

Nota Técnica da ABA no tocante às ADC 87, ADI 7582, ADI 7583 e ADI 7586

Ao longo dos últimos anos, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), como *Amiga da Corte* no RE 1017365, vem acompanhando o julgamento sobre a pretensão de se estabelecer um marco temporal para a demarcação de terras indígenas no país, tendo apresentado memorial próprio e dialogado com Ministros desse egrégio STF. Com a referida tese rejeitada pelo STF, com tese de repercussão geral ainda pendente de apreciação em Embargos de Declaração, a aprovação, logo em seguida, da Lei nº 14701/2023 pelo Congresso Nacional a retomou e, em sua inteireza, tem deixado um rastro para obstaculizar a garantia plena do estabelecido na Constituição Federal aos Povos indígenas e, de modo crucial, os processos de demarcação das terras indígenas, compreendendo a garantia da preservação dos seus recursos ambientais.

De início, a ABA atenta-se à complexidade e às controvérsias da referida Lei envolvendo: a participação dos interessados em todas as fases do processo; o registro em áudio e vídeo das manifestações indígenas; a aplicação aos/as antropólogos/as das hipóteses de impedimento e suspeição previstos no Código de Processo Civil; as atividades econômicas em terras indígenas; a indenização de ocupantes não indígenas; a construção de equipamentos públicos e obras públicas em terras indígenas; dentre outros aspectos, todos de extrema relevância para os Povos indígenas e a sociedade brasileira de um modo geral.

Compreende, portanto, a importância de que este julgamento, histórico e determinante para o interesse público ocorra no Plenário do Supremo Tribunal Federal, com a presença física dos Senhores Ministros e da Ministra Carmen Lúcia, de modo que a sociedade brasileira, e em especial os Povos Indígenas, possam acompanhar todo o debate e as reflexões apresentadas.

Assim, com manifesto respeito ao louvável papel do Supremo Tribunal Federal em nosso país, esta associação científica com 70 anos de existência, vem aqui brevemente apresentar elementos analíticos, para fins de contribuição ao debate sobre a Lei nº 14.701/2023, no tocante às ADI 7582, ADI 7583 e ADI 7586 e ADC 87.

1. Das atividades econômicas em Terras Indígenas

Os Arts. 26 e 27 da referida Lei chamam a atenção pelo que é estabelecido, sendo, textualmente, o seguinte:

Art. 26. É facultado o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas.

§ 1º As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que elimine a posse direta pela comunidade indígena. (Promulgação partes vetadas).

§ 2º *É permitida a celebração de contratos que visem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas, desde que: (Promulgação partes vetadas).*

I - os frutos da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena; (Promulgação partes vetadas);

II - a posse dos indígenas sobre a terra seja mantida, ainda que haja atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade;

III - a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, aprove a celebração contratual;

IV - os contratos sejam registrados na Funai.

Art. 27. É permitido o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros, desde que respeitadas as condições estabelecidas no § 2º do art. 26 desta Lei. (Promulgação partes vetadas).

Parágrafo único. Nas terras indígenas, é vedada a qualquer pessoa estranha às comunidades indígenas a prática de caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos, salvo se relacionada ao turismo organizado pelos próprios indígenas, respeitada a legislação específica.

É sabido que, devido a necessidades de autossustento, atividades como a caça, a pesca, a coleta de diversos elementos de flora, além da agricultura, são práticas fundamentais de diversos povos indígenas, práticas estas, via de regra, relacionadas a concepções simbólicas, de caráter religioso e objetos de rituais específicos. Há que se levar em conta, também, que outras atividades têm sido incorporadas ao cotidiano de muitos destes povos, como o trabalho sazonal na indústria agropecuária, ou como professores/as, agentes de saúde, advogados/as, enfim, um leque diversificado de ocupações que pessoas indígenas, a partir das últimas décadas, vêm exercendo, seja nas suas próprias comunidades seja fora delas. **O que possibilita compreender todas estas práticas e atividades, no entanto, é seu lugar específico dentro das formas de organização social do trabalho característico de cada povo indígena, bem como nas formas de gerenciamento dos recursos que delas são resultantes.** A distinção mais marcante destas formas de organização e de gerenciamento relativamente àquelas da sociedade nacional não indígena está fundamentada no parentesco (consanguíneo, por matrimônio, ou simbólico), como um princípio central de organização social e que, em geral, dá vida a todas as demais formas de relação social. De fato, todos os integrantes de um determinado grupo doméstico desenvolvem atividades produtivas cujos resultados confluem para o próprio grupo como um todo, a partir de obrigações de reciprocidade interna. **Grosso modo, para rápido entendimento, estes grupos, em geral, por princípio de exogamia (ou seja, casamento com pessoas de outro grupo que não o seu) se conformam por relações de matrimônio de seus membros com membros de**

outros grupos domésticos, podendo haver também, em alguns casos, relações de compadrio ou de cooperação, gerando-se assim grupos políticos locais. Estes grupos representam de fato o sentido do que é uma comunidade. Nesses termos, numa mesma terra indígena podem coexistir mais de uma comunidade, conformadas desta maneira.

Isto significa dizer que uma Terra Indígena não necessariamente abriga e corresponde a uma única comunidade, sendo o mais comum acontecer o contrário, pela falta de terra e, conseqüentemente, uma superpopulação. Assim, estabelecer relações de cunho econômico com determinada liderança não significa necessariamente fazê-lo com a totalidade da população de uma terra indígena. Portanto, a expressão “a posse direta pela comunidade indígena”, na Lei, é genérica e não aplicada a uma realidade concreta, pois a posse (seja daquilo que for) numa Terra indígena como um todo deve ser de todas as comunidades que ela abriga. A preponderância de interesses de uma única comunidade não é algo reconhecido como legítimo internamente, mas, ao contrário, pode criar grandes disparidades de posse de recursos, poder, riquezas e/ou bens, gerando polarizações e produzindo ou alimentando disputas internamente a esta própria terra indígena. Por fim, e mais importante, uma terra indígena é para desenvolver modos de vida específicos, segundo as formas tradicionais de uso e ocupação. Se o arrendamento ou outros atos de exploração econômica são proibidos, isto deveria ser respeitado de modo pleno e não se gerarem instrumentos legais que preveem a sua concretização de fato.

2. Da ciência antropológica e dos procedimentos demarcatórios das Terras Indígenas

Em publicação denominada *Protocolo de Brasília: laudos antropológicos, condições para o exercício e um trabalho científico*, são apresentados os elementos e aspectos que esta associação científica considera serem os adequados para a realização dos laudos e a produção de dados que os embasam, inclusive nos procedimentos para regularização territorial. Trata-se de documento público, do qual vale a pena recuperar excertos atinentes à Lei 14.701/2023. Cabe ressaltar, de imediato, que o posto no Art. 4º, Parágrafos 7º e 8º da Lei, referente às manifestações orais, colide frontalmente com os meios de produção de dados quando estão em causa povos indígenas. O referido *Protocolo* da ABA explicita o seguinte:

A Antropologia é uma disciplina das Ciências Humanas que tem sido constituída há mais de dois séculos [...].

Ao longo destes dois séculos, o desenvolvimento disciplinar centrou-se nas atividades de campo, refinando técnicas e procedimentos para se estabelecer interação adequada com os sujeitos envolvidos na pesquisa, no intuito de produzir dados qualitativa e quantitativamente relevantes para a análise científica.

Neste proceder, criaram-se mecanismos de aproximação baseados no convívio cotidiano e no compartilhamento de experiências com os interlocutores das diversas comunidades, multiplicando as formas de registro. Conversas informais têm se revelado, para este método, sumamente importantes, uma vez que permitem maior espontaneidade na manifestação de múltiplos pontos de vista. Este convívio tem favorecido o que se consagrou nos estudos antropológicos como observação participante, permitindo descrições detalhadas de situações etnográficas e maior contextualização dos diferentes aspectos das realidades em estudo. [...]

*No fazer antropológico, podem ser utilizadas diversas técnicas, tais como: censos demográficos, entrevistas, levantamentos genealógicos, de trajetórias e de memórias individuais e coletivas; identificação de elementos relevantes em termos de uso e ocupação do território; produção de registros escritos (cadernos de campo), gravados e imagéticos; observação direta e participante; levantamentos bibliográficos e documentais; dentre outros, para dar conta da organização social dos grupos, suas cosmologias e experiências cotidianas, nas suas relações com o território. **Ressalta-se que tais técnicas e procedimentos devem sempre respeitar o ritmo da cotidianidade dos indivíduos e comunidades e deverão ser acionadas pelos(as) antropólogos(as) em conformidade com os contextos e situações sociais específicos, respeitando-se suas particularidades.** (Disponível em: https://www.abant.org.br/files/82_00121696.pdf – grifos ausentes no original).*

Com isto em mente, pois, torna-se evidente que as informações orais indígenas que servem de base para os procedimentos demarcatórios são produzidas a partir deste arcabouço metodológico, devendo, necessariamente, ser consideradas nos contextos amplos onde tais informações ganham seu total e pleno sentido. De fato, **as expressões orais só fazem sentido quando consideradas em contextos de ação prática das pessoas, como membros de suas comunidades, em seus cotidianos.** Desta forma, **o trabalho antropológico** obtém na oralidade uma das vias de entrada para esta cultura ou tradição de conhecimento, sendo a observação dos comportamentos práticos a sua complementação. **Audiências públicas** (conforme proposto no Art. 4º, parágrafo 7º da Lei 14.701/23), **além de não permitirem absolutamente a reprodução destes contextos em sua complexidade, fazem parte de um aparato jurídico-legal totalmente alheio aos modos e cotidianos vivos de existência de um povo inteiro, com suas particularidades históricas, sociopolíticas e culturais.** As audiências produzem um rito onde, ao contrário, os elementos de verdade são construídos por meio de meros depoimentos. Por outro lado, conforme posto no Art. 7º, parágrafo 8º da referida Lei, falas simplesmente “registradas eletronicamente em áudio e vídeo”, pelo fato de serem assim registradas, **não deixariam de constituir relatos que necessitariam igualmente de sua contextualização.** Outro agravante é o fato de ser prevista, sobre essas falas, a sua “devida transcrição em vernáculo”, **o que traria forte risco de produção de inverdades quando o vernáculo se constitui da nossa língua nacional, portuguesa, cujos problemas de tradução se colocam como uma questão complexa e incontornável.** Neste caso, está em causa a necessidade de tradutores não só com amplo e profundo conhecimento de cada uma das centenas de línguas indígenas no país, mas principalmente dos contextos das falas pronunciadas pelas pessoas indígenas (em suas respectivas comunidades), em cada situação de demanda territorial que estas estabelecem.

Já o Art. 5º da Lei estabelece que:

A demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios em que se localize a área pretendida, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório, a partir da reivindicação das comunidades indígenas.

Parágrafo único. É assegurado aos entes federativos o direito de participação efetiva no processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas.

Este enunciado **trata-se de interferência injustificada em atividade fundamentalmente técnico-científica, que, dada esta sua natureza, impele à obrigação de conhecimentos técnico-científicos prévios.** É importante **recordar que a realização dos procedimentos demarcatórios é regulada por dispositivos legais** (a Constituição Federal, em seu Art. 231; o Decreto 1.775/1996, e a Portaria 14/1996), sendo feito por Grupo Técnico (GT) instituído pelo órgão indigenista oficial do Estado brasileiro, a FUNAI. Dada a determinação de prover estudos para um “Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação” (RCID), **seguindo justamente essa legislação, esse GT em si mesmo não é apenas antropológico, mas multidisciplinar**, agregando estudos de caráter histórico, sociocultural e ambiental, numa conjugação de áreas de conhecimento diversas entre si. Tem-se que o objetivo precípuo de um RCID é ser circunstanciado, **devendo obrigatoriamente trazer elementos comprobatórios do uso e da ocupação indígenas, em sua tradicionalidade.** Assim, o que a Lei 14.701/2023 faz é impor aos procedimentos administrativos demarcatórios, como integrantes dos próprios GTs, a participação de partes com interesses discordantes com relação ao direito originário indígena sobre “as terras que tradicionalmente ocupam”. Ao fazê-lo, **este proceder, estimula tensões em campo, ao invés de coibi-las. Em sendo assim, nota-se que ele acaba por turbar a realização do próprio procedimento demarcatório, em sua natureza técnico-científica, que procura, de modo pleno, objetivo e livre, aferir o uso e a ocupação tradicional de um território.** De modo efetivo, **a presença concomitante em campo da parte contrária, com quem o grupo indígena disputa a terra e com quem, via de regra, tem histórico de tensões, coíbe uma plena e livre manifestação desta parte indígena, algo fundamental para a obtenção dos dados objeto da perícia.** Portanto, esta imposição da Lei **macula, a priori, as próprias condições de produção dos dados.**

Neste quadro, **é legítimo e plausível sugerir, para bem da lisura deste procedimento, que o direito ao contraditório não pode, em absoluto, atentar contra a tecnicidade dos trabalhos de produção do laudo antropológico** – seja dentro do regular processo administrativo (via RCID), seja na esfera judicial (via laudo antropológico pericial). Este direito ao contraditório, portanto, deveria, metodologicamente, encontrar outras formas e momentos que sejam tecnicamente apropriados para o seu exercício.

O que tem sido dito conduz já ao Art. 10 da Lei. Este registra algo que se vem indicando como inadequado em termos antropológicos, por estar diretamente relacionado a uma questão de método técnico-científico, em sua especificidade – no caso, o método e as técnicas antropológicas. É bem sabida a vedação legal, nos termos do CPC, de proximidade entre perito e seu objeto, seja esta por afinidade, seja por adversidade, em perícias que envolvem pessoas ou grupos humanos. Neste sentido, **é fundamental compreender que um(a) perito(a) antropólogo(a), em seu trabalho, deve dispor dos meios para produção de conhecimento que implicam em longos períodos de contato e aproximação com os grupos sociais que pretende conhecer. Reiterando o já dito, é apenas assim que se pode chegar a construir um conhecimento aprofundado sobre modo de vida, segundo usos, costumes e tradições deste grupo. Percebe-se, pois, nesta aproximação do(a) antropólogo(a) algo cuja natureza é bem específica; isto é, trata-se de uma aproximação que é, em si mesma, metodológica. Portanto, é inconcebível em termos técnicos um(a) perito(a) antropólogo(a) que não tenha esta capacidade e qualificação – obtidas em longos tempos de estudos e pesquisas. O contrário desta trajetória de estudos apenas revelaria uma superficialidade do conhecimento, nunca a sua suficiência. Por fim, destaca-se que a elaboração de um laudo antropológico para demarcação territorial tem como objetivo, obrigatoriamente, trazer elementos comprobatórios do uso e da ocupação indígenas, em sua tradicionalidade. Disto evidentemente depreende-se que são, portanto, estes os elementos que devem ser considerados para a qualidade de um laudo, e da capacidade e qualificação de seu autor ou autora antropólogo(a)**¹.

Em conclusão, veremos brevemente quão equivocada é uma ideia que vem sendo elevada à base de explicação para a tomada de decisão referente à Lei 14.701/2023: aquela de “pobreza” indígena.

3. Da falácia da ideia de “pobreza” indígena

Pensar a pobreza apenas a partir do critério de poder de compra não permite enxergar as diferentes produções da pobreza, ou de poder avaliá-la não apenas sob um modelo cujo centro é a sociedade ocidental contemporânea, com sua suposta superioridade moral, material e espiritual, além de uma superioridade de poder de compra. As diferenças de consumo e de produção de riqueza devem ser consideradas socioculturalmente, tanto para as sociedades indígenas quanto para aquelas não indígenas. A partir de suas pesquisas, o célebre antropólogo americano Marshall Sahlins chamou a atenção para o fato de que povos caçadores-coletores não precisavam dedicar longos períodos de trabalho para obterem seu autossustento. Ele contrariava, assim, uma falsa ideia de que estes povos estariam à beira da fome de forma crônica, qualificando-os como a verdadeira sociedade da abundância. Por sua vez, o relator especial da ONU sobre pobreza, Oliver Di Schutter, alerta que este conceito

¹ Para aprofundamentos a respeito, a ABA tem produzido diversas publicações, disponíveis em <https://portal.abant.org.br/aba/publicacoes/>

deve estar relacionado à sociedade e não apenas aos indivíduos, e que a redução das desigualdades tampouco depende apenas dos recursos monetários.

Ao classificar os povos indígenas como “pobres”, gera-se uma grande dificuldade para compreender adequadamente seus contextos de vida, intrinsecamente relacionados aos seus territórios e à qualidade de seus recursos ambientais. São estes os elementos que podem permitir que sua organização social e formas de gerenciamento da vida se realizem, de modo que suas buscas por novas aquisições (materiais e de conhecimentos) possam ser decididas por eles, como sujeitos atuais plenos de direitos. **Neste caso, o que está em questão não é uma ideia genérica de pobreza; os parâmetros de medida devem ser outros, que passam inegavelmente pela garantia de acesso aos seus territórios e aos seus recursos ambientais, algo em grande ameaça pela Lei 14.701/2023.**

Brasília, 09 de dezembro de 2025.

Associação Brasileira de Antropologia (ABA)