ao anteprojeto, escrita por Ribeiro, replicava a mesma história legal proposta no memorial do advogado José Maria de Paula: definia o Alvará de 1º de abril de 1680, que reconhecia a posse originária dessas populações nas concessões de sesmarias promovidas a terceiros, como um dos primeiros instrumentos jurídicos da colônia a reconhecer a posse indígena. Também citava a confirmação desse direito na Lei 601 de 18 de setembro de 1850 e no regulamento baixado em 1854, nos quais se enquadrava as posses indígenas como terras particulares possuídas a título legítimo. No entanto, lembrava a incorporação indevida dessas terras ao patrimônio estadual por força do art. 64 da Constituição de 1891, em virtude da ausência de discriminação dessas terras. A proposta de regulamentação do art. 216 da Constituição de 1946, segundo argumentava, oferecia ao Congresso Nacional a oportunidade de resolver definitivamente a questão.

Ribeiro, todavia, afirmava que deveriam ser considerados não apenas os dispositivos legais, mas as “peculiaridades ecológicas e culturais na utilização da terra e, ainda, a atual situação das populações indígenas brasileiras”.<sup>330</sup> Segundo o etnólogo, “a

<sup>328</sup> Processo SPI nº 2.072/1951. Arquivo do Museu do Índio. BR RJMI SPI AG – 002 – 15 – f18.

<sup>329</sup> Decreto-Lei nº 2583, de 14 de setembro de 1940, art. 8, alínea c.

<sup>330</sup> Processo SPI nº 2.072/1951. Arquivo do Museu do Índio. BR RJMI SPI AG – 002 – 15 – f23.

quantidade e qualidade” das terras com que um determinado povo indígena poderia contar seria a condição básica para sua “subsistência e desenvolvimento econômico”. A desagregação de algumas populações indígenas, em sua avaliação, seria devida às “mudanças ecológicas que ocorrem nas regiões por eles habitadas”, que iam sendo ocupadas por frentes de expansão econômica.

As peculiaridades ecológicas, assim, deveriam ser consideradas para a definição de um território tribal, categoria administrativa proposta. Essa inovação traduziria a ideia de um território, que seria atravessado por aspectos culturais e ambientais em sua definição enquanto espaço a ser delimitado e discriminado das terras públicas disponíveis para a exploração econômica, que configuraria propriedade indígena a ser administrada e protegida pela União.

Os indígenas, em sua argumentação, tinham uma adaptação ecológica muito mais “equilibrada” do que qualquer população, mas isso dependeria da extensão de suas terras, que deveriam prever alimentos através da coleta, pesca, caça e suas formas próprias de agricultura. De acordo com o etnólogo, a tentativa de empregar métodos de cultivo de nossa cultura, a começar pela redução de suas terras, era motivo de “constantes fracassos em muitos países” mesmo nos casos em que essas iniciativas eram bem intencionadas e não “meros expedientes para desapropriá-los”.<sup>331</sup>

Esses sistemas dos diferentes grupos indígenas, em sua avaliação, só se sustentavam enquanto uma forma de coesão comunitária a partir do uso coletivo das terras, o que desaconselharia qualquer iniciativa de redução ou fracionamento dessas áreas. Dessa forma,

Na localização e na delimitação das reservas tribais, é necessário levar em conta esses fatores, a fim de que cada grupo tenha a terra de que necessita para fazer funcionar o seu próprio sistema de subsistência. Somente assim, haverá possibilidade de redenção econômica, de emancipação efetiva das nossas populações indígenas.<sup>332</sup>

É possível notar nessa argumentação a prevalência de argumentos oriundos da antropologia aplicada, que ensejariam um giro na argumentação do SPI sobre a extensão e critérios para o reconhecimento das terras dos índios, justificando-se a demarcação de territórios tribais mais extensos e adequados aos padrões de reprodução e modos de ocupação dos próprios grupos indígenas. A contraposição à proposta aprovada na Câmara dos Deputados, portanto, se fazia a partir de um conhecimento nascente e que, naquele

---

<sup>331</sup> Processo SPI nº 2.072/1951. Arquivo do Museu do Índio. BR RJMI SPI AG – 002 – 15 – f24.

<sup>332</sup> *Idem.*

momento, orientava discursivamente a atuação do SPI. Um modo de ocupação e uma relação com o ambiente diferenciada pela cultura, nessa visão, definiria o que seria a posse dos indígenas sobre um dado território, o que deveria se refletir na figura jurídica de um “território tribal”.

Ribeiro argumentava que, naquele momento, os maiores grupos indígenas estariam em áreas ainda não alcançadas pelas fronteiras de expansão, na Amazônia, e ainda conservariam sua “fisionomia cultural própria” e eram as populações “mais vigorosas”. Quando se ocorria o encontro com as fronteiras de expansão, como o etnólogo exemplificava com o caso dos Xavante, cujo primeiro contato se deu em 1946, o SPI deveria ter “autoridade suficiente” para interditar a área para os trabalhos de atração e pacificação.<sup>333</sup> O etnólogo também informava que existiriam os povos indígenas já “pacificados” entre os quais alguns conservavam-se de contatos com a população envolvente e outros já teriam adquirido necessidades das populações “neo-brasileiras vizinhas” ao tempo em que conservavam seus costumes e modos de vida.

A urgência na apreciação da proposta de regulamentação do art. 216 da Constituição de 1946 na Câmara, contudo, se contrapôs à estagnação do substitutivo apresentado ao Senado, que ficou parado uma década. Durante a tramitação do texto na casa, os conflitos entre o estado do Mato Grosso e União em torno da colonização da região do Xingu e a definição de um parque indígena foram objeto de uma CPI em 1955. Um conceito inovador, a ideia de um parque indígena buscava abrigar alguns dos conceitos tratados na proposta de regulamentação do SPI, como a compatibilidade entre a ocupação indígena e a proteção ambiental, a necessidade de grandes extensões territoriais para manter os indígenas em acordo com os seus modos de vida próprios e o conceito de um território tribal.

Também durante a tramitação da proposta seriam notabilizados outros casos de conflito entre a União e o estado de Mato Grosso em torno da titulação de terras, como no dos Kadiwéu. A medida foi retomada pelo Senado em 1961, quando o STF apresentou uma definição para a interpretação da posse indígena e do domínio dessas terras no caso dos Kadiwéu, durante o governo de João Goulart.

Todos os pareceres do Senado foram favoráveis ao projeto. Ao se referir ao projeto originado na Câmara, o parecer da Comissão de Agricultura considerava que uma lei com “tão graves objetivos” não poderia ser feita senão com disposições “numerosas e

---

<sup>333</sup> Processo SPI nº 2.072/1951. Arquivo do Museu do Índio. BR RJMI SPI AG – 002 – 15 – f25. Sobre o contato dos Xavante, ver MATTOS (2019).

amplas” ante à complexidade da matéria.<sup>334</sup> Segundo a comissão, desde o primeiro artigo da proposição originária não se autorizava o executivo à proceder à medição e demarcação e os registros de propriedade das terras ocupadas por indígenas, como determinava a constituição, pois não se mandava efetivar o registro e “expedição de título de propriedade”, o que decerto abriria “caminhos a novos abusos, extorsões e usurpações dos direitos dos índios”.<sup>335</sup>

A análise também notava a ausência, na proposição originária, de uma regulação das áreas ocupadas por estranhos nas terras indígenas, o que seria um grave problema dada a “complexidade” do desafio de fixação definitiva das áreas que se “devem reservar aos indígenas”, cada vez mais premente. Segundo afirmavam os senadores, eram cada vez mais constantes as invasões das terras já reservadas e ainda por regularizar às comunidades indígenas, sem o mínimo “constrangimento” de terceiros.

A avaliação da comissão ainda lembrava que “não raros membros do poder público, por força ou por meio de concertações ilícitas” usurpavam os direitos dos indígenas sobre essas terras “para se estabelecerem com fazendas ou aguardar melhor oportunidade para sua venda”, em franca “especulação fundiária” conduzida na ampliação das fronteiras de ocupação do território nacional. Ainda, não caberiam os argumentos de que os indígenas seriam nômades e, portanto, se tornaria impossível a localização dessas terras para fins de regularização pelo Estado.

Os elementos da proposta originária da Câmara, segundo afirmavam os membros da Comissão, faziam referência a um acordo firmado entre a União e o governo do Paraná, que já teria sido denunciado pelo Ministério da Agricultura, em função da falta de cumprimento e de medição e demarcação das terras. Assim, entendiam que os pontos propostos no substitutivo resolveriam de vez a questão, atribuindo segurança jurídica e sistemática atualizada para o reconhecimento e registro dessas terras.

Após a aprovação nas três comissões o substitutivo foi colocado em pauta já no início da legislatura de 1962, tendo sua discussão sido adiada em função de um requerimento para oitiva do Conselho de Ministros, a pedido do governo, em 28 de fevereiro de 1962. Com a concordância do governo de João Goulart, o texto foi aprovado

---

<sup>334</sup> Parecer nº 389-B, de 1961. Dossiê sobre PL 484/1949. Arquivo da Câmara dos Deputados.

<sup>335</sup> Parecer nº 389-B, de 1961. Dossiê sobre PL 484/1949. Arquivo da Câmara dos Deputados.

em agosto de 1962 e remetido à Câmara dos Deputados, onde teve sua definição novamente obstada.<sup>336</sup>

Já na Câmara, em 1963, o substitutivo aprovado no Senado sofreu forte oposição. No dossiê de sua tramitação foi localizada uma análise da proposição legislativa elaborada pelo Instituto Gaúcho de Reforma Agrária-IGRA, que trouxe apontamentos contrários ao substitutivo e o coloca como contrário aos interesses daquele estado de superar sua “estrutura agrária obsoleta”. A análise justificava que a revisão da estrutura fundiária e dos latifúndios deveria ser conduzida a partir da redução das terras reconhecidas aos indígenas pelo governo estadual até a década de 1940.<sup>337</sup>

Naquele mesmo ano a Câmara dos Deputados promoveria uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar a atuação do SPI na proteção das terras dos índios, que teve como seu principal foco os conflitos em torno da ocupação dessas áreas por terceiros e discutiu a situação da reserva destinada aos Kadiwéu, em latente conflito possessório.

A nota técnica, elaborada pelo engenheiro agrônomo Paulo Brandão Rebello e dirigida ao coordenador-chefe do IGRA, afirmava que o art. 216 da constituição de 1946 não poderia ser estático, mas deveria trazer, “em seu espírito e letra, uma característica dinâmica”, para que pudesse se adaptar ao contexto social vigente, o que entendia que não se encontrava no substitutivo aprovado pelo Senado, que impediria a integração dos indígenas à sociedade “civilizada”.

Partindo dessas constatações, o parecerista passava a argumentar sobre a realidade dos indígenas do Rio Grande do Sul que, em sua análise, se encontravam em reservas florestais intensamente “devastadas” pela “intrusão dos civilizados”. Segundo ele, até a década de 1940, todos os toldos indígenas teriam sido administrados pelo estado, à exceção do de ligeiro. Nos anos 1940, três dessas reservas teriam passado à administração do SPI (Guarita, Nonoai e Cacique Doble), embora, em sua avaliação, ainda constituíssem propriedade estadual.

Segundo afirmava, os indígenas não mais viveriam da caça e da pesca e suas terras eram ocupadas parte por lavouras coletivas, insuficientes para a subsistência das comunidades, ou eram arrendadas a terceiros, para compor as verbas do SPI destinadas à

---

<sup>336</sup> Dossiê PL 484/1949. Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara que dispõe sobre a medição, demarcação e registro de propriedade das terras ocupadas pelos silvícolas, assinado por Aúreo de Moura Andrade e Gilberto Marinho.

<sup>337</sup> Dossiê PL 484/1949. Arquivo da Câmara dos Deputados. Parecer do Instituto Gaúcho de Reforma Agrária sobre o PL 245/1950 do Senado Federal.

assistência das comunidades. O padrão comparativo da análise seriam as áreas ocupadas por uma “colônia padrão”, com “agricultores com tradição e capacidade produtiva muito acima dos selvícolas”, para os quais se estabeleceriam para unidades produtivas lotes de vinte e cinco hectares, o que não justificaria a destinação aos indígenas de áreas “tão grandes”. Segundo o levantamento apresentado, seriam destinadas aos indígenas, em todo o estado, uma área total de 60.823 hectares, entre postos administrados pelo governo federal e pelo governo do estado. Para o engenheiro, essa realidade se contrapunha a um grave problema fundiário vivenciado pelo estado do Rio Grande do Sul, gerado por uma “estrutura agrária obsoleta”, que apresentava uma dualidade: grandes extensões de minifúndios em contraposição a latifúndios improdutivos, nos quais inseria as reservas destinadas aos indígenas. Essas considerações tornariam inaceitável o projeto aprovado no Senado, que impedia a redução das terras dos indígenas.

Assim, o parecer do IGRA considerava adequado o projeto originalmente proposto na Câmara pelo deputado Erasto Gaertner e afirmava que a proposição do Senado era contrária ao texto constitucional, que reconhecia a posse de terras dos indígenas, ao passo em que o projeto buscava transformar essa posse em propriedade. Também questionava a exclusividade do SPI para definir a extensão das terras ocupadas pelos indígenas, o que julgava ser “arbitrário e inconveniente”, sobretudo considerando a cessão permanente de terras dos estados à União. Segundo afirmava, os estados deveriam ter o direito de intervir na extensão dessas áreas.

As considerações do instituto gaúcho ressoavam os argumentos contrários ao reconhecimento e regularização de terras para os indígenas, em argumentos comuns nas áreas em franco processo de colonização e baseados na irresignação dos estados quanto à disposição da União no patrimônio fundiário julgado de seu domínio, ao passo em que cristalizava argumentos dominantes no senso comum que buscavam reduzir a ocupação indígena à uma contabilidade de hectares por indivíduos ou unidades familiares e desconsiderava os critérios próprios de ocupação, modos de vida e necessidades dessas comunidades para se reproduzirem enquanto coletividades, já alertados pelos etnólogos.

Ficando em suspenso, em 1967, em novo parecer da Comissão de Constituição e Justiça, o projeto foi reprovado sob o argumento de que implicaria em ampliação da despesa pública, o que, pela nova constituição aprovada pela Ditadura Militar, seria de competência exclusiva do Presidente da República. Segundo o entendimento da Comissão, o art. 18 do projeto, que previa a regularização, medição e demarcação das terras dos indígenas implicaria aumento dos gastos públicos e, naquele momento, a nova

constituição já havia introduzido mudanças sensíveis ao conceito de terra indígena e o domínio dessas áreas.

#### 2.3.4. A doutrina e o alcance do art. 216 da Constituição de 1946

O argumento de que a transcrição, registro e propriedade das terras dos indígenas seria incompatível com o reconhecimento do direito de posse indígena nos textos constitucionais favorecia a indefinição dominial dessas terras. Não registradas, elas permaneceriam no patrimônio fundiário dos estados, embora a legislação que regulava a questão determinasse sua cessão gratuita à União, o que possibilitava que as unidades federadas pudessem delas dispor segundo seus interesses e objetivos de colonização. Essa constituiu a grande disputa política em torno das terras já reconhecidas ou a se reconhecer aos povos indígenas no período.

Na doutrina, contudo, o art. 216 da Constituição de 1946 era interpretado como capaz de assentar a nulidade de eventuais títulos de propriedade expedidos em sobreposição às terras de posse indígena. Um dos principais redatores da Constituição de 1934, Themístocles Cavalcanti, explicava que o indigenato comportaria a apreciação do que se chamava, então, de “posse imemorial” dos indígenas e constituiria um “preceito autoaplicável.”<sup>338</sup>

A Constituição assegura aqui o *uti possidetis* das terras ocupadas pelos índios, com a condição de que não a transfiram. É o reconhecimento da posse imemorial dos donos da terra, dos sucessores daqueles que primeiro a povoaram. [...] O princípio é auto-executável, reconhece um direito cuja medida e extensão dependem apenas da prova quando contestada judicialmente.<sup>339</sup>

Ao comentar a Constituição de 1934, Pontes de Miranda<sup>340</sup> afirmava que o respeito à posse disposto em seu artigo 129 exigiria a localização permanente do indígena, mas que essa localização tornaria nulo qualquer título de domínio ou alienação dessas áreas, tanto pelos indígenas quanto por terceiros. Essa proibição de alienação teria como consequência:

a) nulidade absoluta de qualquer ato de disposição, incluídos os que só se referem a elementos do direito de propriedade ou de posse (usufruto, garantia real, locação); b) não há prescrição contra o silvícola ainda que trintenal; c) as sentenças que adjudiquem tais terras a outrem são susceptíveis de rescisão, por infringirem texto constitucional”.<sup>341</sup>

<sup>338</sup> CERQUEIRA, 2018, p. 42.

<sup>339</sup> BRANDÃO CAVALCANTI, 1948, p.50.

<sup>340</sup> ABREU e ROSENFELD, 2019.

<sup>341</sup> PONTES de MIRANDA, 1936, p. 348-9.

Sobre a Constituição de 1946, Pontes de Miranda igualmente assinalava que desde que houvesse “posse e localização permanente”, a terra seria “do nativo” e qualquer alienação dessas áreas seria nula. Ainda, informava que a proibição de alienação teria como consequências, “*a nulidade absoluta de qualquer ato de disposição, incluídos os que só se referem a elementos do direito de propriedade ou da posse (uso, fruto, garantia real, locação)*” e na inexistência de usucapião contra essas terras, mesmo que trintenais. Além disso, qualquer sentença que adjudicasse essas terras seria suscetível de “rescisão” por “infringir o texto constitucional”.<sup>342</sup>

Para o doutrinador, a condição de não transferência exposta no dispositivo deveria ser interpretada como uma inalienabilidade por “atos entre vivos”, já que a posse das terras seria transmissível hereditariamente aos membros da comunidade, “segundo a regra jurídica do direito das coisas entre os membros da tribo, se de tribo ainda se trata”. Segundo ele, a “propriedade coletiva” seria respeitada e não se devia considerar transferência a substituição automática dos membros da comunidade. O jurista ainda reforçava que seriam nulos, ainda que registrados nos cartórios, quaisquer títulos emitidos, mesmo que anteriores à constituição de 1934, desde que houvesse a posse de indígenas na data da promulgação da constituição.

Por outro lado, Carlos Maximiliano, como já visto, assim comentava o dispositivo do art. 216 da Constituição de 1946 no que se refere à nulidade de negócios jurídicos e transações promovidas pelos governos estaduais sobre essas áreas:

Governos estaduais concederam títulos de domínio de terras públicas ocupadas por indígenas: espertalhões compraram-nas por irrisórias quantias e expulsaram os ingênuos selvícolas. Providencialmente, portanto, o estatuto de 1946 assegurou a permanência da posse apenas e assim mesmo com a vedação de transferência.<sup>343</sup>

A orientação doutrinária sobre o art. 216 da Constituição de 1946, assim, era pacífica sobre a nulidade de negócios jurídicos promovidos sobre terras de posse indígena, mesmo que anteriores à Constituição de 1934. Também compreendia a ideia de que essa posse ensejaria uma propriedade de caráter coletivo atribuída aos indígenas, entendimento acompanhado pelas proposições do CNPI. O texto da constituição, assim, deveria promover uma mediação entre passado, presente e futuro para a proteção desses espaços do território nacional, que não estariam disponíveis para a disposição por parte

---

<sup>342</sup> PONTES de MIRANDA, Volume IV, 1947, p. 217-218.

<sup>343</sup> MAXILIANO, 1948, p. 301.

de particulares ou governos estaduais. Essa interpretação lançava o desafio de se conceituar o que seria posse indígena e seu alcance para a incidência do direito.

A reação às medidas definidoras da questão na Assembleia Constituinte de 1946 lançou essas disputas ao futuro, ante ao silêncio da constituição sobre o domínio dessas terras. Essa seria uma definição de difícil realização mediante o sistema político. A dinâmica temporal também servia para a consolidação de negócios jurídicos sobre as terras ocupadas por indígenas. Se a posse dessas coletividades, na visão corrente perante o sistema político, não ensejaria a configuração de propriedade, no caso dos posseiros que se estabeleciam nessas áreas o pensamento e as definições jurídicas propunham o oposto.

Por meio de subterfúgios jurídicos, como alertava a Comissão de Agricultura do Senado em 1961, vários estados tentaram reverter a situação dessas terras, tendo como paradigma o acordo celebrado no final dos anos 1940 entre o Ministério da Agricultura e o Governo do Estado do Paraná. Por outro lado, a falta de consenso político fazia com que o poder legislativo não arbitrasse uma definição para a regulamentação da questão, deixando a situação a cargo das iniciativas judiciais. O caso do Mato Grosso era exemplar e, exatamente pela impossibilidade de acordo com a União e do conflito estabelecido entre poderes, promoveu uma definição do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, cujos fatos geradores do litígio na escala local serão a seguir analisados.

### Capítulo III

#### A escala local: as terras dos Kadiwéu entre litígios, títulos e ocupação

As disputas políticas, discussões parlamentares e litígios sobre terras dos Kadiwéu eram atravessadas pela aceleração do processo de colonização no Estado de Mato Grosso desde o final dos anos 1940 e ao longo da década de 1950. A formação de imóveis rurais que se desenvolvia tanto no sul quanto no norte do Estado encontrava diversos povos indígenas, transformava a paisagem e promovia impactos que se eternizariam sobre seus territórios, em diferentes estágios de reconhecimento naquele período.<sup>344</sup>

A política fundiária desenvolvida pelo SPI, baseada na constituição de reservas indígenas mediante acordos com os governos estaduais e no mecanismo jurídico de cessão gratuita de áreas ao Ministério da Agricultura, como visto nos capítulos anteriores, tornava o reconhecimento das terras de posse indígena uma realidade pouco provável em meados dos anos 1940, ao menos no centro e sul do país, onde forças econômicas e políticas representadas nos governos estaduais e no Congresso Nacional exerciam pressão para que áreas destinadas aos indígenas pelos governos estaduais ainda no início do século fossem consideradas de seu domínio e pudessem ser reduzidas para ampliar iniciativas de colonização.

O arranjo institucional estabelecido para o reconhecimento de novas áreas que, ocupadas por indígenas, eram inseridas nas fronteiras de colonização que se aceleravam naquele momento, inseria a vontade política dos estados da federação como um fator central para a discriminação das terras indígenas. Em áreas como o centro-sul do país, nas quais o valor das terras e a emissão acelerada de títulos de propriedade pelos estados atingiram patamares bastante consideráveis, o reconhecimento dessas terras e sua regularização era bastante complexo.<sup>345</sup>

---

<sup>344</sup> Uma literatura extensa desenvolvida desde a década de 1970 trabalha a ideia de uma história das paisagens e ambiental. Para Pádua (2010), o aparecimento da História Ambiental estaria relacionado ao reconhecimento da dimensão biofísica em boa parte da historiografia contemporânea, ainda com a marcante presença de um enfoque “flutuante”, que tende a dissociar sociedade, território e meio ambiente. Na geografia, há tempos Santos (1985) chamava a atenção à necessidade de se pensar o território como totalidade, o que inclui as relações que historicamente condicionam as interações do homem com o espaço. No direito, o fim dos anos 1980 e anos 1990 marcaram a consideração do meio ambiente como um direito difuso e, portanto, de toda a sociedade. Nesta seção, buscaremos promover uma reconstrução histórica que relacione o direito, o território e as dinâmicas sociais a eles inerentes.

<sup>345</sup> LENHARO, 1986; MARTINS, 2023.

Nas décadas anteriores, no Paraná, Santa Catarina e São Paulo, por exemplo, o SPI, ainda nos seus anos iniciais, havia promovido o contato com os povos Kaingang, Guarani e Xokleng, que vivenciaram uma grande redução populacional e choques sociais, entre expedições que promoviam as chamadas “caçadas de bugres” por regionais, como as denunciadas por Souza Pitanga,<sup>346</sup> e o reconhecimento de pequenas reservas de terra pelos estados, paulatinamente reduzidas, nas quais o órgão federal buscava implementar seu projeto pedagógico de territorialização com a fundação de postos indígenas.

Em outras regiões de expansão da fronteira de colonização, como no sul do Mato Grosso e no então chamado Brasil Central, que hoje representa os estados do Mato Grosso, Goiás, Tocantins e Mato Grosso do Sul, as décadas de 1940 e 1950 podem ser lidas como um período de intenso impacto sobre a vida de povos indígenas e seus territórios com a expansão, sem precedentes, das fronteiras internas de colonização do país.

Os atos de apossamento no momento em que sobejam os litígios em ações judiciais de demarcação e divisão, com a proliferação das cercas nessas regiões, acabavam, no tempo, por configurar diferentes negócios jurídicos sobre territórios ocupados por indígenas, na tentativa de inseri-los econômica e estruturalmente no mercado de terras, visão típica do desenvolvimentismo que marcava o período.<sup>347</sup>

A atuação do SPI, por meio de sua paradoxal missão de promover contato com diversos povos indígenas que viviam em seus territórios de forma autônoma, delimitar parte desses territórios e sedentarizar esses grupos para seu projeto de proteção e para a liberação das terras para colonização, contribuía para viabilizar essa expansão da ocupação do território nacional.<sup>348</sup> Além de caracterizada por uma missão atravessada por dois polos politicamente antagônicos naquele período, a instituição não era um bloco monolítico de ideias. Os anos 1940 marcarão transformações e oscilações na orientação da diretoria do serviço em relação à ação indigenista local de suas inspetorias e postos espalhados pelo país.

Sobretudo a partir de 1947, com o início da carreira de etnólogo no SPI e da formação de orientações técnicas pautadas na antropologia aplicada também pelo CNPI, algumas formulações jurídicas e antropológicas passaram a orientar a diretoria dos órgãos

---

<sup>346</sup> PITANGA, 1901, p. 30.

<sup>347</sup> Sobre o desenvolvimentismo característico da República de 1946, ver: FONSECA e SALOMÃO, 2019, CEDRO, 2019 e GOMES, 2019.

<sup>348</sup> LIMA, 1995.

na defesa das chamadas terras dos índios. No entanto, em uma estrutura administrativa espalhada em um extenso território do país, as ações indigenistas acomodavam um espectro de ideias e interesses locais os mais diversos, que nem sempre eram coincidentes com as orientações de sua diretoria. Os Inspetores, chefes locais na estrutura administrativa do Serviço, deveriam orientar a atuação dos agentes e chefes dos postos, que estabeleciam relações cotidianas não apenas com os indígenas, mas com seus “vizinhos”. Suas ações envolviam diferentes arranjos locais atravessados por interesses políticos e estratégias jurídicas para a administração de um “patrimônio indígena”, em diversos casos consideradas pouco ortodoxas para a orientação, por exemplo, do CNPI.

No presente capítulo, abordaremos o processo de reconhecimento do território do povo Kadiwéu no Sul do então Estado de Mato Grosso, analisaremos como foi possível o processo de ocupação da reserva por não indígenas durante a década de 1950 e como esses eventos se relacionam com a atuação do SPI no território, com as disputas políticas no âmbito estadual e com as discussões nos poderes Executivo e Legislativo sobre a ideia de posse indígena e do domínio de seus territórios. Por fim, abordaremos as estratégias do SPI na judicialização do caso, que ensejou, por meio de um recurso extraordinário, o controle difuso da constitucionalidade do art. 216 da Constituição de 1946 pelo Supremo Tribunal Federal.

### **3.1. O reconhecimento da Reserva Kadiwéu: conflitos, lutas e autonomia indígena**

Os Kadiwéu são um povo que vive no hoje Estado do Mato Grosso do Sul, considerados<sup>349</sup> remanescentes dos Mbayá, um ramo dos indígenas Guaycuru, que dominaram um vasto território que se estendia do Pantanal ao Chaco paraguaio até o século XIX. De acordo com a literatura produzida sobre esse povo, sua memória coletiva os remete a um glorioso passado e uma sociedade organizada entre senhores ou, em sua língua, os *otagodepodi*, e cativos de guerras, os *niotaquipe*.<sup>350</sup> Denominados índios cavaleiros pela literatura histórica em razão do vasto rebanho de equinos por eles tocado

---

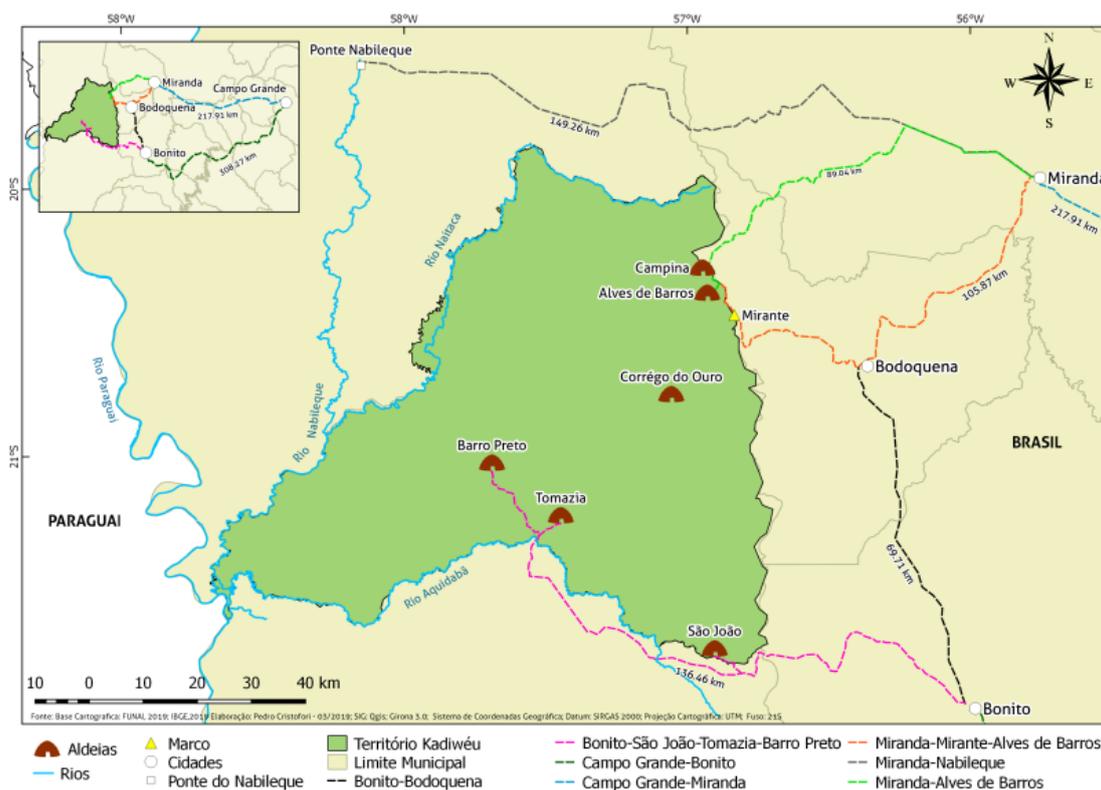
<sup>349</sup> O Estado do Mato Grosso do Sul foi criado pela Lei-Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, a partir do desmembramento de sua área do Estado do Mato Grosso. Novis Neves (1988) considera que a autonomia sempre foi uma aspiração sulista, tanto em função da expansão econômica na primeira metade do século XX quanto pela reivindicação por maior participação na política centrada em Cuiabá. Segundo a pesquisadora, esse sentimento divisionista foi relevante para a formação de uma hegemonia política no Sul, sobretudo nos anos 1960, já que a região ampliou sua representação política, com reflexos no poder decisório dos partidos. Ver: NEVES, 1988, p. 212. BITTAR, 2009.

<sup>350</sup> Os povos Guaikurú viviam no grande Chaco paraguaio, e compreendiam os Abipón, Mocoví, Toba, Pilaguá, e os Payaguá e Mabajá, que ocupavam o território setentrional. Estes últimos se dividiam em vários subgrupos, um dos quais os Cadiguegodis, cujos representantes contemporâneos são os Kadiwéu. Ver: RIBEIRO, 2019, SIQUEIRA, 1993, anexo 1, p. 6.

e reconhecida destreza na montaria,<sup>351</sup> a soberania do povo Kadiwéu sobre seu território, situado a leste do rio Paraguai, e na fronteira do atual território brasileiro com o Paraguai, foi reconhecida por termos de paz e amizade celebrados entre a coroa portuguesa e a nação indígena Guaycuru no final do século XVIII.<sup>352</sup>

Conhecidos na literatura por sua característica guerreira e senhorial, que garantia a proteção de um vasto território, e por terem combatido ao lado do exército imperial na Guerra da Tríplice Aliança, no final do século XIX os Kadiwéu vivenciaram uma série de conflitos fundiários para manutenção das terras que ocupavam. Esses conflitos foram mediados por intervenção do governo da então província do Mato Grosso, que mandou demarcar e medir as terras dos Kadiwéu em 1899. A demarcação da área foi concluída por engenheiro designado governo do Estado em 1903, sob a presidência do Coronel Alves de Barros.

**Mapa 1 – Terra Indígena Kadiwéu**



Fonte: Plano de vida da Terra Indígena Kadiwéu, 2019.

Tendo como limites naturais a oeste o rio Nabileque e sudoeste o rio Paraguai, a leste a Serra da Bodoquena, ao norte e noroeste as nascentes do rio Niutaca e, ao sul o rio

<sup>351</sup> BOGGIANI, 1945; RIVASSEAU, 1941; LÉVI-STRAUSS, 2009 e RIBEIRO, 2019.

<sup>352</sup> SILVA, 2014, p. 54, RIBEIRO, 1962, p. 108 e RODRIGUES DO PRADO, 1908.

Aquidabam, a demarcação do território foi realizada já sob pressão dos conflitos decorrentes das tentativas de ocupação da área por particulares, que cobiçavam os valiosos campos de pastoreio ocupados pelos indígenas para a formação de fazendas voltadas à pecuária.

Os episódios conflituosos no final do século XIX no território dos Kadiwéu se referem, sobretudo, à atuação de Antônio Joaquim Malheiros, coronel da Guarda Nacional e proprietário de fazendas nos limites da área, entre elas a conhecida como Barranco Branco. Figura proeminente na região de Corumbá, centro comercial de relevo na região<sup>353</sup>, o coronel ocupou diversos cargos, entre os quais o de diretor dos índios Kadiwéu (1885-1889), função honorífica nomeada pela província de Mato Grosso e da qual foi destituído após denúncias de utilizar o trabalho escravo dos indígenas em suas fazendas, sob coação e violência.<sup>354</sup>

Entre 1897 e 1898, graves conflitos entre os indígenas e o coronel Malheiros acabaram por demandar o envio de tropas federais para a região e resultaram na delimitação, pelo estado do Mato Grosso, das terras de posse dos Kadiwéu. O contexto em que os Kadiwéu tiveram suas terras reconhecidas pelo Estado era caracterizado pela confrontação entre as elites políticas regionais, pela reacomodação da estrutura agrária e pela expansão da pecuária na região, e esse povo participou das disputas políticas locais e foi protagonista na delimitação do seu território, que atualmente constitui a maior terra indígena fora da Amazônia no país.<sup>355</sup>

Em 1902, por exemplo, o periódico *A Reação*, editado pelo Partido Republicano de Mato Grosso, citava os conflitos estabelecidos entre os Kadiwéu e fazendeiros que se instalavam na região e denunciava o que denominava um apelo do presidente do estado, Coronel Alves de Barros, aos indígenas para defesa do seu governo. Os subscritores imputavam ao governo o envio de armas aos indígenas para lutarem em “movimentos sediciosos” no Sul do estado. De acordo com o Jornal, os ataques que teriam sido promovidos pelos indígenas a fazendas da região eram a mando do governador, em especial os sucessivos empreendidos a seu rival político, o Coronel Malheiros, e contavam com a complacência do chefe de polícia de Corumbá. O periódico rogava que

---

<sup>353</sup> ALVES, 1984, p. 79.

<sup>354</sup> FLORES, 2018, p. 288.

<sup>355</sup> FLORES, 2018, p. 288-290. As denúncias de maus tratos, escravização e conflitos entre os Kadiwéu e o Coronel despontam na documentação da Diretoria Geral de Índios do estado. Alguns casos se encontram recolhidos em: CORRÊA, 2002, pp. 155-169. De acordo com a historiadora, trata-se de um conjunto documental resultante do aparelho político-administrativo criado e gerido por grupos oligárquicos que se revezaram no poder regional após a Guerra da Tríplice Aliança.

a denúncia chegasse ao então presidente Campos Sales, para que tivesse conhecimento de que as armas disponibilizadas pelo governo federal ao estado para conter sedições estariam nas mãos dos indígenas.<sup>356</sup>

No ano seguinte, quando concluída a demarcação da área reservada pelo estado aos Kadiwéu, foi celebrado um contrato entre Bento Xavier e Malheiros para a exploração da fazenda alvo dos conflitos do ano anterior, agora limítrofe às terras reconhecidas e demarcadas aos indígenas.<sup>357</sup> Em carta ao chefe de polícia do estado, Xavier pedia autorização para armar seus capatazes para legítima defesa em face dos indígenas, o que demonstra a conflituosidade em torno da fazenda estabelecida no território ocupado pelos Kadiwéu.

O ânimo para a proteção de suas terras e a participação na política, marcada pelas disputas entre oligarquias que se estabeleciam na produção pecuária na região, certamente foram relevantes para a conquista de um extenso território demarcado e reconhecido a esse povo, ação que era relembrada por políticos estaduais como importante para a “pacificação” daquela região de fronteira.

Nas décadas seguintes, os estabelecimentos voltados à pecuária, sobretudo com a instalação de diversas companhias com o capital sediado em São Paulo e sociedades de capital estrangeiro, se ampliava na região. Gradativamente, a indústria do charque, que despontara no estado nas décadas iniciais do século XX, seria substituída pela pecuária de alta rotatividade dos rebanhos, em especial nas décadas de 1930 e 1940. Esse processo foi responsável por consolidar um novo padrão produtivo e promover transformações na paisagem regional.<sup>358</sup>

Foi nesse contexto que o SPI, criado em 1910, estabeleceu um posto indígena para sua atuação junto aos Kadiwéu em 1928. O Posto Indígena Nalique era localizado no vasto território pantaneiro e com inclinações para a pecuária. Mais tarde, já nos anos 1940 e em busca por assegurar as fronteiras do território, foi estabelecido o Posto Indígena Alves de Barros, a nordeste da reserva, em alusão ao governador que reconheceu a área aos Kadiwéu, e o Posto Indígena São João, no sudeste da terra indígena, próximo ao rio Aquidabam e à Serra da Bodoquena. A atuação pedagógica e assimilacionista do

---

<sup>356</sup> Um apelo ao senhor Ministro do Brasil no Paraguai. *A Reação: órgão do Partido Republicano de Mato Grosso*, Ano 1, 10/08/1902, p. 6-7. O periódico era publicado de Assunção, no Paraguai, sob a alegação falta de garantias no Estado de Mato Grosso. Em edição do periódico um mês depois, novas denúncias de conflitos entre o Coronel Malheiros e indígenas em suas fazendas.

<sup>357</sup> *A Reação*, 10/06/1903, p. 4

<sup>358</sup> Como exemplo, o estabelecimento na região de Miranda da *Brazil Land, Cattle and Packing Co*, que liderou a inserção de reprodutores nos rebanhos do sul do estado. ALVES, 1984, p. 66.

SPI afirmava buscar impulsionar a vinculação produtiva desses povos à criação de gado bovino, em um momento em que se ampliavam os campos de pastagens na região.<sup>359</sup>

Na década de 1920 a expansão da Ferrovia Noroeste do Brasil, em seu trecho de ligação entre São Paulo ao Sul do Mato Grosso, ampliou as possibilidades de ocupação dessa região, com o estabelecimento de algumas cidades e a viabilização da expansão da economia pecuarista. Esse processo foi acompanhado pelo reconhecimento de pequenas reservas de terra para os indígenas que viviam no sul do Mato Grosso, em especial os povos Kaiowá, Guaraní e Terena, a partir da intermediação do SPI. A discriminação de pequenas áreas reservadas aos indígenas era acompanhada da titulação, a particulares, de extensas fazendas sobrepostas aos seus territórios.<sup>360</sup>

Essas áreas começaram a presenciar o acirramento dos conflitos em torno de sua apropriação e titulação na década de 1930, com a constituição de fazendas nas áreas do Pantanal e ampliação exponencial da pecuária. A interventoria federal dirigida pelo Coronel Mena Barreto editou, então, um decreto que ratificava os limites da área demarcada em 1903 pelo estado aos Kadiwéu e impunha diversas condições ao SPI, como relatórios, recenseamentos, construção de estradas e ampliação do uso dos campos pelos indígenas para emissão de título definitivo da área, condições essas que se tornariam um elemento central ao litígio estabelecido nos anos 1960.

João Manuel Flores, que realizou pesquisa de antropologia histórica sobre os Kadiwéu, afirma que os primeiros conflitos sistemáticos em torno do domínio e invasão das terras reconhecidas a esse povo foram estabelecidos na região do rio Nabileque, no limite oeste da reserva, com a extinção da empresa transnacional Fomento Argentino Sud

---

<sup>359</sup> Os postos indígenas eram as unidades administrativas de ação descentralizada do Serviço de Proteção aos Índios. Tratava-se da unidade por excelência do poder tutelar do Estado sobre coletividades indígenas. Como afirma Antônio Carlos de Souza Lima, os postos indígenas incluíam coletividades e terras em uma rede nacional de vigilância e controle, a partir de um centro de poder, enquanto unidades locais de governo dos indígenas. Para o antropólogo, o termo posto evocava ideias de sistema hierárquico e ação militar e integrava porções separadas do espaço no território reconhecido como nacional. Ver: LIMA, 2012, p. 801. Os postos indígenas dividiam-se entre postos de atração e pacificação, destinados ao contato com os chamados indígenas “arredios”, postos de assistência, nacionalização e educação, postos de fronteira, destinados à vigilância e postos de criação, com o objetivo de inserir a pecuária entre os indígenas, como apresentava em 1941 à Revista América Indígena o então Diretor do Serviço de Proteção aos Índios, ver: VASCONCELOS, 1941, p. 26. Para uma análise da legislação indigenista e organização administrativa que perpassou os anos de atuação do SPI, conferir: LIMA, 2009. SIQUEIRA, 1993, p. 233.

<sup>360</sup> Para se ter uma ideia, ao observar as estatísticas de produção de charque em Mato Grosso nos primeiros quarenta anos do século XX, verifica-se que o pico de produção do produto se deu entre 1924 e 1925. A construção da Ferrovia Noroeste do Brasil teria sido fundamental para ampliação do negócio no Estado, que passou a fazer frente na concorrência com a produção de países vizinhos da Bacia do Rio do Prata, criando um novo polo para as empresas monopolistas do produto, constituído pelo eixo São Paulo – Santos. Cf: ALVES, 1984, p. 65. Sobre a ocupação e formação da malha fundiária do atual estado de Mato Grosso do Sul, conferir a completa análise de MARTINS, 2023, pp. 34-104. Sobre o estabelecimento de reservas indígenas, ver: ELOY AMADO, 2020, CRESPE, 2015, CAVALCANTE, 2012 e PEREIRA, 2007 e 2006.

Americano S/A durante os anos 1940, em uma área totalmente sobreposta à faixa de fronteira e ao território reconhecido em 1899, demarcado em 1903 e cuja concessão foi ratificada em 1931 àquele povo originário.<sup>361</sup>

O litígio estabelecido em decorrência dessas disputas foi decidido em maio de 1959 pelo STF e tinha origem em uma ação de demarcação movida por uma série de particulares sobre área sobreposta à reserva dos Kadiwéu, e era observado com cautela pela União. O fim da concessão do grande latifúndio na fronteira do Brasil com o Paraguai à empresa de sociedade argentina ficou conhecido como a Questão Nabileque, que se desenrolava desde o início dos anos 1940.<sup>362</sup>

### **3.1.1. As terras dos Kadiwéu e o Estado do Mato Grosso: disputas políticas e concessões de terra**

A combinação entre o arranjo federativo estabelecido pelo art. 64 da Constituição de 1891, caracterizado pela completa descentralização do domínio das terras consideradas devolutas aos estados, e uma sociedade tipicamente agrária e na fronteira do país promovia uma relação entre mudanças no regime político e disputas em torno da propriedade da terra pelos grupos oligárquicos regionais. Estudos já demonstraram que a legislação republicana sobre a propriedade da terra, tributária dos princípios e mecanismos instituídos pela Lei de Terras de 1850, entre eles as legitimações de posse, foi responsável pela manutenção da formação agrária na região, voltada ao latifúndio desde as primeiras apropriações fundiárias que se deram com o fim da Guerra da Tríplice Aliança.<sup>363</sup>

Sobretudo a partir das décadas de 1930 o sul do estado do Mato Grosso era caracterizado pela expansão da pecuária voltada para exportação aos matadouros paulistas, o que ampliava a concorrência por campos de pastoreiro na região. Esse processo, como apontado por alguns estudos, impulsionou o estabelecimento de propriedades ligadas ao capital financeiro e internacional voltadas à criação de rebanho

---

<sup>361</sup> FLORES, 2018.

<sup>362</sup> FLORES, 2018. Sobre a “Questão Nabileque” e as preocupações geopolíticas envolvidas no caso, conferir: OWERNEY, 2021. O contrato da concessão promovido pelo Estado do Mato Grosso em 1906 foi rescindido em 1943 em razão de dívidas da Companhia e parte da área foi a leilão público e foi arretada por terceiros, a despeito da sobreposição com posses anteriores e com a terra reservada aos Kadiwéu. O caso foi julgado, pela intervenção da União e do SPI, pelo Supremo Tribunal Federal em 1959, em ação de demarcação originalmente proposta por Arnaldo Lustosa Teixeira de Freitas e Outros e será detalhado adiante.

<sup>363</sup> LENHARO, 1968, MORENO, 1999 e 2007, e MARTINS, 2023.

bovino e foi responsável por perpetuar o padrão de grande concentração fundiária na região.<sup>364</sup>

Ao longo da década de 1930, em especial com as políticas de incentivo à ocupação dos sertões promovidas durante o regime do Estado Novo, como a marcha para o oeste, mas também pela política de titulação de terras e de grandes concessões fundiárias conduzida pelo Estado de Mato Grosso, a ocupação dessas regiões por não indígenas se ampliava e, na década de 1940, se formava um aumento considerável da pressão por ocupação das *terras dos índios* por terceiros.

Objeto de intensa propaganda governamental,<sup>365</sup> a marcha para o oeste estimulava a migração interna e ocupação das fronteiras e dos sertões, espaços que, se envolvidos em um imaginário histórico e geográfico como intocáveis e muitas vezes intransponíveis, a partir dos anos 1930 passariam a ser considerados um desafio ao Estado Interventor. Esses espaços eram referenciados discursivamente como verdadeiros vazios humanos, aos quais era necessário colonizar e, portanto, povoar e integrar à administração estatal.

A figura dos bandeirantes era reeditada pelo regime como símbolo de um Brasil desbravador de si mesmo, espírito também manifestado no Direito. Segundo Cassiano Ricardo, principal ideólogo da marcha, a Constituição de 1937 teria finalmente reatado o “espírito bandeirante interrompido no século XIX” e deturpado pela “dialética do litoral”.<sup>366</sup> Segundo a obra, publicada em 1940, e o discurso com o qual Getúlio Vargas se dirigiu ao público no lançamento do programa em 1938, “o verdadeiro sentido da brasilidade” seria a “marcha para o oeste”, que não seria, certamente, “obra de uma única geração”, mas que se impunha.<sup>367</sup>

Enquanto programa, o presente dos anos 1940 e das décadas seguintes articulava discursivamente um passado dos séculos XVII e XVIII para “dar sentido a um projeto de futuro”, entrelaçando diferentes tempos históricos.<sup>368</sup> Recorria-se à imagem de uma população desbravadora, que expandia suas fronteiras pelo apossamento e defesa do

---

<sup>364</sup> FLORES, 2018, p. 288 e MARTINS, 2023, p. 68-70.

<sup>365</sup> Por exemplo, podemos citar a revista editada pelo Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP, “Rumo ao Oeste”.

<sup>366</sup> SECRETO, 2007, p. 118

<sup>367</sup> VARGAS, Getúlio. Saudação aos brasileiros pronunciada no Palácio Guanabara e irradiada para todo o país à meia noite de 31 de dezembro de 1937. In: *A nova política do Brasil*. Volume 5. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

<sup>368</sup> LIPPI, 2012. Também é interessante observar LIPPI, 2008, p. 13-21. A autora busca promover uma abordagem do tema a partir do pensamento social e geográfico brasileiro no período, tendo por base as obras de Cassiano Ricardo, Euclides da Cunha e Oliveira Vianna.

território nacional e lançava-se um manifesto a um determinado modelo de desenvolvimento nacional. Essa grande obra também seria produto do Direito baixado pelo regime do Estado Novo, que possibilitaria a intervenção central do Estado no desenvolvimento regional.

Para Vargas, “no regime da constituição revogada” não seria possível “tomar essas iniciativas”, já que a União fora “despojada de recursos e sobrecarregada de obrigações”, o que dificultaria uma atuação eficiente do “poder central”. Para ele, era a própria centralização política promovida pelo regime que possibilitaria suprimir as “barreiras” que separavam zonas e isolavam as regiões, visando a evolução “homogênea” da economia nacional. Caberia à União, para isso, a colonização e a abertura de vias, portos, estradas e uma infraestrutura que possibilitasse o “desenvolvimento” dos sertões e da Amazônia. Na moldura discursiva do regime, o “homem brasileiro” seria o agente dinâmico desse progresso e buscava adquirir o “domínio total do meio físico” que lhe cumpriria “explorar e defender”. As inovações constitucionais trariam, segundo argumentava, a possibilidade de um controle dirigido sobre o território.

Três anos mais tarde, em seu famoso discurso do Rio Amazonas, Vargas declarava que “conquistar a terra, dominar a água e sujeitar a floresta” seriam tarefas dos brasileiros, em luta que já se estenderia por séculos, mas seria movida por “vitória sobre vitória”.<sup>369</sup> Para o presidente, o “empolgante movimento de reconstrução nacional”, que seria marcado com o advento do Estado Novo e sua nova constituição, não esqueceria que a Amazônia era a “terra do futuro” e promoveria seu ingresso definitivo no “corpo econômico da nação”.

Segundo esse modelo adotado pelo direito e propaganda estatal, nada deveria deter o que seria a “mais alta tarefa do homem civilizado”: conquistar, dominar e transformar “força e fertilidade” em “energia disciplinada”. Seria necessário “adensar o povoamento, acrescer o rendimento das culturas e aparelhar os transportes”. Para ele, até aquele momento, o “clima caluniado” de que as “terras equatoriais” seriam “impróprias à civilização”, uma noção então já “desautorizada” pela ciência, teria impedido que regiões com “excesso demográfico” direcionassem seus “contingentes humanos” rumo à Amazônia. Tudo o que já se havia feito na região constituiria “realização empírica” que precisaria se transformar em “exploração racional”.<sup>370</sup>

---

<sup>369</sup> VARGAS, Getúlio. Discurso do Rio Amazonas. *Revista Brasileira de Geografia*, Abril/Junho de 1942.

<sup>370</sup> Sobre o discurso proferido às margens do rio Amazonas e a política de ocupação dos “espaços vazios” naquele momento, ver: SECRETO, 2007, pp. 115-135.

A gestão estadonovista apostou em diversas inovações legais para fomentar esse desígnio e criou agências específicas destinadas à colonização do território. Em 1943, pela Portaria nº. 77 da então recém instituída Coordenação de Mobilização Econômica, foi criada a expedição Roncador-Xingu. Coordenada pelos irmãos Villas-Boas, sua principal missão seria estabelecer vias de comunicação no Brasil Central rumo à região da Amazônia, mas seu trabalho se notabilizou pelo contato com inúmeros povos indígenas e o envolvimento na proposta de criação do Parque do Xingu, cujos debates e conflitos seguiram toda a década de 1950.<sup>371</sup>

Do mesmo ano foi a criação da Fundação Brasil Central - FBC<sup>372</sup>, uma autarquia cuja principal missão seria promover a colonização a partir da jurisdição exercida por territórios cedidos pelos governos estaduais para fins de colonização e que viria a incorporar a expedição. Segundo João Ehlert Maia, a FBC seria um caso típico do que denominou *state-building* periférico, cuja história consistiria “um capítulo crucial da relação do Estado brasileiro com o espaço da nação”.<sup>373</sup> Em uma análise aprofundada das práticas de territorialização e seus efeitos sobre comunidades e sujeitos do então chamado Brasil Central, o autor notou que essas práticas se alimentavam da própria indefinição sobre o espaço de atuação da Fundação, envolta em diversos conflitos com o SPI nos anos 1950 sobre as terras de Mato Grosso e Goiás.<sup>374</sup>

Nesse contexto, as ideias e normas produzidas pelo direito sobre o território nacional ganharam relevo e fundamentaram as formas de intervenção do Estado brasileiro sob o espaço. O intenso movimento de “conquista” dos “espaços vazios” chamava a atenção de estudiosos naquele período. Em 1940, comentando artigo do professor Preston James na *Geographical Review* sobre a expansão dos estabelecimentos agrícolas no sul do país, o geógrafo Delgado de Carvalho afirmava que o Brasil era um país de intensa “autocolonização”.<sup>375</sup>

Diversas regiões do país sentiram esse *boom* autocolonizador, que acabou por promover de modo acelerado a expansão da fronteira de ocupação sob vastos territórios, em processo longe de ser dirigido exclusivamente pelo poder central, mas sobretudo pela

---

<sup>371</sup> Sobre a criação do Parque, cujos debates remontam à década de 1950, destacamos: MENEZES, 2000.

<sup>372</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº. 5.878, de 04 de outubro de 1943. Extinta em 1967, a Fundação, inicialmente presidida por João Alberto Lins de Barros, foi incorporada à Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

<sup>373</sup> Conferir: MAIA, 2012. Na obra, o autor explora como determinadas ideias sobre o território nacional moldaram as formas como o Estado brasileiro buscou impulsionar a autocolonização e como, nesse projeto, se traçaram embates com as populações locais.

<sup>374</sup> MAIA, 2019, p. 895–919 e MENEZES, 2000.

<sup>375</sup> CARVALHO, 1941.

iniciativa dos estados, a ponto de a questão agrária se tornar um dos temas centrais no debate sobre o desenvolvimento nacional no Brasil dos anos 1940, 50 e 60. Um dos resultados desse movimento foi o impulso ao mercado de terras na região do então chamado Brasil Central e nas áreas do centro-sul do país, em especial sua "fronteira oeste". A marcha promoveu a financeirização e aumento do valor da terra, em um avanço acelerado da fronteira de colonização, o que impactava a vida de diversos povos indígenas.<sup>376</sup>

Na região sul do então Estado de Mato Grosso as transformações na paisagem agrária começaram a se intensificar com o desmembramento das extensas concessões de terras promovidas na Primeira República voltadas à exploração da pecuária pelo capital estrangeiro. Em especial durante a Segunda Guerra Mundial, havia a preocupação com as fronteiras do território nacional, consideradas espaços vazios que deveriam ser protegidos contra as possibilidades de invasão estrangeira. As iniciativas de colonização dirigidas pela União na região acabaram por impulsionar o ataque à antigas concessões e defender seu parcelamento aos setores políticos locais, a baixo custo, também sob a alcunha de combate aos latifúndios.<sup>377</sup>

Na região do Pantanal, onde se localizam as terras dos Kadiwéu, o período também foi caracterizado pela expansão da fronteira agrícola. A desagregação dos grandes latifúndios ligados ao capital estrangeiro ampliava a especulação pela venda de terras e formação de fazendas, como o caso da antiga concessão à empresa platina Fomento Argentino Sul-Americano, na região do rio Nabileque, era exemplar. O desmembramento dessa antiga concessão no final do Estado Novo incentivou a multiplicação de cercas, invasões e confrontos frequentemente violentos entre povos indígenas e exploradores, que passaram a ser regulares, o que promovia o impulso tanto de políticos quanto grupos empresariais em busca de especulação imobiliária.<sup>378</sup>

Os povos que viviam no extremo sul do estado, no entanto, já vivam um processo de concentração em pequenas áreas reservadas pelo SPI desde a década de 1920.<sup>379</sup> A região era dominada por um sistema de arrendamento de terras públicas voltadas à

---

<sup>376</sup> LENHARO 1986.

<sup>377</sup> BERCOVICI, 2002 e DEZEMONE, 2012.

<sup>378</sup> Para uma análise desse processo verificar FLORES, 2018 e LENHARO, 1986.

<sup>379</sup> Sobre o processo histórico de territorialização vivenciado pelos Terena em pequenas reservas, conferir: ELOY AMADO, 2020, pp. 79-108 e PEREIRA, 2009, pp. 45-83. Também destacamos as pesquisas clássicas promovidas por Roberto Cardoso de Oliveira entre os Terena, que acabaram por influenciar o conceito de fricção étnica, responsável por superar as ideias de assimilação e aculturação. Cf: OLIVEIRA, 1976. Sobre a configuração territorial guarani e kaiowá em Mato Grosso do Sul, conferir: CAVALCANTE, 2013 e CRESPE, 2015.

extração erva mate pela Companhia Matte Laranjeira. Fundada por Tomás Laranjeira, que havia atuado na comissão de limites no Sul do estado e com término da Guerra viu na exploração dos intensos ervais da região mediante concessão um excelente negócio, em 1895, já na República, a partir do Decreto nº 520, de 15 de julho, o domínio da empresa alcançou mais de 5 milhões de hectares, caracterizando-se como o maior arrendamento de terras públicas no período republicano.<sup>380</sup>

As dinâmicas de ocupação e exploração das terras da região do Pantanal e Sul de Mato Grosso nos anos 1940 e 1950 eram atravessadas, também, pelo contexto de transição de uma ditadura para um regime político democrático, que impunha a reconfiguração do sistema político estadual, desafiava a burocracia herdada do Estado Novo e estabeleceria um controle legislativo sobre a aplicação de políticas públicas, com disputas políticas estabelecidas nos três poderes da federação. Paulo Bonavides e Paes de Andrade comentaram, sobre o período, que o país “se achava tão fechado em suas fronteiras quanto aqueles cujas ditaduras ele fora combater além-mar”.<sup>381</sup> Poderíamos dizer que eram tempos de uma autocolonização e movimento acelerado das fronteiras internas de ocupação do território que encontrava os “outros” da nação, os povos originários e seus territórios.

### **3.2. As disputas políticas em Mato Grosso e as terras públicas**

O fim do Estado Novo e a promulgação da Constituição de 1946 trouxe um rearranjo político no Estado, com a representação dos interesses nos novos partidos de base nacional. O fim da interventoria também representou a reinserção, no cenário estadual, da priorização da política de compra e venda de terras públicas e legitimação de posses em orientação ao capital privado.<sup>382</sup> De acordo com Lenharo, as intenções estatistas da marcha para o oeste foram reformuladas para atuação de companhias privadas, gerando uma “especulação febril da terra” em Mato Grosso.<sup>383</sup>

No sul do Estado, a política estadonovista havia sido baseada no objetivo de nacionalização das fronteiras para a garantia da unidade territorial. Pelo Decreto-Lei nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940, foi estabelecido que as concessões de terras na faixa de fronteira, definida em cento e cinquenta quilômetros, só poderiam ser promovidas

---

<sup>380</sup> CAVALCANTE, 2013, p. 22.

<sup>381</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, 1991, p. 349.

<sup>382</sup> MORENO, 1999.

<sup>383</sup> LENHARO, 1986, p. 51.

mediante prévia oitiva do Conselho de Segurança Nacional. Tratava-se de uma questão já antevista na Carta de 1937, que previa um conjunto de inovações com relação à possibilidade de o Executivo Federal ampliar seu controle sobre as faixas territoriais da fronteira e permitir um projeto de colonização dirigido pela União.

O art. 6º da Constituição de 1937 previa que a União poderia criar “no interesse da defesa nacional” e a partir de partes desmembradas dos estados da federação, territórios federais, cuja administração seria regulada por leis especiais. Esses territórios federais seriam criados especificamente em área de relevante interesse estratégico, tanto econômicos quanto para a segurança e defesa nacionais.

Valendo-se do dispositivo constitucional, o regime editou o Decreto-Lei nº 5.812/1943, que criou os territórios federais do Iguaçu, Ponta Porã, Guaporé, Amapá e Rio Branco. Os três primeiros excluíam áreas consideráveis dos estados do Paraná e Mato Grosso na faixa de fronteira.<sup>384</sup> Esses territórios, contudo, tiveram vida curta e foram extintos apenas três anos depois, pela Constituição de 1946. Fruto das políticas varguistas para a centralização do controle territorial, das fronteiras e do processo de concessão de terras públicas, a política foi rechaçada de forma unânime pelas bancadas do Mato Grosso e Paraná durante a Assembleia Constituinte de 1946.

A discussão sobre a extinção do recém criado Território de Ponta Porã foi capitaneada pela bancada do Mato Grosso em conjunto com a bancada do Paraná nos trabalhos constituintes a partir de uma emenda proposta ao anteprojeto pelos paranaenses. Inicialmente a emenda propunha a extinção apenas do território do Iguaçu. João Ponce de Arruda (PSD), constituinte pelo Mato Grosso, havia apresentado uma emenda análoga, que propunha a extinção de todos os territórios federais criados, à exceção do Acre, e outra que propunha especificamente a extinção dos territórios de Ponta Porã e Guaporé e a devolução das terras ao estado do Mato Grosso.<sup>385</sup>

Apenas a emenda Paranaense foi aprovada pela Comissão Constituinte e levada ao plenário, em função de um acordo político para a extinção dos territórios de Iguaçu e Ponta Porã em conjunto nos atos das disposições transitórias da Constituição de 1946.

---

<sup>384</sup> Sobre a criação do Território de Ponta Porã, em especial, conferir: SANTOS, 2016. Como apontado pela pesquisadora, a criação do Território de Ponta Porã teve como um dos seus principais reflexos a descontinuidade dos contratos de arrendamento celebrados pelo Estado de Mato Grosso com companhias estrangeiras, a exemplo da exploração do Mate, com a Companhia Matte-Laranjeira. (SANTOS, 2016, p. 156). Data do mesmo período a desarticulação de um outro grande latifúndio na região da Terra Indígena Kadiwéu, a Fomento Argentino S/A, que implicaria em conflitos de medições e sobreposições em sua área, que serão tratadas a seguir neste trabalho.

<sup>385</sup> SANTOS, 2016, p. 146.

Como demonstra a pesquisa de Camila Santos, Ponce de Arruda, apesar de herdeiro político do Estado Novo, valeu-se da plenária para defesa da extinção do território e devolução das terras ao estoque fundiário do Mato Grosso.<sup>386</sup>

Após a garantia de retorno de um extenso patrimônio fundiário ao sul do Estado, o possedista Arnaldo Figueiredo se tornou governador em 1947 ao derrotar Dolor de Andrade, candidato pela UDN no pleito estadual. O sucesso no acordo promovido por Ponce de Arruda nos trabalhos constituintes provavelmente influenciou no capital político possedista que, ao capitanear a herança política da interventoria estadual, garantiu o comando do executivo estadual. A principal medida do governo de Figueiredo para a questão fundiária foi a aprovação de um novo Código de Terras para estado.<sup>387</sup> A legislação facilitava a compra e venda de terras e reconhecia, de plano, sem limite de área, o domínio privado sobre posses mansas e pacíficas com ocupação não inferior a vinte anos. Além disso, a legislação incentivava a colonização privada, o principal mecanismo utilizado pelo estado até a década de 1960.<sup>388</sup>

Nas eleições de 1951, no entanto, quem levou a vantagem para o executivo estadual foi Fernando Correia da Costa, que derrotou Filinto Muller, então senador, ex-chefe da polícia política de Vargas durante o Estado Novo e líder possedista no Estado.<sup>389</sup> Durante os anos 1950, se alternaram no executivo estadual candidatos do PSD e UDN, principais forças políticas nacionais e representadas entre as oligarquias mato-grossenses. Nas eleições de 1950, a vitória de Correia da Costa foi resultado de uma campanha na qual se acentuaram as críticas ao intervencionismo federal no Estado, apesar das reformas de orientação privatista sobre a propriedade da terra.

Como aponta Maria Novis Neves,<sup>390</sup> a alternância de poder verificada em Mato Grosso entre as eleições de 1947 e 1965 constituiu uma “peculiar situação de hegemonia bipartidarista alternada”, caracterizada por estabilidade no sistema de dominação política em torno da polarização entre PSD e UDN, quadro político que teria marcado o Estado durante todo o período democrático iniciado em 1946.

---

<sup>386</sup> SANTOS, 2016, p. 149.

<sup>387</sup> Lei Estadual nº 336, de 6 de dezembro de 1949, dispõe sobre o código de terras do Estado. Arquivo Público do Estado do Mato Grosso.

<sup>388</sup> MORENO, 1999.

<sup>389</sup> Segundo Neves (1988, p. 292), uma das razões para a derrota de Filinto Muller, liderança política ligada às oligarquias do Norte do estado, se dava em razão da ausência de apoio manifesto de Vargas à sua candidatura, em função de desentendimentos com o ex-chefe de polícia. Além disso, o PTB, de base varguista no sul do estado aderiu a campanha de Correia da Costa, em razão das relações com Pedro Celestino, pai de Costa, e senador.

<sup>390</sup> NEVES, 1988, pp. 66-70.

Segundo Maria Lucia Menezes, dentro desse quadro bipartidário, seria a UDN, representada pelos governos de Correia da Costa, que demonstraria oposição à herança da interventoria estadonovista em Mato Grosso, sobretudo a partir de uma ação contundente contra a intervenção da União no modelo de colonização das terras e particular poder político entre os pecuaristas do Sul do estado.<sup>391</sup>

#### **Governadores do Mato Grosso, partidos políticos e regiões (1947-1965)**

Ano	Governador	Partido/Região
<b>1947</b>	Arnaldo Figueiredo	PSD/Sul
<b>1950</b>	Fernando Correia da Costa	UDN/Sul
<b>1955</b>	João Ponce de Arruda	PSD/Norte
<b>1960</b>	Fernando Correia da Costa	UDN/Sul
<b>1965</b>	Pedro Pedrossian	PSD/Sul

Fonte: Neves, 1988; Bittar, 2009 e Martins, 2023.

Como é possível notar do quadro acima, a polarização entre PSD e UDN no estado era acompanhada por uma hegemonia dos candidatos sulistas, que saíram vitoriosos de praticamente todos os processos eleitorais do período, à exceção das eleições de 1955, que elegeram Ponce de Arruda. Bittar acredita que as disputas eleitorais passaram a se pautar mais na lógica regionalista do que na partidária, sendo fato determinante a origem do candidato (se do norte ou do sul), embora a principal força política sulista fosse da UDN, consolidada na primazia política de Fernando Correia da Costa.<sup>392</sup>

De acordo com Neves, a política estadonovista e a rede burocrática criada no Mato Grosso promoveram uma passagem do “conteúdo coronelista, então dominante, para um conteúdo clientelista, que se fundou na intermediação política dos coronéis” e elites políticas entre o poder do Estado e seus dependentes.<sup>393</sup> Para a autora, esse modelo se sustentaria a partir de uma política cartorial, que manteria os mecanismos clientelistas estruturados pelo Estado Novo e imbricaria novas práticas políticas a velhos modelos de dominação social. Além do surgimento de uma elite política de caráter urbano-burocrático-liberal, por força de sua expressão econômica, as elites políticas do sul do estado também reivindicavam sua participação no poder, originadas, sobretudo, entre os pecuaristas, que passarão a ter hegemonia política no estado. Para a pesquisadora, já na

<sup>391</sup> MENEZES, 2000, p. 139.

<sup>392</sup> BITTAR, 2009, Vol. 2, p. 107.

<sup>393</sup> NEVES, 1988, p. 125.

constituinte estadual de 1947 se notaria esse rearranjo de forças políticas, com a ampla representação dos setores pecuaristas no legislativo estadual. Estes tiveram forte influência na União Democrática Nacional e papel oposicionista frente à herança da interventoria estadonovista no nível regional, principalmente ao grupo político dos Muller, representado no PSD, e a Vargas, no parlamento federal.<sup>394</sup>

Assim, a transição para a democracia no estado resultou em políticas voltadas ao incremento ao mercado de terras e rechaço do controle fundiário da União, após as experiências de colonização dirigida na região sul estabelecidas durante a ditadura varguista, objeto de repúdio da política regional. Nesse quadro, a atuação dos serviços federais com relação à estrutura fundiária do estado, como o SPI, ganhava relevo no jogo político dos dois principais partidos em torno dos quais se polarizaram as oligarquias estaduais.

Como demonstra Menezes, no entanto, UDN e PSD embora divergentes em diversos pontos, adotaram uma postura contrária ao intervencionismo central no mercado de terras, sobretudo no que se refere à intervenção da União em partes do território estadual. Ambas as correntes políticas locais agiram no sentido de “viabilizar mecanismos de aceleração das transações efetuadas no mercado de terras”.<sup>395</sup> No caso das discussões em torno da criação do Parque Indígena do Xingu, que atravessaram toda a década de 1950, tanto a UDN quanto o PSD apresentaram oposição à iniciativa e trabalharam politicamente no legislativo e executivo estaduais contra o projeto, que inicialmente esteve sob relatoria de Ponce de Arruda na Câmara Federal enquanto cumpria o mandato de deputado federal, antes de se tornar o governador do Estado.

Essa oposição conduzida pelos dois partidos à intervenção federal na política de colonização e alienação de terras se relevaria em função de sua composição e, portanto, dos interesses políticos que carregavam. Os dois partidos, apesar de se assentarem nas classes médias urbanas do estado e terem heranças políticas distintas, dividiam entre si o apoio mais significativo dos setores políticos rurais que comungavam de interesses semelhantes e sustentariam, na base, a alternância política no poder.<sup>396</sup>

O código de terras aprovado em 1949 durante a gestão do PSD, por exemplo, implementou uma tendência liberalizante para a colonização no estado e regularizava a venda de terras a partir de requerimentos de interessados com um rito simplificado, como

---

<sup>394</sup> NEVES, 1988, p. 125-126.

<sup>395</sup> MENEZES, 2000, p. 140.

<sup>396</sup> NEVES, 1988, p. 221.

a possibilidade de anúncio por editais para medição e citação de confrontantes para a legitimação de posses e decisão apenas na esfera administrativa em caso de conflitos surgidos nesses processos.<sup>397</sup> Além disso, a Lei adotava uma definição para as terras de domínio particular que incluía as que se achassem em posse de boa-fé, independente de titulação anterior.<sup>398</sup> Dessa forma, a legislação possibilitava o reconhecimento da propriedade mediante comprovação de posses e medição dos terrenos, o que não seria difícil compreender ser o motor de diversos conflitos fundiários. Por outro lado, a legislação ainda era caracterizada por flexibilizar prazos e tornava o processo de aquisição de lotes de terra por particulares mais rápido e com menos exigências, com o objetivo de liberalizar o acesso à terra e fomentar a política de colonização pela iniciativa privada, em clara oposição ao modelo estadonovista.<sup>399</sup>

O código aprovado em 1949 foi modificado em 1951, durante o governo de Fernando Correa da Costa (UDN), com emendas que se referiam à convalidação e dilatação de prazos vencidos para regularização por particulares das terras adquiridas do estado e à autorização de colonização por agentes privados, o que ampliava o espaço de manobra política nas transações sobre as terras estaduais.<sup>400</sup> No mesmo ano, foi aprovada a Lei nº 461, que possibilitou o estabelecimento de contratos com empresas de colonização para a venda de terras públicas.<sup>401</sup>

Esse conjunto de reformas na legislação fundiária estadual possibilitou que a gestão de Costa implementasse um modelo de colonização por meio da parceria com empresas privadas para a venda de terras públicas no estado. De acordo com Lenharo, em sua gestão foram concedidos mais de 42.000 quilômetros quadrados a apenas vinte empresas de colonização, que dominavam o Estado.<sup>402</sup> O período teria sido marcado pela “venda indiscriminada de terras públicas e sua utilização nas disputas eleitorais”.<sup>403</sup>

Como anota Menezes ao observar o caso dessas concessões de terra na região do Xingu em 1954, eram exatamente nos momentos de campanha eleitoral que estas se aceleravam, sendo a principal moeda de troca política no estado. De acordo com a pesquisadora, no tumultuado processo eleitoral de 1954, saiu vitoriosa a coligação PSD-

---

<sup>397</sup> MENEZES, 2000, p. 147.

<sup>398</sup> BRASIL. Estado do Mato Grosso. Lei nº 336, de 6 de dezembro de 1949. Arquivo Público do Estado do Mato Grosso.

<sup>399</sup> LENHARO, 1986, p. 51.

<sup>400</sup> MORENO, 1999, p. 78.

<sup>401</sup> LENHARO, 1986, p. 53.

<sup>402</sup> LENHARO, 1986, p. 52.

<sup>403</sup> MORENO, 1999, p. 77.

PTB, encabeçada por João Ponce de Arruda (PSD), que havia derrotado Filinto Muller na convenção partidária. Para ela, sua vitória teria conexão com o assassinato do prefeito de Cuiabá, Dr. Ary Coelho, no Departamento de Terras do Estado, exatamente em função de conflitos fundiários.<sup>404</sup>

O governo de Ponce de Arruda (1955-1959) foi marcado por alguns conflitos estabelecidos em torno da titulação de terras já reconhecidas como de posse de indígenas ou em processo de reconhecimento, como na área proposta ao Parque Indígena do Xingu e a dos Kadiwéu. Durante sua gestão, em 1955, foi instituída uma CPI no Senado Federal, a pedido do Senador Filinto Muller, em razão de denúncias encaminhadas pelo SPI ao Ministério da Agricultura sobre a venda indiscriminada de terras de indígenas pela gestão de Correia da Costa. Provavelmente, a CPI era uma forma de atacar a gestão promovida pela UDN no Estado, mas seus debates e as provas recolhidas ensejaram o ingresso com uma ação pelo então Procurador-Geral da República, Carlos Medeiros Silva, em face do estado do Mato Grosso perante o Supremo Tribunal Federal, a partir da conclusão de que o estado e sua política de concessão de terras às companhias colonizadoras violaram o art. 156 da Constituição de 1946.<sup>405</sup>

Em relação à política fundiária, o governo Ponce de Arruda também promoveu uma reorientação na política de concessão de terras, suspendendo contratos com algumas companhias colonizadoras e priorizando a venda de terras para particulares, mediante requerimentos. Essa posição se afinava com a de seu mentor político, o senador Filinto Muller, e deu ensejo a um discurso moralizante com relação à política de concessão de terras públicas, apesar de ser noticiado na imprensa como o novo especulador ao substituir as concessões de terras às companhias privadas por alienação de grandes lotes a particulares e representantes de grupos políticos do estado.<sup>406</sup>

Assim, o jogo partidário e eleitoral no caso do Mato Grosso acabou se configurando como o canal preferencial de grupos econômicos e políticos para a conversão, a baixo custo, de extensos territórios em riqueza, voltada à especulação.<sup>407</sup> O processo de financeirização das terras do estado já se faria sentir no início dos anos 1960,

---

<sup>404</sup> MENEZES, 2000, p. 150. É interessante notar que Ponce de Arruda era o relator do projeto de criação do Parque Indígena do Xingu na Câmara dos Deputados, até sua saída para assumir o executivo estadual. Arquivo da Câmara dos Deputados. Dossiê do PL nº 3107/1953.

<sup>405</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Civil Originária nº 79. O Artigo 156 da Constituição de 1946 estabelecia um limite de 10 mil hectares às terras que os estados poderiam alienar a particulares sem autorização do Senado Federal.

<sup>406</sup> MENEZES, 2000, p. 150-151.

<sup>407</sup> LENHARO, 1986.

com o sensível aumento do valor das terras alienadas. A corrida para a concessão de títulos acabou por legar diversos conflitos fundiários nas décadas seguintes e os anos 1950 podem ser considerados como de transformações significativas na estrutura fundiária de Mato Grosso. Apesar do discurso de oposição à política de aliança empresarial promovida pela gestão da UDN, as alianças empresariais e políticas do governo Ponce de Arruda possuíam o mesmo objetivo de controle da distribuição de terras devolutas no estado.<sup>408</sup>

Nesse processo, ressoavam denúncias de corrupção no processo de titulação de terras, habilmente utilizadas pelos grupos políticos que disputavam o poder regional. Por exemplo, durante os escândalos políticos que chegaram ao Senado Federal, uma denúncia apresentada pelo jornal *O Estado de Mato Grosso* apresentava uma carta da bancada udenista ao deputado Gerson de Oliveira na qual era solicitado o apoio do parlamentar para aprovação de uma emenda para a criação do Tribunal de Contas do estado e para a eleição para presidência da casa. Na carta, garantia-se em troca do apoio a concessão de uma área de duzentos mil hectares no município de Camararé.<sup>409</sup>

### **3.2.1. As terras de posse indígena entre concessões e titulações**

Os depoimentos prestados na CPI instaurada em 1955 pelo Senado sobre as terras do Mato Grosso são relevadores de uma pressão, sem precedentes, aos indígenas que viviam no Estado. O então ex-diretor do SPI, José Maria da Gama Malcher, em seu depoimento, denunciava a existência de contratos firmados com a Fundação Brasil Central para a colonização de terras em Mato Grosso sobrepostas às áreas ocupadas por diversos povos indígenas, sobretudo dentro dos limites propostos para criação do Parque do Xingu, mas não apenas.<sup>410</sup>

O diretor chamava a atenção para um decreto de 1953 pelo qual o executivo estadual reservava para colonização uma área de 300 mil hectares no município de Barra do Garças destinada à Colonizadora e Imobiliária Real, área que ficava localizada no rio Tapirapé, onde habitavam os indígenas do mesmo nome e onde já havia, inclusive, um

---

<sup>408</sup> LENHARO, 1986, p. 53.

<sup>409</sup> LENHARO, 1986, p. 55.

<sup>410</sup> Segundo Menezes (1999), a pressão política dos grupos oligárquicos regionais foi fundamental para a lenta tramitação do Projeto de Lei encaminhado em 1952 ao legislativo federal que criava o parque indígena do Xingu, uma figura jurídica nova e combinava o modo de ocupação indígena, cultura e preservação ambiental. As mudanças na direção da FBC, com a direção de Arquimedes Pereira Lima em meados dos anos 50, vai marcar um alinhamento com as disputas políticas estaduais durante o governo de Fernando Correia da Costa, quando a Fundação abre mão de grande parte do patrimônio estadual cedido e quando se intensificam as concessões privadas na área proposta para o Parque do Xingu. Essas disputas políticas locais também alcançavam as terras dos Kadiwéu, como será abordado adiante. Cf: Menezes, 1999, pp. 137-179.

posto do SPI. Segundo ele, nessa região ainda haveria requerimentos para compra de terras por três particulares, que buscavam pleitear junto ao Secretário de Agricultura do Estado uma pequena “alteração na redação da cláusula quinta” do projeto de lei encaminhado ao legislativo em 1949, que se encontrava em novembro de 1954, “na Comissão de Finanças do Senado Federal, em mãos do Senador Apolônio Salles”.<sup>411</sup>

Referindo-se à proposta do SPI para regulamentação do art. 216 da Constituição de 1946, Malcher argumentava à CPI que essa regulamentação viria a “por fim a essa questão de terras dos índios, não só no Estado do Mato Grosso, como em vários estados da União, principalmente no Rio Grande do Sul, Paraná e estados do Norte” já que haveria, de fato, uma necessidade de revisão na legislação sobre terras, considerando os constantes ataques a áreas “habitadas por indígenas”.<sup>412</sup>

O art. 5º do projeto de lei encaminhado ao Senado e transformado em substitutivo à proposta da Câmara dos Deputados apresentada pela bancada paranaense previa que caberia à União entrar em entendimento com os estados para a cessão de terras devolutas para estabelecimento de populações indígenas, com a exceção das áreas em que habitavam grupos indígenas há mais de vinte anos ininterruptos, mas que, ainda assim, tivessem sido tituladas a terceiros, que sumariamente deveriam ser reservadas do patrimônio estadual. Segundo o ex-diretor, esse dispositivo colidia com os interesses de pessoas que haviam adquirido títulos de propriedade a custo baixíssimo pelo estado, na esperança de venderem-nos por altos valores ou receberem expressivas indenizações pela União.

O antropólogo Roberto Cardoso de Oliveira, então etnólogo da Seção de Estudos do SPI, afirmava no relatório elaborado em 1954 sobre as terras da região dos formadores do rio Xingu e que fundamentou a abertura da CPI que a “pacificação” dos “temíveis” grupos Xavante do rio das Mortes, assim como a dos Kayapó, em 1946,<sup>413</sup> teria representado o último elo dos trabalhos iniciados pela Comissão das Linhas Telegráficas chefiadas por Rondon, tendo o contato com os Bororo, ao Norte do Mato Grosso, como

---

<sup>411</sup> Malcher, José Maria da Gama. *Depoimento prestado pelo Senhor José Maria da Gama Malcher à Comissão Parlamentar de Inquérito Constituída no Senado Federal*. Apensos da ACO nº 79/STF. Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado destinada à questão das terras dos Xingu. Senado Federal, 1955, fl. 169.

<sup>412</sup> *Idem*.

<sup>413</sup> O contato permanente com esses grupos se deu, respectivamente, em 1946 e 1950. Para uma análise do contato a partir de uma narrativa etnohistórica, conferir: MATTOS, 2023.

elo inicial da cadeia.<sup>414</sup> Para o antropólogo, essas “pacificações” demonstrariam as contribuições do SPI à marcha para o oeste, já que este serviu de “neutralizador das tensões socioculturais, cuidando de reduzir ao mínimo o desgaste humano gerado pelo impacto entre grupos antagônicos”.<sup>415</sup>

Esse relatório, elaborado a partir de missão designada pela direção do órgão à Cuiabá, apresentava a denúncia de que muitos títulos de propriedade e concessões de terra estavam sendo emitidos pelo governo estadual e violariam o artigo 156, parágrafo 2º da Constituição de 1946, que condicionava à aprovação do Senado Federal a alienação ou concessão de terras pelos estados com área superior a dez mil hectares.<sup>416</sup>

Ao analisar a denúncia, encaminhada pelo Ministério da Agricultura, o consultor-geral da república, Themístocles Cavalcanti, entendia que por ser um preceito atribuído ao Senado, caberia a investigação em âmbito legislativo e inexistiriam medidas a serem tomadas pelo governo federal. Assim, a denúncia foi encaminhada ao Senado para conhecimento dos fatos em meio à profunda crise estabelecida no país com o suicídio de Vargas e as disputas sucessórias, e a CPI foi instalada em 1955, a pedido do Senador Filinto Muller, líder político do PSD no Mato Grosso e principal opositor do ex-governador, Fernando Correa da Costa (UDN).

Para Cardoso de Oliveira, o caso das concessões de terras a companhias colonizadoras na região do Xingu demonstrava que o estado de Mato Grosso estava aproveitando a afluência de capitais especuladores de São Paulo à região, que se voltavam para a especulação fundiária como forma de acumulação de capital em companhias, com a corrida pela ocupação de terras no Brasil Central. Para o etnólogo, contudo, tratava-se de um modelo de colonização gerador de desordens sociais, já que as pessoas que estavam adquirindo títulos de propriedade na região seriam “apenas pessoas das capitais, que de posse de qualquer economia” procuravam “aplica-las em terras nunca vistas, senão no papel, para depois, passado algum tempo, venderem-nas em busca de lucros que a “natural valorização das glebas” certamente daria.<sup>417</sup>

---

<sup>414</sup> OLIVEIRA, Roberto Cardoso. *Relatório de uma investigação sobre terras em Mato Grosso. Apensos. Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado destinada à questão das terras dos Xingu*. Senado Federal, 1955, fl. 33.

<sup>415</sup> *Idem*.

<sup>416</sup> Em 1964, com a edição da Emenda Constitucional nº 10 pela Ditadura Militar, a área de terras que demandaria autorização do Senado foi reduzida ao limite de três mil hectares. A constituição de 1967 manteve o limite de três mil hectares para alienações promovidas pelos estados, salvo se para execução de planos de reforma agrária, segundo o art. 164, mantido pela Emenda nº 1 de 1969.

<sup>417</sup> OLIVEIRA, 1955, p. 41.

O antropólogo identificava duas formas principais para a alienação de terras ocupadas por povos indígenas promovida no norte de Mato Grosso naquele momento: a reserva de áreas para colonização mediante decretos estaduais, e a posterior concessão dessas áreas a companhias particulares, responsáveis pelo loteamento e venda, o que resultaria em enorme lucratividade para as companhias e incentivo ao processo de financeirização das terras na região. Além dessa modalidade, o etnólogo afirmava que também havia casos de venda direta de terras a particulares e correligionários políticos de Costa de áreas que não ultrapassassem 10 mil hectares, mas que, por serem contíguas, poderiam formar extensos latifúndios. Em ambas as situações, a legislação fundiária do Estado, aprovada anos antes com as reformas promovidas durante a gestão do governador ao Código de Terras, teriam papel fundamental.<sup>418</sup>

Já para o governador Correia da Costa, a questão não passaria da importação de um modelo de colonização inspirado no norte do Paraná, que nada teria de irregular e seria compatível com o regime de colonização estipulado pela Constituição de 1946, que buscava trazer as concessões de grandes extensões de terra à Câmara Alta da República. Sua tese principal era de que, para fixar o colono ao território, seria necessária a formação de infraestrutura que possibilitasse a sua inserção no sistema produtivo em formação.

O modelo paranaense, citado por Costa, seria oposto à política que denominava “desastrosa”, promovida pela União no Sul do Estado nos anos anteriores. Segundo ele, quando assumiu o governo, em 1951, qualquer cidadão poderia adquirir um lote de terras alienado pelo Estado, desde que não ultrapassasse o limite de dez mil hectares estipulado pelo art. 156 da Constituição de 1946. No entanto, o mesmo cidadão poderia adquirir vários lotes, o que representaria burla ao próprio dispositivo e iria na contramão de seu objetivo, que seria evitar a proliferação de latifúndios. Em suas palavras, seria um contrassenso “condenar o latifúndio” e “engordar o latifundiário”.<sup>419</sup>

O governador se defendia das alegações promovidas pela CPI afirmando que, em sua gestão, havia impedido que fossem concedidos novos lotes a cidadãos que já tivessem adquirido área de 10 mil hectares sem autorização do Senado Federal. O governo do Estado teria encaminhado solicitações à Câmara Alta para esses casos, além de ter negado a concessão a cônjuges casados em comunhão total de bens acima dos

---

<sup>418</sup> O Código de Terras do Estado do Mato Grosso, Lei nº 336, de 6 de dezembro de 1949, foi aprovada durante a gestão do peessedista Arnaldo Figueiredo.

<sup>419</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO nº 79, apenso nº 3, fl. 183. *Mensagem encaminhada pelo Governado do Estado à Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado, intitulada “A política de Terras do Estado do Mato Grosso”*, em 29 de novembro de 1955.

limites impostos pela constituição. Além disso, Correia da Costa destacava o aumento do preço do hectare, inspirado nas políticas, em sua avaliação exitosas, já desenvolvidas pelo estado de Goiás, seu vizinho. Segundo ele, o baixo preço das terras seria um “incentivo à inversão de capitais na sua aquisição”, sobretudo frente ao quadro crise econômica em 1955<sup>420</sup>, com “grande desvalorização do Cruzeiro e consequente inflação”, o que favoreceria a especulação fundiária e a improdutividade identificadas por Roberto Cardoso de Oliveira.<sup>421</sup>

Segundo o governador, as terras mais caras seriam as consideradas extrativas, cujo valor no norte do estado teriam passado de três para nove cruzeiros o hectare e, no sul, de oito hectares para catorze. As de lavoura, no norte teriam passado de dois cruzeiros o hectare para oito, e no sul, de cinco para onze cruzeiros. As terras de pastagem eram as consideradas mais baratas, e teriam sofrido um incremento de um cruzeiro o hectare, para sete cruzeiros no norte e, no sul, de três para nove.

Tratavam-se de preços irrisórios, mesmo para a região sul do estado, cujas terras eram favorecidas pelas vias de acesso inauguradas no curso da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil e disputadas pela expansão pecuarista. As reformas promovidas ainda mantinham os preços muito abaixo, por exemplo, se comparados ao estado de Goiás, nos quais o preço mínimo do hectare seria de quarenta cruzeiros e o máximo seiscentos cruzeiros. Esses valores indicavam uma fronteira aberta para ocupação e aquisição de imóveis ao longo dos anos 1950 no estado e desvelam potencialmente uma grande expectativa de lucro.

Correia da Costa alegava em sua defesa que o Código de Terras aprovado pelo estado em 1949 seria “antiquado”, mas que seu governo não teria maioria na Assembleia Legislativa para modifica-lo, mas apenas promover reformas pontuais, embora tenha promovido diversas transformações legais sobre o tema em 1951. Também fazia alusão à ausência de um cadastro discriminativo de terras no estado, cujos dados se baseariam na localização fornecida pelos próprios requerentes das terras e proprietários.<sup>422</sup> O único mapeamento oficial das terras de Mato Grosso, naquele momento, continuava a ser a carta geográfica elaborada por Rondon nas décadas anteriores e, segundo ele, “essa precariedade” deveria ser sanada por um levantamento fotogramétrico das terras do

---

<sup>420</sup> Aqui, é relevante notar a crise política e ameaças de ruptura institucionais sobre o resultado das eleições presidenciais. Ver: CARVALHO, 2019 e FERREIRA, 2019.

<sup>421</sup> *Idem.*

<sup>422</sup> BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. ACO nº 79, apenso nº 3, fl. 184.

estado, ação para a qual alegava ausência de verbas disponíveis frente à sua baixa arrecadação e ausência de auxílios promovidos pelo governo federal. Para ele, o estado seria “órfão” da União em matéria de colonização e regime fundiário.

De acordo com Correia da Costa, na política de alienação de áreas mediante contratos de colonização as empresas se comprometeriam a dotar a área concedida de ampla infraestrutura, como a construção de campos de pouso para aviões, principal meio de transporte para se chegar às terras “afastadas” do norte do estado e que, por isso, também serviriam ao reconhecimento aéreo da região; a abertura de estradas, medição e demarcação das áreas, a instalação de serrarias para a derrubada da vegetação nativa, o estabelecimento dos empreendimentos agropecuários e o fornecimento de assistência escolar e médica nas áreas a serem colonizadas.

Assim, apesar dos órgãos destinados à colonização pela União no início da década de 1940, como a Fundação Brasil Central e a expedição Roncador Xingu, o governo do estado buscava desenvolver sua própria política, baseada na iniciativa privada. A despeito da alegação inicial de que a opção por esse modelo também repousaria na ausência de maioria do governo no legislativo estadual, Correia da Costa afirmava que todas essas concessões às empresas teriam sido aprovadas pela Assembleia, na estratégia de povoar “o deserto” que representaria o norte do estado, na qual não se localizaria nenhuma “moléstia a índios” que “perambulavam e habitavam a região”.<sup>423</sup>

Apesar do relato trazido pelo governador Correia da Costa à CPI do Senado, Cardoso de Oliveira afirmava que eram concedidas áreas contíguas no limite de dez mil hectares, que acabavam por formar grandes extensões territoriais controladas por uma só pessoa física ou empresa.<sup>424</sup> O antropólogo enumerava uma lista com dezoito contratos celebrados pelo estado com empresas colonizadoras, com concessões de áreas com mais de duzentos mil hectares cada uma, sobrepostas a territórios de diversos povos indígenas, com “malocas nelas localizadas desde tempos imemoriais”.<sup>425</sup> Assim, concluía que essa política violava o art. 216 da Constituição de 1946, seria responsável por “lucros astronômicos” dessas companhias em detrimento dos colonos, favorecia a especulação fundiária e afetava a segurança nacional, considerando a alienação de grandes parcelas de terras inclusive para estrangeiros.

---

<sup>423</sup> BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. ACO nº 79, apenso nº 3, fl. 189.

<sup>424</sup> BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. ACO nº 79, apenso nº 1, fl. 41.

<sup>425</sup> BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. ACO nº 79, apenso nº 1, fl. 45.

Segundo Moreno, o tratamento dado à gestão das terras pelo governo estadual à época foi tão fraudulento que a Diretoria de Terras e Colonização estadual teve suas atividades suspensas por inúmeras vezes e foi definitivamente fechada em 1966, assim permanecendo por doze anos.<sup>426</sup> A ausência de um órgão fundiário estadual acabou por ensejar o esvaziamento e enfraquecimento da capacidade de pressão das oligarquias que comandavam o processo de apropriação de terras nas décadas seguintes, quando os incentivos do governo federal já estariam voltados para a ocupação norte do estado, rumo à Amazônia.

Já em 1971, por meio do Decreto nº 1.164/1971, que declarou como indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, 64% das terras devolutas sob jurisdição do estado do Mato Grosso foram federalizadas, consolidando o poder da União durante a Ditadura Militar para o estabelecimento das titulações na região, responsável por retomar um ciclo de impulso dirigido ao mercado de terras.<sup>427</sup>

As medidas liberalizantes à compra e venda de terras na década de 1950, sobretudo na gestão de Costa, acabaram por ampliar as já crescentes pressões pela ocupação e compra de terras ocupadas por indígenas. Em especial na região sul do estado, a grande cobiça se dará em torno dos campos de pecuária, principal atividade regional até a década de 1970. Essa corrida geraria sobreposição de negócios em terras dos indígenas e desafiaria o órgão tutor e o judiciário a lidarem com uma série de litígios.

Por outro lado, a administração estadonovista havia consolidado formulações jurídicas destinadas a estabelecer uma legislação administrativa sobre a posse indígena, tendo como pavimento uma conceituação sobre o art. 154 da carta de 1937, que mirava as disputas sobre o futuro processo de transição para o estabelecimento de um regime jurídico para as *terras de índios*, o que embasariam litígios em torno das terras reconhecidas aos indígenas pelo governo estadual.

Nessa conjuntura, também o poder judiciário e, em destaque, o STF, foi uma instância acessada para o controle dessas disputas entre decisões judiciais e políticas dos estados. A nova moldura institucional criada pela Constituição de 1946 consolidaria um sistema clássico de freios e contrapesos tipicamente liberal-democrático, que resultava na

---

<sup>426</sup> MORENO, 1999, p. 78. Ver também: MORENO, Gislaene. *Terra e Poder em Mato Grosso: política e mecanismos de burla (1892-1992)*. Cuiabá: Entrelinhas: EDUFMT, 2007.

<sup>427</sup> MORENO, 1999, p. 79-81.

gradativa reconfiguração do papel e da composição da Corte, o fortalecimento do poder legislativo e a opção por um sistema presidencialista. Algumas controvérsias sobre a categoria de posse indígena sob a vigência da Constituição de 1946 se iniciaram nas pontas do sistema de justiça nos estados e chegaram, para o controle sobre a constituição, ao STF. O caso da Reserva dos Kadiwéu desafiava a Corte no controle da legislação estadual a um dispositivo constitucional.

A judicialização das terras da Reserva dos Kadiwéu envolvia disputas políticas que, ao se verificarem localmente e na escala territorial, também representavam um conflito entre ideias manejadas por grupos políticos representados no parlamento de modo nacional, práticas administrativas do SPI na região e suas consequências jurídicas, em disputas sobre os sentidos do art. 216 da Constituição de 1946.

### **3.3. As disputas sobre o domínio e ocupação da Reserva Kadiwéu (1945-1960)**

As transformações que se operavam com o incremento da malha fundiária do sul do Mato Grosso nas décadas de 1940 e 1950 abriram oportunidades a colonos e especuladores estimulados pelo avanço da fronteira agrícola na região. Nesse processo, a pressão sobre as terras dos Kadiwéu se ampliou ao longo dos anos, com o avanço da fronteira agrícola e da exploração pecuarista. Entre 1957 e 1960, quase metade das áreas pertencentes da reserva destinada aos indígenas ainda no final do século XIX havia sido incorporada a terceiros, seja por invasões ou por negócios jurídicos promovidos com a interveniência da 5ª Inspeção do Serviço de Proteção aos Índios.<sup>428</sup> Os primeiros conflitos sobre a propriedade de partes da área da reserva se consolidaram em meados da década de 1940, apesar de nos anos 1930 já se notarem disputas com fazendeiros vizinhos.

Em Carta dirigida em 1931 ao Tenente Fernando de Lima Freire, por exemplo, um cidadão que se identificava como amigo do Marechal Rondon solicitava providências com relação aos conflitos estabelecidos entre os Kadiwéu e o fazendeiro Vicente Jacques, na área conhecida como Baía das Garças. Os Kadiwéu alegavam que Jacques havia retirado os marcos da reserva para invadir e se apossar de parte de sua área, próxima ao posto indígena São João, criado pelo SPI exatamente com a finalidade de povoar e

---

<sup>428</sup> A 5ª Inspeção do Serviço de Proteção aos Índios era responsável pela assistência e tutela dos indígenas do Sul do Mato Grosso. Sediada em Campo Grande, mantinha a jurisdição sobre 11 postos indígenas, responsável por desenvolverem a política protecionista do Serviço. A parte norte do Estado contava com a 6ª Inspeção, sediada na capital Cuiabá. Três dos postos indígenas vinculados à 5ª Inspeção em meados do século XX se localizavam na Terra Indígena Kadiwéu, sendo eles o PI Alves de Barros, o PI São João e o PI Nalique (Pitoco), dedicados à criação de gado bovino.

proteger os limites da reserva. Anos mais tarde, o fazendeiro seria acusado de assassinar um indígena e, quando o SPI voltou a atuar na reserva, após as sucessivas mudanças ministeriais pelas quais passou o órgão ao longo da década de 1930, a 5ª Inspeção tomou providências para apurar a situação, mas sem uma definição para o caso.<sup>429</sup>

As pressões que levaram à invasão em massa da reserva anos mais tarde, entre 1957 e 1960, se intensificaram nos anos 1940, com o desmembramento da antiga concessão realizada pelo governo do estado em 1912 à sociedade anônima Fomento Argentino Sud-Americano, que nunca tomou posse das terras que se encontravam em sobreposição à reserva dos Kadiwéu, demarcada em 1903.

### 3.3.1. O conflito na região do rio Nabileque

Em 1946, o Coronel Nicolau Bueno Horta Barbosa, Inspetor da recém criada I.R. 5, a qual ficava jurisdicionada a reserva dos Kadiwéu, encaminhou ao Diretor do SPI, o advogado José Maria de Paula, um relatório de viagem para atendimento da defesa judicial das terras dos Kadiwéu. Tratava-se de uma ida à cidade de Maracaju, então capital do Território de Ponta Porã, para a apresentação de uma contestação do SPI sobre a “causa da Fazenda do Nabileque”.<sup>430</sup>

O desmembramento de antigos latifúndios na região da fronteira, como no caso da Fomento Argentino, levou a conflitos de sobreposição de títulos e medições de cercas na reserva indígena em 1943. Esses conflitos se intensificaram nas décadas seguintes. Já naquele momento, considerando que a reserva dos Kadiwéu era destinada e reconhecida pelo estado do Mato Grosso àquele povo, o problema acabou se transformando em controvérsia jurídica, julgada em maio de 1959 pelo Supremo Tribunal Federal na ACO n. 61.

Em estudo sobre as vinculações econômicas do estado de Mato Grosso após a Guerra Tríplice Aliança, Gilberto Alves identificou vários outros casos de concessões para exploração a empresas estrangeiras, sobretudo ao longo do eixo da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil.<sup>431</sup> O desmembramento de grandes latifúndios na região, como a

<sup>429</sup> FLORES, 2018, p. 290-291.

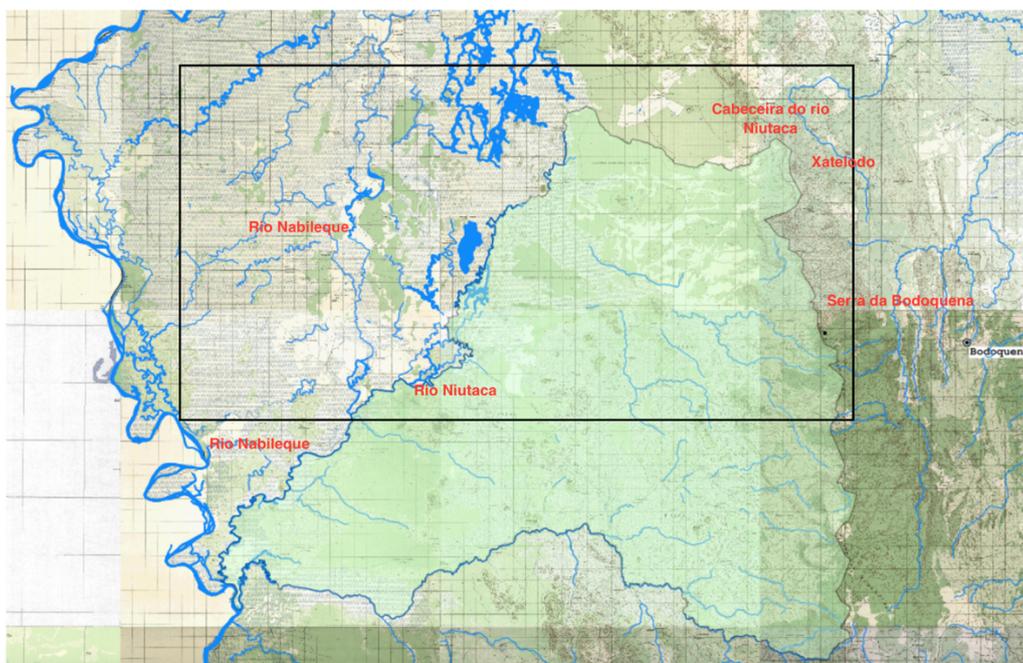
<sup>430</sup> *Carta do Coronel Nicolau Bueno Horta Barbosa à Diretoria do SPI*. BR\_RJMI\_SPI\_IR5\_666\_296\_53.

<sup>431</sup> Segundo o autor, “Para explorar a pecuária, a Brazil Land Cattle and Packing Co. detinha propriedades em Cáceres, Corumbá, Campo Grande e Três Lagoas, que somavam juntas 2.553.205 hectares. The Brazilian Meat Company possuía duas propriedades, uma em Três Lagoas e outra em Aquidauana, que correspondiam a 316.010 hectares. A Fomento Argentino Sud-Americano dispunha de 726.077 hectares no município de Corumbá. A Territorial Franco-Brasileira detinha 414.803 hectares em Miranda e Corumbá. Ainda em Miranda, uma área de 219.506 hectares era explorada por The Miranda Estancia Company. A Sud-Américaine Belge S.A. dispunha de 117.060 hectares em Corumbá, onde a Sociedade Anonyma Rio

extinção dos arrendamentos à Companhia Matte Laranjeira pelo governo federal em 1941, foi seguido pela proliferação de alienações dessas terras a particulares.<sup>432</sup>

A antiga e extensa concessão promovida pelo Estado de Mato Grosso à sociedade anônima argentina era observada com preocupação e desconfiança pelos militares brasileiros, por se localizar na faixa de fronteira com o Paraguai, entre o Forte Coimbra e a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, e era tratada como a “questão Nabileque”, em decorrência do rio, afluente do Paraguai. Após anos de discussão sobre o extenso latifúndio titulado à sociedade estrangeira, em 1936, a Inspetoria de defesa do exército se posicionou ao Ministro da Guerra solicitando a suspensão da concessão das terras pelo Estado, quando, então, o contrato com a sociedade foi rescindido.<sup>433</sup>

**Mapa 2 – croqui aproximado da área concedida à Fomento Argentino**



Fonte: Sistema de Informações Geográficas. Exército Brasileiro, com destaques produzidos pelo autor.

Nos anos seguintes ocorreram discussões sobre eventuais indenizações cabíveis à empresa com a suspensão da concessão e, em 1943, em razão da execução de dívidas pela Fazenda estadual, a área da antiga concessão da Fomento Argentino na região do rio

Branco possuía também 549.156 hectares. Em Três Lagoas, The Água Limpa Syndicate apropriou-se de uma área de 180 mil hectares”. In: ALVES, Gilberto Luiz. Mato Grosso e a História: 1870-1929 (Ensaio sobre a transição do domínio econômico da casa comercial para a hegemonia do capital financeiro). *Boletim Paulista De Geografia*, (61), pp. 5-82, 1984, p. 43.

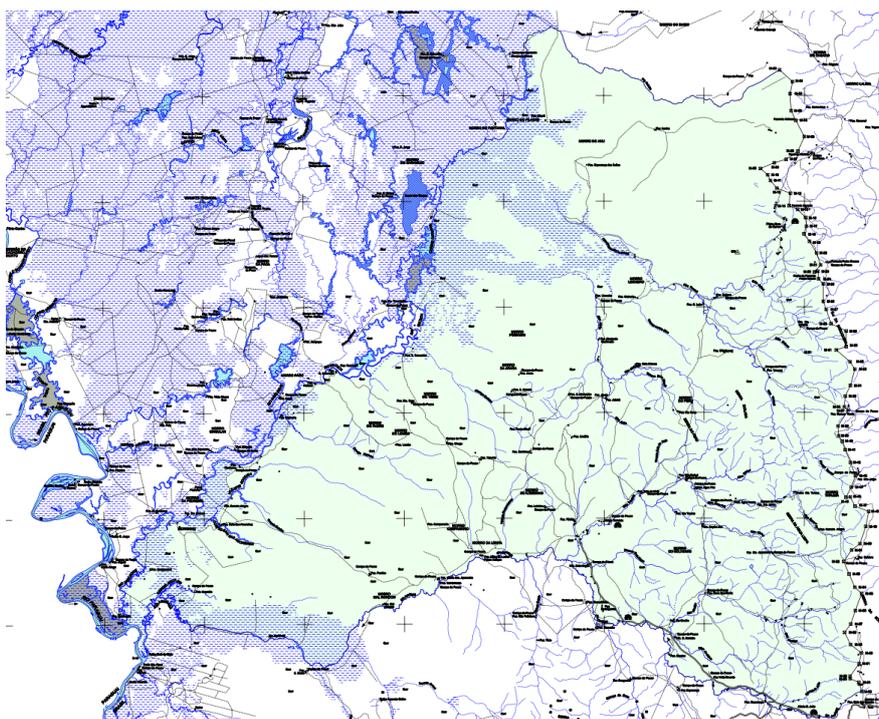
<sup>432</sup> PAVÃO, 2005, p. 131 e MARTINS, 2023, p. 69.

<sup>433</sup> OWERNEY, 2022, p. 8.

Nabileque foi arrematada em hasta pública por uma série de particulares interessados na ampliação de campos de pastagem. Logo em seguida, iniciam-se conflitos na região, já que o imóvel da empresa se sobrepunha à área da Fazenda conhecida como Xatelodo e à reserva de terras dos Kadiwéu. A ocupação da área de fronteira guardava relevância geopolítica para o regime do Estado Novo, que em 1944 desmembrou-a do Estado de Mato Grosso com a criação do Território Federal de Ponta Porã, entre os rios Paraná e Paraguai. Estratégico para uma ocupação dirigida e ações da União na região, como visto o território teve vida curta, sendo extinto pela Constituição de 1946, após atuação política dos parlamentares do estado.

Embora não se tenha localizado na documentação pesquisada um mapa com os limites da concessão promovida pelo governo estadual à empresa Argentina, foi possível, a partir da pesquisa sobre o litígio estabelecido, delinear a área aproximada da controvérsia, representada pelo retângulo em preto no mapa 2, que se sobrepõe a quase toda extensão do rio Niutaca, ao norte das terras dos Kadiwéu, cujos limites se encerram em suas cabeceiras, na serra da Bodoquena. Portanto o litígio envolvia a maior parte da reserva indígena, sobretudo nos valorosos campos de pastagem que se formavam mesmo no período das cheias dos rios Paraguai e Nabileque. A planta de demarcação da Terra Indígena Kadiwéu, elaborada pela Funai, nos dá uma dimensão das porções alagadiças do território, como é possível observar abaixo na área sombreada por pontos azuis.

**Mapa 3 – Planta da Terra Indígena Kadiwéu**



Fonte: Funai, 2007.

Segundo levantamento realizado pelo chefe da 5ª Inspetoria do SPI, Nicolau Bueno Horta Barbosa, o litígio com a Fomento Argentino se originava em uma concessão promovida pelo Estado de Mato Grosso em 1905, em arrendamento ao italiano Celso Pasini, para exploração da baía do Nabileque, rio que definia os limites da reserva indígena Kadiwéu, delimitada dois anos antes por engenheiro nomeado pelo governo do estado.

O concessionário havia transmitido seus direitos de uso ainda em 1906 à Sociedade Anônima Fomento Argentino Sud Americano. Naquele momento, pela Resolução Legislativa nº 461, de 14 de fevereiro de 1906, o governo do estado já havia ampliado a área concedida a Passini para todos os campos de criação devolutos que existissem na região.<sup>434</sup> Assim, a empresa celebrou em 1910 um contrato de compra com o governo estadual de mais de um milhão de hectares de terras na bacia do rio Nabileque, que englobava a área anteriormente concedida a Passini, assumindo, assim, o direito de domínio da região.

A demarcação das terras da Fomento Argentino Sud-Americano S/A foi iniciada em 1912, mas concluída apenas em 1914, em decorrência das fortes cheias do rio Paraguai no período.<sup>435</sup> Apesar disso, a demarcação realizada sobre as terras adquiridas pela sociedade anônima se sobrepôs integralmente a outra concessão realizada pelo governo estadual, na época conhecida como lote Rolles,<sup>436</sup> e posteriormente denominada fazenda Xatelodo, parcialmente incidente em grande área da reserva dos Kadiwéu, reconhecida desde 1903.

O levantamento realizado pelo Inspetor do SPI afirmava que a concessão do Lote Rolles, com aproximadamente 8 mil hectares, havia sido promovida pelo Estado do Mato Grosso em 1910 e, portanto, após a concessão à empresa Fomento Argentino. Em 1914, quando foi concluída a demarcação da área concedida à empresa, o engenheiro notou em campo a existência de outros marcos físicos no alto da Serra do Xatelodo, referentes à área conhecida como lote Rolles. Entretanto, mesmo com a sobreposição verificada em campo pelo engenheiro agrimensor, os títulos definitivos da área foram passados aos dois

---

<sup>434</sup> Nicolau Bueno Horta Barbosa. *As Terras do Nabileque*. BR RJMI SPI-IR5-297-249-53.

<sup>435</sup> O rio Nabileque é um tributário do rio Paraguai e ambos servem de limites ao território reconhecido aos Kadiwéu, que se encontra à margem esquerda do rio Nabileque.

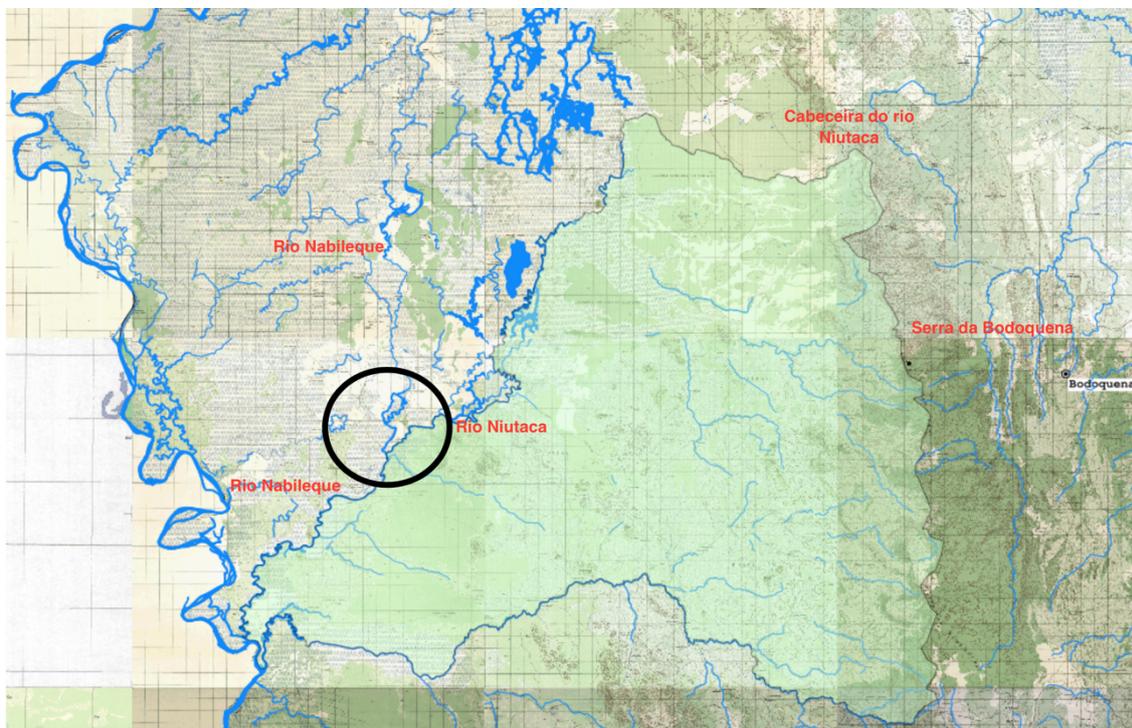
<sup>436</sup> Segundo Horta Barbosa, Eduardo Rolles era um mascate especializado no comércio de couros que mantinha relações comerciais com os Kadiwéu.

imóveis pelo governo do estado, situação, aliás, bastante comum na região no início do século XX.<sup>437</sup>

No memorial de demarcação da área concedida à Fomento Argentino o engenheiro responsável também anotou uma indefinição com relação aos limites da propriedade com a reserva Kadiwéu, que teria dado causa à posterior disputa. Segundo o engenheiro, não existiria o rio Niutaca, tributário do rio Nabileque e limite natural da terra indígena Kadiwéu em toda sua extensão ao norte, até suas cabeceiras na serra da Bodoquena, à leste. No entanto, como esclarecia Horta Barbosa, essa alegada indefinição se justificaria em função de os rios na região terem seu curso bastante reduzido no período da seca e se formarem nos meses das cheias do pantanal.<sup>438</sup> Ao ter voltado para concluir a demarcação da área da Fomento Argentino após o período das cheias, o agrimensor não teria conseguido percorrer todo o curso do córrego Niutaca.

A sobreposição dos imóveis que deu origem ao litígio se centraria, portanto, no rumo do rio Niutaca, a partir de sua divisão com o rio Nabileque, o que teria sobreposto o título a grande parte da terra dos Kadiwéu. No mapa abaixo, busca-se situar a área objeto dos equívocos promovidos pelo engenheiro na demarcação das terras da empresa.

#### Mapa 4 – Área da confluência entre os rios Niutaca e Nabileque



Fonte: Sistema de Informações Geográficas do Exército Brasileiro, com destaques produzidos pelo autor.

<sup>437</sup> Para uma caracterização das situações de sobreposição de títulos de alienações de terras pelo governo do estado, conferir: MORENO, 2007.

<sup>438</sup> Nicolau Bueno Horta Barbosa. *As Terras do Nabileque*. BR RJMI IR5 297 249 53 f2.

Apesar das demarcações procedidas no início do século, contudo, Horta Barbosa argumentava que em razão de conflitos havidos entre os acionistas da empresa depois da expedição do título definitivo à Fomento Argentino, a referida companhia nunca teria tomado posse ou explorado as terras. Assim, tanto a área do lote Rolles – Fazenda Xatelodo - quanto a Terra Indígena Kadiwéu, teriam permanecido com os limites sobrepostos ao título concedido sem ter conhecimento do fato. Algumas pessoas, então, tomaram posse de parte da área, ante a ausência de uso da companhia e, já na década de 1940, a Fazenda Pública do estado do Mato Grosso moveu a ação executiva fiscal contra a sociedade anônima, que resultou na penhora de 175 mil hectares em função da execução das dívidas da empresa. Foram então expedidas cartas de arrematação pelo juízo da Fazenda Pública da Comarca de Corumbá em outubro de 1943 e catorze concorrentes arremataram partes do imóvel, dando origem ao que viria a ser conhecido como Condomínio Nabileque. A tentativa de ocupação da área pelos arrematantes, no entanto, foi objeto de conflitos, em função dos posseiros já ali estabelecidos, que passaram a reivindicar seus direitos de permanência na área conhecida como Lote Rolles e Fazenda Xatelodo, e dos Kadiwéu, que denunciavam a sobreposição com suas terras.

Como solução para a controvérsia estabelecida, o memorial elaborado pelo chefe da 5ª Inspeção do SPI aventava a possibilidade de reversão da área concedida à empresa Fomento Argentino à Fazenda Pública, a confirmação da reserva dos Kadiwéu e do título emitido ao lote Rolles (fazenda Xatelodo), o reconhecimento das posses mansas e pacíficas na área fora dos limites da reserva dos indígenas e a localização dos arrematantes, condôminos do Nabileque, na área remanescente. No entanto, a despeito dessas soluções aventadas e da tentativa do SPI de resolução amigável, não se chegou a um bom termo, talvez em função de grande parte da área remanescente constituir terrenos bastante alagadiços e, possivelmente, incompatíveis com os interesses privados. Após conflitos estabelecidos em campo com os Kadiwéu pelas tentativas de demarcação dos imóveis por particulares, foi requerida uma ação de demarcação proposta por Arnaldo Lustosa Teixeira de Freitas e outros arrematantes da área alienada pelo Estado de Mato Grosso.

Após incursões para verificação dos limites da reserva em conjunto com os Kadiwéu e reunião de documentos comprobatórios da “doação” realizada pelo Estado do Mato Grosso aos indígenas e da demarcação da área, a ação foi contestada pela 5ª Inspeção do SPI. O litígio havia sido protocolado inicialmente na Comarca de Maracaju, mas com a criação do Território de Ponta Porã, em 1944, a competência para

processamento do feito foi transmitida à capital do território, transferida para a cidade homônima.

Com a extinção do território, em 1946, novamente a competência foi declinada e os autos encaminhados à Vara da Fazenda Pública de Cuiabá. Em 1949, após nova discussão sobre a competência, o processamento do feito foi então declinado ao Supremo Tribunal Federal, porque o juízo da comarca de Cuiabá havia se declarado incompetente, sob o argumento de que a controvérsia se centrava em conflito federativo surgido entre a União Federal e o Estado de Mato Grosso.

A contestação do SPI à ação argumentava que a alienação estadual da área à empresa em 1912 seria nula e, portanto, não poderia ser objeto da arrematação e divisão do Condomínio Nabileque, já que a Constituição de 1891, vigente à época da concessão, reservava ao domínio da União a faixa de 10 léguas da zona de fronteira. Além disso, a nulidade seria patente porque, de acordo com os memoriais descritivos da demarcação do imóvel e da reserva dos Kadiwéu, os limites do título da fazenda Nabileque estariam dentro das “terras dos índios”.<sup>439</sup>

A peça se baseava na ideia de que os Kadiwéu exerciam uma “posse imemorial” sobre a área em disputa e que esse povo possuía um título válido das terras anterior ao concedido à Fomento Argentino, já que a concessão de 1899, a demarcação de 1903 e sua ratificação pelo Decreto nº 54/1931 deveriam ser considerados como justo título dos indígenas, a despeito da ausência de transcrição imobiliária. Além disso, alegava que o SPI, na condição de tutor dos indígenas, não havia sido intimado como confrontante quando da demarcação da área pela sociedade estrangeira, como previsto na lei de terras, e que, tampouco, aquela companhia teria tomado posse da área. Dessa forma, não havia como cobrar que os limites oficiais do título expedido à empresa fossem de conhecimento público, e seria patente a nulidade de qualquer direito real que se pudesse alegar, em razão da prescrição extintiva consolidada pelo Código Civil.

Assinada pelo advogado contratado pelo Inspetor Nicolau Bueno Horta Barbosa, José Jayme Ferreira de Vasconcellos, a petição argumentava que o título da Fomento Argentino indicava os limites com as *terras dos índios* do marco tigre ao morro Neli-Kraxi, seguindo ao morro Anachaquena, deste ao morro limoeiro e, deste, ao marco H. Todavia, o limite, no título concedido aos indígenas seria a barra do rio Niutaca, águas

---

<sup>439</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão da Ação Cível Originária nº 61*.

acima, até sua mais alta cabeceira, na serra da Bodoquena.<sup>440</sup> Para tanto, citava o memorial descritivo do engenheiro que promoveu a demarcação das terras dos Kadiwéu em 1903, que comprovava que os limites da reserva e demonstrava que todas as linhas secas referidas no título da Fazenda Nabileque, originada no título da Fomento Argentino, estariam dentro da reserva dos Kadiwéu e excluiriam sua porção norte.

A ação só teve um deslinde favorável aos indígenas e à União dez anos depois, já em 1959. Ao analisar o caso, a Procuradoria-Geral da República se manifestou pela improcedência da ação e considerou a alienação feita pelo estado do Mato Grosso em 1912 nula para a porção da área situada na faixa de fronteira e propunha admissão da ação apenas para a fora faixa de 66 quilômetros da fronteira, desde que “respeitadas as terras dos índios Cadiueus”.<sup>441</sup> O posicionamento sobre a área dos indígenas não abordava a dominialidade desse território, mas baseava-se tão somente no fato de que os Kadiwéu estavam em sua posse, que havia a eles sido concedida ainda no final do século XIX.

O Estado de Mato Grosso defendeu, ao longo de todo o processo, a legalidade da venda e a procedência da ação, e argumentava que a alienação havia sido precedida de consulta ao órgão federal competente e, por isso, as terras em litígio não poderiam ser consideradas devolutas, mas sim particulares, a partir do alegado cumprimento de todos os requisitos legais pelo Estado para a alienação praticada. Em nada citava as terras dos índios. Após a realização de audiências de instrução, o Procurador-Geral da República se manifestou finalmente pela procedência parcial da ação.<sup>442</sup>

O Ministro Hahnemann Guimarães, relator do caso, acompanhava as ponderações da Procuradoria-Geral da República e propunha que caberia ao STF apenas decidir que a área cuja demarcação e divisão havia sido solicitada não poderia abarcar as terras da União, que incluíam as situadas na faixa de fronteira, mas também não poderiam abarcar as terras reservadas aos indígenas Kadiwéu. Para tanto, baseava-se no art. 10 do Decreto 5.484, de 27 de junho de 1928, que determinava a realização de cessão gratuita para o domínio da União das terras ocupadas por indígenas, as das extintas aldeias e as que haviam sido transferidas às antigas províncias pela lei de 20 de outubro de 1887. Feita

---

<sup>440</sup> Contestação apresentada pelo Serviço de Proteção aos Índios à ação demarcatória proposta por Arnaldo Lustosa e Outros. Processo SPI 332/1947. BR RJ MI SPI 297-256-36, f5.

<sup>441</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão da Ação Cível Originária nº 61*. Infelizmente, em consulta ao arquivo do STF, não foi possível o rastreamento dos andamentos da ACO nº 61 e, tampouco, o acesso à íntegra processual à presente pesquisa.

<sup>442</sup> *Idem*.

a exclusão, na avaliação dos Ministro, a competência para processamento da causa quanto à área remanescente seria do Tribunal de Justiça do Mato Grosso.

A decisão, proferida em 1959, mais de uma década depois do início dos conflitos, era unânime e, ao acompanhar o relator, a Corte fixava o entendimento de que tanto as áreas de fronteira quanto as terras já concedidas aos índios não estavam disponíveis no estoque de terras devolutas estaduais para serem tituladas por terceiros. Em 1957, a Corte já havia externado posicionamento similar em um Recurso Extraordinário no qual se discutia decisão do Tribunal Federal de Recursos em sede de apelação referente a uma ação demarcatória oriunda do Estado de Pernambuco, referente à tentativa de particulares de serem titulados sobre parte das terras reconhecidas aos indígenas Pankararu.<sup>443</sup>

O Estado do Mato Grosso, no entanto, apresentou embargos de declaração ao acórdão em que alegava que essas terras, situadas na fronteira com o Paraguai, não seriam da União e não haveria legitimidade para a posse dos indígenas. Estes foram rejeitados em uma curta decisão no ano seguinte, quando a Corte reconheceu que as terras estavam na “posse mansa e pacífica” dos indígenas e o domínio da União com relação à faixa de fronteira decorria de direito constitucional e, portanto, a venda seria “juridicamente inexistente”.<sup>444</sup>

O entendimento da inexistência de titulação válida na faixa de fronteira pelo governo do estado decorreria do texto constitucional e da presunção do domínio da União sobre essas áreas. O domínio das terras reservadas aos Kadiwéu, no entanto, não havia sido encarado explicitamente pela Corte, embora fosse citado o Decreto nº 5.484/1928. Era ressalvado, apenas, que a posse mansa e pacífica dos indígenas na área impossibilitaria atos de disposição e realização de negócios jurídicos pelo estado, com espeque no texto da Constituição.

Assim, a disputa judicial iniciada em 1946 pelas terras da região do Nabileque, parcialmente sobrepostas à reserva Kadiwéu, estava inserida nas transformações pelas quais passava a estrutura fundiária da região nas décadas de 1940 e 1950, com a expansão da fronteira de ocupação pecuária no Sul do Mato Grosso e parcelamento dos antigos

---

<sup>443</sup> Trata-se do RE 27.599, requerido por Miguel Gomes Maurício e Outros em face do Acórdão prolatado pelo TFR na Apelação nº 2987, com a seguinte ementa: Ação de demarcação cumulada com reivindicatória, de terras legalmente concedidas e ocupadas por selvícolas. Sua improcedência, porque não demonstrada a legitimidade dos títulos de domínio, trazidos à colação pelos autores. BRASIL. Acórdão do RE 27.599. Supremo Tribunal Federal, 01/07/1955.

<sup>444</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos de Declaração na Ação Cível Originária n. 61.*

latifúndios concedidos pelo governo do estado a companhias estrangeiras, mas também era atravessada pelas discussões em torno da regulamentação do art. 216 da Constituição de 1946 e da demarcação, registro e domínio das terras ocupadas por indígenas, cuja indefinição normativa era questionada pelo SPI.

O ataque pelo governo do estado às terras da Fomento Argentino acabou gerando conflitos por divisão e demarcação de terras sobrepostas à reserva dos Kadiwéu. Os mais de dez anos que se seguiram até que o judiciário se manifestasse de modo conclusivo sobre o conflito foram marcados pela gradativa invasão da terra indígenas por particulares e, quando a Suprema Corte se pronunciou em caráter definitivo sobre o caso, a área já se encontrava bastante ocupada por terceiros e iniciativas legislativas estaduais tentavam reduzir a área reservada aos indígenas.

### **3.3.2. As tentativas de invasão da reserva nos anos 1950 e a atuação do SPI na região**

Após a judicialização do caso da Fazenda Nabileque, as disputas em torno da ocupação da Reserva Kadiwéu se mantiveram, com a tentativa de abertura de cercas e fazendas região. Foram catorze anos entre o início do litígio e uma declaração pela Suprema Corte de que os negócios jurídicos realizados pelo Estado de Mato Grosso com particulares sobre a área eram nulos. Ao longo desse período, a situação de indefinição acabava por estimular diferentes maneiras de particulares se apossarem de áreas no interior da reserva, não sem conflitos com os Kadiwéu.

Essa dinâmica entrelaçava posições institucionais divergentes no órgão indigenista, articulações e conflitos políticos no estado e a intervenção do poder judiciário e, no final dos anos 50, mais da metade das terras reservadas aos Kadiwéu se encontrava ocupada por terceiros, seja por meio da invasão, seja pela celebração de contratos de arrendamento de pastagens estabelecidos pelo SPI.<sup>445</sup>

Até o início dos anos 1950 a gestão da 5ª Inspetoria do SPI questionou uma série de requerimentos de terras no interior da reserva encaminhados por particulares ao governo do estado de Mato Grosso.<sup>446</sup> Em 1943, Jefferson Bacchi, um dos arrematantes da área do Nabileque, começou a construir cercas no interior da reserva dos Kadiwéu, ação que foi paralisada pelo SPI e resultou na judicialização do caso.<sup>447</sup> Também outros

---

<sup>445</sup> FLORES, 2018, p. 286.

<sup>446</sup> Ofício nº 12, de 18 de janeiro de 1947, encaminhado por Nicolau Bueno Horta Barbosa ao Diretor de Terras e Obras Públicas, Otávio V. Neves. BR RJ MI SPI IR5 297-263-18.

<sup>447</sup> Carta de Sebastião Bacchi ao Coronel Nicolau Bueno Horta Barbosa em 16/01/1944. MI SPI IR5 297-249 51 fl 27-28.

particulares, como os proprietários da Fazenda Xatelodo, reorganizada sob o nome de Sociedade Agropecuária Xatelodo Ltda, tentaram invadir áreas da reserva Kadiwéu ao longo dos anos 1940. Em dezembro de 1946 o inspetor Horta Barbosa, por exemplo, intimou os representantes da fazenda Xatelodo a respeitarem a divisa com as terras dos Kadiwéu, após constatação de invasão da área.<sup>448</sup>

O aumento das invasões foi respondido pelo SPI com intimações, questionamentos, uma série de viagens de explorações com o objetivo de proteger os limites da reserva, e a tentativa de demarcar o curso do rio Niutaca, limite natural do território dos Kadiwéu. Apesar de todos os conflitos, em uma comunicação de 1948, o encarregado do posto indígena Alves de Barros informava à Inspetoria que não existiriam civilizados ocupando a área da reserva.<sup>449</sup>

Ainda em 1947, Darcy Ribeiro, recém contratado pela diretoria do SPI para atuar em sua Seção de Estados, foi designado para viajar ao então sul do Mato Grosso, para observar a situação dos povos Kaiowá e Guarani, dos Kadiwéu e dos Terena. Ribeiro passou a maior parte do tempo junto aos Kadiwéu, dos quais escreveu uma das obras de referência sobre aquele povo.<sup>450</sup>

Uma década antes, os Kadiwéu haviam recebido a visita do antropólogo Claude Lévi-Strauss, em viagem que fez entre os estados de Paraná, São Paulo e Mato Grosso entre 1935 e 1936. Naquele período, partia-se de Bauru, à época denominada “zona pioneira”, e pegava-se um trem noturno à Mato Grosso movido à lenha até Porto Esperança, que cortava todo o sul do estado em três dias de viagem. De lá, após se cruzar a serra da Bodoquena a cavalo, chegava-se à terra reconhecida aos Kadiwéu. O Posto *Nalique*, fundado pelo SPI em reconhecimento a um antigo aldeamento daquele povo, foi considerado pelo antropólogo como a capital da nação Kadiwéu. Segundo o relato de Strauss, ao chegar na aldeia, sentiu inspirar inquietações aos indígenas, e a que dominava era que teria ido “tomar suas terras”.<sup>451</sup> Não é difícil acreditar que a apreensão dos Kadiwéu poderia denotar a cautela de um povo que, mesmo em uma terra reconhecida há muitos anos, historicamente possuía uma pressão possessória na fronteira que, duas décadas mais tarde, se transformaria em uma tentativa de redução do seu território.

---

<sup>448</sup> Ofício nº 91-A, de 4 de dezembro de 1946, dirigido Sociedade Agropecuária Xatelodo. BR RJMI SPI IR5 297-342-A-00.

<sup>449</sup> FLORES, 2018, p. 294.

<sup>450</sup> Relatório apresentado pelo Sr. Darcy Ribeiro com respeito ao sistema familiar dos índios Kadiwéu. Em 31 de dezembro de 1947. BR RJ MI SPI SE 024 05. RIBEIRO, Darcy. *Ensaios etnológicos sobre o saber, o azar e a beleza*. São Paulo: Global, 2019.

<sup>451</sup> LÉVI-STRAUSS, 1996, p. 157-159.

A viagem entre os Kadiwéu foi longa e Ribeiro percorreu todas as aldeias do território: do posto indígena Pitoco deslocou-se para as localidades de Jatobá, Curicaca e Morrinho. Depois foi para Limoeiro, a 18 quilômetros do posto Pitoco, onde vivia o líder religioso que gozava de maior prestígio entre os Kadiwéu. Após, dirigiu-se à aldeia Tomázia, a 50 quilômetros de Pitoco e que seria o grupo Kadiwéu “mais afastado do posto” e que teria “menor contato com a civilização” segundo o antropólogo.<sup>452</sup> De Tomázia, o antropólogo regressara ao principal posto da reserva, o PI Alves de Barros. Assim encerrava-se sua viagem de um mês, na qual havia percorrido 80 léguas a cavalo em todas as aldeias Kadiwéu espalhadas pelo território, na companhia do indígena capitão Laureano.

Ao retornar, o etnólogo escreveu um relatório que denominou “notas críticas sobre a atuação do SPI no sul do Mato Grosso”, pelo qual afirmava tentar colaborar com o trabalho administrativo desenvolvido pelo órgão na região. Segundo ele, a 5ª IR atuava com diversos povos, entre indígenas estabelecidos em terras já reconhecidas, como os Kadiwéu, e grupos espalhados ao longo dos afluentes do rio Paraná, entre Três Lagoas e ao longo do rio Iguatemi, “em terras devolutas e nas novas fazendas” que iam ocupando aquela zona, que era a “fronteira atual da expansão agrícola de São Paulo” no final dos anos 1940.<sup>453</sup>

O antropólogo citava alguns casos de conflitos violentos entre indígenas que se encontravam na posse de suas terras e novos ocupantes que teriam adquirido títulos do governo estadual e iniciariam um processo de cercamento de campos e formação de fazendas, sobretudo voltadas à criação de gado. Também citava problemas com ex-administradores do SPI, como a situação da disputa entre o posto indígena José Bonifácio<sup>454</sup> e o antigo encarregado do posto, Rafael Alvada, que havia conseguido títulos provisórios de propriedade em um lote de dois mil hectares que os indígenas reivindicavam estar na posse e não serem devolutas.<sup>455</sup>

Os Kadiwéu, assim, enfrentavam disputas dominiais similares à vividas por outros povos da região com as sucessivas invasões, requerimentos de compra de terras

---

<sup>452</sup> Relatório apresentado pelo Sr. Darcy Ribeiro com respeito ao sistema familiar dos índios Kadiwéu. Em 31 de dezembro de 1947. BR RJ MI SPI SE 024 05.

<sup>453</sup> *Idem.*

<sup>454</sup> O posto indígena José Bonifácio corresponde à atual reserva indígena de Dourados, caracterizada por uma densidade populacional de 393,46 habitantes por quilômetro quadrado, três vezes a densidade da capital do estado, Campo Grande. Ver: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/noticia/220163> Acesso em 15/02/2024.

<sup>455</sup> *Relatório...* BR RJ MI SPI SE 024 05

em sua reserva, abertura de estradas, construção de cercas e propostas de arrendamento de pastos por particulares. Todo esse processo era acompanhado por uma iniciativa dos agentes do SPI na região bastante criticada por Ribeiro: a concentração dos indígenas junto aos postos estabelecidos pelo SPI.

Ao observar o modo de organização social dos Kaiowá e Guarani, por exemplo, o etnólogo argumentava que para seu tipo de economia, seria sempre necessária uma área extensa para cada grupo e que, concentrados junto aos postos indígenas, precisavam de mais dias para a caça e coleta. O tipo de agricultura praticada por esses povos também colaborava para a necessidade de terras de maiores extensões, considerando a maior produtividade das lavouras empreendidas em terras com matas. Não era, pois, conveniente, concentrá-los junto às administrações sem assegurar-lhes a manutenção desse sistema, fundamental para as possibilidades de prover alimentos aos grupos durante todo o ano.<sup>456</sup>

Segundo o etnólogo, até aquele momento não se fazia nenhum esforço nesse sentido. A política desenvolvida pelo SPI no sul de Mato Grosso, pelo contrário, esforçava-se para a concentração dos diversos grupos Kaiowá e Guarani espalhados pela região nas pequenas reservas de terra onde se estabeleceram os postos indígenas do sul do estado. Não era compreendido pelos agentes do SPI, segundo argumentava Ribeiro, que a exploração econômica dos postos indígenas deveria ser realizada como organização da própria economia dos grupos indígenas assistidos, e não a partir das premissas da sociedade regional. Para ofertar atividades produtivas que garantissem a segurança alimentar aos indígenas e o acesso à saúde, seria fundamental, em sua avaliação, assegurar às comunidades que viviam em “terras devolutas, a propriedade dessas terras”.<sup>457</sup>

Ainda, Ribeiro argumentava que seria necessário que a diretoria do órgão prestasse maior apoio aos funcionários que desejavam defender os direitos dos indígenas na região, ante à hostilização que sofriam por interessados em tomar posse das terras em que viviam os indígenas, sobretudo na zona de grandes fazendas de criação. A reserva de terras dos Kadiwéu representava, segundo ele, as matas mais ricas da região e os melhores campos de criação, bastante cobiçados por pecuaristas.

Ribeiro alertava que existiam dois principais problemas que preocupavam a 5ª IR sobre a área naquele momento: o conflito com os proprietários da Fazenda Xatelodo, que haviam invadido as terras dos Kadiwéu com criação de gado e plantações de café sob

---

<sup>456</sup> *Relatório...* BR RJ MI SPI SE 024 05

<sup>457</sup> *Relatório...* BR RJ MI SPI SE 024 05

o argumento da inexistência do rio Niutaca, divisa entre as terras da fazenda e a reserva indígena, e com um fazendeiro do extremo oposto, na região da Serra da Bodoquena, que havia invadido a área com suas cercas. Para ele, outras questões viriam se não fosse novamente demarcada a reserva. A medição das terras havia sido realizada por um prático, sob supervisão do Coronel Nicolau Horta Barbosa, mas a nova chefia da IR 5 declarava ser necessária nova medição, em caráter definitivo, para dirimir o conflito na região do rio Nabileque, que se encontrava judicializado.

De acordo com o etnólogo, os Kadiwéu sempre viveram da caça e coleta, mas, apesar de seu extenso território, a inspetoria promovia a mesma política de concentração dos indígenas junto aos postos, o que não era benéfico para sua subsistência e relações comunitárias e contribuía para o “empobrecimento dos índios”. Em sua avaliação, os Kadiwéu poderiam manter facilmente um rebanho de mais de 50 mil cabeças de gado na área da reserva, atividade que possuíam inclinação, embora o SPI não apoiasse a produção dos indígenas e, nos anos seguintes, buscasse incentivar essa produção pelo estabelecimento de particulares na área da reserva. Além disso, as terras eram “cobiçadíssimas” graças a sua alta qualidade agrícola e potencialidades extrativas, sobretudo na região da Serra da Bodoquena.

A ação indigenista promovida entre os Kadiwéu, que estimulava sua fixação nos postos indígenas estabelecidos na reserva e não apoiava a plena ocupação do território pelos indígenas, era responsável por um sério problema, segundo Ribeiro: o de “deixar a reserva aberta para as ambições insaciáveis dos fazendeiros vizinhos e de não se cumprir uma das condições expressas no título de doação” da área.<sup>458</sup> Era necessário que o órgão indigenista aceitasse a dispersão dos indígenas pela reserva em seus tradicionais agrupamentos, inclusive como forma de proteção do território contra as recorrentes tentativas de invasão. Na visão do etnólogo, as principais ações que o órgão deveria tomar seriam acabar com as tentativas de concentração dos indígenas ao redor dos postos, demarcar definitivamente a reserva, prover os indígenas com armas de caça e permitir a utilização de gado em benefício dos indígenas.

Após a viagem, Ribeiro se dedicou a escrever um relatório a parte, com inúmeras críticas à atuação do SPI na região e uma tentativa de avaliação dos quarenta anos de

---

<sup>458</sup> RIBEIRO, Darcy. *Relatório apresentado com respeito ao sistema familiar dos índios Kadiwéu*. Em 31 de dezembro de 1947. BR RJ MI SPI SE 024 05.

existência do Serviço.<sup>459</sup> Para ele, seria urgente e necessária uma revisão na orientação do órgão, com a consolidação de experiências exitosas e abandono definitivo de práticas que se mostravam inadequadas. Em sua avaliação, a atuação prática do serviço se distanciava, cada vez mais, de sua orientação teórica e esta ainda se encontraria obsoleta perante novos critérios científicos estabelecidos pela Antropologia.

Segundo argumentava, quando criado, a ideologia manifesta do órgão indigenista seria a transformação dos indígenas em lavradores e tinha como objetivo a completa integração desses coletivos humanos à sociedade nacional, o que não havia sido atingido, já que a despeito de diversas mazelas advindas do contato com a sociedade nacional, os grupos indígenas assistidos pelo SPI mantinham suas línguas, traços culturais e organizações sociais. A ideologia da assimilação, segundo o etnólogo, era extremamente nefasta, superada, e caberia ao órgão assegurar aos indígenas o direito de viver com seus costumes tradicionais e protegê-los de invasores.

Como visto no primeiro capítulo, existiriam novas concepções para orientação da política indigenista, sobretudo advindas da aplicação prática da Antropologia nos anos 1940. Segundo Ribeiro, esse movimento fez com que fossem “deixadas de lado certas discriminações típicas do evolucionismo”, se respeitassem as “peculiaridades das soluções dadas por cada povo aos seus problemas” coletivos e se aceitasse a “inconveniência de avalia-las umas em relação às outras”.<sup>460</sup> No entanto, a atuação do SPI ainda se ressentiria dessas transformações, já que a legislação indigenista brasileira havia sido feita sob as aspirações evolucionistas e praticamente inexistiriam orientações adequadas ao funcionários que atuavam nos postos indígenas.

A atuação dos agentes do SPI em grande parte dos postos indígenas naquele momento era pautada pelo desconhecimento das características dos grupos atendidos ou das regiões, o que resultaria na obstrução de atividades econômicas básicas para os indígenas e desestruturação social. Esse “quadro sombrio” demonstraria a necessidade urgente dos métodos de trabalho da instituição.<sup>461</sup>

A experiência de outros países, por outro lado, demonstraria a utilidade dessas premissas, mas, segundo o etnólogo, a renovação das diretrizes da política indigenista brasileira não poderia ser feita de gabinete e dependeria do estudo de cada comunidade

---

<sup>459</sup> RIBEIRO, Darcy. *Considerações sobre a atualidade do Serviço de Proteção aos Índios*, 1948. BR RJ MI SPI SE 024 05.

<sup>460</sup> *Idem.*

<sup>461</sup> RIBEIRO, Darcy. *Considerações sobre a atualidade do Serviço de Proteção aos Índios*. BR RJ MI SPI SE 024 05.

indígena para que fossem encontradas soluções aos seus problemas específicos. Caberia, portanto, o estudo dos povos já atendidos pelo órgão em seus postos e a proteção dos territórios ocupados por “indígenas isolados”,<sup>462</sup> que deveriam ser protegidos dos impactos negativos em suas organizações sociais com a expansão acelerada das fronteiras de exploração nacionais.

O problema central para o antropólogo, todavia, seria de cunho fundiário. Embora a definição das terras ocupadas por indígenas fosse enfrentada desde a criação do Serviço, a questão não estaria nem perto de ser resolvida. Ribeiro defendia que deveria ser solicitado um levantamento de todos os problemas envolvendo as terras dos indígenas às inspetorias do serviço e designada uma comissão especial para propor definições ao tema com urgência, a qual caberia centrar os esforços, com a aplicação de maior parte das verbas do SPI nessa finalidade. Também seria fundamental, em sua análise, que o órgão conseguisse promover a unidade das diretrizes de sua atuação em campo junto aos indígenas. A diretoria do Serviço, assim, deveria acompanhar de perto as ações promovidas pelos chefes das inspetorias e agentes de postos nos territórios. Também caberia, em sua avaliação, oferecer capacitação básica em etnologia a todos os funcionários, de modo a orientar cientificamente a atuação do serviço.

Dessa forma, eram delineadas as contradições internas na atuação do SPI, que esteve sujeito a oscilações políticas em sua direção ao longo da década de 1950. Na documentação pesquisada verifica-se que até meados dessa década a diretoria do órgão assumiria uma posição de defesa da renovação dos critérios técnicos para a ação indigenista, embora fomentasse explicitamente a “exploração racional das riquezas das terras indígenas” como garantias das terras em que viviam.<sup>463</sup> Ao longo da segunda metade da década de 1950, a postura da direção do órgão seria ainda mais pragmática em relação à exploração comercial das reservas indígenas, o que foi objeto de diversas denúncias de corrupção e violações de direitos das comunidades durante os anos 1960.

A diretoria do órgão afirmava em seu relatório do ano de 1954 que, lamentavelmente, ainda se encontraria paralisado no parlamento o projeto de lei que

---

<sup>462</sup> Ribeiro propunha uma atualização da tipologia dos povos com os quais o SPI atuava em relação ao grau de contato com a sociedade: primeiro, os isolados, que viveriam em equilíbrio com seus territórios, os em contato intermitente, que já seriam impactados pelas frentes de expansão, e os radicados em postos indígenas, aos quais caberia o SPI estudar sua cultura para promover uma assistência adequada. In: Considerações sobre a atualidade do Serviço de Proteção aos Índios, 1948. BR RJ MI SPI SE 024 05.

<sup>463</sup> Serviço de Proteção aos Índios. *Relatório das Atividades do Serviço de Proteção aos Índios durante o ano de 1953*. Rio de Janeiro: SPI, 1953 e Serviço de Proteção aos Índios. *Relatório das atividades do Serviço de Proteção aos Índios durante o ano de 1954*. Rio de Janeiro: SPI – Mário Simões Editor, 1954.

buscava regulamentar o art. 216 da Constituição Federal, que assegurava aos indígenas a posse das terras que ocupavam “desde tempos imemoriais”. A falta dessa regulamentação representaria, segundo o SPI, a “ameaça constante de perderam a ultima fração do território tribal” que lhes restava. Este não seria apenas o “mais grave problema do SPI, mas também um verdadeiro desafio às nossas instituições jurídicas” naquele momento.<sup>464</sup>

### **3.3.3. A formação de fazendas pecuaristas: 1950-1957**

No começo de 1950 o então chefe da IR 5, o inspetor Joaquim Fausto Prado, alegava que os Kadiwéu alertavam que se o SPI não tomasse providências urgentes e enérgicas para apoiá-los na povoação das divisas da reserva, em breve muito trabalho teria o órgão para garanti-las.<sup>465</sup> No território, os indígenas estavam atentos às pressões por ocupação de suas terras, que gradativamente se ampliavam e fomentavam sucessivos conflitos. João Príncipe, uma importante liderança Kadiwéu, denunciava no ano seguinte à 5ª Inspeção que avistara indivíduos estabelecendo cercas na localidade conhecida como Piúva, dentro da área reserva, e cobrava providências do órgão tutor.<sup>466</sup>

Entre comunicações sobre requerimentos de títulos publicados pela repartição de terras estadual sobrepostos à reserva, denúncias dos indígenas sobre invasões de cercas de terceiros em seu território,<sup>467</sup> e inúmeras comunicações administrativas solicitando verbas para as ações da inspeção, dois anos depois, entre junho e julho de 1953, o chefe da IR 5 encaminhou correspondência a todos os encarregados dos postos indígenas jurisdicionados à inspeção solicitando especial atenção sobre requerimentos de terras encaminhados à Coletoria de terras estadual e que estivessem sobrepostos às terras dos indígenas.<sup>468</sup>

No mesmo período, o agente Enoch de Alvarenga Soares foi designado para promover uma inspeção nos postos indígenas da reserva dos Kadiwéu e auxiliar na reforma de cercas estabelecidas nos campos de criação de gado dos indígenas, destruídas pelas recorrentes enchentes no pantanal. A ação incluía uma viagem ao posto indígena

---

<sup>464</sup> SPI, 1954, p. iii

<sup>465</sup> FLORES, 2018, p. 294

<sup>466</sup> FLORES, 2018, p. 295

<sup>467</sup> Em dezembro de 1951 o chefe da 5ª Inspeção comunicava ao diretor do SPI a construção de aramados na área da reserva dos Kadiwéu, na divisa com o rio Niutaca, pelos arrematantes da área da Fomento Argentino, ocasião em que os serventuários do órgão promoveram embargos às construções. Ofício nº 98, de 03/12/1951. BR RJ MI SPI 297 255 47.

<sup>468</sup> FLORES, 2018, p. 296

Nalique e à área da Fazenda Xatelodo, na divisa com a reserva indígena, para averiguar a ocorrência de invasões denunciadas pela comunidade.

Na ocasião, foi constatado que o Sr. Vicente Jacques, dono de fazendas no limite da terra indígena e personagem com históricos conflitos com o povo Kadiwéu desde a década de 1940, possuía entre 400 a 500 rezes estabelecidas no interior da terra indígena. Procurado o seu capataz para notificação sobre o ocorrido, o agente narra que não foi possível o contato e, tampouco, a intimação. Durante a expedição ainda foi realizado um trabalho de reconhecimento dos marcos físicos da reserva, em conjunto com os indígenas, para tirar dúvidas dos “gananciosos” que queriam “invadir as terras que a constituição do país” conferia aos Kadiwéu.<sup>469</sup>

O relatório apresentado pelo agente ressaltava a riqueza da reserva em madeiras, como carandá e Quebracho e, embora relatasse que encontrara as rezes de Jacques no interior das terras dos indígenas, concluía não ter encontrado nenhum invasor na área, mesmo sendo de conhecimento público que alguns fazendeiros teriam terras requeridas no perímetro. Não citava, contudo, outros nomes.

A situação foi levada ao conhecimento da direção do SPI pelo inspetor Iridiano Oliveira, que comunicava à sede do órgão que além dos vários requerimentos de compra de terras no interior da reserva, dentro da Assembleia Legislativa do Estado existiria um movimento de parlamentares para reduzir sua extensão, sob a alegação de descumprimento de cláusulas aquisitivas dispostas no decreto nº 54, de 9 de abril de 1931, no qual o estado havia ratificado os limites da área.<sup>470</sup>

Em 1954, em nova inspeção do agente Enoch à reserva, foi constatada invasão da área nas proximidades do posto indígena Alves de Barros, na região da Bodoquena. Segundo o relatado, a área estava sendo ocupada pelo sr. Airton Vaz Guimarães, arrendatário da Fazenda Barranco Branco, palco dos diversos conflitos dos Kadiwéu no início do século XX.<sup>471</sup>

Também em 1954, já na gestão do inspetor Deocleciano de Souza Nenê, começaram a ser recebidas propostas de arrendamento de parte dos campos da reserva Kadiwéu, uma delas em nome da empresa Laudelino Barcelos e Filho, confrontante da

---

<sup>469</sup> BR RJMI SPI-IR5-297-249-24-f3. Relatório de viagem aos postos da Reserva dos Kadiwéus elaborado pelo agente Enoch Alvarenga.

<sup>470</sup> Ofício nº 262, do Chefe da IR 5 ao Diretor do SPI, encaminhando o relatório. BR RJ MI SPI 297 255 21.

<sup>471</sup> Relatório de viagem à reserva dos índios Kadiwéu. Ordem de Serviço nº 24, de 26/11/1954, BR RJ MI SPI IR5 297 259 00.

terra indígena.<sup>472</sup> O inspetor acusava a gestão de seu antecessor, Iridiano Oliveira, afastado do cargo em 1953 por motivos desconhecidos, de ter iniciado diálogos com confrontantes da terra indígena para arrendar parte de seus campos para a criação de gado.

De fato, em ofício de maio de 1953 dirigido à diretoria do SPI, Iridiano ventilava possibilidades para ampliação das rendas da 5ª Inspetoria mediante arrendamento dos campos dos Kadiwéu a particulares e, ao tratar de uma proposta rejeitada pela diretoria do órgão, afirmava que diversas outras propostas tramitavam na administração central do serviço ainda sem respostas.<sup>473</sup> Embora o relatório elaborado pelo agente Enoch informasse a inexistência de invasões em 1953 na área da reserva, o Inspetor afirmava que eram recorrentes as invasões da área, sobretudo na região do Nabileque, que seria considerado um vetor de pressão para apropriação privada do território. Sua proposta era de estabelecer na região um “retiro”, forma regional que designava uma unidade de produção pecuarista, com duplo objetivo: barrar a penetração de invasores e criar mais um reduto pastoril na reserva.

É bastante provável que a indefinição da disputa jurídica entre o SPI e os arrematantes das áreas da Fomento Argentino no Nabileque fomentasse as tentativas pelo apossamento da área para a consolidação de fazendas e, assim, a consumação de atos que comprovassem a posse de terceiros, com a pretensão de posterior legitimação pelo estado. Com a indefinição jurídica da ação de demarcação, as cercas começaram a aparecer na região, não como resultado do litígio judicial, mas como expressão das disputas pela ocupação do território. Quando julgada, já em 1959, a situação da área era completamente diversa da de meados dos anos 1940.

Voltando à proposta de Iridiano, temos que a fazenda a ser estabelecida nas terras dos Kadiwéu com os limites do rio Nabileque, no entanto, seria formada por um particular e não pelo próprio serviço e para usufruto da comunidade indígena. A medida seria originada na proposta de um particular com experiência na pecuária e compreendia a formação de aramados em uma área de seis quilômetros quadrados, organização de currais e a entrega de quinhentas vacas e touros pelo SPI para o desenvolvimento da criação de equinos na reserva.<sup>474</sup>

A empreitada seria executada por meio de um contrato estabelecido entre o SPI, na condição de tutor dos indígenas, e o particular, pelo período de cinco anos, com repasse

---

<sup>472</sup> Ofício nº 168 de 5 de julho de 1954. Processo SPI 624/1954.

<sup>473</sup> Ofício nº 116, de 7 de maio de 1953. BR RJMI SPI-IR5-297-24927-fl

<sup>474</sup> Ofício nº 116, de 7 de maio de 1953. BR RJMI SPI-IR5-297-24927-fl

de 20% dos lucros do empreendimento para o órgão indigenista. O SPI também se comprometia a entregar carroças e animais de montaria ao particular, assim como todo o investimento de capital necessário para a abertura da unidade produtiva. Tratava-se, segundo o inspetor, de um modelo de formação de fazendas muito utilizado pelos “fazendeiros paulistas e gaúchos” que estavam a se instalar na região.<sup>475</sup>

As propostas pareciam ser pouco lucrativas para a inspetoria e, sobretudo, para os indígenas, já que mesmo sendo detentora dos melhores campos da região, teria de suportar os custos de toda a montagem da unidade produtiva, cederia o plantel de 500 reses ao interessado e só receberia uma pequena porcentagem dos lucros ao final. Os Kadiwéu, famosos por sua habilidade com o gado e reconhecidos historicamente por diversos cronistas como os índios cavaleiros, não eram considerados pela administração local como capazes de estabelecer sua própria criação em seu território. Embora a inspetoria tivesse solicitado recursos à direção do SPI para auxiliar os indígenas a reocuparem suas antigas povoações nos limites da reserva quando se iniciara a disputa pelas terras da área do Nabileque, a orientação em 1953 parecia ser realizar essa ocupação por particulares, por meio de contratos de arrendamento, negócios jurídicos a serem promovidos no interior da reserva.

As propostas foram rejeitadas pela diretoria do SPI após análises da Seção de Orientação e Assistência, à época coordenada pelo antropólogo Eduardo Galvão. A argumentação do antropólogo era taxativa: era contrária a “quaisquer propostas de arrendamentos, visando a cessão de terras para agricultura ou pecuária”, no caso concreto os termos não seriam vantajosos para o SPI e, “aberto o precedente”, os “campos dos Kadiwéu” seriam transformados em “fazendas particulares”.<sup>476</sup> No ano anterior, Galvão, que havia assumido a chefia da Seção de Assistência após a saída do inspetor Iridiano, havia aprovado a liberação de recursos para contratação de um agrimensor para medição e construção de aramados nos limites da reserva, para evitar os “famosos grilos”.<sup>477</sup>

Apesar do parecer direto, novos requerimentos para arrendamentos de pastagem no interior da reserva dos Kadiwéu continuavam a ser encaminhados pelo próximo inspetor, Deocleciano Nenê, que discordava da posição da diretoria do Serviço e assim argumentava em seus ofícios.<sup>478</sup> Para o representante do SPI na região, as terras da reserva

---

<sup>475</sup> *Idem.*

<sup>476</sup> Processo SPI 2085/53. *Despacho do Chefe da SOA, Eduardo Galvão ao Diretor do SPI, 20/05/1953.* BR RJ MI SPI 297-255-40-f3.

<sup>477</sup> Processo SPI 5441/1951. *Despacho de Eduardo Galvão, chefe da SOA.* BR RJ MI SPI 297 342A 00 f2.

<sup>478</sup> Processo SPI 2614/54. BR RJ MI SPI IR5 – 297-249-51.

estariam “sobrando” e servindo para a “cobiça” de “estranhos” que alegavam estar o SPI “atravancando o progresso sem ocupar, nem arrendar” os campos dos vales dos rios Niutaca, Nabileque e Paraguai.<sup>479</sup>

Em 1954 novamente a diretoria do SPI se manifestava contrária à política de arrendamentos e citava o exemplo do caso dos postos indígenas do Paraná, que haviam sido objeto de acordo para redução de área entre o órgão e o governo do estado anos antes, exatamente em função de sua ocupação e exploração por particulares.<sup>480</sup> No entanto, o inspetor, que alegava ter conhecimento da situação dos postos da região sul, afirmava que a situação entre os Kadiwéu seria diversa e o arrendamento se constituiria em uma forma de proteger a reserva de invasões, tornar a ocupação por terceiros ordenada pelo SPI, e ver reconhecido o domínio do órgão sobre a área.<sup>481</sup>

A administração local, ao centrar-se em uma noção de uso e ocupação estritamente civil, partia do pressuposto de que os Kadiwéu não conseguiriam ocupar toda a área da reserva e, assim, a celebração de negócios jurídicos pelo SPI para a permanência e uso da área para pastagens por particulares, em tese, contribuiria para o reconhecimento do domínio do órgão federal sobre as terras. Por desconhecimento, pressões locais ou simplesmente má-fé, a expectativa da inspetoria seria o reconhecimento do domínio da área ao SPI mediante a celebração de contratos de arrendamento e aumento das receitas do órgão, ante à enxurrada de requerimentos de títulos de terra sobrepostos à reserva indígena dirigidos ao governo estadual por particulares.

O raciocínio do inspetor envolvia um dilema jurídico de fundo. Para garantir a propriedade da reserva pelo SPI, na condição de representante legal dos indígenas e diante de sucessivas invasões, propunha-se a celebração de um negócio jurídico sob a forma de contrato de arrendamento de pastagens. Ao celebrar o contrato, o serviço assumiria a condição de representante legal dos indígenas e do domínio da área, e os particulares, interessados em explorar a terra, a de arrendatários, mediante cláusulas fixas, que disciplinariam seu usufruto. No entanto, o art. 216 da constituição de 1946 determinava que seria respeitada a posse dos indígenas sobre seus territórios, sem mencionar o domínio dessas áreas e, assim, a proposta funcionaria como o oposto: a comprovação da posse dos particulares e não da comunidade indígena. Haveria uma contradição em

---

<sup>479</sup> *Idem.* BR RJ MI SPI IR5 – 297-249-68

<sup>480</sup> O Acordo havia sido celebrado sobre seis postos indígenas: Apucarana, Queimadas, Faxinal, Ivaí, Mangueirinha e Rio das Cobras. De uma área total de 131.633 hectares, as reservas indígenas passaram a somar 23.630.

<sup>481</sup> Processo SPI 2614/54. BR RJ MI SPI IR5 – 297-249-51.

termos entre a legislação civil, que regulava o mercado de terras no país, e o dispositivo da constituição, que consolidava em suas disposições transitórias que fosse assegurada a posse de indígenas. A ideia de um “patrimônio indígena” se encontrava em uma fronteira jurídica permeada por indefinições e lacunas diante da legislação civil.

Não se tratava de novidade ou singularidade ao caso dos Kadiwéu, já que o arrendamento de terras indígenas e seus recursos naturais constituiu uma das principais causas para escândalos e da extinção do SPI na década seguinte. No entanto, o tratamento do tema era ambíguo no órgão indigenista, que em diferentes posições de seus agentes partia da premissa de que o poder tutelar exercido sobre os indígenas abarcava a administração do seu patrimônio fundiário e da renda deste advinda pela exploração mercantil. Essa renda do patrimônio indígena, como passou a ser chamada nos anos 50, deveria custear as ações do serviço na assistência das comunidades indígenas por ele atendidas e poderia se dar tanto na forma de arrendamentos, de modo a disciplinar e regularizar situações de invasão sobre as terras dos indígenas, quanto pela exploração de produtos extrativos e das coberturas florestais.

Além disso, ocupar a área por terceiros mediante contratos representaria torná-la produtiva e utilizada aos olhos dos administradores locais, o que permitira rebater argumentos sobre a grande extensão da reserva, tal qual reconhecida em 1899 pelo governo do estado. Essa concepção também escondia um argumento jurídico de base: o de que a posse indígena tratada na constituição, para fins de prova, seria caracterizada pelo mesmo regime da posse civil e perquirida a partir de critérios objetivos de uso e exploração do território voltados ao mercado, mediante a constituição de benfeitorias.

Apesar dos argumentos em disputa, a situação produziria faticamente o que alertava Eduardo Galvão: a consolidação da ocupação não indígena e formação de fazendas voltadas à pecuária no interior da reserva dos Kadiwéu. Objetivamente, ela contribuiria não para o reconhecimento e manutenção da posse da comunidade, mas para a consolidação de um processo de esbulho territorial vivenciado pelos indígenas Kadiwéu, em processo similar ao que ocorria com as reservas indígenas da região sul do país, cuja justificativa para redução de suas áreas pelos governos estaduais centrava-se justamente na invasão das terras por terceiros, na suposta ausência de ocupação indígena e na busca pelo desenvolvimento regional.

A experiência recente da direção do SPI e do CNPI também demonstrava as dificuldades de se conseguir regulamentar um sistema de aforamento para soluções da invasão das áreas dos postos indígenas. A proposta elaborada por Paula entre 1943 e 1944

havia permanecido paralisada na comissão de assuntos estaduais do Ministério da Justiça e, durante a transição política, não inspirou reformulações no tratamento da questão. A proposta de regulamentação do tema elaborada por Ribeiro e capitaneada pela direção do serviço em 1951 como contraponto ao projeto de lei da bancada paranaense que buscava regular as reduções das terras dos índios tampouco prosperou, já que, parado no Senado Federal desde 1952, o substituto parecia não ser objeto de um mínimo consenso político que permitisse sua aprovação.

Nos anos seguintes, a 5ª Inspeção continuou a insistir em implementar um sistema de arrendamento para a reserva dos Kadiwéu e, em 1956, a partir da proposta de Airton Guimarães para a utilização de uma área de 25 mil hectares,<sup>482</sup> o inspetor Deocleciano Nenê voltava a argumentar que eram muitos os requerimentos de particulares que se encontravam na Secretaria de Agricultura do Estado para aquisição de glebas no interior da reserva dos Kadiwéu e a maioria ainda não havia sido protestada pelo serviço.

De fato, os requerimentos para compras de terras consideradas devolutas se ampliaram exponencialmente no estado. Apenas entre 1950 e 1954, durante a gestão de Fernando Corrêa da Costa (UDN) à frente do governo estadual, contabilizaram-se 20.750 requerimentos de compra de terras no departamento de terras, tanto em Campo Grande quanto em Cuiabá. Apenas em 1953, as terras requeridas para compra dentro da reserva dos Kadiwéu somavam mais de 30 mil hectares.<sup>483</sup>

A posição do SPI diante da situação era, mais uma vez, paradoxal. Ao argumentar em relatório com a direção do SPI, o inspetor Nenê afirmava que os Kadiwéu haviam perdido o direito às terras em razão do não cumprimento pelo serviço de cláusulas aquisitivas estipuladas pelo decreto estadual nº 54/1931, e que caberia à diretoria buscar legalizar o que fosse possível reestruturando a área, a exemplo das ações que haviam sido tomadas sobre as reservas indígenas no Paraná durante a gestão Lupion.<sup>484</sup>

O decreto nº 54, de 9 de abril de 1931, havia sido editado pelo interventor federal no estado, Antônio Mena Gonçalves, e ratificava o ato governamental de 1903 ao reconhecer a “posse trintenal” das terras reservadas aos Kadiwéu. Na ausência de uma definição jurídica sobre as áreas de posse indígena, que seria inserida na constituição em 1934, o decreto se fundamentava na posse secular dos indígenas na área e considerava

---

<sup>482</sup> Processo SPI 344/56. BR RJ MI SPI IR5 297-255-71.

<sup>483</sup> FLORES, 2018, p. 295-196.

<sup>484</sup> Processo SPI 344/56. BR RJ MI SPI IR5 297-255-71.

que o reconhecimento das terras dos Kadiwéu havia sido de grande sabedoria política ao fazer cessar os violentos conflitos na região em torno da posse da área. Embora o congresso nacional tivesse finalmente regulado a matéria pelo Decreto nº 5484/1928, o decreto do interventor federal não citava explicitamente a cessão da área ao domínio da União, com pressupunha a lei.

A norma, no entanto, impunha obrigações ao SPI, que havia estabelecido postos indígenas para a administração da área. Eram elas a fixação dos indígenas em novos núcleos na reserva, inclusive com a localização de outros povos no território, a abertura de novas estradas no caminho entre a reserva e a cidade de Guaycurus, na região do barranco e até o entroncamento com as estradas de Miranda e Bela Vista, a elaboração de uma planta da área, que deveria ser atualizada anualmente e remetida, inclusive com a sinalização de ampliação das benfeitorias, à repartição estadual de terras, além de mapas estatísticos da população indígena que vivia na área, que também deveriam ser remetidos periodicamente ao governo estadual.

De acordo com o decreto, caberia ainda ao SPI a expedição de títulos de propriedade de lotes da área aos indígenas, “com recursos obrigatórios para o governo do estadual e cláusula de inalienabilidade”, com transmissão do usufruto de pais para filhos, medida considerada desarrazoada pelo CNPI e pelo SPI anos depois, quando dos debates sobre o fracionamento das reservas indígenas do Paraná em lotes familiares destinados às comunidades. Caso a inspetoria não cumprisse com essas obrigações no prazo de 10 anos, o decreto estipulava que ficaria o estado com o direito de “restringir a área concedida”.<sup>485</sup>

O reconhecimento pelo governo estadual da posse dos Kadiwéu mediante demarcação de um território passava a ser entendido, então, como transitório. As cláusulas condicionantes estabelecidas pela interventoria poderiam ser melhor compreendidas a partir de algumas questões: em primeiro lugar, o interesse da interventoria, sob a orientação do novo regime político, de assegurar o povoamento e proteção das fronteiras, já que a área concedida aos Kadiwéu se encontrava na fronteira com o Paraguai. Em segundo lugar, o interesse em impulsionar os estabelecimentos produtivos na região vinculados à pecuária, que abastecia sobretudo os mercados de São Paulo, a partir do parcelamento da área aos indígenas para a criação de gado. Em terceiro lugar, a ampliação da ocupação da região com o estabelecimento de vias de comunicação. Além disso, partia do pressuposto de que o trabalho de integração dos indígenas a ser

---

<sup>485</sup> Decreto nº 54, de 9 de abril de 1931, baixado pelo interventor federal do Mato Grosso, Antônio Mena Gonçalves. BR RJMI SPI IR5 297-249-51.

desenvolvido pelo SPI os inseriria no mercado regional, tendo por base a ideia de que a condição de índio seria transitória e de que sua posse se daria, portanto, sob os parâmetros do regime civil. As medidas desconsideravam qualquer alusão à organização social própria dos Kadiwéu ou aos seus interesses.

Por outro lado, o decreto, editado antes da promulgação da Constituição de 1934, assumia implicitamente que as áreas não haviam sido destacadas do domínio estadual à União, embora o Decreto nº 5484/1928 assim o estabelecesse. O não cumprimento das medidas estipuladas pelo estado, por outro lado, fundamentaria, anos mais tarde, as pressões por ocupação de particulares sobre o território dos Kadiwéu. Embora posteriormente à edição do decreto os textos constitucionais tenham definido dispositivos que determinassem o respeito à posse dos indígenas sobre as áreas que ocupavam, o argumento central, tal qual o que acontecia nos estados do sul do país, era de que essas áreas permaneceriam no domínio estadual e a comprovação da posse exercida pelos indígenas se restringiria aos mesmos meios de prova do instituto civil.

Apesar das propostas para a regulamentação do tema elaboradas pela diretoria do SPI e pelo CNPI em meados da década de 1940 e a partir de 1951, o entendimento de seus agentes locais no sul do Mato Grosso corroboraria a compreensão de que o governo estadual poderia dessas terras dispor e pareciam tratar, ao menos até 1956, o processo de esbulho vivenciado pelos Kadiwéu sobre seu território reconhecido e demarcado como um fato consumado.

As críticas elaboradas por Ribeiro parecem não ter ecoado na prática administrativa dos agentes locais da IR 5 nos anos seguintes, justamente quando as invasões sobre as terras dos Kadiwéu se tornaram recorrentes. Apesar de ainda em 1946 o inspetor Horta Barbosa ter solicitado ao diretor do SPI apoio aos Kadiwéu na reocupação das antigas aldeias de Morrinho e Tigre, na região do Nabileque,<sup>486</sup> a ação do órgão ao longo da década de 1950 se centrou apenas na contestação de requerimentos de terra sobrepostos à reserva e no estabelecimento de um sistema de arrendamento de pastagens na área a terceiros. Desse modo, o SPI promovia um duplo processo: concentrava os indígenas próximo aos seus postos e liberava a área da reserva para a ocupação privada por terceiros.<sup>487</sup>

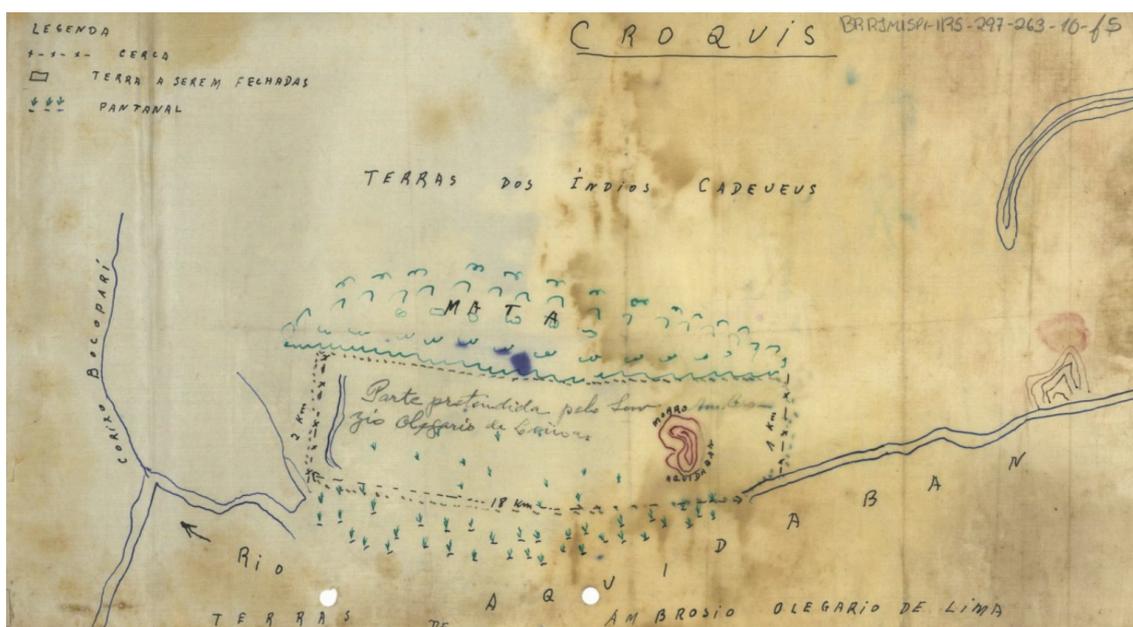
---

<sup>486</sup> Essas antigas aldeias ficavam exatamente na área em que a demarcação da concessão das terras da Fomento Argentino havia atribuído uma linha seca que reduzia sobremaneira as terras dos Kadiwéu, ao invés de seguir o curso do rio Niutaca, seu limite natural.

<sup>487</sup> Ofício nº 74, de 16 de julho de 1946. *Relatório da viagem do Rio ao Mato Grosso atendendo à defesa judiciária das terras dos Kadiwéu*. BR RJMI SPI IR5 666 296 53. Ofício nº 269, de 14 de dezembro de

Em 19 de dezembro de 1956 Deocleciano Nenê escrevia à direção do SPI, mesmo estando de férias em Curitiba, para encaminhar uma carta assinada por Ambrósio Olegário Lima, fazendeiro lindeiro à reserva dos Kadiwéu no município de Porto Murtinho, acompanhada de um croqui, com a proposta de construir um cercado para o seu gado no interior da “terra dos índios”, em uma faixa de 2 por 18 quilômetros, que anexaria essa área ao seu imóvel.<sup>488</sup>

### Mapa 5 - Croqui da área proposta para ocupação por Ambrósio Olegário de Lima



Fonte: Museu dos Povos Indígenas. Acervo da 5ª Inspeção do SPI

O particular argumentava que em razão dos constantes extravios do gado que transpunha o rio Aquidabam, limite sul da reserva com sua propriedade, seria necessária a construção das cercas adentrando ao território dos Kadiwéu. Para ele, caso construísse as cercas em sua propriedade ao longo do curso do rio, não somente o gado teria a água indisponibilizada, como seriam necessários vultuosos recursos para cercar uma área de dezoito quilômetros aproximadamente. Aparentemente, sua preocupação seria consolidar a prática de ocupação daquela parte da reserva para pastagem do gado de sua propriedade e impedir o uso dos semoventes pelos indígenas.<sup>489</sup>

1955. *Protesto à diretoria de terras e colonização sobre a invasão da reserva dos Kadiwéu*. RJ MI SPI IR5 297-255-63. Ofício nº 35 de 22 de fevereiro de 1954, *contestação à diretoria de terras e colonização sobre requerimento de terras na reserva dos Kadiwéu*. BR RJ MI SPI 297 255 69.

<sup>488</sup> Processo SPI 4484/1955. BR RJ MI SPI IR5 297 263 10.

<sup>489</sup> *Carta dirigida pelo senhor Ambrósio Olegário de Lima ao chefe da 5ª Inspeção do SPI em 12/12/1955*. BR RJ MI SPI 297 263 10 f6.

A carta do inspetor à diretoria do órgão considerava a proposta absurda e demonstrava que se intensificavam as pressões políticas para ocupação da reserva dos Kadiwéu. Na comunicação o funcionário pede que a Seção de Estudos do órgão, à época comandada por Darcy Ribeiro, desse parecer sobre o tema para que a negativa não ficasse “só sob responsabilidade da IR”, que não pretendia “criar casos com gente que não racionaliza as coisas”.<sup>490</sup> Segundo Nenê, o absurdo se daria não em função de se propor o cercamento de terras dos indígenas para o uso privado, mas pelo fazendeiro “desfrutar de uma boa invernada nas terras dos índios sem nada pagar”, já que era de conhecimento da diretoria que no mesmo lugar existiam propostas de arrendamento que eram rejeitadas pela administração central do órgão. Ainda no fim de dezembro, Darcy Ribeiro se pronunciou sobre o caso e afirmava que além de abusiva a solicitação fazia uma “ameaça formal sem fundamento”.<sup>491</sup>

A situação de pressão para ocupação da reserva Kadiwéu por particulares parece ter chegado ao limite no início de 1957, quando se promoveu um ataque orquestrado de invasões na área sob a alegação das cheias do rio Paraguai. Já no ano anterior começaram a surgir requerimentos ao SPI para a utilização de áreas da reserva para pastagem de gado por fazendeiros vizinhos durante o período das cheias do rio. Em alguns casos, o próprio órgão autorizou a passagem de gado ou estabelecimento provisório no interior da reserva. No entanto, em fevereiro de 1957, sob a alegação das fortes cheias na área, diversos particulares recolheram seu gado para o interior da reserva, à revelia do Serviço. Ao menos sete pecuaristas solicitaram formalmente à Inspetoria o estabelecimento de gado na área até que se resolvesse a situação da grande cheia no pantanal.<sup>492</sup> Nos anos seguintes, o SPI autorizou particulares a trazerem seu gado para dentro da reserva, sob o mesmo argumento, o que acabou por consolidar a situação de invasão.<sup>493</sup>

Em novembro de 1957, alguns meses depois da entrada massiva de gado na reserva sob a alegação das cheias no Pantanal, a Assembleia Legislativa cumpriu a intenção ventilada ao menos desde 1953 pela administração local à diretoria do SPI. Um projeto de Lei que reduzia as terras dos Kadiwéu a menos de um terço de sua área

<sup>490</sup> *Carta do Inspetor Deocleciano Nenê à Diretoria do SPI*, 19/12/1955. BR RJ MI SPI 297 263 10 f4.

<sup>491</sup> *Despacho de Darcy Ribeiro, então chefe da SE, ao diretor do SPI*, 16/01/1956. BR RJ MI SPI 297 263 10 fl.

<sup>492</sup> Carta dirigida ao inspetor da IR 5 em 13 de fevereiro de 1957 pelos senhores Antônio Paes, Claudio Paes, José Paes, Izaac Alves Machado, Fabio da Silva e Nestor Pires, identificados como criadores da região do Forte Coimbra. BR RJ MI SPI 297 259 01.

<sup>493</sup> *Autorização ao Sr. Souza Martins para recolher 800 rezes no interior dos campos dos Kadiwéu*, em 27 de fevereiro de 1959. BR RJ MI SPI 297 259 57.

demarcada e disciplinava o tratamento dos requerimentos de terra vindouros sobre a área foi aprovado pela maioria dos deputados. A proposta foi vetada pelo governo estadual, mas ainda assim promulgada no ano seguinte pelo presidente da Assembleia estadual, estabelecendo novo ataque e um conflito jurídico sobre o território dos Kadiwéu. As duas ações ocorridas em 1957 pareciam ter uma estranha sintonia: ao passo em que se invadia em massa a área, o legislativo estadual decretava sua redução. A ação do SPI nos anos seguintes, embora proteste o fato judicialmente, viria a consolidar o processo de ocupação da área por terceiros, finalmente instituindo um esquema de arrendamento na reserva.

### **3.4. A lei nº 1.077/1958: a redução das terras dos Kadiwéu entre disputas políticas e judiciais**

A invasão em massa da reserva dos Kadiwéu no início de 1957 e a aprovação de um projeto de lei pela assembleia legislativa estadual que reduzia a área meses depois são indícios de como os interesses institucionalmente representados no legislativo estadual reverberavam naquele território. A situação gerada pelos inúmeros requerimentos de alienação de terras sobrepostos à reserva e dirigidos à coletoria de terras estadual e a forte pressão pela apropriação privada do território parece ter chegado a um limite.

#### **3.4.1.O conflito institucional entre os poderes no Estado do Mato Grosso**

A lei aprovada pela assembleia foi vetada dez dias depois pelo governador do estado, João Ponce de Arruda (PSD), sob a justificativa de ser inconstitucional, contrária ao interesse público e à moralidade administrativa.<sup>494</sup> De acordo com a exposição de motivos encaminhada à assembleia por Arruda, o reconhecimento das terras dos Kadiwéu configurava ato jurídico “perfeito e acabado”, que não poderia ser “unilateralmente desfeito” ou alterado pelo Estado. Também seria do interesse público que as decisões estatais, principalmente as que gerassem direitos subjetivos, não fossem revogadas pela administração, a não ser em casos de ofensa à lei ou à moralidade.<sup>495</sup>

O governador ainda argumentava que o “respeito às terras” dos indígenas, que era preocupação desde o Império, havia sido firmado como dogma constitucional no período republicano, a exemplo do art. 216 da Constituição de 1946. Segundo ele, a constituição também recusaria legitimidade à lei que ferisse o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, como inscrito no art. 141 parágrafo 3º de seu texto. Arruda alegava não

---

<sup>494</sup> Mensagem nº 92, de 18 de novembro de 1957, encaminhada à Assembleia Legislativa de Mato Grosso.

<sup>495</sup> *Idem.*

discutir o mérito sobre a extensão da área da reserva, embora afirmasse não contestar que esta tivesse “passado dos limites razoáveis”. No entanto, compreendia que o caminho jurídico para uma eventual redução dessas terras seria o da desapropriação, desde que motivada, ou o estabelecimento de um entendimento amigável com o SPI, tutor legal dos indígenas.

Ainda que a Constituição de 1946 não tratasse do domínio das terras ocupadas por indígenas, mas apenas assegurasse a posse dessas áreas, os argumentos do governador sugeriam que, em se tratando de um patrimônio indígena, a conclusão lógica era de que sua administração estaria sob a alçada do SPI, enquanto tutor legal dos indígenas como definido no Decreto 5484/1928 e, dessa forma, não caberia ao governo estadual dispor desse patrimônio de forma unilateral. A consequência jurídica dessa situação seria a nulidade da lei aprovada pelo legislativo estadual, tanto em função de sua incompatibilidade com a legislação ordinária quanto com a constituição.

A lei modificava o art. 1º do já citado Decreto-Lei nº 54, de 9 de abril de 1931. Seu artigo 1º alterava os limites da reserva e a reduzia consideravelmente em sua extensão. No artigo 2º, eram descritos os novos limites da área com precisão dos principais pontos geográficos e naturais da região e linhas secas, que a reduzia apenas às planícies alagadas na confluência dos rios Paraguai e Nabileque. Além disso, o art. 3º declarava que eram considerados “caducos e de nenhuma validade, os requerimentos objetivando aquisição de terras na área constante no Decreto-Lei nº 54 de 9 de abril de 1931”, e determinava que apenas os requerimentos de compra de terra vindouros fossem analisados pelo departamento de terras estadual.

A nova área proposta pela lei estadual para a reserva excluía todas as que se encontravam sob litígio na ação de demarcação promovida pelos arrematantes da Fazenda Nabileque em meados da década anterior. Após uma ação demarcatória praticamente frustrada, em que o judiciário estadual havia declinado a competência para o STF sob a alegação de conflito federativo e cujo julgamento era aguardado há mais de dez anos, não seria difícil compreender porque essa era a parcela do território mais cobiçada pelos particulares que haviam montado fazendas nos limites da reserva na década anterior. Além disso, a região próxima aos rios Nabileque e Paraguai era composta por áreas bastante alagadas grande parte do ano. Darcy Ribeiro, em entrevista ao Correio da Manhã, por exemplo, ressaltava que os deputados mato-grossenses tinham deixado aos indígenas

apenas os terrenos alagadiços da reserva.<sup>496</sup> Após finalmente viabilizarem a entrada massiva de seu gado na reserva sob alegação das cheias na região, provavelmente se interessavam em especular a ocupação dos vastos campos em direção à serra da Bodoquena.

Assim, o tempo da indefinição na ação de demarcação parecia coincidir com o interesse pelos melhores campos da reserva, em direção à serra, em áreas que não seriam atingidas pelas enchentes e formação de baías ao longo do Paraguai e Nabileque. Eram, pois, as áreas mais elevadas e onde também o SPI havia estabelecido os indígenas em seu trabalho de atração aos postos criados na reserva, e englobavam as porções de mata nativa rica em madeiras e outros produtos extrativos, como ressaltado em relatórios pelo próprio órgão. Talvez por isso a lei também tornasse caducos os títulos requeridos ao longo da década de 1950. Um novo xadrez de aquisições seria desenhado a partir dos interesses dos proprietários do gado que estava a se estabelecer no interior da reserva.

O veto do governador era comemorado pelo Inspetor Otaviano Calmon, chefe da 6ª inspetoria do SPI, sediada na capital Cuiabá, e dias depois era informado em comunicação dirigida à antropóloga Heloísa Alberto Torres, naquela altura presidente do CNPI. O inspetor destacava a satisfação com a decisão do governador Ponce de Arruda, ato classificado como de “coragem cívica” e que mereceria aplausos contra a “ganância de poderosos marreteiros que queriam assaltar o patrimônio indígena”. Sua comunicação remetia ao CNPI cópia de um ofício de sua autoria, encaminhado dias antes ao governador com agradecimentos pela decisão.<sup>497</sup>

O veto do governador estava inserido nas disputas partidárias travadas entre a UDN e o PDS no estado, além dos interesses regionais, na disputa entre sul e norte. Ponce de Arruda, representante das facções políticas do norte, herdeiro político dos Muller e pessoa de trânsito com o Inspetor do SPI na capital Cuiabá possivelmente não tinha interesse em empoderar os grupos políticos que faziam oposição ao seu governo, como os pecuaristas do sul. Por outro lado, quando das eleições de 1954, um dos escândalos utilizados contra a imagem de seu opositor, Fernando Correia da Costa (UDN), se baseava exatamente nos desmandos da gestão estadual na titulação de terras ocupadas por

---

<sup>496</sup> Correio da Manhã. *Trama-se em Mato Grosso a mais torpe grilagem de terras indígenas*. Primeiro Caderno, 13/03/1959.

<sup>497</sup> Telegrama de Otaviano Calmon à Heloísa Alberto Torres em 23/11/1957. BR RJ MI SPI 666 993 05 f10.

indígenas, a partir de denúncia formulada pelo SPI e capitaneada politicamente por Filinto Muller no Senado Federal.

Havia também uma articulação regional do SPI e dos interesses políticos no Estado. O ofício encaminhado por Calmon congratulava o governador do estado com “muita alegria e incontida satisfação”. Para ele, o que se passava seria mais uma ação do governo Ponce de Arruda em favor dos indígenas, o que colocaria o governador na “vanguarda dos eminentes homens públicos” que prestigiavam o SPI e sua atuação, destacando sua recorrente atuação em prol das pautas do serviço no Estado. De acordo com o ofício, ainda em 1946, quando saíra da Secretaria-Geral do governo para cumprir o mandato de deputado constituinte, Arruda havia promovido a reserva de terras aos indígenas Bororo, a pedido da 6ª Inspeção do SPI. Além disso, o então secretário geral do Estado havia tornado sem efeitos a venda das terras do posto indígena Horta Barbosa, atual Reserva Indígena de Dourados, envolta em uma trama de má fé com diversos interessados em se apossar das *terras dos índios*.<sup>498</sup>

Embora Calmon ressaltasse os bons feitos das gestões de Arruda, eram tecidas críticas contundentes à gestão de Fernando Correia da Costa (UDN), entre 1950 e 1955, que classificava como a única na vida político-administrativa do estado “inteiramente adversa aos índios”. A comunicação do inspetor citava alguns casos de titulação irregulares de terras de posse indígena, como o exemplo do posto indígena Horta Barbosa, dos Kaiowá<sup>499</sup>, da reserva Tereza Cristina, dos Bororo, dos Umotina, todas, segundo ele, alienadas a terceiros correligionários políticos de Costa à revelia dos indígenas e do SPI.

Esses casos relatados pelo Inspetor se referiam apenas às áreas já reconhecidas e demarcadas aos indígenas por decretos estaduais, embora também fizesse referência aos casos das demais “áreas ocupadas por diferentes e numerosos” povos, “na região do Alto Guaporé, do rio Juruena, do rio Arinos e de toda a bacia do Xingu”, que haviam sido “sumariamente vendidas” durante a gestão de Correia da Costa, para os quais os indígenas que ainda não estariam a “sofrer as respectivas consequências”, aguardavam “receosos e desconfiados” a sua vez, quando iniciariam a montagem de fazendas e atos de esbulho e violência por particulares que tivessem adquirido títulos de propriedade nessas regiões.<sup>500</sup>

---

<sup>498</sup> Ofício de Otaviano Calmon ao governador do estado, João Ponce de Arruda, em 23/11/1957. BR RJ MI SPI 666 993 05 f14.

<sup>499</sup> Decreto Estadual nº 401, de 3 de setembro de 1915.

<sup>500</sup> Ofício de Otaviano Calmon ao governador do estado, João Ponce de Arruda, em 23/11/1957. BR RJ MI SPI 666 993 05 f15.

De acordo com Calmon, a situação das terras ocupadas por indígenas no estado teria chegado a um nível tão crítico que a reivindicação dessas áreas pelo SPI só seria possível por meio da judicialização, “dentro do prazo prescricional de 5 anos”. Segundo ele, àquela altura algumas situações já seriam irreversíveis. A volta do governador Ponce de Arruda ao comando do executivo estadual, assim, era saudada pelo inspetor por aspirar tranquilidade e expectativas aos indígenas sobre o respeito de seus direitos e a possibilidade de continuar a viver em suas terras.

A invasão e posterior redução das terras reservadas aos Kadiwéu se encontrava envolta em uma teia de disputas políticas em torno da constituição de negócios jurídicos sobre terras ocupadas por indígenas mediante alienação pelo executivo estadual. A proximidade política do SPI no estado com o PSD de Arruda, herdeiros políticos da interventoria estadonovista, parecia dar esperança ao órgão em reaver as terras anteriormente concedidas a particulares

A Presidente do CNPI, Heloísa Alberto Torres, também encaminhava agradecimentos em nome do Marechal Rondon a Ponce de Arruda.<sup>501</sup> A decisão do executivo estadual era considerada exemplar pela presidência do conselho e foi encaminhada a todas as inspetorias do SPI com cópia da mensagem de veto encaminhada à assembleia, cuja argumentação serviria de relevante fundamento para orientar a atuação do órgão na defesa das terras dos índios, em sua avaliação.

Em 29 de dezembro, no entanto, a 5ª Inspeção do SPI comunicava à presidente do CNPI que, no “apagar das luzes”, a assembleia legislativa havia aprovado a “leisbulho” sobre as terras da reserva dos Kadiwéu, apesar do veto do governador. O inspetor ressaltava, contudo, que estava confiante na conjugação de esforços entre a direção do SPI e do Conselho para barrar a “ambição desmedida dos aventureiros gananciosos de lucros fáceis”.<sup>502</sup> A lei foi promulgada meses depois pelo presidente do legislativo estadual, o deputado Rachid Mamed (PSD), em 10 de abril de 1958.

Em parecer que sugeria a derrubada do veto governamental, a Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia concluía que a decisão do governador, fundamentada na incompatibilidade da proposta de lei com o art. 216 da Constituição Federal, seria equivocada, já que o ato não atacaria o direito de posse dos Kadiwéu, mas tão somente trataria do aproveitamento de “uma área infrutífera”, situada na zona de fronteira e que, para “o bem da ocupação do território pátrio” seria relevante que fosse “ocupada por

---

<sup>501</sup> Telegrama de Heloísa Alberto Torres a Ponce de Arruda em 17/12/1957. BR RJ MI SPI 666 993 05 f20.

<sup>502</sup> Ofício nº 169 de 29 de dezembro de 1957, BR RJ MI SPI 666 993 05 f30.

cidadãos brasileiros capazes e produtivos”. Para a comissão, não seria “defensável” que aquela área, estratégica porque localizada na “fronteira com o estrangeiro”, permanecesse “desguarnecida e sem ocupação efetiva por nacionais”, quando os indígenas ficariam “muito bem acomodados” na área remanescente.<sup>503</sup>

O parecer ainda ressaltava a inexistência de qualquer título de propriedade repassado pelo estado e transcrito tanto ao SPI quanto aos indígenas e lembrava o descumprimento das alegadas cláusulas aquisitivas do decreto 54/1931. Dessa forma, segundo os parlamentares, não haveria o que se falar em direitos adquiridos dos indígenas ou seus tutores, já que as terras reservadas, para as quais se estabeleciam “novos limites”, nunca haviam perdido a “condição de terras do Estado” e tampouco haviam sido “desincorporadas de seu patrimônio”. Para os deputados, naquele momento haveria reduzida população indígena na área, o que justificaria sua redução para a porção efetivamente ocupada pela comunidade.<sup>504</sup>

Dessa forma, a análise de mérito promovida pela Assembleia se baseava nos *standards* do período, se observamos outros casos similares, como o do Paraná. Além disso, centrava-se em uma dicotomia, que considerava os indígenas como o óbice ao desenvolvimento e relativizava sua condição de cidadania. Juridicamente, a comissão sustentava a inexistência de direito adquirido dos indígenas ante ao decreto de 1931 e o domínio estadual sobre as terras, estratégia também utilizada nas reduções de terras de índios promovidas anos antes no Paraná. Ante à impossibilidade de um acordo com o SPI sobre o tema, no entanto, buscava-se a manobra legislativa.

A iniciativa constituiu num verdadeiro escândalo e foi denunciada no ano seguinte por diversos jornais, tanto do estado, quanto do Rio de Janeiro e São Paulo. Não era novidade que as controvérsias estabelecidas entre o Estado de Mato Grosso e a União em torno das terras dos índios estampassem os jornais do país, já que dois anos antes, o assunto havia sido objeto da CPI no Senado. Na terça-feira, 3 de junho de 1958, uma reportagem do *O Correio da Manhã* noticiava na então capital federal que “Chefões políticos” queriam “terras dos índios”. Segundo o periódico, uma lei inconstitucional esbulhava o povo Kadiwéu de parte de suas terras e o SPI estaria pronto para agir

---

<sup>503</sup> Processo nº 426/1957. *Parecer da Comissão e Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso sobre o Projeto de Lei que dá nova redação ao Decreto nº 54, de 9 de abril de 1931*. Cuiabá, 10 de dezembro de 1957. *Jornal do Commercio*, 23/04/1958. BR RJ MI SPI 666 993 05.

<sup>504</sup> Processo nº 426/1957. *Parecer da Comissão e Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso sobre o Projeto de Lei que dá nova redação ao Decreto nº 54, de 9 de abril de 1931*. Cuiabá, 10 de dezembro de 1957. *Jornal do Commercio*, 23/04/1958. BR RJ MI SPI 666 993 05.

judicialmente, já que a “reserva territorial havia sido reduzida a menos de um terço”. De acordo com o noticiado, também eram previstos choques entre indígenas e os “brancos”.

A reportagem informava que a “reserva” indígena havia sido reduzida por ato da Assembleia Legislativa do estado do Mato Grosso e que o Serviço de Proteção aos Índios “estribado no art. 216 da Constituição” e nas “ações possessórias previstas pelo Código de Processo Civil” usaria os meios legais para impedir “esse esbulho”, segundo informações repassadas pelo gabinete da diretoria daquele Serviço. Ainda segundo o periódico, a Constituição Federal, no seu art. 216, garantia “aos silvícolas a posse das terras onde estão localizados permanentemente” e a Lei aprovada pelo legislativo mato-grossense não poderia ser colocada em prática.

No entanto, ainda conforme o jornal, a aprovação da lei havia sido seguida de uma “enxurrada de requerimentos pedindo cessão de terra” e, segundo denunciava o periódico local *O Democrata*, para aprovação da norma pelo legislativo estadual a “quase totalidade dos deputados comprometeu seu voto em troca de requerimentos de 5 mil hectares de terra”. A situação era alarmante e demandava atuação imediata do Serviço de Proteção aos Índios por já existirem editais de concessão de terras publicados em que o próprio Posto Indígena Nalique, “uma aldeia com mais de 300 indígenas” estava sendo requerido por alguns “chefões políticos”.

Apenas catorze dias depois o periódico voltava a trazer atualizações sobre o caso, afirmando constituir-se de um “assalto conjunto às terras dos índios” já que haviam sido requeridos centenas de pedidos de glebas de terra “em um só dia” sobre a área ocupada pelos indígenas e reduzida pela lei estadual. Eram, segundo informava, nada menos que 490 requerimentos de compra de glebas sobre as terras dos Kadiwéu que haviam dado entrada na Delegacia de Terras e Colonização de Mato Grosso na data em que a lei foi promulgada pelo Presidente da Assembleia Legislativa, restringindo “aquela área tradicionalmente ocupada” pelos indígenas.

Segundo a *Folha da Manhã* em 05 de junho de 1958, o “parque indígena da tribo Cadiueus” havia sido reduzido por ato do legislativo estadual, que teria sido aprovado “em troca de 5.000 hectares de terra para cada deputado interessado”. Em 26 de junho, o mesmo periódico informava que se multiplicavam os interessados “em apossar-se das terras” que pertenciam aos Kadiwéu por meio de requerimentos feitos à Delegacia de Terras e Colonização de Mato Grosso logo após o ato legislativo. O jornal também temia “derramamento de sangue”, como já tinha ocorrido em “outras épocas, quando idêntica tentativa se registrou”.

As notícias seguiram correndo na imprensa, que acompanhava atenta o caso. Um mês depois, já em 5 de julho de 1958, o SPI, por meio de seu inspetor Erico Sampaio, impetrou o Mandado de Segurança nº 233 no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso contra o “ato do presidente da Assembleia Legislativa do Estado”.<sup>505</sup> No mês seguinte o desembargador aposentado do estado, Ernani Lins da Cunha, ingressou com uma Ação Popular que buscava impedir a emissão de títulos de propriedade pelo estado na área da reserva e declarar a inconstitucionalidade tanto da lei quanto do decreto da interventoria estadual que ratificara sob condições a demarcação da área em 1931. Estava aberta uma corrida contra o tempo no judiciário com o objetivo de tentar barrar a edição de atos e celebração de negócios jurídicos sobre o território como consequência da lei.

Esse jogo político provavelmente atravessava as disputas entre executivo e legislativo sobre a área da reserva destinada aos Kadiwéu. Assim, as congratulações trocadas entre representantes do SPI na região, o CNPI e o governador Ponce de Arruda sobre sua decisão de vetar a proposta legislativa de redução da reserva se referiam a esse contexto de polarização e disputas entre as duas forças partidárias estaduais. O veto do governador à lei votada em 1957 e as denúncias de 1955 dirigidas ao governo de Correia da Costa sobre alienações de terra na região do Xingu, que foram objeto da CPI instalada no Senado a partir da articulação promovida por Filinto Müller, seu opositor, eram reflexo direto da disputa política regional.

### **3.4.2. Os impactos da lei: títulos de propriedade, invasões e arrendamentos**

Após a edição da lei e da entrada em massa de invasores nas terras dos Kadiwéu, a situação delineada pelos agentes locais do SPI nos anos anteriores com propostas para arrendamento dos campos da reserva se consolidou e os inspetores começaram a autorizar o recolhimento de gado por terceiros para o interior da área. Em fevereiro de 1959, por exemplo, o inspetor Erico Sampaio autorizava o senhor Souza Martins a recolher 800 rezes no interior da reserva.<sup>506</sup>

A fragmentária documentação disponível para consulta no acervo da IR 5, sob a guarda do Museu dos Povos Indígenas, é repleta de recibos de quantias derivadas do arrendamento dos pastos da reserva. O arrendamento se tornou uma realidade e, em fevereiro de 1962, uma listagem informava a existência de ao menos 61 contratos

---

<sup>505</sup> Brasil. *Lei nº 1.533, de 21 de dezembro de 1951*. Altera as disposições do Código Civil relativas ao Mandado de Segurança.

<sup>506</sup> Telegrama de Erico Sampaio a Souza Martins. BR RJMI SPI IR5 297-259-57-fl.

estabelecidos entre o SPI e particulares, com os limites definidos para as fazendas e o número de rezes contratados para pastagem no interior da reserva, contabilizadas em 28.300 pelo órgão.<sup>507</sup> Ainda existiriam, segundo o relatado, mais 36 arrendatários, ao menos, sem contratos celebrados com o órgão, de forma que o gado de terceiros recolhido na reserva era exponencialmente maior.<sup>508</sup>

Além da institucionalização do arrendamento, de fato, como veiculavam os jornais, foram requeridos vários títulos de propriedade ao estado com a edição da lei estadual. Em 1959 o chefe da IR5 encaminhava ao CNPI, a pedido da antropóloga Heloísa Alberto Torres, a listagem com os requerentes, os números dos protocolos de entrada na diretoria de terras estadual e as indicações dos parentes dos deputados que aprovaram a lei que havia requerido títulos sobre a reserva.<sup>509</sup> Eram nada menos que 471 requerimentos de compra de terras após a edição da lei pela Assembleia Legislativa estadual, sendo 15 de parentes de deputados.

A situação era alarmante, pois, como a IR 5 informava ao CNPI, todas as benfeitorias, incluindo os postos indígenas, escolas e currais, haviam ficado fora da área reconhecida pela assembleia aos indígenas e que estava requerida para titulação por terceiros.<sup>510</sup> Como lembrava o agente José Mongenot à Heloísa Alberto Torres em agosto de 1959, vários títulos provisórios já haviam sido expedidos pelo Estado, o que tornava urgente uma resolução judicial para a questão.

Os anos se passavam no território sem uma definição do poder judiciário, entre conflitos com os Kadiwéu, a consolidação de ocupações por particulares e as tentativas do SPI de reverter judicialmente a lei, que serão a seguir abordadas. No entanto, além da atuação jurídica, a inspetoria parece ter centrado seus esforços para consolidar o sistema de arrendamentos, sobretudo a partir de 1960, ao menos tornando-o lucrativo aos cofres do SPI e como estratégia para uma pretensa pacificação social da região.

Em março de 1960 o inspetor Erico Sampaio, chefe da IR 5 quando a Lei 1.077/1958 foi aprovada e autor do mandado de segurança requerido pelo órgão em 1958, informava ao diretor do SPI, Coronel José Luiz Guedes, que a questão da terra dos Kadiwéu deveria ser tratada com “realismo, isenção e coragem”.<sup>511</sup> Sampaio relatava que

---

<sup>507</sup> Relação de contratos de arrendamento na TI Kadiwéu em 1962. BR RJ MI SPI IR5 297 256 12.

<sup>508</sup> Relação de arrendatários na reserva dos Kadiwéu em 1963. BR RJ MI SPI IR 5 297 254 51 fl.

<sup>509</sup> Ofício nº 114, de 4 de agosto de 1959. BR RJ MI SPI IR5 666 993 05 fl. 88.

<sup>510</sup> Ofício nº 165, de 27 de dezembro de 1957 ao senhor Diretor do SPI. BR RJ MI SPI 297 255 37 fl.

<sup>511</sup> Ofício nº 81/SPI/1960, dirigido ao diretor do SPI, Coronel José Luiz Guedes. BR RJ MI SPI IR5 297 256 03.

o SPI havia tido uma “primeira e expressiva vitória” no Tribunal de Justiça do Mato Grosso, que havia declarado a lei aprovada inconstitucional, mas esse “sucesso parcial” não poderia impressionar, considerando os procedimentos adotados pelos que tinham interesse em “turbar” a posse dos indígenas, segundo ele “iguais em todo o país”.<sup>512</sup>

O inspetor alertava que no mínimo 144 mil hectares da reserva estariam tomados por particulares, muitos dos quais que recolheram seu gado à reserva com autorização do SPI sob a justificativa das enchentes. Segundo alertava, muitos ocupantes apresentariam, quando lhes conviesse, as benfeitorias erigidas, já que o governador, no mês seguinte ao veto da lei, passou a expedir títulos provisórios requeridos sobre a terra dos Kadiwéu aos particulares. Essa situação calamitosa, segundo afirmava, levava a “um cuidado especial” da inspetoria com a questão, que teria de “ocupar todo tempo de trabalho dos servidores a uma só de suas atribuições em um só de seus postos indígenas”.<sup>513</sup>

Os esforços reunidos pela inspetoria, para Sampaio, deveriam vir acompanhados de uma “solução amigável”, enquanto o SPI ainda encontrava “amparo legal e judicial para as medidas acauteladoras que toma”. O inspetor argumentava que a área remanescente entre a terra indígena e a fronteira com o Paraguai não se prestaria para o desenvolvimento da pecuária, tanto pela limitação do tamanho dos lotes passíveis de serem titulados na faixa de fronteira quanto pela característica alagadiça do terreno, e convidava o diretor do órgão para uma visita ao estado e entendimentos com o poder executivo.

Embora silenciasse sobre sua posição conciliatória, tudo indica que o inspetor estava a defender a legalização dos arrendamentos dos campos dos Kadiwéu por terceiros como forma de resguardo ao domínio do SPI na área e aumento das receitas da inspetoria. Apesar do convite, o despacho manuscrito o Coronel Luiz Guedes informava a impossibilidade de atender a agenda. No fim de 1960, entretanto, o inspetor encaminhava um memorial relativo ao desenvolvimento econômico de uma fazenda de gado de 3.000 hectares na região, com o objetivo de subsidiar o diretor com dados atualizados sobre os lucros que poderiam ser obtidos pelo SPI com os arrendamentos.<sup>514</sup>

---

<sup>512</sup> Ofício nº 81/SPI/1960, dirigido ao diretor do SPI, Coronel José Luiz Guedes. BR RJ MI SPI IR5 297 256 03.

<sup>513</sup> *Idem.*

<sup>514</sup> Ofício nº 152/60, de 6 de dezembro de 1960. *Memorial apresentado pela chefia da IR5 ao Exmº. Senhor General Diretor do SPI relativo ao aluguel de pastagens nas terras reservadas aos índios Kadiwéu, região do Nabileque, Estado do Mato Grosso.* BR RJMI SPI IR5 297 249 09 fl.

O memorial detalhava o sistema de crédito para a criação de gado *vacum* no estado e afirmava que a área mínima para o estabelecimento de um empreendimento pecuário com algum resultado econômico seria de 3 mil hectares, destinados às atividades de criação, recria e engorda do gado. Nessa área, para início dos trabalhos, seriam necessárias 400 rezes. No final do primeiro ano, esse modelo geraria 200 bezerros e, portanto, no final de 3 anos, 600 rezes nascidas, quando se completaria a lotação da área com 1040 cabeças. Assim, o memorial concluía que no fim do 4º ano de atividade a fazenda dobraria sua receita inicial.

Em seguida, o inspetor detalharia os valores que poderiam ser aferidos pelo SPI com o aluguel de pastagens para fazendas em média com 3 mil hectares no interior da reserva Kadiwéu. De acordo com Sampaio,

A locação da disponibilidade de campo da Reserva dos Índios Kadiwéus apresenta uma série de vantagens de ordem econômica, além de resolver definitivamente o caso social-econômico da região em virtude de inúmeros fazendeiros com possibilidade para desenvolver a pecuária olharem para os belíssimos campos dos Kadiwéu, inaproveitados.<sup>515</sup>

As vantagens ordem econômica para a consolidação do sistema de arrendamentos, assim, na avaliação do inspetor, seria o beneficiamento das verbas do SPI, já que o valor da terra na região teria aumentado vertiginosamente nos últimos anos. Por outro lado, socialmente, argumentava que se “pacificaria” a região e os interessados na compra das terras teriam que obedecer a lei, terminando-se, assim, a incompreensão dos poderes públicos locais sobre os direitos dos Kadiwéu.

Apesar das expectativas benéficas de Sampaio, a situação nos “campos” dos Kadiwéu obviamente não foi pacificada com a celebração de contratos de arrendamento pelo SPI e, em 1962, foram registrados sérios conflitos entre indígenas Kadiwéu e posseiros e arrendatários na reserva. Um relatório de inspeção produzido pelo agente José Mongenot naquele ano e encaminhado ao Tenente-Coronel Moacyr Coelho, então diretor do SPI, também informava uma série de irregularidades encontradas nos arrendamentos da reserva.

De acordo com Mongenot, a maioria dos locatários dos pastos no interior da reserva havia cercado áreas muito superiores às arrendadas nos contratos celebrados com o órgão. Além disso, existiriam vários criadores dentro da reserva sem contratos formalizados ou qualquer autorização do SPI e vários destes se tornavam “inconvenientes

---

<sup>515</sup> Idem.

ao convívio com os índios”, o que resultava uma série de conflitos com a comunidade. A situação era tão calamitosa que, na inspeção, o agente constatou que a área do posto indígena São João, ao sul da reserva, havia sido completamente cercada pelo arrendatário Felisbino Ximenes, cujas cercas da internada abrangiam “toda a frente do posto, mais ou menos 7.000 hectares”, quando o contrato lhe daria direito a apenas 3.000 hectares, gerando confusão com os indígenas, que não teriam onde colocar seu gado para pastar. Além disso, o agente relatava a existência de “bolichos” irregulares na reserva, que vendiam bebida alcoólica, com ordem de fechamento expedida pela IR 5, mas não cumprida pelos particulares.<sup>516</sup>

O relatório também denunciava a existência de um esquema de “venda de posses” no interior da reserva indígena, com ao menos 9 casos de conhecimento da inspetoria, e citava a “revolta dos índios” que viviam no posto Nalique, “motivada pelos arrendatários de suas terras”, que gerava ataques ao gado estabelecido pelos arrendatários da reserva.<sup>517</sup> Embora o agente incluísse a revolta e medidas tomadas pelos indígenas como irregularidades praticadas na reserva, objetivamente esses conflitos demonstravam a irresignação dos Kadiwéu ante a transformação da paisagem de suas terras e da massiva invasão, regulada pelo SPI.

De fato, no final de 1962, o sr. Evaristo Ferreira dos Santos procurou a inspetoria para fazer uma denúncia sobre a venda de lotes de terras no interior da reserva e recebimentos de quantias de arrendamento por funcionários do SPI, no lugar denominado “Água Fria”, no interior das terras dos Kadiwéu. Segundo ele, que alegava ter adquirido uma posse sem conhecimento de que se encontrava no interior das terras dos índios, o sr. Alcides Vieira Branco vendera posses na Reserva a diversas outras pessoas e era responsável pelo assassinato de um Kadiwéu em função dos conflitos fundiários.<sup>518</sup>

No mesmo ano, José Fernandes da Cruz, nomeado chefe da IR, encaminhava outro relatório à diretoria do órgão, no qual informava a existência de diversos “contratos ilegalmente celebrados” pela Inspeção em prejuízos aos Kadiwéu. O inspetor narrava, ainda, invasões recentes em uma área total de 80.000 hectares, sem qualquer tipo de

---

<sup>516</sup> Irregularidades apuradas na sindicância procedida pelo agente José Mongenot dentro da Reserva Indígena dos índios Kadiwéu, por ordem do Exmº Sr. Tem. Cel. Moacyr Ribeiro, Diretor do Serviço de Proteção aos Índios. BR RJ MI SPI IR5 297 256 04

<sup>517</sup> Idem.

<sup>518</sup> Termo de Declaração, 6/12/1962. BR Rj MI SPI IR5 297 255 34.

negociação com o SPI, o que englobava, inclusive, as “aguadas em que os índios mantem seus animais” e privava a comunidade do uso de suas áreas de caça.<sup>519</sup>

Essa situação gerou conflitos ainda mais graves entre os Kadiwéu e os invasores. Segundo a narrativa do Inspetor,

Face a essas irregularidades, um grupo de índios procurou entrar em entendimentos com os invasores, com objetivo de, pacificamente, solucionar a situação, quando foram recebidos à bala e em consequência entrado em luta corporal da qual resultou a morte de um invasor e ferimento de alguns índios. Ao ensejo, os índios, retirando das moradias mulheres e crianças, incendiaram os ranchos.<sup>520</sup>

A inspetoria havia solicitado apoio policial e o delegado regional de polícia do estado havia se deslocado à área para averiguação. Naquele momento, diversos funcionários da IR 5 haviam sido afastados de suas funções para investigação, em função de acusações de irregularidades cometidas na reserva, entre elas o recebimento de recursos provenientes dos arrendamentos desviados das verbas da inspetoria e, conseqüentemente, da assistência aos indígenas. Fernandes Cruz, que havia sido nomeado após o afastamento do inspetor anterior, José Mongenot, havia solicitado ao delegado regional de polícia o estabelecimento de um contingente da Polícia Militar permanentemente na Reserva para contenção dos graves conflitos que se espalhavam.

Segundo o inspetor Cruz, o desempenho das funções da inspetoria era bastante difícil, visto que tinha de enfrentar “o poderio bastante pujante dos pecuaristas ocupantes de vastíssimas áreas da Reserva” e alertava que os “interesses políticos contrariados” criavam um “clima de incerteza” para a continuidade de seu trabalho, e deixavam “antever ameaças de invasão total da reserva”, o que poderia gerar graves conflitos à ordem pública em todo o sul do Estado.<sup>521</sup> As pressões políticas em torno da ocupação dos valiosos campos dos Kadiwéu eram bastante intensas, o que colocava sob risco qualquer agente do órgão indigenista que se opusesse aos esquemas que se verificavam na área.

Na prática, o ataque orquestrado entre o legislativo estadual e invasores, em que pese a indefinição jurídica da questão, gerava situações fáticas de difícil reversão. As notícias de invasões, conflitos, vendas de posse no interior da reserva e resistência dos

---

<sup>519</sup> Relatório das ocorrências nas reservas dos índios Kadiwéu, em 14/09/1962. BR RJ MI SPI IR5 297 259 02.

<sup>520</sup> Idem.

<sup>521</sup> Relatório das ocorrências nas reservas dos índios Kadiwéu, em 14/09/1962. BR RJ MI SPI IR5 297 259 02.

indígenas se perpetuaram no tempo, como demonstra uma série de comunicações trocadas entre a diretoria do órgão e a inspetoria.<sup>522</sup>

Em 1967, já seriam 102 arrendatários na reserva, que totalizavam uma área arrendada de 344.924 hectares, que representava, segundo o SPI, uma quantia de 63.347, 15 cruzeiros. Apenas o Senhor Ambrósio Olegário Lima, que em 1956 havia feito uma proposta ao serviço para o uso da reserva, controlava então 10.376 hectares no interior da área.<sup>523</sup> Por outro lado, as reformas institucionais promovidas na legislação de terras do estado nos anos anteriores facilitavam a legitimação de posses para a expedição de títulos de propriedade, o que habilmente era utilizado pelos ocupantes interessados em garantir seu domínio sobre as terras dos Kadiwéu. Esse contexto desafiava o direito a estabelecer uma solução a esse conflito. A situação dos Kadiwéu desvelava uma trama vivenciada por diversos povos indígenas no período. Suas discussões serviriam para o enfrentamento, pelas instituições, da indefinição sobre o tema ao longo da República de 1946.

---

<sup>522</sup> Telegramas, 1964-1965. BR RJMI SPI IR5 297 254 28 a 39.

<sup>523</sup> Relação de arrendatários da reserva Kadiwéu, com área e valores, 2º semestre de 1967. BR RJ MI SPI 297 249 12.

## **Capítulo IV**

### **A judicialização do caso e seus efeitos para história constitucional brasileira**

O conflito institucional estabelecido entre o legislativo e executivo de Mato Grosso sobre as terras reservadas aos Kadiwéu foi judicializado e apreciado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, pelo Tribunal Federal de Recursos e pelo Supremo Tribunal Federal em três ações diferentes. Meses após a promulgação da lei pela Assembleia Legislativa do Estado, em 05 de julho de 1958, Erico Sampaio, então inspetor da 5ª Inspeção do SPI, impetrou um Mandado de Segurança contra o ato do presidente do legislativo estadual para garantir o alegado direito líquido e certo dos indígenas perante o Tribunal de Justiça de Mato Grosso.<sup>524</sup>

Foram três anos entre o ingresso com o remédio judicial e uma solução definitiva para o caso pelo STF em agosto de 1961, em sede de recurso extraordinário dirigido à Corte pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso.<sup>525</sup> Em 21 de julho de 1958 o desembargador aposentado Ernani Lins da Cunha moveu uma ação popular contra o governador do Estado por alegados atos lesivos ao patrimônio público, em razão da Lei nº 1.077/1958 e seus efeitos, como a emissão de títulos de propriedade sobre a área em nome de terceiros, apreciada pelo Plenário do STF em março de 1969.<sup>526</sup>

Após a decisão definitiva do STF no recurso extraordinário e a arguição de inconstitucionalidade da lei estadual, a 5ª Inspeção do SPI propôs uma ação anulatória dos títulos definitivos e escrituras públicas de alienação de terras expedidos pelo governo estadual a particulares sobre a reserva dos Kadiwéu durante a vigência da lei, julgada em definitivo pelo Tribunal Federal de Recursos já em 1972.<sup>527</sup>

Durante o período em que o judiciário discutia a questão, se ampliavam as invasões de terceiros na reserva dos Kadiwéu, sob a alegação das recorrentes cheias nos rios do Pantanal. Embora o governador Ponce de Arruda tenha vetado a lei, já no mês seguinte à sua promulgação pelo presidente da Assembleia Legislativa, o também

---

<sup>524</sup> Mandado de Segurança nº 233/MT, tombado no STF como Mandado de Segurança nº 6344. O Tribunal Federal de Recursos foi criado pela Constituição de 1946 e instalado em 1947 pela Lei nº 33, de 13 de maio de 1947, como segunda instância para as causas nas quais fossem parte a União (art. 11). Vale lembrar que a Justiça Federal havia sido extinta pela Constituição de 1937 e só foi reinstalada, em 1965, pelo Ato Institucional nº 2. Quando da criação do TFR, a expectativa seria o descongestionamento do STF e sua competência estava assentada no julgamento de recursos ordinários quando a União fosse interessada como autora, ré, assistente ou oponente. Ver VASCONCELOS FILHO, 1948.

<sup>525</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 44.585.

<sup>526</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Apelação Cível nº 9620.

<sup>527</sup> BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. Apelação Cível nº 24.917.

pessedista Rachid Mamed, o executivo estadual começava a conceder títulos de propriedade requeridos na repartição de terras públicas sobre a terra indígena, apesar dos protestos promovidos pela quinta inspetoria do SPI.

A financeirização da terra no sul do Mato Grosso e sua valorização ampliavam a pressão sobre os chamados “campos dos índios” e a IR 5 passou a defender de forma veemente a “regularização” das ocupações de terceiros na área da reserva mediante a celebração de contratos de arrendamento que, se entre 1951 e 1954 foram rechaçados pela diretoria do SPI, passaram a ser aceitos como solução para a “pacificação” e resolução do litígio durante a gestão do Coronel Luiz Guedes. Consolidava-se o diagnóstico que, anos antes, o antropólogo Eduardo Galvão havia promovido em parecer dirigido à inspetoria do órgão: estava em curso um processo de transformação do território dos Kadiwéu em diversas fazendas voltadas à pecuária.

O tempo do julgamento em definitivo das três ações judiciais ultrapassa uma década atravessada por completa instabilidade política, rupturas institucionais, transformações profundas ao direito e até a extinção do próprio SPI e sua substituição pela então Fundação Nacional do Índio, em 1967.<sup>528</sup> A declaração de inconstitucionalidade da lei antecedia essas rupturas e sua confirmação pela Corte se deu após uma série de expurgos políticos no país, inclusive de ministros do STF, a partir da edição do Ato Institucional nº 5, em 1968, e das mudanças constitucionais aprovadas em 1967. Naquele momento, o regime militar já havia acomodado em um novo dispositivo constitucional as discussões travadas nos três poderes da República nos anos anteriores. Em 1972, o TFR confirmaria as consequências materiais da lei para particulares e para o Estado de Mato Grosso, ao julgar a apelação da ação declaratória movida pelo então extinto SPI.

No presente capítulo, buscaremos analisar a judicialização da Lei nº 1.077/1958 e, conseqüentemente, da redução da área da reserva Kadiwéu, e seus impactos na história constitucional. Primeiro analisaremos o mandado de segurança impetrado pelo SPI, buscando compreender os argumentos envolvidos, sua tramitação em diferentes cortes e as discussões entre o CNPI e SPI sobre o caso. Em seguida, buscaremos compreender a dinâmica da ação popular e sua posterior análise pelo STF em sede de apelação. Também será analisado como, após um posicionamento definitivo da Corte sobre o tema, se desenrolou a ação anulatória proposta pelo SPI e as consequências aos adquirentes de

---

<sup>528</sup> BRASIL. Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967.

títulos de propriedade e à comunidade indígena. Por fim, serão abordados os efeitos do controle de constitucionalidade exercido pelo STF para as mudanças institucionais que se desenvolveram sobre as terras dos índios nos anos seguintes, que passaram a ser denominadas como terras ocupadas por silvícolas.

#### **4.1. O Mandado de Segurança impetrado pela 5ª Inspeção do SPI**

O mandado de segurança impetrado pelo SPI fundamentava-se tanto nos atos estaduais que haviam concedido as terras aos Kadiwéu, como a concessão de 1899, a medição e demarcação de 1903 e “sua ratificação pelo Decreto Estadual nº 54/1931”, quanto nos dispositivos constitucionais que, desde 1934, teriam tornado a “doação” promovida pelo Estado um “preceito constitucional irrevogável” que, dessa forma, não poderia ser modificado por uma lei ordinária estadual: a posse que deveria ser respeitada aos indígenas onde se achassem “permanentemente localizados”.<sup>529</sup> A constituição, segundo argumentava, teria tornado irrevogável em seu art. 216 o direito “certo e incontestável” dos Kadiwéu, o que justificaria a declaração da nulidade do ato da assembleia legislativa estadual.

A petição era curta e direta. Replicava integralmente o veto do governador Ponce de Arruda e o texto integral da lei. Definia em um parágrafo curto que a finalidade do mandado era a anulação de “ato ilegal e inconstitucional” pela assembleia estadual e se limitava a, no mérito, solicitar a intimação da autoridade coatora e que fosse concedida a segurança.

A Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951, havia alterado o código de processo civil de 1939<sup>530</sup> e estabelecia um rito sumaríssimo ao mandado de segurança. O prazo para a autoridade coatora prestar informações, por exemplo, fora reduzido para cinco dias. A norma também passou a prever que o juiz, ao despachar o pedido, pudesse suspender o ato impugnado quando fosse “relevante o fundamento” e este pudesse resultar “na ineficácia da medida” em caso de deferimento da segurança, o que não era previsto pelo Código estadonovista. A lei ainda inovava ao estabelecer um prazo de cinco dias para os

---

<sup>529</sup> O Inspetor Erico Sampaio era representado pelo advogado Paulo Maciel Bucker, contratado pela 5ª Inspeção para proceder a defesa dos Kadiwéu.

<sup>530</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939.

autos estarem conclusos ao Juíz após manifestação do Ministério Público e mantinha os cinco dias para sua decisão, independente da manifestação da autoridade coatora.<sup>531</sup>

Esse conjunto de regras fazia com que o mandado de segurança pudesse funcionar como uma garantia célere frente aos atos da Administração Pública. Embora as regras do mandado de segurança o transformassem em um remédio constitucional ágil e possibilitassem ao Juízo de plano suspender o ato impugnado caso este resultasse na possível ineficácia da medida, esta faculdade não foi utilizada no processo.

Segundo um fichamento do processo judicial elaborado pelo CNPI, em 10/07/1958, portanto, cinco dias após a distribuição do mandado, o relator, desembargador Antônio Arruda, remeteu a segunda via dos autos e solicitou informações ao presidente da Assembleia, então o deputado Vicente Bezerra Neto.<sup>532</sup>

O segundo vice presidente da Assembleia em exercício, deputado Mauro Spirelli, informou no prazo regimental que o deputado Mamed, ao promulgar a lei, se valeu das atribuições constitucionais a ele então atribuídas e defendeu a validade do ato. Apenas 17 dias após o mandado de segurança ter sido impetrado, o Procurador-Geral de Justiça, Francisco de Arruda Lobo Filho, se manifestava pela concessão da segurança e informava não existir dúvidas sobre a “inconstitucionalidade da lei 1077”.<sup>533</sup>

Em seguida, a maioria do tribunal estadual reconheceu sua incompetência para julgamento da causa, ao compreender que as terras estavam sob o domínio da União “para os efeitos de proteção e incorporação dos selvícolas à comunidade nacional”, embora o relator do caso, Antônio Arruda, discordasse da incompetência do tribunal por entender que a ação não afetava a União e que havia sido impetrado pelo representante dos indígenas no Estado que, igualmente, não representaria a União.

O entendimento do relator, de que a inspetoria do SPI representava apenas os interesses dos indígenas em decorrência da tutela que exercia, pressupunha, igualmente,

---

<sup>531</sup> BRASIL. Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951, Art. 7º, inciso I e Art. 10º. O Mandado de Segurança também estava previsto no Art. 141, §24 da Constituição de 1946, que assim dispunha: *Para proteger direito líquido e certo não amparado por habeas corpus, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder.*

<sup>532</sup> Arquivo do Museu Nacional dos Povos Indígenas. *Dossiê sobre o caso das terras dos Kadiwéu*. BR RJ MI SPI 666 993 05 fl. 78. Em diligências junto ao Arquivo do Supremo Tribunal Federal verificou-se que os autos do Recurso Extraordinário nº 44.585 haviam sido remetidos em baixa ao tribunal de origem. Em consulta ao arquivo histórico do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso o processo judicial não foi localizado pela equipe. Trata-se do Mandado de Segurança nº. 233/MT, analisado pelo STF e tomando como MS 6344 e que, novamente, foi apreciado pela Corte em sede do Recurso Extraordinário nº 44.585/STF.

<sup>533</sup> Arquivo do Museu Nacional dos Povos Indígenas. *Dossiê sobre o caso das terras dos Kadiwéu*. BR RJ MI SPI 666 993 05 fl. 78 e 79. 23/07/1958

que o ato do Estado não estava a se manifestar sobre terras que haviam sido destacadas de seu patrimônio aos indígenas ou à União, mas que permaneciam a integrar o patrimônio do Estado que, assim, poderia delas dispor. Vencido o presidente e relator, o processo foi remetido ao Supremo Tribunal Federal.

Na Corte, os autos foram recebidos em 10/10/1958 e distribuídos ao Ministro Nelson Hungria. Em 16 de dezembro foram solicitadas informações à Assembleia. Já no ano seguinte, em 15/01/1959, o processo foi remetido ao Procurador-Geral da República, Carlos Medeiros Silva, que devolveu os autos em 03/04/1959 à Corte. Medeiros concordava com a tese da competência do tribunal estadual e defendia que o interesse que deveria ser protegido era dos indígenas, representados por seu curador, e que a União não estaria em causa como parte processual, inexistindo, portanto, conflito entre esta e o Estado do Mato Grosso. Assim, a própria União não trataria as terras reservadas aos Kadiwéu como seu patrimônio e não entrava no mérito sobre a constitucionalidade da lei naquele momento.

Carlos Medeiros havia se reunido com a Presidente do CNPI sobre o caso e elencado algumas sugestões a Heloísa Alberto Torres.<sup>534</sup> Em sua avaliação, o SPI deveria propor uma ação de manutenção de posse, com base no art. 499 do Código Civil, com relação aos que requeressem a compra e promovessem a demarcação de terras com base na lei estadual. Para o procurador-geral, estariam preenchidos os requisitos necessários, já que os Kadiwéu estavam na posse mansa e pacífica da área desde ao menos 1903 e a constituição federal lhes garantia essa permanência. Dessa forma, as demarcações promovidas pelos réus constituiriam ato de turbação da posse dos indígenas e haveria justo receio de que, quando emitidos títulos de propriedade, estes tentassem praticar novas turbações.

Segundo orientava Medeiros Silva, caberia ainda, após concedida a manutenção da posse indígena, a citação dos réus para contestarem a ação e a publicação de editais, na imprensa e no diário oficial para conhecimento de terceiros, além da expedição de carta precatória para que o governador do estado e o consultor-geral de justiça fossem notificados da tramitação do feito. Após a contestação da ação pelos particulares, o Procurador da República em Mato Grosso solicitaria o ingresso no feito, como litisconsorte ativo, e a competência para processamento da ação seria deslocada para o Juízo de feitos da Fazenda Pública, em Cuiabá, segundo o art. 201 da constituição. Ainda,

---

<sup>534</sup> CNPI. *Sugestões do Procurador-Geral da República para ações a serem propostas em Mato Grosso*. BR RJMI SPI-666-993-05-fl 76

contra cada ato de expedição de títulos provisórios pelo governo estadual, deveriam ser impetrados mandados de segurança específicos junto ao tribunal de justiça contra os atos do governador do estado. A perspectiva era, pois, que o judiciário estadual resolvesse o litígio, em ação possessória, já que o direito assegurado aos Kadiwéu sobre seu território consistiria na posse e, mediante esse reconhecimento, que fossem sustados eventuais títulos por remédio constitucional. A análise, no entanto, silenciava sobre as consequências dominiais daquele patrimônio.

A grande quantidade de requerimentos de títulos dirigidos à repartição de terras estadual com certeza dificultaria bastante essa estratégia, já que seria necessário impetrar mandado de segurança para cada ato de outorga de títulos pelo Executivo mato-grossense. A decisão para ingresso com o mandado de segurança pela 5ª Inspeção contra a lei em si teria o objetivo de acelerar esse processo, discutir o domínio da área, e foi atravessada pelos conflitos de competência suscitados. Em razão do nível hierárquico da autoridade coatora, o ingresso com o mandado de segurança acarretaria em um rito muito menos estendido que o ordinário e na possibilidade de recurso direto à Suprema Corte em sede recursal.

As informações prestadas pela Assembleia Legislativa ao STF reafirmavam a competência para edição do ato e o justificavam, no mérito, em decorrência da valorização das terras na região, da grande procura por áreas para pecuária no estado e na “extinção dos índios”, a par de sua “sedentarização nas fazendas da região”. Além disso, alegava que a Inspeção do SPI não possuía título de sua posse da área e que a petição seria ilegítima, uma vez que o inspetor seria apenas mais um funcionário do SPI, o que configuraria uma sobreposição hierárquica com a direção do órgão.<sup>535</sup>

A decisão unânime do STF, proferida em 20/04/1959, acompanhou integralmente o parecer de Medeiros.<sup>536</sup> O mandado de segurança que deveria ser avaliado mediante um rito sumaríssimo, contudo, já se arrastava há praticamente um ano entre os colegiados em razão do conflito de competência suscitado pelo tribunal estadual. Enquanto isso, os 471 requerimentos de títulos de propriedade protocolados na coletoria de terras do estado após a edição da lei eram avaliados e, segundo informava o SPI, validados pelo governador do estado. Também se consolidavam as invasões de

---

<sup>535</sup> Arquivo do Museu dos Povos Indígenas. Dossiê sobre o caso das terras dos Kadiwéu. BR RJ MI SPI 666 993 05 fl. 78.

<sup>536</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Mandado de Segurança nº 6344, 20/04/1959.

particulares sobre a área da reserva, que começavam a abrir suas fazendas sob a expectativa da emissão de títulos de propriedade pelo departamento de terras estadual.

Quinze dias antes do julgamento, em 06/04/1959, Heloísa Alberto Torres e Darcy Ribeiro enviaram um ofício ao Ministro Nelson Hungria, relator do caso, pedindo celeridade na apreciação do caso<sup>537</sup>. Os antropólogos, a primeira presidente do CNPI e o segundo um de seus conselheiros, solicitavam ao relator que concedesse aos Kadiwéu um “remédio de justiça” capaz de,

- a) assegurar àqueles índios o gozo de direito constitucional, líquido e certo que lhes assiste, mas está ameaçado de esbulho em consequência de ato da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso;
- b) garantir, preventivamente, o cumprimento de decisão judiciária pendente, cuja execução, sem este remédio, será fatalmente obstada por uma situação de fato.<sup>538</sup>

Os conselheiros ainda solicitavam que o ministro ordenasse a suspensão de todos os atos administrativos decorrentes da lei até “decisão pela justiça dos embargos opostos pelo Serviço de Proteção aos Índios”, o que claramente se referia aos títulos provisórios e definitivos que estavam a ser emitidos pelo departamento de terras estadual aos interessados nas terras dos Kadiwéu. Os antropólogos argumentavam que se trataria de tentativa de reverter ao domínio do estado terra em que os Kadiwéu viviam desde “tempos imemoriais” e que, no “foro de situação das terras”, havia sido proposta ação de manutenção de posse com base no art. 499 do Código Civil, contra os que “requereram a compra e promoveram a demarcação de terras com base na Lei nº 1077”.

Torres e Ribeiro também argumentavam que, se o processo permanecesse sem decisão no mérito, quando a justiça se posicionasse poderia se ver “inerte diante de uma situação de fato”, caso seguissem os atos promovidos pela administração estadual em decorrência da Lei. E alertavam: o remédio seria o único meio possível para anular as ameaças que “pesavam sobre a cabeça de quinhentos Kadiwéu” e que, caso não tivessem sucesso, no futuro pesariam sob “milhares de índios”, se a “manobra de reversão de terras possuídas à condição de devolutas, para efeito de apropriação abusiva” lograsse êxito.

Para o CNPI, assim, se tratava de uma manobra para reverter “terras possuídas” à condição de “devolutas” e que se tornaria um caso paradigmático. Naquele momento existia uma expectativa de governos estaduais e parlamentares no legislativo federal que o precedente do acordo celebrado no final dos anos 1940 entre o Ministério da Agricultura

<sup>537</sup> Memorial encaminhado por Heloísa Alberto Torres, Presidente do CNPI, e Darcy Ribeiro, sem conselheiro, ao Ministro Nelson Hungria. BR RJMI SPI-666-993-05-fl 61

<sup>538</sup> *Idem.*

e o Estado do Paraná, que reduzia a área de diversos postos indígenas naquele estado, fosse institucionalizado. Também estavam em jogo as expectativas do CNPI e do SPI em emplacar suas propostas para regulamentação da constituição, naquele momento em tramitação no legislativo federal, a partir do substitutivo apresentado no Senado ao projeto da bancada paranaense. A possibilidade de que uma lei estadual pudesse reduzir as terras dos indígenas certamente serviria, ante a essa disputa, não apenas ao povo Kadiwéu, mas a diversos outros povos que viviam essa situação no país, e não é difícil imaginar que o precedente fosse aplicado pelos legislativos estaduais.

O Diretor do SPI, Coronel Luiz Guedes, também remeteu um ofício ao Ministro Hungria solicitando que fosse liminarmente concedida a segurança até a decisão final do mandado, com a suspensão de todos os atos administrativos praticados pelo Estado em decorrência da lei, considerando a invasão em massa de “centenas de proprietários, munidos de títulos irregulares” que tentavam se apossar das terras dos Kadiwéu. Segundo o diretor, a “repulsa e revolta dos índios contra o esbulho” poderia criar uma luta com “resultados imprevisíveis”, sendo a concessão de liminar, sem dúvida, “ato de absoluta justiça”.<sup>539</sup>

A imprensa da capital seguia denunciando o caso. Em março, uma extensa matéria no primeiro caderno do Jornal Correio da Manhã alertava a população que se tramava em Mato Grosso “a mais torpe grilagem de terras indígenas do Brasil” e pedia que o STF se posicionasse pela nulidade da lei editada pelo legislativo estadual.<sup>540</sup> Segundo noticiava o Jornal do Brasil, também o Centro Acadêmico Cândido de Oliveira, da Faculdade Nacional de Direito, havia solicitado ao Procurador-Geral da República que entrasse com uma representação contra a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e que reclamasse ao STF a “suspensão dos efeitos administrativos da lei votada pela assembleia até que o Tribunal de Justiça de Mato Grosso” julgasse o mérito das ações ajuizadas pelo SPI.<sup>541</sup> A mesma reportagem trazia um depoimento de Darcy Ribeiro que assim definia o desafio do judiciário, um dia antes de embarcar para o Congresso Indigenista Interamericano, que seria realizado na Guatemala:

---

<sup>539</sup> Ofício do Coronel Luiz Guedes ao Ministro Nelson Hungria em 5 de abril de 1959, BR RJ MI SPI 666 993 05 f.55.

<sup>540</sup> Correio da Manhã. *Trama-se em Mato Grosso a mais torpe grilagem de terras indígenas do Brasil*, em 13/03/1959.

<sup>541</sup> Jornal do Brasil. *Deputados de Mato Grosso votaram lei para tomar terras dos índios Caudiueus*. 12/05/1959.

Estamos diante de um verdadeiro desafio à dignidade brasileira. A Justiça brasileira poderá sair honrada ou desonrada deste caso. Não coloco isto em termos patéticos. Porque estamos diante de direitos líquidos e certos, assegurados pela legislação ao tempo do domínio português, e que um grupo de Deputados estaduais pretendem esbulhar.<sup>542</sup>

Naquele momento, o CNPI e a 5ª Inspetoria do SPI ampliavam seu diálogo sobre o caso. Em agosto de 1959 o inspetor Jose Mongenot escrevia à presidente do CNPI, Heloísa Alberto Torres, informando que o advogado que representava o SPI no litígio, Paulo Bucker, havia dado entrada na Comarca de Porto Murtinho com a ação possessória há mais de trinta dias, cuja competência havia sido declinada à Comarca de Aquidauana e se encontrava paralisada, enquanto os títulos definitivos eram expedidos sem que o SPI pudesse tomar qualquer providência.<sup>543</sup> Torres respondia ao inspetor que havia estado com o Procurador-Geral da República Carlos Medeiros, a quem havia exposto a situação, e que este teria recomendado que o inspetor se dirigisse ao Procurador da República em Mato Grosso para que conseguisse rápida assistência com relação à possessória, enquanto se aguardava o retorno do mandado de segurança ao estado.<sup>544</sup> Menos de um mês depois, a presidente do CNPI remetia um telegrama diretamente ao advogado da causa e solicitava informações sobre a marcha tanto do mandado de segurança quanto da possessória.<sup>545</sup>

Apesar da menção à ação possessória, não foi possível localizar na documentação pesquisada cópia desse processo. Cabe lembrar que em maio de 1959 o plenário do STF havia decidido no julgamento sobre os títulos emitidos pelo Estado de Mato Grosso na região do Nabileque, em decorrência do desmembramento da concessão de terras da Fomento Argentino S/A, que os títulos emitidos pelo Estado eram nulos e que não poderiam alcançar tanto a faixa de fronteira quanto as terras dos Kadiwéu.<sup>546</sup>

Em junho de 1959, assim que os autos deram entrada no tribunal de justiça, a Presidente do CNPI encaminhou um memorial a cada desembargador, com documentos “esclarecedores do caso”, no qual reiterava os mesmos argumentos remetidos ao Ministro Nelson Hungria.<sup>547</sup> A estratégia havia sido desenhada pelo advogado Paulo Bucker, que

<sup>542</sup> Jornal do Brasil. *Deputados de Mato Grosso votaram lei para tomar terras dos índios Caudiueus*. 12/05/1959.

<sup>543</sup> Ofício nº 114, de 4 de agosto de 1959. BR RJ MI SPI 666 993 05 fl. 88.

<sup>544</sup> Ofício nº 66, de 21 de agosto de 1959. BR RJ MI SPI 666 993 05 fl. 97.

<sup>545</sup> Telegrama à Paulo Bucker, 15/09/1959. BR RJ MI SPI 666 993 05 fl. 99.

<sup>546</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão da ACO nº 61*, 22/05/1959.

<sup>547</sup> Ofício nº 44, de 24/06/1959; Ofício nº 45, de 24/06/1959; Ofício nº 46, de 24/06/1959; Ofício nº 47, de 24/06/1959; Ofício nº 48, de 24/06/1959; Ofício nº 49, de 24/06/1959; Ofício nº 50, de 24/06/1959.

em carta a Darcy Ribeiro dizia ser o mais indicado que a presidente do conselho entrasse em contato com cada desembargador e “a título de colaboração” encaminhasse as mesmas informações repassadas ao relator do caso no STF. Bucker se dizia apreensivo sobre a alegação de ausência de competência do inspetor Erico Sampaio para propositura do remédio, e pedia que esse ponto fosse adequadamente desenvolvido aos desembargadores.<sup>548</sup> Além disso, o advogado considerava muito oportuno que o antropólogo escrevesse artigos aos jornais da capital, para os quais sugeria títulos como “homens de bem desta nação aguardam juntamente com o SPI que o Tribunal de Justiça de Mato Grosso mostre mais uma vez seu alto espírito de honestidade e justiça”.<sup>549</sup>

As pressões para consolidação das ocupações de particulares na reserva dos Kadiwéu, entretanto, aumentavam. Em 15 de outubro de 1959 o Jornal *O Globo* publicava uma nota que informava que o então deputado e ex-governador Fernando Correia da Costa havia solicitado ao diretor do SPI que anuísse com a permanência do gado dos produtores no interior da reserva Kadiwéu como medida de “salvação pública”, “indispensável” para a “preservação da riqueza da pecuária mato-grossense”.<sup>550</sup>

Dias depois, em 23 de outubro de 1959, praticamente um ano e meio após o ingresso com a medida, o mandado de segurança foi julgado procedente pela maioria do tribunal, com a exceção do voto contrário de seu Presidente, Antônio de Arruda. O acórdão do tribunal de justiça declarava que a “marcha dos autos” já se aproximava da “marcha das tartarugas” e que a Suprema Corte havia se pronunciado sobre a competência da justiça estadual para julgamento do caso em sessão extraordinária, a pedido dos próprios desembargadores daquele tribunal de justiça, considerando os prazos dispostos na Lei nº 1533 de 1951, que disciplinava o rito processual dos mandados de segurança. É bastante provável que o tribunal de justiça estadual já tivesse formado maioria pela inconstitucionalidade da lei estadual.

O acórdão acolhia integralmente o parecer do Procurador-Geral de Justiça e era recheado de argumentos morais sobre a “escandalosa” lei promulgada pela Assembleia, chegando a citar que, mesmo não se concordando com Rondon, se verificaria naquele momento razão ao patrono do indigenismo estatal:

Dai-nos forças Senhor, para que possamos bem cumprir nossos cruciantes deveres, afim de que nossos compatriotas de nós não se

<sup>548</sup> Carta de Paulo Maciel Bucker a Darcy Ribeiro. BR RJ MI SPI 666 993 05 f.129.

<sup>549</sup> *Idem*.

<sup>550</sup> O Globo. *Pecuária*, 15/10/1959.

envergonhem e, principalmente, para que a Justiça jamais seja por nós próprios sangrada. Nunca endeusamos o marechal Rondon, porem, hoje estamos sentindo que ele realmente tinha toda razão em sua aparentemente exagerada defesa dos silvícolas, ele naturalmente sentiu logo em a sua grande luta patriótica pelos nossos sertões (Comissão de Linhas Telegráficas e Estratégicas), que a esses nossos infelizes irmãos estava reservado num futuro bem próximo, - que é o presente - o espetáculo que hoje nossos olhos marejados contemplam: insensatez, ganância, ilegalidade, ingratidão.<sup>551</sup>

O Procurador-Geral de Justiça estadual ressaltava que além dos atos de reconhecimento da posse dos Kadiwéu e destinação da área àquele povo promovidos pelo Estado, todas as constituições federais desde 1934 haviam assegurado aos indígenas a posse das terras por eles ocupadas. Além disso, também a constituição estadual de 1935 declarava, em seu art. 114, que seria “respeitada a posse e mantidas sem restrição, as atuais reservas de terras destinadas aos indígenas mato-grossenses, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-los”, replicando o princípio estabelecido pela constituição federal.<sup>552</sup>

A maioria dos desembargadores, então, entendia que o mandado de segurança seria cabível ao caso concreto e que a legitimidade da 5ª Inspeção do SPI era patente para o ingresso com o remédio, já que o serviço existia há muitos anos no estado e não se poderia negar a existência do direito líquido e certo dos indígenas no caso em análise que, enquanto “legítimos brasileiros natos”, também faziam jus à garantia do direito adquirido encartada na Constituição.<sup>553</sup>

Na argumentação do desembargador Antônio Arruda, que divergia da maioria e votava pela denegação da segurança pleiteada, o preceito constitucional disposto no art. 216 da Constituição se referia apenas à “posse onde os selvícolas se achem permanentemente localizados”, o que significaria que o Estado poderia reduzir legalmente a área que os indígenas já não mais “ocupassem efetivamente”.<sup>554</sup> Para o presidente do tribunal, seria “sabido que os selvagens” iam se “assimilando à civilização, ficando assim diminuídas as áreas de que porventura” necessitassem para “sua existência rudimentar”, o que constantemente vinha ocorrendo. Assim, as razões expostas no veto

---

<sup>551</sup> Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso. Acórdão do Mandado de Segurança nº 233, em 16/10/1959. BR RJ MI SPI 666 993 05 fl. 111-115.

<sup>552</sup> CÉSAR, 1961. *Revista de Direito Administrativo FGV. Terras Reservadas aos Índios – direito adquirido – redução de área.*

<sup>553</sup> CESAR, 1961.

<sup>554</sup> *Idem.*

governamental não o convenciam. Ainda, no que se referia à necessidade de desapropriação para resolução do problema, Arruda afirmava:

Este seria sem dúvida o processo mais equitativo e salutar, sobretudo se as terras expropriadas fossem depois cedidas aos pequenos agricultores. Seria uma solução, pelo menos parcial, do problema agrário, que hoje tanto se fala. Entretanto, embora deixasse de adotar essa solução ideal, não me parece que a lei incriminada tenha malferido qualquer texto constitucional.<sup>555</sup>

O entendimento de que a lei aprovada pelo legislativo mato-grossense não seria inconstitucional também estabelecia a necessidade de se observar qual área seria objetivamente ocupada pelos indígenas, o que não era compatível com um mandado de segurança. Dessa forma, o voto vencido sustentava a denegação da segurança e a discussão da matéria na via ordinária.

O argumento do desembargador presidente não era um entendimento isolado, mas recorrentemente utilizado no cenário político quando o tema era a discussão das terras ocupadas por indígenas. A ideia de que as terras reconhecidas aos indígenas eram muito grandes e deveriam ser aproveitadas por particulares que convertessem seu uso em exploração comercial era igualmente presente em diferentes espectros políticos. Os mesmos argumentos eram defendidos, por exemplo, nas análises favoráveis do deputado Costa Porto, estudioso do tema fundiário, ao projeto de lei apresentado pela bancada paranaense na Câmara Federal, ou por representantes do instituto de terras gaúcho em oposição ao substitutivo ao projeto de lei apresentado ao Senado pelo SPI e aprovado naquela casa para regulamentação do art. 216 da Constituição. Tratava-se de ideias que possuíam um longo espectro na história política e constitucional brasileira do século XX.

A razões de decidir do presidente do tribunal também se assemelhavam à defesa da lei promovida pelo legislativo estadual que, quando da análise do mérito do veto encaminhado pelo governador do estado, defendia que o ato não atacaria o direito de posse dos Kadiwéu, mas tão somente trataria do aproveitamento de “uma área infrutífera” por “cidadãos brasileiros capazes e produtivos”.<sup>556</sup> No entanto, vencido, a argumentação capitaneada pelo SPI, pelo CNPI e pelo executivo estadual havia sido ratificada pelo Tribunal de Justiça estadual e, em 4/11/1959, Heloísa Alberto Torres congratulava os

---

<sup>555</sup> Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso. Acórdão do Mandado de Segurança nº 233, em 16/10/1959. BR RJ MI SPI 666 993 05 fl. 111-115.

<sup>556</sup> Processo nº 426/1957. *Parecer da Comissão e Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso sobre o Projeto de Lei que dá nova redação ao Decreto nº 54, de 9 de abril de 1931*. Cuiabá, 10 de dezembro de 1957. *Jornal do Commercio*, 23/04/1958. BR RJ MI SPI 666 993 05.

desembargadores estaduais pela “repercussão do pronunciamento” daquele “egrégio Tribunal na defesa dos direitos dos índios Kadiwéus”.<sup>557</sup>

#### **4.2. A ação popular movida pelo Desembargador Ernani Lins da Cunha**

Apenas quinze dias após o ingresso com o mandado de segurança pela 5ª Inspeção do SPI o desembargador aposentado Ernani Lins da Cunha, que mantinha contato com José Maria da Gama Malcher<sup>558</sup>, então ex-diretor do SPI e secretário do CNPI, ingressou com uma ação popular contra o governador do Estado do Mato Grosso. Diferente do mandado de segurança impetrado pelo SPI, a petição inicial da ação, dirigida ao Juiz de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública, era extensa e questionava não apenas a lei aprovada pela Assembleia, mas também as condições impostas aos indígenas e ao SPI pelo Decreto nº 54/1931, além da emissão de títulos provisórios pelo governo estadual.

Cunha argumentava que embora as terras dos Kadiwéu tivessem sido garantidas pelo governo estadual com os atos de 1899 e 1903, o Decreto nº 54, de 9 de abril de 1931, baixado pelo interventor federal no estado, havia imposto “novas condições ao livre uso e gozo do usufruto” dos indígenas e responsabilidades à inspeção do SPI no cumprimento das novas exigências que, caso não realizadas, poderiam ensejar a redução da área demarcada pelo governo estadual.<sup>559</sup>

Com fundamento nesse decreto, mas sem “prévio procedimento judicial nem diligenciamento do Executivo”, pelos quais, segundo argumentava, se poderia constatar a eventual inobservância das “cláusulas do estranho decreto”, a Assembleia havia votado a lei, restringindo a área na qual os indígenas “exercitavam mansa e pacificamente seu usufruto”. E, embora o veto aposto pelo governador do estado ao projeto, após sua promulgação, o Estado do Mato Grosso, por seu órgão competente, estaria a julgar “devolutas as terras desincorporadas da área destinada ao usufruto” dos indígenas e “recebendo e processando livremente requerimentos de compra de terras situadas naquela região”.<sup>560</sup> A petição defendia o reconhecimento de uma condição de usufrutuários dessas

---

<sup>557</sup> Telegrama de Heloísa Alberto Torres aos desembargadores do TJMT, em 04/11/1959. BR RJ MI SPI 666 993 05 f108.

<sup>558</sup> Bilhete de Malcher sobre materiais a serem entregues ao Desembargador Ernani Lins da Cunha, autor da ação. BR RJ MI SPI 666 993 05 fl. 128.

<sup>559</sup> Petição da ação popular movida pelo Desembargador Ernani Lins da Cunha. BR RJ MI SPI 666 993 05 f. 100.

<sup>560</sup> Petição da ação popular movida pelo Desembargador Ernani Lins da Cunha. BR RJ MI SPI 666 993 05 f. 101.

áreas aos indígenas, e não a condição de proprietários, como sustentado em meados dos anos 50 pelo SPI.

A ação popular era prevista pelo art. 141, § 38, da Constituição de 1946, e se destinava a que qualquer cidadão pudesse pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista. Embora só viesse a ser regulamentada em 1965,<sup>561</sup> o desembargador argumentava que a ação constituía uma exceção à regra geral dos cânones judiciais e se afirmava na esfera do direito público, para a defesa de um interesse coletivo e que, segundo a doutrina de Themístocles Cavalcanti, o preceito seria de aplicação imediata e cabível para a defesa de direitos da “coletividade”, quando se omitisse “o defensor do direito público que se reclama”.<sup>562</sup>

O desembargador ainda defendia em sua petição que para se arguir a inconstitucionalidade em ação popular não seria necessário aguardar o fim executório, mas bastaria apenas o começo da ação ou omissão praticada por agente estatal. Se assim não fosse, segundo ele, a providência da justiça poderia ser tardia, quando os efeitos danosos do ato executório já seriam materializados na sociedade. Naquele caso concreto, segundo Cunha, os atos danosos vinham do Delegado Especial de Terras e Colonização, que havia recebido petições para compras das terras reduzidas pela lei estadual, a qual considerava inconstitucional, e tais requerimentos fariam com que particulares se adiantassem terras adentro “com a desenvoltura de posseiros, para finalmente culminarem com o ‘título de domínio na forma da legislação de terras’”.<sup>563</sup>

No mérito, o desembargador aposentado sustentava que o Estado do Mato Grosso não possuía competência para legislar sobre as questões indígenas quando editou o Decreto nº 54/1931 e, tampouco, poderia alterar o ato de concessão realizado em 1899 com imposição de cláusulas, que só seriam cabíveis quando da “constituição do próprio usufruto”. Já com relação à Lei nº 1.077, argumentava que a norma não possuiria força executória, porquanto não pertenceria ao poder legislativo a faculdade de inovar em situações “definitivamente constituídas”, com fulcro no art. 6º da introdução ao Código Civil, nem tampouco subverter o princípio do direito adquirido, encartado no art. 141 §3º

---

<sup>561</sup> BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm) acesso em 17/03/2024.

<sup>562</sup> Petição da ação popular movida pelo Desembargador Ernani Lins da Cunha. BR RJ MI SPI 666 993 05 f. 101.

<sup>563</sup> Petição da ação popular movida pelo Desembargador Ernani Lins da Cunha. BR RJ MI SPI 666 993 05 f. 102.

da Constituição. Além disso, lembrava que em seu art. 216, a Constituição assegurava aos indígenas a posse das terras que ocupavam e garantia a competência exclusiva da União para legislar sobre a incorporação dos indígenas à “comunhão nacional”.

Dessa forma, para o desembargador, tanto o decreto quanto a lei atingiriam o direito adquirido representado pela “posse imemorial” de toda a área que havia sido reconhecida aos Kadiwéu pelo Estado. Além disso, seria notório o abuso dos atos praticados, já que os indígenas seriam considerados “juridicamente incapazes para certos atos da vida civil” e estavam sujeitos ao regime tutelar estabelecido pelo Decreto nº 5.484/1928. Ancorado na doutrina estabelecida sobre o art. 216 da Constituição de 1946, o desembargador citava novamente Themístocles Cavalcanti, e concluía que essas terras não poderiam ser “alienadas”, estavam “fora do comércio”, eram “insuscetíveis de apropriação” e, portanto, sua “posse ou domínio” jamais poderiam ser adquiridos por particulares.<sup>564</sup>

Segundo o desembargador, a própria legislação do Estado do Mato Grosso era clara sobre a impossibilidade de alienação de terras ocupadas por indígenas, conforme o Regulamento de Terras nº 38, de 15 de fevereiro de 1890, o Decreto nº 130, de 4 de julho de 1902 e o “atual” código de terras estadual aprovado pela Lei nº 330, de 6 de dezembro de 1949, que definia que essas terras seriam destinadas ao “usufruto dos indígenas” e não poderiam ser alienadas. Ainda, citava a recente jurisprudência STF que, em 1952, havia anulado pagamento de honorários em parcelas de terras dos indígenas a agrimensor que a demarcou<sup>565</sup> e que caberia ao SPI a proteção das terras dos indígenas.

Entre os pedidos formulados na inicial estavam a citação do governador do estado e do consultor geral do estado para responderem aos termos da ação, que fosse oficiado o Delegado Especial de Terras no estado, para que abstinhasse de “processar pedidos de terras compreendidas na área desmembrada do usufruto dos índios Cadiueus”, assim como da assinatura de qualquer título provisório. E que fosse determinado ao governador que se abstinhasse de conceder qualquer título definitivo de terras sobre a área, até conclusão do processo.

Os pedidos pareciam ser complementares às estratégias traçadas pelo SPI com o mandado de segurança, que almejavam conseguir uma decisão urgente que sustasse os efeitos da lei estadual a partir de sua declaração de inconstitucionalidade. Por outro lado,

---

<sup>564</sup> Petição da ação popular movida pelo Desembargador Ernani Lins da Cunha. BR RJ MI SPI 666 993 05 f. 104.

<sup>565</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão do Recurso Extraordinário nº 18.621*, em 05/10/1952.

não havia certeza sobre o cabimento do mandado de segurança para discussão da inconstitucionalidade da lei, que poderia ser considerada auto executória ou simples ato em tese.

A ação popular apostava na tese de que as terras ocupadas pelos indígenas integrariam um direito público e, assim, sua manutenção seria de interesse coletivo, o que foi aceito para fins de processamento do feito pela Vara da Fazenda Pública estadual e constituiria um argumento cuja definição não era clara na legislação. Além disso, o desembargador adicionava o qualificativo da posse dos Kadiwéu como imemorial e defendia a aplicação da figura do usufruto para a caracterização do que havia sido reconhecido pelo Estado aos indígenas, e não uma condição de propriedade coletiva. É interessante notar que, além da lei, atacava-se a constitucionalidade do próprio decreto estadual que havia reconhecido a demarcação das terras dos indígenas, mas imposto condições para o seu usufruto. A ação, contudo, só seria apreciada após a decisão do recurso extraordinário originado do Mandado de Segurança da 5<sup>a</sup> Inspeção.

#### **4.3. O Recurso Extraordinário dirigido ao STF pela Assembleia de Mato Grosso**

Um mês após a decisão do Tribunal de Justiça do Estado, Malcher recebeu um telegrama informando que havia sido solicitada com urgência a Erico Sampaio uma procuração ao advogado Benjamin Monteiro Duarte para que, sem ônus, representasse o SPI em sua contestação ao recurso apresentado pelo Presidente da Assembleia Legislativa à decisão do tribunal.<sup>566</sup> Monteiro havia sido Procurador-Geral de Justiça do Estado do Mato Grosso entre 1955 e 1957, e havia saído do cargo pouco antes da edição da lei pelo legislativo estadual.<sup>567</sup> Tratava-se, pois, de um advogado de destaque naquele estado e, com certeza, um recurso dirigido ao STF merecia sua especial atenção.

Monteiro escrevia a Erico Sampaio em agosto de 1957 e informava que o projeto que pretendia reduzir as terras dos Kadiwéu estava “escondido a sete chaves na Assembleia” e não teria sido “fácil descobri-lo”.<sup>568</sup> Segundo ele, teria informações seguras de que a votação do projeto havia sido feita com “várias irregularidades”,

---

<sup>566</sup> Telegrama encaminhado por Álvaro Duarte Monteiro a José Maria da Gama Malcher em 17/11/1959. BR RJ MI SPI IR5 666 993 05 f.119.

<sup>567</sup> Memorial do Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Disponível em: <https://www.mgmt.mp.br/memorial/membro-detalle.php?id=16&cargo=7> acesso em 21/02/2024.

<sup>568</sup> Carta de Benjamin Duarte Monteiro a Erico Sampaio, em 9 de agosto de 1957. O documento se encontra acostado ao Relatório Figueiredo, elaborado em investigações administrativas que levaram à extinção do SPI pela Ditadura Militar em 1967. BR RJ MI RELFIG, Volume 25, fl. 69. O Estado de Mato Grosso era atendido por duas inspetorias do SPI. A IR 5 ficava em Campo Grande, no sul do estado, e a IR 6, à época chefiada por Otaviano Calmon, em Cuiabá, capital do estado.

inclusive pela falta de quórum para aprovação, que estava seguro de que o governador do Estado, Ponce de Arruda, tinha a intenção de vetá-lo e que o Inspetor do SPI Otaviano Calmon, sediado em Cuiabá, acompanhava de perto a movimentação e estava em contato com a diretoria do SPI.

Monteiro claramente tinha um bom trânsito entre o judiciário e o executivo estaduais, já que ocupara o cargo de Procurador-Geral de Justiça durante o governo de Ponce de Arruda. Sua proximidade com os inspetores do SPI e o posicionamento favorável à luta dos Kadiwéu podem ser explicados em razão de ter chefiado o Serviço no Estado no início de sua carreira, após se formar na Faculdade Nacional de Direito e seu irmão, Álvaro Duarte Monteiro, ainda ser auxiliar na 6ª inspetoria, em Cuiabá. Além disso, o advogado ocupou os cargos de Prefeito de Cuiabá e Presidente da OAB estadual antes de se tornar Procurador Geral de Justiça<sup>569</sup>. Esse trânsito na política estadual possivelmente explica, além das disputas políticas presentes no estado entre a gestão de Correa da Costa (UDN) e Ponce de Arruda (PSD), o veto taxativo do governador à iniciativa da Assembleia.

Em 26/11/1959, Álvaro Duarte Monteiro, irmão de Benjamin, escrevia a Malcher e informava que Erico Sampaio estava em São Paulo, sem poder se ausentar, e havia encaminhado seu advogado, Paulo Bucker, a Cuiabá. Assim, infelizmente as razões do recurso a ser protocolado pelo SPI não seriam elaboradas por Benjamin Duarte Monteiro, o que o traria certa preocupação, mas considerava que a petição inicial do Mandado de Segurança, “embora fraca”, havia possibilitado a concessão da segurança. No entanto, a petição do recurso da Assembleia havia sido elaborada por dois juristas e precisava ser “habilmente contestada”. Assim, havia orientado o advogado a viajar novamente ao Sul do estado para coligir documentos a serem juntados na contestação.<sup>570</sup>

No mesmo dia foi recebida uma carta endereçada a Heloísa Alberto Torres, cuja assinatura do remetente não é possível identificar. No entanto, se tratava de um agente do SPI que havia sido transferido para Campo Grande e começava a se inteirar da situação dos Kadiwéu, a pedido da Presidente do CNPI. A carta dizia que o advogado do SPI havia se dirigido a Cuiabá para providências quanto ao recurso protocolado pela Assembleia e que, certamente, um Recurso Extraordinário seria dirigido ao STF sob a alegação de que

---

<sup>569</sup> Memorial do Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Disponível em: <https://www.mpmt.mp.br/memorial/membro-detalle.php?id=16&cargo=7> acesso em 21/02/2024.

<sup>570</sup> Telegrama de Álvaro Duarte Monteiro à José Maria da Gama Malcher, em 26/11/1959. BR RJ MI SPI IR5 666 993 05 fl. 121.

a questão controvertida não poderia ser decidida em mandado de segurança, argumento vencido do desembargador presidente do Tribunal de Justiça do Estado.

Segundo informava, o advogado do SPI contestaria o recurso, o que faria os autos subirem ao STF, onde o Procurador-Geral da República, Carlos Medeiros Silva, certamente apresentaria parecer favorável e, mantendo-se a “coerência”, a questão seria ganha. No entanto, alertava que a situação se agrava nas terras:

Resta saber se enquanto discutimos matéria de direito, o Governo Estadual não continua a expedir títulos. Consta que o próprio governador tem expedido títulos de caráter definitivo, mesmo tendo sido ele o signatário do veto à referida Lei Estadual. O nosso advogado, a par de tudo, vai também embargando títulos provisórios ou definitivos que são expedidos, os primeiros pelo Secretário de Agricultura e os últimos pelo governador, até que o assunto seja finalmente acertado. Mas, grave é que, embora uma Lei seja declarada pela justiça inconstitucional, só é ela revogada (extinta) por ato da própria Casa Legislativa que a promulgou.<sup>571</sup>

Para o interlocutor de Heloísa Alberto Torres, a procura de terras em situação duvidosa na região para efeito de “negociatas” era matéria de “escritórios especializados”, com profissionais no assunto “dedicando tempo integral”, o que justificava o receio de que “a qualquer momento” a reserva indígena dos Kadiwéu pudesse ficar “repleta de posseiros”. Segundo ele, Malcher, a quem mandava um abraço, conhecia a técnica de “jogar posseiros (pretensos) a soldo dos especuladores, dificultando a ação do SPI”.<sup>572</sup>

De fato, como visto no capítulo anterior, as invasões na reserva dos Kadiwéu só aumentavam e os agentes locais do SPI pouco ou nada faziam para evitá-las naquele momento. Pelo contrário, o que aconteceria seria a regularização da situação por meio da celebração de contratos de arrendamento, que contribuía para o esbulho sobre os Kadiwéu e comprometia o seu uso dos recursos naturais.

A petição do recurso apresentado em novembro de 1959, como alertava o interlocutor de Heloísa, se fundava em razões de direito e alegava o não cabimento de mandado de segurança contra lei em tese. O SPI contestava a premissa e argumentava que não se trataria de lei em tese no caso concreto, já que os efeitos da lei se relacionariam diretamente ao “patrimônio” dos Kadiwéu, e que a jurisprudência firmada no tribunal de justiça estadual excetuava o não cabimento de mandado de segurança contra lei em tese nos casos em que a norma tivesse “natureza executória em si mesma” ou quando o texto

---

<sup>571</sup> Carta dirigida à Heloísa Alberto Torres em 26/11/1959 BR RJ MI SPI 666 993 05 fl. 122-123.

<sup>572</sup> Carta dirigida à Heloísa Alberto Torres em 26/11/1959 BR RJ MI SPI 666 993 05 fl. 122-123.

legal, embora impessoal, atingisse “uma única e exclusiva pessoa”, mesma linha seguida, segundo argumentava, nos tribunais de São Paulo e Rio Grande do Norte.<sup>573</sup>

De acordo com o SPI, a Lei nº 1077/1958 não possuía caráter de “generalidade e abstração que caracterizam as normas legais, já que se referia especificamente aos direitos do povo Kadiwéu às suas terras para “beneficiar um determinado grupo dos parentes dos legisladores” que a havia aprovado. Para comprovar a acusação, a contestação apresentada ao recurso juntava a lista dos títulos definitivos emitidos pelo governo estadual sobre a área e afirmava que os primeiros requerentes tinham o mesmo sobrenome de Rachid Mamed, que havia sancionado a lei enquanto presidente da Assembleia Legislativa.

O argumento do Presidente da Assembleia já havia sido, a essa altura, pormenorizadamente enfrentado pelo parecer do procurador geral e justiça nos autos, que afastava a possibilidade de se argumentar que se configuraria lei em tese.<sup>574</sup> Em apelo moral, o recurso apresentado pelo Presidente da Assembleia ainda afirmava que os indígenas haviam permanecido com uma área que seria “maior que o território do distrito federal”, o que era rebatido pelo SPI, que argumentava que aos Kadiwéu haviam ficado, apenas, as áreas alagadiças da reserva.<sup>575</sup>

O recurso extraordinário foi recebido pelo Presidente do Tribunal de Justiça e remetido ao STF, onde deu entrada em 28 de dezembro de 1959. Em 7 de janeiro de 1960 foi distribuído ao Ministro Ribeiro da Costa. Em 12 de janeiro foi dada vista ao Procurador-Geral da República, tendo sido devolvido em 27 do mesmo mês, com parecer favorável à declaração de nulidade da lei estadual. Os autos, contudo, permaneceram conclusos ao relator durante todo ano de 1960. Colocado em pauta para julgamento pelo plenário apenas em agosto de 1961, um ano e meio depois, após pedido de vista pelo Ministro Luiz Gallotti em 28/08/1961, o recurso foi julgado em definitivo em 30/08/1961 e teve seu acórdão publicado em 11 de outubro de 1961, três anos e quatro meses depois do ingresso com o remédio constitucional pela 5ª inspetoria do SPI.<sup>576</sup>

A Corte já havia reconhecido a competência do Tribunal de Justiça do Estado para processamento do feito em abril de 1959 e se absteve de suspender a lei

---

<sup>573</sup> Impugnação ao recurso apresentado pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso. BR RJ MI SPI IR5 297 263 16.

<sup>574</sup> CESAR, 1961, p. 213-214.

<sup>575</sup> Impugnação ao recurso apresentado pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso. BR RJ MI SPI IR5 297 263 16.

<sup>576</sup> Arquivo do STF. Ficha de tramitação do RE 44.585.

liminarmente, como solicitava a Presidente do CNPI, Heloísa Alberto Torres, e Darcy Ribeiro, seu Conselheiro. Um mês depois, a Corte havia se pronunciado em definitivo sobre o caso das terras do Nabileque, em que o Estado havia concedido títulos a terceiros sobrepostos a parte da área da reserva, depois de uma década de espera.<sup>577</sup>

Em 16 de junho de 1959 o Procurador-Geral da República, Carlos Medeiros Silva, havia protocolado uma ação originária na Corte na qual a União pugnava pela nulidade dos contratos de colonização celebrados pelo Estado do Mato Grosso com empresas privadas com a concessão de extensas glebas na área prevista para criação do Parque Indígena do Xingu, objeto da CPI do Senado Federal em 1955. Havia, portanto, diversos conflitos dirigidos à Corte entre a União e o Estado do Mato Grosso no que se referia à colonização, à emissão de títulos de propriedade pelo Estado sobre as terras ocupadas por indígenas e sobre o domínio dessas áreas.

Por outro lado, a década de 1950 havia sido marcada por debates no legislativo sobre o tema sem que houvesse se chegado a uma composição política para regulamentação do art. 216 da Constituição de 1946, sendo a principal controvérsia o domínio das terras ocupadas por indígenas, a possibilidade dos estados delas dispor e a emissão de títulos de propriedade sobre essas áreas, que se dividiam entre propostas capitaneadas pela direção do SPI e pelo CNPI e as defendidas pelas forças políticas que se colocavam contrárias à manutenção dessas terras desde a constituinte de 1946.

Também não deve ser desprezado o poder político da pecuária estabelecida no Sul do Mato Grosso, que ampliava sua representação no Congresso Nacional. Em uma CPI estabelecida na Câmara dos Deputados em 1963 sobre o SPI, por exemplo, o ex-inspetor do órgão, José Fernandes Cruz, dizia que não se poderia imaginar o poder da pecuária do sul do Estado.<sup>578</sup> A força pecuarista, com destaque para os rebanhos do sul do estado,<sup>579</sup> e seu poder econômico fundado na grande propriedade, levavam os representantes dos pecuaristas a ampliarem sua representação na Assembleia Legislativa, no Congresso Nacional e na chefia do executivo estadual.<sup>580</sup> Em 1958, por exemplo, estes já eram maioria na bancada mato-grossense no Congresso Nacional.<sup>581</sup>

Por outro lado, não era uma questão tranquila à Corte ter que arbitrar um conflito que se configuraria como uma disputa federativa, em especial em matéria fundiária,

---

<sup>577</sup> Supremo Tribunal Federal. Acórdão da ACO nº 61, publicado em 22/07/1959.

<sup>578</sup> Depoimento de José Fernandes Cruz à CPI de 1963. BR RJ MI RELFIG, Volume 3, Fl. 62

<sup>579</sup> MARTINS, 2023, p. 76.

<sup>580</sup> MARTINS, 2023, p. 77.

<sup>581</sup> BITTAR, 2009.

polêmica naquele período. Paulo Bonavides, por exemplo, afirmava em 1961 que os “problemas decorrentes da organização federal” se tornavam cada vez mais “embaraçosos” no país naquele momento, situação típica de “países sujeitos a fatores amargos de atraso político e subdesenvolvimento econômico”.<sup>582</sup> Para o jurista, naquele período existiria uma tensão entre uma defesa intransigente de alguns juristas de um federalismo clássico-liberal característico dos séculos XVIII e XIX, que serviria ao “domínio político de uma ordem patronal”, e uma hipótese intervencionista de um “federalismo contemporâneo, de índole econômica”, típico do Estado social.<sup>583</sup> Não era, pois, difícil de compreender que o STF estava diante de um tema sensível, que a Assembleia Constituinte de 1946 havia deixado aberto ao futuro, e que exigira uma solução estabilizadora.

#### **4.3.1. O julgamento no Supremo Tribunal Federal e a inconstitucionalidade da Lei nº 1.077/1958**

O parecer emitido pela Procuradoria-Geral da República em 22 de janeiro de 1960, elaborado por Themístocles Cavalcanti, opinava pelo conhecimento do recurso e confirmação da “ilustre decisão recorrida”. Para o procurador, ficou demonstrada a violação do preceito constitucional que assegurava aos indígenas a posse das terras por eles ocupadas, já que a lei feria os “direitos patrimoniais dos selvícolas, considerados intocáveis, sob a proteção dos poderes públicos”. Além disso, rechaçava a hipótese de se tratar de lei em tese, já que se referia à “redução de um patrimônio” que a lei estadual não poderia atingir.<sup>584</sup>

A questão havia sido inicialmente levada para votação em uma das turmas da Corte no início de agosto de 1961. No entanto, o relator, Ministro Ribeiro da Costa, se manifestou pela apreciação do plenário por se tratar de arguição de inconstitucionalidade. O voto destacava que a questão se resumiria “ao direito de posse” dos indígenas “a toda área que estava por eles sendo, efetivamente, ou não, ocupada” e que representaria “uma área considerável do Estado de Mato Grosso”. Para o relator, portanto, a questão envolveria matéria possessória de uma extensa área e não, necessariamente, a constitucionalidade da lei estadual.

---

<sup>582</sup> BONAVIDES, Paulo. Do velho ao novo federalismo. *Revista de Direito Público e Ciência Política*. Rio de Janeiro: FGV, pp.17-38, 1962.

<sup>583</sup> BONAVIDES, 1962, p. 29.

<sup>584</sup> Supremo Tribunal Federal. Acórdão do Recurso Extraordinário nº 44.585, 30/08/1961.

O julgamento foi retomado pelo plenário no final de agosto e o Ministro Ribeiro da Costa defendia que, apesar do Decreto nº 54/1931 ter ratificado a concessão feita pelo governo estadual aos Kadiwéu, sua alínea k determinava cláusulas resolutivas que facultariam ao estado o direito de restringir a área e, assim, a Lei nº 1.077/1958, nada mais teria feito do que “valer-se daquele direito”, e promover a retificação da área reservada ao usufruto dos Kadiwéu, o que não constituiria uma ilegalidade. O Ministro se dizia certo de que a Constituição não havia sido violada pela edição da lei, já que a reserva “havia sido mantida numa extensão considerável de 100.000 hectares” e teria, assim, sido conservado o respeito à posse dos indígenas onde se achavam “permanentemente localizados”, como pressupunha o dispositivo constitucional.<sup>585</sup>

Sob esses argumentos o ministro Ribeiro da Costa afirmava concordar com o “lúcido entendimento do voto vencido”, o qual transcrevia, e acompanhava a afirmação de que o caminho da civilização traria a redução do número de indígenas e, conseqüentemente, da necessidade de terras para seu estabelecimento. Por fim, o ministro citava o comentário de Themístocles Cavalcanti à Constituição de 1946, que informava o reconhecimento do *uti possidentis* das terras ocupadas pelos índios no texto constitucional como reconhecimento da “posse imemorial dos donos da terra” e que não havia que se contestar esse direito se “provada posse atual e constância dessa posse”. Com base nesse reconhecimento possessório, concluía que não existiria violação do dispositivo constitucional pela lei. Dessa forma, rejeitava a arguição de inconstitucionalidade, e foi acompanhado pelo Ministro Pedro Chaves.

O entendimento de Ribeiro da Costa sustentava, portanto, que inexistiria uma disputa dominial e que a discussão seria de natureza exclusivamente possessória, o que o aproximava das ideias de Carlos Medeiros Silva, quando de sua manifestação no mandado de segurança. Sob esse fundamento, poderia ser compreensível que o Estado, em função do decreto nº 54/1931, pudesse editar nova lei reduzindo a reserva de terras em função de alegadas cláusulas aquisitivas destinadas ao SPI. Essa sutil consequência dominial sobre aquelas terras poderia, para Ribeiro da Costa, possibilitar ao estado dispor daquele território, desde que respeitada alguma parcela de terras aos Kadiwéu, cujos limites se justificariam por considerações civis e baseadas da exploração produtiva do território, para atendimento do preceito constitucional.

---

<sup>585</sup> Supremo Tribunal Federal. Acórdão do Recurso Extraordinário nº 44.585, 30/08/1961.

Na mesma sessão, o Ministro Victor Nunes Leal, ao pedir vênia ao relator, abria uma divergência no julgamento e propunha um entendimento completamente diverso. Para ele, a distinção fundamental a ser feita seria que o dispositivo constitucional não trataria de um “direito de propriedade comum”, mas o que se havia reservado seria propriamente o “território dos índios”.<sup>586</sup> De acordo com Nunes Leal, a reserva dos Kadiwéu havia sido transformada em um “parque indígena”, sob a “guarda e administração do Serviço de Proteção aos Índios”, já que os indígenas não teriam a disponibilidade das terras.<sup>587</sup> Segundo o ministro, o objetivo da Constituição Federal era que naquela área permanecessem “os traços culturais dos antigos habitantes”, não apenas para a sobrevivência do grupo indígena, e citava o “estudo dos etnólogos e “outros efeitos de natureza cultural ou intelectual” como suas finalidades sociais. Assim, concluía que não se estava a discutir propriamente “um conceito de posse, nem de domínio, no sentido civilista dos vocábulos”, mas que se tratava “do habitat de um povo”.<sup>588</sup>

Essa distinção entre os conceitos de posse e domínio no sentido civilista e a posse exercida pela comunidade indígena faria com que a argumentação de Leal comportasse a consideração de outros meios de prova para se verificar a presença indígena em uma determinada porção do território nacional. Segundo Victor Nunes, a ocupação indígena se justificaria, naquele caso, porque daquele “território” os indígenas “tiravam seus recursos alimentícios, embora sem terem construções ou obras permanentes que testemunhassem posse” de acordo com o conceito ocidental e civil.

Dessa forma, a posse de que tratava a Constituição possuiria um estatuto jurídico diferenciado do regime civil e dos direitos reais e patrimoniais. O ministro concluía que essa área habitada é a que seria a necessária à subsistência do grupo e que a constituição buscava tutelar:

Essa área, existente na data da Constituição Federal, é que se mandou respeitar. Se ela foi reduzida por lei posterior; se o Estado a diminuiu dez mil hectares, amanhã a reduziria em outros dez, depois, mais dez, e poderia acabar confinando os índios a um pequeno trato, até ao terreiro da aldeia, porque ali é que a “posse” estaria materializada nas malocas.<sup>589</sup>

---

<sup>586</sup> Supremo Tribunal Federal. *Acórdão do Recurso Extraordinário nº 44.585*, 30/08/1961. É interessante notar que o grifo no termo território se encontra no acórdão. Aqui reproduziremos os grifos estabelecidos pelo ministro em seu voto.

<sup>587</sup> *Idem.*

<sup>588</sup> *Ibidem.*

<sup>589</sup> Supremo Tribunal Federal. *Acórdão do Recurso Extraordinário nº 44.585*, 30/08/1961.

Para Victor Nunes Leal, o que havia sido determinado pela constituição seria que “num verdadeiro parque indígena, com todas as características culturais,” pudessem permanecer os indígenas “vivendo naquele território”, porque a tanto equivaleria “dizer que continuariam na posse do mesmo”. Assim, entendia que embora a “demarcação do território” dos Kadiwéu resultasse originariamente de uma lei estadual, a Constituição Federal, ao dispor sobre o assunto, havia retirado “ao Estado qualquer possibilidade de reduzir a área que, na época da Constituição, era ocupada pelos índios”, “como seu ambiente ecológico”. Com essas conclusões, Leal acolhia a arguição de inconstitucionalidade da lei estadual nº 1.077/1958 e confirmava o acórdão do tribunal estadual.

O sentido de recuar à data da promulgação da constituição a ocupação dos Kadiwéu era claro: aquele território havia sido reconhecido no início do século e, unilateralmente, o governo estadual havia promovido uma redução. A busca por situar a ocupação indígena na data da constituição representaria, assim, a demonstração fática da inconstitucionalidade da lei, já que a área fora reconhecida como de posse indígena muito antes da edição do texto constitucional.

O caso dos Kadiwéu era atravessado por muitas temporalidades. Tratava-se de algumas das terras que, em diferentes estados, mesmo reconhecidas aos indígenas entre os séculos XIX e XX, não teriam sido inscritas nos registros de imóveis em nome da comunidade indígena ou da União, sua tutora. A moldura institucional criada pela Primeira República foi responsável por estabelecer um “direito de exceção” à cidadania indígena. Segundo a doutrina civilista não poderiam os indígenas, enquanto não “civilizados”, adquirir a condição necessária para serem titulares de um direito de propriedade. Essa “condição” de inserção na vida civil era atravessada pela impossibilidade de se consolidar o reconhecimento de uma propriedade de caráter coletivo nas categorias jurídicas existentes, entendimento que os órgãos indigenistas buscavam legitimar em suas propostas de regulamentação da constituição.

Por outro lado, ao menos desde os debates constituintes de 46, o CNPI defendia em sua proposta de dispositivo constitucional a manutenção de um respeito à posse, mencionava a garantia das terras já “reservadas”, e tentava projetar-se ao futuro, ao tratar das terras em que os indígenas “estivessem localizados” e que fossem “necessárias à sua manutenção” de acordo com sua “condição ou estado social”. Depois, em sua proposta de regulamentação do texto dirigida ao Senado, os órgãos indigenistas tentariam emplacar a ideia de um “território tribal”, cuja propriedade deveria ser reconhecida aos indígenas,

e que seria constituído, entre diversas modalidades, das áreas já reservadas por atos estaduais, como a dos Kadiwéu, e das habitadas pelos indígenas, cuja extensão seria correspondente ao “estado social”, aos recursos necessários, a maneira de se prover a subsistência da comunidade indígena e seu provável “desenvolvimento e expansão”. Embora sejam critérios possíveis de serem disputados e pouco exatos, a proposta envolveria uma abertura temporal e a consideração das necessidades indígenas, embora limitadas pela compreensão dos interlocutores do Estado.

As propostas do CNPI se alinhavam às discussões, como visto, dos debates indigenistas no sistema interamericano. Tanto as ideias da moderna antropologia naquele momento de aceleração temporal não apenas no Brasil, mas em diversas outras regiões do que hoje denomina-se o sul global, incluindo-se Estados que passavam por processos de descolonização de suas antigas metrópoles europeias, quanto os arranjos jurídicos estabelecidos em torno do reconhecimento de uma propriedade coletiva, como nas reformas conduzidas nos Estados Unidos desde o *New Deal* indígena, constituíam as principais opções políticas nos diálogos transnacionais a partir de uma fórmula jurídica evolucionista e pautada em uma integração gradual das populações indígenas de diversos países.

A Convenção nº 107 da OIT, aprovada em junho de 1957 em Genebra, é reveladora dessa tendência e parecia também orientar consensos e orientações políticas para o tratamento dos direitos das populações que denominava “tribais e semitribais”, enquanto minorias étnicas em seus Estados. Ao reconhecer os países signatários como independentes, o texto buscava equalizar a soberania estatal sobre essas populações ao estabelecimento de uma série de direitos, mesmo que colocados sob um reconhecido “atraso social” com relação aos demais segmentos sociais e destinando-se a estabelecer um paradigma integracionista a ser adotado pelos países.

No que se refere ao direito às terras, a Convenção utilizava o reconhecimento do direito de propriedade, “coletivo ou individual”, sobre as terras que fossem ocupadas “tradicionalmente”. Além disso, vedava que essas populações fossem removidas dos seus territórios sem seu consentimento. O texto ainda previa que seriam respeitadas as modalidades de transmissão de direitos de propriedade e de disposição das terras “consagradas pelos costumes das populações interessadas”.<sup>590</sup>

---

<sup>590</sup> OIT. Convenção nº 107, de 5 de junho de 1957, artigos 11, 12, 13 e 14.

Assim, o voto de Victor Nunes Leal estabilizava alguns conceitos que permaneciam em discussão, ao menos, desde os debates constituintes de 1946, passados quinze anos da promulgação da constituição, e buscava consolidar um entendimento sobre o que seria a posse indígena e afirmar a indisponibilidade pelos Estados das áreas cuja posse se encontrava sendo exercida por esses povos.

O voto foi acompanhado na mesma sessão pelos Ministros Villas Bôas, Gonçalves de Oliveira, Cândido Motta e Ary Franco e foi seguido por um pedido de vistas do Ministro Luiz Gallotti. Dois dias depois o julgamento foi retomado com o pronunciamento de Gallotti sobre uma petição que havia sido protocolada pelo advogado do presidente da Assembleia e a ele encaminhada pelo relator, Ministro Ribeiro da Costa.

A petição, atravessada pelo Presidente da Assembleia no curso do julgamento, solicitava que fosse apreciada questão de ordem pelo plenário para que fosse sustada a validade do julgamento procedido pelo tribunal de justiça estadual, em razão deste não ter sido processado com o quórum mínimo definido pela Constituição, que determinava a necessidade de maioria absoluta para declaração de inconstitucionalidade de ato normativo. Segundo os advogados do presidente da Assembleia, a composição do tribunal local era de sete membros e apenas haviam comparecido a sessão cinco desembargadores, tendo quatro votado pela inconstitucionalidade da norma. Assim, pugnava que o STF transformasse o julgamento em diligência e determinasse o retorno dos autos à origem, para que o tribunal local se posicionasse sobre a constitucionalidade da lei com o quórum exigido pela Constituição Federal.

O ministro Luiz Gallotti, ao analisar os autos, afirmava que a questão havia sido suscitada pelo Ministro Relator, que devolvera o processo ao Tribunal de Justiça quando da chegada dos autos à Corte para juntada da certidão relativa ao julgamento e esclarecimentos quanto à decretação de inconstitucionalidade e a observância do quórum legal pelo colegiado. Segundo as informações prestadas pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso, caberia a adoção da “verdadeira definição de maioria absoluta” como a formulavam “os italianos”, para os quais a “maioria absoluta é o número imediatamente superior à metade”. Em um tribunal de 11 juízes, o número seria 6. Em um tribunal composto por 7 magistrados, como o estadual, a maioria absoluta seria 4.<sup>591</sup>

O Ministro Ribeiro da Costa afirmava ter tido o cuidado de baixar o processo ao tribunal local para sanar a questão e agradecia os esclarecimentos ofertados. O Ministro

---

<sup>591</sup> Supremo Tribunal Federal. *Acórdão do Recurso Extraordinário nº 44.585*, 30/08/1961. DJ de 12/10/1961

Luiz Gallotti, então, acompanhava o voto do Ministro Victor Nunes Leal, seguido do Ministro Hahnemann Guimarães, que igualmente acompanhava a divergência aberta e reafirmava que a “lei mato-grossense” havia infringido o art. 216 da constituição, relativo à posse dos indígenas.

Assim, estava concluído o julgamento cujo acórdão foi publicado em 12/10/1961 com a seguinte ementa:

- 1) Inconstitucionalidade da Lei nº 1.077, de 10.04.1958, de Mato Grosso, que reduziu área de terras que se achavam na posse dos selvícolas (C.F., art. 216).
- 2) Maioria absoluta é o número imediatamente superior à metade ainda esta seja fracionária. Assim, em Tribunal de sete membros, a maioria absoluta é quatro (do voto do Sr. Ministro Luiz Gallotti).

O entendimento do Ministro Victor Nunes Leal, portanto, se centrava na distinção entre o que caracterizaria a posse para os indígenas, informada por uma relação com os seus territórios orientada por sua cultura, e a sua diferença com relação ao instituto civil. Por outro lado, a noção de território, como trazida por Leal, acomodaria o conceito de habitat, como um espaço que não seria ocupado apenas para fins civis ou comerciais, mas comportaria outras formas de uso, orientadas pela cultura e pelo ambiente. Para o Ministro, a vida dos indígenas em um determinado território representaria a sua posse exercida por aquela área, vida essa informada por traços culturais distintivos da sociedade hegemônica.

No voto vencedor, a ocupação indígena em seus territórios seria verificada não apenas por traços culturais distintivos, mas também por uma relação com o ambiente ecológico existente em uma determinada área. Esses dois elementos, cultura e meio ambiente, fundamentavam a ideia de uma insuficiência das explicações civilistas para fundamentarem a posse indígena, constitutivamente diversa do desses códigos. Para tanto, o Ministro recorria a um conceito que, naquele momento, estava sob disputa: o de Parque Indígena.

O governo Vargas havia encaminhado em maio de 1953 um projeto de lei à Câmara dos Deputados que criava o Parque Indígena do Xingu, resultado dos estudos do grupo de trabalho coordenado pelo vice-presidente Café Filho e composto por técnicos do SPI e CNPI, entre eles os antropólogos Darcy Ribeiro e Heloísa Alberto Torres. O objetivo manifesto era assegurar as terras onde os diversos povos xinguanos viviam e a consequente preservação daquelas áreas da “destruição natural decorrente do avanço da

civilização” em uma região “característica da natureza tropical brasileira” e “campo fértil para pesquisas científicas”.<sup>592</sup>

O projeto tramitou ao longo de toda a década de 1950 e foi envolvido em diversas controvérsias entre a União e Estado do Mato Grosso, com intensa mobilização contrária do executivo estadual e grande discussão na imprensa capitaneada pela CPI do Senado de 1955, que se transformou em escândalo nacional e ensejou uma ação requerida pela União contra o governo estadual que havia dado entrada dois anos antes no STF.<sup>593</sup>

A ausência de consenso no legislativo e a forte oposição da bancada mato-grossense ao projeto inviabilizaram sua aprovação no Congresso Nacional e o parque foi criado pelo Decreto nº 50.455, de 14 de abril de 1961 com uma área significativamente menor do que a prevista no projeto original e na figura jurídica de um Parque Nacional<sup>594</sup> pelo então Presidente Jânio Quadros, defensor do projeto desde quando ocupava a prefeitura e, posteriormente, o governo do Estado de São Paulo. O Parque do Xingu havia sido criado, finalmente, meses antes do voto proferido por Nunes Leal, que apostava naquelas ideias como uma estabilização do conceito constitucional.

O projeto original do parque previa que o aproveitamento dos recursos naturais existentes na área seria exclusivo dos indígenas e que o território passaria a integrar o domínio da União. A proposta se fundava na unidade social e cultural dos diferentes povos que habitavam a região, que desaconselharia o fracionamento da área, e defendia a existência de um “território tribal”. Além disso, definia que a “ocupação milenar” dos indígenas daquela região seria baseada em “tipos particulares de adaptação ecológica”, tanto dos Xinguanos que viviam na floresta tropical quanto dos Xavante, cuja adaptação ao “cerrado árido” constituiria um aprendizado à população nacional, o que demonstraria que a ocupação indígena, assentada em sua cultura, seria responsável por conciliar a proteção ambiental e a ocupação humana.<sup>595</sup>

---

<sup>592</sup> VARGAS, Getúlio. Exposição de motivos nº 179, remetida aos membros do Congresso Nacional em 6 de maio de 1953. Arquivo da Câmara dos Deputados. Dossiê do PL nº 3107/1953.

<sup>593</sup> Ação Cível Originária nº 79, requerida pelo Procurador-Geral da República, Carlos Medeiros Silva, contra o Estado de Mato Grosso em maio de 1959. Para uma análise das discussões e tramitação do projeto do Parque Indígena do Xingu, ver MENEZES, 2000.

<sup>594</sup> O projeto original do Parque englobava diversos territórios ocupados por indígenas, inclusive a região ocupada pelos Xavante, que haviam sido contactados pelo SPI em 1946 e cujo território representava a fronteira de expansão da colonização naquele momento. As suas terras só viriam a ser reconhecidas em pequenas porções de seu extenso território nos anos 1960 e 70, ensejando uma série de disputas fundiárias. Ver: MATTOS, 2023.

<sup>595</sup> Parecer do Serviço de Proteção aos Índios sobre o projeto de criação do Parque Indígena do Xingu. Arquivo da Câmara dos Deputados. Dossiê do PL nº 3107/1953. Comissão formada por Darcy Ribeiro, Heloísa Alberto Torres, Orlando Villas Boas e o Brigadeiro Raimundo Vasconcelos Aboim.

Esses propósitos justificariam a criação de um tipo de singular de parque, que se diferia tanto dos parques nacionais quanto das tradicionais e pequenas reservas indígenas estabelecidas pelo SPI em acordo com os estados, e deveria conciliar a “proteção da feição florística” e do “elemento indígena”, que seriam relacionados de forma intrínseca.<sup>596</sup> Assim, ao reconhecer que as terras dos Kadiwéu constituiriam um “verdadeiro parque indígena” o Ministro Victor Nunes Leal estava a dialogar tanto com a recém criação do parque quanto com as inovações conceituais propostas por antropólogos do SPI e CNPI para novos parâmetros para o reconhecimento das terras dos índios.

É relevante lembrar, como visto no segundo capítulo, que desde 1951 o SPI havia também encaminhado uma proposta ao Senado Federal para regulamentação do art. 216 da Constituição que, elaborado por Darcy Ribeiro e sua equipe, definia a figura administrativa dos territórios tribais, que teriam a sua extensão justificada pelo SPI pela análise das terras necessárias aos grupos indígenas para que estes funcionassem “de acordo com seu próprio sistema de subsistência” e previa que as matas existentes nessas áreas constituiriam “reservas florestais”.<sup>597</sup> O voto de Victor Nunes Leal, assim, consolidaria esses entendimentos no STF.

O Ministro também buscava promover um giro em seu voto sobre as perspectivas de integração e assimilação dos indígenas. Desde a Primeira República o pressuposto que orientava a atuação do Estado com essas populações e, conseqüentemente, o direito de exceção estabelecido para definição do seu estatuto jurídico seria a transitoriedade. No entanto, Victor Nunes entendia que caberia uma projeção dessas sociedades no futuro, com a manutenção e reprodução dos seus traços culturais em um determinado território, o que entendia como um patrimônio cultural e intelectual.

O giro interpretativo promovido também ensejaria novas perspectivas para compreender a posse dos indígenas e os meios de sua verificação, não mais condicionados à ideia de uma localização permanente adstrita aos meios de comprovação civis, com as edificações ou benfeitorias, já que para o Ministro, caso aplicado esse entendimento, se reduziriam as terras dos indígenas ao “terreiro das aldeias”. Assim, a análise da cultura e o conhecimento produzido pela antropologia aplicada se tornariam relevantes para a

---

<sup>596</sup> *Idem.*

<sup>597</sup> Processo SPI nº 2.072/1951. Arquivo do Museu do Índio. BR RJMI SPI AG – 002 – 15 – f24 e SPI, 1953, pp. 83-97.

verificação da extensão da efetiva ocupação de um determinado grupo indígena sobre um território e, assim, do alcance da aplicação do art. 216 da Constituição de 1946.

Por outro lado, Nunes Leal também definia um critério para um dilema corrente nas décadas de 1940 e 1950, que era a possibilidade de os estados da federação reduzirem as reservas reconhecidas aos indígenas. Essa transformação se operava tanto pela forma de compreender a posse indígena quanto pela proteção constitucional a esses territórios, considerados como sob guarda e administração do SPI, órgão federal. O Ministro acomodaria uma solução para os argumentos que embasariam a possibilidade de redução dessas terras pelos governos estaduais ao reconhecer a ausência de competência desses entes mesmo ante a ausência de qualquer destaque patrimonial de seus domínios. Embora não explicitasse o domínio desses territórios, certo era que não estariam sob a alçada dos estados da federação.

Embora definisse a ausência de competência dos governos estaduais para dispor das terras ocupadas por indígenas, o julgamento não definia um enquadramento dominial incontestado para esses territórios. Dessa forma, ao mesmo tempo em que a decisão se valia dos princípios encartados em debates e propostas anteriores pelos órgãos indigenistas, seus efeitos, do ponto de vista dominial, eram limitados para orientar em definitivo a regularização documental e transcrição dessas áreas nos registros de imóveis.

O Ministro, contudo, se mostrava atento e conhecedor dos debates voltados à antropologia cultural e à assistência e o reconhecimento dos territórios ocupados pelos indígenas. Em 1954 o SPI havia firmado um acordo com a Coordenação Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, cujo objetivo era a realização de um curso de aperfeiçoamento e especialização de técnicos de pesquisa em antropologia cultural. O acordo era subscrito pelo então diretor do órgão, José Maria da Gama Malcher, por Darcy Ribeiro, então diretor do recém criado Museu do Índio, e por Anísio Teixeira, então Secretário-Geral da Capes. A iniciativa foi replicada, posteriormente, em 1956, tendo Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira à frente do acordo.<sup>598</sup>

A iniciativa havia sido objeto de questionamentos na Câmara dos Deputados em 1957<sup>599</sup> e Ribeiro, que não mais se encontrava nos quadros do SPI, encaminhou uma série de informações sobre o curso para serem remetidas em resposta aos parlamentares e

---

<sup>598</sup> Arquivo da Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do SPI, 1953. O curso, elaborado em conjunto com Roberto Cardoso de Oliveira, seria replicado no Museu Nacional, após saída dos antropólogos do SPI.

<sup>599</sup> Ofício nº 227, do diretor do SPI, Coronel Luiz Guedes ao chefe de gabinete do Ministério da Agricultura, de 3 de abril de 1957. Arquivo da Câmara dos Deputados.

ressaltava que considerava a iniciativa um dos empreendimentos mais honrosos de sua carreira.<sup>600</sup> Entre os professores responsáveis pelo curso, estava Victor Nunes Leal, ainda docente de ciências políticas da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil e responsável por ministrar a disciplina *Estudos de processos socioculturais em sociedades urbanas*.<sup>601</sup>

Dessa forma, seria bastante compreensível que Nunes Leal promovesse um voto conhecedor dos debates da antropologia cultural e aplicada naquele período e das disputas políticas orientadas por essas ideias no que se refere ao art. 216 da Constituição de 1946. O diálogo direto com Darcy Ribeiro, Roberto Cardoso de Oliveira e Anísio Teixeira e sua atuação como professor de ciências políticas com uma tese que explorava a relação da representação política no mundo rural brasileiro certamente despertavam sua atenção para as terras dos indígenas e informavam sua interpretação do dispositivo constitucional.

#### **4.3.2. Os impactos da decisão: as disputas políticas e jurídicas para manutenção da ocupação da reserva**

A arguição da inconstitucionalidade da lei definida em 1961 pelo STF no Recurso Extraordinário 44.585 foi fundamental para assegurar as terras dos Kadiwéu. Em 6 de setembro, Benjamin Duarte Monteiro escrevia a Malcher informando que a Corte havia confirmado o entendimento do Tribunal de Justiça de Mato Grosso contra a posição de “meia dúzia de marreteiros” e declarava: “nós que lutamos na defesa dessas terras desde o veto governamental sentimo-nos bastante satisfeitos com o resultado alcançado”. Questionava ao amigo, a quem se despedia com um abraço, se haveria “esperança de melhores dias” ao SPI com a saída de Jânio Quadros do poder.<sup>602</sup>

Em janeiro de 1962 a 5ª Inspeção divulgava nos jornais da região que o STF havia julgado o recurso e declarado inconstitucional a Lei Estadual nº 1.077, de 10 de abril de 1958, que reduzia a “Reserva Indígena dos Kadiwéu” no município de Porto Murtinho.<sup>603</sup> No entanto, a situação parecia não se alterar no território após a decisão da Corte e um grave conflito se estabeleceu na reserva entre arrendatários e posseiros que

---

<sup>600</sup> Carta encaminhada por Darcy Ribeiro à Herbert Serpa, chefe da Seção de Estudos do SPI, em 31/03/1957.

<sup>601</sup> *Idem*. Entre os professores listados estavam, Darcy Ribeiro, José Bonifácio Rodrigues, Kalervo Oberg, Luiz Aguiar Pinto Costa, Luiz de Castro Faria, Edison Carneiro, José Honório Rodrigues, Josildeth Gomes, Manoel Diegues Junior, Marina Vasconcelos e Victor Nunes Leal.

<sup>602</sup> Carta de Benjamin Duarte Monteiro a José Maria da Gama Malcher, secretário do CNPI, em 06/09/1961. BR RJ MI SPI 666 993 05 f136.

<sup>603</sup> Correio do Estado. *Serviço de Proteção aos Índios, 5ª Inspeção Regional, a quem interessar possa*. Campo Grande, 16/01/1962. BR RJ MI SPI 666 993 05 f136.

havia invadido a área e os Kadiwéu no fim daquele ano, que resultaram na morte de alguns particulares e ferimentos aos indígenas. Os jornais acusavam o inspetor do SPI, José Fernandes da Cruz, como o principal implicado nos atentados e silenciavam o fato dos conflitos terem se estabelecido no interior da reserva.<sup>604</sup>

No ano seguinte, seria criada uma CPI na Câmara dos Deputados para tratar de denúncias contra o SPI, na qual o caso da invasão das terras dos Kadiwéu foi bastante debatido e parecia, inclusive, ser um dos motivadores da Comissão. O SPI também havia ingressado com a ação declaratória de nulidade dos títulos de propriedade expedidos pelo governo estadual no início de 1963, que havia sido acolhida. Segundo o período *A Noite*, o Juiz Hilton Coelho de Brito Filho havia lançado edital para o cancelamento dos títulos de propriedade emitidos pelo governo estadual sobre a reserva indígena e a operação envolvia uma quantia superior a um bilhão e duzentos milhões de Cruzeiros. O Juízo teria dado 45 dias para o comparecimento dos 230 compradores “envolvidos na operação fraudulenta” e,<sup>605</sup> em abril do mesmo ano, o *Correio do Estado*, editado em Campo Grande, replicava a matéria.<sup>606</sup>

Era provável que uma área tão cobiçada quanto os excelentes campos de pastagem existentes na reserva dos Kadiwéu, descritos como os melhores da região, gerasse indignação regional dos setores interessados em sua exploração. A pecuária se desenvolvia intensamente no Sul do Estado.<sup>607</sup> O ex-governador Fernando Correa da Costa, líder entre os udenistas e pecuaristas do sul, havia derrotado o PSD em 1960, que em coligação com o PTB havia garantido o mandato de Ponce de Arruda nas eleições de 1955 ao governo estadual. Uma teia de disputas políticas entre os poderes legislativo, executivo e judiciário regionais atravessa o futuro das terras do povo Kadiwéu e com certeza as disputas locais não se encerrariam com o pronunciamento paradigmático da Suprema Corte em 1961 e se espalhariam no sistema político.

Em julho de 1963, por exemplo, a Câmara Federal aprovou um requerimento de informações protocolado pelo deputado Edison Garcia (UDN) que, dirigido ao Ministério da Agricultura, questionava a “invasão das terras dos índios Kadiwéu no município de Porto Murtinho”.<sup>608</sup> As informações solicitadas eram motivadas por uma entrevista

---

<sup>604</sup> O Globo. Índios invadem Fazenda para matar e incendiar. Rio de Janeiro, 10/12/1962.

<sup>605</sup> A Noite. Índios Kadiwéu Ganham a luta judiciária das terras. Rio de Janeiro, 30/03/1963.

<sup>606</sup> Correio do Estado. Índios Kadiwéu ganharam a luta judiciária das terras. Campo Grande, 09/04/1963.

<sup>607</sup> MARTINS, 2023, p. 77.

<sup>608</sup> Diário do Congresso Nacional. Requerimento de Informações nº 576, de 1963. DCN, 05/07/1963, p. 4093.

concedida pelo então diretor o SPI, Tenente-Coronel Moacyr Ribeiro Coelho, ao Correio da Manhã dias antes, na qual declarava que o SPI estaria preparando uma operação para a retirada dos invasores da reserva dos Kadiwéu.

O deputado definia uma lista de perguntas, entre elas quais seriam os “invasores”, quem seriam os arrendatários com contratos de arrendamento formalizados, quais os titulados pelo estado que teriam “posse efetiva” na reserva, insinuava denúncias de desvio de verbas pelo SPI na compra e arrendamento de fazendas no interior da reserva indígena e promovia ataques à venda de gado realizadas na gestão do inspetor José Fernandes Cruz, segundo alegava, sem concorrência pública.<sup>609</sup>

De acordo com o deputado, não era a primeira vez que o Coronel Moacyr Ribeiro Coelho, diretor do Serviço, veiculava notícias “falsas, tendenciosas, procurando apresentar-se como um segundo Rondon”, situação que, segundo ele, teria se intensificado no curso dos trabalhos da CPI estabelecida na Casa. No final de junho de 1963 havia sido “estampada” uma entrevista da reportagem do Correio da Manhã ao diretor, com a declaração de que requisitaria “tropas federais” se necessário fosse “para reaver as terras dos índios Kadiwéu em Mato Grosso, indevidamente ocupadas” e que assim que a justiça considerasse “nulos os títulos de propriedade existentes” seria iniciado o processo de expulsão dos invasores da reserva.

O deputado afirmava que a notícia seria “sensacionalista e falsa”, já que todos os que se encontravam estabelecidos na reserva indígena lá estavam “por força de contrato de arrendamento” celebrado com o órgão e acusava a inspetoria do SPI de incentivar os Kadiwéu a “planejar e executar massacres contra vizinhos indefesos”, em referência aos graves conflitos do ano anterior.<sup>610</sup>

Em março de 1963, a “CPI do SPI” havia sido criada na Câmara dos Deputados a partir do requerimento de autoria do mesmo Deputado Edison Garcia (UDN/MT), com o objetivo declarado de apurar irregularidades no arrendamento de terras pelo SPI. A Comissão era claramente conduzida por parlamentares com interesses políticos no caso das terras dos Kadiwéu, a exemplo do próprio Rachid Mamed, então deputado federal pelo PSD. Já na justificativa para a criação da Comissão, proclamava-se o litígio sobre as terras dos Kadiwéu como exemplo de áreas que estariam “arrendadas a diversos criadores” e que produziriam “grande renda ao SPI”, já que existiriam na reserva “umas

---

<sup>609</sup> Diário do Congresso Nacional. Requerimento de Informações nº 576, de 1963. DCN, 05/07/1963, p. 4094.

<sup>610</sup> *Idem.*

50 a 60 mil cabeças de gado vacuum”, embora não existisse “qualquer rubrica da receita” no orçamento da União para acomodar esses rendimentos.<sup>611</sup>

A justificativa também sugeria a existência de um mercado de venda de “posses” na reserva dos Kadiwéu e associava a determinação de retirada dos “invasores” da reserva, mesmo que se fosse preciso convocar o exército, ao interesse na venda das posses existentes, que haviam custado “2, 3 a 4 milhões de Cruzeiros” e tinham “contratos assinados” com o SPI. A CPI, após colher depoimentos de funcionários da inspetoria, da presidente do CNPI e de ex-presidentes do SPI,<sup>612</sup> encaminhou seu relatório final em setembro de 1963, que só viria a ser aprovado em 13 de julho de 1965 pelo então presidente da Casa, deputado Bilac Pinto,<sup>613</sup> e concluía por uma série de irregularidades administrativas dos administradores locais do SPI.

Um dos efeitos da multiplicação dos arrendamentos era a criação de um mercado de terras irregular no interior da Reserva. Desde o início do litígio havia a expectativa na 5ª Inspeção de que um mandado de segurança asseguraria, rapidamente, o direito líquido e certo dos Kadiwéu ao seu território, em função dos atos do Estado de Mato Grosso que concediam, demarcavam e ratificavam a doação daquelas terras. Segundo a posição sustentada no litígio pela 5ª Inspeção, era desses atos que reconheciam a posse dos indígenas que emanaria um direito de propriedade que integraria o “patrimônio indígena” e, em função do regime tutelar estabelecido pela legislação federal, deveria ficar sob a administração do SPI.

Para a compreensão civilista adotada pela Assembleia Legislativa do Mato Grosso, contudo, as terras nunca teriam saído do domínio estadual e os Kadiwéu seriam reconhecidos como usufrutuários da área, com a condição de localização permanente e posse, sob a pena de redução por ato unilateral do Estado, tese endossada pelo Presidente do Tribunal no caso e pelos Ministros Ribeiro da Costa e Pedro Chaves no STF. Já o governador Ponce de Arruda entendia que a área só poderia ser reduzida mediante acordo com o SPI ou nas hipóteses de desapropriação, reconhecendo os atos estaduais como plena concessão.

---

<sup>611</sup> Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar Inquérito sobre o SPI. Caixa 1. Volume 1. Armazém da Memória.

<sup>612</sup> A CPI ouviu José Mongenot e José Fernandes da Cruz, ex inspetores da IR 5, e José Maria da Gama Malcher, então secretário do CNPI, e Heloísa Alberto Torres, sua presidente, além de vários representantes dos pecuaristas, incluindo nomes que tentavam arrendar os campos dos Kadiwéu desde o início da década de 1950.

<sup>613</sup> Arquivo da Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o SPI. Resolução nº 142, de 1965, de 13/07/1965.

A declaração de inconstitucionalidade da lei pelo STF traria consequências jurídicas sobre aos títulos de propriedade adquiridos do Estado por particulares para que fosse legitimada a ocupação das terras dos Kadiwéu. As primeiras arrematações de títulos de propriedade na reserva, ainda em meados dos anos 1940, não haviam logrado êxito no litígio que se arrastou por mais de dez anos.

Independentemente da discussão sobre a corrupção potencial do sistema estabelecido entre os agentes locais, consolidava-se uma situação fática ante a impossibilidade da aquisição da propriedade da área por terceiros após a arguição da inconstitucionalidade da lei pelo tribunal de justiça estadual em 1959. Após a confirmação da inconstitucionalidade da lei em 1961 pelo STF e da nulidade dos títulos emitidos pela justiça estadual em 1963, o mecanismo jurídico encontrado pelos pecuaristas para permanecerem explorando economicamente a reserva passou a ser os contratos de arrendamento celebrados com o SPI. Habilmente, o discurso adotado pelos seus representantes os transformava de proprietários em arrendatários.

Por outro lado, as denúncias de corrupção do sistema pelos funcionários do SPI funcionavam como um véu que buscava encobrir a essência do problema, fundada na tentativa dos pecuaristas de se distanciarem da condição de invasores e se consolidarem como “ocupantes de boa-fé” daquela reserva, chancelados por contratos civis para exploração econômica do território, embora não se falasse da vontade dos indígenas que nele viviam, como demonstram os graves conflitos vivenciados na reserva pelos Kadiwéu durante o ano de 1962.

No final de 1963, os interessados na exploração da reserva se uniram e constituíram a “Associação dos Arrendatários das Terras do Serviço de Proteção aos Índios situadas no município de Porto Murtinho”, com sede em Campo Grande e, desde o início do ano, a atuação política dos arrendatários foi intensa.<sup>614</sup> Em uma reunião da Associação dos Criadores do Sul de Mato Grosso, realizada em janeiro de 1963 sob a presidência do deputado Dolor de Andrade e que contou com a presença do Senador Filinto Muller (PSD) e do Deputado Edison Carneiro (UDN), buscava-se debater a “situação dos pecuaristas, arrendatários de terras pertencentes Serviço de Proteção aos índios Kadiwéus”, referindo-se a “fatos graves” com ataques recentes de indígenas aos “criadores” daquela região.

---

<sup>614</sup> Ofício nº 42/64 do Chefe da IR5 à Associação dos Arrendatários das Terras do SPI, em 26/02/1964. BR RJ MI SPI IR5 297 254 98 fl, que acusava recebimento da circular da associação datada de 20/12/2023, pelo qual comunicava sua fundação e registro no livro de pessoas jurídicas da Comarca de Campo Grande.

Segundo o relato dos “criadores”, o inspetor Fernando Cruz havia realizado uma reunião na sede da Associação dos proprietários de imóveis em 20 de agosto de 1962 para debater a questão dos arrendamentos das terras da reserva, na qual havia se acordado a “continuidade dos arrendamentos”, já que diversos “criadores” teriam contratos com prazos de validade de seis anos. Embora Muller informasse não ter “perfeito conhecimento da causa”, mas ter declarado que se aprofundaria nos fatos, o Deputado Edison Garcia, conhecedor da área, alegava existir um “litígio entre o SPI e os proprietários de terras na gleba denominada Nabileque, em virtude de uma linha divisória, fazendo sentir que o Estado há diversos anos havia expedido títulos dessas terras, parte da antiga gleba do Fomento Argentino” e que, dessa “confusão de limites”, teriam começado a surgir os “primeiros conflitos entre indígenas e criadores”.<sup>615</sup>

Várias informações da ata estavam sublinhadas e foram literalmente transpostas às justificativas para o requerimento apresentado para a criação da “CPI do SPI” de 1963. Embora a questão dos títulos expedidos pelo Estado sobrepostos à reserva na área da antiga concessão da Fomento Argentino já tivesse sido resolvida pelo STF em 1959 no julgamento da ACO nº 61, Edison Garcia sustentava a manutenção do litígio, mas em nada citava a malfadada lei nº 1.077/1958, naquela altura declarada inconstitucional também pelo Supremo. A norma parecia não mais sustentar a permanência dos interessados na área, e o argumento passaria a se centrar no direito de uso e exploração econômica da área pelos “criadores”, reconhecidos por contratos de arrendamento celebrados com o SPI.

A Associação apresentava esclarecimentos sobre a situação ao Ministro da Agricultura e ao Comandante da 9ª Região Militar, pouco antes da aprovação do relatório final da CPI na Câmara.<sup>616</sup> A narrativa capitaneada pelos arrendatários informava que os “criadores” da região do Nabileque haviam recolhido seu gado à reserva em 1955, como contingência imposta pela enchente do rio Paraguai e que haviam conseguido arrendar “partes da gleba indígena” mediante o “pagamento com gado”. No entanto, em 1959, com a repetição do “fenômeno aquático”, havia crescido o número de arrendatários, já que os criadores haviam se desiludido de “trabalhar nas terras do Nabileque”. Assim, haviam se

---

<sup>615</sup> Arquivo da Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o SPI. Ata da Associação dos Criadores do Sul de Mato Grosso, 05/01/1963.

<sup>616</sup> Carta de 18 de abril de 1965, dirigida pela Associação ao Ministro da Agricultura Hugo de Almeida Leme e ofício ao General de Divisão Manoel R. de Carvalho Lisboa, em 7 de abril de 1965. BR RJ MI SPI IR5 297 256 37 f2.

firmado novos contratos com o SPI, na área onde se criava apenas “umas 1200 cabeças de gado vacuum” dos indígenas.

Embora os contratos estabelecidos previssem que ao final dos arrendamentos as benfeitorias fossem repassadas ao domínio do SPI, a associação afirmava que as terras arrendadas seriam “brutas” quando do início de sua exploração por particulares e, como um “sertão verdadeiro”, todas as “benfeitorias” como estradas, pontes, moradas, cercas e rodovias de “penetração” no território haviam sido promovidas pelos arrendatários, que teriam investido “milhões de cruzeiros” para a “criação de seus rebanhos” e retirado a terra dos Kadiwéu da “conceituação de latifúndio”, com nada menos que um rebanho de “100 a 120 mil cabeças de gado bovino” enquadrando-a “no estatuto da terra”.<sup>617</sup> Por isso, os “criadores” não poderiam ser tidos como “invasores das terras dos índios”, como se publicava na imprensa, em uma “lamentável confusão com outras ocorrências”, em torno das “posses conflitantes do Nabileque, com títulos expedidos pelo Estado”, o que esperavam “esclarecer” com os fatos narrados.

Assim, buscava-se transferir a discussão para os investimentos para formação de fazendas na reserva e para o uso voltado à exploração comercial da área. A narrativa não deixava de ser reveladora da busca de um respaldo jurídico que fundamentasse a distinção dos “criadores” da condição de “invasores”. O trânsito da condição jurídica de proprietários à de arrendatários servia, a depender do contexto, para legitimar pelo direito a posse, o uso e a ocupação do território dos Kadiwéu por terceiros e o substrato fático da tensão que então se estabelecia seriam os elevados investimentos dos “criadores” e a sustentação da economia pecuária no sul do estado.

Os arrendatários alegavam possuir direitos reais sobre a reserva mediante contratos, que lhes facultava o usufruto. Ao contrário da posse, que para a doutrina dominante nascia no mundo dos fatos, o usufruto seria figura do direito das coisas e ao usufrutuário, titular de uma das modalidades de direito real, seria permitido usar e colher frutos das coisas, desde que inalterada sua substância.<sup>618</sup> Estabelecida no mundo dos fatos, no entanto, a posse teria o poder de adentrar no mundo jurídico, dando direito aos interditos, a prescrição aquisitiva (usucapião) e, segundo Lafayette Rodrigues, induziria à “presunção de propriedade”.<sup>619</sup>

---

<sup>617</sup> ofício ao General de Divisão Manoel R. de Carvalho Lisboa, em 7 de abril de 1965. BR RJ MI SPI IR5 297 256 37 f5.

<sup>618</sup> MIRANDA, 1954 (Tomo X), p. 36. PEREIRA, 1943, p. 25. MIRANDA, 1954 (Tomo XIX), p. 85.

<sup>619</sup> PEREIRA, 1943, p. 37.

A condição de usufrutuário e de arrendatário, segundo Lafayette Rodrigues, seria externa à posse da coisa ou bem, mas reconheceria ao detentor o direito de apanhar-lhes seus frutos em decorrência de uma alienação por parte do proprietário da coisa.<sup>620</sup> Assim, os contratos de arrendamento celebrados pelo SPI constituiriam como usufrutuários das terras dos Kadiwéu os “criadores” da região. Embora celebrados em nome dos indígenas, eles não participariam das decisões e, tampouco, seriam considerados titulares dos direitos de propriedade da área.

Por outro lado, com relação às terras de silvícolas, a doutrina civilista anotava que a constituição de 1946 havia atribuído uma segurança adicional a essas áreas. A posse indígena, assim, seria um fato jurídico em si, porque revestida *ius possidendi*, como argumentavam os advogados do SPI.<sup>621</sup> Segundo Pontes de Miranda, no entanto, não se havia chamado “de propriedade tal situação, para não se alargar ou deformar o direito de propriedade”, já que os “silvícolas” não teriam a faculdade de dispor desses bens, e, conseqüentemente, qualquer reconhecimento da propriedade só poderia existir desde que o silvícola fosse considerado incorporado à “sociedade civilizada”, condição que permitiria que sua posse fosse registrada como propriedade, mediante sentença declaratória.<sup>622</sup>

Nesse desenho institucional, segundo Pontes de Miranda, seria função do Estado “garantir a posse dos silvícolas, evitando invasões por civilizados, mas somente a transformação dessas áreas em propriedade individual poderia inserir no sistema imobiliário brasileiro a propriedade dos indígenas:

e conservar e fazer respeitar a organização interna das coletividades, independência, hábitos, línguas, instituições, não podendo intervir para os alterar, salvo se o exigir « moral ou se há prejuízo para os silvícolas ou terceiros.

O Estado demarca as terras dos silvícolas, respeitadas as posses, incentiva a construção de casas e promove a evolução da propriedade coletiva para a propriedade individual, à medida que se afrouxam os laços grupais, hórdicos, tribais ou nacionais dos silvícolas. [...]

Somente a transformação de tal posse, que é, de regra, posse pelo chefe do grupo social, em propriedade individual pode inserir no sistema imobiliário brasileiro a propriedade dos silvícolas, com toda a sua estrutura.<sup>623</sup>

Assim, justificava-se a não inscrição das terras ocupadas por indígenas nos registros de imóveis até que estas pudessem constituir propriedades privadas individuais.

<sup>620</sup> PEREIRA, 1943, p. 213.

<sup>621</sup> PAULA, 1945.

<sup>622</sup> MIRANDA, 1954 (Tomo 12), p. 698.

<sup>623</sup> MIRANDA, Pontes. Tratado de Direito Privado, Tomo 12, p. 699-701.

As terras dos indígenas permaneceriam em uma situação de fronteira no mundo civil: não seriam nem uma propriedade e nem uma posse no sentido comum. Tampouco poderiam ser registradas em cartório. No mundo dos fatos, também se encontravam nas fronteiras de exploração que se aceleravam naquela. A insuficiência dos instrumentos e entendimentos jurídicos historicamente possibilitava seu esbulho e apropriação privada.

O entendimento da doutrina, embora reconhecesse uma “propriedade externa” dos indígenas fundada em sua cultura, não admitia a integração dessa propriedade ao sistema jurídico e civil até que os indígenas, considerados sujeitos transitórios, fossem civilizados e pudessem participar da comunidade civil e política. Todas essas ideias permeavam o silêncio e o confusão sobre a dominialidade dessas áreas e a possibilidade de serem atribuídas ao domínio dos estados enquanto terras devolutas. O regime de exceção, criado para atribuir proteção, parecia liberar suas terras para o mercado privado.

Por outro lado, os contratos celebrados com o SPI pelos “criadores” se fundavam na possibilidade de administração dos bens do “patrimônio indígena” por seu tutor, o órgão indigenista oficial, que arrogava a si a representação e administração do “patrimônio” fundiário dos indígenas. Nesse sentido, seria complexa a situação dominial dessas áreas e, conseqüentemente, as competências do SPI para celebração de tais contratos, que permaneceriam em uma zona opaca. Embora inexistisse consenso doutrinário, ante às primeiras sinalizações dos tribunais superiores sobre o tema, os arrendatários que terras dos Kadiwéu buscavam um arranjo jurídico para a consolidação, de fato, da exploração comercial da reserva: o reconhecimento do domínio da área ao SPI e a condição de usufrutuários dos “criadores”, como se autodenominavam os pecuaristas do sul do Mato Grosso. Resta saber, na continuidade dos litígios e nas sucessivas reformas institucionais sobre o tema no período, como essas categorias seriam acomodadas em definitivo e sob quais conseqüências jurídicas.

#### **4.4. Posse, domínio e usufruto das terras ocupadas por indígenas: o STF entre as reformas institucionais de 1967 e 1969.**

Em 1969 o Plenário do STF reafirmou o voto do Ministro Victor Nunes Leal e a arguição da inconstitucionalidade da Lei nº 1.077/1958 na apelação referente à ação popular movida pelo desembargador Ernani Lins da Cunha, que já mencionava a nulidade

de eventuais títulos que foram expedidos pelo governador do estado desde 1958, mesmo após ter vetado a iniciativa legislativa.<sup>624</sup>

A partir de intervenção da União a ação havia sido distribuída também à relatoria do Ministro Ribeiro da Costa que, em novembro do mesmo ano, após manifestação da Procuradoria-Geral da República e do governador do Estado, se declarou impedido, o que motivou a redistribuição dos autos ao Ministro Evandro Lins e Silva. Sem movimentação desde setembro de 1964, quando estava concluso ao relator, o curso do processo foi retomado apenas em fevereiro de 1969 e redistribuído ao Ministro Amaral Santos, após aposentadoria compulsória de Lins e Silva e Victor Nunes Leal pelo regime militar em decorrência do Ato Institucional nº 5.

A polêmica do tema, a ruptura institucional, a completa instabilidade política e autoritarismo nos quais o país havia mergulhado poderiam justificar a falta de um posicionamento da Corte, que já havia se manifestado pela inconstitucionalidade da lei estadual em 1961. Em 1969, após diversas reformas institucionais promovidas pelo regime militar, o Ministro Amaral Santos confirmou o entendimento paradigmático do Ministro Victor Nunes Leal no julgamento do Recurso Extraordinário originado no mandado de segurança proposto pela 5ª Inspeção do SPI.

Naquele momento, o próprio regime já havia se encarregado de estabelecer uma nova moldura constitucional para a questão, mas a afirmação do tribunal não deixaria de ser relevante, considerando a aposentadoria compulsória de Victor Nunes Leal pela ditadura militar no início daquele ano.<sup>625</sup>

Segundo o relato do Ministro Amaral Santos, a ação se insurgia contra decreto e lei estaduais que haviam “violado usufruto imemorial” sobre as terras de que seriam “titulares” os índios Kadiwéu. A ação havia sido julgada improcedente pela 1ª Vara da Fazenda Pública de Cuiabá e o autor, o desembargador Cunha, havia apelado e o Ministério Público apresentado parecer pelo provimento do recurso. Com o recurso necessário ao então Tribunal Federal de Recursos, responsável por julgar em grau de apelação as causas que envolviam a União e fazenda pública, aquele tribunal havia se declarado incompetente e remetido os autos ao STF, ao considerar que a litigância

---

<sup>624</sup> Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Apelação 9620, 27/03/1969. Publicação DJ: 27/06/1969

<sup>625</sup> Victor Nunes Leal foi aposentado compulsoriamente por ato administrativo do Conselho de Segurança Nacional em 16 de janeiro de 1969, junto aos ministros Hermes Lima e Evandro Lins e Silva, que haviam sido nomeados à Corte por João Goulart. A possibilidade de aposentadoria compulsória de magistrados havia sido reaberta com a edição do Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968.

apresentaria conflito federativo entre o Estado do Mato Grosso e a União em razão da intervenção do SPI no feito.

A Procuradoria Geral da República considerava nulos os títulos emitidos pelo estado, já que as terras reservadas pertenceriam ao domínio da União Federal, segundo os “termos precisos do art. 10, do Decreto nº 5.484/1928, e os atos do estado, assim, seriam lesivos ao patrimônio da União.<sup>626</sup> A argumentação justificava o domínio da União sobre a área em função do antigo decreto, que determinava que as terras dos índios seriam repassadas ao domínio e administração do Ministério da Agricultura pelos estados.

O Ministro Amaral Santos em seu voto suscitava a questão preliminar sobre a competência da Corte para receber a apelação e entendia que a ação, pelo objeto, deveria ter sido ajuizada originariamente no tribunal e, como consequência, caberia sua nulidade. No entanto, declarar essa medida seria desperdiçar as “energias processuais desenvolvidas” e um amplo contraditório, no qual as partes haviam tido “campo largo para defender seus direitos”, além da matéria a ser decidida ser de “suma relevância”. Assim, propunha o aproveitamento dos autos e apreciação da apelação como ação originária na Corte.

Em seu voto o ministro compreendia como “inatacável” o decreto estadual nº 54/1931, mas defendia a inconstitucionalidade da Lei 1.077/1958. Segundo lembrava, a própria contestação da Assembleia acostada aos autos reconhecia que a edição da norma havia “acrescido” ao patrimônio estadual “mais de 300.000 hectares de terras” e uma renda pública superior a 100 milhões de cruzeiros.<sup>627</sup> De acordo com as constituições em vigor desde 1934, conforme argumentava, não poderia o Estado de Mato Grosso dispor da reserva dos Kadiwéu e reduzi-la em “flagrante inconstitucionalidade”, e citava que o preceito constitucional havia sido mantido de modo explícito na recém aprovada Constituição de 1967.

A decisão foi unânime em reafirmar a inconstitucionalidade da lei estadual. O Ministro Thompson Flores alegava ser importante aquele “passo decisivo” para o fim das “imoralidades administrativas” que os autos refletiriam. Já o Ministro Themístocles Cavalcanti<sup>628</sup> ressaltava a patente inconstitucionalidade no caso, já que a norma não seria

---

<sup>626</sup> Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Apelação 9620, 27/03/1969. Publicação DJ: 27/06/1969

<sup>627</sup> *Idem.*

<sup>628</sup> Themístocles Cavalcanti foi nomeado ministro do STF em 1967 pelo Presidente Costa e Silva e se aposentou em 1969, quando completara 70 anos. Foi Procurador-Geral da República entre 1946 e 1947, no governo Dutra e membro da comissão que redigiu o anteprojeto da Constituição de 1967. Era sócio da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, do Instituto Ibero-Americano de Direito Internacional e da International Law Association e professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

“instrumento hábil para transferir ao domínio do Estado os bens pertencentes “aos índios e à União” e afirmava que o Decreto-Lei nº 9.760/1946, que dispunha sobre os bens da União, já “considerava pertencerem à União os terrenos pertencentes aos índios ou colônias militares”,<sup>629</sup> embora o art. 1º, alínea h do decreto-lei mencionasse apenas os extintos aldeamentos, que ainda no fim do Império, em 1887, haviam sido passados ao domínio das províncias e municípios.

No julgamento do recurso extraordinário havia se firmado o entendimento de que as terras ocupadas por indígenas, cuja posse era assegurada pela constituição de 1946, não seriam disponíveis para atos de disposição pelos estados e deveriam ser administradas pelo SPI, embora não houvesse um claro posicionamento da categoria dominial dessas áreas entre os bens da União. A decisão na apelação deixava sem sombra de dúvidas esse entendimento levantado na petição elaborada pelo desembargador Ernani Lins da Cunha em 1958 e declarava o domínio da União sobre a área, a par da inconstitucionalidade da lei.

Em tese, a decisão permitiria acomodar a situação gerada com o arrendamento da área aos “criadores” do sul do Mato Grosso, já que o reconhecimento do domínio do SPI e União sobre a área estabeleceria as condições jurídicas necessárias à celebração dos contratos de arrendamento firmados pelo serviço e a continuidade o uso e fruição dos bens pelos particulares. Por outro lado, a questão parecia por fim à possibilidade de os estados disporem unilateralmente dessas terras, aplicando uma resolutividade dominial às terras ocupadas por indígenas, é necessário ressaltar, diversa de parte da doutrina civilista sobre o tema e que rechaçava a possibilidade de uma propriedade coletiva reconhecida a esses sujeitos. Essa “inovação” não se tratava de uma acomodação jurídica definida na Corte, mas por ela aplicada. A Constituição de 1967, aprovada pelo regime militar, introduziria em definitivo o regime jurídico para as terras ocupadas por indígenas no direito constitucional brasileiro.

#### **4.4.1. Reformas institucionais na ditadura militar**

Os povos indígenas foram vítimas de graves violações de seus direitos humanos entre 1946 e 1988. O Relatório da Comissão Nacional da Verdade estimou, em

---

Cf: <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=105>, acesso em 05/03/2020 e RECONDO, 2018, p. 205. Para uma análise sobre a trajetória do jurista Themístocles Cavalcanti e suas conexões com a ideia de Estado interventor, ver: MESURINI (2016).

<sup>629</sup> Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Apelação 9620, 27/03/1969. Publicação DJ: 27/06/1969.

levantamento parcial, ao menos 8.350 indígenas mortos apenas durante a ditadura militar, por ação ou omissão estatal. Embora no período, paradoxalmente, tenha se aprovado uma legislação que ampliava o escopo protetivo a essas populações e o discurso estatal proclamasse uma transformação na política indigenista pelo regime, com medidas como a extinção do SPI em meio a escândalos de corrupção e a criação da Fundação Nacional do Índio, em 1967, o momento foi marcado pela ampliação da violação de direitos das comunidades indígenas.

O órgão indigenista recém criado logo foi militarizado, se tornando um instrumento de violações de direitos humanos em nome da integração dos povos indígenas na sociedade brasileira, sobretudo a partir da ampliação da política desenvolvimentista rumo à Amazônia. Entre a construção de rodovias de integração do país, hidrelétricas, projetos de infraestrutura e de colonização, a ditadura marcou um período sem precedentes na ofensiva contra povos indígenas e seus territórios.

O arcabouço legislativo criado pela ditadura militar para se relacionar com os povos indígenas deve ser observado em seu horizonte ideológico, enquanto imposição de um regime jurídico aos indígenas brasileiros.<sup>630</sup> O fator decisivo para as mudanças institucionais e legais promovidas pela ditadura quanto ao tema foi a preocupação do regime com sua imagem no exterior, já bastante afetada por denúncias de violações de direitos humanos perante a comunidade internacional com a divulgação de massacres de indígenas, o que levou o governo a enfrentar, desde ao menos 1967, uma campanha no exterior de acusações de omissão e comprometimento com práticas etnocidas.<sup>631</sup>

Dessa forma, a extinção do SPI em 1967, a criação da Funai, as mudanças introduzidas no texto da nova constituição do país sobre o tema no mesmo ano e o projeto de estatuto para as populações indígenas encomendado a Themístocles Cavalcanti pelo Ministério do Interior em 1970 podem ser lidos, sob o prisma político, como uma tentativa de se afastar da imagem negativa e calar protestos externos com a sinalização de uma preocupação com direitos indígenas e com o alinhamento com convenções internacionais. Segundo Pacheco de Oliveira, edições de luxo do estatuto do índio “com traduções em inglês e francês foram distribuídas dentro e fora do país”, embora até o final dos anos 1980 a lei não tivesse sido traduzida para nenhuma língua indígena.<sup>632</sup>

---

<sup>630</sup> OLIVEIRA, 1985, p. 19.

<sup>631</sup> OLIVEIRA, 1985, p. 20.

<sup>632</sup> OLIVEIRA, 1985, p. 20.

A Mensagem nº 351 de 1970, encaminhada ao Congresso pelo Presidente Médici com o projeto de Estatuto do Índio elaborado por Themístocles Cavalcanti, em momento de pleno aprofundamento do regime ditatorial, explicita essa relação. O projeto de lei, que combinava a intenção de preservação das culturas e costumes indígenas à integração à comunhão nacional, declarava-se como inspirado na Convenção nº 107 da OIT, de 1957, que dispunha sobre a proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes e havia sido ratificada no Brasil pelo Decreto nº 58.824, de 14 de julho de 1966. Esse conjunto de iniciativas representava uma tentativa do Brasil de alinhar seus mecanismos de proteção aos povos indígenas ao direito internacional e procurava transmitir a impressão de um quadro de aparente estabilidade democrática.<sup>633</sup>

Como afirmava Themístocles Cavalcanti, o projeto do estatuto obedecera a “um estudo prévio de nossa legislação e do direito comparado, notadamente o norte-americano”, além da realização de numerosas entrevistas com “pessoas vinculadas ao serviço de índios e especialistas no assunto”. O jurista indicava que, na redação do projeto, os povos indígenas haviam sido considerados como “criaturas humanas” e que apesar de não propor medidas discriminatórias, “admitia a necessidade de um tratamento especial, dadas as dificuldades de sua comunicação com o meio mais poderoso que os envolve”. Cavalcanti ainda destacava que o objetivo era direcionar apenas aspectos jurídicos, mas não definir a política indigenista e, com relação às terras, o critério para “fixação do índio ao solo” seria o “da posse da terra, não nos termos da legislação civil, mas de acordo com seus usos e costumes”.<sup>634</sup>

A elaboração do estatuto por juristas só foi possível em razão do acúmulo de conceitos técnicos e legais delineados pela legislação e jurisprudência consolidada no período anterior. No entanto, ao longo da ditadura militar, foi ponto pacífico entre indigenistas e antropólogos que a legislação não era aplicada como deveria.<sup>635</sup> Sob o manto de uma legislação protetiva buscava-se silenciar a ampliação das violações de direitos humanos pelo regime e verdadeiros massacres promovidos sobre populações indígenas com as grandes obras de infraestrutura conduzidas pelo governo.

Para a historiadora Heloísa Starling, três silêncios organizam a memória do Brasil sobre os anos da ditadura militar e se encontra entre eles o silêncio sobre as práticas

---

<sup>633</sup> NEUENSCHWANDER, 2015, p. 1156.

<sup>634</sup> BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, outubro de 1970, pág. 5197.

<sup>635</sup> OLIVEIRA, 1985, p. 21.

de violência cometidas pelo Estado contra povos indígenas. Apenas em 2013, durante os trabalhos da Comissão Nacional da Verdade, foi localizado um extenso relatório com mais de 8 mil páginas, entre anexos com cópias de documentos e depoimentos recolhidos por todo o país, resultado de uma investigação administrativa que acabou por justificar a extinção do SPI. Trata-se do Relatório Figueiredo, desaparecido por 44 anos e para o qual a informação oficial era de que teria sido destruído em um grande incêndio ocorrido na sede do órgão indigenista pouco antes de sua extinção.

As investigações compiladas no relatório foram iniciadas em 1967 por uma comissão designada pelas portarias nº 154/67 e 239/67 do Ministério do Interior e conduzidas pelo procurador Jader Figueiredo. Vários servidores do SPI foram indiciados, incluindo-se entre eles Erico Sampaio, Inspetor da IR-5, a qual ficava jurisdicionada a então reserva indígena Kadiwéu. A Comissão era destinada a apurar irregularidades no SPI após a CPI instaurada na Câmara dos Deputados em 1962 ter remetido seu relatório final ao governo indicando uma série de irregularidades no órgão.<sup>636</sup>

Para Jader Figueiredo, constatou-se que os escândalos apontados pela CPI se referiam a um lapso temporal curto (apenas os anos de 1962 e 1963) e à jurisdição das 5ª, 6ª e 1ª Inspeções, com relação aos estados de Mato Grosso e Amazonas. Trata-se exatamente das denúncias que vieram na avalanche provocada pelo caso dos Kadiwéu, que havia ganhado notabilidade em sua apreciação pelo Supremo Tribunal Federal em 1961. Figueiredo afirmava que as investigações desenvolvidas no âmbito do legislativo constataram a "geral corrupção e anarquia total que imperava no SPI através dos tempos". Segundo o Procurador, a gama inteira de crimes e violações a direitos que ali eram praticados feria as normas do Estatuto dos servidores, do Código Penal e do Código Civil.

A Comissão de Inquérito, interna ao Ministério do Interior, começou a produzir prova testemunhal e documental a partir de 3 de novembro de 1967, com visitas à sede do SPI e ao conjunto das 5 inspeções, percorrendo grande parte do território nacional. O procurador afirmava que o SPI impôs um regime de verdadeira escravidão e negou "um mínimo de condições de vida compatível com a dignidade da pessoa humana", sendo espantoso que na estrutura administrativa do país existisse "repartição que haja descido a tão baixos padrões de decência".<sup>637</sup> Para ele, era "espantoso" que existissem "funcionários públicos cuja bestialidade tenha atingido tais requintes de perversidade" pois "venderam-

---

<sup>636</sup> Museu Nacional dos Povos Indígenas. *Relatório Figueiredo*. BR RJMI RELFIG-V1.

<sup>637</sup> Museu Nacional dos Povos Indígenas. *Relatório Figueiredo*. BR RJMI RELFIG-V1.

se crianças indefesas para servir os instintos de indivíduos desumanos. Torturas contra crianças e adultos, em monstruosos e lentos suplícios, a título de ministrar justiça".<sup>638</sup>

Nos autos do Relatório Figueiredo, além dos documentos reunidos na investigação constam ideias que o procurador defendia que fossem aplicadas para o tratamento dos povos indígenas no futuro. Embora o Relatório tenha ficado conhecido como uma documentação-denúncia das violações de direitos humanos perpetradas por agentes do Estado contra indígenas, as ideias defendidas pelo procurador são reveladoras do horizonte ideológico da política de integração conduzida no período da ditadura militar.

Salta aos olhos a aspiração agropastoril do projeto defendido por Figueiredo sobre o trato do Estado brasileiro com povos indígenas, pautado na aculturação para o encaminhamento das atividades rurais, como colocava o exemplo do Posto Indígena Paulino de Almeida (Ligeiro), onde os indígenas gozariam de um "apreciável status socioeconômico-cultural". Segundo o procurador, "O patrimônio indígena é fabuloso. As suas rendas alcançariam milhões de cruzeiros novos se bem administrados. Não requereria um centavo sequer de ajuda governamental e o índio viveria rico e saudável nos seus vastos domínios", ideias ainda hoje recuperadas quando o assunto é o aproveitamento econômico das terras indígenas.<sup>639</sup>

Essa linha de raciocínio mostrava-se divergente da propaganda pelo STF no julgamento do RE 44.585 em 1961. Ao invés de compreender os povos indígenas enquanto sujeitos que devem ser respeitados em suas práticas e relações que estabeleciam com a terra, trazia o argumento que seria o condão da política integracionista da ditadura militar. Para Figueiredo,

seria óbvio que a aculturação dessas tribos, o encaminhamento de seus membros para a atividade rural, mesmo agro-pastoril-complementar, traria abundantes frutos. E tanto isso é verdade que assim acontece no Posto Indígena Paulino de Almeida, no Rio Grande do Sul, chefiado pelo Inspetor de Índios João Lopes Veloso.<sup>640</sup>

As violações de direitos humanos no período estavam vinculadas ao próprio horizonte ideológico propagado pelo regime. O poder político e econômico e as dinâmicas de contato interétnico favoreceram uma lógica de desumanização dos indígenas, que legitimava uma prática predadora sobre esses coletivos e seus

<sup>638</sup> Museu Nacional dos Povos Indígenas. *Relatório Figueiredo*. BR RJMI RELFIG-V1.

<sup>639</sup> Museu Nacional dos Povos Indígenas. *Relatório Figueiredo*. BR RJMI RELFIG-V1.

<sup>640</sup> Museu Nacional dos Povos Indígenas. *Relatório Figueiredo*. BR RJMI RELFIG-V1.

territórios.<sup>641</sup> Não seria diferente, já que o golpe e a ditadura estabelecidos pelos militares foram apoiados por setores da sociedade civil, entre eles parte do empresariado, tendo como consequência a reorganização do Estado a partir das necessidades de grandes empreendimentos industriais e financeiros e dos grupos empresariais associados aos interesses multinacionais, a exemplo dos setores extrativistas.<sup>642</sup>

Dessa forma, o golpe de 1964, além de transformações no direito, promoveu uma nova dinâmica econômica no país, com o planejamento de grandes obras de infraestrutura e projetos de colonização, em especial na Amazônia, na esteira de uma doutrina do desenvolvimento nacional que colocava os povos indígenas na posição de obstáculos ao desenvolvimento nacional.<sup>643</sup> Segundo Lacerda, para os militares a promoção ao desenvolvimento representava abrir estradas para integração do país e o escoamento de riquezas, além de iniciativas de exploração mineral e projetos de colonização estabelecidos em territórios ocupados por indígenas, concebidos como vazios demográficos. Nesse sentido, destacam-se o Plano de Integração Nacional (PIN) e o Projeto RADAM que, voltado à análise do solo, culminaria nas tentativas de regulação da exploração mineral sobre terras indígenas no início dos anos 1980.<sup>644</sup>

Entre os grandes projetos do regime militar destaca-se a construção das rodovias como a Transamazônica (BR 230) e a Cuiabá-Santarém (BR-163), que geraram enorme depopulação a diversos povos indígenas durante a década de 1970. A abertura de estradas nessas regiões era condição para medidas ainda mais impactantes, com o estabelecimento de projetos de assentamento dirigidos sobrepostos aos territórios ocupados por indígenas e a expansão da produção agropecuária rumo à Amazônia, com o incremento da especulação imobiliária e da grilagem de terras.<sup>645</sup> O próprio Estatuto do Índio (Lei nº 6001/1973) previa a possibilidade de intervenção da União nos territórios ocupados por indígenas para a realização de obras de interesse do desenvolvimento nacional, o que ampliava sobremaneira o poder dos militares na condução desses empreendimentos.

Nesse sentido, o Relatório da Comissão Nacional da Verdade demonstra duas tendências dos governos militares sobre as políticas dirigidas a povos indígenas. Em um primeiro momento, que vai até 1968, com a promulgação do AI-5, a União estabeleceu condições propícias ao esbulho das terras indígenas por omissão, principalmente

---

<sup>641</sup> TRINIDAD, 2018.

<sup>642</sup> DREIFUSS, 1981.

<sup>643</sup> CABRAL e MORAIS, 2020, p. 112.

<sup>644</sup> LACERDA, 2008, p. 25-27.

<sup>645</sup> OLIVEIRA, 2016.

“acobertando o poder local, interesses privados e deixando de fiscalizar a corrupção em seus quadros”.<sup>646</sup> Já num segundo período “o protagonismo da União nas graves violações de direitos dos índios fica patente, sem que omissões letais, particularmente na área de saúde e no controle da corrupção, deixem de existir”.<sup>647</sup> Segundo o Relatório, na esteira do Plano de Integração Nacional, grandes interesses privados foram “favorecidos diretamente pela União, atropelando os índios”.<sup>648</sup>

Dessa forma, as transformações legais promovidas pela ditadura militar sobre os direitos indígenas devem ser lidas em seu contexto político e horizonte ideológico, em especial considerando a centralidade assumida pela União quanto ao domínio das terras indígenas e seu atravessamento pelas ideias de interesse, segurança e desenvolvimento nacionais.

Como argumenta Cristiano Paixão, uma das características mais evidentes do regime militar brasileiro foi sua “capacidade de transformar atos de força em figuras do direito”, como se pode notar pela existência dos atos institucionais com “elaboradas exposições de motivos”, da promulgação de emendas constitucionais, da manutenção do legislativo e judiciário, mesmo que mediante expurgos, punições e cassações, e da aprovação de leis e o aconselhamento com juristas experientes, o que revela uma capacidade de articulação da “forma do direito” pelo regime, ao manipular vários tipos de normas jurídicas, articulando-se entre regra e exceção.<sup>649</sup>

O primeiro Ato Institucional baixado pelo regime logo após o golpe de Estado manteve a Constituição de 1946, mas acrescida das alterações trazidas pelo próprio ato que, externo às apreciações legislativa ou judicial, concedia ao Poder Executivo a iniciativa de propor emendas à constituição, possibilidade que seria exercida ao longo de todo o regime. Paixão sintetiza o cenário institucional estabelecido da seguinte forma:

- a- O ordenamento jurídico do novo regime terá como principal característica uma ambiguidade: trata-se de uma combinação entre as normas constitucionais preexistentes com as modificações trazidas pelo Ato Institucional;
- b- O Poder Executivo terá protagonismo no processo legislativo, tanto nas normas constitucionais futuras (pela previsão da iniciativa de propor emendas) quanto a capacidade autoatribuída de editar regras unilaterais de alcance constitucional.<sup>650</sup>

---

<sup>646</sup> RELATÓRIO CNV, 2014, p. 204.

<sup>647</sup> RELATÓRIO CNV, 2014, p. 204.

<sup>648</sup> RELATÓRIO CNV, 2014, p. 205.

<sup>649</sup> PAIXÃO, 2020, p. 229.

<sup>650</sup> PAIXÃO, 2020, p. 231.

Entre 1964 e 1966 essa engenharia jurídica foi responsável pela edição de 3 atos institucionais e pela promulgação de 15 emendas constitucionais.<sup>651</sup> No final de 1966, o Ato Institucional nº 4 convocava o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente entre 12 de dezembro de 1966 e 24 de janeiro de 1967 para a discussão e votação do projeto de constituição apresentado pelo Presidente da República e traçava o rito a ser seguido nas casas legislativas, nas quais tinha ampla maioria após expurgos e cassações. O novo texto constitucional promoveria a ratificação de todos os atos institucionais e sua exclusão da apreciação judicial.<sup>652</sup> De acordo com Cristiano Paixão, eram mantidos dois tipos de norma, os atos institucionais e as regras propriamente constitucionais, como as emendas aprovadas pelo regime, que possibilitariam a alteração da constituição.

Quando aprovada a nova constituição, em 1967, a ditadura militar já havia construído uma arquitetura institucional que propiciava o controle do direito pelo regime.<sup>653</sup> Dessa forma, seria um equívoco tratar o Congresso convocado em 1967 como uma Assembleia Nacional Constituinte. O golpe militar de 1964, que promoveu uma arquitetura institucional própria combinando regra e exceção havia promovido uma série de cassações a partir do AI-2 e tinha-se um congresso tutelado e artificial. Por outro lado, a alteração do rito de reforma e emenda da constituição fazia com que o regime tivesse plenos poderes com relação ao legislativo, de modo algum considerado independente.

Dois meses antes de convocar o Congresso Nacional para apreciação do texto da nova constituição, Castello Branco havia colocado as duas casas em recesso. Segundo o *Jornal do Brasil*, o presidente da Câmara, Adauto Cardoso, havia se recusado a aceitar a cassação de seus deputados federais e o regime, então, enviou um coronel para “fechar o Legislativo”.<sup>654</sup> Longe de consagrar o Estado democrático de direito, o texto-base das discussões, produzido por uma comissão de juristas constituída pelo regime com a edição do Decreto nº 58.198, de 18/04/1966, cuja tarefa seria uniformizar os textos constitucionais e institucionais, mantinha a estrutura dos atos institucionais. Os objetivos da Comissão já nos davam dimensões de seus limites:

- a) rever as emendas constitucionais e os dispositivos de caráter permanente dos Atos Institucionais, coordená-los e inseri-los no texto da Constituição Federal;

---

<sup>651</sup> PAIXÃO, 2020, p. 234.

<sup>652</sup> PAIXÃO, 2020 e PAIXÃO e BARBOSA, 2008.

<sup>653</sup> Sobre o tema, ver: PEREIRA, 2005; PAIXÃO e BARBOSA, 2008; BARBOSA, 2009; PAIXÃO, 2020; FICO, 2021 e PAIXÃO e CARVALHO, 2022.

<sup>654</sup> FICO, 2021, p. 22.

- b) excluir do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os preceitos de vigência já esgotada, incluindo os dos Atos Institucionais da mesma natureza, com as alterações adequadas; e
- c) sugerir emendas à Constituição que, imprimindo ao seu contexto unidade e harmonia, contribuam para a evolução do processo democrático brasileiro e garantam, na vida pública, regime de austeridade e responsabilidade.<sup>655</sup>

A comissão foi composta por juristas experientes, como Levi Carneiro, Orosimbo Nonato, Miguel Seabra Fagundes e Themístocles Cavalcanti, que deveriam encaminhar o resultado dos trabalhos juntamente com uma exposição de motivos, direcionada ao Congresso Nacional. No que se refere às terras dos indígenas, Carneiro tinha sido responsável por consolidar o texto da composição inaugural estabelecida pela Constituição de 1934 sobre o tema, e Cavalcanti havia participado das discussões da Comissão do Itamaraty, quando propunha o reconhecimento de um “direito de propriedade” aos indígenas.

Como nos lembra Leonardo Barbosa, a comissão não havia sido convocada para redigir um anteprojeto de constituição, embora tenha assim ficado conhecida. Tratava-se, muito mais, de uma “arrumação de textos normativos recém promulgados” e a saída de Seabra Fagundes logo após o início dos trabalhos se devia exatamente a essa “imprecisão” e do fato de, em seu entendimento, o Congresso Nacional não dispor naquele momento de poder constituinte que lhe permitisse substituir a Constituição, mas apenas emendá-la.<sup>656</sup> O resultado dos trabalhos da comissão foi encaminhado a Castello em agosto de 1966, mas o texto não o impressionou, devido ao “apego às fórmulas já contidas nas Constituição de 1934 e 1946”.<sup>657</sup> Insatisfeito, Castello encaminhou o projeto para o Ministro da Justiça recém nomeado, Carlos Medeiros Silva, responsável por redigir nova fórmula.

#### **4.4.1.1. Os debates no CNPI sobre o projeto de Constituição**

As atas das reuniões do CNPI no final de 1966 informavam que a presidente Heloísa Alberto Torres mantinha entendimentos com um dos membros da comissão encarregada por Castello Branco para redigir o texto da nova constituição e que havia nascido a ideia de “melhorar” a redação dos artigos que tratavam de “interesses indígenas”. Os conselheiros debatiam uma proposta elaborada pela presidente, mas só

---

<sup>655</sup> BRASIL. Decreto nº 58.198, de 18/04/1966, institui a Comissão Especial de Juristas.

<sup>656</sup> BARBOSA, 2012, p. 101.

<sup>657</sup> BARBOSA, 2012, p. 102.

havia chegado a um consenso sobre a manutenção de um dispositivo que mantinha a competência da União para legislar sobre a “incorporação dos silvícolas à sociedade nacional” e decidiam, então, solicitar ao Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura, Benjamim de Campos, sugestões a respeito.<sup>658</sup>

Após se orientar com Campos, Heloísa havia chegado a uma nova proposta. O conselheiro David Azambuja, representante do Serviço Florestal Brasileiro, sugeria que o texto fosse alterado para substituir os termos “onde se acham localizados” pelos termos “que habitam”, sugestão que foi aprovada pelos demais conselheiros ao debaterem os “problemas relacionados com as terras indígenas e o conceito atual de parque e território indígenas”.<sup>659</sup> As atas do período, diferente das elaboradas pelo Conselho no final dos anos 1940 e início dos anos 1950, eram bastante sucintas sobre o teor das discussões entre os conselheiros. Naquele momento, a composição do conselho já havia sido bastante modificada com a saída de Darcy Ribeiro, em razão do seu exílio após o golpe de 1964, por conta das perseguições políticas e expurgos promovidos pelo regime, e Gama Malcher, que se retirou do conselho a pedido em 1965.

A proposta de redação para o novo dispositivo constitucional foi aprovada por uma Resolução do plenário do CNPI e era justificada pela forma como se achava “redigido” o art. 216 da Constituição, que segundo os conselheiros, não impedia que o “silvícola” viesse sendo “progressivamente espoliado de suas terras e dos recursos e utilidades nelas existentes”, que deveriam se reverter em benefícios dos indígenas, na condição de seu “ocupante e beneficiário exclusivo”, o que justificaria uma “reformulação do citado dispositivo constitucional” de forma a “assegurar, não somente a posse dessas terras, como também, e principalmente, o usufruto exclusivo dos recursos e utilidades nelas existentes, como imperativo de subsistência e sobrevivência do índio”.<sup>660</sup> A proposta elaborada pelo CNPI atribuía ênfase, pois, na posse permanente das terras, na inalienabilidade e na conceituação de um usufruto orientado à sobrevivência dos coletivos indígenas. Na mesma reunião, foi discutida uma carta do capitão da aldeia Kadiwéu no Posto Indígena Alves de Barros com “pedido de ajuda ao CNPI” sobre conflitos com posseiros em suas terras.

Além disso, a resolução considerava a necessidade de “serem declarados nulos e sem qualquer validade jurídica”, os “contratos e demais atos” que implicassem

---

<sup>658</sup> CNPI. Ata da 17ª Sessão Plenária. 14/09/1966. BR RJMI CNPI 333 082 26.

<sup>659</sup> CNPI. Ata da 18ª Sessão Plenária. 28/09/1966. BR RJMI CNPI 333 082 27.

<sup>660</sup> CNPI. Resolução nº 7/1966. BR RJMI CNPI 333 082 90.

“espoliação ou turbação” da posse indígena, tais como “arrendamentos e autorizações para explorações florestais e de outros produtos naturais”.<sup>661</sup> O texto proposto era redigido nos seguintes termos:

É assegurada aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes, sendo considerados nulos de pleno direito os atos que impliquem em alienação, ônus ou gravame de qualquer natureza, incidindo sobre essas mesmas terras, destinadas à subsistência e sobrevivência dos seus legítimos possuidores.<sup>662</sup>

Em 12 de outubro de 1966, Heloísa informava aos demais conselheiros que o texto já havia sido remetido ao Ministro da Agricultura, que o encaminhara ao Ministro da Justiça, Carlos Medeiros, responsável pelo projeto. A presidente ainda afirmava que, para maior segurança de que as alterações propostas fossem inseridas na Constituição Federal, seria preciso conseguir apoio de parlamentares que se dispusessem a defendê-las no Congresso Nacional, e o conselheiro David Azambuja se oferecia para articular, por intermédio da assessoria parlamentar do Ministério da Agricultura, contatos da presidente com parlamentares.<sup>663</sup>

Em 14 de dezembro, dois dias depois do início da análise do texto pelo Congresso, Heloísa Alberto Torres afirmava ter mantido entendimentos com o líder da Arena, Deputado Raymundo Padilha, com o Senador Milton Campos e com o General Golbery do Couto e Silva, Diretor do SNI, a quem havia entregue um memorial com a justificativa para proposta de alteração do texto constitucional, na defesa das “terras indígenas”.<sup>664</sup> No início de janeiro de 1967, Heloísa informava ter sido convocada “com urgência” pelo Ministro da Agricultura para discutir o “problema da inclusão do artigo sobre os índios”, que havia sido preparado pelo Conselho.<sup>665</sup>

O texto sugerido pelo CNPI ao Ministro da Justiça não se encontrava no anteprojeto encaminhado pelo governo, que consagrava uma constituição antiliberal, com o aumento de medidas de exceção e fortalecimento do Executivo. A proposta incorporava as regulamentações promovidas pelo regime sobre a reforma agrária e reduzia a área que exigia autorização do Senado para alienação de terras pelos estados para acima de 3 mil hectares, contra os 10 mil hectares consagrados na constituição de 1946. O tema havia sido objeto de litígios e da CPI das terras do Mato Grosso em 1955, que desembocara na

---

<sup>661</sup> CNPI. Resolução nº 7/1966. BR RJMI CNPI 333 082 90.

<sup>662</sup> *Idem.*

<sup>663</sup> CNPI. Ata da 19ª Sessão Plenária. 12/10/1966. BR RJMI CNPI 333 082 28.

<sup>664</sup> CNPI. Ata da 24ª Sessão Plenária. 14/12/1966. BR RJMI CNPI 333 082 33.

<sup>665</sup> CNPI. Ata da 1ª Sessão Plenária. 11/01/1967. BR RJMI CNPI 333 082 34.

propositura da ACO nº 79 perante o STF por Carlos Medeiros Silva, quando Procurador-Geral da República, e que agora como ministro da justiça responsável pela supervisão dos trabalhos da comissão, ampliaria a restrição.<sup>666</sup>

No projeto redigido por Carlos Medeiros Silva e Francisco Campos os “silvícolas” eram mencionados apenas na alínea g do art. 13º, entre as competências da União, ao citar a organização de uma polícia federal, que teria como atribuição, além de “prevenir e reprimir ilícitos penais praticados em detrimento de bens, serviços e interesses da União”, também a prevenção e repressão desses “ilícitos” quando praticados contra as “comunidades silvícolas” do país e mantinha o texto da Constituição de 1946 ao definir a competência da União para legislar sobre sua “incorporação” à sociedade.<sup>667</sup> Não havia menção alguma à posse de suas terras ou quanto ao usufruto das riquezas naturais existentes nessas áreas.

#### 4.4.1.2. As discussões no Congresso Nacional

A proposta do CNPI viria a ser discutida, já no Congresso Nacional, a partir de emendas apresentadas ao texto encaminhado por Castello Branco. Os Anais das discussões no Congresso informam que uma emenda havia sido proposta pelo Senador Wilson Gonçalves (Arena), e se destinava a incluir entre os bens da União das terras ocupadas pelos indígenas, com a seguinte redação:

As terras que integram o “patrimônio indígena”, como tais conceituadas como as que estejam sendo ocupadas pelos silvícolas.”<sup>668</sup>

A proposição incluía entre os bens da União as terras que integrassem “patrimônio indígena”, que seriam apenas as “ocupadas” pelos silvícolas e o parecer do sub-relator seria pela sua aprovação apenas em parte, para manter-se a redação “terras ocupadas por silvícolas”, sem a definição do que essas constituiriam.

Uma segunda emenda, no entanto, foi proposta pelo Senador Aurélio Vianna (MDB) e replicava exatamente a redação encaminhada pela presidente do CNPI ao Ministro da Justiça e desconsiderada no projeto original.<sup>669</sup> A proposta teve parecer favorável pelo sub-relator Djalma Marinho, sob o argumento de que as constituições anteriores, desde 1934, haviam regulado o mesmo assunto e seria necessário “evitar a

<sup>666</sup> BRASIL. *Anais da Constituição de 1967*. Livro 1. Brasília: Senado Federal, 1967.

<sup>667</sup> BRASIL. *Anais da Constituição de 1967*. Livro 1. Brasília: Senado Federal, 1967, p. 31-32.

<sup>668</sup> BRASIL. *Anais da Constituição de 1967*. Livro 7. Brasília: Senado Federal, 1967, p. 78. Emenda nº 826.

<sup>669</sup> BRASIL. *Anais da Constituição de 1967*. Livro 9. Brasília: Senado Federal, 1967, p. 622. Emenda nº 436.

cobiça das terras dos índios”, que constituiu um grande drama constitucional para os Estados Unidos. No entanto, a proposta foi rejeitada pelo parecer do relator geral, senador Antônio Carlos.

Segundo Antônio Carlos, a emenda havia sido rejeitada porque a emenda nº 826, proposta pela Arena e que incluía entre os bens da União as terras ocupadas por silvícolas, já teria sido aprovada, sob relatoria do deputado Oliveira Brito e a pedido do SPI e do Ministério da Agricultura. Para o deputado, a proposta de Aurelio Vianna poderia acarretar em contradição no texto, já que a propriedade dessas áreas havia sido assegurada à União.

Após uma pausa para avaliação, o deputado Oliveira Brito defendia que seu parecer tinha sido parcialmente favorável à emenda nº 826 porque inexistiria na legislação ou na doutrina a definição do que fosse “patrimônio indígena” e, dessa forma, essas terras foram inclusas entre os bens da União. Justificava-se, assim, uma propriedade da União sobre as terras pertencentes aos indígenas em função de uma lacuna sobre a possibilidade desses sujeitos adquirirem domínio perante as regras civis.

Segundo Oliveira Brito, essa inclusão já teria como consequência a inalienabilidade dessas áreas e sua repetição configuraria uma redundância na proposta do Senador Vianna. Para o deputado, a Constituição dizia que a lei regularia a integração “dos silvícolas, dos índios, na comunidade brasileira” e à proporção que estes “adquirissem a maioria”, perderiam a posse de suas terras, que poderiam ser a eles doadas pela União. O certo era que a emenda já estaria contida no texto aprovado e que os “silvícolas” não poderiam de nada “ter a posse”, já que não tinham sequer “personalidade jurídica” e seriam absolutamente incapazes. Segundo o deputado:

Eles não podem ter posse de nada, eles mesmos. Quem tem é a União. Quem os mantém é a União. Quem os assiste é a União. Não vejo prejuízo, para eles ou para o patrimônio indígena, na manutenção do texto já aprovado, com rejeição da emenda, porque esta encerra uma redundância.<sup>670</sup>

A manifestação de Oliveira Brito replicava a constante premissa integracionista de que os indígenas perderiam a posse de suas terras quando integrados. A dominialidade da União, assim, representaria o controle sobre um estoque considerável de terras, naquele momento relevante para os interesses desenvolvimentistas e projetos de integração nacional. As ideias defendidas também rememoravam o velho dilema entre o

---

<sup>670</sup> BRASIL. Anais da Constituição de 1967. Livro 9. Brasília: Senado Federal, 1967, p. 680.

direito de exceção à cidadania dos indígenas, encartado no regime tutelar, e a possibilidade de se reconhecer a titularidade de um patrimônio composto pelas terras em que viviam a essas populações.

O Senador Aurélio Viana (MDB) se dizia admirado com o fato da emenda nº 826 resumir o texto proposto pelo Ministério da Agricultura, porque se encontravam assistindo a sessão muitos funcionários do SPI que haviam levado a demanda e lhe dito que o texto por ele proposto, que consistia na redação elaborada pelo CNPI, seria a única fórmula que satisfaria o órgão. Viana também se dizia admirado de que o “silvícola” não pudesse ter a posse da terra, considerando o que já prescrevia a Constituição de 1946, que replicava a mesma fórmula adotada em 1934.

Segundo defendia, uma emenda definia a propriedade da União sobre essas áreas, mas os indígenas também tinham direito aos recursos naturais e utilidades existentes nessas terras “destinadas à “subsistência e à sobrevivência dos seus ocupantes”. Segundo ele, os funcionários do SPI informavam que a experiência “nesses parques” estava dando “resultados formidáveis” e a “maneira de preservá-los” seria através daquela emenda. De acordo com Vianna, ouvira falar sobre uma emenda que havia chegado ao congresso “tão mal feita” e que “tratava mesmo de patrimônio”, mas não seria sequer aproveitável, e argumentava que, sendo “da oposição”, havia procurado defender “uma reivindicação de uma organização do governo”.

O Senador Antônio Carlos justificava que a inserção dessas terras entre os bens da União já as tornaria inalienáveis, e que os indígenas estariam mais protegidos do que pela garantia da posse nos textos das constituições anteriores. Segundo ele, no entanto, seria a lei ordinária que deveria regular o “aproveitamento dessas áreas” e dos seus “recursos naturais”. Naquele momento, as terras estariam “garantidas”, já que, sendo proprietária a União, naturalmente os recursos naturais existentes nessas áreas teriam que ser explorados de acordo com esta.<sup>671</sup> Assim, o objetivo da emenda revelaria o interesse de que a União pudesse dispor da exploração dessas áreas de modo unilateral.

O Senador Eurico Rezende, então, para encaminhar a votação, alegava que a emenda proposta por Vianna não era incompatível com a relatada pelo deputado Oliveira Brito e asseguraria a “perenidade da posse em favor dos índios”, que se conciliaria com a perenidade da propriedade em favor da União e garantiria o direito de “posseiro” do

---

<sup>671</sup> BRASIL. Anais da Constituição de 1967. Livro 9. Brasília: Senado Federal, 1967, p. 682.

indígena. Assim, fazia um apelo para que fosse acertada uma fórmula de consenso sobre o tema.<sup>672</sup>

Antônio Carlos argumentava que era conhecedor do tema, pois havia sido chefe de gabinete do Ministério da Agricultura e que a emenda seria inaplicável. Segundo ele, o texto falaria até em usufruto e desconheceria como poderia o silvícola gozar desse instituto derivado dos direitos reais, indisponíveis àqueles sujeitos. Segundo ele, o problema do SPI seria, “primeiro localizar todas as origens de ocupação e usurpação das terras”, depois a “falta de aparelhamento do Ministério da Agricultura”, e terceiro “os problemas surgidos em todos os núcleos ocupados pelos índios”, e assim compreendia não apenas por ser ex-chefe de gabinete da pasta da agricultura, mas sobretudo por ser representante do estado de Santa Catarina, onde existia a “colônia indígena de Xanxerê”, com contratos para exploração dos “pinhais” sobre a área em decorrência das terras não serem “exploradas convenientemente pela coletividade indígena”.<sup>673</sup>

O Senador Antônio Carlos argumentava que teria enfrentado dificuldades administrativas com todas as “colônias indígenas” do país e lembrava ao Deputado Manoel Novais especialmente sobre a situação do aproveitamento e exploração das áreas na Bahia. Para ele, não seria com um “texto explícito” que se resolveria o problema. Provavelmente o senador fazia referência às disputas sobre o arrendamento das terras dos postos indígenas, em especial o de Caramuru-Paraguassu, no sul do Estado.

Para o senador, o “aproveitamento dos recursos naturais dessas terras”, da mais variada espécie, entre os “pinheirais de Santa Catarina”, “as quedas de água em outras regiões ou as “essências florestais em Mato Grosso ou Goiás”, deveriam posteriormente serem reguladas por lei. Assim, defendia que os objetivos de Viana já estavam atingidos com a definição das terras ocupadas pelos “silvícolas” entre os bens da União.

O Senador Antônio Carlos e do Deputado Oliveira Brito questionavam, ante à declaração de propriedade da União, a necessidade de um dispositivo que regulasse o exercício da posse para os indígenas e, sobretudo, com relação à declaração de inalienabilidade dessas áreas. O argumento, como sustentado por Oliveira Brito, colocava em oposição os interesses estaduais e da União nessas terras. Segundo ele, na Bahia o patrimônio indígena havia desaparecido com a venda de títulos de propriedade pelo Estado sobre a reserva Caramuru Paraguassu, localizada no centro da região cacauzeira.

---

<sup>672</sup> BRASIL. Anais da Constituição de 1967. Livro 9. Brasília: Senado Federal, 1967, p. 683.

<sup>673</sup> Anais da Constituição de 1967. Comissão Mista para estudo do projeto de constituição – atas das reuniões, pareceres do Relator-Geral e dos Sub-relatores. Volume 5. Brasília: Senado, 1969, p. 659.

Isso teria ocorrido, segundo narrava, por não constarem entre os bens da União as terras dos indígenas.<sup>674</sup>

No entanto, o que o texto elaborado pelo CNPI e proposto pelo Senador Aurélio Vianna propunha, era garantir, além da propriedade a União, figuras que assegurassem a posse aos indígenas e o uso de todas as riquezas da área por esses coletivos, optando-se por um “usufruto exclusivo” no exercício do domínio indireto e por uma inalienabilidade expressa dessas terras. Essa declaração definiria os usos possíveis dessas áreas inclusive para a União, que passaria a ser detentora de seu direito de propriedade. Tratava-se, portanto, de uma limitação à possibilidade de a União dispor dessas áreas para outras destinações, celebrar contratos de exploração comercial nessas terras ou as suas riquezas minerais.

Os debates da comissão mista foram concluídos favoravelmente à emenda nº 436, proposta pelo Senador Aurélio Viana, líder do MDB no Senado e, segundo ele, redigida por técnicos do SPI. Dias depois, segundo os Anais do Senado, foi solicitado destaque do texto pela ARENA. Na sessão seguinte, foi proposto e aprovado um requerimento para “votação em bloco” dos pedidos de destaque pelo MDB, o que foi aprovado. O texto seria aprovado “até a palavra existente”,<sup>675</sup> o que definiu a seguinte composição para o art. 186 da constituição de 1967:

Art. 186 - É assegurada aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes.

O texto final optava por silenciar sobre qualquer consequência “patrimonial” decorrente da inclusão das terras ocupadas pelos silvícolas entre os bens da União, embora fosse assegurado um direito de “usufruto exclusivo” quanto aos recursos naturais e utilidades existentes nessas áreas aos indígenas. O direito ao usufruto exclusivo sobre essas terras, por outro lado, estava vinculado ao problema estabelecido aos indígenas com a exploração comercial de suas terras pelo SPI, a exemplo dos contratos de arrendamento que se multiplicavam ou de exploração madeireira. Por outro lado, a União se tornaria proprietária das terras dos indígenas e não apenas administradora, na condição de tutora oficial dessas populações. Permaneceria o argumento hegemônico de que, sendo

---

<sup>674</sup> BRASIL. Anais da Constituição de 1967. Livro 9. Brasília: Senado Federal, 1967, p. 689.

<sup>675</sup> Anais da Constituição de 1967. Comissão Mista para estudo do projeto de constituição – atas das reuniões, pareceres do Relator-Geral e dos Sub-relatores. Volume 6, Tomo II. Brasília: Senado, 1969, p. 478.

relativamente incapazes, os indígenas não poderiam ser titulares de seu próprio patrimônio.

Na segunda sessão plenária do CNPI em 1967, um dia após a promulgação da nova constituição pelo regime, Heloísa Alberto Torres informava que “finalmente” os dispositivos tinham sido inseridos na nova Constituição e que isso não teria sido possível sem:

O interesse demonstrado pelos Senhores Ministro da Agricultura, General Geisel, General Golbery, Senador Aurélio Viana, Deputados Raymundo Padilha e Konder Reis, os Senhores Simões Lopes e Benjamim Campos, Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura. E pelo Diretor do SPI, relatando providências que tomou em Brasília, onde dois funcionários do SPI acompanharam os trabalhos na Câmara, informando-o de todos os acontecimentos relativos ao problema; muitas vezes esses funcionários se retiravam da Câmara às duas horas da manhã, após passarem o dia acompanhando discussões.<sup>676</sup>

A moldura institucional adotada pela ditadura militar para o tratamento das terras ocupadas por indígenas parecia, assim, consolidar juridicamente alguns entendimentos para os quais o litígio vivenciado pelos Kadiwéu sobre suas terras era exemplar: a ideia de que essas áreas constituiriam um habitat indígena que deveria ser compreendido como um território, a de que as riquezas naturais eram necessárias à sua subsistência e reprodução física desses coletivos e a de que a posse dos indígenas sobre as terras seria perene. A opção pelo domínio da União sobre essas terras antes de qualquer conceituação sobre a que se destinariam e de garantias aos indígenas, no entanto, parecia relevar um interesse oposto: a possibilidade de a União dessas áreas dispor, segundo seus critérios, a partir de legislação específica que seria destinada à sua exploração. Resguardar um usufruto exclusivo indígena sobre as riquezas naturais existentes nessas áreas parecia ser uma estratégia para limitar a opção pela federalização dessas terras.

#### **4.4.2. Usufruto indígena e exploração comercial de suas terras em debate no STF**

A ideia de que as riquezas das terras ocupadas por indígenas só poderiam ser por eles utilizadas incluiria uma questão adicional para o tratamento do tema, já que, além de dispor do domínio dessas áreas, a constituição passaria a regular o seu uso, destinação e exploração, elementos já considerados pelo voto do Ministro Victor Nunes Leal sobre o litígio envolvendo as terras dos Kadiwéu. Como visto, a declaração da

---

<sup>676</sup> CNPI. Ata da 2ª Sessão Plenária. 25/01/1967. BR RJMI CNPI 333 082 35.

inconstitucionalidade da Lei nº 1077/1958 tinha como consequência a defesa de sua exploração comercial pelos “criadores” do sul do Mato Grosso, na condição de arrendatários e, portanto, usufrutuários daquelas terras conforme a legislação civil.

A exploração comercial das terras ocupadas por indígenas, seja por contratos de arrendamento celebrados com terceiros ou pela exploração dos vastos pinheirais do sul do país, como lembrava o Senador Antônio Carlos durante as discussões da nova Constituição, era uma realidade que já desafiava o STF, por exemplo, a encontrar uma acomodação jurídica ao tema, também bastante debatido entre o CNPI e o SPI.

Em dezembro de 1965, por exemplo, um Mandado de Segurança redigido pelo ex-ministro e presidente do Supremo Tribunal Federal Orozimbo Nonato, aposentado em 27/01/1960 e nomeado por Castello Branco para compor a comissão de juristas destinada a adaptar o texto constitucional e os atos institucionais em abril de 1966, foi dirigido ao presidente do STF pela Sociedade Anônima Serraria Reunidas Irmãos Fernandes, por ele representada, com sede da cidade de Porto da União e filial na capital Curitiba, contra ato do Presidente da República que havia anulado uma concorrência promovida por edital do SPI em 1964 para a venda de “cinquenta mil pinheiros adultos do Patrimônio Indígena”, localizados no posto indígena Cacique Capanema, em Mangueirinha, Estado do Paraná.<sup>677</sup>

Segundo a petição inicial desse processo, o edital, baixado pela 7ª Inspeção do SPI, havia dado o prazo de 15 dias para apresentação de propostas por interessados na compra dos pinheiros, aos quais determinava o preço mínimo de 9 mil cruzeiros por árvore. Para se habilitar na concorrência os interessados deveriam promover uma caução de um milhão de cruzeiros mediante guia de recebimento na Caixa Econômica Federal e apresentar uma série de documentos, entre os quais prova de idoneidade financeira, a guia de recolhimento da caução, prova de quitação de impostos federais, estaduais e municipais, título de eleitor de seus representantes, quitação de impostos de renda e do alistamento ao serviço militar e a comprovação de um capital mínimo registrado no nome da empresa de 500 milhões de cruzeiros.<sup>678</sup>

Segundo argumentava a inicial, somente a empresa reclamante, com um capital declarado de 972 milhões de cruzeiros, havia apresentado proposta e sido declarada a vencedora para compra de cada árvore por 15 mil cruzeiros, o reflorestamento da área, com três pinheiros por árvore adquirida, a construção de moradias aos indígenas em uma

---

<sup>677</sup> BRASIL. Arquivo do Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 16.443/STF.

<sup>678</sup> BRASIL. Arquivo do Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 16.443/STF, fl. 2.

área de 5 mil metros quadrados e a prioridade para o uso da mão-de-obra indígena nas serrarias destinadas aos 50 mil pinheiros que seriam arrancados da reserva indígena.

O contrato entre a inspetoria do SPI e a empresa havia sido celebrado em 25 de março de 1965, publicado no diário oficial estadual e registrado no registro de títulos e documentos de Porto União, ocasião em que havia sido paga a primeira prestação acordada pela empresa, no valor de 12,5 milhões de cruzeiros. Segundo informava, era um negócio que dependeria de um capital altíssimo e seria bastante lucrativo, pois, naquele momento, já teriam sido pagos ao SPI mais de 126 milhões de cruzeiros e gastos pela empresa e ainda sido empregados cem milhões para construção de serrarias, instalação de energia, barracões e o início da construção de casas aos indígenas. Tratava-se, portanto, não apenas da compra das árvores, mas da implantação de uma indústria madeireira nas terras ocupadas pelo povo Kaingang.

Apesar disso, uma outra empresa, a Slavio & Filhos Indústria e Comércio de Madeiras, havia pleiteado a nulidade da concorrência junto ao SPI após a declaração do resultado. Os vícios alegados na impugnação se referiam a configuração da concorrência como administrativa, quando deveria ser pública segundo o Código de Contabilidade Pública, o descumprimento da indicação de dia e hora para lavratura das propostas, o descumprimento da Consolidação das Leis do Trabalho, em razão da não apresentação de prova de quitação do imposto sindical pela empresa vencedora, além da ausência de publicação das propostas na íntegra nos mesmos meios de divulgação do edital de concorrência.

Além desses vícios, a Consultoria-Geral da República, em seu parecer, reclamava da ausência de registro da Irmãos Fernandes no Tribunal de Contas da União, o que alegava ser necessário “por entender que os silvícolas” estavam sujeitos à tutela do Estado. A Consultoria jurídica do Ministério da Agricultura também verificava que o prazo previsto na concorrência para apresentação das propostas teria sido “antecipado em três dias”, o que poderia configurar violação à transparência e ao edital do certame.

Para o Consultor-Geral da República, a questão central do problema seria se “a alienação dos bens do Patrimônio Indígena”, objeto da concorrência, estaria “sujeita às normas que regulam o patrimônio público”. Para ele, a resposta estaria na combinação do art. 7º do Decreto nº 5.484/1928, que regulava a situação jurídica dos índios no país, e dos art. 69 e 70 da Lei nº 830/1949, Código de Contabilidade Pública. Os primeiros determinavam a prestação de contas da administração dos bens do patrimônio indígena à autoridade judiciária competente, e os últimos, a competência do TCU para rever as

contas praticadas por funcionários da União. Segundo o consultor-geral, sem dúvidas, o patrimônio indígena se enquadraria nessas exigências, ainda mais considerando os vultuosos valores de mais de 750 milhões de cruzeiros que, em sua análise, deveriam obedecer às normas relativas “aos bens da União”, o que justificaria a anulação da concorrência.

Para a tese apresentada por Nonato em defesa da empresa vencedora do certame não poderia o “patrimônio indígena” ser enquadrado como patrimônio público, pois a “omissão de qualquer referência na Lei Maior e nas leis comuns” e o “critério subjetivo da titularidade” em que havia se abraçado a Legislação Civil impossibilitariam a aplicação do direito público ao caso, o que defendia constituir um “desvio das normas jurídicas positivas” ao incluir aquele patrimônio entre os bens públicos.<sup>679</sup> De acordo com Nonato, o Decreto nº 9760/1946 não havia colocado entre os imóveis pertencentes à União “os dos índios”.<sup>680</sup>

Assim, concluía que “os imóveis dos índios constituídos em aldeamento” não poderiam “ser considerados públicos”. Segundo defendia, o Decreto-Lei havia respeitado o “domínio e posse” dos indígenas sobre seus bens, já que não estaria ainda revogado o Decreto nº 5.484/1928.<sup>681</sup> Alegava, ainda, que os “silvícolas não integrados na civilização” nem por isso se encontrariam “proscritos da ordem jurídica”. A lei estabeleceria um regime “sui generis de tutela legal” àqueles sujeitos e seus bens, que não eram públicos e se encontravam sob a administração do SPI.

A petição, além de promover essa distinção entre o patrimônio indígena e o público, citava um parecer elaborado por Benjamin de Campos, procurador jurídico do Ministério da Agricultura, sobre uma iniciativa capitaneada em 1963 para recolher os rendimentos do patrimônio indígena ao recém criado Fundo Federal Agropecuário. O consultor do Ministério da Agricultura indicava que a “renda do patrimônio indígena” possuiria um caráter “especialíssimo” que a diferenciaria de rendas voltadas à execução de serviços públicos, já que o “fato gerador da renda” não seria o interesse “constitutivo da receita pública”, e o “patrimônio indígena” não “pertenceria ao Estado” e seria voltado à “manutenção de seus tutelados”.<sup>682</sup>

---

<sup>679</sup> BRASIL. Arquivo do Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 16.443/STF, fl. 26.

<sup>680</sup> BRASIL. Arquivo do Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 16.443/STF, fl. 27.

<sup>681</sup> A petição citava os artigos 3, 33, 35 e 38 do Decreto nº 5.484, de 27 de junho de 1928.

<sup>682</sup> BRASIL. Arquivo do Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 16.443/STF, fl. 30

O caso também era analisado pelo CNPI e foi distribuído para relatoria do ainda conselheiro José Maria da Gama Malcher, que se manifestou em outubro de 1965 sobre a chamada “renda indígena”. Em sua avaliação, haveria uma confusão no SPI sobre o entendimento do tema, que teoricamente incluiria o “produto líquido, a receita advinda da produção dos índios, dos postos indígenas, da exploração das riquezas naturais de suas terras e de arrendamentos”.<sup>683</sup>

De acordo com Malcher, a produção indígena seria o resultado do trabalho dos próprios indígenas em suas terras. No entanto, a produção dos postos seria advinda de arrendamentos e outros tipos de alienação do “patrimônio indígena”, como as vendas de madeira e, na maioria dos casos, mantinha os indígenas a margem dos lucros dos postos. Segundo ele, teria sido sob a gestão de Modesto Donatini, entre 1947 e 1951, que a exploração dos pinheiros teria tomado vulto e as concorrências públicas, na maior parte das vezes, não passariam de burla.<sup>684</sup> Com o aumento das rendas provenientes dos contratos, os recebimentos passaram a ser administrados pela diretoria do SPI e seriam aplicados para as mais variadas finalidades de custeio do órgão, incluindo-se o pagamento de salários de funcionários.

Assim, baseando-se nos regulamentos do SPI de 1936 e 1942<sup>685</sup>, o conselheiro concluía que patrimônio dos indígenas não se confundiria com o nacional. Este último seria derivado das dotações orçamentárias distribuídas ao SPI pelo orçamento da União e a renda advinda da exploração dos postos do órgão deveria ser revertida aos indígenas e constituiria seu patrimônio, apenas administrado pelo SPI. Assim, as terras dos indígenas eram consideradas um patrimônio diverso do da União.

Segundo o CNPI, o patrimônio indígena seria o conjunto de bens “em terras, imóveis, móveis e semoventes, além do que resulta da exploração das ditas terras”.<sup>686</sup> Dessa forma, entendia-se que a renda indígena seria aquela derivada da exploração de suas terras pelos próprios indígenas e a renda do patrimônio indígena, derivada da exploração das terras pelos seus tutores, os funcionários do SPI e, por isso, defendia a proibição de qualquer novo arrendamento de terras ou contrato de exploração pelo órgão indigenista.

---

<sup>683</sup> CNPI. Parecer nº 1 sobre a renda indígena. 20/10/1965. BR RJMI CNPI 333 082 64 f1

<sup>684</sup> CNPI. Parecer nº 1 sobre a renda indígena. 20/10/1965. BR RJMI CNPI 333 082 64 f7

<sup>685</sup> Decreto nº 736, de 6 de abril de 1936 e Decreto nº 10.652, de 16 de novembro de 1942.

<sup>686</sup> CNPI. Parecer nº 1 sobre a renda indígena. 20/10/1965. BR RJMI CNPI 333 082 64 f11.

O caso se desenrolou no STF até setembro de 1967 e, naquele mesmo mês, a impetrante substituía sua representação nos autos pelo advogado Nelson Antônio Cervi. Orozimbo deixava o caso após a Constituição de janeiro de 1967 incluir entre os bens da União as “terras ocupadas por silvícolas”. Em novembro de 1967 o tribunal pleno avaliava a demanda, sob a relatoria do Ministro Raphael de Barros Monteiro, que buscava responder à questão de acordo entre as partes, que assim resumia: “O patrimônio indígena equipara-se ao patrimônio público, para o efeito da aplicação das normas legais no caso de alienação?”.<sup>687</sup>

Mais uma vez existiria um dilema nos autos que já havia sido solucionado pela moldura institucional adotada pelo regime. O argumento da Consultoria-Geral da República de que o patrimônio indígena não constituiria bem público, mas dada sua natureza e administração realizada por agentes públicos em decorrência da tutela a que os indígenas estariam submetidos o subordinava às mesmas normas que disciplinam a alienação de bens públicos, havia sido superado. Para o relator do caso, não havia mais o que questionar, já que a Constituição de 1967 havia incluído entre os bens da União as “terras ocupadas por silvícolas” e havia proposto, “com acréscimo” o que fora instituído pela constituição de 1946.

A denegação da segurança foi acompanhada pelo Ministro Amaral Santos, que solicitava que o voto fosse aditado para constar que a constituição de 1946 “reconhecia as terras dos selvícolas como de domínio público” e “apenas permaneciam na posse dos silvícolas”. O ministro Aliomar Baleeiro também votava por denegar a segurança e ressaltava que as “terras dos índios” eram públicas e o governo não as tinha desconstituído, mas apenas “as afetado a um serviço especial, de natureza pública”. Hermes Lima também acompanhava a denegação da segurança, e aproveitava para lembrar que a “mentalidade dos índios” nunca havia sido reconhecida pelos colonizadores nem pelo invasor”, porque estes não estavam “sociologicamente preparados para isso”. No entanto, as “terras dos índios” eram patrimônio público, “embora desrespeitados e invadidos”.<sup>688</sup>

Último ministro a votar, Victor Nunes Leal também acompanhava o relator e relembra o caso da Lei nº 1077/1958 do Estado de Mato Grosso, que havia reduzido “área habitada por indígenas e que fora demarcada por lei estadual anterior”, na qual o

---

<sup>687</sup> BRASIL. Arquivo do Supremo Tribunal Federal. Autos do Mandado de Segurança nº 16.443/STF, fl. 108

<sup>688</sup> BRASIL. Arquivo do Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 16.443/STF, fl. 114.

estado argumentava que se a “demarcação” havia sido feita por estadual, “outra lei estadual poderia reduzir a área”.<sup>689</sup> Segundo ele, a Corte, contra dois votos, havia declarado a lei inconstitucional naquele caso, no qual havia pesado o art. 216 da Constituição de 1946, já que por esse dispositivo não só a “posse das terras habitadas pelos índios seria respeitada”, como também “não poderia ser transferida, nem pelos próprios silvícolas”.

Para Victor Nunes Leal a constituição de 1967 havia definido que as “terras ocupadas pelos silvícolas” constituíam bens da União, mas o art. 186 reproduzia o “art. 216 da constituição anterior”, com o acréscimo de reconhecer “o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes”. Assim, apenas o fato de pertencerem à União não deixaria as “terras ocupadas pelos índios” integralmente sujeitas ao regime de venda dos bens públicos, dada sua “inalienabilidade”. O Ministro ainda reafirmava a jurisprudência formada na Corte no litígio das terras dos Kadiwéu, para afirmar que não estava, mais uma vez, em discussão no caso:

Uma simples questão de direito patrimonial, mas também um problema de ordem cultural, no sentido antropológico, porque essas terras são o habitat dos remanescentes das populações indígenas do país. A permanência dessas terras em sua posse é condição de vida e de sobrevivência desses grupos, já tão dizimados pelo tratamento recebido dos civilizados e do abandono em que ficaram.<sup>690</sup>

Em sua opinião, a constituição então vigente ia “além da anterior” ao proteger, além da posse, também o usufruto exclusivo dos recursos naturais e riquezas. Assim, a alienação de frutos dessas áreas se submeteria a “condições normalmente não exigidas” nas concorrências sobre bens públicos. No caso, como se via, a questão versaria sobre a venda de pinheiros e não seria possível saber “em que medida a permanência dos pinheirais, como árvores vivas, deva ser considerada elemento essencial ao habitat” daquela comunidade indígena. Por isso, em razão da necessidade de se considerar os aspectos culturais e as necessidades dos indígenas, compreendia que essas áreas e seus frutos, embora bens públicos, não deveriam ficar sujeitas integralmente “à mesma disciplina jurídica dos demais bens públicos”.<sup>691</sup>

Para Leal, portanto, a positivação da ideia de usufruto exclusivo seria uma proteção da posse permanente que era assegurada aos indígenas e deveria ser orientada a partir da ideia de habitat, o que incluiria a observação dos aspectos culturais e ambientais

---

<sup>689</sup> BRASIL. Arquivo do Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 16.443/STF, fl. 115.

<sup>690</sup> BRASIL. Arquivo do Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 16.443/STF, fl. 116.

<sup>691</sup> BRASIL. Arquivo do Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 16.443/STF, fl. 116.

que relacionavam os indígenas às suas terras, embora não utilizasse o conceito de território, naquela altura já recusado pelo regime.

A opção pelo uso do termo “terras ocupadas por silvícolas” na moldura institucional adotada pelo regime manteve um conceito poroso, que poderia comportar significados divergentes. O que Nunes Leal lembrava era que as noções de habitação e ocupação desenvolvidas no seu voto sobre controle de constitucionalidade do art. 216 da constituição permaneciam atuais para fundamentar a aplicação da nova moldura jurídica e institucional adotada e que, embora tivessem passado a ser propriedade da União, as terras dos indígenas não estariam à disposição desta como os demais bens públicos. As disputas no litígio demonstravam os interesses conflitantes nas discussões sobre o texto da Constituição de 1967.

O reconhecimento de uma propriedade indígena de caráter coletivo não seria uma fórmula jurídica aceita para a moldura tutelar estabelecida. Para a União e o regime, a questão girava em torno de manter ou não essas áreas no estoque de terras públicas federais, passíveis de serem utilizadas segundo os critérios a serem por ele estabelecidos, incluindo-se a exploração de todas as riquezas nelas existentes, o que se sobrepunha aos interesses e usos dos próprios indígenas.

As consequências patrimoniais da inclusão das “terras ocupadas pelos silvícolas” entre os bens da União na Constituição de 1967, no entanto, ainda permaneciam em aberto. O consenso político para aprovação da proposta do CNPI havia retirado a consideração sobre a nulidade dos negócios jurídicos celebrados de modo desenfreado nos anos anteriores sobre esses territórios e seria definido dois anos depois, na Emenda Constitucional nº 1/1969.

O direito de exceção que estabelecia a tutela da União sobre os indígenas, como defendido e consolidado durante a Primeira República para regular seus direitos patrimoniais na esfera civil, incluindo-se a celebração de contratos e a administração de suas terras, fundamentava sua completa representação na comunidade política. A representação do seu patrimônio pela União passava a ser reconhecida como a propriedade do ente sobre as suas terras, cujo domínio nunca havia sido definido de modo explícito nas constituições ou em regulamentações anteriores.

A primeira constituição republicana silenciava sobre o tema e, ao mesmo tempo, instituía um regime fundiário com ampla autonomia dos estados no domínio das terras devolutas, em um federalismo denominado no final dos anos 1950 por analistas como

liberal clássico e ultrapassado.<sup>692</sup> A composição inaugural que assegurava um direito de posse aos indígenas havia sido mantida até as reformas institucionais do regime, com a participação de juristas que trataram do tema quando da acomodação do regime jurídico dessas terras na Constituição de 1934 e 1946, como Themístocles Cavalcanti, a esta altura ministro do STF, representante na comissão de juristas nomeada por Castello Branco em 1966 e na comissão designada por Costa e Silva em 1969 para discutir os estudos encomendados ao vice-presidente Pedro Aleixo sobre as reformas necessárias à constituição então aprovada pelo regime após a decretação do AI-5, o fechamento do Congresso e o fortalecimento do aparato de repressão do regime.

#### 4.4.3. A Emenda Constitucional nº 1/1969

As dúvidas quanto ao domínio das terras ocupadas por indígenas já haviam sido explicitamente solucionadas pela Constituição de 1967, que, de modo conservador, incluiu entre os bens da União as “terras ocupadas pelos silvícolas”, às quais os assegurava a “posse permanente” das terras que habitavam e reconhecia o seu “direito ao usufruto”. Os Ministros do STF justificavam esse entendimento expresso pelo novo texto constitucional como decorrente do Decreto-Lei nº 9.960/1946 que, editado durante a transição política de 1945 para regular os bens do patrimônio da União, colocara os extintos aldeamentos de índios entre os seus bens. Assim, buscava-se induzir que a fórmula adotada pela nova Constituição não seria propriamente uma novidade, já que esse patrimônio sempre estivera sob a guarda da União. A justificativa seria mais o decreto-lei, ainda em vigor, do que o art. 216, já substituído. No tempo, modulava-se a situação dos contratos e títulos de propriedade emitidos pelos governos estaduais a partir da interpretação de um texto constitucional já sob a vigência de um direito afirmado pelo regime.

As atas das discussões no Congresso Nacional sobre o projeto de constituição encaminhado pelo regime no final de 1966 sugerem a existência de um consenso no governo sobre a inclusão, na nova constituição, das “terras ocupadas pelos silvícolas” entre os bens da União, mas uma profunda rejeição em regular o “aproveitamento” das “riquezas” dessas áreas no texto a ser aprovado, com a defesa de uma regulamentação posterior.

---

<sup>692</sup> BONAVIDES, 1959.

A compreensão da posse indígena assemelhada à ideia de habitação em um determinado território havia sido formulada juridicamente pelo Ministro Victor Nunes Leal, no julgamento do caso Kadiwéu e promovia uma abertura às necessidades culturais e ambientais das comunidades indígenas, defendidas há tempos pela antropologia aplicada. A figura jurídica do usufruto exclusivo, por sua vez, emprestada dos direitos reais, funcionalmente enquadrava o direito desses silvícolas na moldura institucional adotada pela declaração do domínio da União sobre essas terras. A ideia de uma propriedade do índio ou indígena mais uma vez não era considerada apta a regular uma situação tutelar. A União, também, nos embates sobre o modelo de federalismo liberal adotado pela Primeira República, consolidaria a ampliação e controle sobre um extenso patrimônio fundiário.

Após a aplicação de medidas de exceção pelo regime, já em 1969, Costa e Silva encomendava ao ministro da justiça Gama e Silva um novo projeto de constituição antes da reabertura do Congresso, após o AI-5. O Ministro, que discordava de uma “reabertura prematura” não tinha interesse na elaboração de uma Constituição, tarefa que coube ao vice-presidente Pedro Aleixo, que assumiria o mesmo lugar de Medeiros Silva anos antes, para reunir sugestões ao texto.<sup>693</sup> Repassadas a Costa e Silva, o texto seria avaliado por uma Comissão de Alto Nível, integrada pelo próprio presidente e composta pelo vice-presidente, Pedro Aleixo; o ministro da Justiça, Gama e Silva; o ministro do Planejamento, Hélio Beltrão; o ministro do STF, Themístocles Cavalcanti; o chefe da Casa Civil, Rondon Pacheco; e os juristas Miguel Reale e Carlos Medeiros Silva. Segundo Leonardo Barbosa, a composição da comissão denunciava a tentativa de equilibrar o conflito entre duros e moderados.<sup>694</sup>

As atas oficiais das discussões da comissão registram que o tema das “terras ocupadas por indígenas” foi debatido no último dos quatro dias em que se reuniu, após manifestação do então ministro da Justiça Gama e Silva sobre um dispositivo que buscava estabelecer “restrições, condições, limitações e demais exigências”, com objetivo da “defesa da integridade do território”, “a segurança do Estado” e a “justa distribuição da propriedade”, a serem impostas por uma lei à aquisição da propriedade no país.<sup>695</sup>

Segundo as atas, Costa e Silva achava o texto “grande” e o vice Pedro Aleixo sugeria retirar a expressão território nacional. O advogado Miguel Reale dizia não

---

<sup>693</sup> BARBOSA, 2022, 135.

<sup>694</sup> BARBOSA, 2012, 136.

<sup>695</sup> SENADO FEDERAL, 2002, p. 351.

entender a expressão “justa distribuição da propriedade” no fim do artigo, pois parecia o “elemento motivador”. Após essas intervenções, o ministro Gama e Silva dizia que o presidente havia nomeado uma comissão especial para estudar o “problema das terras dos índios” e informava ter pronto “um ato institucional” e um “ato complementar” relativos à matéria. Segundo dizia, a moldura jurídica adotada pelas constituições até 1967 seria a mesma, mas levando em consideração os estudos da Comissão Especial, com representantes do Ministério da Justiça, Planejamento, Interior, Marinha, Exército, Fazenda e da recém criada Fundação Nacional dos Índios, propunha a seguinte formulação:

As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis, salvo no seu exclusivo e comprovado interesse, permanecendo em sua posse permanente e reconhecido seu usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existentes.

Ainda, sugeria acrescentar dois parágrafos à nova constituição, pois o que a comissão mencionada havia verificado era que essas terras eram dos “silvícolas, portanto incorporadas ao patrimônio nacional”, mas teriam sido objeto de “alienações monstruosas por parte não só de governos estaduais como de particulares” nos anos anteriores, o que necessitaria de um tratamento sobre a sua exploração, para o qual propunha a seguinte redação:

1º Ficam decretadas a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos de qualquer natureza que tenham por objetivo o domínio, a posse ou a ocupação de terras habitadas pelos silvícolas no território nacional;  
2º Em virtude da nulidade e extinção de que trata este artigo, não tem os respectivos ocupantes, por si ou seus sucessores, direito a qualquer ação ou indenização contra a União e a Fundação Nacional do Índio. Se direitos regressivos tiverem, irão contra o particular que alienou, contra o Estado que usurpou direitos da União.<sup>696</sup>

Segundo as atas publicadas, Costa e Silva teria avaliado que o texto seria “uma bomba”, porém “necessária”, já que os Estados tinham vendido as terras a terceiros. Miguel Reale, por outro lado, advertia ter “receio”, porque não existiria uma “predeterminação das áreas”, que muitas vezes possuiriam “recursos e estabelecimentos de produção”, e a medida necessária de avaliação para não cuidar apenas dos direitos dos silvícolas, mas “de outras comunidades”.<sup>697</sup> Claramente, o que estava em discussão era toda a sorte de negócios jurídicos até então celebrados sobre essas terras, como os

---

<sup>696</sup> SENADO FEDERAL, 2002, p. 353.

<sup>697</sup> SENADO FEDERAL, 2002, p. 353.

arrendamentos na reserva dos Kadiwéu ou a exploração dos pinheirais no sul do país, que despertava debates e possíveis consequências jurídicas à União e a particulares.

Costa e Silva definia a medida como “um pouco perigosa” e citava o exemplo dos Estados Unidos, mas as atas não detalhavam o que este traria de concreto, embora um argumento recorrente sobre a situação naquele país fosse a imensa dívida contraída pela União para a compra de parte das terras dos indígenas que haviam sido alienadas a terceiros. A preocupação, no entanto, parecia se centrar nos projetos de desenvolvimento estabelecidos pelo regime. Segundo ele, havia pouquíssimo tempo em Roraima, quando o governo havia iniciado “a estrada de Bela Vista para Manaus”, os “atroaris” entendiam que não se podia passar” e, assim, defendia que “deveria haver uma restrição que permita atender o interesse público” nessas áreas, o que Gama e Silva justificava que seria tratado no ato regulamentador já preparado.

Costa e Silva ainda comentava que “A Belém-Brasília deve ter atravessado muitas terras de índios”, ao que era respondido por Gama e Silva que no ato complementar já produzido estaria prevista “aberturas de estradas e tudo isso”. Carlos Medeiros se limitava a questionar se o ato institucional e o complementar eram compatíveis com o dispositivo proposto. As reflexões, assim, envolviam a repercussão entre governos estaduais e particulares e os interesses da própria União, então proprietária dessas áreas e que consolidava sua política de colonização dirigida e integração nacional na Amazônia.

Reale lembrava do “problema do desenvolvimento e do povoamento” e que não era conveniente declarar a inalienabilidade dessas terras. O texto deveria ser mudado para assegurar que a União pudesse aliená-las, já que se fosse explícito na constituição que as terras eram inalienáveis, nem se quer a União poderia fazê-lo, o que impediria a exploração comercial dessas terras e afetaria o próprio domínio da União. Certamente, o que estava em discussão era a possibilidade de que essas áreas pudessem permanecer sendo exploradas comercialmente, sob os critérios da União.

Por outro lado, as sugestões de Gama e Silva, que foram acolhidas, eram claras ao tentar resguardar uma infinidade de processos judiciais que seriam movidos contra a União por detentores de títulos de propriedade expedidos nos anos anteriores, a exemplo do ocorrido com a reserva dos Kadiwéu. O projeto foi aprovado na comissão e, após a morte de Costa e Silva, outorgado por uma Junta Militar composta pelos ministros

militares do seu governo, que modificaram o projeto em pontos essenciais.<sup>698</sup> Com relação às terras indígenas, a emenda constitucional de 1969 assim dispôs:

Art. 198. As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis nos termos que a lei federal determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existentes.

§ 1º Ficam declaradas a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos de qualquer natureza que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação de terras habitadas pelos silvícolas.

§ 2º A nulidade e extinção de que trata o parágrafo anterior não dão aos ocupantes direito a qualquer ação ou indenização contra a União e a Fundação Nacional do Índio.

A Emenda Constitucional nº. 1 de 1969 replicava a segunda parte da proposta elaborada pelo CNPI em 1956, que declarava a nulidade de negócios jurídicos celebrados sobre as terras ocupadas por indígenas, e ia além ao atingir qualquer pretensão decorrente dessa nulidade ao buscar orientar como o judiciário deveria tratar consequências indenizatórias aos casos de emissão de títulos de propriedade, relações de posse, contratos de arrendamento ou ocupação das terras “habitadas” pelos “silvícolas”. Essa era a fórmula estabelecida pelo regime que seria discutida vinte anos mais tarde, novamente em uma transição para a democracia.

Obviamente, a saída consolidada no artigo 198 da Emenda Constitucional de 1969 traria descontentamento a setores de grande poder econômico. Resguardando-se de intermináveis discussões indenizatórias o regime precisava, também, responder às acusações no cenário internacional sobre os “genocídios” praticados contra indígenas no país e demonstrar a aprovação de uma legislação protetiva, que seguiria mais tarde com o Estatuto do Índio, aprovado em 1973.

A Convenção nº 107 da OIT, de 1957, havia sido ratificada no Brasil pelo Decreto nº 58.824, de 14 de julho de 1966, também como uma resposta do regime às acusações e escândalos sobre as terras dos indígenas. O instrumento, embora inspirado por uma lógica essencialmente integracionista e que tomava a caracterização dos povos indígenas em uma temporalidade “menos adiantada”, justificava reformulações na política indigenista do Brasil nos anos seguintes, como na regulamentação do Estatuto do Índio.

---

<sup>698</sup> FICO, 2021, p. 51.

#### **4.4.4. A nulidade dos títulos: as outras faces do litígio sobre as terras dos Kadiwéu**

Todas essas rupturas institucionais e regulamentações do tema promovidas pela ditadura militar haviam passado até que finalmente fosse analisada pelos tribunais superiores a ação de nulidade dos títulos requerida pela IR 5 do já extinto SPI, em 1963, sobre os títulos de propriedade emitidos pelo governo do estado do Mato Grosso até a arguição da inconstitucionalidade da Lei nº 1077/1958, reafirmada pelo plenário do STF em 1969, meses antes de ser editada a Emenda Constitucional nº 1, aprovada em 17 de outubro de 1969.

Após pouco menos de dois meses dos novos dispositivos trazidos pela emenda, o plenário do STF estabeleceria a Súmula 480, que com o seguinte enunciado buscava uniformizar a interpretação da Constituição de 1967:

Pertencem ao domínio e administração da União, nos termos dos arts. 4º, IV e 186, da Constituição Federal de 1967, as terras ocupadas por silvícolas.

As referências legislativas da proposta eram a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 e os precedentes que justificavam o texto seriam a Apelação nº 9620, julgada meses antes pelo Ministro Amaral Santos, referente à ação popular movida no litígio das terras dos Kadiwéu, o Recurso Extraordinário nº 44.585, apresentado contra o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso que havia concedido a segurança pleiteada pela 5ª Inspeção do SPI e declarado a lei nº 1.077/1958 inconstitucional, e o Mandado de Segurança nº 16.443, que se referia à venda de pinheiros na reserva indígena de Mangueirinha e no qual o Ministro Victor Nunes Leal havia aprofundado sua compreensão sobre o habitat, a posse indígena e o caráter inalienável das riquezas dessas áreas.

O STF, assim, orientaria a aplicação dos dispositivos aprovados pelo regime a partir da jurisprudência consolidada na corte na última década com base nesses casos e procuraria estabilizar o entendimento jurídico do que havia sido estabelecido sobre a posse indígena, a inalienabilidade e o domínio dessas áreas. Esse entendimento, consolidado pela emenda constitucional nº 1/1969, que declarava a nulidade e extinção dos efeitos de atos jurídicos de qualquer natureza celebrado sobre as terras ocupadas por silvícolas, traria finalmente resolução ao litígio dos Kadiwéu.

A ação declaratória de nulidade movida pela 5ª Inspeção do SPI contra os títulos de propriedade expedidos pelo Estado do Mato Grosso na vigência da Lei nº

1077/1958 havia sido sentenciada favoravelmente no judiciário estadual em 1965 e havia sido objeto de apelação. Em 22 de março de 1971 a segunda turma do Tribunal Federal de Recursos, ao apreciar o caso, acompanhou o relator Ministro Décio Miranda e votou contra o conhecimento do recurso e pela remessa dos autos ao STF, por alegado conflito entre União e Estado do Mato Grosso.<sup>699</sup>

De acordo com o relatório do Ministro Décio Miranda, julgada procedente a nulidade dos títulos pelo Juízo da Comarca de Porto Murtinho, este havia condenado o Estado de Mato Grosso à devolução das quantias recebidas pelas alienações promovidas na área da reserva dos Kadiwéu e ao pagamento das custas processuais. Os autos haviam subido em apelação ao tribunal de justiça estadual que, considerando que a Constituição de 1967 havia incluído entre os bens da União as “terras ocupadas por silvícolas”, declinara da competência e remetera o processo ao TFR.

Os Estado havia sido chamado à autoria no processo e não havia contestado, no mérito, a nulidade dos títulos, mas tão somente o seu próprio chamamento. Para Décio Miranda, se por um lado a causa escapava ao judiciário estadual por incluir bens da União, por outro configuraria conflito entre esta e o Estado de Mato Grosso, de modo que a competência para processamento do feito deveria ser do STF, o qual salientava já ter se pronunciado sobre o caso no RE 44.585 e na Apelação Cível nº 9620.<sup>700</sup>

O recurso havia dado entrada no TFR em novembro de 1967, sido encaminhado ao parecer da Subprocuradoria-Geral da República, e se encontrava concluso para apreciação do relator desde agosto de 1968. Já em fevereiro de 1970, o caso havia sido redistribuído a Décio Miranda. Encaminhado ao STF, os autos foram devolvidos ao TFR no ano seguinte, e o recurso foi julgado pelo tribunal no final de 1972.<sup>701</sup>

O STF havia acatado integralmente o Parecer da Procuradoria Geral da República, que entendia ser a competência do TRF para o processamento do recurso, já que próprio Estado, chamado à autoria, não havia contestado a nulidade dos títulos, mas tão somente o seu chamamento. O parecer ainda afirmava que “certamente” mereceria reforma a condenação ao Estado, já que extrapolava os limites dos pedidos da ação e merecia via adequada, em ação direta de evicção. No entanto, o pronunciamento final caberia ao TFR e não à Suprema Corte.

---

<sup>699</sup> Tribunal Federal de Recursos. Acórdão na Apelação Cível nº 24.917. 22/03/1971.

<sup>700</sup> Tribunal Federal de Recursos. Acórdão na Apelação Cível nº 24.917. 22/03/1971.

<sup>701</sup> Tribunal Federal de Recursos. Ficha de tramitação da AC nº 24.917. Publicação do Acórdão DJ 04/12/1972.

O Ministro Décio Miranda, relator do caso no TFR, afirmava em seu voto, acompanhado integralmente pela segunda turma do colegiado, que no Recurso Extraordinário nº 44.585 em agosto de 1961, cujo o relator fora o Ministro Victor Nunes, a inconstitucionalidade da lei havia sido declarada pelo STF, que teve a oportunidade de reafirmá-la pelo voto do Ministro Amaral Santos na Apelação nº 9620, em março de 1969, e concluía que, “inconstitucional a lei, nulos todos os atos consequentes”.<sup>702</sup>

Assim, confirmava a sentença de 15/10/1966 proferida pelo Juiz Estadual em parte, mantendo a declaração de nulidade dos títulos de propriedade expedidos sobrepostos à reserva dos Kadiwéu, nos seguintes termos:

procedente a ação para decretar a nulidade de todos os títulos, expedidos pela Delegacia de Terras e Colonização em Campo Grande sobre a área dos índios Kadiwéu, com fundamento na Lei Estadual nº 1077, de 10 de abril de 1958, determinando seja notificada a referida Delegacia que se abstenha de expedir qualquer título, sustando os que ainda não foram entregues e arquivando todos os processos em andamento, sob pena de responsabilidade<sup>703</sup>

Décio Miranda também confirmava a expedição de mandado ao Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Porto Murtinho para o cancelamento de todas transcrições decorrentes das alienações. Com relação à condenação do Estado, salientava o ponto levantado pelo Procurador-Geral da República sobre o descabimento da condenação naqueles autos e ressaltava eventual repercussão posterior em ação direta de evicção a ser movida pelos particulares contra o Estado de Mato Grosso. De acordo com Miranda, os autos se resumiriam à ação de nulidade movida pelo SPI, na condição de representante dos “silvícolas”, e o próprio Estado, chamado à autoria, havia reconhecido a inconstitucionalidade da lei. Assim, não seriam próprios aqueles autos para arguição de evicção.

Havia algumas certezas ao fim desse extenso litígio e suas consequências sobre as terras dos Kadiwéu. A primeira delas era constituírem, as “terras ocupadas por silvícolas”, bens da União, o que se por um lado se apresentava como solução para a ausência de clareza sobre o domínio dessas áreas e suas consequências patrimoniais e, por outro, atribuiria direitos de propriedade da União em detrimento dos indígenas, revelando-se como uma solução conservadora e baseada nos interesses de exploração dessas áreas e suas riquezas pela União. A segunda era que essas terras ocupadas seriam habitat dos indígenas, que incluíam as áreas necessárias para sua “sobrevivência” e,

---

<sup>702</sup> Tribunal Federal de Recursos. Acórdão na Apelação Cível nº 24.917, em 25/10/1972 DJ 04/12/1972.

<sup>703</sup> Idem.

segundo o voto do ministro Victor Nunes, representariam também as áreas necessárias para a permanência de suas culturas, a partir de uma posse “permanente” e, assim, perene, e protegida por um “usufruto exclusivo”. A terceira era que os títulos de propriedade emitidos pelos Estados sobre essas áreas ou contratos de exploração comercial com particulares seriam considerados nulos de pleno direito e não gerariam direito de indenização contra a recém criada Funai e a União, resguardando-se os cofres públicos.

A decisão sedimentava o entendimento da Corte e orientaria os tribunais inferiores a discutirem as consequências materiais da lei na esfera patrimonial. Em outras palavras, o debate sobre os negócios jurídicos celebrados sobre o território dos Kadiwéu, reconhecido como legítimo pela Corte, seriam decididos pelos tribunais inferiores, cuja competência foi definida no TFR. Naquela altura, o próprio regime já teria acomodado uma solução parcial para questão com as reformas institucionais promovidas e modificado totalmente a fórmula jurídica mantida no art. 216 da constituição de 1946, adotando um domínio da União, um conceito de habitação, a ideia de uma “posse permanente” e um “usufruto exclusivo” resguardado aos indígenas sobre essas terras e as riquezas nelas existentes.

Como apontado por Carolina Rodrigues, na ideia de usufruto exclusivo se intercalam tanto o direito de uso quanto de fruição dos bens, de acordo com a doutrina civilista, o que englobaria tanto a ideia de sobrevivência quanto a utilização do bem para atividades mais complexas, além do uso para um mínimo existencial.<sup>704</sup> A doutrina civilista sedimentou que esse direito se distinguiria da propriedade a partir da ideia de plenitude. A propriedade englobaria as faculdades de usar, gozar e dispor, sendo o mais sólido de todos os direitos reais. Já o usufruto seria composto apenas pelas duas primeiras faculdades, cabendo apenas ao nu proprietário o direito de dispor da coisa ao conservar a este o direito de alienação.<sup>705</sup>

Assim, a solução jurídica de estabelecer um usufruto exclusivo destinado aos indígenas era consequência direta da condição de tutelados e da opção constituinte de considerar suas terras patrimônio da União, constituindo uma limitação à autonomia dos indígenas sobre suas terras e à autodeterminação.

Embora fosse defendida uma ideia de propriedade indígena, por exemplo, pelo SPI, a incapacidade relativa dos indígenas que impregnava a doutrina em meados do século XX e o direito de exceção estabelecidos ainda na Primeira República

---

<sup>704</sup> RODRIGUES, 2018, p. 60

<sup>705</sup> MONTEIRO, 1958, pp. 88-89.

impossibilitariam reconhecer um direito de propriedade sob parâmetros liberais e de um domínio pleno fundado no binômio sujeito x coisa aos sujeitos indígenas. A verificada confusão dominial sobre terras dos indígenas que desafiava tanto o SPI quanto o judiciário a se posicionar sobre o tema era reflexo da própria insuficiência de categorias jurídicas para explicá-la, o que talvez justifique a contradição salientada por Victor Nunes Leal entre a ideia de posse civil e indígena.

A premissa externalizada ao menos desde 1934, quando dos debates constituintes, sobre a contradição sistêmica em se reconhecer um direito de propriedade à definição jurídica do sujeito índio acabava por colocar essas áreas sob o regime de bens públicos e assegurar a titularidade do direito à sua tutora: a União. Politicamente, esse arranjo institucional seria útil aos interesses tanto da União quanto da política e do mercado. Em uma perspectiva integracionista, o domínio da União sobre essas áreas representaria tanto a faculdade de dispor economicamente desses territórios sob critérios que orientassem os seus tutores quanto a possibilidade de reversão dessas áreas ao uso privado e aos interesses nacionais, na medida em que os indígenas eram considerados sujeitos transitórios e, conseqüentemente, também assim o resguardo dos seus territórios.

A questão não era novidade, mas interesse manifesto dos grupos militares que organizaram o estatuto jurídico dos indígenas proposto pelo SPI e transformado no Decreto 5484/1928, já que, como visto, a proposta de Alípio Bandeira e Manuel Miranda durante o governo Hermes da Fonseca previa a alienação dessas áreas no futuro a critério da União. A ideia de bipartição desse direito entre a União, proprietária, e as comunidades indígenas, usufrutuárias com exclusividade, representaria uma tentativa de acomodar juridicamente esses princípios no direito constitucional, resguardando-se a soberania estatal.<sup>706</sup>

A emenda nº 1, que foi uma verdadeira nova institucionalidade outorgada pelo comando militar das três forças com base nos atos institucionais nº 5, de 1968 e 16, de 1969, impôs transformações consideráveis ao texto aprovado pela constituição de 1967, mas conservou seus princípios orientadores. A transformação institucional operada em março de 1969 dava ênfase à categoria de “terra habitada por silvícolas” adotada pela Constituição de 1967, a definida como bem da União, assegurava a “posse permanente” e garantia o “usufruto exclusivo” das populações indígenas. A solução dominial encontrada, derivada do regime tutelar, garantia um domínio pleno à União, como reserva

---

<sup>706</sup> MENEZES, 2000.

estratégica e proteção dessas áreas, e declarava a sua indisponibilidade ao mercado de terras ao declarar juridicamente a nulidade dos títulos e negócios jurídicos que se ampliaram nos anos anteriores sobre “terras habitadas por silvícolas”, em especial nas zonas de expansão da fronteira de colonização.

A solução encontrada também asseguraria um resguardo às finanças federais sobre as diferentes iniciativas estaduais de colonização dessas áreas nos anos anteriores e isentava tanto a União quanto a recém criada Funai ao declarar a ausência de direito à ação ou indenização a particulares, de modo a tentar vincular a apreciação judicial do tema e estabilizava o entendimento jurídico defendido pela ala indigenista do SPI desde 1944, em projeto de lei que, aprovado pelo Senado Federal, havia sido extinto na Câmara com a mudança institucional promovida pela Constituição de 1967.

O litígio sobre as terras dos Kadiwéu, desenrolado ao longo de todos esses debates, funcionava como um exemplo das disputas nas quais o sistema político republicano se encontrava imbricado sobre as terras então ocupadas pelos indígenas, e as ideias trazidas no julgamento paradigmático do STF, que havia declarado a nulidade de uma lei estadual que buscava reduzir terras dos indígenas, certamente estabilizaram entendimentos no direito brasileiro, cujas consequências dominiais sedimentadas pelo regime militar buscavam completar uma ciclo de acomodação e estabilização.

A arquitetura jurídica adotada lançava um difícil desafio ao futuro sobre os negócios jurídicos celebrados sobre esses territórios pelos entes da federação e pelo antigo órgão tutor, o SPI, que antes de sua extinção em 1967, teve seus arquivos sobre as terras dos indígenas completamente queimados em um incêndio na sede do Ministério da Agricultura, em Brasília. Caberia à União promover um novo levantamento dessas terras sob a nova moldura institucional adotada, ainda inconcluso até os dias atuais.

## Conclusões

Neste estudo buscamos analisar como o direito brasileiro republicano tratou a possibilidade de uma propriedade indígena, atribuiu um estatuto constitucional à posse indígena e tentou conceituar esses territórios pelas Constituições até a década de 1960, a partir do litígio estabelecido sobre as terras do povo Kadiwéu nos anos 1950, no sul do então Estado do Mato Grosso. Quando observamos as discussões sobre a constitucionalização da posse indígena ou sua regulamentação entre 1934 e 1946, podemos verificar uma situação de imprecisão que atravessava os principais argumentos jurídicos sobre o tema. Embora a proteção dessas áreas fosse tratada em termos do reconhecimento de um percurso histórico sobre a posse congênita dos povos originários aos seus territórios, a composição inaugural estabelecida pela Constituição de 1934 era atravessada por modulações em categorias do direito civil, que promovia zonas opacas e de difícil concretização ao dispositivo.

Na Primeira República os debates sobre o estatuto jurídico do “índio brasileiro” foram pautados por critérios evolucionistas e acabaram por legitimar a opção institucional alicerçada em um “direito de exceção”, estabelecido para mediar suas relações civis, mas que acabou por regular a inserção dos indígenas na comunidade política brasileira. Esse enquadramento jurídico foi responsável por consolidar uma tutela da União sobre esses sujeitos que, se inicialmente pensada para a sua proteção e de seus territórios frente aos atos da esfera civil, acabou por consolidar uma representação política complexa, o silenciamento da autonomia e vontade dos povos indígenas e definir o exercício de um poder tutelar sobre esses sujeitos, na época compreendidos apenas como índios ou silvícolas.

A tutela estabelecida pela União, antes de uma proteção, consolidou uma inserção precária dos indígenas na comunidade política. Desse enquadramento jurídico era decorrente a ideia de que os indígenas não poderiam ser titulares de um direito de propriedade sobre os territórios em que viviam, a despeito da garantia de suas terras ser considerada por todos os analistas com uma medida central para a política republicana a ser estabelecida para essas populações. Esse regime também foi responsável pela consolidação da ideia de que um único órgão federal deveria centralizar proteção e assistência a essas populações.

A política construída nos anos iniciais da República pressupunha, também, que esses povos eram sujeitos transitórios e seriam tratados segundo as classificações

estabelecidas pelo SPI, orientadas aos critérios de civilização. Os sujeitos indígenas estariam inseridos em uma grande marcha rumo à integração e à civilização, quando então poderiam ser considerados dotados de uma plena cidadania, inclusive para os atos da vida civil. Nessa moldura institucional influenciada pelas concepções liberais clássicas sobre a cidadania, o processo civilizatório era inseparável da capacidade a ser atribuída aos sujeitos indígenas e condição para o exercício de um direito de propriedade sobre as terras em que viviam.

Esse enquadramento condicionou o direito à terra dos povos indígenas. Apesar das propostas para garantir direitos civis e de propriedade aos povos originários na constituinte de 1934, prevaleceu como composição inaugural para o tratamento desses direitos na história constitucional brasileira um dispositivo que assegurasse a posse das terras em que estivessem localizados. O debate era atravessado por uma compreensão reiterada entre os juristas que enquadrava essas populações como sujeitos transitórios e a serem civilizados e, portanto, caracterizados por uma capacidade civil relativa, a partir da qual não poderiam ser considerados proprietários, mas apenas sujeitos tutelados pelo Serviço de Proteção aos Índios.

Além do estabelecimento de um direito de exceção baseado na incapacidade relativa dos indígenas e na tutela da União, o arranjo institucional adotado pela Constituição de 1891 consolidava um federalismo clássico em matéria fundiária, com um controle centrífugo das terras devolutas, colocadas sob o domínio quase integral dos estados da federação. Nesse desenho, a União, tutora dos indígenas, possuía pouquíssimas prerrogativas para a gestão do patrimônio fundiário e as alienações de terras públicas foram colocadas a cargo dos governos estaduais. Embora a situação de incapacidade relativa dos indígenas fosse disciplinada no Código Civil aprovado em 1916, a regulamentação dessa tutela e da vida civil dos indígenas só viria a ser aprovada em 1928, após longa tramitação no Congresso Nacional do projeto formulado pela cúpula do SPI em seus anos iniciais.

O Decreto nº 5.484/1928, no que se refere às terras dos indígenas, estabelecia uma sistemática plenamente adequada ao regime federalista estabelecido pela primeira constituição republicana: a cessão não onerosa de terras pelos Estados à União para a constituição de reservas indígenas, cuja extensão seria dependente de uma mediação política a ser estabelecida entre o SPI e os governos estaduais e não da territorialidade das populações originárias. A situação de ambiguidade na legislação e a dependência dessa gestão junto aos estados para a cessão de áreas que se destinassem ao reconhecimento de

terras aos indígenas contrastavam com o dispositivo constitucional aprovado em 1934 e replicado na constituição de 1937.

A sistemática definida pelo Decreto nº 5.484 de 1928, encaminhado ao congresso em 1911 e ainda sob a vigência da Constituição de 1891, assim, se baseava em um *federalismo centrífugo* em matéria fundiária adotado pelo art. 64 daquela constituição. Esse arranjo institucional acabava por atravessar o reconhecimento da posse indígena pelo tempo da política de composição com os estados, e estabelecia o SPI como mediador político pouco eficaz frente aos interesses políticos regionais. Por outro lado, a atuação do próprio órgão indigenista se baseava na necessidade de viabilizar o processo de colonização e se pautava no reconhecimento de poucas e exíguas reservas territoriais, de modo a liberar áreas para titulação privada, como é exemplar a situação do sul do então estado de Mato Grosso. Ao longo da Primeira República a principal bandeira do órgão era viabilizar o processo de colonização a partir da “pacificação” dos indígenas e estabelecimento de reservas de terras pautadas na situação de pretensa transitoriedade desses sujeitos.

O início da década de 1940 marcou a tentativa de estabelecer algumas transformações conceituais nessa política pelos órgãos indigenistas, sobretudo a partir de uma aproximação e intercâmbio de ideias e conceitos sobre a questão do direito à terra dos indígenas nas Américas, tendo como lócus privilegiado dessa interlocução o Conselho Nacional de Proteção aos Índios, criado em 1939 durante reformas administrativas promovidas pelo Estado Novo. As ideias se inspiravam sobretudo nas reformas promovidas pelo *Indian Reorganization Act (Wheeler-Howard Act)* anos antes, pela gestão de Franklin D. Roosevelt, durante o período em que John Collier permaneceu a frente do comissariado para direitos indígenas do país. A realização do Primeiro Congresso Indigenista Americano no México marcou o desenvolvimento dessa rede continental, como já foi notado por alguns pesquisadores. A análise da documentação do Conselho Nacional de Proteção aos Índios permitiu observar muitas referências e comunicações entre os órgãos, assim como um esforço do Brasil em se apresentar como seguidor das políticas desenvolvidas pelo governo norte americano, possivelmente como fruto da política da boa vizinhança.

Além do desenvolvimento de um indigenismo interamericano, ao qual o Brasil formalmente protocolaria sua adesão apenas em 1953, após a democratização de 1946 foi possível também notar a relevância que paulatinamente seria atribuída à antropologia para tratamento das questões indígenas, sobretudo a partir da figura de Heloísa Alberto Torres

que, diretora do Museu Nacional, foi conselheira do CNPI desde sua criação e sua presidente a partir de 1955. As ideias promovidas por Heloísa estavam conectadas às preocupações e ações desenvolvidas em outros países e se concatenavam ao contexto da Segunda Guerra Mundial. Não por acaso foi desse período a criação da carreira de etnólogo no SPI, a qual teria como seu primeiro contratado Darcy Ribeiro, que em 1947 desempenhou sua primeira pesquisa de campo entre os Kadiwéu, Roberto Cardoso de Oliveira e Eduardo Galvão.

Por outro lado, essas transformações discursivas experimentadas no período também foram acompanhadas pela promoção da política de expansão das fronteiras de ocupação do território nacional com a marcha para o oeste, que se voltava sobretudo à conquista dos chamados sertões do Brasil Central. Esse influxo promoveu uma aceleração das fronteiras de ocupação e colonização sem precedentes rumo aos territórios ocupados por povos indígenas, que em definitivo marcou a política fundiária produzida pelo Estado Novo e lançou bases para intensos conflitos no futuro. Frente a esse contexto, ainda que a prática da agência indigenista oficial em praticamente nada colaborasse para a contenção das ocupações e invasões das então conceituadas terras dos índios, foram produzidas algumas propostas de reformas normativas.

A principal proposta para regulamentar a proteção possessória definida na Constituição de 1937 foi elaborada pelo então diretor do SPI, o advogado José Maria de Paula. A iniciativa foi recorrentemente mencionada, inclusive em comunicações com membros do Instituto Indigenista Interamericano, como uma forma de intervenção ante ao acelerado processo de desapossamento experimentado pelos indígenas, embora nunca tenha sido colocada em prática. Partindo do diagnóstico de que a regulamentação estabelecida durante a Primeira República era insuficiente para a garantia das então denominadas terras dos índios, seu texto buscava definir uma sistemática para o reconhecimento dessas áreas que permitisse tanto a proteção, para o futuro, das áreas ocupadas pelos povos que entravam em choque com as fronteiras colonizatórias quanto a reversão de situações de esbulho e restituição de terras aos indígenas, como praticado pelas políticas norte americanas na época. Para tanto, buscava delinear um conceito de propriedade indígena, não recepcionado nos debates promovidos em 1934. O memorial elaborado pelo diretor do SPI, o advogado José Maria de Paula, desvelava os limites do próprio direito público para, naquele momento, conceber uma forma de propriedade vinculada a uma coletividade.

A regulamentação indicada pelo SPI também dialogava com uma questão que percorreria praticamente toda a República de 1946: o da redução das terras já reconhecidas aos indígenas pelos Estados, as quais foram emblemáticas as reduções promovidas pelo estado do Paraná em 1949 e a tentativa do estado do Mato Grosso nas terras dos Kadiwéu quase dez anos depois, em 1958. Assim, a partir desse debate, nota-se um esforço da agência indigenista em buscar definir balizas para o reconhecimento e proteção das terras dos indígenas no contexto de transição para a democracia, que desembocaria em conflitos e disputas futuras.

A proteção da posse a partir de uma lógica presentista desafiava os tempos da mudança constitucional e se inscrevia como um conteúdo político que persistia além da transição para a democracia. Entre rupturas e permanências, as opções constituintes de 1946 acabaram por postergar a resolução desses conflitos, demonstrando a contingência e complexidade do tratamento da questão. O silêncio sobre o domínio ou propriedade das terras dos indígenas era acompanhado pela aceleração sem precedentes das fronteiras de colonização rumo aos sertões do país. Embora naquele momento existissem no debate político propostas que buscassem vincular a alienação privada das terras consideradas devolutas pelos estados à presença indígena e a garantia no texto constitucional das áreas já reservadas ou reconhecidas aos indígenas, o consenso político estabelecido foi a manutenção da determinação de que fosse assegurada a posse de indígenas nos atos das disposições transitórias, o que demonstra a perspectiva de que a questão indígena e, conseqüentemente, essas terras, não existiriam em um futuro próximo.

As disputas semânticas sobre a fórmula jurídica estabelecida no art. 216 da Constituição de 1946 foram plurais na década de 1950. As ideias de parque indígena, formuladas no projeto do Parque do Xingu, e a de território tribal, estabelecida em regulamentação proposta pela diretoria do SPI e pelo CNPI no início dos anos 1950, inovavam nos critérios para se reconhecer e conceituar as antigas terras dos índios, com apelo a alguns pressupostos da antropologia e das ciências naturais, como ecossistemas, a ideia de habitat e a busca por estimar as necessidades para subsistência dos indígenas. Sob o prisma dominial, as disputas orbitavam, sobretudo, em torno de qual patrimônio essas áreas integrariam. A tese principal dessa polarização versava sobre a competência dos estados para legislarem sobre a extensão dessas áreas e a possibilidade de considerá-las terras devolutas estaduais.

Nesse ponto o SPI transformou sua orientação ao longo do tempo: a ideia de que essas áreas constituiriam um patrimônio territorial que deveria ser resguardado como

legítima propriedade dos indígenas foi consolidada na primeira metade dos anos 1940.<sup>707</sup> Essa propriedade seria constituída originariamente, a partir do reconhecimento do *jus possessionis* dos indígenas desde a colonização, ao qual irradiaria o *jus possidendi*, e integraria os elementos essenciais à propriedade plena dos indígenas aos seus territórios. Essa propriedade plena, em razão do regime de tutela estabelecido, deveria ser resguardada pela União e por esta administrada.

No final da década de 1940, no entanto, nas discussões entre o Ministério da Agricultura e o governo do Paraná, a diretoria do SPI defendia que essas áreas seriam integrantes dos patrimônios estaduais, justificativa que consolidou acordos como os realizados com aquele estado. Na primeira metade da década de 1950, a direção do órgão recuperou, em conjunto com o CNPI, as propostas de regulamentação produzidas por José Maria de Paula em meados dos anos 1940, agora para se opor ao projeto de lei da bancada paranaense, que buscava estabelecer as reduções e loteamentos pelos Estados das Terras dos Índios.

Segundo a proposta dos órgãos indigenistas em meados dos anos 1950, elaborada por Darcy Ribeiro, os indígenas possuiriam culturas próprias e dentro delas é que deveria se processar o seu “desenvolvimento”, conclusões que seriam consideradas pacíficas tanto na antropologia quanto na experiência indigenista e, sob essas orientações, propunha-se a ideia de terras de propriedade dos índios, que seriam decorrência das áreas onde “habitassem”. O modelo pressupunha critérios para que o SPI verificasse a extensão dessas áreas, como a observação do “estado social e recursos”, com a perspectiva de que fossem previstas a subsistência e provável “desenvolvimento e expansão” do grupo indígena no futuro. Do ponto de vista dominial, a regulamentação deveria prever a inalienabilidade dessas áreas, incluindo-se qualquer “ato de disposição,” inclusive os que se referissem a elementos do direito de propriedade ou posse, como “usufruto, garantia real, locação”, situação que já era conhecida na doutrina jurídica sobre o tema.<sup>708</sup>

O litígio estabelecido sobre as terras dos Kadiwéu, assim, desvelava um dilema estabelecido pelo sistema republicano sobre as terras dos indígenas e representava um conflito entre os poderes executivo e legislativo estaduais que acabou se transformando em um litígio entre a União e o Estado do Mato Grosso. Por outro lado, além do conflito institucional, como foi possível verificar, a questão se centrava em um conflito político. As pressões para a ocupação da área por terceiros e sua transformação em propriedades

---

<sup>707</sup> PAULA, 1945, p. 79.

<sup>708</sup> MIRANDA, 1934 E 1947; BRANDÃO CAVALCANTI, 1948; MAXIMILIANO, 1948.

privadas estavam interligadas às estratégias políticas e legais dos grupos de interesses representados pela pecuária do sul do Estado, tanto no legislativo estadual quanto federal. Assim, se por um lado a posse indígena não poderia gerar um direito de propriedade a ser reconhecido aos indígenas em função do direito de exceção sobre eles estabelecido, os atos de posse de particulares pareciam se desenrolar para um domínio dessas áreas por terceiros.

Uma série de negócios jurídicos que produziam direitos reais, sejam de propriedade ou de usufruto, passavam a ser celebrados sobre as terras em que viviam os indígenas. Na República de 1946 as disputas sobre essas terras chegaram a um limite e o caso dos Kadiwéu representava um divisor de águas, como bem notavam Heloísa Alberto Torres e Darcy Ribeiro. O resultado daquela disputa seria determinante para o futuro de diversos povos indígenas e suas terras, já que orientaria a possibilidade de os estados da federação disporem sobre os territórios ocupados por esses povos e sobre a propriedade e questões patrimoniais desses territórios. As terras em que viviam os indígenas estavam mais do que nunca no centro do sistema político nacional.

Na documentação consultada por esta pesquisa a ideia de um usufruto para tratar do reconhecimento de terra aos indígenas estava presente no decreto de criação do SPI e reapareceu, pela primeira vez, na tese defendida pela ação movida pelo desembargador Ernani Lins da Cunha sobre a reserva dos Kadiwéu. A ideia foi reafirmada como um “usufruto imemorial” pelo Ministro Amaral Santos, quando apreciava a apelação referente ao caso, em 1967, no Supremo Tribunal Federal. A ideia de habitação e uma concepção da posse indígena como diversa da perspectiva civilista, por sua vez, foi definida no voto do Ministro Victor Nunes Leal, quando da arguição de inconstitucionalidade da Lei nº 1.077/1958, que também afirmou a falta de competência para que os Estados pudessem dispor dessas áreas como se devolutas fossem e, assim, integrassem seu patrimônio.

As inovações trazidas pela divergência aberta pelo Ministro Victor Nunes Leal buscavam, finalmente, consolidar um novo entendimento da posse dos indígenas frente à indefinição gerada pelos conceitos do direito civil e pelas disputas políticas e federativas. Se os indígenas não poderiam ser proprietários, como analisar seus territórios e os meios de prova de sua posse a partir de critérios estritamente civilistas? Por outro lado, as definições estabelecidas com a declaração de inconstitucionalidade da lei mato-grossense consolidavam na jurisdição constitucional a estabilização dos conhecimentos da antropologia desenvolvida nas décadas anteriores para a compreensão do tema e

sepultavam a possibilidade de os estados considerarem as terras dos indígenas como integrantes do seu patrimônio.

Anos depois, o Ministro Victor Nunes Leal reafirmava a jurisprudência produzida no caso para estender seu entendimento à exploração comercial das terras dos indígenas. Na discussão sobre o mandado de segurança que versava sobre a venda de pinheiros na reserva de Mangueirinha o ministro consolidava não apenas o estatuto diverso do civil para esses territórios, mas as consequências jurídicas da posse indígena. Assim, definia-se que embora essas terras fossem enquadradas como bens públicos, sua exploração comercial não seria possível pelas mesmas regras desses bens, já que a sua função seria servir à reprodução de um grupo indígena e o estabelecimento de atividades produtivas nessas áreas não deveria prescindir da observação da cultura de cada povo.

Naquele momento, parte dos argumentos de Victor Nunes Leal já teriam sido estabilizados nas reformas institucionais produzidas pela Ditadura Militar, a partir das propostas promovidas pelo CNPI e capitaneadas pela oposição regulamentar ao regime. O art. 4º, inciso IV da Constituição de 1967 ampliava consideravelmente a possibilidade de domínio, pela União, das terras devolutas do país ao incluir entre seus bens a porção de terras devolutas “indispensável” à defesa nacional ou “essencial” ao seu desenvolvimento econômico, o que poderia ensejar qualquer interesse estratégico do regime para consolidar sua concepção de desenvolvimento, como o domínio fluvial dos extensos rios do país, a plataforma submarina, e conseqüentemente as bacias de petróleo, e as “terras ocupadas pelos silvícolas”.

Nas disposições transitórias, replicando a formula originada na constituição de 1946 a partir das proposições de Gustavo Capanema e alinhado à perspectiva de transitoriedade dos povos indígenas defendida nos anos iniciais do SPI, delimitava que seria assegurada aos “silvícolas” a “posse permanente” das terras “que habitam”, além de reconhecer o “direito ao usufruto exclusivo” dos “recursos naturais” e todas as “utilidades nelas existentes”.<sup>709</sup> Essa definição, proposta pelo CNPI para o novo texto constitucional, buscava assegurar que esses territórios, embora fossem enquadrados como bens da União, não fossem objeto de atos de disposição unilaterais e buscava assegurar a proteção das riquezas naturais aos indígenas. A questão se relacionava tanto ao caso dos Kadiwéu, no qual embora os títulos de propriedade expedidos pelo estado fossem declarados nulos,

---

<sup>709</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Art. 186.

mantinha-se a ocupação da área por particulares por um sistema de arrendamentos habilmente construído, mas também à crescente indústria madeireira no sul do país.

O critério da localização permanente, no entanto, hipoteticamente funcionaria como uma fotografia de um momento e dificilmente comportaria a dinâmica temporal não apenas da própria constituição como do mundo dos fatos nas fronteiras e nos processos de territorialização. A confluência entre as práticas administrativas, ações políticas e interesses privados sobre as terras ocupadas por indígenas dificilmente permitira alguma garantia ao direito. A opção do STF para solucionar a questão havia sido compreender a posse como fundamentada pela cultura, distinguindo-a da concepção civilista, e aproximando-a ao conceito de habitat, uma fórmula criada e relativamente aceita no mesmo ano com a criação, depois de uma década de debates, do Parque do Xingu. A ideia de posse permanente, entendida por Victor Nunes Leal como habitação ligada ao modo próprio dos “índios” se estabelecerem em um território, defendida por antropólogos e cujo exemplo do Xingu informava, parecia ter sido acomodada pelo texto constitucional sancionado pelo regime ao definir a garantia dessa posse dos indígenas nas terras que habitavam.

Além disso, o defendido modo de ocupar diferenciado ensejaria a garantia dos recursos naturais existentes nesses territórios, já que indissociáveis das práticas dos próprios indígenas. A formulação jurídica encontrada para essa garantia novamente buscava empréstimo em uma categoria do direito civil: a ideia de usufruto exclusivo. A situação que se consolidava também advinha da fórmula proposta pelo STF anos antes, firmada na jurisprudência do Ministro Victor Nunes, quando aprofundara as consequências dominiais sobre terras indígenas ao analisar um mandado de segurança sobre as vendas de pinheiros por uma inspetoria do SPI no posto indígena de Mangueirinha, no Estado do Paraná, e enquadrou as terras dos índios no regime dos bens públicos, mas não passíveis de alienação.

Voltar o olhar sobre o período pesquisado desvela embates políticos em torno da exploração comercial das terras indígenas, que ensejaram a disputa da categoria jurídica de usufruto exclusivo, solução pacificada no direito estabelecido pela ditadura. A decisão no mandado de segurança nº 16.433 parece ter estabilizado o entendimento sobre o enquadramento do patrimônio indígena e, conseqüentemente, das terras de que ele era composto. O acórdão reforçou a compreensão do que seria a posse indígena suas consequências dominiais, que seriam a indisponibilidade dessas áreas aos estados da federação, e enquadrou essas terras no regime dos bens públicos, considerando a tutela

exercida pela União quanto a esse patrimônio, incluindo a aplicação do Código de Contabilidade Pública para eventual alienação desses bens.

Em seu voto no julgamento, Nunes Leal ressaltava, entretanto, que a questão controvertida não seria apenas contábil, mas representaria o próprio valor dos pinheirais para a reprodução cultural do povo Kaingang. A ideia de um usufruto exclusivo enquanto solução jurídica emprestada do direito civil serviria para suprir uma lacuna conceitual no campo constitucional para tratar do tema em outra moldura jurídica.

O conceito de usufruto exclusivo, no entanto, seria retroalimentado por duas nuances: a primeira, acomodava a ideia de um domínio da União sobre as terras ocupadas por indígenas em detrimento do reconhecimento de uma propriedade específica a essa população baseada em um princípio coletivo ou, em outros termos, um direito de propriedade diverso do conceito clássico inaugurado com a modernidade. Essa insuficiência era traduzida no discurso de alguns civilistas como uma lacuna e poderia ser traduzida nas conclusões de Rodrigo Octavio ainda na década de 1930 ao analisar o século XIX, para o qual a entrada da propriedade privada entre os indígenas teria sido responsável por sua desterritorialização.

Por outro lado, o conceito de usufruto exclusivo era uma acomodação jurídica que pressupunha limitar a possibilidade de disposição, pelo mercado e pela própria União, desses territórios, embora a política desenvolvida pela Ditadura Militar demonstrasse o oposto: diversos conflitos fundiários ampliados no centro-oeste brasileiro em torno de terras indígenas, uma política de colonização intensa na Amazônia, construção de estradas e empreendimentos e intensificação do colonialismo extrativista, das quais eram sintomáticas as indagações de Costa e Silva quando das discussões da emenda de 1969 pela Comissão Especial designada pela Ditadura para reformular a recém aprovada constituição de 1967, elaborada pelo regime.

O litígio envolvendo as terras dos Kadiwéu também desvelava um problema lançado ao futuro: o dos títulos de propriedade expedidos pelos estados da federação sobre as terras ocupadas por indígenas, que haviam sido declarados nulos. A aceleração das fronteiras de colonização do país foi acompanhada pela titulação pelos entes da federação das terras ocupadas por indígenas e a solução institucional adotada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969 foi a declaração expressa de nulidade desses negócios jurídicos celebrados nos anos anteriores, o que foi aplicado ao caso Kadiwéu, ressaltando-se discussões indenizatórias à eventual ação de evicção a ser dirigida contra o Estado do Mato Grosso.

Dessa forma, a propriedade da União sobre as terras indígenas e a nulidade dos títulos de propriedade de particulares incidentes nessas áreas constituem opções institucionais do direito brasileiro com uma historicidade própria e consolidados no Estatuto do Índio, nas reformas promovidas pela ditadura militar. Embora sejam naturalizadas no direito brasileiro, constituem uma oposição à ideia de uma propriedade coletiva desses povos, uma fórmula presente nos debates do período. Essa solução jurídica manteria permanentemente o resguardo das terras ocupadas por indígenas nas disputas políticas no regime federal brasileiro.

A moldura institucional construída a partir da declaração de inconstitucionalidade da lei mato-grossense, assim, mantinha as premissas estabelecidas na Primeira República. Ainda enquadrados no direito de exceção, os indígenas foram reconhecidos não como proprietários de um extenso patrimônio fundiário, mas como usufrutuários de suas próprias terras. A definição de um domínio da União sobre esses territórios, contudo, não deixaria de manter suas terras no centro do sistema político e dos conflitos federativos. Como solução derivada da tutela e da precariedade da cidadania indígena, desafiaria a possibilidade de se “pacificar” e estabilizar o próprio direito que regularia o tema e traria consequências nas décadas seguintes para a autonomia e autodeterminação dos coletivos indígenas. Posse, propriedade e usufruto foram categorias, assim, manejadas para a construção de um conceito marcado pela insuficiência do próprio direito e localizado em suas fronteiras ou margens: o de terra indígena.

**Fontes Consultadas:****Arquivo do Museu dos Povos Indígenas/Funai**

- 1) Documentação referente à 5ª Inspetoria do SPI;
- 2) Atas das Reuniões do Conselho Nacional de Proteção aos Índios;
- 3) Relatórios Anuais do Conselho Nacional de Proteção aos Índios;
- 4) Pareceres da Seção de Estudos do SPI;
- 5) Pareceres do Conselho Nacional de Proteção aos Índios;
- 6) Dossiê sobre as terras dos Kadiwéu;
- 7) Relatório Figueiredo;

**Arquivo do Supremo Tribunal Federal**

- 1) Acórdão do Recurso Extraordinário nº 44.585/MT;
- 2) Acórdão da Apelação Cível nº 9620/MT;
- 3) Acórdão da Apelação Cível nº 9680/MT;
- 4) Acórdão do Mandado de Segurança nº 6344/MT;
- 5) Mandado de Segurança nº 16443/PR;
- 6) Acórdão do Recurso Extraordinário nº 27.599/SP;
- 7) Ação Cível Originária nº 79/MT;

**Arquivo do Superior Tribunal de Justiça**

- 1) Apelação Cível nº 24.917/MT – Tribunal Federal de Recursos

**Arquivo da Câmara dos Deputados**

- 1) Documentação da CPI do SPI de 1963
- 2) Diário do Congresso Nacional;
- 3) Dossiê PL nº 489/1949;
- 4) Dossiê PL nº 3107/1953;

**Anais Legislativos**

BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1933/1934*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1934. (22 volumes)

BRASIL. *Anais da Assembleia Constituinte de 1946*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1946. (26 volumes)

BRASIL. *Anais da Constituição de 1967*. Brasília: Diretoria de Informação Legislativa, 1967 (5 volumes)

BRASIL. *Anais do Senado Federal*. Rio de Janeiro: Senado Federal, Livro 12, 1924.

## Jornais e Periódicos

Jornal do Comércio. *Os deputados são os únicos responsáveis pelo avanço nas terras dos selvícolas*. Campo Grande, 19 de abril de 1958.

Correio da Manhã. *Chefões políticos querem terras dos índios*. Rio de Janeiro, 3 de junho de 1958.

Correio da Manhã. *Chefões políticos querem terras dos índios*. Rio de Janeiro, 3 de junho de 1958.

Correio da Manhã. *Assalto Conjunto às terras dos índios em Mato Grosso: centenas de pedidos de glebas num só dia*. Rio de Janeiro, 17 de junho de 1958. Folha da Manhã. *Índios Mato-Grossenses ameaçados de ficar sem a maior parte das terras que ocupam*. São Paulo, 5 de junho de 1958.

Folha da Manhã. *Multiplicam-se os interessados em apossar-se das terras que pertencem aos índios Cadiueus*. São Paulo, 26 de junho de 1958.

Jornal do Brasil. *Deputados de Mato Grosso votaram lei para tomar terras dos índios Caudiueus*. 12/05/1959.

O Globo. *Pecuária*, 15/10/1959.

Correio do Estado. *Serviço de Proteção aos Índios, 5ª Inspetoria Regional, a quem interessar possa*. Campo Grande, 16/01/1962.

## Legislação

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 27 de junho de 1928.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.

BRASIL. Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951.

BRASIL. Decreto nº 8072, de 20 de junho de 1910.

BRASIL. Decreto nº 24.700, de 12 de julho de 1934.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.736, de 3 de novembro de 1939.

BRASIL. Decreto-Lei nº 279, de 16 de fevereiro de 1939.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1608, de 18 de setembro de 1939.

BRASIL. Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.583, de 14 de setembro de 1940.

BRASIL. Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967.

BRASIL. Lei de 27 de outubro de 1831. Revoga as Cartas Régias que mandaram fazer guerra, e pôr em servidão os índios.

BRASIL. Decreto nº 426, de 24 de julho de 1845. Contêm o Regulamento acerca das Missões de catechese, e civilização dos Índios.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.

BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio.

BRASIL. Decreto nº 58.824, de 14 de julho de 1966. Promulga a Convenção nº 107 sobre as populações indígenas e tribais.

BRASIL. ESTADO DE MATO GROSSO. Lei Estadual nº 336, de 6 de dezembro de 1949.

BRASIL. ESTADO DE MATO GROSSO. Lei nº 1.077, de 10 abril de 1958.

## Referências

ABREU, L. A. de; ROSENFELD, L. Conservadorismo, autoritarismo e legitimação política do Estado Novo: notas sobre os “comentários à Constituição de 1936” de Pontes de Miranda. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí (SC), v. 24, n. 3, p. 736–756, 2019.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas. In: LIMA, Antônio Carlos de Souza (org.). *Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*. Rio de Janeiro: Aba/Laced/Nova Letra, 2012, pp. 375-391.

ALMEIDA, Rita Heloísa. *O Diretório dos Índios. Um projeto de civilização no Brasil do século XVIII*. Brasília: Editora da UnB, 1997.

ALVEAL, Carmen Margarida Oliveira. *Converting Land in Property in The Portuguese Atlantic World, 16<sup>th</sup>-18<sup>th</sup> Century*. Baltimore: Maryland, 2007.

ALVEAL, Carmen Margarida Oliveira. Transformações na legislação sesmarial, processos de demarcação e manutenção de privilégios nas terras das capitanias do norte do Estado do Brasil. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 28, n. 56, p. 247-263, 2015.

ALVES, Gilberto Luiz. Mato Grosso e a História: 1870-1929 (ensaio sobre a transição do domínio econômico da casa imperial para a hegemonia do capital financeiro). *Boletim Paulista de Geografia*. Edição 61, 1984.

AMORIM, Fabrício Ferreira. Povos indígenas isolados no Brasil e a política indigenista desenvolvida para efetivação de seus direitos avanços, caminhos e ameaças. *Revista Brasileira De Linguística Antropológica*, 8(2), 19–39, 2017.

AZEVEDO, José Affonso de Mendonça. *A Constituição federal interpretada pelo supremo tribunal federal 1891-1924: acompanhada de uma longa nota sobre a revisão constitucional e de uma tradução para o português das constituições americana e argentina*. Typ. Revista do Supremo Tribunal Federal, 1925.

AZEVEDO, Mendonça. *Elaborando a Constituição Nacional: Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933 (edição facsimilar)*. Brasília: Senado Federal, 1993.

BARRETO FILHO, Henyo Trindade. Disciplinando a diversidade cultural: Uma perspectiva antropológica sobre a Portaria 14. In: SOUZA LIMA, A. C. de; BARRETTO FILHO, H. T. (Orgs.). *Antropologia e identificação: os antropólogos e a definição de terras indígenas no Brasil, 1977-2002*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2005, p. 119-135.

BENDA-BECKMANN, Fran von et al. (org.). *Spatializing Law: an anthropological geography of Law in Society*. Farnham: Ashgate, 2009,

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A UDN e o Udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BERCOVICI, G. A Questão Agrária na Era Vargas (1930-1964). *História do Direito*, 31 dez. 2020. v. 1, n. 1, p. 183–226. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/78725>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

- BERCOVICI, G. A Questão Agrária na Era Vargas (1930-1964). *História do Direito*, 31 dez. 2020. v. 1, n. 1, p. 183–226.
- BERCOVICI, G. *Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre ausentes*. [s.d.].
- BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas (1930-1964). In: FONSECA, Ricardo e SEELAENDER, Airton. *História do Direito em Perspectiva*. Curitiba: Juruá, 2009, pp. 375-413.
- BEVILACQUA, Clovis. *Instituições e costumes jurídicos dos indígenas brasileiros ao tempo da conquista*. In: *Criminologia e Direito*. Bahia: Livraria Magalhães, 1896.
- BITTAR, Marisa. *Mato Grosso do Sul – a construção de um estado: regionalismo e divisionismo no sul de Mato Grosso*. vol. 1. Campo Grande: Editora da UFMS, 2009.
- BLANCHETE, Thaddeus. *Cidadãos e Selvagens: Antropologia Aplicada e Administração Indígena nos Estados Unidos (1880-1940)*. Rio de Janeiro: Museu Nacional/UFRJ, 2006 [tese de doutorado].
- BLANCHETTE, Thaddeus. La antropologia aplicada y la administración indígena em los Estados Unidos: 1934-1945. In: *Desacatos*, n.º. 33, maio-agosto 2010, p. 33 -52.
- BLOCH, Marc. *Apologia da história ou o ofício do historiador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRAGA, Sergio Soares. *Quem foi quem na Assembleia Constituinte de 1946: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.
- BRANDÃO CAVALCANTI, Themístocles. *A Constituição Federal comentada*. Rio de Janeiro: J. Konfino, 1948.
- BRASIL. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade. Violações de direitos humanos dos povos indígenas*. Volume II. Brasília: Imprensa Nacional, 2014.
- CABRAL, Rafael Lameira. A contribuição da Assembleia Nacional Constituinte de 1933 para o Brasil: da Revolução de 1930 à Constituição de 1934. *Caderno CEDEC*, v. 1, p. 1-31, 2011.
- CABRAL, Rafael Lameira; MORAIS, Vitória Maria Dantas. Os povos indígenas brasileiros na ditadura militar: tensões sobre desenvolvimento e violações de direitos humanos. *Direito e Desenvolvimento*. João Pessoa, v. 11, n. 1, p. 106-122, jan./jun. 2020.
- CAMARGO, Aspásia de Alcântara “A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)” in Boris FAUSTO (coord.), *História Geral da Civilização Brasileira*, 5ª ed., Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1991, tomo III, vol. 10, pp. 126-129.
- CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. 20 anos da constituição: o desafio da assunção da perspectiva interna da cidadania na tarefa de concretização dos direitos, In: CARVALHO NETTO, Menelick. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional: escritos selecionados*. Volume II. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021.

- CARVALHO, Claudia Paiva. *Presidencialismo e democracia no Brasil (1946-1956) : sistema de governo, legalidade e crise política*. Brasília: UnB, 2019. [Tese de Doutorado]
- CARVALHO, Delgado de. Colonização e núcleos de expansão. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 3, n. 1, p. 125-135, jan. 1941.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- CASANOVA, Pablo González. Colonialismo interno (uma redefinição). *Teoria Marxista hoje: problemas e perspectivas*. Buenos Aires: Clacso, 2007.
- CASTRO GOMES, Angela de. População e Sociedade. In: CASTRO GOMES, Angela de (org.). *História do Brasil Nação: olhando para dentro (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Fundação Mapfre/Objetiva, 2013
- CAVALCANTE, T. L. V. “Terra indígena”: aspectos históricos da construção e aplicação de um conceito jurídico. *História (São Paulo)*, 21 jul. 2016. v. 35.
- CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. *Colonialismo, Território e Territorialidade: a luta pela terra dos Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul*. ASSIS: UNESP, 2013 [tese de doutorado em História]
- CEDRO, Marcelo. O governo Juscelino Kubitschek (1956-1961): estabilidade política e desenvolvimento econômico. In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs). *O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.
- CERQUEIRA, Bruno Antunes de. *A demarcação territorial indígena e o problema do “marco temporal”: o Supremo Tribunal Federal e o indigenato do ministro João Mendes de Almeida Junior (1856-1923)*. In: ALCÂNTARA, Gustavo Kenner; TONÔCO, Livia Nascimento; MAIA, Luciano Maris. *Índios, Direitos Originários e Territorialidade*. Brasília: Editora ANPR, 2018, pp. 170-227
- CERTEAU, Michel de. *A escrita da história*. Trad. Maria de Lourdes Menezes. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017,
- CHARTIER, Roger. Verdade e prova: História, retórica, literatura e memória. In. *Revista de História (São Paulo)*, n. 181, 2022
- CIRNE LIMA, Ruy. *Pequena história territorial do Brasil: Sesmarias e Terras Devolutas*. (Fac-Símile da 4ª Edição). São Paulo: Secretaria do Estado de Cultura, 1990,
- CODATO, A.; JR, W. G. O código administrativo do Estado Novo: a distribuição jurídica do poder político na ditadura. *Revista Estudos Históricos*, 14 jul. 2016. v. 29, n. 58, p. 481–504.
- COLLIER, J. *United States Indian Administration as a Laboratory of Ethnic Relations*. *Social Research*, 1945. v. 12, n. 3, p. 265–303. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/40982119>>. Acesso em: 20 jul. 2023
- COQUEIRO, Sonia O; MONTEIRO, M. Elizabeth B; SÁ, Sheila M. G; PEREZ, Carlos A. M. *Povos indígenas no Sul da Bahia: Posto Indígena Caramuru-Paraguaçu (1910-1967)*. Rio de Janeiro: Museu do Índio, 2002.
- CORREA, Gustavo Zatelli. *Direito Administrativo, Estado Interventor e Técnica: uma biografia jurídica de Hely Lopes Meirelles (1917-1990)*. Brasília: UnB, 2022 [Tese de Doutorado].

CORRÊA, Lucia Salsa. A fronteira indígena no Sul de Mato Grosso – Século XIX (fontes comentadas). *Tellus*, ano 2, n. 2, 2002, pp. 155-169.

COSTA PORTO, José Antônio da. *O sistema sesmario no Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 1965.

COSTA, Mauricio Mesurini. *O Estado Interventor no Brasil e o seus reflexos no Direito Público (1930-1964): Themístocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária*. Florianópolis: PPGD-UFSC, 2016 [Tese de Doutorado].

COSTA, Pietro. ‘Dizer a verdade’: uma missão impossível para a historiografia? *História do Direito*, 31 dez. 2020. v. 1, n. 1, p. 250–273

COSTA, Pietro. A ‘spatial turn’ for Legal History? A tentative assessment. In: MECCARELLI, Massimo; SASTRE, María Julia Solla (ed.). *Spatial and temporal dimensions for Legal History: research experiences and itineraries*. Frankfurt am Main: Max Planck Institute for European Legal History, 2016

COUTO, Ione Helena Pereira. *Armazém da memória da Seção de Estudos do Serviço de Proteção aos Índios – SPI*. Rio de Janeiro: PPGMS – Unirio, 2009 [tese de doutorado em memória social].

CRESPE, Aline Castilho. *Mobilidade e temporalidade Kaiowá. Do tekoha à reserva, do tekoharã ao tekoha*. UFGD: Dourados, 2015 [tese de doutorado em História]

CUNHA, Manuela Carneiro da; BARBOSA, Samuel (orgs.). *Os direitos dos povos indígenas em disputa*. São Paulo: Unesp, 2018

CUNHA, Manuela Carneiro da. *Os direitos do índio: ensaios e documentos*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CUNHA, Manuela Carneiro; FARAGE, Nádia. Caráter da tutela dos índios: origens e metamorfoses. In: *Os direitos dos índios*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CUNHA, Manuela Carneiro. *Terra Indígena: história da doutrina e da legislação*. In: Cunha, Manuela Carneiro e Barbosa, Samuel. São Paulo: Unesp, 2018, pp. 281-319.

CURI, Isadora Volpato. *Juristas e o Regime Militar (1964-1985): atuação de Victor Nunes Leal no STF e de Raymundo Faoro na OAB*. USP: São Paulo, 2008 [dissertação de mestrado].

DAVIS, Shelton H. *As vítimas do milagre: o desenvolvimento e os índios no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. Partidos políticos e frentes parlamentares: projetos, desafios e conflitos na democracia. In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs.). *O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

DEZEMONE, Marcus. “A Era Vargas e o Mundo Rural Brasileiro: Memória, Direitos e Cultura Política Camponesa” in Márcia Maria Menendes MOTTA & Paulo ZARTH (orgs.), *Formas de Resistência Camponesa: Visibilidade e Diversidade de Conflitos ao Longo da História*. São Paulo/Brasília: EdUNESP/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009

DIAS PAES, Mariana Armond. *Escravos e terras entre posses e títulos: a construção social do direito de propriedade no Brasil (1835-1889)*. São Paulo: USP, 2018. [tese de doutorado]

DIAS, Natally Vieira. América Indígena e Boletín Indigenista: as publicações oficiais do Instituto Indigenista Interamericano e as vicissitudes da formação de uma rede intelectual transnacional em torno da instituição indigenista continental (1941-1945). In: VIDAL, Adriane; MAÍZ, Claudio (orgs.). *Nas tramas da cidade letrada: sociabilidade dos intelectuais latino-americanos e as redes transnacionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2018, p. 233-265.

DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. Petrópolis: Vozes, 1981.

DULTRA, Eneida Vinhaes Bello. *Direitos das Mulheres na Constituinte de 1933-1934: disputas, ambiguidades e omissões*. Brasília: PPGD-UnB, 2018, p. 20 [Tese de Doutorado]

DUPRAT, Deborah. Territórios tradicionais e o direito produzido pelos Estados nacionais. In: LIMA, Antônio Carlos de Souza (org.). *Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*. Rio de Janeiro: Aba/Laced/Nova Letra, 2012, pp. 392-294.

ELOY AMADO, Luiz Henrique. *Vulkápanavo: o despertar do povo Terena para os seus direitos: movimento indígena e confronto político*. Rio de Janeiro: E-papers, 2020.

ERRICO, P. D'. Native Americans in America: A Theoretical and Historical Overview. *Wicazo Sa Review*, 1999. v. 14, n. 1, p. 7-28. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1409513>>. Acesso em: 19 ago. 2023.

FERREIRA, Jorge. Crises da República: 1954, 1955 e 1961. In: Ferreira, Jorge; Delgado, Lucília de Araújo Neves. (org.) *O Brasil Republicano: o tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. 3a edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

FLORES, José Manuel. Transformação agrária e desapropriação de terras indígenas em Mato Grosso (1940-1960): o caso da reserva Kadiwéu. *Anuário Antropológico*, Brasília, UnB, v. 43, n. 1, 2018.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra e SALOMÃO, Ivan Colangelo. O nacional-desenvolvimentismo em tempos de Getúlio Vargas (1951-1954). In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Orgs.). *O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

FRASER, Nancy; GORDON, Linda. A genealogy of dependency: tracing a keyword of the U.S. Welfare State. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, v. 19, n. 2, p. 309-336, winter 1994.

FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. A Criação do Conselho Nacional de Proteção aos Índios e o Indigenismo Interamericano (1939-1955). *Boletim do Museu do Índio*, nº 5, dezembro, 1996.

FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. Sagas sertanistas: Práticas e representações do campo indigenista no século XX. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2005. (Tese de Doutorado)

FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. Da Indigenismo e Antropologia: o Conselho Nacional de Proteção aos Índios na gestão Rondon (1939-1955). Rio de Janeiro: PPGAS-UFRJ, 1990. Dissertação de Mestrado.

- GARCIA, Graciela Bonassa. *O domínio da Terra: conflitos e estrutura agrária na Campanha Rio-Grandense Oitocentista*. Porto Alegre: UFRGS, 2005 [dissertação de mestrado]
- GARCIA, Graciela Bonassa. *Terra, Trabalho e Propriedade: a estrutura da Campanha Rio-Grandense nas décadas finais do período imperial (1870-1890)*. Niterói: PPGH-UFF, 2010. [tese de doutorado]
- GARFIELD, Seth. *A luta indígena no coração do Brasil: política indigenista, a Marcha para o Oeste e os índios xavantes (1937-1988)*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- GINZBURG, Carlo. Apêndice – Provas e Possibilidades. Posfácio a Natalie Zemon Davis, o retorno de Martin Guerre. In: *O fio e os rastros: Verdade, Falso, Fictício*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007
- GINZBURG, Carlo. *Relações de força: História, retórica, prova*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002,
- GIRAUDO, L.; LEWIS, S. E. Pan-American Indigenismo (1940–1970): New Approaches to an Ongoing Debate. *Latin American Perspectives*, 1 set. 2012. v. 39, n. 5, p. 3–11. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0094582X12448059>>. Acesso em: 19 jul. 2023.
- GIRAUDO, Laura. Un campo indigenista transnacional y casi profesional: la apertura en Pátzcuaro (1940) de un espacio por y para los indigenistas. In: GIRAUDO, Laura; MARTÍN-SÁNCHEZ, Juan (eds.). *La ambivalente historia del indigenismo: campo interamericano y trayectorias nacionales (1940-1970)*. Lima: IEP, 2011, p. 21-98.
- GIRAUDO, Laura. Celebrar a los indígenas, defender al indigenismo: el “Día del Indio” y el Instituto Indigenista Interamericano. In: *Estudios Ibero-Americanos*, Porto Alegre, vol. 43, nº 1, jan-abr, 2017, p. 82-97.
- GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy. A Constituição de 1934 no contexto da história do constitucionalismo brasileiro. *Revista Jurídica Cesumar*, jan./abr. 2017, n. 1, p. 181-211.
- GOMES, Angela de Castro. *A Invenção do Trabalhismo*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.
- GOMES, Ângela de Castro. Estado Novo: debatendo nacionalismo, autoritarismo e populismo in: FERREIRA, Jorge, Lucília Delgado (Orgs.). *O Brasil Republicano – o tempo do nacional-estatismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.
- GOMES, Angela de Castro. Segunda República (1946-64): República Liberal-Democrática. In: STARLING, Heloísa e SHWARCZ, Lília. *Dicionário da República*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- HARPER, Allan G. *Las tierras de los indios em los Estados Unidos*. Whashington: The National Indian Institute – Departament of Interior, 1943.
- HIRSCHMANN, Albert O. Duzentos anos de retórica reacionária. Trad. Donaldson M. Garschagen. *Revista Serrote*, no 24, novembro de 2016, p. 5-33.
- HOCHHEIM, Bruno Arthur. *Federalismo, Centralização e Intervenção Federal: os debates na Comissão do Itamaraty (1932-1933)*. Brasília: PPGD-UnB, 2017. [dissertação de mestrado].

- IHERING, Hermann von. A antropologia do estado de São Paulo. *Revista do Museu Paulista*, São Paulo, n. VII, p. 202-257, 1908
- KELLY, L. C. Anthropology and anthropologists in the Indian New Deal. *Journal of the History of the Behavioral Sciences*, 1980. v. 16, n. 1, p. 6–24. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/15206696%28198001%2916%3A1%3C6%3A%3AAID-JHBS2300160103%3E3.0.CO%3B2-9>>. Acesso em: 19 jul. 2023.
- KELLY, L. C. The Indian Reorganization Act: The Dream and the Reality. *Pacific Historical Review*, 1975. v. 44, n. 3, p. 291–312. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3638029>>. Acesso em: 19 jul. 2023.
- KOSELLECK, Reinhart. *Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2006.
- LACERDA, Rosane. Os povos indígenas e a Constituinte (1987-1988). Brasília: Ed. do Cimi, 2008.
- LEFEBVRE, Henri. A produção do espaço. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006
- LENHARO, Alcir. A terra para quem nela não trabalha: a especulação com a terra no oeste brasileiro nos anos 50. *Revista Brasileira de História*, abr. 1986. 12. v. 6, p. 47–64
- LENHARO, Alcir. *Colonização e Trabalho no Brasil: Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste*. Campinas: Editora da Unicamp, 1986.
- LIMA, Antônio Carlos de Souza. A identificação como categoria histórica. In: LIMA, Antônio Carlos de Souza e Trindade Filho, Henry Barreto (Orgs). *Antropologia e identificação: os antropólogos e a definição de terras indígenas no Brasil (1977-2002)*. Rio de Janeiro: Contra-Capa, 2005, pp. 29-75
- LIMA, Antônio Carlos de Souza. A identificação como categoria histórica. In: OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de (Ed.). *Os poderes e as terras dos índios*. Rio de Janeiro: PPGAS, 1989.
- LIMA, Antônio Carlos de Souza. *As órbitas do sítio: subsídios para o estudo da política indigenista no Brasil (1910-1967)*. Rio de Janeiro: Contra-Capa/LACED/Museu Nacional, 2009.
- LIMA, Antônio Carlos de Souza. O exercício da tutela sobre os povos indígenas: considerações para o entendimento das políticas indigenistas no Brasil contemporâneo. *Revista de Antropologia*, Volume 55, nº 2, São Paulo: USP, 2012
- LIMA, Antônio Carlos de Souza. O Governo dos Índios sob a Gestão do SPI. In: CUNHA, Manuela Carneiro da. *História dos Índios do Brasil* (org.) São Paulo: Companhia das Letras, 1992, p. 155-172.
- LIMA, Antônio Carlos de Souza. *Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- LIMA, Antônio Carlos de Souza. *Sobre indigenismo, autoritarismo e nacionalidade: considerações sobre a constituição do discurso e da prática da proteção fraternal no Brasil*. In: OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de (ed.). *Sociedades indígenas e indigenismo no Brasil*. Rio de Janeiro/ São Paulo; EdUFRJ/Marco Zero, 1987.
- LIMA, Ruy Cirne. *Terras Devolutas*. Porto Alegre: Globo, 1935.

LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil Pós-Estado Novo. In: *Dados*, 58 (2), Apr-Jun, 2015.

LINHARES, Lucy Paixão. Ação discriminatória: terras indígenas como terras públicas. In: OLIVEIRA, João Pacheco de (Org.). *Indigenismo e Territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra-Capa, 1998.

LINHARES, Maria Yedda & SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *Terra Prometida: Uma História da Questão Agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999

LIPPI, Lucia. Prefácio. In: MAIA, João Marcelo Ehlert. *Estado, território e imaginação espacial: o caso da Fundação Brasil Central*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

LYRA, Roberto. O direito penal dos índios. In: SOUZA FILHO, Carlos Marés. *Textos clássicos sobre o direito e os povos indígenas*. Curitiba: Juruá, 1992, p. 134-135.

MACHADO, Ironita. *Judiciário, terra e racionalidade capitalista no Rio Grande do Sul (1889-1930)*. UFRGS: Porto Alegre, 2009 (tese de doutorado).

MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander. Diversidade Cultural e justiça de transição: os casos de perseguição aos índios durante a ditadura militar e a transição política no Brasil. In: *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*. Vol. 44, Tomo II, 2015, pp. 1137-1166.

MAIA, João Marcelo Ehlert. Fronteiras e state-building periférico: O caso da Fundação Brasil Central. *Varia História*, 23 set. 2019. v. 35, p. 895–919.

MAIA, João Marcelo Ehlert. *Estado, território e imaginação espacial: o caso da Fundação Brasil Central*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

MANN, Michael. Infrastructural Power Revisited. *Studies in Comparative International Development*, dez. 2008. v. 43, n. 3–4, p. 355–365. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/s12116-008-9027-7>>

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, nov. 1984. v. 25, n. 2, p. 185–213.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania e classe social*. Volume I. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

MARTINS, Fernanda Santa Roza Ayala. *O Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais e a política agrária na Primeira República: grupos agrários, projetos e disputas no Maranhão*. Niterói: PPGH-UFF, 2011 [Dissertação de Mestrado].

MARTINS, Fernanda Santa Roza Ayala. *Fabricando o doce amargo: setor sucroenergético, colonialidade do poder e expropriação de territórios Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul (2002-2014)*. CPDA/UFRRJ: Rio de Janeiro, 2023 [tese de doutorado]

MATTOS, Silvia Clímaco. *Contatando “brancos” e demarcando terras: narrativas Xavante sobre sua história*. Curitiba: Appris, 2023.

MAXILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira*. Freitas Bastos: Rio de Janeiro, 3º Volume, 1948.

MCMILLEN, Christian W. *Making Indian Law: The Hualapai land case and the birth of ethnohistory*. Yale University Press: New Haven and London, 2007.

- MECARELLI, Massimo. Time of innovation and time of transition shaping the legal dimension: a methodological approach from legal history. In: MECARELLI, PAIXÃO e ROESLER (orgs.). *Innovation and transition in Law*. Madrid: Dykinson, 2020
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MENDONÇA, Sonia Regina de. *O ruralismo brasileiro (1888-1931)*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- MENEZES, Maria Lucia Pires. *Parque Indígena do Xingu: a construção de um território estatal*. Campinas: Editora da Unicamp, 2000.
- MELATTI, Julio Cesar. Antropologia no Brasil: um roteiro. In: *Série Antropológica*. n. 238. Brasília: Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2007.
- MIRANDA, Manuel; BANDEIRA, Alípio. Memorial acerca da antiga e moderna legislação indígena. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. *Textos Clássicos sobre o direito e os povos indígenas*. Curitiba: Juruá, 1992
- MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado* (Tomo X), 1954.
- MIRANDA, Pontes. *Tratado de Direito Privado*, Tomo 12, 1954.
- MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil – Direito das Coisas*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1958.
- MORENO, Gislaene. O processo histórico de acesso à terra em Mato Grosso. *Geosul*, Florianópolis, v. 14, p. 67-90, jan./jun. 1999.
- MORENO, Gislaene. *Terra e Poder em Mato Grosso: política e mecanismos de burla (1892-1992)*. Cuiabá: Entrelinhas: EDUFMT, 2007.
- MOTTA, Marcia Maria Menendes. *Nas Fronteiras do poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: APERJ, 1998.
- MOTTA, Marcia Maria Menendes. *Direito à terra no Brasil: a gestação do conflito (1795-1824)*. São Paulo: Alameda, 2009.
- MOTTA, Marcia Maria Menendes. Das discussões sobre posse e propriedade da terra na história moderna: velhas e novas ilações. In: MOTTA, Marcia; SECRETO, Maria Verônica (orgs.) *Direito às avessas: por uma história social da propriedade*. Niterói: Eduff, 2011, pp. 19-47.
- NEVES, Maria Manuela Renha de Novis. *Elites políticas, competição e dinâmica partidário-eleitoral: o caso de Mato Grosso*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.
- OCTÁVIO, Rodrigo. *Os selvagens americanos perante o Direito*. Série Brasileira nº 5. São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Bahia, Pará, Porto Alegre: Companhia Editora Nacional, 1946.
- OLINTO, Beatriz Anselmo; STEIN, Marcos Nestor. “Um resumo do Brasil”: diferença e historicidade na construção do rural no Paraná. *Topoi*, Rio de Janeiro, 20 (42) • Set-Dez, 2019. <https://doi.org/10.1590/2237-101X02004210>
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. *A Fronteira Amazônica Mato-Grossense: grilagem, corrupção e violência*. São Paulo: Iãnde Editorial, 2016.

OLIVEIRA, João Pacheco de; FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. *A presença indígena na formação do Brasil*, Brasília/Rio de Janeiro, Ministério da Educação/Secad, Laced/Museu Nacional, 2006.

OLIVEIRA, João Pacheco de. A luta pelo território como chave analítica para a reorganização da cultura. In: OLIVEIRA, João Pacheco de (org.). *A reconquista do território: etnografias do protagonismo indígena contemporâneo*. Rio de Janeiro: E-papers, 2002

OLIVEIRA, João Pacheco de. *Redimensionando a questão indígena no Brasil: uma etnografia das terras indígenas*. In: OLIVEIRA, João Pacheco (org). Rio de Janeiro: Contra-capla, 1998.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Terras Indígenas. In: LIMA, Antônio Carlos de Souza (org.). *Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*. Rio de Janeiro: Aba/Laced/Nova Letra, 2012

OLIVEIRA, João Pacheco de. Contexto e horizonte ideológico: reflexões sobre o estatuto do índio. In: SANTOS, Silvio Coelho (org). *Sociedades indígenas e o direito: uma questão de direitos humanos*. Florianópolis: UFSC/CNPQ, 1985.

OLIVEIRA, Lucia Lippi. Estado Novo e a conquista dos espaços territoriais e simbólicos. *Política e Sociedade*, v. 7, 2008, p. 13-21.

OLIVEIRA, Lucia Lippi. Prefácio. In. MAIA, João Marcelo Ehlert. *Estado, território e imaginação espacial: o caso da Fundação Brasil Central*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso. *Do índio ao Bugre: o processo de assimilação dos Terena*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1976.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. A noção de “colonialismo interno” na etnologia. *A Sociologia do Brasil Indígena*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; Brasília: Editora UnB, 1978.

OWERNEY, V. De O. R. A questão do Nabileque na visão dos militares do Exército Brasileiro e o aumento da tensão na fronteira Brasil/Paraguai, 1917-1936. Fórum Discente e III Fórum de Egressos, do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Salgado de Oliveira - Campus Niterói, 2022.

OWERNEY, V. De O. R. A questão Nabileque e as fontes em arquivos militares: metodologias e análise das fontes com base no conhecimento e experiência de historiadores em instituições arquivísticas. *Pesquisa e educação à Distância*, v. 0, n. 8., 23 dez. 2021.

PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. *História constitucional inglesa e norte americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional*. Brasília: Editora da UnB/Finatec, 2012.

PAIXÃO, Cristiano; MECARELLI, Massimo e ROESLER, Claudia. *Innovation and transition in law: some introductory remarks on the heuristic value of a conceptual pair*. In: MECARELLI, PAIXÃO e ROESLER (orgs.). *Innovation and transition in Law*. Madrid: Dykinson, 2020, pp. 9-23.

PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, v. 43, p. 415-460, 2014.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *Araucaria*, 1 out. 2011. v. 13, n. 26.

PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). In: *História do Direito*: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul- dez de 2020, p. 277-241.

PAIXÃO, Cristiano. *Modernidade, tempo e direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

PAIXÃO, Cristiano. Tempo, memória e escrita: perspectivas para a história constitucional. In: MARTINS, Argemiro; ROESLER, Claudia; PAIXÃO, Cristiano (orgs.). *Os tempos do Direito: diacronias, crise e historicidade*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2020.

PAIXÃO, Cristiano. Uses of silence in political and legal transitions: a methodological approach to constitutional history. In: MECARELLI, PAIXÃO e ROESLER (orgs.). *Innovation and transition in Law*. Madrid: Dykinson, 2020, p. 98-99.

PAULA MARQUES, Raphael Peixoto. Constituent power and constitutional change in Brazil's transition to democracy (1945-1946). In: MECARELLI, PAIXÃO e ROESLER (orgs.). *Innovation and transition in Law*. Madrid: Dykinson, 2020, p. 207-208.

PAULA, José Maria de. *Terras dos Índios*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945.

PAVÃO, Eugênio da Silva. Formação, Estrutura e dinâmica da Economia de Mato Grosso do Sul no contexto das transformações da Economia Brasileira. Dissertação (Mestrado em Economia), Centro Sócio-Econômico, UFSC, Florianópolis, 2005.

PEDROZA, Manuela. Senhorios, capitâneas e sesmarias em disputa: reinterpretando algumas teses sobre a apropriação territorial na colonização da América Portuguesa (1375-1677). *Revista de História Comparada*. Volume 14, 2, 2020.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. O direito das coisas. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1943, p. 25. MIRANDA, Pontes de. Tomo XIX, p. 85.

PEREIRA, Levi Marques. Modalidades e processos de territorialização entre os Kaiowá atuais. *Suplemento Antropológico*. (Asunción) v. XLII, n. 01, junio de 2007.

PEREIRA, Levi Marques. *Os Terena de Buriti: formas organizacionais, territorialização e representação da identidade étnica*. Dourados: Editora da UGD, 2009.

PERES, Sidnei. Terras indígenas e ação indigenista no Nordeste (1910-1967). In: OLIVEIRA, João Pacheco de (org.). *A viagem de volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. Rio de Janeiro: Contra Capa/Laced, 2004

PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Law's spatial turn: geography, justice and a certain fear of space. *Law, Culture and the Humanities*, v. 7, n. 2, 187-202, 2011

PINTO, Francisco Rogério Madeira. Francisco Campos e o cinismo constitucional, in: *Revista da UFERSA*, v. 2, n. 4, 2022.

PITANGA, Souza. O selvagem perante o direito. In: *O direito: revista de legislação, doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro, maio/agosto, 1909.

PONTES de MIRANDA. *Comentários à constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Guanabara, Tomo II, 1936.

PONTES de MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1946*. Henrique Cahen Editor: Rio de Janeiro, Volume IV, 1947.

REVEL, Jacques (org.). *Jogos de Escala: a experiência da microanálise*. Tradução Dora Rocha. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

RIBEIRO, Darcy. *Kadiwéu. Ensaios etnológicos sobre o saber, o azar e a beleza*. São Paulo: Global, 2019 [1949].

RIBEIRO, Darcy. *A política indigenista brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura, 1962.

RODRIGUES, J. H. As diretrizes da política ameríndia no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 1939. v. 1, n. 2 e 3, p. 31–35.

RONDON, Candido Mariano. Histórico do problema indígena no Brasil de debates de várias teses correlativas. In: OLIVEIRA, Humberto. *Coletânea de leis, atos e memoriais referentes ao indígena Brasileiro*. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Proteção aos Índios/Imprensa Nacional, 1947

SAAVEDRA, M. B. The normativity of possession. Rethinking land relations in early-modern Spanish America, ca. 1500–1800. *Colonial Latin American Review*, 2 abr. 2020. v. 29, n. 2, p. 223–238.

SAMPAIO, Patrícia Melo. Política indigenista no Brasil imperial. In: Grinberg, Keila e Sales, Ricardo (orgs.): *O Brasil Imperial. Volume I – 1808-1831*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009 pp. 175-207

SANTOS, Camila Comerlato. *Território Federal de Ponta Porã: o Brasil de Vargas e a “Marcha para o Oeste”*. Porto Alegre: UFRGS, 2016 [Dissertação de Mestrado em História].

SANTOS, Carolina Augusta de Mendonça Rodrigues dos. *Terra e autodeterminação: o usufruto indígena na Constituição de 1988*. Brasília: MESPT-UnB, 2017 [dissertação de mestrado].

SANTOS, G. G. Dos. *O indigenismo de John Collier na revista América Indígena: órgão trimestral del Instituto Indigenista Interamericano (1941-1963)*. 2021. Disponível em: <<http://repositorio.uem.br:8080/jspui/handle/1/6487>>. Acesso em: 19 jul. 2023.

SECRETO, Maria Verónica. A ocupação dos “espaços vazios” no Governo Vargas: do discurso do rio Amazonas à saga dos soldados da borracha. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, nº 40, julho/dezembro, 2007

SEELAENDER, Airton (2013), Francisco Campos (1891-1968): uma releitura, in: FONSECA, Ricardo Marcelo (ed.), *As formas do direito – ordem, razão e decisão*. Curitiba: Juruá, 2013

SEELAENDER, Airton. A história do direito contemporâneo: um projeto possível? *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 36, p. 20-35, ago. 2017

- SILVA, Fernanda Lima da; PRANDO, Camila Cardoso de Mello. Mulheres e Controle Policial no Recife Oitocentista: entre Silêncios e Práticas de Liberdade. *RDP*. Brasília, Volume 18, n. 99, jul/set 2021, pp. 89-122.
- SOBRINHO, Oliveira. Os selvícolas brasileiros e a legislação pátria: o decreto-legislativo nº 5484, de 1928. *Revista Pandectos Brasileiras*, 6º Volume, 1º Sem., 1929.
- SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. O Direito envergonhado: o direito e os índios no Brasil. *Revista IIDH*, vol. 15, 1992, p. 145 -164.
- SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito*. Curitiba: Juruá, 2011.
- SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Os povos indígenas e o direito brasileiro. In: SOUZA FILHO, C. F. M.; BERGOLD, R. C. *Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI*. Curitiba: Letra da Lei, 2013.
- SOUZA FILHO, Carlos Marés. *Textos clássicos sobre o direito e os povos indígenas*. Curitiba: Juruá, 1992.
- SOUZA, Inglez de. O selvagem perante o direito. In: *O direito, revista de legislação, doutrina e jurisprudência*, n. 112. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1910.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello. Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964). São Paulo: Alfa-Ômega, 1990.
- SOUZA, T. M. M. De. *Entre a cruz e o trabalho: exploração da mão-de-obra indígena no sul da Bahia, (1845-1875)*. 2007
- STAUT JUNIOR, Sergio Said. Dimensão jurídica e formas de apropriação no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito: UFPR*, Curitiba, n.56, p.65-80, 2012.
- STAUT JUNIOR, Sergio Said. *A posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916*. Curitiba: PPGD-UFPR, 2009 [tese de doutorado].
- TRECCANI, Girolamo Domenico. O Título de Posse e a Legitimação de Posse como formas de aquisição da propriedade. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará*, v. 20, p. 121-158, 2009.
- TRINIDAD, Carlos Benítez. A questão indígena na Ditadura Militar: do imaginar ao dominar. *Anuário Antropológico*. Brasília: UnB. Vol. 43, n. 1, 2018, pp. 257-284.
- VARELA, Laura Beck. *Das Sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar: 2005
- VARGAS, Getúlio. Discurso do Rio Amazonas. *Revista Brasileira de Geografia*, Abril/Junho de 1942.
- VARGAS, Getúlio. Discurso do Rio Amazonas. *Revista Brasileira de Geografia*, Abril/Junho de 1942.
- VARGAS, Getúlio. Saudação aos brasileiros pronunciada no Palácio Guanabara e irradiada para todo o país à meia noite de 31 de dezembro de 1937. In: *A nova política do Brasil*. Volume 5. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.
- VASCONCELOS FILHO, J. T. da Cunha. O Tribunal Federal de Recursos. *Revista de Direito Administrativo*. FGV, v.11, 1948.

VASCONCELOS, V. De P. T. F. A Repartição dos Negócios Índigenas dos Estados Unidos e o Serviço de Proteção aos Índios do Brasil. *Revista do Serviço Público*, 1939. v. 2, n. 3, p. 51–55.

VASCONCELOS, V. De P. T. F. O Conselho Nacional de Proteção aos índios. *Revista do Serviço Público*, 1940. v. 1, n. 1, p. 19–25.

VASCONCELOS, Vicente de Paula Teixeira. A obra de proteção ao indígena no Brasil. *América Indígena*, Volume 1, México: Instituto Indigenista Interamericano, 1941.

VELHO, Otávio. *Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento*. São Paulo: Difel, 1976.

WOLKMER, Antônio Carlos. A questão dos direitos sociais na Comissão Itamaraty. Rio de Janeiro: *Revista de Ciência Política*, FGV, 1984.