

## A Antropologia e os Direitos Indígenas

# Breve balanço sobre a situação territorial indígena após a Constituição Federal de 1988 no Brasil: conflitos fundiários, agronegócio e políticas de Estado em questão

*Fabio Mura*<sup>1</sup>

*Alexandra Barbosa da Silva*<sup>2</sup>

Representando uma porcentagem da população brasileira avaliada hoje, por muitos setores, como insignificante, os povos indígenas no país e suas condições de vida configuram o mais longo e duradouro paradoxo do Estado nacional brasileiro desde sempre. Tal paradoxo está num ideal de futuro de uma nação sempre imaginada e desejada como una e homogênea contrastado, no entanto, pela continuidade de uma heterogeneidade étnica e cultural. Em tempos relativamente recentes, é contrastado também pelas demandas por direitos desses mesmos povos, que só fazem reforçar tal heterogeneidade. Fundamental na dinâmica do reconhecimento dessa heterogeneidade é o quadro da distribuição fundiária no país; justamente por isso, as múltiplas reivindicações por território de povos indígenas a que se assiste – a apontarem um aspecto primordial para a reprodução física e cultural desses povos – constituem uma questão social, política, econômica e cultural de grande monta. Nesses termos, ao traçar um balanço da situação fundiária relativa aos índios após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, o presente artigo tem não um escopo teórico, mas o de apontar como ações diversificadas procedentes de distintos segmentos sociais, unidas a determinadas políticas públicas, têm levado a uma progressiva escalada dos conflitos por terra, bem como a um consequente refinamento de uma orquestração para a redução (e mesmo paralisação) da regularização dos territórios indígenas no país. Observar-se-á o importante lugar

---

1 Membro da Comissão de Assuntos Indígenas (CAI) da ABA e professor adjunto da UFPB.

2 Assessora da presidência da ABA para laudos periciais e professora adjunta da UFPB.

que tem aí a estratégia de desqualificar e deslegitimar a antropologia como área de produção de conhecimento e seus profissionais, estando em questão o ataque àqueles que, por sua específica *expertise*, reconhecida pelo aparato legal do Estado, têm o papel de definir o que são as terras indígenas.

Iniciemos, então, com um breve retrospecto sobre o que veio a se definir no quadro da regularização fundiária a partir de 1988.

## A Constituição Federal de 1988 e um panorama das condições para sua obtemperação

As conquistas devidas à promulgação da Carta Constitucional de 1988 no tocante aos direitos indígenas são indiscutíveis. Especialmente seu artigo 231 representa um passo significativo na construção de uma nação pluriétnica e multicultural, na medida em que estabelece, de forma imperativa, que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios devem ser delimitadas e demarcadas pelo Estado, de modo que lhes sejam destinadas em usufruto exclusivo.

Com relação à modalidade em que tais territórios devem ser *identificados* e delimitados, a Constituição se estabelece também num marco relevante. Os critérios para esse proceder passaram a ser definidos exclusivamente pelos modos de uso dos territórios por parte dos indígenas, devendo ser levados em conta seus costumes e as territorialidades que deles derivam. Nesses termos, os saberes e os métodos de pesquisa antropológicos se tornam nodais para elaborar os chamados “relatórios circunstanciados de identificação e delimitação” e, assim, fundamentar os espaços territoriais que compõem as “terras indígenas” (TIs).<sup>3</sup> A Portaria 14/1996 do Ministério da Justiça, que visa obtemperar as exigências constitucionais, é voltada para a regulamentação justamente desses procedimentos de regularização das TIs. Ela estabelece padrões rígidos e bastante claros sobre como os/as antropólogos/as coordenadores/as dos grupos técnicos (GTs) criados pela Funai devem elaborar os referidos relatórios, que devem abarcar informações de ordem histórica, socioeconômica,

---

3 Como Oliveira (1998) destacou, essa é uma categoria jurídica cujos limites, observara ele em outro trabalho (OLIVEIRA, 1991), não são nunca dados *a priori*, mas antes o resultado de múltiplos fatores concertados em contextos históricos variáveis.

ambiental, cultural etc., permitindo ilustrar de forma ampla e diversificada a situação em que se encontrem os grupos indígenas abordados e suas dinâmicas territoriais.

Há de se constatar, contudo, que esses procedimentos administrativos têm suas bases em critérios estabelecidos no Estatuto do Índio de 1973 e em várias disposições transitórias que se sucederam entre os anos de 1970 e 1980, padecendo diretamente das condições negativas em termos infraestruturais em que a Funai costumou operar, acrescidas ainda do fato de que suas atividades são, quase em regra, pautadas por lógicas emergenciais. Tal quadro acaba por dificultar um adequado planejamento para a efetivação dos estudos de fundamentação dos direitos territoriais de um determinado povo indígena. Em meados dos anos 1980, Oliveira e Almeida (1998) já haviam atentado para as péssimas condições de funcionamento do órgão indigenista e o modo como condicionavam os trabalhos dos GTs. Nesse sentido, a promulgação da Constituição e a referida Portaria 14 do Ministério da Justiça não encontraram uma adequada situação administrativa, com a execução das tarefas sob responsabilidade da Funai não avançando, mas sendo, como veremos, nas décadas a seguir, progressivamente obstaculizadas e mesmo paralisadas.

Pesa também nesse quadro o Estado brasileiro, que, não obstante tenha promulgado uma Constituição que reconhece a diferença cultural e étnica como constitutiva da nação, encontra parte significativa de seus agentes operando ainda através de lógicas tutelares formalmente extintas pelo artigo 232 da Carta Magna. Um primário entendimento do órgão indigenista oficial de que a diversidade cultural e os estilos de vida diferenciados seriam transitórios permanece como referência da maioria das práticas de seus agentes.<sup>4</sup> Mesmo quando não é assim, tal entendimento se manifesta de modo preponderante no imaginário coletivo, baseado na ideia de que a sociedade nacional seja ou deva ser culturalmente homogênea; daí, pois, que toda diversidade deveria ser assimilada a um padrão tido como moderno, desenvolvimentista e consumista.

---

4 Para uma análise desses pressupostos, ver, por exemplo, Souza Lima (1995).

É cavalgando e impulsionando esse senso comum que os segmentos sociais contrários aos direitos indígenas vêm promovendo suas ações, buscando influenciar as políticas públicas. As disputas fundiárias, conforme sinalizado, representam o eixo fundamental na tentativa de frear os direitos dos povos indígenas e é através desse agir que se passa a questionar as próprias bases de uma nação pluriétnica e multicultural.

## Um quadro do declínio da regularização das terras indígenas

Segundo os dados apresentados pelo Instituto Socioambiental (ISA), existem atualmente 699 terras indígenas no Brasil, com 475 destas sendo “reservadas” e homologadas, 63 “declaradas”, 37 “identificadas” e 124 “em processo de identificação”.<sup>5</sup> Todas somam 115.818.946 hectares. Há de se observar que, dessa superfície total, 113.956.593 ha se referem a 418 terras localizadas especificamente na Amazônia Legal. Isso significa que, fora dessa região, temos apenas 1.862.353 ha. Com relação às características das terras fora da Amazônia Legal, exceção feita à reserva kadiwéu (que apresenta uma superfície de 538.536 hectares), as restantes 279 formam uma constelação de pequenos espaços que, somados, chegam a apenas 1.323.817 ha em diferentes situações de regularização. Tais dados revelam uma gritante desproporção no reconhecimento dos direitos territoriais indígenas nas diferentes regiões do país, visualizada de forma marcante no mapa elaborado pela Funai e reproduzido a seguir.

Tal desproporção se deve em parte às diferentes situações territoriais vividas pelos distintos grupos indígenas no país, com impactos coloniais bastante diferentes de região para região. Mas se isso implicou a fragilização e mesmo uma significativa redução populacional indígena ao longo dos séculos na maior parte do território brasileiro, não significa que os direitos dos que restaram e daqueles que, ao longo do século XX, se reorganizaram podem ser preteridos. A CF/1988 é clara a esse respeito ao definir que todas as “terras tradicionalmente ocupadas” devem ser regularizadas. Nesse enten-

---

5 No processo de regularização realizado pela Funai, essas categorias indicam um estatuto das TIs definido pela fase do processo administrativo em que se encontram ou pelo critério para sua regularização: por reserva feita pelo Estado, por compra, por doação ou propriamente por “uso e ocupação tradicional”.

der, poderíamos ser levados a pensar o seguinte: que as atividades administrativas a serem promovidas pelo Executivo para cumprir esse ditame constitucional, bem como um imaginado reconhecimento da parte do Judiciário da legalidade jurídica desse processo – pelo simples fato de que decorre da promulgação da Carta –, unidos ainda a uma percepção de justiça que consideraria a dívida histórica que um Estado colonial herdou para como os povos que sofreram incisivamente o impacto da colonização e da formação desse mesmo Estado, que tudo isso, enfim, seria suficiente para reverter o quadro desproporcional aqui apresentado. Poder-se-ia também pensar que se trataria de uma questão de tempo, com certos processos exigindo uma temporalidade mais dilatada. Contudo, os dados sobre o processo de regularização fundiária respeitante aos indígenas mostram claramente uma tendência contrária.

Considerando as tabelas a seguir, tanto em nível geral quanto no da Amazônia Legal, se analisadas por ano de atuação dos governos, constatam-se as especificidades de cada período. O governo de Fernando Collor foi aquele em que se declarou e homologou mais terras indígenas. Com Itamar Franco, esse procedimento diminuiu significativamente, para, em seguida, no governo de Fernando Henrique Cardoso, ocorrer um aumento significativo no número de terras declaradas e homologadas. A partir daí, já no governo Luiz Inácio Lula da Silva, iniciou-se um constante declínio dessa regularização, chegando-se primeiro a um drástico redimensionamento e depois, nos dois governos de Dilma Rousseff, a uma quase total paralisação. Com efeito, quando se cotejam as duas tabelas, percebe-se que, das 18 terras homologadas a partir de 2011, nenhuma se encontra fora da Amazônia Legal. O impacto negativo dessa tendência sobre o reconhecimento dos direitos territoriais indígenas se torna ainda mais significativo quando levamos em conta as superfícies homologadas. Cotejando, por exemplo, o primeiro mandato de FHC com o de Dilma, temos uma desproporção de 15/1 em termos de superfície regularizada. Se compararmos governos temporalmente contíguos, como o segundo mandato de Lula e o primeiro de sua sucessora, temos também uma significativa desproporção de 4/1.

Demarcações - Brasil

Presidente [período]	TIs declaradas*		TIs homologadas*	
	Quantidade**	Extensão (ha)**	Quantidade**	Extensão (ha)**
Dilma Rousseff [jan. 2015-dez. 2015]	3	8.441	7	479.110
Dilma Rousseff [jan. 2011-dez. 2014]	10	1.094.276	11	2.025.406
Luiz Inácio Lula da Silva [jan. 2007-dez. 2010]	51	3.008.845	21	7.726.053
Luiz Inácio Lula da Silva [jan. 2003-dez. 2006]	30	10.282.816	66	11.059.713
Fernando Henrique Cardoso [jan. 1999-dez. 2002]	60	9.033.678	31	9.699.936
Fernando Henrique Cardoso [jan. 1995-dez. 1998]	58	26.922.172	114	31.526.966
Itamar Franco [out. 1992-dez. 1994]	39	7.241.711	16	5.432.437
Fernando Collor [mar. 1990-set. 1992]	58	25.794.263	112	26.405.219
José Sarney [abr. 1985-mar. 1990]	39	9.786.170	67	14.370.486

Demarcações - Amazônia Legal

Presidente [período]	TIs declaradas*		TIs homologadas*	
	Quantidade**	Extensão (Ha)**	Quantidade**	Extensão (Ha)**
Dilma Rousseff [jan. 2015-dez. 2015]	1	4.329	7	479.110
Dilma Rousseff [jan. 2011-dez. 2014]	5	964.170	11	2.025.406
Luiz Inácio Lula da Silva [jan. 2007-dez. 2010]	26	1.821.205	13	7.690.239
Luiz Inácio Lula da Silva [jan. 2003-dez. 2006]	20	7.917.596	52	10.988.935
Fernando Henrique Cardoso [jan. 1999-dez. 2002]	47	15.767.121	18	9.642.668
Fernando Henrique Cardoso [jan. 1995-dez. 1998]	32	17.138.447	81	30.709.327

## Demarcações – Amazônia Legal

Presidente [período]	TIs declaradas*		TIs homologadas*	
	Quantidade**	Extensão (Ha)**	Quantidade**	Extensão (Ha)**
Itamar Franco [out. 1992-dez. 1994]	23	6.518.162	10	5.499.776
Fernando Collor [mar. 1990-set. 1992]	35	23.390.618	74	25.795.019
José Sarney [abr. 1985-mar. 1990]	34	11.009.449	21	9.452.807

Fonte: <https://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/demarcacoes-nos-ultimos-governos> e <https://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/situacao-juridica-das-tis-hoje>. Acesso em: 25 fev. 2016.

\* Inclui sete terras reservadas por decreto: uma no governo Sarney, três no governo Collor, uma no primeiro mandato de Lula e duas no segundo.

\*\* As colunas Quantidade de terras e Extensão não devem ser somadas, pois várias terras indígenas homologadas em um governo foram redefinidas e novamente homologadas em outro.

A tendência aqui, portanto, é a paralisia e não a expansão. Assim, a regularização fundiária não pode efetivamente ser considerada em termos de tempo para seu término. Outro motivo que poderia ser levantado para justificar essa tendência é a afirmação de que, por acúmulo progressivo, as terras a serem identificadas e regularizadas tenderiam a fíndar, estando-se próximo de realizar o que a Constituição determina. Se, por um lado, o acúmulo em termos de magnitudes de espaços é um dado pacífico quando olhamos para a Amazônia Legal, o mesmo não pode ser dito em relação às reivindicações fora dessa região, menos ainda quando levamos em consideração os números de terras indígenas que ainda estão por serem identificadas e/ou regularizadas – que são bastante significativos.

Sumarizando, os dados não denotam, portanto, um esgotamento de demandas e de reconhecimentos territoriais, mas, como mostraremos, resultam da implantação de uma política desenvolvimentista que contrasta plenamente com a diversidade de estilos de vida que a Carta Magna reconhece e manda resguardar.

### Dos processos administrativos de regularização fundiária à sua judicialização: a construção sistemática de um *modus operandi*

O quadro esboçado revela uma inequívoca tendência a se contrastar o reconhecimento dos direitos territoriais indígenas. Procuraremos,

pois, descrever um mecanismo importante no delineamento dessa situação: a judicialização dos processos administrativos de regularização fundiária.

Mas para compreender como esse caminho se desenvolveu, importa descrever brevemente as características dos procedimentos administrativos de identificação e delimitação de terras indígenas que são judicialmente contestados.

A criação dos grupos técnicos (GTs) – por regulamento, uma tarefa da Funai – objetiva *identificar* e delimitar terras indígenas. Os GTs são compostos por um/a antropólogo/a, que é seu/sua coordenador/a, com seus eventuais assistentes, um/a ambientalista e profissionais como agrônomos/as e agrimensores/as, estes últimos voltados para o trabalho de medição de benfeitorias eventualmente realizadas sobre a terra em questão. O/a antropólogo/a coordenador/a e seus eventuais assistentes podem ser do próprio quadro da Funai, mas, devido à sua precariedade em termos de profissionais qualificados, é comum a contratação de especialistas nos grupos indígenas a serem abordados. O intuito é o de melhor atender às demandas em termos de qualidade etnográfica e analítica. A indicação dos ambientalistas segue o mesmo caminho. Os demais profissionais são geralmente da própria instituição, e os agrimensores e agrônomos (com exceção daquele que delimitará a área), especificamente, podem ser indicados pelos órgãos que lidam com questões fundiárias nos estados onde as áreas serão delimitadas.

As atividades de campo são públicas, conforme determinado pelo Decreto presidencial nº 1.775/1996, e são anunciadas pela publicação da composição do GT no Diário Oficial da União (DOU). Após as atividades de campo, o/a coordenador/a do GT produzirá um chamado “relatório circunstanciado”, seguindo o previsto na referida Portaria 14/1996-MJ. Em seguida, a Funai analisará tais relatórios e, se considerados bem fundamentados, publicará seu resumo novamente no DOU. A partir daí, abrem-se 90 dias para eventual contestação de quem for atingido pelo processo administrativo. Observe-se, porém, que o decreto prevê o direito de se apresentarem, desde o início dos trabalhos, elementos de comprovação sobre a propriedade da terra em questão. Após esse prazo, a Funai terá de analisar e responder as contestações – isto é, o chamado contraditório – e,

se essas não apontarem objetivamente eventuais irregularidades no processo administrativo, a documentação seguirá para o Ministro da Justiça, que deverá, no prazo de um mês, emitir a chamada portaria declaratória, promovendo-se, então, a demarcação física da terra delimitada. Na sequência, ocorre a homologação da terra pelo presidente da República, com o registro em cartório do imóvel como “*terra indígena*”, bem como sua eventual desintração da população não indígena.

Sobre esses procedimentos, não carece entrarmos em mais detalhes; o que importa é indicar como eles têm sido objeto de recursos judiciais e, ainda, como esse instrumento foi se tornando mais incisivo ao longo dos anos, constituindo mesmo, ao que tudo indica, uma estratégia a mais dos não indígenas que disputam terras com indígenas.

É fundamental observar que os textos de contestação aos relatórios aprovados pela Funai raramente entram no mérito dos conteúdos científicos que estes apresentam. Os “contralaudos” (como são comumente chamados) são encomendados pelos que são afetados negativamente pelos relatórios originários. Neles, quase que em regra, se busca desacreditar o/a antropólogo/a coordenador/a do GT, sustentando que ele/a não seria apto/a a ocupar tal cargo. Afirma-se que, sendo especialistas sobre o grupo indígena em pauta, manteriam com ele uma proximidade tal que geraria uma suspeição de parcialidade. Partindo de uma avaliação metodológica externa à antropologia e, portanto, sem entrar no mérito das características do método de pesquisa antropológica, acabam por atacá-lo.

Outro fator de crítica é a asserção (comum) de que o/a antropólogo/a que delimita as referidas terras seria simpatizante da causa indígena e, portanto, defensor/a dos correspondentes direitos territoriais. A própria Associação Brasileira de Antropologia (ABA) é incluída nessa crítica, visto que, através de sua Comissão de Assuntos Indígenas (CAI), promoveria tal defesa. Importa remarcar que a crítica pressupõe uma defesa prévia e irrestrita de tais direitos, ora obliterando o fato de que todo relatório deve ser fundamentado em dados, ora argumentando que os dados seriam forjados.

Um terceiro aspecto das contestações se refere ao fato de que muitos relatórios considerariam um presumido esbulho das popu-

lações indígenas das terras reivindicadas. Nesse sentido, argumenta-se que, no momento em que a Constituição foi promulgada, tais indígenas não residiriam nos espaços reivindicados ou não o estariam ocupando em sua totalidade. Essa é a tese do chamado “marco temporal de 1988”.

Um derradeiro fator de contestação veiculado nos contraditórios é de ordem metodológica, isto é, a alegação de que os procedimentos em campo e a elaboração dos relatórios da Funai estariam viciados por não apresentarem ou permitirem uma devida transparência, o que negaria o pleno direito ao contraditório.

Todas essas argumentações têm de ser analisadas pela Funai, que geralmente as refuta. Contudo, elas acabam sendo usadas em recursos à Justiça Federal que são muitas vezes acatados por juízes de primeira instância. Com isso, dá-se vida a uma temporalidade dilatada, que freia o processo administrativo, ao mesmo tempo que acaba por alimentar os conflitos entre indígenas e produtores rurais, visto que, ao contemplar uma demanda destes últimos, não atende a parte contrária. A solicitação de perícias judiciais passou, então, a ser um *modus operandi* que faz parte desse mecanismo de dilatação temporal. Com elas, têm ocorrido também pedidos de suspeição quando da contratação de antropólogos/as especialistas para desenvolver a atividade de peritagem.

Cientes (e beneficiários) do fato de que os juízes geralmente desconhecem as características metodológicas e teóricas da antropologia, as críticas dirigidas a cada antropólogo/a passam a ser definidas de modo a justamente obstaculizar a possibilidade desse conhecimento. De fato, acabam sendo proferidos pelos magistrados entendimentos que são próprios ao senso comum, como o de que os antropólogos pretendem transformar todo o território brasileiro em território indígena ou ainda de que estariam envolvidos politicamente num complô internacional, atentando contra a soberania brasileira. A esse respeito, é emblemática a decisão que deferiu medida liminar para suspensão do processo administrativo de regularização da TI Jatayvary (MS).<sup>6</sup> Argumentava-se que:

---

6 Emitida por um juiz federal da 1ª Vara de Ponta Porã (MS) à página 626 do processo nº 2001.60.02.000747-7.

Em artigo publicado pelos antropólogos Fábio Mura e Rubem Thomaz de Almeida está escrito que os kaiowás se distribuem no Mato Grosso do Sul numa área de quarenta mil quilômetros quadrados. Esse território faz fronteira com os Terena, ao norte, ao leste e sul com os Guarani Mbya e com os Guarani Nandeva. Algumas famílias vivem nos litorais do Espírito Santo e Rio de Janeiro. Os territórios ainda fazem divisas com outras áreas indígenas de países vizinhos ([www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org)). Se a tese acima for procedente, os não-índios terão que buscar refúgio em Marte.

Para chegar a esse parecer, observe-se que em momento nenhum o juiz levou em consideração o relatório circunstanciado; limitou-se a citar trechos de entrevistas e matérias da internet de autores com interesse na questão que descreviam o que o juiz interpretou como um suposto “interesse direto na matéria” ou “amizade íntima com alguns dos interessados” do antropólogo coordenador do GT e de colegas antropólogos com os quais ele se relacionava – incluindo o autor do presente artigo. Sobre a isenção do/a antropólogo/a perito/a, relacionada ao método antropológico da observação participante para produção de conhecimento, já tem sido argumentado alhures (BARBOSA DA SILVA, 2015; MURA, 2015, por exemplo), mas o ponto que se quer ressaltar é a afirmação do aventado despropósito que seria haver territórios indígenas que levassem a população não indígena a ter de se refugiar em Marte. De fato, com base tanto nos casos empíricos quanto nos relatórios e laudos antropológicos, tal argumentação não encontra nenhum fundamento.

A propósito desse caso, a emissão de sentenças de primeira instância (portanto, de âmbito local) contrárias aos interesses indígenas são de uma notável frequência. Daí se poderia chegar a notar uma certa contrariedade por parte de parcela significativa do Judiciário com os próprios efeitos da CF/1988, propriamente no tocante aos procedimentos para a regularização das terras indígenas. Nisso teria papel determinante o fato (recorrentemente argumentado) de que esses procedimentos excluem a indenização da terra em si – que, pela Constituição, é considerada como tendo sempre sido indígena e, portanto, nos casos em que tiver sido titulada como propriedade

de particulares, traria consigo um vício original. Cria-se, assim, um conflito entre, por um lado, o direito que tutela a propriedade privada, garantido no Código Civil, e, por outro, os ditames constitucionais, que, em teoria, deveriam ser prevalentes. Tem ocorrido que, efetivamente, a maioria das sentenças dos juízes vai na contramão de aplicar de forma automática e insofismável essa hierarquia de preceitos legais e os correspondentes direitos. Nesse proceder, muitas vezes, evita-se adentrar no mérito dos conteúdos dos relatórios, que conduziriam a uma nítida definição: a de se tratar ou não de uma terra indígena. Aqui, resta um possível entendimento de que, através dessa parcela do Judiciário (mas também do Executivo, como veremos adiante), embora o Estado chegue a reconhecer que, segundo as diretrizes constitucionais, os espaços geográficos sob avaliação deveriam ser considerados terras indígenas, tal definição, por outro lado, seria vista como problemática.

Em nossa opinião, as razões disso são fundamentalmente duas. Por um lado, não se considera o pluralismo étnico e cultural como um pluralismo também de escolhas de desenvolvimento econômico (ou de etnodesenvolvimento). Nesses termos, reconhecer espaços territoriais que ficariam sob jurisdição de povos que usam seus recursos a partir de concepções de vida e de futuro de forma específica contrastaria com uma lógica desenvolvimentista, uma ideia de progresso monolítica e evolucionista. Nesse entender, nos julgamentos de uma parcela do Judiciário e nas medidas tomadas pelos governos que se sucederam nas últimas décadas, não se leva em consideração apenas os ditames constitucionais, mas também, e de modo decisivo, a avaliação do quanto o reconhecimento dos direitos em pauta impacta precisamente nos planos de execução de uma política desenvolvimentista. Ademais, em larga medida, essa política vem sendo compartilhada por todos os representantes de partidos que têm participado e se sucedido no governo federal.

A outra razão que leva à paralisia, intimamente relacionada à primeira, se refere à dimensão do conflito que ulteriores demarcações, principalmente fora da Amazônia Legal, provocariam. Nesse aspecto, as campanhas construídas por setores do agronegócio – bem como pela grande imprensa – e as propostas de leis das bancadas parlamentares que os representam atizam e alimentam o senso

comum, mantendo, desse modo, elevado o nível do conflito. Isso porque é justamente através desse proceder que têm sido obtidos importantes resultados na oposição aos ditames constitucionais. Com efeito, por um lado, têm-se tomado decisões judiciais que buscam, ao menos formalmente, impedir a escalada da violência, ao passo que, por outro, as políticas governamentais, principalmente nos últimos dois mandatos presidenciais, têm promovido as chamadas “mesas de diálogo”, além de propostas de mudança no modo de identificar e delimitar terras indígenas. Isso sempre com o propalado intuito de favorecer o bom desenrolar dos processos administrativos, numa possível evitação da judicialização dos mesmos. Na verdade, como é possível ver principalmente em Mato Grosso do Sul, em algumas áreas do Nordeste e do Sul do país, a violência aumentou com a paralisação da regularização fundiária e as políticas federais, bastante tímidas na tentativa de assegurar direitos territoriais aos indígenas, se mostraram francamente ineficazes, pelo menos no que seriam seus pressupostos formais.

O que fica evidente, uma vez instaurados os conflitos no nível local, é o tratamento desigual que, com base no Código Civil, a justiça reserva às partes que contendem pelos espaços cobiçados. A tutela absoluta de quem detém a posse de uma terra e a quase negação de direitos de ocupação e uso àqueles que, em casos comprovados, sofreram o esbulho dessa mesma terra têm, invariavelmente, implicado que, até que se chegue a uma sentença definitiva, somente uma das partes poderá desenvolver suas atividades produtivas; a outra, representando comunidades inteiras, na melhor das hipóteses e através de acordos judiciais que se revelam instáveis, poderá se circunscrever em precários (e exíguos) acampamentos. Fica patente, então, quem se beneficia com tais trâmites, vindo-se, por isso, a se estabelecerem e refinarem estratégias para que sejam impulsionados.

Na seção a seguir, veremos justamente algumas das mais importantes estratégias e práticas para que esse cenário se delinieie.

## Entre insufladores e bombeiros: estratégias e práticas para o estancamento de direitos territoriais

Para alimentar um senso comum que considera o reconhecimento dos direitos indígenas como uma involução da sociedade brasileira e opositivo a um suposto caminho para chegar a competir com os países considerados economicamente avançados, não era suficiente colocar em destaque os produtores rurais como vítimas do Estado. Sem dúvida, a defesa da propriedade privada constitui um dos basilares pressupostos das campanhas que buscam definir o agronegócio como o motor da economia do país rumo ao futuro. Mas apenas esse posicionamento não é suficiente para orientar principalmente o Judiciário a tomar decisões ante os ditames constitucionais. Desacreditar a qualificação dos responsáveis pelos estudos que permitem que esses direitos sejam garantidos, bem como o organismo do Estado responsável por conduzir tal atividade administrativa, tornou-se, nos últimos tempos, algo central nas orquestrações da referida paralisia. De fato, essas práticas se dedicam a colocar, aos olhos dos juízes, do grande público e do Congresso, fortes dúvidas sobre a validade científica do conhecimento que informa os relatórios circunstanciados e as perícias em processos judiciais, bem como os mecanismos para que esses estudos se tornem peças administrativas promovidas pelo Poder Executivo – como define a Constituição. Nesse proceder, o ataque aos estudos antropológicos se tornou estratégico.

Alguns anos atrás, comunidades kaiowa que vivem em acampamentos em Mato Grosso do Sul e que haviam sofrido constantes ataques de seguranças das fazendas, chamando atenção nacional e internacionalmente, lograram alcançar uma grande mobilização nas redes sociais. Na sequência, foi publicada, no espaço de poucas semanas, uma série de artigos na grande imprensa manifestando uma opinião reiterada: os indígenas não precisariam de terra e os estudos antropológicos que embasariam os relatórios da Funai estariam equivocados, chegando a apresentar fraudes. A ministra da Agricultura, Kátia Abreu,<sup>7</sup> à época senadora, impulsionava essa posição, afirmando, em artigo publicado na *Folha de São Paulo*, que

---

7 Kátia Abreu integrou o segundo governo de Dilma Rousseff (iniciado em 2015).

tais estudos expressariam uma “antropologia imóvel”. A essa consideração fazia eco outro artigo da própria *Folha* e um da revista *Veja*, que passaram a falar de “antropologia do miolo mole” e de “visão medieval dos antropólogos”. O argumento, partindo de dados de uma pesquisa feita pela Datafolha, buscava promover a ideia de que os desejos, hoje, dos indígenas seriam os mesmos que os do brasileiro médio, centrados em certos bens e atingidos pelo engajamento no mercado de trabalho e pelo acesso à educação escolar. Um artigo da Comissão de Assuntos Indígenas da Associação Brasileira de Antropologia (CAI-ABA) respondeu essa argumentação, apontando como, além de superficiais, tais matérias jornalísticas distorcem e banalizam uma realidade bastante complexa e diversificada sobre a qual existe uma larga produção científica de conhecimento – que, porém, deliberadamente, não é levada em conta por elas.<sup>8</sup>

O intuito dessa parte da mídia era (e ainda é) o de esvaziar de sentido a interpretação e o uso diferenciado que, em cada contexto, é dado a objetos, técnicas e saberes que circulam em ampla escala e que os indígenas integram em suas vidas seguindo os parâmetros de sua própria organização social e econômica. A banalização tem como objetivo principal criar uma imagem universal do senso prático (baseado na lógica do consumo ocidental) que permita a jornalistas e juristas se improvisarem como antropólogos e ainda propalar um intuito pretensamente moralizante, afirmando-se que aqueles pretendem que os índios vivam no passado.

Essas infundadas argumentações tiveram ampla repercussão, chegando não apenas ao Congresso Nacional, mas também a manifestações do próprio Executivo. De fato, a então ministra da Casa Civil, Gleisi Hoffmann, chegou a acusar a Funai de estar comprometida com uma presumida ideologia que promoveria esse tipo espúrio de antropologia. Ato contínuo, defendia enfaticamente a necessidade de se modificarem os procedimentos para demarcação das terras indígenas no país, devendo-se envolver a Embrapa – com base em seus critérios produtivistas – e representantes de vários ministérios, não apenas o da Justiça. A pretensão era de que estes também teriam legitimidade de opinar na definição do que é uma terra indí-

---

8 Elaborado por Fabio Mura (2012) e publicado na revista *Carta Capital*, à qual remetemos para aprofundamentos.

gena. Tal visão, de fato, acabou sendo cristalizada em uma minuta de portaria apresentada pelo então ministro José Eduardo Cardoso em fins de novembro de 2013 objetivando redefinir o modo como devem ser conduzidos os trabalhos para identificação e delimitação de terras indígenas no país. Tratou-se de apresentação aos agentes e organismos com interesse na questão – como a CNPI. Em determinado ponto, a minuta dizia que

[...] no prazo de 5 (cinco) dias contados da data da publicação da criação do grupo técnico [...], a Funai deveria notificar os seguintes órgãos federais: a) Secretaria-Geral da Presidência da República; b) Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; c) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; d) Ministério das Cidades; e) Ministério do Desenvolvimento Agrário; f) Ministério do Meio Ambiente; g) Ministério de Minas e Energia; i) Ministério do Planejamento; e j) Ministério dos Transportes.

Nota-se que, de uma questão administrativa para responder a uma competência do Estado, passa-se propriamente a uma “questão de Estado”. Isso não mais (ou apenas) no sentido burocrático legal, mas assumindo-se (e formalizando-se) o fato de ser fundamentalmente uma diretriz de Estado. Ademais, observe-se, essa decisão passaria pelo crivo dos interesses de vários órgãos muito diversos entre si, os quais deveriam vir a ser atendidos na definição dos limites de uma “terra indígena”. Com isso, o nível de ingerência de setores estatais na definição de um recurso tão fundamental como é a terra para os povos indígenas passaria a ser grandemente multiplicado em relação ao que já é.

Outro ponto a considerar é a previsão de que “em caso de divergência total ou parcial entre os membros do grupo técnico sobre a proposta de delimitação da área, estes poderão apresentar propostas em separado” – as quais integrariam o relatório, que, acrescente-se, teria caráter apenas preliminar. Isso porque tal documento deveria ser encaminhado pela Funai aos entes federados, “solicitando a manifestação quanto a áreas onde haja possível sobreposição de interesses”. Importa destacar que, atualmente, na qualidade de coordenador do GT, o/a antropólogo/a é soberano/a para chegar

a uma proposta de delimitação que, desde que fundamentada pelos estudos realizados, será a definitiva. A diretriz de se indicar uma possível sobreposição de interesses reside numa intenção de equacionar interesses distintos (e, em regra, contrários). Nesse sentido, em março de 2014, o mesmo J. E. Cardozo concedeu entrevista a um *site* de notícias em que ficava mais clara essa intenção:

P: Quais são os limites quando se trata do direito à demarcação de terras?

Cardozo: [...] O direito à demarcação das terras indígenas está consagrado na Constituição e cabe ao Poder Executivo efetivá-lo. Mas deve fazê-lo dentro da situação de menor conflito possível. Por isso eu tenho insistido nas mesas de diálogo e no aperfeiçoamento no processo de demarcação. Quanto mais conflito, maior a judicialização; quanto maior a judicialização, maior é a dificuldade de se resolver o problema, porque o Judiciário brasileiro está assoberbado de processos e as ações demoram em demasia para serem decididas. *Tenho que acabar com o conflito buscando não que as pessoas abram mão de seus direitos, mas harmonizá-las na perspectiva de pacificação e efetivação daquilo que a própria Constituição diz.* O governo está investindo na elaboração de novas regras no processo de demarcação, o que não tem nada de antidemocrático. [...].

Queremos a boa aplicação do Direito, *com processos de demarcação mais bem instruídos, com uma situação de apreciação mais imparcial, com direito de defesa assegurado e com firmeza para que terras tradicionalmente indígenas sejam realmente demarcadas. Ao mesmo tempo, estamos fazendo mesas de diálogo para verificar se há direitos em choque e em que medida é possível conciliá-los, em que medida é possível apaziguar os conflitos (grifos nossos).*<sup>9</sup>

---

9 Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-03-10/para-cardozo-e-preciso-repensar-a-separacao-dos-poderes.html>. Acesso em: 10 mar. 2014.

Assim, vê-se que a ordem do dia não é seguir o que dita o preceito constitucional em si, mas se arrogar a tarefa (bastante distinta) de conciliar interesses. O dispositivo legal, portanto, sai de primeiro plano para entrarem as tais “mesas de diálogo”. Ora, se torna patente que o apaziguamento de conflitos significaria de fato que os critérios de uso e ocupação tradicionais das terras pelos indígenas, constitucionalmente definidos, deveriam ser penalizados, sacrificando-se, para isso, a dimensão do território a ser demarcado. Assim, apresentada como “democrática” no intuito de evitar ou resolver os conflitos, tal proposta corresponderia a um instrumento de coação, induzindo o grupo (e o/a antropólogo/a coordenador/a do GT) a se adequar a critérios outros que, ademais, nem são legalmente previstos. Nessa mesma direção, alega-se que o processo deveria ter uma apreciação “mais imparcial”. Isso indica uma percepção de que seria parcialidade seguir os parâmetros de orientação do uso e da ocupação territorial daqueles que já foram originalmente penalizados quando tiveram seus territórios titulados e vendidos pelo Estado a particulares. Assim, aquelas populações autóctones deveriam, uma segunda vez, terem terras suas de algum modo suprimidas. É como se se reconhecesse a dívida, mas se quisesse negociá-la, não pagando o que é devido. Poder-se-ia imediatamente perguntar em nome de que os indígenas fariam isso. A resposta já foi também dada: em nome de um projeto de nação e de desenvolvimento que exclui seus modos de viver e de produzir, suas visões de mundo e de futuro como cidadãos do Estado nacional brasileiro e como seres vivos deste planeta.

Antes de aprofundar esse argumento, importa observar que, na minuta, havia ainda a previsão de que as regras de funcionamento do grupo técnico fossem previamente informadas aos representantes dos órgãos públicos e dos entes federados que acompanhariam seus trabalhos, sendo que, *“excepcionalmente, em casos devidamente fundamentados pelo antropólogo, as atividades diretamente vinculadas ao povo indígena poderão ser realizadas exclusivamente pelos membros que compõem o grupo técnico”*.

Ora, em questão está uma desconfiança sobre os métodos do fazer antropológico. O que se busca é trazer para dentro de um procedimento que é eminentemente administrativo as condições (já

muito negativas) de um procedimento judicial e que têm sido praticamente definidas como regra pela maciça maioria dos juizes de primeira instância no país e, assim, impostas aos/às antropólogos/as peritos/as. À argumentação de que faltaria “transparência” aos procedimentos de campo destes últimos – que dariam voz exclusivamente aos indígenas, com eles mancomunando-se –, tais árbitros têm determinado que as partes em contenda fundiária estejam contemporaneamente em campo. Coloca-se, desse modo, frente a frente partes adversárias, alimentando-se, em consequência, os conflitos já estabelecidos, trazendo-os para dentro da própria perícia. Com tais partes convivendo cotidiana e previamente ao momento da perícia, em condições quase sempre assimétricas, com uma(s) mais poderosa(s) em relação à(s) outra(s), estabelece-se claramente um condicionamento prévio para a coleta de dados. A tendência é haver distorções na possibilidade de livre manifestação da parte cotidianamente subordinada, dificultando o trabalho pericial – o que acabaria, evidentemente, favorecendo a parte que já detém a propriedade particular da terra.

Esse quadro não é absolutamente considerado pelos magistrados, mas é determinante para o antropólogo/a perito/a poder produzir os dados que orientarão esses mesmos magistrados em suas futuras decisões. Não é demais lembrar que aquilo que cabe ao perito antropólogo esclarecer é o uso e a ocupação tradicionais de uma terra pelos indígenas ou não, pois a propriedade por parte de não índios, se há de ser provada, não o será por meios atinentes a um estudo antropológico.<sup>10</sup> Sumarizando, o que foi posto na minuta em causa como situação “excepcional” deveria, ao contrário, ser a regra para as perícias antropológicas. Assim, em vez de levar tais condições negativas para o processo administrativo, dever-se-ia proceder do modo inverso.

O ataque à antropologia vem tendo seu desenrolar também, desde o fim de 2015 até o presente momento (abril de 2016), numa chamada CPI da Funai e do Incra. Ali, numa sessão final de março de 2016, o ministro da Defesa, Aldo Rebelo, chegou a apresentar a antropologia brasileira como sendo de cunho colonialista. Isso atra-

---

10 Para argumentação mais ampla sobre esse assunto, ver Barbosa da Silva (2015).

vés de uma reconstrução histórica *sui generis* e bastante distorcida, criando um evidente paradoxo. O ministro afirmou que, como os antropólogos europeus contribuíram para o processo colonial na África, permitindo que os povos daquele continente fossem mais bem dominados, no Brasil ocorreria, hoje, algo análogo na tentativa de impedir que os indígenas evoluíssem, sendo então assimilados na população brasileira e entrando, assim, na modernidade. Em sua reconstrução sumária do papel da antropologia no planeta, Rebelo esqueceu de considerar (ou talvez omitiu) a lógica colonial (e pós-colonial) de uma antropologia que teve lugar e veiculação no SPI e que buscava integrar os indígenas à sociedade brasileira, objetivando, assim, extinguir suas especificidades – como ocorreu em toda ação colonialista no planeta. Tem-se aqui, portanto, um argumento absolutamente contraditório com a *práxis* efetivamente ocorrida no país.

### Considerações finais

Como foi possível ver através dos dados e das análises aqui apresentados, em lugar de celebrar um crescente reconhecimento dos direitos indígenas na direção de um Estado-nação efetivamente multiétnico e pluricultural, as décadas que se seguiram à promulgação da Constituição revelam, ao contrário, uma orquestração progressiva de ataques aos princípios consagrados na Carta Magna. Indicou-se também que, embora tenha seus maiores ativistas entre os segmentos ruralistas do país e nos políticos e jornalistas a eles associados, tal orquestração não encontra nos governos federais que se sucederam até hoje e na quase totalidade das ações judiciais um movimento contrário que busque, com firmeza, convicção e coerência jurídico-administrativa, aplicar de forma insofismável o ditado pela Lei Maior. Tais direitos passaram a ser considerados, em certa medida, relativos e circunstanciais, submetidos à avaliação da conveniência de sua aplicação, dependentes da natureza e da amplitude dos conflitos fundiários que poderão suscitar. Ocorre também que tais conflitos não passaram a ser vistos apenas como resultado da contenda de dois segmentos em solo brasileiro: indígenas e empresários que exploram *commodities*. O enfrentamento desigual em termos de

relações de poder, algo que deveria estar evidente, foi, ao contrário, encoberto, dando a ilusão de se estar diante de uma disputa simétrica que, como tal, exigiria negociação.

Tal proceder de ajustamentos, por sua vez, implica necessariamente abrir mão de direitos constitucionais. As chamadas “mesas de diálogo” promovidas pelo ministro da Justiça dos governos de Dilma Rousseff são emblemáticas desse direcionamento. Ademais, nessa aparente simetria, aos olhos da opinião pública, o enfrentamento acabou por ser caracterizado como se dando entre as ideias de passado e de atraso, supostamente constituídos pelo modelo de vida indígena, e o futuro e o progresso, representados pelo agronegócio e por outras formas de produção inscritas numa lógica desenvolvimentista.

O quadro geral aqui trazido envolve a atuação dos antropólogos e antropólogas que, a partir de diversas instituições, acadêmicas ou não, são chamados a elaborar relatórios administrativos e perícias judiciais. Às acusações de que esses profissionais quereriam manter os indígenas no passado e atrasados têm se contraposto, muitas vezes, os conteúdos dos laudos por eles elaborados, que apontam a relatividade dos pontos de vista expressados, evidenciando as especificidades culturais e as visões de mundo dos povos nativos. Ocorre, contudo, que ante as (cientificamente evidentes, mas politicamente camufladas) dissimetrias nas relações de poder em jogo, as verdades relativas trazidas pela antropologia nos laudos e nos contextos judiciais acabam por ser insuficientes para garantir os direitos territoriais indígenas. Como bem coloca Ferreira (2015), seguindo o pensamento de Foucault (1984), a antropologia, nos laudos e nos contextos administrativos e judiciais, deveria trazer cada vez mais à tona as verdades subversivas, isto é, tentar subverter, aos olhos de quem analisa tais peças, esse processo de camuflagem que fragiliza mais ainda a voz dos indígenas, bem como os direitos de que deveriam gozar.

Outro aspecto importante que a antropologia deveria enfrentar nos laudos e nos debates em torno da questão indígena, como sustenta Santilli (2015), se refere à diversidade de visões de futuro possíveis, opondo-se ao pensamento único evolucionista e desenvol-

vimentista que tem sido transversal à atuação de todos os partidos políticos que se sucederam no governo do país.

Concluindo, observamos que, se até o momento, os direitos territoriais indígenas têm sido estancados, nada indica que tal situação ficará estável, podendo regredir consideravelmente. A própria lógica e a prática desenvolvimentista podem avançar no sentido de reverter as conquistas constitucionais, inaugurando um novo processo de “*territorialização*” no país. Tal processo se dedicaria a alterar as formas de gestão territorial nas terras indígenas já reconhecidas e, *in extremis*, a reduzir suas dimensões se consideradas “exageradas” em termos do quantitativo das populações nelas assentadas. As pressões para se arrendar parcelas de tais espaços a fim de expandir áreas de plantio e de pecuária para exportação, bem como a formação de grandes contingentes de mão de obra para abastecer as usinas sucroalcooleiras, são indicadores que apontariam essa direção do processo. Nesse sentido, a reflexão sobre os direitos territoriais indígenas hoje não pode se restringir à reivindicação de que sejam aplicados. Cabe, cada vez mais, adentrar na exposição e na análise das implicações de se definir um país pluriétnico e multicultural, observando-se que, para que isso se concretize, também as formas de desenvolvimento – e, conseqüentemente, os projetos de futuro – precisam ser plurais. Caso contrário, o que se tem é uma proposta em que os povos indígenas novamente cedem seus territórios em benefício de parâmetros de desenvolvimento que não são nem os seus nem os de uma visão contemporânea de sustentabilidade, para a qual a diversidade é via de possibilidade de sua realização. Em outros termos, a proposta de alternativa para a sobrevivência planetária que hoje é propalada até mesmo pelas forças impulsionadoras das formas mais atuais do capitalismo é aqui contrastada. O ponto fulcral recai sobre o fato de que não está em questão simplesmente uma visão ideal de mundo, mas condições de vida efetiva, cotidiana e concreta de várias coletividades humanas desenvolvidas milenarmente com base em experiências locais, como são aquelas dos povos indígenas.

## Referências

- BARBOSA DA SILVA, Alexandra. Antropologia e laudos: de ética, de imparcialidade e a etnografia como processo prático. In: OLIVEIRA, João P. de; MURA, Fabio; BARBOSA DA SILVA, Alexandra (Orgs.). *Laudos antropológicos em perspectiva*. Brasília: ABA, 2015.
- FERREIRA, Andrey C. Antropologia, verdade e poder. In: OLIVEIRA, João P. de; MURA, Fabio; BARBOSA DA SILVA, Alexandra (Orgs.). *Laudos antropológicos em perspectiva*. Brasília: ABA, 2015.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- MURA, Fabio. Conflitos fundiários, conflitos de saberes e produção de conhecimento: uma reflexão a partir do caso dos Guarani Kaiowa. In: OLIVEIRA, João P. de; MURA, Fabio; BARBOSA DA SILVA, Alexandra (Orgs.). *Laudos antropológicos em perspectiva*. Brasília: ABA, 2015.
- MURA, Fabio. O caso dos conflitos fundiários em MS e o papel da Antropologia. *Carta Capital*, 30 nov. 2012 Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/o-caso-dos-conflitos-fundiarios-em-ms-e-o-papel-da-antropologia>. Acesso em: set. 2018.
- OLIVEIRA, João P. de. Os instrumentos de bordo: expectativas e possibilidades do trabalho do antropólogo em laudos periciais. In: SILVA, Orlando S.; LUZ, Lídia; HELM, Cecília M. V. (Orgs.). *A perícia antropológica em processos judiciais*. Florianópolis: ABA: Comissão Pró-Índio de São Paulo: UFSC, 1991.
- OLIVEIRA, João P. de. Redimensionando a questão indígena no Brasil: uma etnografia das terras indígenas. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contracapa, 1998.
- \_\_\_\_\_.; ALMEIDA, Alfredo Wagner B. de. Demarcação e reafirmação étnica: um ensaio sobre a Funai. In: OLIVEIRA, João P. de. (Org.). *Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contracapa, 1998.
- SANTILLI, Paulo. O futuro nos laudos antropológicos. In: OLIVEIRA, João P. de; MURA, Fabio; BARBOSA DA SILVA, Alexandra (Orgs.). *Laudos antropológicos em perspectiva*. Brasília: ABA, 2015.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. *Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação de Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995.

