

## UMA TENTATIVA DE REVERSÃO DA TUTELA (E NÃO DE SUA SUPERAÇÃO)

*João Pacheco de Oliveira*

Esta é uma intervenção bastante limitada e dirigida. A discussão sobre a reformulação do Estatuto do Índio é evidentemente algo muito complexo, que comporta muitas dimensões que precisariam ser analisadas de maneira aprofundada. Existiram várias versões deste projeto de lei, anteriores e alternativas a esta, cujo relator é o deputado Luciano Pizzato. Há também um importante debate entre líderes e representantes indígenas, expresso em atas de reuniões ocorridas em diferentes partes do país e em documentos de algumas organizações indígenas, que certamente indicariam contextos ricos e imprescindíveis para a análise. Embora o nosso foco nessa mesa-redonda seja a versão atualmente em exame no Congresso Nacional, não podemos simplificar excessivamente o problema. Os comentários que farei irão incidir prioritariamente sobre dois aspectos: a definição de “comunidades indígenas” e os papéis e funções atribuídas aos antropólogos. Ambos, pela gravidade das repercussões que têm, precisam ser examinados atentamente pelos antropólogos e merecem um esforço convergente nosso em vir a oferecer, através da ABA, uma alternativa de redação melhor e mais consistente a pontos precisos desta minuta de projeto de lei.

Antes de entrar naqueles pontos específicos, faço uma breve consideração geral. O Estatuto do Índio pode ser visto como um instrumento prescritivo, um mapeamento político, regulador e propositivo do lugar que o índio deve ocupar na sociedade brasileira; em outra ocasião, em uma leitura que chamei de sociológica, já realizei essa tentativa de, mediante uma contextualização histórica, explicitar o seu eixo de racionalidade e discutir as formas organizativas que privilegia e impõe.<sup>1</sup> Na história das relações entre índios e Estado verificadas no Brasil existem outras peças similares, como o Regimento das Missões (1680), o Diretório de Índios (1757), o Regulamento de 1845 para o pós-independência, ou ainda o ato de criação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) (1911) ou a sistematização de suas diretrizes básicas (1928) para o período republicano.

Uma constatação inicial e bastante óbvia que resulta da leitura da versão atual do Estatuto em tramitação no Congresso é o seu caráter absolutamente singular, diferente de outros regimentos que definem a inserção do índio dentro da sociedade nacional. Evidencia-se o seu caráter híbrido e heteróclito em contraste, por exemplo, com as três propostas de Estatuto encaminhadas em 1991 pelo Núcleo de Direitos Indígenas

(NDI), pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (a primeira inclusive subscrita pela ABA). Tal como o substitutivo de 1994, trata-se de uma composição e costura entre dispositivos muito heterogêneos e que poderão ter resultados muito diferentes sobre o destino dos povos indígenas, sem que se expresse com clareza uma linha doutrinária sobre os povos indígenas.

Eu não vou aprofundar a discussão nessa vertente, mas não há como não estranhar o desequilíbrio na extensão e no detalhamento normativo das diferentes partes. O capítulo relativo à mineração em terras indígenas vai do artigo 59 ao 78, incluindo portanto 19 artigos, embora essa questão afete possivelmente menos de um quinto dos povos indígenas. Também são extensas as disposições sobre recursos hídricos, exploração madeireira e o estabelecimento ou sobreposição de unidades de conservação em áreas indígenas. No total, 35 dos 127 artigos cuidam exclusivamente do uso e serventia das terras indígenas para os não-índios! Isso certamente é indicativo da direção de onde provêm as pressões mais fortes sofridas pelos parlamentares e das preocupações que acabam por dominar o texto.

Há muitos anos viemos falando sobre o paradoxo da tutela, mecanismo sociológico de arbitragem entre interesses conflitivos que tanto serve para proteger os indígenas dos não índios (que é a sua dimensão consciente e solar), quanto para proteger os brancos dos indígenas (dimensão raramente desvelada mas igualmente eficaz e presente) (OLIVEIRA, 1988). Na minuta do projeto de lei que estamos agora analisando chega a haver um item que estabelece um limite máximo para o percentual de participação dos indígenas nos lucros resultantes de empreendimentos extrativos que funcionem em terras indígenas.

Ou seja, a adequação da Lei nº 6.001, conhecida como o Estatuto do Índio, datada de 1973, de teor claramente assimilacionista e viés autoritário, aos parâmetros instituídos pela Constituição de 1988, que não fala em tutela, parece ter sido interpretada não como uma possibilidade histórica de afastar o paternalismo e o clientelismo, que sempre funcionaram como a mola mestra (sociológica) do instituto (jurídico) da tutela. Ao contrário, o que ocorre é uma simples reversão da tutela, manifestada de modo duplo: por um lado, como uma oportunidade para fazer ascender ao primeiro plano aspectos ostensivamente lesivos aos indígenas e, por outro lado, na paralela atenuação das responsabilidades públicas quanto ao destino e bem estar dessa população.

Ao invés da extinção da tutela o que se verifica é a sua continuidade por outros meios, sob uma claridade lunar e plena de sombras, com muitas omissões e pouco glamour, como uma nova modalidade de geração de dependência e subalternidade.

Passemos então ao primeiro ponto, à questão da conceituação de “comunidades indígenas”. Durante o processo constituinte este foi um debate cuidadosamente evitado, para não abrir espaço para uma discussão muito complexa que poderia tornar ainda mais difícil a tramitação da proposta de capítulo. Assim, a Constituição de 1988 em diferentes pontos fala de “índios”, “populações indígenas” e “comunidades indígenas”, mas não existe nenhuma conceituação que não seja por meio das terras. As terras indígenas são definidas como terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, isto é, como aquelas que são utilizadas segundo os seus modos e costumes – o que é diferente, portanto, de terras imemoriais, que remeteriam de forma necessária à demonstração da antiguidade e continuidade da ocupação indígena.

A definição de comunidades indígenas, da forma como consta na minuta do projeto de lei, me inquieta extremamente. São definidas como “coletividades que se distinguem entre si e no conjunto da sociedade, em virtude de seus vínculos históricos com populações de origem pré-colombiana”. Essa definição, lamentavelmente, funciona como um Tratado de Tordesilhas em relação aos indígenas brasileiros, cristalizando uma divisão entre povos e culturas que têm sua ancestralidade reconhecida através de documentos e mapas coloniais e outros que não a têm. De forma ainda mais arbitrária que o Tratado, nem sequer teríamos unidades territoriais homogêneas. Em termos de direitos e perspectivas quanto à assistência teríamos que distinguir entre povos indígenas situados dentro de um mesmo estado da federação, algumas vezes dentro de uma região, com freqüentes inter-relações históricas e alianças contemporâneas. Seria o caso, por exemplo, dos Tremembés e Tapebas, ambos situados no Ceará, os primeiros mencionados por antigas fontes históricas, os segundos não, o que levaria ao reconhecimento de direitos de uns e à recusa das reivindicações identitárias dos últimos.

Cabe notar que eu não estou falando somente em relação aos indígenas do Nordeste – índios emergentes, ressurgentes, renascidos – que, para alguns funcionários da FUNAI seriam meras criações de missionários, antropólogos e ONGs. Eu estou falando de situações encontradas em todo país, inclusive na Amazônia. Situações que nós encontramos no Rio Negro, no alto e médio rio Solimões, em Roraima, no Acre, no Pará, em Mato Grosso, no Mato Grosso do Sul, em Minas Gerais, no Espírito Santo e no Rio Grande do Sul.

Parece-me uma necessidade absoluta que se passe a atribuir ao auto-reconhecimento o papel de critério central na definição de “comunidades indígenas”. A demonstração de vínculos históricos – a ser realizada num contexto de tribunal – entre uma população atual e uma população de origem pré-colombiana impõe ao estudo de reconstrução histórica de um povo indígena uma ordem de dificuldade que em poucos

casos poderá ser atendida. As fontes históricas não são neutras, o que foi salvo do esquecimento e preservado é porque de algum modo possuiu para os seus contemporâneos um aspecto memorável de evento, que deve ser lembrado pelas gerações vindouras. A história dos povos indígenas no Brasil é, salvo raras exceções, composta pelas atas da conquista, pelas crônicas da colonização e pelos atos da administração. É extraordinariamente perigoso circunscrever o reconhecimento dos direitos indígenas à existência de fontes coloniais, quando tais documentos em geral pretendem minimizar ou mesmo apagar os rastros da presença indígena na história do país.

O que seria uma definição mais correta de “comunidades indígenas” e que pudesse ser aplicada com menos riscos? Uma alternativa de definição melhor já havia sido formulada em comunicação apresentada durante o encontro realizado entre antropólogos e advogados, organizado pela ABA, em 1991, na USP, cujos anais foram publicados posteriormente, em 1994.<sup>2</sup> Ali se definia como sociedade indígena “toda coletividade que por suas categorias e circuitos de interação distingue-se da sociedade nacional, e reivindica-se como ‘indígena’ Ou seja, concebe-se como descendente de população de origem pré-colombiana” (OLIVEIRA, 1994, p. 126).

Na realidade, essas coletividades por se conceberem como populações originárias, não somente constroem sua identidade de um modo diferenciado, mas possuem igualmente uma sociabilidade que lhes é própria. Ou seja, é em virtude de se pensarem como populações originárias e autóctones que eles vêm a se constituir enquanto uma “comunidade”, configurando uma unidade sociológica distinta das famílias, grupos e pessoas isoladas que a compõe (em um processo que Max Weber chamaria de “comunalização” ou “comunitarização”). Não se trata de maneira alguma de uma opção identitária feita *in abstracto* (produzida de forma isolada, traduzida apenas em foro íntimo ou exclusivamente declarada em juízo), mas de um processo de auto-construção através das práticas e categorias sociais.

Tal exercício de demonstração da positividade pode ser feito por um antropólogo, como ocorre na questão da comprovação sociológica (isto é, mediante os usos e costumes) da tradicionalidade das terras habitadas pelos índios. Nestes casos o antropólogo joga o problema da definição de índio para o contexto contemporâneo e se apóia em seus métodos próprios de trabalho de campo, sem ficar refém exclusivamente dos fragmentos de uma documentação colonial que em geral foi produzida pensando exatamente em tornar secundária ou episódica a presença indígena na história do Brasil.

As populações indígenas, pelo mundo afora, se definem como populações originárias. Então, é melhor trabalharmos com essa

construção sociológica do originário, deixando de lado a preocupação com a demonstração histórica.

Isso não significaria de modo algum colocar a antropologia na contra-mão das doutrinas jurídicas, mas, ao contrário, estabelecer novas disposições legais que estejam de acordo com o saber jurídico mais recente. “A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições da presente convenção” (Convenção 169, da OIT).<sup>3</sup> Portanto, “não é necessário que essas populações vivam ainda hoje fora do sistema de mercado, da malha fundiária ou das religiões ocidentais, mas que se concebam como descendentes de populações que assim viveram”.<sup>4</sup>

Passo ao segundo ponto, as menções que a minuta de projeto de lei faz quanto à participação do antropólogo no processo de identificação de terras indígenas.

Há uma ênfase desnecessária e equivocada – mas que, admito, já vem de decretos e portarias anteriores – quanto à dimensão histórica do trabalho do antropólogo. O texto caracteriza assim o trabalho do antropólogo como “estudos de natureza etno-histórica”, em vez de mencionar simplesmente “estudos de natureza antropológica”. Será que o nosso exercício de investigação é o domínio da etno-história? Embora eu sempre reafirme a importância de uma perspectiva histórica para o enquadramento dos fenômenos socioculturais, e tenha mesmo sublinhado a necessidade de uma “antropologia histórica” (OLIVEIRA, 1999), não vejo razão alguma que deva levar o antropólogo a abrir mão de sua ferramenta mais eficaz, o trabalho de campo. É através do uso de métodos e técnicas que lhe são próprios que o antropólogo conseguirá reunir dados positivos, que lhe permitam descrever e analisar de forma densa e coerente, as formas de sociabilidade, as estratégias identitárias e de uso e apropriação do espaço e dos seus recursos ambientais.

Nos últimos decretos e portarias relativos ao processo de identificação de terras indígenas já estava presente a idéia de que os procedimentos administrativos precisam ser precedidos de um olhar técnico que acolha e consagre as diferenças, tarefa que caberia ao estudo antropológico.

Ao ver a quantidade de artigos e dispositivos relativos ao uso por não-índios dos recursos ambientais existentes nas terras indígenas me parece que seria recomendável que a decisão sobre cada um desses usos fosse antecedida pela realização de um estudo antropológico, bem como de uma análise de impacto ambiental. Para não parecer que estou advogando em causa própria, dentro de uma visão corporativa e no interior de uma associação profissional, gostaria de lembrar que essas

são recomendações contidas no parecer da União das Nações Indígenas (UNI) do Acre, pedindo a obrigatoriedade da elaboração de estudos antropológicos e de avaliação ambiental em todo e qualquer empreendimento a ser implantado em terras indígenas, independentemente de seu porte. Eu acho que é uma medida prudente e necessária. É claro que isso cria um problema, considerando o reduzido número de antropólogos existente no mercado (o que está relacionado aos ritmos da formação universitária e dos cursos de pós-graduação). Mas eu não vejo outro meio de defender os direitos indígenas que não seja ampliando a intervenção dos antropólogos em tais pontos.

Há ainda outros questionamentos que precisam ser feitos ao projeto de lei aqui em exame quanto à necessidade de um saber antropológico na elaboração de propostas de demarcação de terras indígenas. Em um dos artigos é mencionado que um grupo de trabalho seria composto preferencialmente por servidores da FUNAI. Ora, a ABA sempre lutou para que as identificações de terras fossem feitas, sempre que possível, por pessoas que tenham conhecimento especializado a respeito daquelas populações. Algumas vezes estes especialistas são funcionários da FUNAI, mas essa não é de maneira alguma uma regra geral. Portanto, tal artigo deveria ser revisto.

Vejo também com preocupação a questão da indicação de um árbitro, a ser de comum acordo escolhido entre as partes (ou seja, índios e empresas). É uma situação difícil porque somente uma ou outra organização indígena no Brasil tem condições de dialogar, em par de igualdade, com interesses maiores (sejam governamentais ou privados). Assim, não vejo como prática rotineira a possibilidade de um árbitro vir a ser bem escolhido (segundo a perspectiva dos índios). A FUNAI e a Procuradoria Geral da República (PGR) devem ser informadas e acompanhar esse processo como um todo. Eu preferiria que houvesse também a presença de organismos idôneos da sociedade civil, bem como de representantes dos povos indígenas nesse processo. Porque me parece haver uma simplificação excessiva dos procedimentos administrativos e uma ingenuidade quanto aos mecanismos espontâneos de correção do processo, algo que contrasta radicalmente com a situação de tutela, com o mandonismo estatizante do discurso indigenista. Passar de uma retórica à outra não é de modo algum contribuir para a superação da tutela e o fortalecimento dos povos indígenas.

Termino com um último comentário. Aqui se fala em três níveis: o nível do índio, o das comunidades indígenas (aquela conceituação que eu sugiro que seja mudada) e o terceiro, das organizações indígenas. Cabe notar que “comunidades indígenas” não é sinônimo de “sociedades” nem de “povos”, algo que contemplaria efetivamente diferenças culturais e políticas, mas uma simples indicação de um objeto da administração

(seja essa uma aldeia ou um povo). As organizações indígenas, por sua vez, enquanto expressando articulações entre povos e exercendo funções de representação destes perante o Estado e as organizações não-governamentais, precisam ter uma capacidade de força, de imposição e de persuasão perante os elementos não-indígenas que pretendem utilizar as terras indígenas. Mas de organização indígena é do que menos se trata dentro dessa minuta de Estatuto, enquanto seria este, na verdade, o fator que poderia, associado com outros organismos estatais e não-estatais, garantir a possibilidade de defesa efetiva dos interesses indígenas.

## Notas

<sup>1</sup> Vide OLIVEIRA, 1985.

<sup>2</sup> Vide OLIVEIRA, 1994.

<sup>3</sup> Nota de Revisão (2003): Pelo Decreto Legislativo 143, de 20 de junho de 2002, a Convenção 169 foi ratificada pelo governo brasileiro. Decorrido o período de um ano, as disposições dessa Convenção são consideradas como acolhidas pelo *corpus* jurídico brasileiro, do qual passam a fazer parte integrante.

<sup>4</sup> Parecer encaminhado à FUNAI, em 2001, intitulado “Os Caxixós do Capão do Zezinho”, posteriormente publicado no livro *Reconhecimento étnico em exame*, 2003. Nota de Revisão (2003): O trecho citado do parecer consta na p. 177 do volume publicado.

## Referências

OLIVEIRA, João Pacheco de. Contexto e horizonte ideológico: reflexões sobre o estatuto do índio. In: SANTOS, Sílvio Coelho dos (Org.). As sociedades indígenas e o direito. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1985.

\_\_\_\_\_. Ensaio em antropologia histórica. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1999.

\_\_\_\_\_. O paradoxo da tutela. In: O nosso governo: os Ticunas e o regime tutelar. São Paulo: Marco Zero; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1988.

\_\_\_\_\_. Os caxixós do capão do Zezinho. In: \_\_\_\_\_.; SANTOS, Ana Flávia Moreira. *Reconhecimento étnico em exame*. Rio de Janeiro: Museu Nacional: LACED: Contra Capa, 2003.

\_\_\_\_\_. Os instrumentos de bordo: expectativas e possibilidades do trabalho do antropólogo em laudos periciais. In: SILVA, Orlando Sampaio et al (Org.). *A perícia antropológica em processos judiciais*. São Paulo: ABA: Comissão Pró-Índio de São Paulo; Florianópolis: UFSC, 1994.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Indigenismo e territorialização: rotinas, saberes e poderes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.