Acervo ISA

2 - Produto -

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
data 15/06/99
cod FIDØØ115

Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal

FUNAI/PPTAL/GTZ

Seminário

"Terras Indígenas: Identificação antropológica e identificação pela FUNAI"

Brasília 23-25 de julho de 1997

- Relatório -

Jurandyr Carvalho Ferrari Leite

Consultor/Coordenador do Seminário

Rio de Janeiro, 30/09/97

Acervo ISA

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 1

A. GERAIS 2

1. DA IDENTIFICAÇÃO 2
Características e objetivos 2
Estudos necessários e abrangência 3

2. JURÍDICO E ANTROPOLÓGICO 8
Adequação 8
Portaria 14 10

3. RELATÓRIO 14
Características e importância 14

4. ESTUDOS ANTROPOLÓGICOS E COMPLEMENTARES 15
Estudos antropológicos 15
Levantamento fundiário e cartorial 16
"Estudo" Cartográfico 17
Levantamento Ambiental 17

5. PARTICIPAÇÃO DOS ÍNDIOS 18
O que é e como viabilizar 18

6. IDENTIFICAÇÃO E RE-IDENTIFICAÇÃO 19

C. CONDIÇÕES TÉCNICAS PARA A IDENTIFICAÇÃO 20

1. DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO 20
Organização, guarda e acesso 20

2. ESTUDOS PRÉ-CAMPO 21

3. A TRABALHO DE CAMPO DO ANTROPÓLOGO PRÉVIO AOS DEMAIS 21

4. CAPACITAÇÃO 25

D. CONDIÇÕES PRÁTICAS E ESTRUTURAIS 26

1. CONDIÇÕES GERAIS 26
ADRs, verbas, quadros 26
Escolha dos membros do GT 27
Coordenação do GT 27

E. AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO 28

ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO 28

RESUMO - O QUE É E COMO PREPARAR 28

F. PÓS-GT 29

G. CONCLUSÃO 29

ALGUMAS QUESTÕES SOBRE A PREPARAÇÃO DO "ROTEIRO OU MANUAL" 29

Acervo ISA

INTRODUÇÃO

Este relatório foi elaborado a partir das discussões e propostas surgidas durante o seminário *"Terras Indígenas: Identificação antropológica e identificação pela FUNAI"* realizado de 23 a 25 de julho de 1997 em Brasília, como parte do trabalho de preparação de um "manual" de identificação de terras indígenas, trabalho este que está sendo financiado pelo PPTAL/GTZ.

Não foi intenção reproduzir a seqüência das intervenções dos participantes descrevendo-a uma a uma. Em lugar disso procurei agregar as idéias e propostas surgidas, buscando uma sistematização que indicasse as tendências e preocupações mais correntes.[1] Este procedimento, obviamente, retira de muitas falas sua coerência interna e lógica de argumentação, que são também expressão da inserção de quem fala neste campo de atuação. Não é tarefa fácil reconstruir as posições expressas no seminário, sobretudo porque procuramos garantir que todos os participantes – mais de trinta técnicos de instituições distintas –, expressassem seus pontos de vista, críticas e sugestões, incentivando assim o intercâmbio entre os diferentes setores, formações e posições institucionais. Com isto o tempo de intervenção foi reduzido, o que certamente prejudicou o detalhamento de algumas idéias por parte dos participantes.

Para a preparação deste texto ouvi as gravações do seminário e procurei listar todas as considerações e sugestões surgidas. Ao apresentá-las neste relatório preferi, no entanto, que as questões surgidas de modo dispersos e desiguais (com linhas de raciocínio baseadas em textos pré-elaborados, experiências diversas ou no simples debate), estivessem ordenadas e agrupadas em tópicos e desse ao leitor a possibilidade de uma leitura menos fragmentada e orientada para o objetivo principal deste trabalho, que é de servir à preparação de um texto-roteiro que oriente e informe o antropólogo e coordenador do grupo técnico dos objetivos e procedimentos do trabalho de identificação. Isto direcionou o texto e mesmo a inclusão de alguns tópicos, que não surgiram expressamente durante o seminário, mas foram elaborados após reler todos os depoimentos e intervenções. Também não deixei de fazer comentários ou de incluir idéias que estavam implícitas na intervenção oral

---

[1] É nossa pretensão que fique a disposição dos interessados a cópia da transcrição dos debates, mas o pouco tempo e a qualidade da gravação ainda não permitiu um bom trabalho e mesmo a identificação de algumas falas.

Acervo ISA

Por estarem permeados que avaliações mais amplas, por modos de conceber a terra indígena, os índios, o indigenismo, etc. e até de posições políticas, os tópicos apresentados poderiam ser ampliados e amplamente discutidos. De qualquer modo, é nosso objetivo que este relatório chegue aos participantes e não participantes. Algumas pessoas prepararam textos para a apresentação no seminário. Gostaria de anexar os comentários e críticas e novas reflexões que a leitura deste relatório possa suscitar, bem como a correção de informações que se fizerem necessárias. Este será sem dúvida o melhor modo de caminharmos na direção de uma *"discussão seqüenciada"*, que possa gerar novas idéias e atitudes.

A. GERAIS

1. Da identificação

Características e objetivos

O trabalho de identificação de uma terra indígena tem uma finalidade constitucional: a de caracterizar e definir uma área como *"terra tradicionalmente ocupada"* conforme estabelecido no art.231 (caput e §1°) da Constituição Federal de 1988. É competência da União *"demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens"*. A ela cabe, portanto, a iniciativa de declarar uma terra como "tradicionalmente ocupada" pelos índios, reconhecendo publicamente o seu direito à posse permanente.

A *identificação* tem o papel de caracterizar e fundamentar – através de estudos técnicos elaborados por profissionais com competência para tal –, uma determinada terra como *"terra tradicionalmente ocupada"* pelos índios, conforme definido na Constituição Federal de 1988, visando declarar publicamente o direito dos índios a posse destas terras de propriedade da União e excluindo automaticamente deste direito todos os terceiros. É, portanto, nesta fase que se produz a principal peça jurídica para a justificativa e fundamentação de uma terra como *indígena,* tanto para o convencimento da autoridade administrativa, como no caso de questionamento desta terra em juízo.

A declaração de que uma terra é tradicionalmente ocupada pelos índios através de decreto federal é o reconhecimento formal do direito originários dos índios sobre determinada área do território brasileiro, caracterizada como "terra tradicionalmente

Acervo ISA

ocupada". Esta caracterização, feita pelo executivo e por sua iniciativa, pode ser (e tem sido) questionada dentro do próprio processo (Decreto 1775/96, art.2 § 8) ou em juízo, daí a necessidade de que trabalho de identificação e seus resultados seja convincente e sustentável na arena jurídica. No intuito de cumprir o preceito constitucional de proteção aos índios, uma área pode ser destinada aos índios ainda que não seja "terra tradicionalmente ocupada", isto é, ainda que não haja um vínculo entre um grupo indígena e a terra conforme a caracterização constitucional. Neste caso não se trataria de um processo de *declaração* de direito mas o da desapropriação.

Embora estas premissas tenham tido aparente concordância entre os participantes do seminário, algumas intervenções procuraram dar ao processo de regularização e, em especial, à identificação uma outra dimensão: a proposta[2] oriunda da identificação é fruto de uma "construção", já que este é fundamentalmente um processo social e político. Isto significa que o grupo técnico não irá identificar um objeto natural e acabado, mas "construir" uma proposta surgida de uma série de fatores e pressões locais e setoriais, e de um diálogo entre os diversos atores envolvidos. A identificação é vista também como um momento de negociação e, até, de "gestão de conflitos", uma vez que vários interesses estão aí colocados numa situação privilegiada. A identificação é histórica e datada, o antropólogo fala de um grupo social, que como tal se modifica e gera novas demandas.

Estudos necessários e abrangência

A definição de "terra tradicionalmente ocupada" contida no §1° do artigo 231 da Constituição Federal, é feita pelo que tem sido chamado de *quatro situações*:

> [a] *as ocupadas em caráter permanente,*
> [b] *as utilizadas para suas atividades produtivas,*
> [c] *as imprescindíveis a preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e*
> [d] *as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.*

---

[2] O uso do termo "proposta" foi em si um objeto de polêmica, especialmente quando este se contrapõe à objetividade necessária a uma peça técnica, como é o relatório de identificação, que deveria caracterizar objetivamente a terra tradicionalmente ocupada e daí fazer surgir uma proposta de limites.

Acervo ISA

A leitura que se fez após a promulgação da constituição foi a de que isto consagrava a necessidade de que as identificações de tais terras fossem feitas por antropólogo qualificado, uma vez que estas deveriam ser lidas conforme *"seus usos, costumes e tradições"*. Embora não tenha havido questionamentos mais sistemáticos sobre a ascendência do antropólogo para realizar este trabalho, há preocupações e dúvidas evidente do que seriam os "estudos antropológicos" definidos no Decreto 1775/96. Estas preocupações estão espelhadas em várias propostas para "melhorar" o relatório antropológico e mesmo a identificação como um todo.[3] As sugestões vão desde ampliar o número de profissionais, passando por ampliar o espectro de informações a coletar, até o mais simples que é dar melhores condições para a realização do trabalho antropológico. Ocorre que muitas propostas e questões levantadas modificam em muito o que seria o trabalho de identificação, a composição do grupo técnico, os resultados esperados etc. Isto significa que o próprio "roteiro" de identificação seria outro. Cito algumas questões surgidas que alteram o perfil do trabalho do grupo técnico e a características dos estudos "antropológicos".

- Há um argumento de que a CF teria incluído a necessidade de "estudos ambientais" ao falar em terras "imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais...", e isto tem sido adotado na FUNAI, especialmente na área abrangida pelo PPTAL. Este não é um ponto que haja concordância.

- A Portaria 14/96 e os despachos do ministro, indicam uma objetividade decrescente do primeiro ao quarto item, sendo o último mais "antropológico", isto é o menos objetivo.

- Houveram propostas que ampliavam o alcance do GT para "aproveitar a ida para outros fins", como a necessidade de projetos de saúde, educação etc.; de gestão ambiental, papel que para alguns seria do técnico ambiental, e dados para

---

[3] Esta preocupação em "melhorar" os relatórios inspirou o próprio seminário e parece também ter inspirado o ministro na Portaria 14/96, e até a tentativa deste em criar uma "antropologia" para o artigo constitucional. É importante que esteja permanentemente colocado o que seria um "bom relatório" e o que se quer "melhorar", uma vez que estas avaliações partem de idéias distintas do que deveria ser um relatório e o trabalho de identificação. Trata-se portanto não necessáriamente de uma avaliação técnica ou de uma avaliação sobre a adequação do discurso antropológico à necessidade jurídica da identificação, mas de um objeto da disputa política. Daí vale perguntar, até para chegarmos ao concenso sobre objetivo primeiro desta peça processual, porque o relatório é bom, é para para quem e para que propósito.

Acervo ISA

subsidiar a ação futura da FUNAI na área. E neste sentido foi levantado que há uma certa "pressão" dos financiadores para que estudos visando outras etapas sejam incorporadas à identificação, de forma a ganhar tempo.

- Levantamento fundiário que vá além do levantamento de benfeitorias, mas que caracterize a população de modo permitir o julgamento de boa ou má-fé e que (através do técnico do Incra) seja apresentado proposta de reassentamento da população.

Propostas como estas apareceram em vários momentos do seminário, também na forma de observações pontuais do tipo "deveria ser incluído no roteiro a preocupação com os rios navegáveis, com as estradas...". Seria preciso discutir em que isto modificaria a fase de identificação, suas dinâmica e objetivos.

Parece-me fundamental que o objetivo básico e primordial da identificação de uma terra indígena deve estar claro e explícito e, só então, a partir deste, é que deveríamos avaliar a necessidade de inclusão de novos estudos ou de detalhamento de tópicos. Ou dito de outro modo: o que seria comum a todas as identificações devendo ser preocupação em todos os levantamentos e o que poderia e deveria ser ampliado ou investigado com maior atenção em situações específicas. Isto me parece particularmente importante de ser exercitado, especialmente devido às condições de trabalho levantadas durante o próprio seminário: pouco tempo de trabalho de campo, dificuldades administrativas, pouca experiência, falta de apoio etc. Mas também devido as diferenças de situações que o grupo técnico vai encontrar.

O objetivo fundamental da identificação é de estabelecer o vínculo de um determinado grupo indígena com uma porção do território nacional, o que deve ser construído a partir de um trabalho técnico e científico e através de dados objetivos. Tal *vínculo* deve ser buscado na própria organização social do grupo, seus "usos costumes e tradições", argumentando-o conforme os termos constitucionais. Será destes argumentos que será *produzida* uma proposta de limites para a terra com o devido embasamento técnico. Deste modo a identificação da terra indígena não é um trabalho geral sobre o grupo indígena, mas a busca de elementos que dê subsídios a argumentar uma proposta de limites.

Acervo ISA

Muito freqüentemente há problemas de ocupantes não índios dentro dos limites identificados como "terra tradicionalmente ocupada", ou os índio já não ocupam esta terra por terem sido impedidos de continuar a ocupá-la tradicionalmente, ou mesmo o Estado brasileiro limitou o grupo indígena em uma pequena faixa de terra, insuficiente para a sua reprodução, etc. Isto obriga a busca de soluções para uma determinada situação que o grupo se encontra, solução que tem que ser argumentada tecnicamente em termos de "direitos à terra tradicionalmente ocupada" do qual o índio foi privado de ocupação por atos que não fazem direito. É precisamente nestes contextos em que a terra indígena está presentemente ocupada por não-índios que fica mais evidente o caráter político e de negociação da identificação, cuja solução, não está apenas no conhecimento que o antropólogo tem da realidade indígena, ainda que ele seja gabaritado para tal e que os dados provenientes de seus estudos seja os necessários para fundamentar o direito indígena.

Poderíamos dizer que a identificação é composta de duas partes. Uma a do *estudo antropológico*, que deve ser objetivo e claro no sentido de qualificar através de levantamentos de campo e dados documentais os vínculos de um determinado grupo indígena estabelece com uma terra, apresentando-o conforme estabelecidos na Constituição (este *vínculos sociais* podem ser econômicos, políticos, culturais, religiosos, culturais...). De outro lado é preciso que se produza uma proposta de limites. Esta *proposta de limites* envolve uma série de outras questões, especialmente devido aos interesses colocados sobre a área proposta, que podem ser uma ocupação efetiva (posseiros, grileiros, fazendeiros, projeto de colonização, garimpeiros etc.) ou apenas o interesse sobre o espaço que projeta neste determinado tipo de ação, ocupação ou simplesmente domínio (como tem sido a ação de diversos governos estaduais e municipais e mesmo órgãos públicos federais), geralmente, desde último advém o discurso de "muita terra para poucos índios". É no enfrentamento com estes interesses que as identificações têm sido questionada.

Tais enfrentamentos (em juízo, na pressão clientelista ou localmente) podem ocorrer durante os trabalhos de identificação ou posteriormente. Se durante a identificação tais ocupações ou interesses são detectáveis, é necessário que os estudos técnicos dê especial atenção aquelas porções da terra onde estes interesses estão colocados, agregando o maior número de dados possíveis para fortalecer o argumento de que aquela porção de terra faz parte da terra ocupada tradicionalmente. Do mesmo modo

Acervo ISA

deve ser feita uma caracterização da ocupação não-indígena (ampliando-se a idéia que se tem hoje de levantamento fundiário).

Ocorre, no entanto, que muitos destes interesses tem surgido ou aparecido explicitamente após a identificação.[4] E em juízo corre-se sempre o risco de que sejam aproveitadas que as "brechas" deixadas pelos relatórios de identificação, que muitas vezes foram realizados observando princípios, sistemáticas e contextos políticos distintos. Embora não seja possível evitar estas contestações definitivamente, deve-se procurar evitá-las de modo que *toda* a extensão proposta deve estar embasada no estudo antropológico, conforme os preceitos constitucionais, independente de ter ou não problemas durante a identificação.[5]

Estas duas partes[6] que compõem a identificação não são portanto separadas. O estudo etnográfico tem um papel de caracterizar a terra tradicionalmente ocupada e *justificar os limites propostos.* Embora o *estudo antropológico* muitas vezes tenha que descrever aspectos (aparentemente) não territoriais como forma de justificar uma determinada concepção de ocupação, o fato de ter que justificar os limites propostos obriga a uma forma de apresentação destes dados que as aproxima.

Isto apenas fortalece a idéia de que é preciso ir para campo sabendo que o resultado do trabalho será uma peça utilizada dentro de um processo administrativo de demarcação da terra e também uma peça jurídica, como tal algumas exigências legais e normativas devem ser cumpridas e buscadas neste trabalho, ainda que estes não sejam os elementos primordiais ou mais interessantes para a compreensão daquele grupo social. Estas exigências normativas e legais podem ser questionadas a luz do conhecimento do grupo, podem não ser respondidas, mas nestes casos isto deve ser argumentado tecnicamente no relatório.

---

[4] O prazo dado para manifestação dos interessados em decreto (o contraditório), não impede que tais interesses se manifeste posteriormente.

[5] Como foi sugerido durante o Seminário o relatório deveria conter uma espécie de *"memorial descritivo antropológico"*, no sentido de que todos os limites fossem descritos pelo antropólogo justificando-os. Mais do que os limites as porções de áreas internas a terra, rios, áreas não ocupadas por aldeias ou atividades produtivas diretas, etc. devem constar deste descritivo. Talvez este procedimento ajudasse a "prever" possíveis ações questionando a terra dos índios.

[6] Que são assim consideradas no Decreto 1775/96 e na Portaria 14/96 usando-se identificação para a primeira etapa e "proposta de limites" ou delimitação para o segundo.

Acervo ISA

2. Jurídico e antropológico

Adequação

A questão da adequação do discurso jurídico e antropológico esteve presente desde o primeiro momento no seminário com a desconfiança na capacidade dos antropólogos de preparar os "laudos" exigidos. Esteve presente também como pano de fundo na avaliação dos relatórios antropológicos, na proposta de um acompanhamento jurídico do grupo técnico, nas críticas ao caráter limitador da Portaria 14/96. A aproximação destes dois discursos já foi discutida em outros fóruns e, aparentemente, não valeria a pena voltar a ela se não fosse nosso objeto (a identificação) fundamentado justamente desta interseção entre o jurídico e o antropológico.[7] Limito-me a apresentar três aspectos surgidos no debate.

Em primeiro lugar, as duas áreas trabalham com conceitos e provas distintos, aliás, a própria noção de prova e conceito não são correlatas. Isto cria diferenças – e uma certa tensão – no que é considerado importante para advogados e antropólogos. Não por outra razão, surgiram comentários do tipo, *"os relatórios são ruins porque não cumpriram a Portaria 14"* e outros que diziam que *"cumprir a Portaria 14 é banal, mas isto não argumenta uma terra como tradicionalmente ocupada"*. No mesmo sentido, uma das propostas apresentadas foi de que, para fazer frente às limitações legais e normativas, fosse buscado na antropologia conceitos próximos à terra tradicionalmente ocupada, tais como território ou territorialidade que já tem um acúmulo teórico maior.[8] Outras destacavam a necessidade de uma boa etnografia, deixando a "proposta", que é uma negociação política conduzida necessariamente através do jurídico, para um segundo momento.[9]

---

[7] A avaliação *jurídica* que se faz do processo de identificação e da qualidade dos relatórios, torna esta a questão mais importante no debate atual da identificação. No texto que apresentei afirmei que "a adequação entre as leituras jurídicas do texto constitucional e o conhecimento antropológico" era o desafio do momento. Isto tem motivado várias discussões sobre a qualidade dos trabalhos e, de certo modo, motivou o seminário e a revisão dos "manuais". Esta interpretação do momento atual inspirou partes deste relatório.

[8] Embora esta medida possa preencher uma certa lacuna teórica, o exercício de "adequação" teria necessariamente que ser feito, seja em um artigo teórico que fosse citado na realização dos relatórios, seja em cada relatório específico, dialogando com os termos da lei.

[9] Esta posicão separa claramente as duas etapas da identificação, como tratei no tópico anterior.

Acervo ISA

De qualquer modo a exigência de convencer a autoridade governamental e o juiz com base na fundamentação técnica dos preceitos jurídicos e, assim, aproximar argumentação técnica (antropológica e dos estudos complementares) do discurso do jurídico é uma característica da identificação, para isto usa-se conceitos, etnografia, levantamentos, dados obrigatórios em portaria – que pode até não demonstrar nada quanto a relação do grupo indígena com a terra, mas são obrigatórios. O antropólogo que deveria procurar "traduzir" para nós o índio e seu território, deve considerar também a diferença de discurso entre as áreas de conhecimento e setores de nossa sociedade e procurar "traduzir" seu próprio discurso para os termos do jurídico – tradução que deve ser consciente e explícita. Este é um trabalho embutido no trabalho de identificação. É neste sentido que algumas considerações levantadas sobre o cuidado com o trabalho e a forma do "texto" do relatório mereceria destaque:

- o texto não é o tempo da pesquisa e do levantamento de dados, mas o da adequação destes discursos, então que se tivesse mais tempo para elaboração do texto e um maior cuidado com o discurso,

- que este pudesse ser lido, antes da avaliação da proposta oficialmente, por um advogado destacando problemas de expressões e termos que possam gerar confusões na interpretação ou ausências de informações necessárias,

- que o texto se remeta, como resposta que é, ao texto constitucional procurando concluir usando os termos da lei.

O segundo aspecto surgido em vários momentos, visando esta adequação foi a da preparação de *quesitos* que oriente (e delineie) a ida do antropólogo à campo, aproximando assim o resultado de seu trabalho daquele de interesse do jurista ou autoridade, ou antes, aqueles exigidos na legislação.[10] O caráter desta *lista de quesitos,* que é inspirada no levantamento de pontos e questões pelo juiz, foi no entanto ambígua no seminário. Algumas vezes esta foi confundida com um questionário de levantamento de campo para o antropólogo, genérico ou seja como um manual de campo ou antes um "instrumento de pesquisa". Tomemos o espírito de se pensar nestes "quesitos" como uma tradução em forma de questões ou tópicos do que se considera

---

[10] Podemos dizer que preparar quesitos para orientar o trabalho antropológico é a principal proposta embutida na Portaria 14/96, sobre a qual falaremos mais abaixo

Acervo ISA

indispensável segundo a legislação, com o intuito de objetivar o trabalho do GT. Duas considerações surgidas no seminário, quanto a dificuldade de preparar tais quesitos: a primeira é que está se trabalhando com um universo de 500 terras indígenas em situação social e geográficas muitos distintas e com grupos indígenas bastante distintos entre si, portanto, isto dificulta o detalhamento dos tópicos constitucionais para não negar as especificidades de cada caso. A segunda consideração é de que estes quesitos não sejam elaborados a partir de uma única experiência ou de um modelo, seja ele os seringueiros do Acre, o modelo (urbano) dos círculos concêntricos, ou outro qualquer, que o transformaria em um limitador e daria ao técnico mais trabalho para justificar a razão de não responder cada uma das questões.[11]

O terceiro aspecto é o da polêmica situação da imparcialidade e neutralidade do antropólogo. Há uma confusão entre imparcialidade e a relação de confiança com o grupo social que está pesquisando, necessária ao trabalho do antropólogo. Segundo a avaliação jurídica, o comprometimento com uma das partes envolvidas em um processo judicial pode desqualificar um técnico. A objetividade do trabalho do antropólogo e sua forma de controle dos dados obtidos em pesquisa, está intimamente ligado a um certo tipo de "cumplicidade" com o grupo social estudado. Este é assunto, contudo, não pode e não deve ser vista apenas como um "não-entendimento" da forma de trabalho do antropólogo, uma vez que afirmações parciais e tomadas de posição pode enfraquecer ou desqualificar ,mesmo um trabalho bem fundamentado.

Portaria 14

A Portaria 14/96 foi, sem dúvida, um dos tópicos mais discutidos ou referenciados durante o seminário. Esta Portaria, datada de 9 de janeiro de 1996, um dia após a assinatura do Decreto 1775/96, estabeleceu regras para a elaboração do relatório circunstanciado de identificação e delimitação de terras indígenas. Começo pelas declarações repetidas de que a Portaria 14/96 é "limitadora". Como entender isto, se tomando textualmente a Portaria em seu art.1° temos *"O relatório (...) devidamente fundamentado em elementos objetivos, abrangerá, necessariamente, além de outros elementos considerados relevantes pelo grupo técnico, dados gerais e específicos*

---

[11] Estes quesitos poderiam gerar ainda a difícil relação de ler o grupo indígena a partir da lei, isto é, e uma vez não sendo pertinente as perguntas a um determinado grupo indígena, isto poderia ser lido como uma deficiência do relatório, ou pior um questionamento à própria indianidade do grupo.

Acervo ISA

organizados da seguinte forma(...),"? (GM) Não há, portanto, de forma explícita uma "limitação". Entretanto há o estabelecimento de um mínimo que o relatório deve conter. Embora tenha sido dito que a Portaria é *"indicativa"*, em oposição à *"limitadora"*, não me parece correto: ela é impositiva deste mínimo, quando fala em *"abrangerá, necessariamente"*. Se do ponto de vista do texto não há uma limitação, uma vez que está aberta a possibilidade inclusão de "outros elementos". Em que sentido pode ser entendida esta *limitação*?

Em primeiro lugar, ao separar os tópicos em Partes (I. Dados Gerais, II. Habitação Permanente, III. Atividades Produtivas, IV. Meio Ambiente, V. Reprodução Física e Cultural), a Portaria parece estranha aos olhos de qualquer cientista social, especialmente do antropólogo, dada a multidimensionalidade do fato social. Não sem justificativa houveram afirmações sobre esta multidimensionalidade, sobre a dificuldade de "encaixar" organização social, economia nos moldes da Portaria, pois *"tudo está muito ligado"*, ou ainda, afirmações de que estes tópicos e os dados exigidos em cada um são insuficiente para dar conta do preceito constitucional de "terra tradicionalmente ocupada". Segundo uma das opiniões, a forma como está organizada sugere (ou induz) a tomar uma *"determinada situação a ser identificada como imutável e ideal, cabendo ao antropólogo uma fotografia da realidade presente que é tida como ideal, de modo que garantindo aquilo o processo está liquidado."*. O que se argumenta é que freqüentemente o antropólogo para apresentar uma terra como tradicionalmente ocupada e para justificar uma proposta de limites específica, deve ir além do modelo da Portaria, que é assim "insuficiente". Foi indicado que muitas vezes o antropólogo é levado a pensar num "resgate de coisas perdidas", como no caso de áreas do Nordeste e mesmo partes de terras indígenas ocupadas por não índios, em outras regiões do país.

A descrição de *processos* sociais, como foi dito, é diferente de uma catalogação de termos culturais ou de "marcas no espaço", neste sentido não se pode fazer uma leitura acrítica da Portaria 14/96, se quer levar em conta estes processos sociais e históricos. Esta preocupação como os *processos sociais e históricos* não encontramos na portaria. Como "prever" um território (questão levantada várias vezes e de difícil enquadramento no decreto e Portaria) que possa manter o grupo indígena, sem levar em conta os tais "processos sociais", por uma previsão aleatória, por dados de população? Talvez estas questões, surgidas de intervenções no seminário, possam levar a entender um certo "incômodo" do antropólogo.

Acervo ISA

Trata-se assim de uma forma de pensar o objeto em questão como diferenciado e múltiplo, onde os "desvios" não são exceções.[12] Por ser um objeto social é dinâmico e a forma de apropriação e ocupação do território não pode, por exemplo, estar desligada da forma como o próprio Estado atuou (ou como não atuou) nas áreas, seja com projetos econômicos, seja na delimitação da área, na ação indigenista, etc.. Em vários casos o território, não se depreende de apenas de elementos do próprio grupo (demografia, atividades econômicas, etc.), mas nas relações que este grupo estabeleceu com o Estado e o indigenismo, o que não é levado em conta na portaria.

Além de limitar o conhecimento sobre o grupo e da terra indígena, num arremedo de antropologia, há outra forma de conceber esta "limitação": a de que ela é política e não técnica. Não se pode desconsiderar que a Portaria 14, expressa um certo controle e intervenção sobre o processo de regularização, nem tanto pelo texto em si, mas pela conjuntura que foi realizada e pela leitura que o titular da pasta da Justiça fazia da problemática da terra indígena (expressa nos despachos, com analisou o Prof. Henyo em texto apresentado no seminário e refletida na Portaria, ao tratar cada uma das "situações" como "áreas" distintas). Os princípios que nortearam a Portaria é o mesmo que norteava a leitura daquela autoridade para avaliar os relatórios: é como se dissesse "isto é o que realmente importa, o que é objetivo, e por isto deve ser considerado, o resto pode ser indicado se quiser". É possível descontar esta leitura política da Portaria, resolvendo-a com um simples "ela permite", mas de fato os dados anexados pelo antropólogo e estranhos a sua forma e concepção fechada serão considerados numa avaliação? E é nesta perspectiva que cabe perguntar se os itens colocados são possíveis de serem respondidos para todos os casos, se dão conta de justificar a terra conforme o preceito constitucional (que é maior do que a Portaria e mais difícil de ser revogado), ou seja, se os preceitos constitucionais foram traduzidos na Portaria como uma ponte para as situações concretas das terras indígenas ou ele é de fato um limitador, um impecílio para se justificar a terra tradicionalmente ocupada, uma tradução de uma concepção estática e positivista do ministro.

---

[12] Como se sabe o que se encobre sob o título de *índios* é quase duas centenas de etnias distintas a grande maioria falando línguas próprias e todas distintas quanto a organização social a forma de conceber o território. Devemos acrescentar a isto o fato de que grupos pertencentes a uma mesma etnia podem ter relações distintas com a terra, por situações ecológicas distintas, pelas relações com o Estado e sociedade brasileira, etc. que cria situações sociais e territoriais também distintas. Este é um dos problemas na realização de um roteiro muito fechado.

Acervo ISA

Mas há o outro lado da questão, que abarca o que foi falado sobre os quesitos: é necessário que o relatório antropológico dialogue com o jurídico, isto significa responder e se referenciar aos termos constitucionais, que são os princípios que serão considerados em juízo. E, neste sentido, a Portaria espelha uma discussão que já vem sendo feita no campo jurídico a algum tempo, o que foi destacado no seminário. Este é o caso da leitura do conceito de "terra tradicionalmente ocupada" e a definição de quatro situações que devem ser lidas "em conjunto e sem exclusão", [13] situações apresentadas no §1° do Art.231. Esta é a direção que tem ido a leitura dos juristas e do judiciário. A Portaria procura fazer com que estas *quatro situações* estejam no relatório de forma clara (partes 2-5), agregando uma parte de *Dados Gerais*, uma sobre o levantamento fundiário e outra com a proposta de delimitação (1, 6 e 7). Neste sentido, embora com os problemas apresentados acima, ela espelha uma leitura que tem sido feita do texto constitucional. Neste caso vale retomar a idéia de que o relatório é uma peça técnica para um determinado fim (administrativo e jurídico). Dialogar com estes parâmetros jurídicos, como já afirmei anteriormente, é uma característica da identificação, ainda que muitas vezes seja necessário e prudente criticá-los em termos técnicos dentro mesmo do relatório.[14]

Uma última questão sobre este assunto, que eu mesmo defendi durante o seminário. Não considero uma portaria ministerial o lugar ideal para se definir "quesitos". Isto não quer dizer que não concorde que uma forma de apresentação de relatório seja discutida ou que se prepare "perguntas" que procurem traduzir o texto constitucional e os interesses políticos do momento. Perguntas estas que o antropólogo leve a campo de forma a objetivar seu trabalho e oriente a própria elaboração do relatório. Mas uma portaria tem um caráter normativo que pode levar a uma leitura estática dos processos, e não faltariam exemplos de situações onde se procura superdimencionar aspectos da

---

[13] Ou "nenhuma suficiente sozinha", como dizia Wagner Gonçalves em 1991, antes de propor ele mesmo "quesitos". Tenho dúvidas quanto à este tipo de leitura "nenhuma sufiente sozinha". Se por um lado, este tipo de concepção está de acordo com o caráter inclusivo de "ocupação" embutido na definição terra indígena, não permitindo uma leitura apenas por habitação, ou área necessária a produção; por outro lado, há situações concretas em que a terra "disponível" (o que restou) para os índios, não comporta todas as atividades produtivas do grupo naquele momento (caso de índios que trabalham em atividades fora da área). "Nenhuma suficiente sozinha" pode dar margem a leitura de que só é "terra tradicionalmente ocupada" no caso das quatro situações serem identificadas, o que não ocorre sem problemas.

[14] Nunca é demais lembrar que aleitura dos textos jurídicos também são históricas e há nelas muitas divergências. Portanto não é uma leitura imutável e acabada. Isto é particularmente importante de ser considerado neste momento, em que apenas começamos a esboçar leituras sobre o capítulo constitucional.

Acervo ISA

realidade indígena para cumprir exigências. Caberia em portaria (da FUNAI) estipular que o relatório seja lido por outros técnicos e advogados do órgão ou contratado para este fim e discutido com o coordenador do GT, no sentido de observar sua adequação ou de procurar adequá-lo em tamanho e forma exigidos no processo. Caberia aprovar um manual/roteiro que "orientasse" o trabalho de campo e a apresentação do relatório. Mas, dada a multiplicidade de situações concretas e até de conhecimento mais ampliado sobre o assunto, uma portaria pode criar num ambiente administrativo uma normatização mais rígida do que de fato é. Fica a questão.

3. Relatório

Características e importância

Vários aspectos levantados anteriormente são bastante suficientes para pensar o relatório, valeria, no entanto, destacar alguns pontos específicos, ainda que me repetindo.

O relatório resultante do GT de identificação é uma peça técnica, com finalidade constitucional, base para o ato declaratório da terra como "terra de ocupação indígena". Como peça de um processo administrativo ele passa a ser impessoal e vale o que está escrito, portanto ele é para o processo maior do que as intenções, o bom trabalho de campo, etc. A partir dele será pautado o processo e vários questionamentos posteriores. Do ponto de vista jurídico e como peça técnica o relatório deve pautar-se pela objetividade e ter como objetivo caracterizar e fundamentar através de dados a terra (e a proposta de limites) como "terra tradicionalmente ocupada". E aí os "elementos objetivos" e os vestígios são importantes de serem apresentados pois facilitam a argumentação. Neste sentido é que a "fórmula jurídica do relatório deve ser garantida". Um bom relatório pode influir diretamente no ritmo do processo administrativo e ser peça importante em juízo, diminuindo a necessidade de outras perícias. Ou seja, *"se ele deve ser bom o suficiente para convencer a autoridade administrativa* [deve também] *ser bom também para o convencimento do juiz"* e nos casos de defesa de manifestações de interessados após a publicação do resumo deste no DOU, conforme estipulado no Decreto 1775/96. Deste modo o relatório de identificação deve ser tomado para além de seu uso na instrução do processo administrativo. A clareza na apresentação também foi destacada, sobretudo

Acervo ISA

referenciando-se aos termos constitucionais e fazendo "pontes" com os dados recolhidos em campo e nas pesquisas documentais e bibliográficas, buscando dar-lhe uma forma jurídica.

Sendo uma peça que pode ser usada em outras instâncias, seu conteúdo deve, em primeiro lugar, tentar responder os termos da CF: a terra é tradicionalmente ocupada? Porque? etc. Ainda assim, as regras de elaboração e apresentação estipuladas pela Portaria MJ nº 14/96, devem ser seguidas no relatório, isto é, este deve conter as partes estipuladas, e, sempre que possível, constar todos os dados pedidos. Em caso de impossibilidade técnica ou mesmo conceitual de se obter tais dados, que venha devidamente explicitado e demonstrado a razão da impossibilidade.

4. Estudos antropológicos e complementares

A atribuição específica de cada um dos componentes do GT e o trabalho específico que deveria realizar depende, é claro, da forma como se concebe a identificação, os estudos necessários, sua dinâmica e as condições de trabalho. Destaco aqui alguns pontos não considerados anteriormente acerca dos estudos daqueles técnicos que têm feito parte da maioria dos GTs. Aliás a própria composição do GT foi objeto de discussão, quando da proposta de anterioridade do trabalho do antropólogo, ao planejamento, à diferenciação entre identificação e redefinição de limites, e às diversas situações que se encontram índios e terra indígena.

Estudos antropológicos

O antropólogo tem o duplo papel de técnico e coordenador do GT. Como coordenador caberia sistematizar e orientar o trabalho como um todo. Do ponto de vista dos estudos específicos que deveria realizar, houveram perspectivas distintas, nem sempre complementares. Foram sugeridos alguns procedimentos na atuação específica do técnico antropólogo, que listo abaixo:

- Realizar uma *etnografia básica*, especialmente para aquelas situações de contato recente ou onde não haja qualquer trabalho antropológico anterior. *"A boa etnografia sempre fica"*, sendo portanto uma base para dirimir dúvidas futuras ou entender os contextos em que a proposta de limites foi gerada. Há

Acervo ISA

instrumental dentro da antropologia e inclusive manuais para a realização deste tipo de trabalho.

- Dialogar com as várias partes envolvidas.

- Dialogar com o indigenismo que durante muito tempo preencheu o vazio da antropologia, fazendo uma leitura sócio-antropológica do processo administrativo e do jurídico (antropologia do direito e da administração)

- Escutar primordialmente os índios e tentar construir, a partir deles, o território a ser delimitado.

- Viabilizar a melhor forma de participação dos índios

- Fazer ele próprio o levantamento cartorial, que pode dar informações para compreender a situação dos índios e não índios na área proposta.

- Caracterizar os não índios na terra indígena, embora não seja seu trabalho aplicar os laudos para avaliação de benfeitorias.

- Tentar realizar outras viagens além do campo, para coleta de informações em arquivos e contatos com outras organizações envolvidas na terra em questão.

- Preocupar com a caracterização sociológica do entorno.

Levantamento fundiário e cartorial

O levantamento fundiário é considerado fundamental para a regularização da área proposta, mas sua importância técnica (isto é, enquanto estudo) para a definição de limites é pequena, por isto mesmo ele foi considerado em muitas intervenções como um trabalho dependente dos estudos realizados pelo antropólogo e da proposta de delimitação. Neste sentido é que este levantamento poderia ser feito em uma segunda etapa com o acompanhamento do antropólogo e com os resultados consolidados em no relatório do coordenador do grupo técnico. Destaco outros aspectos levantados:

- Que o trabalho não fique restrito apenas a um levantamento de benfeitoria, mas que seja buscados elementos para julgar a boa ou má-fé da ocupação tendo em vista a indenização de não-índios.

Acervo ISA

- que se tenha mais cuidado na avaliação de benfeitorias, sobretudo porque muitas destas populações também são "populações tradicionais".

- que o técnico do INCRA que sempre acompanha este tipo de trabalho seja encarregado de estudar opções para o reassentamento de não índios, propondo inclusive área para tal, conforme dispõe o Decreto 1775/97.

- que o antropólogo seja responsável por acompanhar este trabalho, para que qualificação de não-índios sejam considerados segundo critérios obtidos em campo no estudo e relação com o grupo indígena.

- que este trabalho seja feito não pela FUNAI, mas por técnicos do INCRA.

Houve ainda a proposta de haja uma melhor preparação para o levantamento cartorial, inclusive com a contratação pelo órgão indigenista de uma pessoa especialista em direito agrário. Foi levantado também a importância de que este levantamento cartorial seja feito pelo antropólogo [ou com seu acompanhamento], como dito anteriormente.

"Estudo" Cartográfico

Este trabalho é considerado imprescindível para a apresentação da proposta de limites da área, uma vez que o antropólogo não dispõe de conhecimento necessário a plotagem da área. Este técnico pelo seu conhecimento prático e pelo envolvimento que na questão tem influenciado propostas e alterações de limites. Algumas vezes com argumentos técnicos ou regras que por sua vez não são colocados em um relatório específico, como no caso do levantamento fundiário e do levantamento ambiental). No entanto, a influência deste técnico sobre o grupo técnico foi insuficientemente debatida.

A principal proposta relativa a este trabalho técnico, é que este seja ampliado, não se limitando a elaboração do memorial descritivo e planta, mas que se realize um relatório que avalie a qualidade da cartografia usada e existente e também as condições técnicas para a posterior demarcação física da área.

Levantamento Ambiental

Há uma leitura de que a Constituição de 88, incluiu na definição das terras indígenas a garantia dos recursos naturais, então a identificação de uma terra indígena passaria hoje

Acervo ISA

pelo reconhecimento desses recursos naturais necessários à conservação daquela área, e portanto, por um estudo ambiental. Não há concordância de que em todos os casos seja necessário a contratação de um técnico para proceder este levantamento ambiental, isto deveria ser avaliado caso a caso e após o trabalho do antropólogo. Em caso de necessidade que este seja escolhido conforme a especificidade da terra e grupo indígena em estudo, uma vez que um "técnico ambiental" pode ter diversas formações e especializações.

5. Participação dos índios

O que é e como viabilizar

Como viabilizar a participação dos índios? Não há, como se depreende dos depoimentos, uma fórmula de participação embora vários depoimentos tenha considerado esta fase de identificação primordial para que esta seja viabilizada. Houveram críticas quanto a forma como isto está estabelecido na legislação e outra questões que listo a seguir:

- A inclusão de índios em portaria como membro do GT, observando-se cuidados quanto a representatividade de facções foi um dos mecanismos usados. Embora este processo gere um tipo de participação, ele só pode ser realizado quando a situação do grupo é suficientemente conhecida e a escolha ou indicação dos índios a compor o GT não crie cisões no grupo ou propostas que gerem futuras divisões. Ainda assim isto não garante um procedimento participativo na identificação.

- Os índios nem sempre entendem em um primeiro momento o que significa um GT, a identificação e a definição de limites. A partir de uma primeira proposta e dos impactos desta, pode surgir propostas do próprio grupo, o que nem sempre é possível de "prever" em campo, mas apenas após a "repercussão" da proposta entre os índios. O material produzido pelo GT tem então grande importância para o grupo, inclusive regionalmente e, portanto, deve ser devolvido ao grupo indígena.

Acervo ISA

- O GT tem a capacidade de gerar a participação dos índios, discutindo com estes as minúcias do processo.

- A participação é diferente em cada caso, mas deve sempre ser pensada como surgindo da relação com o antropólogo pesquisador, pois corre-se o risco de se fazer uma participação que seja contrária aos padrões culturais do grupo indígena. A participação indígena é uma condição do trabalho do antropólogo. O antropólogo deve escutar primordialmente os índios.

6. Identificação e re-identificação

O termo "identificação" tem sido usado genericamente para qualificar a necessidade de composição de um grupo técnico, tanto para proceder estudos preliminares e propor uma área pela primeira vez, como para casos de revisões de limites (de redefinição), de reestudos, de estudos complementares etc.. O produto final tanto na identificação quanto na revisão é um relatório que terá um peso no processo de demarcação administrativa da terra. Esta situações são distintas e interferem em vários aspectos da sistematização da fase de identificação, e isto pode ser particularmente detectado nas discussões havidas quanto a composição do grupo técnico e da definição dos estudos complementares necessários. Ainda que os estudos necessitem ser todo refeitos em sua totalidade, o ponto de partida será o processo e os questionamentos dele surgidos e também os aspectos a serem tratados deverão obrigatoriamente repassar os argumentos do relatório anterior. Uma terra que já passou por uma identificação é distinta de uma terra em que nenhum tipo de estudo sistemático foi realizado quanto a abordagem, quanto a participação indígena, quanto aos estudos necessários, e até mesmo quanto aos quesitos que orientaria o grupo técnico.

De qualquer modo, isto expõe um problema sério, que é a preparação para o estudo de uma determinada terra. Em casos de redefinição, os problemas ocorridos com a primeira proposta devem estar claros para o grupo técnico, assim como os questionamentos existentes. Em termos de dinâmica de trabalho, será condição primeira que todo o processo seja lido e que sejam explicitadas as razões que levaram esta área a ser objeto de um reestudo. Uma situação levantada no seminário surpreende: o ministro Jobim tratava com o mesmo valor as diversas proposta existentes para uma mesma terra. Sem discutir uma possível má-fé, é mais do que lógico que um novo estudo

Acervo ISA

começa por desconstruir, como foi dito no seminário, as propostas e argumentos anteriores, usando os dados pertinentes e justificando as alterações para consolidar o relatório.[15] Este trabalho serviria, assim. como suporte para novos argumentos e propostas. Num re-estudo ou re-identificação, alertar sobre o momento em que foi produzida a proposta anterior, os paradigmas de identificação em que foi produzida, a situação em que se encontrava o grupo indígena, etc. são elementos que devem ser referenciados e sua definição antes mesmo da ida a campo pode orientar a busca de informações em campo.

As questões quanto a organização da identificação de forma diferenciada é pensada também para as situações onde há pouco contato e/ou estudos as populações indígenas.

C. CONDIÇÕES TÉCNICAS PARA A IDENTIFICAÇÃO

1. Documentação e informação

Organização, guarda e acesso

Mais uma vez foi levantada a necessidade de uma melhor organização da documentação interna à FUNAI. Ainda que tenha havido avanços, esta informação continua dispersa e sem condições de uma rápida recuperação para que possa subsidiar a identificação. Segundo depoimentos estes problemas são maiores quando se observa a situação da documentação nas regionais, em total abandono e sem qualquer segurança. As informações contidas nestas regionais, no entanto, seriam preciosas para o conhecimento da ação do Estado nas terras indígenas e para obtenção de informações sobre o grupo indígena num trabalho de identificação e de ação indigenista. Dada a falta de um trabalho mais sistemático esta documentação está ameaçada e com ela a memória da ação do órgão.

Para suprir parte destas deficiências e para manter um acúmulo de dados sobre as terras, foi sugerido a elaboração de um banco de dados onde fosse organizada a

---

[15] Foi levantado que um caso de redefinição ou re-identificação seria mais simples e talvez mais rápido. Talvez isto seja verdade quanto ao trabalho de campo, mas a preparação ou o trabalho pré-campo talvez deva ser mais longa pois será necessário responder, justificar, qualificar todas as propostas anteriores.

Acervo ISA

informações sobre a atuação do órgão junto à população, em suas variadas facetas, nas diversas terras indígenas.

Especificamente quanto a ordenação do processo demarcatório, foi questionada a forma de organização dos processo administrativos abertos no órgão. Em um determinado momento abre-se uma pasta onde os documentos vão sendo anexados, o que tem feito destas pastas de processos de regularização uma junção de documentos sem critério. Seria importante observar uma regra de entrada da documentação que respeitasse as fases do processo demarcatório e que fosse estabelecido critérios para a inserção de documentos, (o que não significa que outras informações não possam ser aglutinadas em arquivo específico). Este procedimento facilitaria a leitura do processo e sua agilização.

2. Estudos pré-campo

O trabalho do antropólogo começa no campo? E dos outros membros do GT? Várias questões foram levantadas quanto à ampliação do prazo de trabalho pré-campo no sentido de que o antropólogo prepare mais sua ida e obtenha informações. Para o caso das áreas do PPTAL isto já estaria previsto, embora não venha sendo cumprido. Neste caso também foi observada a necessidade de se pensar em situações distintas, "dependendo dos casos".

Lanço, no entanto, uma proposta. Que este trabalho pré-campo do antropólogo deve prever um cronograma e ações específicas: nesta fase o antropólogo deveria tomar contato ou aprofundar-se no caso a ser tratado, lendo atentamente o processo em caso de *revisão*, ou, em caso de um processo novo, obter-se as informações indiretas, mapas etc. No caso do antropólogo não ter experiência anterior de identificação seria o momento de uma melhor preparação. Talvez este seja o momento, da preparação (até por escrito) de uma espécie de "projeto" para ida a campo, onde se explicitasse as principais questões sobre a terra, que pudesse ser discutido com a equipe da DID.

3. A trabalho de campo do antropólogo prévio aos demais

A questão mais reportada no seminário no que diz respeito à sistemática da identificação foi a ida a campo do antropólogo antes do grupo técnico. Não há

Acervo ISA

impedimento legal de que o antropólogo vá antes a campo e que realize sua fundamentação antropológica, antes do trabalhos complementares. O Decreto 1775/97 diz-se que a *"demarcação ...será fundamentada trabalhos desenvolvidos por antropólogo"*.[16]

Tentarei agrupar alguns argumentos levantados no sentido de justificar a ida antecipada do antropólogo e alguns problemas e temores quanto a este procedimento. Não considero que tenha havido discordância quanto ao princípio, mas alguns cuidados e temores que deveriam ser levados em consideração.

- *"Uma das coisas que coloca a impossibilidade que o trabalho gere dados substanciais, é que o antropólogo funciona, geralmente, não só como técnico mas freqüentemente como negociador. Dentro de um Grupo Técnico ele está extremamente mal situado. Um antropólogo tem um tempo de trabalho de maturação da sua relação com o grupo, das suas hipóteses de construção de uma metodologia, que é inteiramente incompatível com a necessidade do técnico do INCRA, [p.ex] Se é para pensar o trabalho do antropólogo como uma instância técnica que instrumentaliza o caráter probatório da identificação, o trabalho tem que, necessariamente, preceder os outros. São metodologias diferentes. A situação de campo contamina a possibilidade de uma pesquisa antropológica. (...) Um outro caminho possível seria de manter a idéia do Grupo Técnico como instância mais mediadora, e aí se volta a uma atividade mais política e não técnica, e neste sentido o antropólogo volta a executar um trabalho mais ou menos como ele teria feito sempre, neste caso com a participação significativa dos índios. E fica dito com o antropólogo, por ser sensível a termos sociais, vai ser o operacionalizador fundamental de uma proposta que vai ser negociada com a participação dos índios."* (J.Pacheco de Oliveira)

---

[16]Este texto substituiu a minuta que correu anteriormente onde se lia que "a demarcação... será precedida de trabalhos desenvolvidos por artropólogo". Não há um vínculo direto no texto do decreto, entre o antropólogo de que trata o caput e o antropólogo coordenador do grupo técnico do §1º; nem tampouco uma explícita expressão que indique que estes trabalhos devam ser realizados ao mesmo tempo, isto é, que o estudo antropológico que fundamentará a demarcação será feito durante a realização dos estudos complementares. O procedimento que tem sido adotado é que os trabalhos sejam realizados conjuntamente. Não há, contudo, um impedimento a uma leitura distinta. A ida antecipada do antropólogo à campo poderia garantir, além de uma pesquisa mais fiel quanto a metodologia antropológica, uma melhor definição das prioridades e necessidades de (quais) estudos complementares, e até uma preparação do grupo indígena para a chegada do grupo técnico.

Acervo ISA

- A chegada de um grupo de técnicos na área causa problemas ao trabalho do antropólogo, especialmente no relacionamento com os índios. Muitos dos componentes do grupo não sabem (ou não tem) o que fazer, durante o início do trabalho do antropólogo, já que o tempo do trabalho antropológico é muito diferente dos outros técnicos. Muitas vezes os técnicos ficam ociosos e impacientes com o rítmo do trabalho do antropólogo e acabam por prejudicar o trabalho ou precipitar situações.

- Como plotar uma proposta de área embasada no estudo antropológico sem que este tenha sido minimamente encaminhado? Como realizar o levantamento de benfeitoria sem uma proposta de limites minimamente construída? A pressão para a execução destes trabalho que fazem parte da identificação por parte dos técnicos em campo, cria problemas na dinâmica no trabalho do antropólogo.

- Outro aspecto que concorreria para a separação do trabalho do antropólogo do restante do grupo, é a necessidade de separação do trabalho antropológico, feito junto aos índios, do trabalho de levantamento fundiário de ocupantes não índios, onde uma série de pressão ocorre e o grupo técnico fica então mais suscetível a estas pressões. Isto é sério sobretudo se tomarmos que a correlação de forças do antropólogo frente ao grupo técnico é muito pequena (um antropólogo e três técnicos agrícolas).

Problemas e temores:

- O problema mais freqüente levantado sobre esta ida anterior é do custo que duas idas a campo acarretaria. Esta questão foi rebatida, levantando-se que um trabalho mais detalhado certamente significaria uma redução de custos, evitando-se novas diligências, mas fundamentalmente este tipo de procedimento reduziria o custo, pelas possibilidade de planejamento das novas ações e dos estudos complementares. A FUNAI tem trabalhado com composições de grupo modelo: um antropólogo, um cartógrafo, um técnico agrícola (+2 INCRA e órgão estadual) e, atualmente, também um técnico ambiental. A ida anterior a campo do antropólogo permitiria prever a necessidade destes "estudos complementares" e de que natureza, qual a dimensão de cada trabalho e até antever problemas quanto à delimitação da área pelo cartógrafo (este com ida garantida em um segundo momento). Deste modo, o planejamento feito a partir

Acervo ISA

de problemas concretos levantados em campo e discutidos junto ao órgão, poderiam significar um custo menor e um trabalho mais direcionado e sem ociosidade, quer dizer, com menos tempo em campo. A questão de custos coloca-se de modo ainda mais evidente nas redefinições de áreas.

- Mas, porque ir antes em casos onde há trabalho acumulado? É claro que, se um antropólogo esteve em campo pouco antes e tenha levantado dados pensando na delimitação desta, isto poderia ser levado em conta, desde que devidamente documentado. Mas esta não pode ser a regra. Foi comentado que a experiência e o acúmulo de dados são relativos: mesmo que um antropólogo seja um especialista no grupo, se em seu trabalho não houve uma preocupação com elementos que permitam justificar a terra indígena, ele precisará buscar estes outros elementos. Talvez o tempo de campo possa ser menor e até a dinâmica do trabalho distinta, mas isto não dispensa a ida a campo e o trabalho antropológico, valendo portanto a premissa de que este deve ser realizado procurando garantir o máximo o tempo e as condições específicas a esta atividade.

- A ida do antropólogo antes do GT poderia aumentar a possibilidade de surgimento de duas propostas de limites concorrentes, uma do antropólogo, outra do GT. Isto pode vir a ser mais grave se o antropólogo que fizer a primeira etapa, não for o mesmo que coordenará o GT. Como determina o Decreto 1775/96, o relatório do GT que deverá fundamentar-se no estudo antropológico, é aquele que deve conter a proposta de limites, neste caso é o GT o responsável pela apresentação da proposta e oficialmente haverá uma só proposta. Mas como apresentar uma proposta completamente distinta daquela que o relatório do antropólogo indique, se esta deve ser a base do trabalho do grupo? Esta situação nos apresenta uma questão de fundo sobre qual seria a função do antropólogo na identificação: para algumas pessoas o trabalho do antropólogo seria o de realizar uma *etnografia básica*, o que seria justificável principalmente nas terras de contato recente ou sem estudos anteriores pela qual o GT e o próprio órgão indigenista pudesse pautar-se. Somente a partir desta etnografia básica é que se produziria a proposta de limites. Para outras, o antropólogo, mesmo indo antes, teria a função de fundamentar uma pré-proposta, que permitiria planejar a ida do grupo a campo, identificando

Acervo ISA

problemas a serem enfrentados. Nesta visão, o trabalho do grupo técnico não seria de produzir uma proposta inédita, mas de complementar dados, levantar ocupantes não-índios, elaborar o memorial junto ao cartógrafo e até dirimir dúvidas e negociar limites mais polêmicos (junto ao grupo indígena e GT). [17]

- A garantia de cumulatividade das ações durante a identificação exigiria que o antropólogo que fez os primeiros levantamentos em uma ida anterior à campo, fosse posteriormente um dos componentes do grupo técnico (preferencialmente como coordenador).[18] A opção por manter ou não o antropólogo como componente do grupo técnico que irá posteriormente, levam a procedimentos bastante distintos. Procurar que este procedimento fosse prioritariamente feito pelo mesmo antropólogo é de fato uma forma de tentar que proposta de limites e argumentos ande mais colado.

- A realização deste desmembramento coloca o problema da disponibilidade dos profissionais e das condições de campo, sobretudo na Amazônia, que pode deixar um intervalo muito grande entre um trabalho e outro. O ideal, seria que o tempo entre uma ida e outra não fosse muito longo. A ida anterior não quer dizer que não seja cobrado um certo cronograma para o trabalho deste antropólogo.

4. Capacitação

Uma proposta é que se invista mais em capacitação para a identificação de terras indígenas. Isto significa produzir uma discussão seqüenciada, uma avaliação qualificada e a circulação de material produzido nas identificação. Portanto, um espaço para que se produza um conhecimento mais sólido sobre a identificação e a produção de laudos.

---

[17] Indiquei anteriormente que a fase de identificação teria duas etapas: a dos estudos que fundamentaria a proposta e o da delimitação (ou identificação e delimitação, conforme as normas). E as considerei dependentes uma da outra, os estudo não são estudos genéricos mas estudos que permitam justificar uma proposta de limites. Se não se pode ir a campo com uma proposta de limites pronta, buscando os elementos que a justifiquem, o antropólogo deve saber que seus argumentos serão fundamentais para justificar a proposta. Esta discussão parece caber também neste momento.

[18] Alguns participantes reivindicaram que o antropólogo pudesse acompanhar todo o processo, para além da fase de identificação.

Acervo ISA

D. CONDIÇÕES PRÁTICAS E ESTRUTURAIS

1. Condições gerais

ADRs, verbas, quadros

Alguns problemas foram colocados como problemas operacionais, que mais uma vez limito-me a listar, pretendendo apenas dar as dimensões da identificação.

- Há uma dissintonia entre ADRs e administração central que prejudica o planejamento dos trabalhos.

- As ADRs tem várias carências e problemas, assim como os postos indígenas. A chegada de um grupo para identificação com verbas para campo gera uma série de pedidos para suprimentos, consertos etc.

- Muitos conflitos ocorrem com a chegada do GT.

- As ADRs não tem como dar apoio ao trabalho de identificação.

- Tem havido muito atraso na liberação de verbas que prejudicam todo o planejamento.

De outro lado foram colocadas questões ligadas especificamente à DID:

- Não há um setor definido na DID, com atribuições definidas para cuidar do acompanhamento do GT e da preparação da ida à campo.

- Não há pessoal suficiente na DID para o trabalho de acompanhamento dos GTs. O setor tem se ressentido da falta de pessoal e a recente contratação temporária de técnicos pelo prazo de um ano renovável por mais um, significa que estes novos técnicos serão treinados e, quando efetivamente estiverem familiarizados com o trabalho, serão dispensados.

Acervo ISA

Escolha dos membros do GT

Quanto a escolha do GT foram levantados alguns problemas operacionais:

- Há dificuldade de contratação de antropólogos visitantes. No caso da Amazônia, para agilizar o processo, esta contratação têm sido feita através do convênio de cooperação técnica e não pela via administrativa. A abertura de licitação e o processo conforme os trâmites burocráticos demora em média seis meses, e esta demora tem prejudicado o planejamento para a identificação. Surgiu então a proposta que fosse consultada a GR, que manteve durante muito tempo um convênio com a ABA e fazia contratações de antropólogos para trabalhos de perícia, e não se tem informações de que isto tenha gerado problemas com o TCU.

- A disponibilidade de técnicos nas ADRs e do próprio antropólogo visitante, têm sido também um problema, principalmente quando se tenta compatibilizar os tempos destes com as estações de chuva que dificulta o acesso às áreas em determinadas épocas do ano na Amazônia.

- Foi sugerido que com a programação anual, pronta, fosse iniciado o contato com a ABA e Deptos. de antropologia para pedir a indicação de antropólogos, e que também fosse formado um banco de dados neste sentido.

Coordenação do GT

Tem acontecido problemas em campo quando alguns componentes do grupo técnico têm se recusado a cumprir o que o coordenador sugere (*indica, manda, atribui*...). Isto recoloca a discussão sobre o papel do coordenador: ele é um articulador do grupo, um presidente ou um orientador? O fato da proposta de limites ser fundamentada nos estudos antropológicos, seria um indicador de que o antropólogo teria mais condições de pensar o trabalho como um todo, além de sua habilidade específica de compreensão da realidade indígena. São estes aspectos que o qualifica como coordenador do grupo técnico. A discussão sobre o papel específico do coordenador, no entanto, está condicionada ao modelo que se pretende adotar na identificação com a ida anterior ou não do antropólogo e a composição ideal de um grupo técnico.

Acervo ISA

E. AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

Acompanhamento e avaliação

Foi expresso por técnicos da DID que este setor não dispõe de uma estrutura de acompanhamento do GT, que portanto tem sido realizado de modo informal pelos seus técnicos. Propositalmente coloquei aqui o tema do *acompanhamento,* junto à *avaliação,* também levantada durante o seminário. A avaliação do relatório realizada por pessoal experiente e informada, com conhecimento jurídico e antropológico, deveria ser feito não contra o antropólogo ou o GT,[19] mas como uma forma de aproximar o produto final das normas jurídicas e das exigências institucionais e de "corrigir rotas". Muitas das questões que estão fragilmente colocadas em um relatório podem ser do conhecimento do técnico, que, no entanto, não deu a devida importância ao preparar o texto. Neste sentido, é que avaliação do relatório pode ser considerada uma etapa de acompanhamento, uma etapa inserida na previsão dos trabalhos do GT, o que sem dúvida implica em uma estruturação da DID para isto.

Quanto aos *critérios de avaliação* do relatório, estes deveriam ser claros e explícitos. Este procedimento pode gerar uma imagem mais clara do que seria um "bom relatório" e do que é necessário estar contido neste podendo assim produzir um saber que permita orientar melhor as identificações e seus resultados.

Foi proposto que houvesse um acompanhamento jurídico ao GT (já falado) e também que fosse feita uma avaliação do relatório antropológico por um consultor externo (nos moldes do CNPq).

Resumo - O que é e como preparar

O Decreto 1775/96 determina que seja publicado no DOU e no Diário oficial do estado correspondente à terra indígena o resumo do relatório do GT. Foram levantadas duas propostas, de certo modo conflitantes:

- que este resumo seja feito pelo antropólogo responsável pelo GT;

---

[19] Isto é medindo a capacidade deste, invalidando o trabalho por possíveis falhas etc.

Acervo ISA

- que este resumo seja feito como resultado da avaliação jurídica e antropológica, com o coordenador do GT, aproveitando para reparar problemas no relatório.

Outras questões surgidas quanto ao *resumo:*

- o que orienta este resumo? Vale aqui as críticas à Portaria 14/96, o que torna preocupante que esta seja usada como base para o resumo.

- De outro lado, o que tem sido usado pelo ministro em sua avaliação, o relatório ou o resumo? Um resumo mal feito não pode orientar uma leitura ruim do relatório?

- É preocupante que haja processos parados esperando a preparação do resumo, o que reforça a necessidade de uma sistemática e que este resumo seja produzido como parte desta.

F. PÓS-GT

Acompanhamento das outras fases do processo

Por fim foi colocado que o antropólogo e os membros do GT deveriam acompanhar e ser acionados nas fases subsequentes do processo, principalmente nas respostas ao contraditório de modo a dar maior cumulatividade ao processo.

G. CONCLUSÃO

Algumas questões sobre a preparação do "Roteiro ou Manual"

Uma das finalidades do seminário foi a de levantar e aprofundar questões que pudessem subsidiar a preparação de um "Manual de Procedimentos" para orientar o trabalho do antropólogo-coordenador do grupo técnico de identificação. Durante a realização do seminário e preparação deste texto preocupei-me em buscar os elementos necessários à preparação deste instrumento. Neste relatório procurei espelhar esta preocupação tanto na organização dos tópicos como nos comentários que se seguem. Para finalizar este texto deixo algumas questões sobre as características deste manual e seu lugar dentro de um aperfeiçoamento do trabalho de identificação, e das dificuldades que o próprio seminário deixou transparecer.

Acervo ISA

Embora a própria FUNAI já tenha produzido *manuais* de identificação, o termo "manual" tem sido usado com reservas pelas várias pessoas que vem acompanhando o presente trabalho. Aparentemente este termo remeteria a procedimentos mecânicos e rotineiros que não combinaria com um certo bom senso necessário à realização do trabalho. Em lugar deste tem sido usado "*roteiro*", termo que eu mesmo adotei durante algum tempo.

O termo *roteiro* nos remete a um *"esquema que deve ser abordado, estudado. etc., em discussão ou trabalho escrito"* (Aurélio), um itinerário. No senso comum sociológico muitas vezes usamos a idéia de "roteiro" em contraposição a um questionário com perguntas fechadas ou como um esquema para uma pesquisa a ser desenvolvida. Procurando *"manual"* no dicionário encontramos "*livro que traz noções essenciais sobre uma matéria*" (Aurélio). No entanto os manuais que acompanham diversos produtos freqüentemente não nos dão as tais "noções essenciais", mas uma série de "instruções de uso" que não apresentam senão como proceder para chegar a um determinado fim, mecanicamente. Talvez esta imagem seja a que melhor representa o "mal-estar" com a idéia de manual. Deve-se considerar que a forma como se apresenta este instrumento poderá influir na disposição para sua leitura, e neste sentido a discussão dos termos são relevantes. Apesar de uma certa aproximação, estes termos indicam caminhos distintos se pensarmos em "esquema" e "apresentação de noções essenciais", por exemplo. Por outro lado, algumas observações e também a discussão realizada no seminário, demonstram que é muito mais o *status* e a maneira como são adotados que dará ao *roteiro, manual* ou *lista de quesitos* uma leitura fechada ou não, e não necessariamente seu nome.[20]

Pude anotar, algumas vezes durante o seminário indicações do tipo *"o roteiro deve incluir..."*, que, se por um lado, referendava a demanda por um instrumento que orientasse e instruísse o processo de identificação, por outro, mostravam que este instrumento não era concebido da mesma forma pelos interlocutores. Nas conversas e entrevistas realizadas antes do seminário, notamos uma idéia muito difusa e até conflitantes do que seria um *manual* ou *roteiro*, com indicações de aspectos muito

---

[20] A discussão entre manual e roteiro não foi objeto de discussão no seminário, e ali quase sempre optou-se pela idéia de "roteiro". O uso do termo "roteiro" na carta convite deste seminário, bem como no texto que apresentei e fiz circular entre os participantes, foi em grande parte responsável pelo uso durante o seminário.

Acervo ISA

pontuais ou de procedimentos mais gerais. Os manuais existentes da FUNAI com a mesma finalidade não servem de parâmetro, de modo que o trabalho a ser realizado não é de uma simples *atualização* de um instrumento já conhecido quanto seus objetivos e conteúdo, antes trata-se de *criar um novo instrumento*.

A necessidade deste novo instrumento para orientar o trabalho do antropólogo decorre de um novo momento para o processo de identificação, situação que tratei no texto preparado para o seminário. Nos últimos anos, mudanças significativas tem acontecido no processo de regularização das terras indígenas, vindas sobretudo de uma visão mais jurídica deste. As alterações introduzidas na Constituição de 1988 levou a novas leituras da terra indígena, e ao definir com mais precisão uma "terra tradicionalmente ocupada" pelos índios estabeleceu um novo embasamento jurídico para a declaração da terra indígena, sobre a qual os processo administrativos (e judiciais) tem gradativamente se pautado. Além disto o *estado de direito* exige que os argumentos que justificam uma terra indígena sejam mais consistente e capazes de serem sustentados em juízo. Isto tem exigido uma aproximação necessária entre a antropologia e o direito, que já se ensaiava mesmo antes da Constituição de 1988, em torno da questão da terra indígena.

Com isto cresceu também as cobranças e exigências sobre a qualidade do *relatório de identificação*, enquanto peça processual. A importância desta peça no processo é também maior, uma vez que esta pode vir a sustentar (ou não) uma proposta em juízo, mesmo contra uma decisão administrativa. Isto não que dizer que esta peça deva ser completa e única. Outros argumentos podem ser produzidos, relatórios podem ser complementados com novas idas a campo e com estudos complementares. Mas a preparação de um bom relatório pode apressar o processo de regularização da terra indígena, evitando-se novas diligências. A importância do relatório foi maximizada dentro da administração pela atuação do Ministro Jobim, ele próprio um juiz, ao instruir o processo e a elaboração do relatório a partir de uma leitura rigidamente jurídica.

Com estas mudanças a fragilidade de muitos relatórios de identificação realizados até então tem ficado mais evidente.[21] O propósito do manual/roteiro em última instância

---

[21] É sempre bom não esquecer que ler a "fragilidade" dos relatórios pela situação atual é desconsiderar o contexto em que foram produzidos. Como peça administrativa este frequentemente

Acervo ISA

seria a de garantir uma "melhora" destes relatórios enquanto resultado do processo de identificação. O que faria deste um "bom relatório"? Seria prever os possíveis acontecimentos e processos futuros contra a terra indígena? Seria ter uma boa descrição do grupo indígena, ou melhor uma boa antropologia? Seria, ainda, pautar-se nos preceitos constitucionais? Ou então estar de acordo com os requisitos da Portaria 14/96 e os procedimentos do Decreto 1775/97? Cada uma das questões podem indicar procedimento e objetivos de pesquisas distintos. Responder estas questões é apresentar o que se quer do relatório de identificação, e poder pensar quais os procedimentos necessários para se chegar a este fim.

O seminário foi amplo em análises e sugestões, como espero ter demonstrado neste relatório. Muitas destas alteram o que seria um roteiro/manual. Algumas situações que alteram o "roteiro" podem ser citadas: a ida anterior do antropólogo à campo; a concepção de que este deve realizar uma etnografia básica separada da negociação de uma proposta de limites; os questionamentos quanto a composição do grupo e a possibilidade de que isto seja definido junto com o antropólogo; a preparação e levantamento prévios ao campo de dados e questões sobre a terra a ser identificada; as propostas de acompanhamento/avaliação como parte do trabalho de identificação, etc.. Estas alterações dependem de algumas opções políticas e uma nova sistematização do trabalho de identificação, tanto no aspecto administrativo quanto técnico, do qual o roteiro/manual é dependente. A reformulação por que passa a identificação – cujo reflexo aparece na crítica à qualidade dos relatórios –, exige uma maior sistematização dos trabalhos de identificação não só do trabalho específico dos técnicos, mas também , empurra a discussão também administrativa e de apoio técnico, que pode ser traduzido em maior controle do processo e dos dados, planejamento e avaliações. Algumas propostas neste sentido estão colocadas neste relatório[22], mas se elas extrapolam os limites de um roteiro/manual, objetivo do presente trabalho, podem alterar em muito o perfil e dinâmica destes.

---

não sofria questionamento mais sistemático, era mais o *veículo de uma proposta* que seria negociada conforme a força de cada setor. Esta negociação no nível governamental continua existindo, o que alterou significativamente foi a força do judiciário.

[22] Destaco especificamente quanto ao procedimento de identificação, a idéia de acompanhamento jurídico e antropológico dos trabalhos de identificação, a avaliação dos relatórios, a preparação técnica da ida a campo, a preparação do resumo, e a formação de um banco de dados.

Acervo ISA

Se tomarmos a proposta de um produção de um roteiro/manual para o antropólogo coordenador como maneira prioritária para superação dos problemas decorrentes da identificação, estaremos identificando exclusivamente no trabalho dos técnicos as deficiências deste trabalho, e deixando de pensar esta questão como necessariamente envolvendo uma série de agentes. Se de fato pudemos notar que alguns problemas relacionam-se diretamente ao trabalho destes técnicos, sabemos que a solução não está exclusivamente no manual, que pode inclusive ser mais um problema se mal lido ou mal conduzido dentro do trabalho.

Sobre o conteúdo deste manual, considero que este deve ater-se principalmente naquele que é o principal problema do trabalho de identificação e de seu produto que é a capacidade de adequar-se e responder as novas exigências jurídicas. Isto significa dizer o que é, qual a função e a importância da identificação dentro e fora do processo de regularização; em que legislação e normas ele deve se pautar, os resultados esperados e a forma de apresentação dos resultados e alguns cuidados necessários na escrita e no levantamento. Neste relatório pude discorrer e comentar cada um destes possíveis itens.

Considero pouco pertinente um "roteiro" que se aproximasse de uma *lista de quesitos,* ou de um questionário de pesquisa a campo, pela multiplicidade de situações e possível engessamento que esta lista pode acarretar, sobretudo neste momento em que muitas discussões devem ser aprofundados. Mesmo os conceitos jurídicos devem ser lidos com certa flexibilidade, uma vez que alguns vem só agora sendo esmiuçados e discutidos. Um acompanhamento permanente das discussões e da jurisprudência sobre o assunto e sobre as decisões políticas seria fundamental para orientar o trabalho de identificação. O manual pode (e deve) ter, além de textos básicos que tratem especificamente do assunto, uma bibliografia mais flexível e atualizada e atualizável, que acompanhe tais mudanças e discussões e as leve também para o antropólogo coordenador. O caminho mais promissor e adequado é contudo o de produzir-se discussões mais permanentes sobre o assunto, seja produzindo texto sobre tópicos específicos, seja criando fóruns de debates sobre o tema.