

---

## Gramática discursiva, tradição inquisitorial e conflitos territoriais: uma etnografia da CPI da Funai e do Incra

Discursive grammar, inquisitorial tradition, and territorial conflicts: an ethnography of the  
CPI of Funai and Incra

Priscila Tavares dos Santos<sup>1</sup>

Rafael Mario Iorio Filho<sup>2</sup>

---

### RESUMO

Este trabalho tem como objetivo compreender de que modo os discursos parlamentares, no contexto da CPI da Funai e do Incra, foram produzidos, ressignificados e mobilizados para legitimar interesses econômicos e políticos. A pesquisa adotou metodologia empírica e etnográfica, privilegiando a análise de documentos oficiais da CPI (notas taquigráficas, planos de trabalho, depoimentos, relatórios técnicos e o relatório final), além de relatórios antropológicos questionados pelos parlamentares. Os resultados revelam que a CPI construiu uma narrativa voltada à deslegitimação da produção antropológica, à criminalização de lideranças indígenas e quilombolas e ao questionamento da atuação de órgãos públicos, como a Funai, o Incra e a Fundação Cultural Palmares. Identificou-se a centralidade de parlamentares da Frente Parlamentar Agropecuária na condução dos trabalhos e na formulação de relatórios que associavam territórios indígenas e quilombolas a ameaças à soberania nacional e à segurança pública. A análise das redes de influência mostrou a formação de clusters políticos ideologicamente coesos, nos quais relações formais e informais potencializaram decisões e articulações estratégicas. Conclui-se que a CPI não apenas investigou supostas irregularidades, mas também produziu um repertório discursivo voltado à defesa de interesses do agronegócio e à grilização de direitos constitucionais de minorias.

**Palavras-chave:** Gramática discursiva. Direitos territoriais. Antropologia do Direito. Conflitos Fundiários.

### ABSTRACT

This study aims to understand how parliamentary discourse in the context of the CPI (Parliamentary Commission of Inquiry) of Funai and Incra was produced, reinterpreted, and mobilized to legitimize economic and political interests. The research adopted an empirical and ethnographic methodology, focusing on the analysis of official CPI documents (stenographic notes, work plans, testimonies, technical reports, and the final report), as well as anthropological reports questioned by parliamentarians. The results reveal that the CPI constructed a narrative that sought to delegitimize anthropological production, criminalize indigenous and quilombola leaders, and question the actions of public agencies such as Funai, Incra, and the Palmares Cultural Foundation. The central role of parliamentarians from the Agricultural Parliamentary Front in conducting the work and formulating reports that associated indigenous and quilombola territories with threats to national sovereignty and public security was identified. Furthermore, the analysis of networks of influence showed the formation of ideologically cohesive political clusters, in which formal and informal

---

<sup>1</sup> Priscila Tavares dos Santos é pós-doutora pelo PPGD/UVA (bolsista CNPq/FAPERJ), doutora e mestre em Antropologia pela UFF. Pesquisadora do NUIAC/UVA, do GEAM e do INCT-InEAC. Professora permanente do PPG em Direito e Desenvolvimento Sustentável do UNIFACVEST. Atua na interface entre antropologia, direito e conflitos territoriais. E-mail: pris\_tavares2000@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Rafael Mario Iorio Filho é coordenador e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (PPGD-UVA). Doutor em Direito pela Universidade Gama Filho (2009) e em Letras Neolatinas (língua italiana) pela UFRJ (2011), com pós-doutorado em Ciência Política pelo CEDEC (CNPq). E-mail: rafael.filho@uva.br.

relationships enhanced strategic decisions and articulations. It was concluded that the CPI not only investigated alleged irregularities but also produced a discursive repertoire aimed at defending agribusiness interests and undermining the constitutional rights of minorities.

**Keywords:** Discourse Grammar. Territorial Rights. Anthropology of Law. Land Disputes.

## INTRODUÇÃO

Durante os anos de atuação da Comissão Parlamentar de Inquérito da Funai e do Inkra – CPI da Funai e do Inkra (2015-2016)<sup>3</sup>, a categoria “conflito” foi objeto de disputa por diferentes atores sociais, sendo esvaziada, ressignificada e operacionalizada como instrumento de poder. O repertório de sentidos configurou um ato estratégico de comunicação que reforçou mecanismos de dominação simbólica e institucional entre deputados, lideranças dos movimentos sociais, antropólogos, pesquisadores e representantes da Frente Parlamentar Agropecuária. Neste artigo, buscamos evidenciar como as arenas político-jurídicas se convertem em espaços de criminalização do saber antropológico e de desmonte de garantias sociais, exigindo novas abordagens críticas para compreender os processos de administração de conflitos no Brasil a partir do campo de forças institucionais.

Afiliação institucionalmente ao Núcleo de Pesquisa em Processos Institucionais de Administração de Conflitos (NUPIAC/PPGD/UVA), temos buscado construir conhecimento empírico e multidisciplinar sobre o direito e em diálogo com ele. Considerando a originalidade deste empreendimento e a necessidade de abertura ao diálogo interdisciplinar, mediante o uso do método etnográfico e da abordagem comparativa por contraste, temos dado ênfase aos procedimentos que forjam argumentos destinados a desqualificar a pesquisa acadêmica e os processos de administração de conflitos, permitindo seu deslocamento da condição de opiniões particulares para o conhecimento das chamadas dimensões interacionais e cognitivas dos rituais, práticas sociais e discursos (Amorim *et al.*, 2023).

Neste texto, assim como propôs Kant de Lima (2007), temos valorizado a administração de conflitos como fenômeno cultural, buscando o afastamento de interpretações técnicas e jurídicas e revelando as dinâmicas sociais e as representações

---

<sup>3</sup> A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Funai e do Inkra foi instalada em 11 de novembro de 2015, tendo como presidente o então deputado Alceu Moreira (PMDB/RS), que conduziu as propostas previstas no Plano de Trabalho (Brasil, 2015). O objetivo principal da CPI era investigar a atuação de antropólogos da Funai e do Inkra, especialmente no que se refere aos critérios utilizados na demarcação de terras indígenas e de terras remanescentes de quilombos.

simbólicas que evidenciam lógicas de poder, hierarquias e valores que estruturam a sociedade brasileira. Como defendeu o autor, a dominação não se reduz ao aspecto econômico, mas pode valer-se de mecanismos de dominação cultural e intelectual (Kant de Lima, 1997).

A análise do paradoxo da administração de conflitos sob essa perspectiva revela uma complexa teia na qual as tentativas de gerenciar conflitos, especialmente em contextos de desigualdade social e poder, podem, inadvertidamente, reforçar as estruturas de dominação que os geram. Ao abordar as relações de poder e a forma como o direito e as instituições operam, essa perspectiva desmistifica a ideia de que a administração de conflitos é um processo neutro ou puramente técnico.

Em sua análise, Kant de Lima (2007) destaca que os modos de gerenciar conflitos são construções culturais, moldadas pela história, pelas relações sociais e pelas visões de mundo de um grupo. A forma como uma comunidade percebe, expressa e busca solucionar suas disputas é um reflexo de sua própria identidade cultural. Portanto, a “administração” de conflitos não é uma prática universal e neutra, mas uma expressão cultural específica, carregada de significados e interesses.

Para alcançar a compreensão da complexidade do campo político que compõe o processo de reconhecimento e titulação territorial de populações tradicionais no Brasil, valemo-nos da metodologia empírica como abordagem fundamental para a análise de documentos públicos e sigilosos, incluindo relatórios, sentenças e peças processuais produzidos no bojo das atividades inquisitoriais, como vem sendo reconhecido pelos pesquisadores do NUPIAC/UVA e pelos pesquisadores vinculados ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (INCT-InEAC), sediado na Universidade Federal Fluminense. Assim, ao recortarmos a análise nos laudos antropológicos de identificação e delimitação de terras tradicionalmente ocupadas no Brasil, bem como em outros documentos técnicos produzidos pela Comissão Parlamentar, chamamos atenção para um esforço coletivo voltado à compreensão dos princípios que orientam as práticas sociais constitutivas desse campo<sup>4</sup>. Reconhecemos, assim, que a etnografia, enquanto método, tem se mostrado fundamental para desmistificar

---

<sup>4</sup> Valemo-nos da noção de campo como jogo social, compreendido enquanto um sistema de relações de forças, tanto objetivas quanto subjetivas, que se estabelecem entre diferentes atores ou grupos sociais. Esse espaço é estruturado segundo uma hierarquia de poder econômico e político, conforme proposto por Bourdieu (1989).

idealizações e para compreender as causas e os efeitos dos conflitos sociais deflagrados por instituições executivas e judiciais.

A análise etnográfica<sup>5</sup> cuidadosa com a qual nos comprometemos tem permitido refletir sobre os processos de construção desses documentos com o intuito de organizar a atividade social coletiva. Durante essa CPI, foram publicadas 34 notas taquigráficas com registros dos procedimentos de abertura das sessões e, das 63 reuniões realizadas para eleições e deliberações sobre os requerimentos submetidos por seus membros à apreciação, foram colhidos ainda 22 depoimentos, além do sumário de atividades, do plano de trabalho e do relatório final. Algumas reuniões também foram disponibilizadas em material audiovisual. Esses registros evidenciam a formalização dos trabalhos e a dimensão documental gerada, importante tanto para o controle político-legislativo quanto para a memória institucional.

## **A PRODUÇÃO DO “CONFLITO” E INTENCIONALIDADES DE PODER**

O exercício etnográfico por nós realizado esteve pautado na análise da categoria “conflito”<sup>6</sup>, evidenciando os sentidos e significados atribuídos pelos membros da CPI da Funai e do Inca na busca pela legitimação de um discurso que passa pela descontextualização, pela ressignificação e até mesmo pela atribuição de novos sentidos, originalmente distantes daqueles pretendidos por seus usos acadêmicos e profissionais. Tais sentidos dizem respeito a categorias mobilizadas por antropólogos durante processos de reconhecimento de direitos territoriais e culturais.

Como pudemos compreender a partir do trecho abaixo, extraído do Relatório Final (Brasil, 20215, p. 8), há um jogo de disputas que pretende apresentar os deputados da FPA como defensores dos interesses de grupos minoritários, pretensamente comprometidos com a garantia dos direitos territoriais e culturais desses grupos. A máscara, se serve neste contexto, constitui o adereço desses manipuladores.

O discurso protetivo de minorias, ocultando escusos interesses e criando bantustões no solo brasileiro, segrega, mais divide do que protege e nos aproxima do jus sanguinis, que tem feito em pedaços países por todos os recantos do mundo. Que o árduo trabalho desta Comissão Parlamentar de Inquérito seja um importante passo para a efetiva garantia dos direitos e da dignidade das legítimas minorias. Certo é que, se todos os recursos investidos pelo Governo

<sup>5</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre etnografia documental, ver Santos (2024; 2025).

<sup>6</sup> No Relatório Final divulgado pela CPI, a categoria é mencionada 616 vezes, o que corresponde, aproximadamente, a uma ocorrência a cada cinco páginas do documento.

brasileiro e provenientes de fontes externas estrangeiras fossem, efetivamente, utilizados em prol dos indígenas, dos remanescentes de quilombos e dos assentados da reforma agrária, não se encontraria tanta miséria entre esses pobres brasileiros. Ao cair a máscara, tornar-se-á claro a quem interessa o conflito. A noção de bricolagem de Lévi-Strauss (1989), tal como vem sendo apropriada por Iorio Filho (2024) é noção importante para analisar o discurso jurídico-político das narrativas a partir dos votos dos ministros do STF. Segundo o autor, a jurisdição constitucional é construída por e a partir de discursos político-jurídicos que associam categorias discursivas articuladas pelos ministros do Supremo, e explicitam relações entre poder e legitimidade. No bojo desta pesquisa, o autor tem buscado refletir sobre até que ponto os ministros do STF como integrantes do mundo jurídico brasileiro, enquanto campo estruturado a partir de opiniões antagônicas e muitas vezes paradoxais, e neste sentido, um sistema jurídico-processual que não leva à formação de consensos, já reproduziam desde então esta cultura, na decisão analisada.

Sabendo-se que os espaços públicos são sustentados por regras explícitas e literais, conforme Kant de Lima (2001) demonstrou a partir da análise de diferentes representações do espaço público na tradição jurídico-política ocidental, comparando modelos igualitários e individualistas com modelos hierárquicos e segmentados, no caso da CPI percebe-se que conflitos e acusações muitas vezes decorrem da falta de transparência e previsibilidade nas decisões administrativas. Quando regras são aplicadas de forma arbitrária ou em função de interesses políticos, a legitimidade da ordem é comprometida, e a cidadania, entendida como expectativa de liberdade pública igualitária, é fragilizada.

A análise do discurso por ele privilegiada corresponde a um ato/fato de palavra, contendo em si a noção de movimento que pressupõe a mediação entre linguagem, homem e práticas sociais. Nessa perspectiva, refletindo sobre o discurso como ação, tal como proposto por Iorio Filho (2024), consideramos ser possível demonstrar a articulação de um repertório de elementos simbólicos e de representações limitadas, presentes na gramática da CPI, para a tarefa que o bricoleur tem a realizar, esvaziando significados originais, descontextualizando-os e substituindo-os por novos sentidos, próprios e adequados aos interesses da obra que pretende criar, no caso em apreço, o desmonte das leis de garantia territorial e ambiental no país. Os ataques conduzidos pelos deputados desta Comissão imbuíram-se da função de investigar situações de “conflitos referentes à demarcação de terras indígenas” e também de “conflitos fundiários”, que, segundo eles, colocariam em risco a “soberania nacional e segurança pública em terras indígenas e na faixa de fronteira”, bem como situações de “desmatamentos ilegais, sustentabilidade e produtividade dos assentamentos” (Brasil, 2015, p. 14).

Como pudemos compreender, tal como têm considerado Iorio Filho e Silva (2015), nesses contextos de disputa, o que menos importa é a racionalidade ou a teoria da argumentação. Para eles, nossa atenção deve buscar vislumbrar as atitudes performáticas e as intencionalidades que orientam os processos de construção de uma gramática discursiva. Os parlamentares utilizaram esses tópicos para enquadrar os conflitos de terra, indígenas e agrários, não apenas como disputas sociais, mas como questões de soberania nacional, segurança pública e gestão ambiental. Assim, os conflitos foram politicamente ressignificados: em vez de aparecerem como tensões entre direitos indígenas, demandas por reforma agrária e interesses privados, passaram a ser narrados como problemas de governança estatal e de ameaça à integridade territorial do país. Esses “problemas sociais” estão eivados de pré-noções que influenciam a percepção dos fenômenos sociais, distorcendo a realidade e gerando naturalizações equivocadas (Lenoir, 1998).

A CPI construiu um diagnóstico segundo o qual a Funai e o Inra, longe de resolverem conflitos, seriam atores que alimentam disputas fundiárias, fragilizam a gestão das terras e contribuem para desmatamentos ilegais, transformando temas de direitos sociais em questões de ordem, segurança e soberania.

A partir dessas considerações, buscamos descortinar possibilidades de compreender objetos complexos que levem em consideração a estrutura folheada do social (Bensa, 1996), analisando situações de supostos “conflitos” que, durante o período de investigação conduzido pelos membros da CPI da Funai e do Inra, atingiram direitos territoriais e culturais em prol de interesses individuais comuns que, revestidos de um novo coronelismo, ditam os rumos da política ambiental e desenvolvimentista no país (Santos *et al.*, 2025).

O exercício etnográfico de compreensão das atitudes performáticas, mediante o mapeamento da atuação e da trajetória político-partidária dos membros da CPI da Funai e do Inra, permitiu-nos alcançar a compreensão de algumas intencionalidades que orientaram os processos de construção de uma gramática própria sobre os “conflitos” territoriais produzidos no bojo da Comissão. A CPI é, como considerou Iorio Filho (2024), esse lugar significativo no qual se organizaram discursos de natureza política.

Como bricoleurs (Lévi-Strauss, 1989), os deputados, especialmente aqueles mobilizados segundo os interesses propostos pela FPA, descontextualizaram conhecimentos publicizados em textos acadêmicos e documentos técnicos elaborados por

antropólogos e atribuíram novos significados e sentidos a territórios protegidos, constituindo uma nova e complexa gramática que tem orientado, no país, o direcionamento da política ambiental.

Segundo Gupta e Ferguson (2000), a categoria conflito deve ser compreendida a partir do contexto de interconexões espaciais e de relações de poder que, segundo Zhouri e Oliveira (2007), quando acionadas em torno da apropriação e da significação do território, conduzem à emergência da alteridade. No contexto da CPI, foram colocados frente a frente pesquisadores, lideranças de movimentos sociais, representantes de grupos tradicionais, indígenas e quilombolas, em contraposição a deputados e representantes de grupos capitalistas. O jogo que se estabelece nesse contexto articula, assim, propagandas organizadas por agentes do campo político, visando à própria imagem e à realização de objetivos definidos por grupos e coalizões de interesses econômicos e de poder. No caso etnográfico analisado pelas autoras, a situação de conflito instalou-se entre os interessados na expansão da política energética mediante a construção de uma usina hidrelétrica no estado de Minas Gerais, por um lado, e, por outro, populações ribeirinhas que resguardavam a terra como patrimônio da comunidade, segundo princípios estruturados pela memória coletiva do grupo e por regras de uso comum dos recursos naturais (Zhouri; Oliveira, 2007).

Considerando que a intencionalidade dos membros da CPI da Funai e do Incra, como apontaram O'Dwyer e Silva (2020), era provocar uma paralisia dos processos de reconhecimento territorial e a conseqüente flexibilização e desregulação da legislação ambiental no país, a diversidade de regiões foco dos ataques dos membros do Legislativo abarcou seis estados, de norte a sul do Brasil. Cientes da impossibilidade de demonstrar, neste texto, todas as situações de “conflito” instauradas, destacaremos uma delas: a Comunidade Remanescente de Quilombo de Morro Alto, no Rio Grande do Sul. Essa escolha, dentre os muitos casos abordados no Relatório da CPI, relaciona-se ao fato de se tratar de uma região que, desde o reconhecimento dos direitos territoriais às comunidades quilombolas pelo art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ainda não obteve plenamente a titulação de seu território. Pelo contrário, os quilombolas de Morro Alto enfrentam um longo processo de luta e pressões externas para garantir o acesso a esse direito constitucional<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> A Constituição Federal de 1988, no art. 68 do ADCT reconhece: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado

## A COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBO DE MORRO ALTO

O quilombo de Morro Alto é reconhecido por sua ascendência de escravizados resistentes que, desde o período colonial, estão fixados no território situado no município de Osório, região litorânea ao norte do Rio Grande do Sul. O grupo compartilha tradições culturais, religiosas e agrícolas, constituindo uma identidade quilombola.

A antropóloga Deisy Barcellos, entre os anos de 2001 e 2002, dedicou-se ao trabalho de campo com o objetivo de etnografar, mediante uma perspectiva interdisciplinar, os elementos que compõem a identidade étnica e a territorialidade do grupo. Os resultados dessa pesquisa foram publicados no livro *Comunidade Negra de Morro Alto: historicidade, identidade e territorialidades*, pela Editora UFRGS, em 2004. O trabalho contou com financiamento da Fundação Cultural Palmares e do Governo do Rio Grande do Sul. A rede de interlocução reuniu, além dos membros do grupo, representantes da Procuradoria da República, do Movimento Negro Unificado (MNU), do Departamento de Cidadania do Rio Grande do Sul, lideranças e militantes do movimento negro, além de grupos de pesquisadores. Cabe aqui mencionar a contribuição do grupo conduzido pela Profa. Ilka Boaventura (UFSC), desde meados da década de 1980, “na inscrição dos territórios negros do sul do Brasil como campo de estudos e como caminho de efetivação de políticas com vistas à conquista de direitos sociais e resgate de dívidas históricas” (Barcellos, 2004, p. 10).

A etnografia conduzida por Barcellos teve como objetivo atender à demanda pelo reconhecimento da comunidade como remanescente de quilombo, nos termos exigidos pelo art. 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, a autora valoriza a especificidade dos elementos que constituem essa identidade coletiva mediante a incorporação de perspectivas antropológicas, históricas e geográficas.

A descendência de pessoas escravizadas observada pela pesquisadora traça continuidades entre a memória oral dos moradores e os relatos históricos, apontando como elementos centrais os laços comunitários de parentesco e religiosidade, a partir dos quais

---

emitir-lhes os respectivos títulos.” Já no art. 231, caput e § 1º, temos o reconhecimento de direitos originários de povos indígenas sobre as terras que ocupam, direito usado por parâmetro interpretativo para quilombolas. pelo STF. No art. 215, caput e §1º temos a garantia do pleno exercício de direitos culturais e trazendo a obrigação do Estado de proteção das manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras. No art. 5º, XLI e XLII, temos assegurada a igualdade e a vedação da discriminação e a criminalização do o racismo, o que reforça a proteção contra práticas que ameacem comunidades negras e quilombolas.

são transmitidos saberes, lembranças e tradições que mantêm viva a experiência de resistência e liberdade do grupo.

Com os investimentos realizados em Santa Catarina nos territórios negros rurais durante a década de 1990, o quilombo de Morro Alto também iniciou sua mobilização junto à Fundação Cultural Palmares e ao Incra para dar início ao processo de regularização de suas terras. Durante os vinte anos subsequentes, houve uma intensificação da disputa pelo território entre quilombolas e fazendeiros. Muitos dos conflitos foram judicializados, e o quilombo de Morro Alto tornou-se uma referência nacional nas disputas envolvendo o território.

No caso em tela, o Supremo Tribunal Federal (STF), em 2003, ao declarar a validade do Decreto nº 4.887/2003, conferiu base legal para que as comunidades quilombolas pudessem reivindicar suas terras ancestrais, garantindo a inalienabilidade, a imprescritibilidade e a impenhorabilidade de seus territórios. Ao validar o Decreto, o STF fortaleceu judicialmente o procedimento administrativo perante o Incra para o reconhecimento dos direitos culturais e para a titulação definitiva das terras, até então apenas prevista no art. 68 do ADCT.

Em 2011, o RTID *Comunidade Negra de Morro Alto: Historicidade, Identidade, Territorialidade e Direitos Constitucionais* foi encaminhado ao Incra/RS para fins de apreciação e reconhecimento territorial pelos membros do Comitê de Decisão Regional (CDR) da instituição.

Em 2015, ocorreu a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Funai e do Incra. Nesse contexto, mediante o Requerimento nº 85/15, proposto pelo Deputado Valmir Assunção, foi convidado o Dr. Luis Felipe Schineider Kischer, do Ministério Público Federal do Rio Grande do Sul, para participar de audiência pública. Além disso, o Requerimento nº 265/16, apresentado pelos Deputados Marcos e Nilto Tatto, solicitou o envio de cópia do documento de concessão de lavra de recursos minerais no território quilombola.

Os principais argumentos apresentados pela equipe de pesquisa coordenada pela antropóloga na defesa da identidade coletiva estão pautados nos seguintes aspectos: a) historicidade e ancestralidade: a comunidade preserva uma história de resistência, marcada pela experiência de liberdade em meio à escravidão, e mantém laços de parentesco e religiosidade que aglutinam seus membros. A ancestralidade constitui elemento central de

sua identidade coletiva; b) territorialidade: a posse da terra é um aspecto fundamental da identidade do grupo. A comunidade busca reaver o território que, segundo o estudo, constitui herança de seus ancestrais e onde desenvolve suas práticas sociais e culturais. A prática do “enterro do umbigo” é citada como ritual que simboliza e garante a conexão dos descendentes com a terra; c) cultura e identidade: apesar das transformações sociais, a comunidade conseguiu preservar sua identidade e suas fronteiras étnicas.

O estudo demonstra a continuidade entre a memória e a tradição oral dos moradores e a história documentada. Além disso, a luta contra a exclusão social e a busca pelo reconhecimento de seus direitos territoriais são fatores que reforçam a identidade do grupo; d) continuidade e persistência: a permanência da comunidade em Morro Alto é compreendida como reflexo de sua capacidade de preservar a identidade e lutar por seus direitos, mesmo diante de conflitos fundiários e processos de expropriação. A mobilização judicial e a busca pelo reconhecimento oficial como comunidade quilombola demonstram sua existência coletiva e sua resistência.

O ataque expressivo ao trabalho antropológico conduzido pela pesquisadora Deisy Barcellos é sintetizado no trecho em destaque (Brasil, 2015, p. 1646-1647):

A Constituição determina que os descendentes, remanescentes de quilombos que estivessem ocupando suas áreas à época da promulgação em 1988 sejam regularizados como proprietários. A Constituição não autoriza a desapropriação de terras não ocupadas por remanescentes de quilombos e muito menos critérios de autoatribuição de direito sobre propriedades legalmente tituladas a outros cidadãos. Com relação ao caso, o Prof. Dr. Roque Callage Neto, não só comprovou que nunca existiu quilombo verdadeiro na região, como também levantou que 65% dos negros que moram no perímetro são absolutamente contrários à criação de uma ocupação coletiva. Inclusive, compõe a lista de sócios fundadores da fundação da Associação Comunitária Rosa Osório Marques dois antropólogos (Rodrigo de Azevedo Weimer e Cíntia Beatriz Muller) que também assinam o relatório que deu origem ao processo do quilombo do Morro Alto. O que consideramos irregular e uma ofensa grave à Constituição Brasileira. Ressalte-se que em todo o país aumentam as denúncias de fraudes promovidas por grupos com interesses escusos que se aproveitam da boa fé de pessoas humildes para reivindicar a demarcação e legitimação de terras como se de quilombos fossem. Exemplo disso pode ser visto na reportagem exibida no Jornal Nacional a respeito da fraude relacionada à Comunidade de São Francisco do Paraguaçu, em Cachoeira/BA. Criou-se uma verdadeira “indústria” para legitimar terras alheias, usando-se como “pano-de-fundo” o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que reconhece, apenas e tão somente, a propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades quilombolas que estejam ocupando suas terras.

Como pudemos compreender, esses argumentos foram contrapostos pelos membros da FPA, especialmente no que diz respeito ao questionamento da metodologia de pesquisa

constitutiva da antropologia, aos ataques aos critérios de autoatribuição e à defesa da propriedade privada da terra. Sobre este último aspecto, mencionam os deputados (Brasil, 2015, p. 1647):

Diante das denúncias, esta Comissão Parlamentar de Inquérito não poderia deixar de debruçar-se sobre o caso, o que foi efetivamente feito, revelando-se uma série de inconsistências e fraudes, indiciadas de forma suficiente para que os órgãos competentes aprofundem na investigação e procedam à devida persecução penal e civil dos responsáveis. Após colher documentos e testemunhos sobre o caso, as irregularidades sobre o mesmo foram encaminhadas, via ofício, pelo Deputado Alceu Moreira, Presidente desta CPI, ao Presidente do Incra. Abaixo, trazemos a íntegra do ofício, expondo, de forma clara e minuciosa, os absurdos morais e jurídicos que perpassam o caso Rio Pardo.

As “diligências”<sup>8</sup> conduzidas pelos membros da CPI apontaram que houve, por parte dos antropólogos, a “manipulação de trabalhos” com vistas à caracterização da região de Morro Alto como território quilombola (Brasil, 2016, p. 322). Consideram os deputados da FPA que “não restam dúvidas de que a Administração, no caso, o Instituto de Colonização e Reforma Agrária – Incra, tem o dever de, reconhecendo as nulidades apontadas nessa manifestação, anular, a qualquer tempo, os atos eivados de ilegalidade” (Brasil, 2016, p. 1649).

O comprometimento ético foi supostamente comprovado pelos deputados a partir da rede de relações de grupos etnograficamente situados na região e que fizeram parte do trabalho de campo. Tal é o caso dos pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), do Movimento Negro Unificado (MNU), do Conselho do Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra (CODENE-RS), da Associação Rosa Osorio Marques e da Fundação Cultural Palmares<sup>9</sup>.

Imbuídos do poder de investigar atribuído pela CF/88, os deputados autoatribuem-se competência técnica para realizar “visitação in loco”, segundo eles “muito importante para a percepção da realidade regional” (Brasil, 2016, p. 322-323). Segundo a avaliação dos deputados, a região de Morro Alto é uma:

---

<sup>8</sup> Nos termos dessa CPI, o uso do termo “diligência” está associado aos procedimentos de citação, intimação, busca e apreensão, bem como às investigações destinadas ao esclarecimento de fatos relacionados aos processos de demarcação de territórios indígenas e quilombolas.

<sup>9</sup> No caso da Associação Rosa Osorio Marques, trata-se de uma organização da sociedade civil que atua na busca pelo êxito do processo de reconhecimento fundiário do território quilombola de Morro Alto. A Fundação Cultural Palmares é uma instituição criada pelo Governo Federal em 1988, vinculada atualmente ao Ministério do Turismo, com a finalidade de promover e preservar os valores culturais, históricos, sociais e econômicos decorrentes da influência da população negra na formação da sociedade brasileira.

[...] realidade regional [que] desmistifica algumas concepções indígenas não compatíveis com aspectos contemporâneos. Para aquela região, fica nítido que a comunidade indígena encontra-se em forte interação por valores ditos “ocidentais”, tais como a valorização da renda e do trabalho. Os indígenas dos locais visitados foram unânimes em afirmar que desejam plantar, colher e trabalhar nos moldes de qualquer outro brasileiro. No entanto, mesmo assim, em maior ou menor grau, preservam aspectos típicos da cultura indígena e organizacional das comunidades tradicionais. Essa coexistência de valores é refletida na própria tez de alguns representantes, frutos da miscigenação racial brasileira. (...) O que se relata é ser inquestionável a importância que os recursos monetários adquiriram naquelas comunidades. Nesse sentido, até mesmo o valor da terra, que, para além da “mãe natureza”, muitas vezes, parece ser vista como uma commodity, um bem necessário à produção. Nesse diapasão, interessante a afirmação do Juiz Federal que atua na região, no sentido de que o conflito indígena local guarda consideráveis similitudes com o conflito dos movimentos sociais de busca pela terra.

No bojo do projeto investigativo conduzido pelos deputados, os “indígenas visitados” constituem uma categoria que não apenas substitui, desidentifica e descontextualiza o suposto desejo de que, a despeito das especificidades de seus modos de fazer, criar e viver, os sujeitos coletivos desempenhem suas práticas “nos moldes de qualquer outro brasileiro” (Brasil, 2016, p. 322). Além disso, a situação de conflito que se estabelece, nesses termos, aponta para a oposição entre o modo de vida de subsistência e o modo de vida capitalista, no qual a terra passa a ser valorizada como commodity.

Sobre as diferenças apontadas pelos deputados entre o modo de vida indígena e aquele adotado por “qualquer outro brasileiro”, observa-se, na construção dos relatórios elaborados pelos antropólogos, a valorização de narrativas relativas a “tempos passados”. Segundo os deputados, trata-se de um ponto crítico em decorrência do método etnográfico empregado nos estudos.

Para além dessa crise construída em torno dos modos de vida e da forma como as pesquisas antropológicas são conduzidas, os deputados fazem menção a um conflito institucional, colocando, de um lado, os “colonos” (proprietários de terra interessados na exploração econômica do território de Morro Alto) e, de outro, representantes do Ministério Público Federal, do Ministério da Justiça e da Advocacia-Geral da União. Segundo afirmaram, estes (Brasil, 2016, p. 323):

[...] agem com nítida parcialidade, pressionando os colonos a aceitarem imposições da pauta indígena e intimidando a atuação de outras autoridades, quando, na verdade, deveriam agir para solucionar o conflito, em respeito à lei e a todo e qualquer cidadão, independentemente da etnia.

Sobre a pressuposta situação de conflito investigada pelos deputados, foram encaminhadas as seguintes soluções: encaminhamento de pedidos de abertura de inquéritos policiais para apuração de falsidade ideológica supostamente cometida por antropólogos e, inclusive, por servidores da Funai, acusados de frustrarem a “espontaneidade e a voluntariedade” dos indígenas durante os procedimentos técnicos para emissão do documento declaratório de posse tradicional indígena; investigação do crime de extorsão supostamente cometido pelos membros da Associação de Produtores Rurais, acusados do pagamento de valores monetários a indígenas; além de inquéritos para apuração do crime de esbulho renitente cometido pelos próprios indígenas, que teriam invadido um dos acampamentos na região de Morro Alto a partir de ameaças a pequenos agricultores; bem como apuração do crime de falsidade ideológica publicizado nos laudos assinados por antropólogos que estudaram a região de Morro Alto, dentre outros encaminhamentos. No pedido encaminhado ao Presidente do Inca (Procedimento n. 54220.001201/2004-09), os deputados expressam o seguinte (BRASIL, 2015, p. 1647):

No presente caso, normas constitucionais e infra estão sendo transgredidas, bem como princípios que devem reger a Administração Pública estão sendo feridos de morte, razão pela qual o procedimento administrativo materializado nos autos de n. 54220.001201/2004-09 encontra-se eivado de vícios e nulidades, nos moldes que se passa apresentar.

O encaminhamento do pedido de nulidade do processo está pautado na “não atuação técnica do Inca, como traduzido no trecho a seguir (Brasil, 2015, p. 1651):

Ocorre que esse estudo, por mais que possua inquestionável valor acadêmico, se encontra, sob o aspecto das normas jurídicas que regulamentam o reconhecimento de territórios como remanescentes de quilombos, eivado de vícios e nulidades. Estas ilegalidades não passaram pelo crivo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Pelo contrário, na medida em que, de maneira inexplicável, a Equipe Técnica do Inca, em uma única reunião, ocorrida em 20 de abril de 2005<sup>23</sup>, colocou em discussão e aprovou o estudo coordenado pela antropóloga Daisy Macedo de Barcellos. Assim, em poucos minutos, uma Equipe Técnica havia debatido e analisado as 488 páginas de um trabalho antropológico, o tomando como verdade absoluta para a desconstituição de direitos de mais de 500 pequenos agricultores e entrega de mais de 4,5 mil hectares de terra a uma associação privada.

O relator da CPI prossegue ainda (Brasil, 2015, p. 1655-1656):

Observa-se que este Parlamentar não desconhece o papel do Inca e da Fundação Cultural Palmares no processo de reconhecimento de territórios como remanescentes de quilombos. É certo que existe sim uma certificação da Comunidade Morro Alto como “quilombola”, certificação esta emitida pela Fundação Cultural Palmares, após a “auto-definição”. No entanto, essa

certificação não é suficiente para que o Incra desconsidere a legalidade e passe a agir em desrespeito aos ditames da Constituição Federal. Até mesmo porque, a Fundação Cultural Palmares certifica tão somente o fato de que a comunidade Morro Alto se auto-definiu como remanescente de quilombo. Ou seja, não há, nesse momento, qualquer análise de mérito do preenchimento dos requisitos constitucionais e legais para delimitação do território, mas tão somente um atestado de que a comunidade se autodefiniu como tal.

Do ponto de vista técnico, o procedimento de titulação de comunidades quilombolas no país é regulamentado pelo Decreto nº 4.887/2003, que estabelece as diretrizes para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de territórios quilombolas. É importante notar que o processo envolve a participação ativa da comunidade em todas as suas fases, garantindo que seus direitos e interesses sejam defendidos. A legislação e os procedimentos visam assegurar a reprodução física, social, econômica e cultural dos quilombolas em seus territórios ancestrais.

O papel da Fundação Cultural Palmares (FCP) é central e indispensável no processo de certificação de comunidades quilombolas no Brasil, conforme delineado pelo Decreto nº 4.887/2003. A FCP é a instituição responsável por dar início ao processo de certificação, o que ocorre a partir da autodeclaração da comunidade ou de denúncia sobre a existência de um quilombo. A partir daí, a Fundação instaura o procedimento administrativo, que compreende diversas etapas cruciais. Destaca-se ainda que uma das atribuições primordiais da FCP é a realização de pesquisas historiográficas, antropológicas e etnográficas. Tais estudos visam comprovar a ocupação tradicional, a existência de relações sociais próprias, a ancestralidade e a identidade quilombola da comunidade. Esses elementos são fundamentais para embasar a decisão final sobre o reconhecimento do território.

Sobre a emissão do Certificado de Reconhecimento, ao final da análise e da comprovação dos requisitos legais e antropológicos, a FCP tem o poder de emitir o Certificado de Reconhecimento de Território Quilombola. Esse documento é o marco inicial e formal para o reconhecimento da comunidade e de suas terras, sendo um ato administrativo declaratório que atesta a veracidade de sua existência e historicidade. Embora a titulação final das terras seja competência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a FCP tem um papel instrumental e de colaboração.

O certificado emitido pela FCP é o documento habilitador para que o Incra avance nas etapas de demarcação física e titulação jurídica das terras. A FCP, portanto, fornece a base legal e factual para que os órgãos fundiários possam agir. Destaca-se aqui o papel da Fundação para além dos procedimentos técnicos: a FCP atua na defesa e promoção dos

direitos culturais e territoriais das comunidades quilombolas. Sua existência e suas ações são instrumentos cruciais para a garantia da cidadania e a reparação histórica de um povo que contribuiu significativamente para a formação social e cultural do Brasil.

Dando sequência à cronologia dos fatos relacionados ao processo de disputa pelo território em Morro Alto, mais recentemente, em 2023, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) proferiu decisão que determinou a continuidade do processo de titulação das terras da Comunidade Quilombola de Morro Alto, processo que tramitava há mais de duas décadas no Incra (processo administrativo nº 54220.001201/2004-09). Além disso, a decisão suspendeu imediatamente o processo licitatório para a elaboração de um novo laudo antropológico, apontando que tal medida violava princípios constitucionais e administrativos, especialmente os princípios do devido processo legal e da duração razoável do processo (Santos, 2025). Até o momento da elaboração deste texto, mesmo com o relatório aprovado na mesma reunião em 2013 no Incra, a comunidade quilombola de Morro Alto ainda não teve seu território plenamente titulado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do ponto de vista de análise, valorizamos os fatos narrados como construções moldadas segundo os interesses dos atores sociais envolvidos no processo de registro e dos efeitos esperados que podem provocar na sociedade. No bojo desse processo, os problemas sociais surgem da construção social e da institucionalização de determinados fenômenos, como considerou Lenoir (1998). Esses escritos têm como efeito a produção de crenças destinadas a convencer o público leigo e a conferir legitimidade a projetos de poder (Certeau, 1998).

Assim, os deputados envolvidos no procedimento investigativo desta CPI, como pudemos compreender, buscam alterar o curso da realidade mediante a produção de uma gramática discursiva (Iorio Filho, 2021) voltada à construção de determinadas leituras da realidade, contrapondo atores sociais em polos divergentes como forma de garantia de interesses do agronegócio. A gramática legislativa pode ser igualmente pensada como uma gramática formal que, tal como proposto por Duarte, Baptista e Iorio Filho (2016), expressa a autoridade institucionalizada, revelando quais argumentos são explicitados e quais permanecem implícitos.

O *modus operandi* adotado pelos deputados da CPI no contexto do poder institucional para administrar os conflitos territoriais e ambientais no país deve ser compreendido não apenas como um conjunto de técnicas de mediação ou negociação, mas como um campo no qual se disputa a própria definição de justiça e a distribuição de poder. É fundamental questionar quem define os termos do conflito, quais são os interesses subjacentes às “soluções” propostas e se essas soluções promovem uma justiça efetiva ou apenas uma pacificação superficial que perpetua formas de dominação.

Pudemos compreender as estratégias utilizadas pelos membros da FPA na produção de narrativas hegemônicas para ordenar e controlar o espaço social, valendo-se de táticas de manutenção da subalternidade de grupos minoritários, reinterpretando suas ações e ressignificando seus interesses para impor um discurso supostamente “oficial” (Certeau, 1998). A noção de conflito por nós valorizada como categoria de análise para compreender o jogo político que estrutura a sociedade brasileira revelou processos de apropriação de dispositivos estratégicos do Estado (Foucault, 1988), especialmente pelos deputados afiliados à FPA, que buscavam instaurar uma nova leitura sobre os fatos. A nova gramática dos “conflitos” narrados no Relatório Final da CPI mobilizava atores sociais e institucionais que compartilhavam interesses territoriais distintos, compondo um campo de disputas (Bourdieu, 1989) erguido em relações objetivas e subjetivas entre indígenas e representantes de grupos empresariais do agronegócio. Em outras palavras, a categoria carrega significado e efeito e busca produzir, como decisão, não apenas um relato de fatos, mas um ato estratégico de comunicação (Duarte; Baptista; Iorio Filho, 2016). Nesse contexto, os sentidos atribuídos à categoria “conflito” constituem um ato estratégico de comunicação que busca reafirmar a autoridade das lideranças do agronegócio e seu poder de persuadir e limitar disputas territoriais no país.

Os “conflitos” estão associados a aspectos sociais, econômicos, ambientais, políticos, jurídicos, éticos, territoriais e institucionais que envolvem questões relacionadas à importância cultural e histórica do reconhecimento de direitos de grupos minoritários. Nesse sentido, a polissemia por nós demonstrada a partir das narrativas transcritas, extraídas do acervo documental produzido e publicizado pelos deputados membros da CPI, descortina as porteiras da história da luta pela terra no Brasil (Iorio Filho, 2024). A nova gramática discursiva dos “conflitos” emerge desse jogo de poder que busca modificar comportamentos por meio de um processo de comunicação e de instauração de uma nova

verdade sobre os contextos de disputa territorial, ou seja, de um poder de influência sobre a realidade social brasileira (Riviere, 2000).

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Maria Stella Faria de; KANT DE LIMA, Roberto; LIMA, Michel Lobo Toledo de. Um longo caminho de pesquisa com o Direito: uma memória da trajetória do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida. In: KANT DE LIMA, Roberto *et al.* **Administração de conflitos e cidadania**. Rio de Janeiro: Alternativa; FAPERJ, 2023. v. 7, p. 9-43.

BENSA, Alban. Da micro-história a uma antropologia crítica. In: REVEL, Jacques (org.). **Jogos de escalas: a experiência da microanálise**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 39-76.

BOURDIEU, Pierre. **La noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps**. Paris: Éditions de Minuit, 1989.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) na demarcação de terras indígenas e de remanescentes de quilombos. **Plano de Trabalho**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 mar. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 nov. 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm). Acesso em: 06 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) na demarcação de terras indígenas e de remanescentes de quilombos. **Relatório final**. Brasília, DF, 2016.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano**. Petrópolis: Vozes, 1998.

DUARTE, Fernanda; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti; IORIO FILHO, Rafael Mario. Uma gramática das decisões judiciais: “o que falar quer dizer” e o que não dizer quer falar? In: JAPIASSU, Carlos Eduardo *et al.* (org.). **Direito, pesquisa e inovação: estudos em homenagem ao Prof. Maurício Jorge Pereira da Mota**. Juiz de Fora: Editar Editora Associada, 2016.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 7. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

GUPTA, Akhil; FERGUSON, James. Mais além da “cultura”: espaço, identidade e política da diferença. In: ARANTES, Antonio Augusto (org.). **Espaço da diferença**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2000. p. 31-49.

IORIO FILHO, Rafael Mario; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. A lógica do contraditório: ainda somos medievais. *In*: SIQUEIRA, Gustavo Sampaio; WOLKMER, Antonio Carlos; PIERDONÁ, Zélia Luiza (coord.). **História do Direito**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 22-45.

IORIO FILHO, Rafael Mario. **A análise do discurso jurídico-político dos julgamentos históricos do Supremo Tribunal Federal**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2021.

IORIO FILHO, Rafael Mario. O STF e os usos jurídico-políticos: uma análise do discurso do “julgamento histórico” do HC nº 4.718. **Revista Interdisciplinar de Direito**, v. 22, n. 1, p. 1-31, 2024.

KANT DE LIMA, Roberto. **A antropologia da academia**: quando os índios somos nós. Niterói: EdUFF, 1997.

KANT DE LIMA, Roberto. Colonialismo, racismo e a questão indígena: quando os índios somos nós. *In*: SEMOSKO, N. A. L.; KANITZ, L. D. (org.). **Antropologia e direitos humanos**: em torno de Darcy Ribeiro. Porto Alegre: UFRGS, 2007. p. 155-173.

KANT DE LIMA, Roberto. **Ensaio de antropologia e de direito**: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

KANT DE LIMA, Roberto. **Os índios e o Brasil colonial**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **O pensamento selvagem**. Campinas: Papirus, 1989.

LENOIR, Rémi. Objeto sociológico e problema social. *In*: CHAMPAGNE, Patrick *et alii*. **Iniciação à prática sociológica**. São Paulo: Contexto, 1998. p. 59-106.

SANTOS, Priscila Tavares dos. CPI da Funai e do Inbra: desregulamentação de direitos e a criminalização de antropólogos. **Plural** – Revista Semestral de la Asociación Latinoamericana de Antropología, n. 8, ano 4, p. 77-107, 2021.

SANTOS, Priscila Tavares; O'DWYER, Eliane Cantarino; SILVA, Katiane. Antropologia do tempo presente: colonialidade do poder, o fazer antropológico e o reconhecimento de direitos. **Vibrant**, v.22, 2025.

ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas. **Ambiente & Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 119-135, 2007.

