

XXIII Reunião Brasileira de Antropologia

Gramado, RS 16 a 19 de junho de 2002

Fórum de Pesquisa *Indigenismo e Antropologia da Ação:*

25 anos identificando terras indígenas

Disciplinando a Diversidade Cultural:

uma perspectiva antropológica sobre a Portaria 14[1]

(Versão 2.0 – em construção)

Henry Trindade Barretto Filho

Departamento de Antropologia - UnB

RESUMO: O trabalho analisa, da perspectiva da Antropologia do Direito, a consolidação de certa interpretação do dispositivo constitucional sobre as “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”, expressa no Decreto nº 1.775 e na Portaria nº 14 do Ministério da Justiça, de janeiro de 1996, e nos Despachos de dezembro de 1996 e março e abril de 1997, do então Ministro da Justiça, Nelson Jobim, sobre seis das oito terras indígenas de que se aguardavam resultados das diligências adicionais solicitadas à FUNAI, nos marcos do disposto no Decreto. Enfatizam-se, as repercussões dessa interpretação para o papel do antropólogo no procedimento de demarcação de TIs, principalmente na fase de identificação. A história social da Portaria nº 14 mostra que ela se insere na linhagem de medidas que buscam exercer um controle técnico-político sobre o procedimento de demarcação desde suas primeiras etapas, exercendo-se sobre a própria pesquisa antropológica, mais especificamente, sobre o seus arcabouços teórico e metodológico. A apropriação do papel de antropólogo pelo Ministro da Justiça é a tônica do conjunto Decreto/Portaria/ Despachos. Tomando a elaboração de relatórios de identificação como aspecto da produção antropológica orientado pela nossa implicação em processos políticos, o trabalho questiona a imagem dos povos indígenas construída nesses documentos, as concepções de sociedade e cultura subjacentes e o que se pode aprender para a formação de novas gerações de antropólogos.

Introdução

Este texto analisa importante aspecto do quadro normativo em vigor sobre o procedimento de demarcação de terras indígenas (doravante TIs), qual seja a consolidação de certa interpretação do dispositivo constitucional sobre as “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” (Art. 231, §1º), expressa no Decreto nº 1.775, de 08/01/1996 (doravante Decreto), na Portaria nº 14 (doravante Portaria), do dia posterior, e nos Despachos nº 80, de dezembro de 1996, e nºs 16, 17, 18 e 19, de março e abril de 1997, do Ministro da Justiça e atual Ministro do STF, Nelson Jobim, sobre seis das oito TIs de que se aguardavam os resultados das diligências adicionais solicitadas à FUNAI, nos marcos do disposto no Decreto. Interessam-me sobremaneira as repercussões dessa interpretação no desempenho da parte que cabe ao antropólogo no procedimento de demarcação de TIs, principalmente na fase de identificação. A subversão deste papel, ou melhor, a apropriação do mesmo pelo Ministro de Estado da Justiça, é a tônica do conjunto constituído pelo Decreto, pela Portaria e pelos Despachos.

A inspiração teórica para tanto vem de um texto de Oliveira (1985), no qual este procede a uma avaliação do Estatuto do Índio (Lei 6.001, de 17.12.1973) em termos de seu significado histórico, estado presente e repercussões para a reprodução e mobilização dos povos indígenas no Brasil. Retomando “o conjunto de métodos e teorias que a antropologia desenvolveu para o estudo do fenômeno legal”, Oliveira advoga que a contribuição peculiar “que o antropólogo pode dar ao estudo das leis decorre do seu modo de focalizá-las, enquadrando-as como parte integrante de processos sociais”. Aí residem “os fundamento e a utilidade social de o antropólogo ocupar-se com a consideração de fenômenos jurídicos” (Oliveira 1985: 17).

Trata-se de abordar as leis como um fenômeno histórico e cultural, cuja eficácia social e dinamismo (surgimento e modificações) devem ser explicados através do inter-relacionamento entre valores e interesses de determinados grupos sociais, com contextos sociais mutáveis (como formas de Estado e políticas de colonização) e com outros usos sociais e costumes (preexistentes ou alternativos) [: 18].

Na mesma direção, Lima observa que “o texto de uma lei não deve ser somente considerado quanto ao grau de sua efetiva aplicabilidade”, posto que “ele produz outros efeitos quando [...] pensado enquanto *mecanismo de codificação* – situando de modo objetivo idéias e noções anteriormente dispersas – e como *instrumento de formalização* (no sentido de conferir uma dada forma)” (Lima 1995: 202; ênfases minhas). Como adverte o mesmo autor, “a simples existência da lei, enquanto limite e horizonte de possíveis modos de ver e intervir oficialmente face a certos problemas, torna-os passíveis de controle objetivo”, independentemente dela ser efetivada e/ou dispor de instrumentos para ser imposta (id. ibid.) – ainda que não tenha sido este o caso das disposições normativas aqui enfocadas, cujos efeitos se fazem sentir até hoje.

Estas são as balizas teóricas que me orientam e me motivam. Creio que procedendo desse modo - tentando

desvelar os valores e projetos ideológicos expressos e consolidados nessas normas, os interesses sociais efetivos aos quais correspondem, suas reais implicações para os grupos sociais envolvidos e como e em que medida essas prescrições se atualizam na prática social (*d'après* Oliveira 1985: 718) – teremos em mãos elementos que nos permitirão apropriarmo-nos de modo crítico e reflexivo dessas mesmas disposições normativas.

O contexto sócio-político: esboço de história social

Tratar as disposições normativas aqui enfocadas como fatos históricos implica inseri-las em dado momento do tempo e em dada realidade política e social. O Decreto e a Portaria expressam uma clara reação - ainda que tardia - ao avanço – ainda que lento para alguns [CIMI] - das (re)conquistas indígenas no período posterior à promulgação da Constituição Federal (doravante CF) em 1988. Vários elementos se destacam nesse contexto: do ponto de vista da hermenêutica jurídica, a prevalência de um entendimento abrangente do disposto no §1º do Art. 231 da CF; do ponto de vista do aprimoramento da sistemática administrativa de demarcação de TIs, em especial para a Amazônia brasileira, os efeitos do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP/G7), concebido em 1992 e implementado em 1996; do ponto de vista político, a nomeação de pessoa identificada como o setor não-governamental pró-índio para a presidência da FUNAI, em 1995; entre outros.

É importante recordar que o *conceito* de “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” resultou de uma solução de compromisso de ordens semântica e retórica produzida no embate político entre povos indígenas e organizações de apoio a estes, por um lado, e interesses anti-indígenas, por outro, em 1988, por ocasião da discussão do capítulo dos índios, da “Ordem Social”, ao longo da Assembléia Nacional Constituinte. Num determinado momento, entre as posições polarizadas de “terras [simplesmente] ocupadas” pelos índios, que era a proposta pró-indígena, e “terras permanentemente ocupadas”, que era a proposição anti-indígena e que excluiria parcela significativa dos povos indígenas do tratamento diferenciado previsto no dispositivo constitucional, passou a solução conciliatória “tradicionalmente”.

Advérbio ambíguo, que transita entre o *tempo* e o *modo*, ecoando ao mesmo tempo a idéia de imemorialidade e a noção de modo da ocupação – paradigmas contrastantes no que se refere à identificação de TIs -, o Ministro, desde seu exercício parlamentar como deputado federal e da atuação do seu escritório de advocacia como causídico do Governo do Pará na contestação à demarcação das TIs caiapó[2], no sul do estado, soube apropriar-se sagazmente dessa ambigüidade. “Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” foram para ele, em dado momento, conforme algumas oportunidades em que se pronunciou sobre o assunto, aquelas que os indígenas ocupavam de *modo tradicional* - não cabendo aqui, por exemplo, a pecuária exercida pelos macuxis, o garimpo de ouro aluvionar praticado pelos

uaiãpis, entre outras atividades. Tudo indica que, para o Ministro, “tradição” constitui um conjunto fixo, imutável e fossilizado no tempo de regras, condutas e crenças coletivas de determinado grupo, impermeáveis a história e a dinâmica características dos processos socioculturais e ecológico-adaptativos. O que dizer dos empréstimos e intercâmbios socioculturais e fluxos gênicos característicos e formativos de muitos povos indígenas nossos contemporâneos? Preocupações dessa natureza parecem não caber dentro do entendimento fossilizado de “tradição” do Ministro.

Os textos do Decreto e da Portaria traduzem o entendimento restritivo e conservador do Ministro (como nota Fausto 1997 e 1998), mas não só dele, sobre o disposto no §1º do art. 231 da CF que define “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”. Esse entendimento foi objeto de acirrada discussão entre o Ministro e seus adeptos, de um lado, e organizações indígenas, de apoio ao índio, antropólogos e até técnicos da FUNAI, de outro, durante período de quase dois anos que antecedeu a edição do Decreto. Nesse período, o Ministro alardeou a inconstitucionalidade do Decreto nº 22/91, por este não assegurar a possibilidade de contestação das partes interessadas - o princípio do contraditório -, donde a necessidade de substituí-lo[3]. Segundo o seu argumento, tratava-se de sanear jurídica e administrativamente os inúmeros procedimentos administrativos de demarcação de TIs em curso e inconclusos, eivados que estavam de inconstitucionalidade. Como observa Fausto, a necessidade do Decreto foi posta pelo Ministro como matéria técnica, “neutra do ponto de vista político [e] instrumento de modernização e racionalização” (Fausto 1997: 9).

[Comentar as distintas avaliações que se faziam sobre a correlação de forças e a possibilidade de demover ou não o Ministro de editar o Decreto. Desenvolver: as avaliações do CIMI e das organizações indígenas.]

Não obstante, o próprio modo como a Portaria foi baixada pelo Ministro explicita a dimensão política subjacente ao “verniz iluminista” (termos de Fausto 1997: 9) do seu argumento. O Ministro tomou para si a responsabilidade pela definição das diretrizes para a identificação das TIs, o que, historicamente, competia ao titular do órgão federal de assistência ao índio, na qualidade de norma interna à FUNAI – via de regra, uma Portaria da Presidência. A Portaria veio substituir um questionário que o Ministro pretendia editar como anexo do Decreto, no qual constaria uma listagem de perguntas a serem respondidas pelo grupo técnico (doravante GT) responsável pela identificação da terra, a ser coordenado por um antropólogo. Atendendo à solicitação do então Presidente da FUNAI, Márcio Santilli, o Ministro havia, em princípio, concordado em substituir o questionário por uma portaria, a ser editada posteriormente, como de costume, pelo próprio Presidente da FUNAI. Este o faria após consultas entre técnicos, antropólogos e funcionários da FUNAI envolvidos com identificações de TIs. Houve por bem o Ministro, contudo, contrariando o acordado com o presidente da FUNAI, editar norma da sua própria lavra, um dia após a edição do Decreto.

Não há como deixar de considerar também, ainda que brevemente, os acontecimentos – conchavos e acordos de bastidores – relativos à votação da emenda da reeleição e o papel que terras e recursos naturais indígenas, mais uma vez, foram chamados a desempenhar nesse processo. Tais fatos iluminam retrospectivamente e ajudam a entender o que discuto nesta parte, além de mostrar como a Amazônia e o compromisso com as elites políticas regionais continuam a oferecer os grandes lineamentos da questão indígena no país. Em maio de 1997, o Deputado Federal Francisco Rodrigues, do PFL de Roraima, revelou à grande imprensa que a solução dada à delimitação da Terra Indígena

Raposa/Serra do Sol, dos índios macuxi e uapichana, foi objeto de barganha política para assegurar o apoio da bancada daquele estado à emenda da reeleição (*O Globo*, 16/05/97, p. 5). Malgrado os desmentidos de praxe que se seguiram (*O Globo*, 17/06/97, p. 9), tais declarações são suficientemente eloqüentes para tornar dispensáveis e obsoletas quaisquer considerações analíticas sofisticadas sobre outras motivações subjacentes às mudanças propostas e implementadas pelo Ministro.

A antropologia da Portaria 14 e dos Despachos ministeriais

A Portaria se insere, assim, na linhagem de medidas - normativas e administrativas - que buscam exercer um controle político progressivo sobre o procedimento de demarcação desde as suas primeiras etapas (cf. Lima 1998). No caso dela e de seus desdobramentos consolida-se um controle penetrante e sutil, que se exerce sobre a pesquisa antropológica propriamente dita, mais especificamente sobre o seu arcabouço teórico-metodológico, forjando mesmo uma nova epistemologia. Como observa Fausto, a Portaria busca, ao um só tempo, “consolidar uma interpretação específica” do §1º do art. 231 da CF e “estabelecer uma relação direta entre o texto constitucional e o estudo de identificação” (Fausto 1998: 7), ao postular uma série de quesitos “necessários” e “imprescindíveis” para a identificação de uma TI.

Poder-se-ia dizer que a Portaria não apresenta, efetivamente, nada de novo, não fazendo mais que formalizar e institucionalizar em norma – como se isso fosse pouco - elementos que nós antropólogos tenderíamos a reconhecer como consensuais ao “traduzir a concepção e a ocupação territorial tradicional” de dado grupo indígena (Valadão 1994: 39). Não obstante, estamos aqui muito distantes da postulação de Valadão - uma das primeiras antropólogas a realizar estudos de identificação sob a égide da CF de 1988 -, segundo a qual “cab[ia] ao antropólogo definir o nível de abrangência e de detalhamento das informações etnográficas a serem utilizadas [...], demonstrando claramente qual é a proposta dos índios para a demarcação de seus territórios” (Valadão 1994: 39). Senão, vejamos.

De início, importa notar que, condizente com as ideologias hegemônicas de produtividade e qualidade total, o controle se dá pelo e sobre o resultado do estudo de identificação, posto que a Portaria objetiva “a *regulamentação do Relatório* [...] circunstanciado de identificação e delimitação a que se refere o §6º do art. 2º do Decreto nº 1775” (ênfase minha). Desse modo, o entendimento restritivo da definição constitucional de “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” consolidou-se na norma jurídica como conceito consubstanciado, “*em conjunto e sem exclusão*”, pelas “*quatro situações* previstas §1º do art. 231 da Constituição” (termos da Portaria nº 14; ênfases minhas), quais sejam: (1) as *áreas* habitadas pelos índios em caráter permanente, (2) as *áreas* utilizadas para suas atividades produtivas, (3) as *áreas* imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar, e (4) as *áreas* necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Esse entendimento é qualificado no item 3 - “A Caracterização Constitucional das Terras Indígenas” - de todos os despachos do Ministro relativos a seis das oito áreas que foram baixadas em diligência. Ali lemos que “os dois primeiros elementos integrativos do conceito constitucional de terras indígenas *apresentam feição objetiva*, eis que *se dão no mundo da facticidade* e, como tais, *empiricamente verificáveis*” (ênfases minhas). A esses “pressupostos objetivos”, somar-se-iam os “outros, de *natureza estimativa*, os quais são *construídos valorativamente*”, não havendo “*parâmetro matemático* para se dizer quais *áreas* são [as que caracterizam as situações 3 e 4]” (ênfase minha). Não sendo “passíveis de determinação matemática”, os dois últimos elementos seriam caracterizados por “avaliação fundada, principalmente, em dados antropológicos”. Ainda segundo os termos dos despachos, esses elementos caracterizadores, no entendimento do Ministro, “se constituem em *círculos concêntricos, sucessivamente ampliados*, cujo *núcleo* é a ‘habitação em caráter permanente’ e cuja *circunferência mais larga* é dada pelo espaço necessário para assegurar a ‘reprodução física e cultural da comunidade, segundo seus usos, costumes e tradições’”.

Todos esses elementos já constavam de seu primeiro despacho nesse sentido - o de nº 80 de 20/12/96, sobre a AI Raposa/Serra do Sol. Aí reside a decisão modelar e paradigmática. Trata-se de um prato cheio para um estudo de antropologia crítica em torno de concepções de cultura e de enquadramento e/ou domesticação da diversidade de soluções socioculturais, históricas e ecológico-adaptativas que as sociedades indígenas lograram constituir em seu relacionamento com a formação social dominante - tarefa que se situa além dos limites deste texto. Não obstante, importa fazer algumas considerações analíticas.

Em primeiro lugar, como observa Fausto, a definição constitucional de terra indígena é segmentada em quatro elementos - “situações” - às quais se dá uma conotação espacial - “áreas”. A TI é subdividida em porções, surgindo como “um mosaico, o resultado da soma [e/ou, poder-se-ia dizer, justaposição] de inúmeras peças, cada qual com uma função específica” (Fausto 1998: 6).

Em segundo lugar, a esta segmentação vincula-se a dissociação - exigida como necessária - do material resultante da investigação antropológica em dois conjuntos de elementos constitutivos, cada um dos quais relacionados a uma forma de aferição e/ou avaliação: (1) habitação permanente e atividades produtivas, de feição objetiva, empiricamente verificáveis; e (2) bem-estar (ligado às condições ambientais) e reprodução física e cultural (segundo usos, costumes, tradições), de natureza estimativa, valorativamente construídos. O primeiro conjunto seria passível de determinação matemática, sendo dispensável no seu caso - pelo que os pareceres dão a entender - a avaliação de caráter antropológico, que reservar-se-ia apenas para a caracterização do segundo conjunto.

Por um lado, esse modelo, como nota Fausto, reinstitui, subrepticamente e “sob nova roupagem [...], o velho conceito de posse no sentido civilista, tantas vezes mobilizado no passado pelos interesses anti-indígenas, segundo o

qual a ‘posse’ de um território manifestar-se-ia pela presença de edificações e áreas de cultivo permanente” (Fausto 1998: 6). Isso se expressa de modo cristalino na noção dos “círculos constitucionais”, enunciada nos despachos [4], como projeção geografizada de cada um dos conjuntos de elementos constitutivos de uma TI, estabelecendo uma gradação de objetividade na determinação de cada área. Aqui o Ministro também atualizou, sem saber, dois outros modelos. De um lado, uma antiga e superada hipótese sobre o crescimento da cidade, formulada por Burgess (1970), nos marcos dos estudos de ecologia humana de agrupamentos urbanos: a noção de que o crescimento das cidades toma a forma de expansão a partir de uma zona centrada num local de fácil acesso, envolvendo densidade crescente de ocupação e intensidade crescente de usos no núcleo, de modo que zonas concêntricas resultariam dos efeitos alternados de redistribuição e estabilização da distribuição, característicos do crescimento urbano. Inaplicável para dar conta dos agrupamentos urbanos modernos, posto que representa a reificação de um conjunto de construtos estatísticos, esta perspectiva também o é para dar conta dos variados modos de conceber e apropriar-se do espaço e dos recursos valorizados, enfim, das territorialidades e processos ecogenéticos territoriais (Raffestin 1986) específicos de povos indígenas particulares. De outro lado, ecoam na idéia dos “círculos constitucionais”, os modelos da geografia política clássica, das áreas e/ou círculos de influência regional, continental e global de um país, que, no Brasil, teve formulações emblemáticas na obra de pensadores militares. Ambos são modelos criados para pensar realidades de sociedades complexas e de grande escala.

Por outro lado, a oposição objetivo-empírico/estimativo-valorativo não deixa de ser, também, uma versão grosseira da distinção mecanicista infra-estrutura/superestrutura. A responsabilidade atribuída, *principalmente*, à avaliação antropológica na caracterização do segundo conjunto de elementos, constitui concepção reducionista da antropologia, como estando apenas interessada no domínio dos valores, dos símbolos e das representações. Desconsidera-se toda a tradição de estudos de morfologia social e de ecologia cultural, que lidam com os aspectos que o Ministro tenderia a classificar no primeiro conjunto. A dissociação mesma do material da observação conspira contra uma das perspectivas mais elementares da reflexão e da pesquisa em Antropologia - a da multi-dimensionalidade dos fatos sociais. Onde inserir áreas de cultivo em que ritos de toda ordem se processam: na parte referente às atividades produtivas ou na relativa à reprodução física e cultural? E se dado rito de caráter eminentemente religioso tiver “efeitos práticos” - para usar os termos de Rappaport (1987) - na regulação das condições de equilíbrio ecológico relativo, na redistribuição de produtos agrícolas, da caça, da pesca, da coleta e manufaturados obtidos por meio de troca, etc.? O que dizer, por exemplo, dos grupos tupis, nos quais, argumentam tupinólogos como Viveiros de Castro (1986), a série cosmológica transborda sobre a série sociológica? Tudo se passa como se o Ministro dispusesse de um critério diametral capaz de distinguir o objetivo do valorativo - o material do imaterial/mental (Godelier 1986) - nas sociedades indígenas, dissociando fenômenos sociais totais em elementos mais ou menos objetivos e dispondo-os nessa organização

concêntrica – constitucional, segundo o Ministro.

A política da Portaria 14 e dos Despachos ministeriais

A engenhosidade da Portaria, contudo, não se encerra na peculiar concepção de Antropologia que veicula. As condições sociais e políticas objetivas em que emerge e sobre as quais pretende influir, ajudam a compreender, tanto outros elementos de sua articulação interna, quanto os efeitos imediatos da aplicação do disposto no Decreto.

A “participação do[s] grupo[s] indígena[s] envolvido[s]” é reduzida e limitada, no art. 2º, a uma mera “manifestação”, cujo conteúdo deverá ser registrado pelo GT, no atendimento das partes do relatório relativas à habitação permanente, atividades produtivas, meio ambiente e reprodução física e cultural. O GT, por sua vez, poderá acolher ou rejeitar, total ou parcialmente, a “manifestação” do grupo, registrando as razões e os fundamentos da sua decisão. É, para dizer o mínimo, desalentador ver a participação indígena no procedimento de identificação subtraída a uma singela “manifestação” e subordinada à ação do GT, e não como integrando necessariamente esta. Em tempos de experiências positivas e exitosas de participação efetiva e qualificada dos índios nas várias etapas do procedimento demarcatório, como sujeitos políticos e partes em convênios de cooperação (cf. Gallois 1999); no momento em que organizações indígenas internacionais reivindicam que na Declaração Internacional dos Direitos dos Povos Indígenas o termo “consulta” seja substituído pelo termo “consentimento”; a Portaria reforça a tendência a uma caracterização eminentemente técnica do trabalho de identificação. Esta caracterização e pretensão tecnicista se expressam tanto no alijamento da participação de quaisquer elementos tendentes a dar à identificação um caráter político - donde a restrição à participação mais ativa dos índios -, quanto na epistemologia antropológica subjacente à portaria, que analisamos acima e que deve presidir a organização da forma final do relatório conclusivo.

Como observa Fausto, além de fragmentar a TI em quatro “situações” / “áreas”, a Portaria “explora de modo capcioso alguns termos” do Art. 231, ao determinar que se demonstrem as razões pelas quais tais “áreas” são imprescindíveis e necessárias. Como mostra o mesmo autor para o exemplo paracanã, os “quesitos apresentam-se como uma armadilha prática e conceitual”, pois tratam-se de fenômenos complexos que dependem de uma infinidade de variáveis – tais como as noções de reprodução física e cultural (Fausto 1998: 7 e ss.). Ao final, se o relatório circunstanciado de identificação e delimitação, “devidamente fundamentado em elementos objetivos”, não “precisar, com clareza e nitidez,” aquelas quatro “situações” ou “elementos caracterizadores”, e não “abrange[r], *necessariamente* (...) [os] dados gerais e específicos organizados” na forma preestabelecida na Portaria (ênfase minha), ele estará fadado a rejeição.

Poder-se-ia argumentar que a Portaria não faz mais que apresentar um roteiro. Porém, ao arrolar todos os tipos de dados e informações que devem ser precisados, “com clareza e nitidez”, de modo necessário e imprescindível, nos

relatórios de identificação - não apenas os relativos aos componentes do conceito constitucional, mas também os referentes à situação de ocupação de fato por não índios (numa extensão das atribuições originais do GT) -, a Portaria coloca o resultado do estudo de identificação numa situação de poder sempre ser contestado. Isso porque em praticamente todos os casos concretos será muito difícil, para não dizer impossível, reunir todas as informações demandadas pela Portaria, em especial as que se referem à situação de ocupação de fato por não índios. Estas terão que ser produzidas e fornecidas por outros órgãos - INCRA, p. ex. -, dos quais a FUNAI dependerá e muitos dos quais, via de regra, não as têm organizadas. Some-se a estas, as relativas às variáveis demográficas, taxas de natalidade e mortalidade, dos povos indígenas. Assim sendo, o GT terá que apresentar o relatório de modo incompleto ou não tão circunstanciado, com lacunas nas informações exigidas como necessárias e imprescindíveis pela Portaria. Ao não ressaltar os casos em que estas não estejam disponíveis, criam-se, assim, as condições necessárias e suficientes para que, decorrido o prazo para a manifestação das “partes interessadas”, produzam-se decisões ministeriais oblíquas, segundo os interesses, pressões e conveniências políticas do momento. O Ministro de Estado da Justiça sempre terá à sua disposição algum grau de inadequação à Portaria como pretexto para desqualificar relatórios de identificação, fraturando, reduzindo ou protelando as decisões *ad nauseum*, baixando os relatórios em diligência - que é um modo de oportunizar que situações de fato conflitivas se desenvolvam ao nível local.

Essa estratégia evidencia-se nos despachos de 25 de março e 7 de abril de 1997, relativos às áreas indígenas Évare I (ticuna, AM; n^o 14), Seruini-Marienê (apurinã, AM; n^o 16), Apyterewa (paracanã, PA; n^o 17), Baú (caiapó, PA; n^o 18) e Kampa e Isolados do Rio Envira (campa, AC; n^o 19), que haviam sido baixadas para diligências adicionais pela FUNAI. Se tomarmos os quatro últimos em conjunto, identificaremos alguns elementos comuns.

O primeiro deles é o acatamento dos relatórios de identificação e a rejeição das contestações oferecidas, julgadas todas como improcedentes - assim como no despacho n^o 80/96 referente à AI Raposa/Serra do Sol. Em alguns casos mesmo, menciona-se explicitamente a correspondência e/ou o preenchimento, em sua totalidade, dos requisitos e postulados constitucionais pelas propostas delimitatórias - laudos e relatórios -, como ocorre nos Despachos n^{os} 16, 17 e 19, assim como o de n^o 80/96. Era de se esperar, portanto, que os Despachos declarassem a totalidade das respectivas propostas delimitatórias como “terras tradicionalmente ocupadas” pelos respectivos povos indígenas, tornando nulos, extintos e sem efeitos jurídicos os atos que tivessem por objeto a ocupação, o domínio e a posse das mesmas.

Não é, contudo, o que ocorre e este é o segundo ponto digno de nota. Com relação as áreas Apyterewa e Baú, o Ministro *determina* o “refazimento” - termos dos despachos - das linhas divisórias, implicando em redução das respectivas áreas. No caso de Seruini-Marienê, ele *determina* “as providências cabíveis e necessárias para assegurar o devido ressarcimento à contestante Agropastoril Novo Horizonte S.A. por seus direitos sobre fração da área”. O

Ministro alega, para o caso das TIs Apyterewa e Baú, como já o havia feito para a TI Raposa/Serra do Sol, que

a conformidade da proposta demarcatória da FUNAI com o paradigma constitucional não está a impedir, entretanto, alguns pequenos *ajustes ditados pelo interesse público* em preservar núcleos populacionais não indígenas, já consolidados, ou em resguardar situações jurídicas estabelecidas pelo próprio Poder Público Federal [termos dos Despachos n^{os} 80/96, 17/97 e 18/97; ênfase minha]

Fausto se pergunta, para o caso da TI Apyterewa, qual a concepção de “interesse público” a ditar uma decisão que reconhece a uma grande madeireira - Exportadora Perachi – direitos à terra que invadiu, espoliou e devastou, tendo um vasto retrospecto de ilegalidades, infrações e crimes ambientais cometidos. Ele mesmo responde: “trata-se de ato violento de expropriação legitimado por um discurso jurídico e pela autoridade de quadros estatais” (Fausto 1997: 10).

O que há de grave nessas situações, portanto, do ponto de vista jurídico, é a predisposição do Ministro em reconhecer e validar títulos de propriedade, preservando áreas tituladas incidentes em TIs que ele mesmo reconhece nos despachos como preenchendo os requisitos constitucionais de “ocupação tradicional”. Em dois casos, o faz pela via da desafetação, reduzindo as áreas propostas; em outro pela via da indenização, preservando a integridade da proposta original. É importante destacar que, neste caso, a TI Seruini-Mariênê, consta da lista de áreas para demarcação do PPTAL. O efeito da redução de uma TI cuja demarcação é apoiada por programa de cooperação internacional deve ter pesado na decisão do Ministro quanto a esta situação.

O Ministro, assim procedendo, desrespeita a Portaria de sua própria lavra, determinando o refazimento puro e simples das linhas divisórias, sem que nenhum antropólogo tenha subscrito essas propostas. Supõe-se, então, que ou bem o Ministro é o maior etnólogo brasileiro vivo - e onisciente -, ou bem subverteu e se apropriou do papel e da expressa competência do antropólogo no procedimento de identificação, ao optar por referências de limites sem respaldo científico - ou melhor, para usar seus próprios termos, sem as devidas “verificação empírica” e “avaliação fundada em dados antropológicos”. O despacho referente à TI Évare I, o que tem de sucinto, tem de eloquente a esse respeito. Nele, o Ministro acata o despacho do Presidente da FUNAI, pela criação de um GT de identificação para identificar uma área cocama na região, “desde que as áreas separadamente destinadas aos índios Kokama e aos índios Tikuna não excedam a área que já lhes foi reconhecida, em conjunto”. A TI Évare I não foi reconhecida para cocamas e ticunas em conjunto. Ademais, mesmo admitindo-se que as reivindicações territoriais cocamas e ticunas conjugadas não viessem a exceder a superfície hoje reconhecida à TI Évare I, como poderia isso ser determinado previamente, sem as devidas “verificação empírica” e “avaliação fundada em dados antropológicos”?

Do ponto de vista político, o que temos é o ressurgimento da “lógica do biombo”, que prevaleceu em outros quadros normativos e administrativos e que gostaríamos de ver para sempre abolida. O papel que uma vez desempenhou o extinto Grupo de Trabalho Interministerial - o “grupão” - instituído pelo Decreto n^o 88.118/83 e remodelado pelo Decreto 94.945/87, hoje é desempenhado por apenas uma pessoa, o Ministro de Estado da Justiça. As práticas mesmas são similares às do “grupão”. Assim como este, nos idos de 1988, tinha o hábito de fazer inspeções relâmpagos *in loco* para desautorizar relatórios de identificação de TIs - com a conivência explícita do então Presidente da FUNAI, que presidia o grupo - o Ministro e seus acólitos visitaram a TI Raposa/Serra do Sol por dois dias, para chegar à conclusão que chegaram no despacho correspondente. Nas suas mãos está hoje a possibilidade de decidir o

destino do procedimento de demarcação de uma TI, conforme as interesses, pressões e conveniências políticas do momento, tendo como “biombo” a pretensão etnográfica totalitária[5] da Portaria e a suposta preocupação com o “interesse público” - definido de modo excludente. Nesse sentido, é importante perceber que à ênfase mais acentuada na dimensão supostamente técnica da identificação, corresponde a ampliação do “biombo” dissimulador da negociação política.

Já existe, assim, o instrumental e a jurisprudência para que negociações e acordos políticos sejam lavrados em decisões e procedimentos administrativos. Some-se a isso, a concentração de poder decisório em um único ponto nodal do procedimento administrativo de demarcação. Assim, os povos indígenas que, de acordo com o atual regime normativo, ainda não tiveram suas terras delimitadas, dependerão - mais do que da qualidade técnica do relatório e da proposta - da integridade de caráter do Ministro que estiver ocupando a pasta[6].

Considerações finais

Procurei analisar aqui o significado histórico e o estado presente da consolidação de certa interpretação do dispositivo constitucional sobre as “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”, expressa no quadro normativo constituído ao tempo da era “Jobim” (Ricardo e Santilli 1997), bem como as repercussões do conjunto Decreto-Portaria-Despachos para o procedimento de identificação de TIs e a participação dos antropólogos neste[7]. Busquei destacar que a ênfase acentuada na dimensão técnica do estudo de identificação caminha *pari passu* à transferência e concentração de poder nas mãos do Ministro da Justiça – e, portanto, do Governo -, ampliando assim as possibilidades deste negociar politicamente as demandas de grupos de interesses não indígenas, ao longo do procedimento administrativo de demarcação[8].

Os Ministro, especialista em direito constitucional, encontrando uma situação de ambivalência e indefinição, conseguiu impor a sua tese e a sua epistemologia, fundadas em percepções e princípios ético-políticos distintos daqueles que julgávamos presidir as definições constitucionais.

Da perspectiva da Antropologia, é curioso notar que no momento em que a concepção cristalográfica de cultura tem sido objeto das maiores objeções teóricas e epistemológicas de que sem notícia na Antropologia e nas Ciências Sociais, vemo-la surgir subrepticamente no entendimento do Ministro sobre o dispositivo constitucional. A dissociação do material da observação etnográfica em dois conjuntos de elementos, com grau de objetividade variável e projetados geograficamente em círculos concêntricos, vira jurisprudência e configura-se em critério. Convivemos, assim, com a cristalização de uma epistemologia muito particular e que pretende ter caráter normativo. A *expertise* antropológica, por sua vez, é acantonada, na epistemologia normativa jobiniana, à consideração dos elementos imateriais, estimativos e

valorativos.

Generalizado e aplicado as distintas situações de reconhecimento de TIs, o modelo constitui poderoso instrumento disciplinador da diversidade cultural nativa contemporânea no Brasil, parte e parcela da sociogênese e da ecogênese territorial (Raffestin 1986) dos povos indígenas contemporâneos. Embora, como observa Fausto, parte do problema seja inerente “à forma pela qual o Estado define as fronteiras daquelas sociedades que foram englobadas no processo de expansão colonial e posterior construção do Estado Nacional” (Fausto 1998: 9), as formas de exercício dos aparelhos de poder estatizados que respondem, em parte, pela configuração contemporânea dos povos e terras indígenas merecem ser analisadas em sua especificidade. Donde a importância de se estudar a operação de dispositivos administrativos historicamente específicos que se superimpõem aos povos indígenas, os unificam, sobrecodificam e englobam.

Os estudos e relatórios de identificação parecem se encaixar naquilo que Bruce Albert (1995) chama de “etnografia didática”, isto é, a dimensão da produção antropológica orientada pela nossa “implicação” em processos políticos - relatórios, laudos, assessorias, formação de opinião, etc. Dimensão aparentemente pouco nobre do ponto de vista acadêmico *tout court*, mas de graves e sérias repercussões no ordenamento e na crítica de uma importante dimensão da nossa vida social: as relações que logramos estabelecer com “outros”. Consumida nos bastidores e corredores do poder público e das ONGs, essa produção precisa ser consumida, avaliada e refletida nas salas de aula dos programas de pós-graduação. Que representações dos povos indígenas são construídas aí? Quais as concepções de sociedade e cultura subjacentes? Que epistemologia alternativa podemos oferecer? O que podemos apre(e)nder daí para a formação de novas gerações de antropólogos?

Este breve exercício quis, tão somente, despertar nosso interesse em levar à frente esse debate. Se a Antropologia como crítica cultural das objetificações reducionistas tiver algum sentido, esse é um campo fértil para o seu exercício. Mais uma vez, revela-se aqui a importância de se conhecer tanto povos indígenas específicos quanto as dinâmicas e mecanismos político-administrativos historicamente específicos atualizados pelo Estado em busca de disciplinar a diversidade e a diferença. A formação de novas gerações de antropólogos deve levar a sério esse desafio.

Bibliografia

- ALBERT, Bruce. 1995. “Anthropologie appliquée ou ‘anthropologie impliquée’? Ethnographie, minorités et développement”. Em Jean-François Baré (org.), *Les Applications de l’Anthropologie: Un essai de réflexion collective depuis la France*. Paris: Karthala. pp. 87-118.
- BURGESS, Ernest W. 1970. “O Crescimento da Cidade: introdução a um projeto de pesquisa”. Em Donald Pierson (org.), *Estudos de Ecologia Humana*. Tomo I. São Paulo: Martins (Biblioteca de Ciências

Sociais, v. 6). pp. 353-368.

- FAUSTO, Carlos. 1997. Modernização e Clientelismo: o caso das terras indígenas. *Boletim de ABA*, 28: 9-10.
- _____. 1998. "Território e Contraditório: antropólogos, índios e poderes de estado". Comunicação apresentada no Seminário *Indigenismo: fim de século*, no Departamento de Antropologia de UnB, em 22 de maio de 1998. Mimeo.
- GALLOIS, Dominique. 1999. "Participação Indígena: a experiência da demarcação Waiãpi". Em Carola Kasburg e Márcia Maria Gramkow (orgs.), *Demarcando Terras Indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília: FUNAI; PPTAL, GTZ. pp.139-153.
- GODELIER, Maurice. 1986. *The Mental and the Material*. Londres: Verso.
- GONÇALVES, Wagner. 1994. "Terras de Ocupação Tradicional: aspectos práticos da perícia antropológica". Em Orlando Sampaio Silva et alii (orgs.), *A Perícia Antropológica em Processos Judiciais*. Florianópolis: EdUFSC. pp. 79-87.
- KASBURG Carola e Márcia Maria Gramkow (orgs.). 1999. *Demarcando Terras Indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília: FUNAI; PPTAL, GTZ.
- LEITE, Jurandyr Carvalho Ferrari. 1999. "A identificação de terras indígenas". Em Carola Kasburg e Márcia Maria Gramkow (orgs.), *Demarcando Terras Indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília: FUNAI; PPTAL, GTZ. pp. 99-123.
- LIMA, Antônio Carlos de Souza. 1995. *Um Grande Cerco de Paz: poder tutelar, indianidade e formação do estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- _____. 1998. "A 'identificação' como categoria histórica"; "Os relatórios antropológicos de identificação de terras indígenas da Fundação Nacional do Índio: notas sobre o estudo da relação entre Antropologia e Indigenismo no Brasil, 1968-1985". Em João Pacheco de Oliveira (org.), *Indigenismo e Territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra Capa. pp. 171-268.
- OLIVEIRA, João Pacheco. 1985. "Contexto e Horizonte Ideológico: reflexões sobre o Estatuto do Índio". Em Sílvio Coelho dos Santos et alii (orgs.), *Sociedades Indígenas e o Direito: uma questão de direitos humanos*. Florianópolis: EdUFSC; CNPq. pp. 17-30.
- RAFFESTIN, Claude. 1986. "Ecogénèse Territoriale et Territorialité". Em F. Auriac e K. Brunet (org.), *Espace, Jeux et Enjeux*. Sl.: Fondation Diderot/Fayard. pp. 173-185
- RAPPAPORT, Roy A. 1987. *Cerdos para los antepasados: El ritual en la ecología de un pueblo en Nueva Guinea*. Madrid: Siglo XXI.
- RICARDO, Fanny P. e Márcio Santilli (orgs.). 1997. Terras Indígenas no Brasil: um balanço da era Jobim. *Documentos do ISA*, n^o 3. São Paulo: ISA.
- VALADÃO, Virgínia. 1994. "Perícias Judiciais e Relatórios de Identificação". Em Orlando Sampaio Silva et alii (orgs.), *A Perícia Antropológica em Processos Judiciais*. Florianópolis: EdUFSC. pp. 36-41.
- VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo Batalha. 1986. *Araweté: os deuses canibais*. Rio de Janeiro: Zahar.

[1] Versão original deste texto foi escrita, a pedido, para uma publicação do Instituto Socioambiental (Ricardo e Santilli 1997). Recusada, apresentei-a no Seminário *Identificação Antropológica e Identificação pela FUNAI de Terras Indígenas*, promovido pela Secretaria Técnica do Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP/G7), de 23 a 25 de julho de 1997, no Hotel Kubitschek Plaza, em Brasília. Aquela primeira versão beneficiou-se da leitura e comentários de Márcio Santilli, Marina Kahn e Mônica Pechincha, aos quais agradeço, mas que não têm qualquer responsabilidade sobre as imperfeições e imprecisões aqui contidas. Além disso, a

presente versão, que pretendo definitiva da minha perspectiva analítica sobre o quadro normativo em vigor sobre a identificação de terras indígenas, incorpora contribuições posteriores à análise da matéria, algumas das quais beneficiaram-se da referência àquela versão original – tais como os trabalhos de Fausto (1998) e Leite (1999). Destacam-se entre essas contribuições as versões revistas de dois seminários e importantes textos de Lima (1998) e a coletânea organizada por Kasburg e Gramkow (1999).

[2] A grafia de nomes indígenas segue a aqui as orientações de Julio Cezar Melatti e as críticas deste à CGNT (Convenção Para a Grafia de Nomes Tribais, estabelecida pela ABA, no Rio de Janeiro, em 1953). Cf. Melatti, Julio Cezar, “Como Escrever Palavras Indígenas?”, *Revista de Atualidade Indígena* (Brasília: FUNAI), ano 3, n. 16, pp. 9-15, 1979; e “Nomes de Tribos”, *Ciência Hoje* (Seção “Cartas dos Leitores”), v. 10, n. 56, pp. 2-3, 1989.

[3] Note-se que o Decreto nº 22/91, que então regulamentava o procedimento de demarcação das TIs, também foi recebido com acerbas críticas ao tempo da sua edição no Governo Collor.

[4] Não só o texto constitucional não faz menção nenhuma a círculos, desautorizando o seu uso no argumento jurisprudencial, como nós poderíamos perguntar: porque não outras figuras geométricas?

[5] No sentido etimológico do termo, de querer abarcar a totalidade da situação.

[6] Fausto refere-se a todo esse processo como “modernização clientelista”, por meio da qual a “tese sobre a necessidade de universalizar as regras constitucionais, das quais as TIs teriam sido incorretamente excluídas, converteu-se na prática em mais um instrumento clientelista”. É assim que se dissimula sob um verniz iluminista “uma transferência de poder, que permite ao Ministro da Justiça e [portanto] ao Governo como um todo, atender às demandas de grupos políticos e interesses privados locais” – tal como ocorreu no caso da TI Apyterewa-Parakanã (Fausto 1997: 9).

[7] Uma avaliação das repercussões imediatas do Decreto sobre a situação de reconhecimento jurídico-administrativo das TIs que, à época, não haviam sido objeto de portaria declaratória de delimitação ou qualquer providência administrativa é encontrada em Ricardo e Santilli 1997.

[8] Importa notar que, não obstante o Decreto ter aberto a possibilidade de partes interessadas questionarem o procedimento administrativo enquanto este ainda está em andamento, a via judicial permanece aberta. Assim, mesmo decisões ministeriais que rejeitem as contestações oferecidas podem ser objeto de questionamento judicial, aumentando o *imbroglio*, protelando as decisões e contribuindo para aumentar