

Artigo

Fatores explicativos da morosidade das demarcações de terras indígenas no Brasil


Leonardo Barros Soares ¹Catarina Chaves Costa ²Luiza Brilhante Bezerra ³Ana Paula Alvares Costa ⁴Yasmin Nascimento Moita ⁵¹ Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa – MG, Brasil² Universidade de São Paulo (USP), São Paulo – SP, Brasil³ Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém – PA, Brasil⁴ Universidade Estadual do Pará (UEPA), Belém – PA, Brasil⁵ Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA), Belém – PA, Brasil

Os processos administrativos de reconhecimento de terras indígenas (TIs) no Brasil podem levar décadas para chegar a termo. Povos indígenas que habitam em TIs não reconhecidas em caráter final são mais vulneráveis a uma série de violações de direitos, o que torna premente sua conclusão. O presente artigo pretende oferecer uma resposta à seguinte pergunta: por que alguns processos demarcatórios demoram mais que outros? Primeiramente, arrolamos cinco condições constantes da literatura sobre demarcação de terras indígenas que podem postergá-las. Na sequência, aplicamos o método *qualitative comparative analysis* (QCA), em sua modalidade *crisp set*, a um conjunto de quarenta casos de demarcações de TIs. Apresentamos duas conclusões: que a presença de interesses econômicos é uma condição importante para explicar o longo tempo de alguns processos demarcatórios, mas não é necessária nem suficiente, e que a conjunção desse fator com a judicialização do processo demarcatório explica a maioria dos casos de demarcações de longa duração.




Palavras-chave: demarcações; terras indígenas; QCA; judicialização; interesses econômicos.

Factores explicativos del retraso en la demarcación de tierras indígenas en Brasil

Los procesos administrativos de reconocimiento de tierras indígenas (TI) en Brasil pueden tardar décadas en llegar a su fin. Los pueblos indígenas que viven en TI cuyo proceso de reconocimiento aún no se finalizó son más vulnerables a una serie de violaciones de derechos, lo que hace urgente su conclusión. Este artículo pretende dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿por qué algunos procesos de demarcación demoran más que otros? En primer lugar, enumeramos cinco condiciones encontradas en la literatura sobre la demarcación de tierras indígenas que pueden atrasar dichos procesos. A continuación, aplicamos el método de análisis cualitativo comparativo (QCA), en su modo *crisp set*, a un conjunto de cuarenta casos de demarcaciones de TI. Presentamos dos conclusiones: que la presencia de intereses económicos es una condición importante para explicar el largo tiempo de algunos

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220230125>ISSN: 1982-3134 

Artigo submetido em 11 de abril de 2023 e aceito para publicação em 14 de setembro de 2023.

Editores-chefe:Alketa Peci (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) **Editores adjuntos:**Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getulio Vargas, São Paulo / SP – Brasil) **Pareceristas:**Maria Ester Viegas (Universidade Federal de Alagoas, Maceió / AL – Brasil) Roberto de Sousa Miranda (Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande / PB – Brasil) Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília / DF – Brasil) 

Três pareceristas não autorizaram a divulgação de suas identidades.

Relatório de revisão por pares: o relatório de revisão por pares está disponível neste [link](#).

procesos de demarcación, pero no es necesaria ni suficiente, y que la conjunción de este factor con la judicialización del proceso de demarcación explica la mayoría de los casos de demarcaciones de larga duración.

Palabras clave: demarcaciones; tierras indígenas; QCA; judicialización; intereses económicos.

Explanatory factors for the delay in the demarcation of indigenous lands in Brazil

The administrative processes of recognizing Indigenous Lands (ILs) in Brazil can take decades to complete. Indigenous peoples who live in unrecognized ILs are more vulnerable to a series of rights violations, which makes the completion of demarcation processes urgent. This article aims to answer the following question: why do some demarcation processes take longer than others? We listed five conditions found in the literature on the demarcation of indigenous lands that can delay them. Next, we applied the qualitative comparative analysis (QCA) method in its crisp set mode to 40 cases of IL demarcation. We present two conclusions: the presence of economic interests is an important condition to explain the long duration of some demarcation processes, but it is neither necessary nor sufficient, and the conjunction of this factor with the judicialization of the demarcation process explains most cases of long-term demarcations.

Keywords: demarcations; indigenous lands; QCA; judicialization; economic interests.

1. INTRODUÇÃO¹

“Isto trata um pouco, também, da nossa história e, inclusive, do judiciário e a própria administração, que parecem trabalhar um pouco com o paradigma da eternidade” (ministro Gilmar Mendes, RE 416144, 2004).

A demarcação de terras é a política pública de reconhecimento de terras indígenas (TIs) do Estado brasileiro. Trata-se de um processo administrativo, regulado por legislação específica, que visa reconhecer um direito originário dos povos indígenas anterior à Constituição de 1988 e por ela consagrado em seu artigo 231. No entanto, em que pese sua relativa efetividade quando comparada com outros países, é forçoso reconhecer que os processos demarcatórios podem se arrastar por anos, às vezes décadas, sem chegar à conclusão. A morosidade do processo é reconhecida pelos atores envolvidos no processo – povos indígenas e suas organizações, organizações não governamentais (ONGs) ou organismos governamentais nacionais e internacionais –, dando ensejo a uma série de questionamentos jurídicos em âmbito doméstico e fora dele.

Em trabalho anterior, demonstramos essa afirmação ao calcular em quinze anos a média de tempo para a conclusão desses processos (Soares & Junqueira, 2021). Há, no entanto, processos que ainda não foram concluídos após três décadas, ao passo que também é possível discernir processos que realizam todo o ciclo demarcatório em cinco anos, às vezes menos. O que pode explicar tamanha discrepância?

Com o objetivo de lançar luz, com base no arcabouço teórico-metodológico do campo da ciência política, sobre o fenômeno em tela, o presente artigo visa oferecer uma resposta à seguinte questão: por que alguns processos demarcatórios demoram mais que outros?

O texto está organizado da seguinte forma. Além dessa introdução e da conclusão, apresentamos um breve panorama da moldura legal e institucional que ampara o processo demarcatório no país, de modo a facilitar a compreensão das fases do processo administrativo em tela. Na sequência, baseando-nos em trabalho anterior de maior fôlego (Soares et al., 2021), apresentamos uma série de variáveis que podem concorrer para a explicação do fenômeno observado. Além disso, discorreremos sobre a aplicação da abordagem de pesquisa denominada *qualitative comparative analysis* (QCA), na

¹ O presente trabalho é um dos produtos da pesquisa intitulada “Política de Reconhecimento Territorial Indígena no Brasil: atores, instituições e processos”, realizada entre 2020 e 2021 na Universidade Federal do Pará (UFPA).

modalidade *crisp set*, num conjunto de quarenta casos de demarcação de TIs. Depois, debruçamo-nos sobre os resultados desse processo, aportando uma interpretação dos resultados obtidos.

2. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL: UM CONCISO QUADRO TÉCNICO-NORMATIVO

A primeira legislação federal de interesse com relação à demarcação de TIs no Brasil republicano é a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, também conhecida como Estatuto do Índio². Trata-se de uma legislação que visava abranger todos os aspectos da vida dos povos indígenas brasileiros a partir de uma perspectiva assimilacionista, que entendia a condição indígena como “passageira”, que forçosamente desapareceria frente ao irresistível avanço do “progresso”, “desenvolvimento” e a “civilização”.

Após a entrada em vigor do referido diploma legal, deu-se a edição de uma série de decretos que tinham por objeto a regulamentação do procedimento de demarcação de terras indígenas preconizado no Estatuto do Índio. O Decreto nº 76.999, de 8 de Janeiro de 1976, Decreto nº 88.118, de 23 de Fevereiro de 1983 e o Decreto nº 94.945, de 23 de Setembro de 1987, foram estabelecendo uma série de procedimentos administrativos que, à medida em que visavam tornar os processos demarcatórios mais regulares e previsíveis, tinham como efeito prático o seu emperramento, num processo designado por analistas da época como um “funil demarcatório” que promovia a existência de muitos processos em suas fases iniciais, mas poucos em sua fase conclusiva (Oliveira & Almeida, 1984). Não temos disponíveis estatísticas claras sobre o tempo efetivo de conclusão dos processos nesse período, mas resta evidente, pelas observações dos pesquisadores do tema, que desde seu início, a política de demarcação de TIs é notória por sua lentidão.

A Carta Magna de 1988, por sua vez, pôs em funcionamento uma moldura institucional que rompeu com o padrão assimilacionista do arcabouço normativo anterior e consagrou o respeito aos direitos aos povos indígenas, seus usos, costumes e tradições. Os artigos 231 e 232 insculpiram na ordem constitucional, dentre vários dispositivos, o fim da tutela legal do estado sobre os povos indígenas e o direito ao usufruto exclusivo das terras em que habitam. O alvorecer da Nova República trouxe consigo um novo impulso à demarcação de TIs e trouxe transformações importantes para os atores políticos envolvidos no processo (Lima, 2015).

1) O atual rito demarcatório é regulamentado pelo Decreto nº 1.775 de 08 de janeiro de 1996 (Oliveira & Almeida, 1998). Em resumo, trata-se de um processo administrativo levado a cabo pelo órgão indigenista do estado brasileiro e o ministério ao qual este está vinculado e se compõe das seguintes fases: 1. A expedição da portaria para o estabelecimento de um grupo de trabalho coordenado por um profissional da antropologia que deve fornecer subsídios para identificar uma determinada área como de ocupação tradicional; 2. Caso o estudo da TI seja aprovado, procede-se à delimitação da TI; 3. Na sequência, o processo é remetido ao ministério (na maior parte do tempo, pós-constituição de 1988, tratou-se do Ministério da Justiça), que expede a portaria declaratória de reconhecimento da tradicionalidade da TI.

² Até seu surgimento, as demarcações de terras indígenas ficavam a cargo, majoritariamente, dos governos estaduais.

- 2) Prepara-se, então, um decreto a ser homologado pela presidência da República.
- 3) Por fim, a TI é registrada na Secretaria de Patrimônio da União (SPU), sendo considerada homologada, ato que conclui o processo demarcatório.

Como pudemos ver, a política indigenista do Estado brasileiro – ou seja, aquela política pública voltada ao estabelecimento de um relacionamento, ora violento e controlador, ora baseado na garantia de direitos – com os povos indígenas é secular e apresenta um amplo quadro de codificação jurídico-institucional. Dado que o objetivo do presente artigo é buscar respostas para a morosidade característica de alguns processos demarcatórios de TIs, cabe perguntar: qual parâmetro devemos utilizar para saber se um procedimento está demorando mais do que seria razoável?

A resposta provisória que oferecemos a essa pergunta crucial pode ser achada nas próprias legislações acima mencionadas. Tanto no artigo 65 do Estatuto do Índio quanto no 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o período de cinco anos é mencionado como suficiente para a finalização não de uma, e sim de todas as demarcações de TIs existentes à época da entrada em vigor dessas legislações. Os motivos pelos quais essa janela temporal foi escolhida fogem à nossa capacidade de explicação. Podemos afirmar apenas que, para os legisladores que as produziram, esse pareceu um período adequado. Assim, para os fins aqui empreendidos, consideraremos uma *demarcação temporalmente justa* aquela que realiza seu ciclo em até cinco anos, ao passo que aquelas que ultrapassam esse limiar serão consideradas *temporalmente injustas*.

Podemos depreender do breve quadro acima traçado que a política de demarcação de TIs no Brasil parece sofrer de um mal congênito: uma morosidade que desafia o bom senso quando lembramos que, afinal, se trata de territórios cuja ocupação tradicional é reconhecida como direito originário, preexistente à Constituição e por ela endossada, cabendo ao Poder Executivo apenas desenvolver medidas concretas para a materialização desse direito. Então, no que diz respeito, pelo menos do ponto de vista formal, a um procedimento de natureza administrativa sob a responsabilidade exclusiva do Executivo, o que pode explicar tamanha discrepância no tempo de conclusão? Na seção subsequente, dedicamo-nos a explicitar o arcabouço teórico-metodológico que nos auxiliará a lançar luz sobre esse enigma.

3. POR QUE TÃO LENTO? ALGUNS FATORES INTERVENIENTES E O MÉTODO UTILIZADO NO ESTUDO³

A busca por fatores institucionais e não institucionais que pudessem nos auxiliar a obter respostas para nossa pergunta de pesquisa nos levou a nos debruçar sobre eventuais pistas presentes na literatura especializada sobre o tema no país e fora dele. De partida, é importante ressaltar que temos chamado a atenção para o relativo descaso da ciência política brasileira – e, em certa medida, também daquela praticada em outros países –, em outras publicações (Soares, 2020), com a política do e para os povos originários, o que corresponde a uma lacuna significativa de teorias, hipóteses e estudos clássicos que possam auxiliar o pesquisador em seu intento investigativo.

³ Esta seção se beneficia enormemente daquela disposta em trabalho que se dedica a explorar os fatores que podem explicar a emergência de uma demarcação de TI (Soares et al., 2022).

Dois trabalhos de cientistas políticos canadenses, no entanto, se destacam nas investigações sobre processos de reconhecimento de TIs e sua relação com a dimensão temporal. Um deles é o de Christa Scholtz (2006), que, ao investigar os padrões de desenho institucional das políticas voltadas ao reconhecimento de TIs no Canadá, nos Estados Unidos, na Nova Zelândia e na Austrália, argumenta que as escolhas, eminentemente políticas, feitas pelos governos impactam em sua implementação. Se a opção for pela negociação direta com povos indígenas para o estabelecimento de *agreements*, como é o caso canadense, a tendência é que o processo seja mais demorado que os demais, uma vez que os negociadores se debruçam sobre um grande conjunto de dimensões de políticas públicas que precisam ser discutidas ponto a ponto. Em que pese não ter sido um dos casos abordados pelo trabalho, podemos inferir que modelos como o brasileiro, por outro lado, que se pretendem um processo meramente administrativo, deveriam ser um pouco mais céleres.

Outro interlocutor relevante é o trabalho de Alcantara (2013). Focado no caso canadense, o autor investiga um conjunto de comunidades indígenas que concluíram ou não as negociações para o reconhecimento de suas terras tradicionais. O pesquisador não estava interessado somente em conhecer os elementos que concorriam para a conclusão a bom termo dos processos analisados, mas também almejava discernir os fatores que tornavam esses processos mais ou menos morosos. Assim, propõe que, para o cenário canadense, as seguintes variáveis concorrem para acelerar ou postergar o processo de reconhecimento de terras tradicionais naquele país: a relação de confiança entre indígenas e agentes governamentais, sobretudo com aqueles com caráter de negociador externo à burocracia estatal canadense; a baixa competição pelo uso da terra em processo de negociação – terras localizadas em lugares remotos têm maior probabilidade de serem reconhecidas oficialmente de modo mais rápido; a demanda de desenvolvimento econômico, pois a presença de minerais ou qualquer outra fonte de recursos passíveis de exploração em território indígena demanda uma rápida resolução de seu *status* legal para que se possa ter segurança jurídica nos empreendimentos que vierem a ser propostos para a área.

Com vistas a aportar novos elementos a esse debate teórico, realizamos, em trabalho anterior (Soares et al., 2021), uma ampla revisão de literatura a fim de fazer um mapeamento preliminar de fatores que, em nossa interpretação, pudessem impulsionar o processo demarcatório ou obstaculizá-lo. Em busca de concisão, vamos nos servir aqui, num primeiro momento, dos cinco fatores que se destacaram como de especial interesse no que tange à explicação do fenômeno em tela, entre os treze que foram identificados no trabalho referido. São eles:

3.1. Judicialização dos processos demarcatórios (JPD)

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

3.2. Interesses econômicos (IE)

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

3.3. Falta de coesão grupal indígena (FCG)

A ausência de uma liderança unificada, o facciosismo e a sabotagem mútua entre representantes de um mesmo povo indígena se configuram como dificultadores da conclusão de um processo demarcatório (Araújo, 2018; Batista, 2004; Erthal & Almeida, 2004; Viegas, 2019). Alcantara (2013) suporta essa percepção ao argumentar que o poder público envolvido no processo de reconhecimento territorial pode, por vezes, sustentar uma mesma equipe que interagirá com os representantes indígenas, muitas vezes, por anos e que a constante troca de líderes, ou seu baixo poder de resolutividade, pode prejudicar o andamento dos trabalhos.

O aprendizado institucional do progressivo estabelecimento da confiança entre agentes estatais e povos indígenas fica prejudicado quando líderes batem cabeça, desmentem uns aos outros, rivalizam entre si e buscam soluções apenas para sua aldeia, sem levar em consideração os interesses das aldeias vizinhas. Em suma, fissuras na voz coletiva dos grupos que pretendem ter seus territórios demarcados podem causar a lentidão do processo.

3.4. Mudanças normativas infraconstitucionais (MNI)

A política indigenista em vigor no Brasil é, como vimos, regulada por uma série de legislações infraconstitucionais que têm como objetivo organizar os diversos aspectos práticos envolvidos num procedimento demarcatório. Os parâmetros estipulados em decretos, portarias, normativas, pareceres e demais atos administrativos podem influenciar sobremaneira o andamento de um processo de reconhecimento territorial indígena (Araújo, 2018; Erthal & Almeida, 2004; Machado, 2015; Menezes, 2018; Santilli, 1998).

A mudança nas regras do jogo pode levar a um novo relatório, a um novo levantamento técnico, ou a recomençar do zero um processo demarcatório. Tendo em vista que as mudanças constitucionais de maior vulto apresentam maior custo político, essa parece ser uma estratégia progressivamente mais utilizada por atores políticos interessados em interferir nos processos demarcatórios.

3.5. Multiplicação dos grupos de trabalho (MGT)

O pontapé inicial do processo demarcatório é um momento-chave para que o restante do procedimento se dê a contento. No entanto, seu estabelecimento é um procedimento custoso, e não há garantias de que o resultado será satisfatório. Por outro lado, há também a possibilidade de recusa, por motivos políticos, dos estudos por eles elaborados. Ademais, é provável que a multiplicação de GTs implique no descumprimento em cascata dos prazos processuais, gerando um descompasso entre a expectativa normativa e a vida real do trâmite burocrático dos processos demarcatórios.

Nossa pesquisa se debruçou sobre um conjunto de quarenta casos de demarcação de TIs. A escolha desses casos seguiu o seguinte itinerário. Num primeiro momento, solicitamos, via Lei de acesso à informação (LAI), a planilha de dados atualizados da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) sobre as TIs existentes no país. Na sequência, procedemos à seleção dos casos buscando maximizar características desejáveis.

Primeiramente, buscamos casos de TIs com tamanhos similares. No Norte, preocupamo-nos em comparar TIs que consideramos de grande extensão, ou seja, com mais de 1 milhão de hectares de área. Nas demais regiões, o referido critério se manteve, mas sem a linha de corte estabelecida para a primeira, uma vez que as demarcações fora da região Norte raramente são de grande porte. Também levamos em conta, com vistas ao aumento da complexidade e à variação dos casos, a incidência da TI demarcada sobre diversos municípios ou estados, aquelas localizadas em faixa de fronteira, a conflitualidade dos processos demarcatórios em curso e a alta densidade populacional dos estados em que as TIs se localizam.

Assim, com base nos critérios acima elencados, chegamos à seleção de alguns casos de demarcações de TIs:

- Casos das regiões Norte e Centro-Oeste: JT,⁴ CL, WA, KT, MK, NW, AC, YK, CC, KRP, IW, UW, TD e C1.
- Casos da região Nordeste: AB, AV, PT, BC, PMM, TK, CJP, PO e KW.
- Casos das regiões Sul e Sudeste: BV, RS, IR, CP, MC, XPC, BV, YL, XP, RC, GT, JG, IT, TP, GB, XC e TPQ.

Trata-se, portanto, de quarenta casos, sendo 18 já concluídos e 22 no estágio declaratório. No que se refere ao aspecto temporal do ciclo demarcatório, foco do presente artigo, 27 apresentam um tempo maior do que cinco anos de processo (AB, AV, CL, IP, JT, KT, MD, RS, SP, WA, PT, BC, PO, PMM, KW, TK, MC, XP, BV, RC, GT, C1, IW, UW, KRP, JG e TP) e treze estão dentro dessa janela por nós estipulada como razoável (CP, NK, CJP, XPC, YL, AC, YK, CC, TD, IT, GB, XC e TPQ). Em conjunto, os casos conformam uma área (em milhões de hectares) de 11.957,486, incidem sobre 58 municípios, 19 estados da federação, e abarcam uma população de 12.966 indivíduos, distribuídos em 20 povos indígenas. Dessa maneira, compreendemos que a amostra aqui apresentada maximiza a variabilidade dos casos, o que pode dar ensejo a proposições explicativas de escopo mais facilmente generalizável (Gerring, 2004, 2007, 2009; Rezende, 2011).

Após a escolha dos casos, recorreremos novamente à LAI para obter os arquivos dos processos demarcatórios, os quais foram formalmente solicitados e fornecidos em arquivos digitais no segundo semestre de 2020 e em meados de 2022. De posse deles, partimos para a análise dos processos demarcatórios. Conforme aludimos antes, trata-se de arquivos que usualmente comportam centenas ou milhares de páginas de memorandos, despachos, decretos, comunicações oficiais, croquis e toda sorte de outros materiais. Não raro, perfazem inúmeros volumes, tornando dispendiosa a tarefa de investigá-los em profundidade.

⁴ Os casos são identificados apenas por uma sigla, sem demais elementos que identifiquem estado, tamanho do território ou povos indígenas que neles habitam, a fim de evitar interpretações equivocadas sobre a atribuição dos escores às condições apresentadas como envolvidas no processo demarcatório.

Para facilitar a abordagem múltipla e simultânea dos processos, procedeu-se à distribuição entre o grupo de pesquisadoras⁵ que tinham como tarefa ler esses “calhamaços digitais” a partir de um protocolo de pesquisa que elaboramos com vistas a reduzir a complexidade da tarefa. Em outras palavras, elaboramos um instrumento de pesquisa que guiasse seu olhar para as variáveis de interesse e ajudasse na consulta rápida a distintos elementos nos documentos. Além disso, fizemos uma ampla consulta a diversos bancos de dados governamentais e não governamentais, assim como a fontes de mídia digital, sempre que o material analisado demandava maiores esclarecimentos ou contextualização. Realizamos reuniões periódicas mensais em 2020 e 2021 para discutir os casos, verificar o avanço de cada um dos pesquisadores e propor eventuais correções de rota.

Após a consolidação dos casos escolhidos, aplicamos a QCA. Trata-se, em resumo, de um método configuracional que visa compreender as condições suficientes e necessárias para o surgimento de determinado fenômeno de interesse – no caso em tela, o tempo de conclusão do processo demarcatório. Serão observadas, portanto, as condições que são parte insuficiente, mas necessária, de uma condição desnecessária, mas suficiente para a obtenção do resultado, e parte suficiente, mas desnecessária, de um fator insuficiente, mas necessário para a obtenção do resultado de interesse (Betarelli & Ferreira, 2018).

A QCA se pauta pela ideia de complexidade causal, implicando uma multicausalidade conjuntural – combinações distintas de condições que podem desembocar no mesmo fenômeno –, ou seja, equifinalidade. Além disso, a multicausalidade em tela também é assimétrica, uma vez que não há como depreender, sem as mediações necessárias, a explicação para a não ocorrência de determinado resultado a partir da explicação para sua ocorrência.

Em outras palavras, há vários caminhos causais que podem levar à explicação da demarcação das TIs. Por outro lado, a constatação desses caminhos que levam ao resultado de interesse não serve para deles extrairmos, de forma simplista, a resposta para sua não obtenção. É preciso realizar também o teste de condições que levam a esse fenômeno (Freitas & Bizzarro, 2015).

Por fim, a despeito de a abordagem aqui empregada não prover, de forma cabal, relações causais entre os fatores elencados na segunda parte deste artigo e os resultados dos processos demarcatórios, ela se presta à construção de tipologias empíricas, as quais podem servir de trampolim para a elaboração de hipóteses testáveis estatisticamente a partir de desenhos de pesquisa com um maior número de casos.

A abordagem QCA se apresenta em dois modelos básicos, chamados de *fuzzy set* (fsQCA) e *crisp set* (csQCA). A principal diferença entre ambos reside na condição, por parte do pesquisador, de atribuir determinado fenômeno, como membro ou não membro de um conjunto, a partir de uma dicotomia (“0” e “1”, “pertence” ou “não pertence”) ou de um escore de pertencimento (qualquer valor entre “0” e “1”). Ao passo que o primeiro capta as distinções quantitativas e qualitativas entre os fenômenos, o segundo capta apenas a dimensão qualitativa.

No presente artigo, lançamos mão de uma análise de uma csQCA, posto que o fenômeno analisado pode ser encaixado numa dicotomia simples: “1” para a TI cujo processo demarcatório, concluído ou não em 2022, ultrapassou cinco anos, e “0” para a TI cujo processo, finalizado ou não, está dentro da janela temporal estipulada. Seguindo nossa discussão anterior, queremos explicar as *demarcações temporalmente injustas* (1) e aquelas *temporalmente justas* (0).

⁵ Participaram da coleta e da análise de dados as seguintes pesquisadoras: Catarina Chaves Costa, Marina de Barros Fonseca, Joseane Ferreira Mota, Luiza Brilhante Bezerra, Ana Paula Alvares Costa e Yasmin Nascimento Moita.

Na sequência, os resultados da aplicação da referida técnica aos casos selecionados são apresentados e debatidos.

4. A LENTIDÃO PROCESSUAL EXPLICADA: ANÁLISE DOS RESULTADOS

De saída, de acordo com o protocolo de utilização da abordagem QCA, apresentamos abaixo a chamada matriz de dados. Trata-se de uma tabela em que podem ser visualizados os casos analisados, os fatores aplicados (k) e, na última coluna, o resultado a ser explicado.

TABELA 1 MATRIZ DE DADOS DICOTÔMICOS

Casos	JPD	IE	MNI	FCG	MGT	TEMPO
AB	0	0	0	0	0	1
AV	1	1	0	0	0	1
CP	0	0	0	0	0	0
CL	0	1	0	0	1	1
IP	1	0	1	0	1	1
JT	0	1	0	1	1	1
KT	0	1	1	0	0	1
MD	0	1	1	1	1	1
NK	1	1	0	0	1	0
RS	1	1	0	0	1	1
SP	1	1	0	0	0	1
WA	1	1	1	0	1	1
CJP	1	0	0	0	0	0
PT	1	1	0	0	0	1
BC	0	1	0	0	0	1
PO	1	1	1	0	1	1
PMM	1	1	0	0	1	1
KW	1	1	1	0	1	1
TK	1	1	1	0	0	1
MC	1	1	0	0	1	1
XP	0	1	0	0	1	1
XPC	0	1	0	1	1	0
BV	1	1	0	0	1	1
RC	0	0	0	0	0	1
GT	0	1	0	1	1	1
YL	0	0	0	0	0	0
C1	0	1	1	0	1	1

Continua

Casos	JPD	IE	MNI	FCG	MGT	TEMPO
AC	1	1	0	0	0	0
YK	1	1	0	0	1	0
CC	1	1	1	0	1	0
IW	0	1	1	0	1	1
UW	0	0	0	0	0	1
TD	0	0	0	0	0	0
KRP	1	1	0	0	1	1
JG	1	1	0	0	1	1
IT	1	1	1	0	0	0
TP	1	1	0	0	1	1
GB	0	0	0	0	1	0
XC	0	0	0	0	1	0
TPQ	1	1	1	0	1	0

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Depois, deve ser elaborada uma “tabela verdade” resultante da minimização lógica por meio da redução booleana dos fatores elencados e da atribuição de casos às diferentes configurações causais. Esse processo é realizado de forma automatizada por alguns *softwares*. No presente artigo, utilizamos o fsQCA, versão 3.1b, para o sistema operacional Windows 12. Utilizamos, a título de *threshold* para a atribuição de casos às fórmulas, o mínimo de 0.75, preconizado pela literatura para QCA no modo *crisp set*.

O programa, então, nos oferece três tipos de solução: a complexa, a parcimoniosa e a intermediária. O protocolo de apresentação de resultados do QCA prevê a apresentação dos três resultados, mas apenas a discussão da solução intermediária, que é a mais indicada para ser levada em conta na análise final, uma vez que não é tão simplificadora quanto a parcimoniosa nem de tão difícil inteligibilidade quanto a complexa.

QUADRO 1 SOLUÇÃO COMPLEXA

Fórmula	Raw coverage	Unique coverage	Consistência	Casos
IE*~MNI*~FCG	0.481481	0.37037	0.8125	AV(1,1), CL(1,1),NK (1,0), RS (1,1), SP (1,1), PT (1,1), BC (1,1), PMM (1,1), MC (1,1), XP (1,1), BV (1,1), AC (1,0), YK (1,0),KRP (1,1), JG (1,1), TP (1,1)
~JPD*IE*~FCG	0.222222	0.0370371	1	CL(1,1), KT (1,1), BC (1,1), XP (1,1), C1 (1,1), IW (1,1)
~JPD*IE*MNI*MGT	0.111111	0.0370371	1	MD (1,1), C1 (1,1), IW (1,1)
JPD*~IE*MNI*~FCG*MGT	0.037037	0.0370371	1	IP (1,1)

frequency cutoff: 1/consistency cutoff: 0.75

solution coverage: 0.666667/solution consistency: 0.857143

Fonte: Elaborada pelas autoras.

QUADRO 2 SOLUÇÃO PARCIMONIOSA

Fórmula	Raw coverage	Unique coverage	Consistência	Casos
$\sim\text{JPD}*\text{MNI}$	0.148148	0.148148	1	KT (1,1), MD (1,1), C1 (1,1), IW (1,1)
$\text{IE}*\sim\text{MNI}*\sim\text{FCG}$	0.481481	0.481481	0.815	AV (1,1), CL (1,1), NK (1,0), RS (1,1), SP (1,1), PT (1,1), BC (1,1), PMM (1,1), MC (1,1), XP (1,1), BV (1,1), AC (1,0), YK (1,0), KRP (1,1), JG (1,1), TP (1,1)
$\sim\text{IE}*\text{MNI}$	0.037037	0	1	IP (1,1)
$\text{JPD}*\sim\text{IE}*\text{MGT}$	0.037037	0	1	IP (1,1)

frequency cutoff: 1/consistency cutoff: 0.75

solution coverage: 0.666667/solution consistency: 0.857143

Fonte: Elaborada pelas autoras.

QUADRO 3 SOLUÇÃO INTERMEDIÁRIA

Fórmula	Raw coverage	Unique coverage	Consistência	Casos ⁶
$\text{IE}*\sim\text{MNI}*\sim\text{FCG}$	0.481481	0.37037	0.8125	AV (1,1), CL (1,1), NK (1,0), RS (1,1), SP (1,1), PT (1,1), BC (1,1), PMM (1,1), MC (1,1), XP (1,1), BV (1,1), AC (1,0), YK (1,0), KRP (1,1), JG (1,1), TP (1,1)
$\sim\text{JPD}*\text{IE}*\sim\text{FCG}$	0.222222	0.0370371	1	KT (1,1), C1 (1,1), IW (1,1)
$\text{JPD}*\sim\text{IE}*\text{MNI}*\text{MGT}$	0.037037	0.0370371	1	IP (1,1)
$\sim\text{JPD}*\text{IE}*\text{MNI}*\text{MGT}$	0.111111	0.0370371	1	MD (1,1)

frequency cutoff: 1/consistency cutoff: 0.75

solution coverage: 0.666667/solution consistency: 0.857143

Assumptions: JPD (present)/IE (present)/MNI (present)/FCG (present)/MGT (present)

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Conforme podemos observar, a aplicação dos cinco primeiros fatores elencados neste artigo como de interesse para explicar a morosidade processual das demarcações explica 18 dos 27 casos sob escrutínio. Apesar da considerável abrangência do potencial explicativo do conjunto, nove casos não foram contemplados. Além disso, na primeira fórmula, há a presença de três resultados contraditórios

⁶ Na coluna de casos da solução intermediária, tomamos como parâmetro explicativo a fórmula que responde por mais casos – no caso em tela, a primeira – e excluímos aqueles que aparecem repetidos nas fórmulas subsequentes, de modo a ressaltar o potencial de abrangência de casos únicos e facilitar a leitura da tabela. O leitor pode cotejar, se desejar, essas repetições nas soluções complexa e parcimoniosa.

(NK, AC e YK), ou seja, que apresentaram a configuração de fatores, porém designam demarcações que foram concluídas em até cinco anos. Quando estamos diante desses fatos, é necessário tomar providências para ajustar o modelo a partir da recodificação dos escores atribuídos aos casos ou incluir novas variáveis, rodando novamente o programa (Delreux & Hesters, 2010).

Por critério de conveniência, optamos por seguir o segundo caminho e acrescentamos variáveis do rol de elementos “procrastinatórios” e “ambíguos” do catálogo já elencado em trabalho anterior (Soares et al., 2021). Fomos inserindo as condições na ordem em que aparecem em nossa revisão de literatura e, individualmente, fizemos testes para todas as novas inserções, visando auferir seu potencial explicativo. Testamos dez novas condições e chegamos à conclusão de que os discursos públicos de antagonismo (DPA) e a falta de consulta aos povos indígenas (FCP) aumentam o número de casos explicados para 25. Por DPA, entendemos a emissão e a circulação de narrativas desabonadoras e/ou hostis aos povos indígenas e contrárias à demarcação de seus territórios. FCP, por sua vez, diz respeito à ausência de tratativas com os povos indígenas para a consecução do processo demarcatório.

Trata-se de um elemento que pode, por um lado, tornar o processo mais ágil, por evitar eventuais demoras em razão da realização de assembleias e reuniões com diversas lideranças indígenas em pontos remotos do território, ou, por outro, torná-lo mais lento por causa da possibilidade de confusões, erros e retrabalhos que podem advir do fato de que os povos indígenas, os maiores conhecedores da geografia local, não foram incluídos devidamente nas ações demarcatórias. Por isso, ao ser incluído numa análise como aquela em tela, tal condição deve ser designada como interveniente, simultaneamente, em caso de presença ou ausência em determinada fórmula lógica.

Não obstante o grande salto no número de casos explicados pela combinação dos cinco primeiros fatores com as novas condições arroladas, ainda restaram dois a serem explicados. Continuamos a adicionar variáveis, dessa vez da lista de condições que, segundo a literatura consultada, atuam como fatores propulsores das demarcações de TIs. A contradição da inclusão de fatores que deveriam facilitar os processos para explicar demarcações que se dilatam no tempo é apenas aparente. A justificativa teórica para tal procedimento é que é plausível supor que todas as demarcações, em sua concretude histórica, sofrem efeitos de um conjunto contraditório de elementos simultaneamente e que, portanto, tanto a conclusão dos processos demarcatórios quanto o tempo levado para tal são resultantes dessas forças em interação.

Assim, repetimos o procedimento acima com cinco novas variáveis adicionadas às sete já antes estabelecidas como de interesse para a explicação dos casos, com o cuidado de introduzi-las com direcionalidade negativa – ou seja, para que o resultado a ser explicado ocorra (1), as condições devem estar ausentes.

Os testes levados a cabo revelaram que as novas condições adicionadas não foram capazes de superar os resultados obtidos pela combinação JPD/IE/MNI/FCG/MGT/DPA (presentes) e FCP (ausente). Assim, esse é o conjunto de elementos que, a nosso juízo, é capaz de explicar o maior número de casos de demarcações de TIs temporalmente injustas, conforme podemos ver no quadro abaixo, que sumariza apenas a solução intermediária.

QUADRO 4 DEMARCAÇÕES DE TIS TEMPORALMENTE INJUSTAS

Fórmula	Raw coverage	Unique coverage	Consist.	Casos
JPD*IE*FCP	0.37037	0.148148	0.833333	AV (1,1), NK (1,0), RS (1,1), SP (1,1), PT (1,1), PO (1,1), KW (1,1), TK (1,1), MC (1,1), BV (1,1), AC (1,0), KRP (1,1)
~JPD*IE*~FCG*~FCP	0.185185	0.111111	1	CL (1,1), KT (1,1), BC (1,1), XP (1,1), C1 (1,1)
IE*MNI*MGT*FCP	0.148148	0.0740741	1	MD (1,1), IW (1,1)
JPD*~IE*MNI*MGT*~FCP	0.037037	0.037037	1	IP (1,1)
IE*~MNI*MGT*DPA*~FCP	0.0740741	0	1	JT (1,1)
IE*~MNI*~FCG*MGT*~FCP	0.185185	0	0.833333	PMM (1,1), YK (1,0), JG (1,1), TP (1,1)

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Na seção que encerra este artigo, oferecemos uma interpretação para os resultados acima apresentados.

5. O BURACO NEGRO DA LENTIDÃO: A PRESENÇA DE INTERESSES ECONÔMICOS E A JUDICIALIZAÇÃO NA RAIZ DA MOROSIDADE DOS PROCESSOS DEMARCATÓRIOS

Os achados da aplicação da abordagem QCA ao conjunto de TIs com demarcação morosa analisadas neste trabalho abarcam 22 casos, excluindo os três contraditórios que remanesceram sem explicação (NK, AC e YK). As fórmulas lógicas decorrentes apontam para a visível preponderância de dois elementos que, em conjunto, concorrem para que esses processos se estendam por mais de cinco anos. Trata-se, em ordem de importância, dos interesses econômicos e da judicialização. Vejamos mais detalhadamente as fórmulas lógicas que dão suporte a essa afirmação.

As soluções JPD*IE*FCP e ~JPD*IE*~FCG*~FCP respondem, em conjunto, por quinze casos – AV (1,1), RS (1,1), SP (1,1), PT (1,1), PO (1,1), KW (1,1), TK (1,1), MC (1,1), BV (1,1), KRP (1,1), CL (1,1), KT (1,1), BC (1,1), XP (1,1), C1 (1,1) – e podem ser lidos da seguinte forma. No primeiro, emerge como robusta a ligação entre judicialização de processos demarcatório, a presença de interesses econômicos e a falta de consulta aos povos indígenas. Sobre o último termo, discorreremos a seguir com mais vagar.

Por ora, vale a pena salientar que, quando cotejado com a segunda fórmula, podemos aventar a hipótese de que interesses econômicos incidentes sobre TIs devem ser um elemento com maior peso na explicação final dos resultados, haja vista que, segundo sua leitura, podemos depreender que esse fator, na ausência de judicialização, na falta de coesão grupal e na consulta aos povos indígenas, ainda é capaz de responder por cinco casos de morosidade demarcatória. O contrário, designado pela

fórmula $JPD^* \sim IE^* MNI^* MGT^* \sim FCP$, não parece ser verdade, uma vez que responde por apenas um dos casos: IP (1,1).

Alguns outros fatores apareceram, ainda que no papel de coadjuvantes, nas fórmulas aqui apresentadas. Dois deles têm origem, pode-se dizer, no âmbito da atuação do Poder Executivo. A multiplicação de grupos de trabalho, por exemplo, certamente contribui para o resultado em tela, afinal se trata de um processo burocrático em que servidores são selecionados e nomeados, para depois, por algum motivo, serem substituídos por novos colegas, reiniciando todo o processo do zero. As mudanças normativas infraconstitucionais, por sua vez, que muitas vezes parecem ser apenas atos administrativos anódinos, também podem influenciar o ritmo dos trabalhos demarcatórios.

Curiosamente, somente um fator local, além dos interesses econômicos – que nem sempre são estritamente locais –, parece ter alguma influência sobre o decorrer do processo demarcatório: o que chamamos de discursos públicos de antagonismo. Podemos pensar que, no nível mais micro, ou seja, em nível municipal, discursos dessa natureza podem aumentar a hostilidade da população com os agentes envolvidos no processo demarcatório, tornando-o uma atividade perigosa e, portanto, desencorajando sua conclusão expedita. Num nível mais macro, por outro lado, a oposição manifestada a processos demarcatórios pode influenciar a disposição (ou a falta dela) de certos atores políticos a se dedicarem à conclusão das atividades de reconhecimento de TIs.

Assim, do ponto de vista analítico mais amplo, duas avenidas investigativas se abrem diante das interpretações aqui oferecidas, que mencionaremos de forma breve, por entendermos que demandam esforços investigativos próprios, o que vai além do escopo do presente trabalho.

Em primeiro lugar, chama a atenção a importância do fator “interesses econômicos” nessa discussão. TIs, não raro, mantêm boa parte da integridade ambiental e contam, por vezes, com recursos naturais valiosos dentro de seus limites, notadamente os cobiçados recursos minerais. Além disso, podem também ser cortadas por rios de interesse para a pesca comercial, esportiva, ou estar localizadas em áreas de grande potencial turístico, para não falar dos interesses mais imediatos de madeireiros, grileiros, fazendeiros e criadores de gado. Em suma, TIs são territórios cuja exploração econômica é ambicionada por um grande conjunto de atores que, muitas vezes, têm conexões políticas poderosas e capacidade de mobilizar recursos para enfraquecer normativas que protegem esses territórios.

Torna-se imperioso, portanto, o desenvolvimento de um corpus acadêmico mais vigoroso em torno do tema no Brasil. Em que pese a emergência recente de uma literatura emergente no campo da antropologia, há muitas situações espinhosas já em curso que precisam ser debatidas de forma mais aprofundada. Poderíamos citar, só a título exemplificativo, o caso do movimento dos indígenas agricultores do estado do Mato Grosso e de grupos indígenas que apoiam a exploração de garimpo em Tis.⁷ É possível um modelo de convivência de povos indígenas com atividades de exploração econômica que degradam o meio ambiente? E, se for possível, seria desejável?

Além disso, há também situações que podem se anunciar no futuro, como a abertura de cassinos em terras tradicionais, aos moldes do que acontece nos Estados Unidos. Quais são as alternativas de que os povos indígenas dispõem para fazer frente ao interesse econômico de atores exógenos em seus territórios? Há a possibilidade de cooperação entre indígenas e não indígenas no desenvolvimento de parcerias econômicas que fossem benéficas para ambas as partes? Todo interesse econômico sobre

⁷ No primeiro caso, estamos nos referindo ao assim chamado Grupo de Agricultores Indígenas do Brasil; no segundo, fazemos alusão a grupos de indígenas de diversas etnias que apoiaram iniciativas de liberação do garimpo em terras indígenas durante o governo Bolsonaro.

TIs deverá redundar, forçadamente, em litígios que só poderão ser arbitrados nas cortes? Há muitas perguntas e pouco conhecimento empírico e sistemático sobre o assunto.

Também podemos citar o campo de estudos sobre a judicialização de processos demarcatórios de TIs, assunto que ganhou notoriedade e contornos dramáticos nas últimas duas décadas nos debates públicos no Brasil. Dois casos paradigmáticos podem ser mencionados. Em primeiro lugar, o contencioso caso da demarcação da TI Raposa Serra do Sol, em Roraima. O julgamento, concluído em 2009, trouxe consigo a possibilidade, constante do voto final do ministro Carlos Ayres Britto, de aplicação de dezenove condicionantes demarcatórios a processos vindouros (Silva, 2019). Em segundo lugar, o julgamento de reintegração de posse da ocupação dos indígenas Xokleng no estado de Santa Catarina, em que será decidido se a jurisprudência da corte suprema continuará endossando o secular instituto do indigenato ou, ao contrário, adotará a tese conhecida como marco temporal. Ambos os casos são paradigmáticos da complexidade envolvida no tema, com repercussões diretas sobre a vida dos povos indígenas do país.

É forçoso reconhecer que nossa análise não se debruçou sobre o porquê de um determinado caso ter sido judicializado. Assim, não podemos afirmar categoricamente que os casos em tela tenham sido levados às cortes por causa de uma disputa em torno de questões econômicas. Essa, certamente, é uma possível relação que deve ser aprofundada em estudos posteriores.

6. CONCLUSÃO

O presente artigo buscou oferecer uma resposta ao enigma da morosidade de certos processos demarcatórios de TIs no Brasil que denominamos de *temporalmente injustos*, pois podem se arrastar por mais de cinco anos, postergando a concretização do direito reconhecido aos povos indígenas de habitarem em seus territórios tradicionais. Para tanto, debruçamo-nos sobre um conjunto de quarenta casos de TIs em distintos estágios do ciclo demarcatório e aplicamos a abordagem de pesquisa QCA a partir de um conjunto de variáveis oriundas da literatura pertinente.

Por um lado, nossos achados apontam para a candente questão dos interesses econômicos incidentes sobre os territórios indígenas, uma questão complexa que não pode ser respondida com maniqueísmos ou soluções simplistas. Por outro, chamamos a atenção para o fato de que a judicialização dos processos demarcatórios é um fator notável para a postergação de sua conclusão. Em conjunto, ambos os fatores podem se configurar como verdadeiros buracos negros que sugam os processos demarcatórios para os labirínticos corredores do Judiciário brasileiro, que, ecoando a fala do ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal (STF), “parece trabalhar com o paradigma da eternidade”. Isso demonstra, a nosso ver, que o panorama fundiário brasileiro é contencioso tanto do ponto de vista dos conflitos sociais *in loco* quanto do ponto de vista jurídico. Em outras palavras, os territórios tradicionais são disputados no solo e nas cortes, um domínio, diga-se de passagem, em que os povos indígenas têm, paulatinamente, se especializado de forma notável não só no Brasil, mas em diversos outros países.

Esperamos que o trabalho aqui apresentado seja útil, em primeiro lugar, para os povos indígenas, suas organizações e seus aliados, ao apresentar uma investigação empírica sobre uma questão que é, sem sombra de dúvidas, crucial para a continuação de suas existências como sociedades autóctones distintas da sociedade não indígena, com pleno direito a habitarem em suas terras tradicionais. Igualmente, esperamos que o trabalho forneça subsídios para alimentar a reflexão de burocratas e

demais agentes governamentais envolvidos com o tema de forma mais ou menos direta, com vistas a eventuais transformações de fluxos administrativos em que os gargalos políticos e burocráticos para a finalização dos processos demarcatórios sejam possíveis.

Encerramos o artigo chamando a atenção da comunidade de *scholars*, agentes políticos e *policymakers* interessados em políticas de reparação histórica e provimento de justiça territorial, para se debruçarem sobre os processos de reconhecimento de terras tradicionais no Brasil – e aqui incluo também os territórios quilombolas, embora não conheçamos estudos dessa natureza com esse grupo – em busca de conhecimento aplicado sobre seus fluxos políticos e burocráticos. Não é razoável que aceitemos que processos dessa natureza se arrastem por décadas, prejudicando gerações de povos indígenas já historicamente tão massacrados. É um escárnio do Estado com os povos indígenas o fato de o reconhecimento de um direito constitucional se arrastar por tantos anos. Como diz a célebre frase atribuída a Rui Barbosa: “Justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta.” É chegada a hora de envidarmos esforços para que os processos de demarcação de TIs sejam concluídos dentro de um tempo razoável, sem acarretar ainda mais prejuízos às populações indígenas do país.

REFERÊNCIAS

- Alcantara, C. (2013). *Negotiating the deal: comprehensive land claims agreements in Canada*. University of Toronto Press.
- Alonso, V. F. (2013). *Roraima: movimento indígena, demarcação de terra e conflito social* (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Araújo, F. (2018). *Entre figurantes e antagonistas* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, SC, Brasil.
- Barretto, H. T., Filho. (2017). Protagonismo como vulnerabilização em demarcação de terras indígenas: o caso do acordo judicial para demarcar a terra Tapeba. *Revista Brasileira de História*, 37(75), 217-240. <https://doi.org/10.1590/1806-93472017v37n75-09>
- Batista, M. R. R. (2004). O desencantamento da aldeia: exercício antropológico a partir do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Truká. *Revista de Estudos e Pesquisas*, 1(2), 157-247. http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/Revista-Estudos-e-Pesquisas/revista_estudos_pesquisas_v1_n2/Artigo-6-Mercia-Rejane-Rangel.pdf
- Betarelli, A. A., Jr., & Ferreira, S. de F. (2018). *Introdução à análise qualitativa comparativa e aos conjuntos Fuzzy (fsQCA)*. Escola Nacional de Administração Pública.
- Camilo, A. S. F. (2010). O STF, a condicionante nº 17 do caso Raposa Serra do Sol e a sua possível repercussão na demarcação das terras indígenas no Ceará. In *Anais do 19º Encontro Nacional do CONPEDI*, Fortaleza, CE, Brasil.
- Cavalcante, T. L. V. (2014). Demarcação de terras indígenas Kaiowá e Guarani em Mato Grosso do Sul: histórico, desafios e perspectivas. *Fronteiras*, 16(28), 48-69. <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/FRONTEIRAS/article/view/4542>
- Delreux, T., & Hesters, D. (2010). *Solving contradictory simplifying assumptions in QCA: presentation of a new best practice* (Compass Working Paper, 58). UCLouvain. <http://hdl.handle.net/2078.1/87885>
- Erthal, R. M. C., & Almeida, F. V. R. (2004). O GT Lauro Sodré em uma perspectiva da história da demarcação. *Revista de Estudos e Pesquisas*, 1(1), 141-180. http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/Revista-Estudos-e-Pesquisas/revista_estudos_pesquisas_v1_n1/Artigo-4-Regina-Maria-e-Fabio-Vaz.pdf
- Fernandes, P. (2016). *As terras indígenas e a (in) justiça de transição: o Supremo Tribunal Federal e a legitimação dos crimes da ditadura militar*. <https://ipdms.files.wordpress.com/2016/09/anais-2015-finalizado.pdf>
- Ferreira, A. C. (2009). Políticas para fronteira, história e identidade: a luta simbólica nos processos de demarcação de terras indígenas Terena. *Mana*, 15(2), 377-410. <https://doi.org/10.1590/S0104-93132009000200003>
- Freitas, V. S., & Bizarro, F., Neto. (2015). Qualitative Comparative Analysis (QCA): usos e aplicações do método. *Revista Política Hoje*, 24, 103-117. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/view/3722>
- Gerring, J. (2007). *Case study research: principles and practices*. Cambridge University Press.
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 98(2), 341-354. <https://www.jstor.org/stable/4145316>
- Gerring, J. (2009). The case study: what it is and what it does. In C. Boix, & S. C. Stokes (Eds.), *Oxford handbook of comparative politics*. Oxford University Press.
- Lima, A. C. S. (2015). Sobre tutela e participação: povos indígenas e formas de governo no Brasil, séculos XX/XXI. *Mana*, 21(2), 425-457. <https://doi.org/10.1590/0104-93132015v21n2p425>
- Machado, M. S. (2015). *Terras indígenas no Brasil: processos demarcatórios nos governos Lula e Dilma* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.
- Menezes, R. B. (2018). *Demarcação de terras indígenas e sua função socioambiental: os obstáculos do Parecer nº 001/2017/GAB/CGU/AGU* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil.

- Neves, L. J. O. (2012). *Volta ao começo: demarcação emancipatória de terras indígenas no Brasil* (Tese de Doutorado). Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.
- Nóbrega, L. N. (2011). *Anna Pata, Anna Yan – nossa terra, nossa mãe: a demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol e os direitos territoriais indígenas no Brasil em julgamento* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil.
- Oliveira, J. P., & Almeida, A. W. B. (1984). Demarcações: uma avaliação do GT-Interministerial. *Aconteceu Especial*, 15, 48-52. <https://pt.scribd.com/doc/38257783/Aconteceu-Especial-numero-15-Povos-Indigenas-no-Brasil-1984>
- Oliveira, J. P. & Almeida, A. W. B. (1998). Demarcação e reafirmação étnica: um ensaio sobre a Funai. In J. P. de Oliveira (Org.), *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Contracapa.
- Osowski, R. (2017). O marco temporal para demarcação de terras indígenas, memória e esquecimento. *Mediações*, 22(2), 320-246. <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2017v22n2p320>
- Pequeno, L. A. (2005). Terra Indígena Avá-Canoeiro: demarcação indefinida. *Revista de Estudos e Pesquisas*, 2(2), 171-182. http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/revista_estudos_pesquisas_v2_n2/09Terra_Indigena_Ava_Canoeiro_Luciano_Alves_Pequeno.pdf
- Rezende, F. C. (2011). Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 6, 297-337. <https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000200012>
- Santilli, M. (1998). *Natureza e situação da demarcação das terras indígenas no Brasil*. <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/I4D00105.pdf>
- Scholtz, C. (2006). *Negotiating claims: the emergence of indigenous land claim negotiation policies in Australia, Canada, New Zealand, and the United States*. Routledge.
- Silva, J. A. (2019). *Direito à ampliação territorial do povo Iny Karajá da comunidade Buridina em Aruanã* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, Brasil.
- Soares, L. B. (2020). A ausência eloquente: ciência política brasileira, povos indígenas e o debate acadêmico canadense contemporâneo. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 33, e221084. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2020.33.221084>
- Soares, L. B., Costa, C. C., Fonseca, M. de B., & Costa, V. A. (2021). Fatores explicativos das demarcações de terras indígenas: uma revisão de literatura. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 96, 1-24. <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/7>
- Soares, L. B., & Junqueira, M. O. (2021). A política de reconhecimento territorial indígena brasileira é temporalmente eficaz? Uma discussão baseada em evidências. In R. França, M. A. R. Lima, K. K. Kapitango-a-Samba, J. R. Rambo, T. A. D. Estevinho, S. B. Sguarezi, & R. Arruda (Org.), *Políticas públicas regionais: diálogos Norte, Centro-Oeste e Nordeste*. CRV.
- Soares, L. B., Valentim, G. D. S., Gomez, M. E. L. da S., Costa, C. C., Carregal, M. E. S., Borges, G. A., Ambrósio, V. O., Miranda, G. F., Rodrigues, J. C. P., & Mota, J. F. (2022). Por que as demarcações de terras indígenas são judicializadas no Brasil? Uma revisão sistemática da literatura. *Teoria Jurídica Contemporânea*, 7, 1-29. <https://doi.org/10.21875/tjc.v8i0.54258>
- Viegas, M. E. F. S. (2019). Terra Indígena Xukuru-Kariri: avanços e recuos. *Diversitas Journal*, 4(3), 848-867. <https://doi.org/10.17648/diversitas-journal-v4i3.909>

Leonardo Barros Soares 

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Professor Adjunto da Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: leonardo.b.soares@ufv.br

Catarina Chaves Costa 

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: catarinachaves26@gmail.com

Luiza Brilhante Bezerra 

Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: luizab008@gmail.com

Ana Paula Alvares Costa 

Graduada em Licenciatura em Letras - Língua Inglesa pela Universidade do Estado do Pará (UEPA). E-mail: anap.tradutora.alvarescosta@gmail.com

Yasmin Nascimento Moita 

Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). E-mail: yas.min_n@outlook.com.br

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Leonardo Barros Soares: Conceituação (Liderança); Curadoria de dados (Liderança); Análise formal (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração de projeto (Liderança); Supervisão (Liderança); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Liderança).

Catarina Chaves Costa: Curadoria de dados (Suporte); Metodologia (Suporte); Supervisão (Suporte); Escrita - rascunho original (Suporte); Escrita - revisão e edição (Suporte).

Luiza Brilhante Bezerra: Curadoria de dados (Suporte); Metodologia (Suporte); Escrita - rascunho original (Suporte).

Ana Paula Alvares Costa: Curadoria de dados (Suporte); Metodologia (Suporte); Escrita - rascunho original (Suporte).

Yasmin Nascimento Moita: Curadoria de dados (Suporte); Metodologia (Suporte); Escrita - rascunho original (Suporte).

DISPONIBILIDADE DE DADOS

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

AGRADECIMENTOS

Gostaríamos de agradecer aos servidores da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), que se desdobraram, mesmo em tempos de precariedade institucional, para atender aos nossos pedidos por informações. Em 2022, a pesquisa contou com o apoio financeiro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) graças a um *small grant*, o que permitiu a ampliação do número de casos inicialmente trabalhados de doze para quarenta, por meio da contratação das pesquisadoras Catarina Chaves Costa e Victória Oliveira Ambrósio. À ABCP e às pesquisadoras, expressamos nossa gratidão, deixando consignado, por evidente, que eventuais erros e omissões são de responsabilidade dos autores.