



FUNDAÇÃO ANTI-INDÍGENA

Um retrato da Funai
sob o governo Bolsonaro

FUNDAÇÃO ANTI-INDÍGENA:

Um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro

Junho de 2022



Bruno Pereira, presente!

Dom Phillips, presente!

Expediente

INDIGENISTAS ASSOCIADOS - INA

Presidente

Fernando Vianna

EQUIPE INESC

Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento
Júlia Alves Marinho Rodrigues
Márcia Anita Sprandel
Pedro de Carvalho Pontual
Roseli Faria

Conselho Fiscal

Iliana Alves Canoff
Lucas de Alencar Oliveira
Mário Lisbôa Theodoro

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
Iara Pietricovsky de Oliveira
José Antonio Moroni

Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Adriana Silva Alves
Marcela Coelho M. Esteves

Equipe de Comunicação

Sílvia Alvarez
Thais Vivas

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni

Cleo Manhas
Gabriela Nepomuceno
Leila Saraiva
Livi Gerbase
Márcia Acioli
Tatiana Oliveira

Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira
Thallita de Oliveira

Educador Social

Markão Aborígene

Contadora

Rosa Diná Gomes Ferreira

Assistente de Contabilidade

Ricardo Santana da Silva

Técnico de Informática

Cristóvão Frinhani

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva
Josemar Vieira dos Santos

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiários/as

Victor Queiroz

APOIO INSTITUCIONAL

Actionaid Avina America - Fundo Pulsante Charles Stewart Mott Foundation CLUA – Climate and Land Use Alliance ETF - Energy Transition Fund Fastenaktion Fundação Ford Fundação Heinrich Böll	Fundar ICS – Instituto Clima e Sociedade KNH – Kindernothilfe Malala Fund Misereor OSF – Open Society Foundations PPM – Pão para o Mundo Rainforest Foundation Norway
<p>Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura – Edifício Márcia. CEP: 70. 3037-900 - Brasília/DF</p> <p>Telefone: + 55 61 3212-0200 E-mail: inesc@inesc.org.br Página Eletrônica: www.inesc.org.br</p>	

FICHA TÉCNICA

<p>Coordenação Política Cristiane da Silva Ribeiro, Iara Pietricovsky e José Antonio Moroni (Colegiado de Gestão do Inesc) Indigenistas Associados</p> <p>Coordenação técnica Fernando Vianna (INA) Leila Saraiva (Inesc)</p>	<p>Produção editorial Tâmara Jacinto</p> <p>Revisão ortográfica Letícia Fialho</p> <p>Capa Nara Oliveira (Estúdio Gunga)</p>
---	---

* A redação deste texto contou com a contribuição de diversos servidores da Funai, que não puderam ser identificados por motivos de segurança.

É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita, desde que sejam citados os autores e a instituição que apoiou o estudo, e que se inclua a referência ao artigo ou ao texto original.

Sumário

Apresentação	9
Prefácio	12
Notas metodológicas	17
Capítulo 1 - Foiçada no pescoço	19
Tempos de incerteza	21
Box 1: As distorções do PPA bolsonarista	23
A Funai do general, sob Damares	25
Agenda ruralista nas entranhas da Funai	26
Box 2: Quem é quem na Funai de Bolsonaro	28
Capítulo 2 - A Nova Funai	32
<i>“De índio não entendo; entendo é de dar tapa na cara de vagabundo”</i> – atendimento nas bases	33
Militares e policiais	36
Gestão policesca: assédio e perseguição a servidores	37
Box 3: Defasagem do quadro de pessoal asfixia a Funai	38
Sem direito a licença	40
Cuidado com as palavras, e com o vermelho	41
Inquéritos criminais contra indígenas e servidores	44
Efeitos de um policial federal na presidência da Funai	45
Box 4: O caso Waimiri Atroari e o linhão de Tucuruí	46
Defensores de direitos indígenas como oponentes	48
Funai contra Apib	50
Capítulo 3 - Entraves à ação indigenista	52
Centralização das autorizações de viagens em Brasília	52
Sem diárias em viagens de trabalho	53
Box 5: A lei interpretada sem razoabilidade	55
Box 6 : Recusa a pagamento de diárias - casos concretos	56
Outros mecanismos: pandemia e atividades-meio	57
Box 7: O caso do Museu do Índio	58

Fundação Nacional da Cesta Básica	59
Capítulo 4 - Nem um centímetro de terra demarcada	62
Box 8: Entenda o processo demarcatório	62
Não delimitar para não demarcar	63
Só sob pressão judicial	66
Grupos de Trabalho judicializados (clique aqui para ver a fonte)	67
Box 9: Opções retratadas no orçamento	69
Os antropólogos de confiança	69
Box 10: O caso da TI Cambirela	71
Os antropólogos "oportunos e convenientes"	72
Box 11 - Presidente da Funai vira réu	74
Bloqueios e retrocessos processuais	74
Usando e abusando do Parecer 001 da AGU	75
Box 12: Entenda o que é o Parecer 001	75
A volta dos (processos) que não foram	81
TIs submetidas a reanálise	81
Box 13: Anulação do processo da TI Tekoha Guasu Guavirá	82
Conciliação em que os indígenas sempre perdem - redução de área de TIs	83
Box 14: O caso Kayabi	84
Box 15: o Caso Apyterewa	86
Box 16: O caso Taego Æwa	88
Desproteção a indígenas em isolamento voluntário	89
Capítulo 5 - Terras tiradas do mapa	93
Sentido geral da IN 09	94
Box 17: A troca de uma IN pela outra	95
Recuperando tese ruralista derrotada	97
Exonerações	99
A Geração da IN 09	99
O direito à propriedade acima dos direitos indígenas	101
Estudo jurídico silenciado	103
Sugestões que a IN 09 ignorou	104
Suplantando estudo de subordinada	105

Promoção de interesses privados	105
Prestando conta do serviço executado	108
Segurança jurídica e o seu contrário	112
Capítulo 6 - Falsos indígenas?	117
Fraude identitária individual x Territorialidade	119
Pingue-pongue entre dois dirigentes	123
De novo: os antropólogos da Funai	125
Conversa desviante	126
Box 18: Identificação étnica não é papel do Estado	127
Ônus para o Estado, coisíssima nenhuma	128
A pretensão de heteroidentificar e suas consequências	130
Capítulo 7 - Exploração econômica	133
Uma invenção: "organizações de composição mista"	136
Só falta explicar o principal	139
Fomento econômico disfarçado	142
Nos limites da legalidade	144
Dois PLs: os contratos de "cooperação" e os OGMs	146
O projeto "Independência Indígena"	149
Com maquiagem, arrendamento vira "cooperação"	151
A forma da partilha dos resultados econômicos	154
O contrato, o discurso, a prática	156
Um projeto para lá de polêmico	158
No horizonte, a mineração e a madeira	161
Box: Os efeitos nefastos do garimpo - o caso Munduruku	164
Capítulo 8 - Injusta Funai	166
Box 19: O Julgamento do Marco Temporal - RE 1.017.365	169
Só defender TIs homologadas	169
Box 20: Quem invade o quê - o caso da TI Morro Alto (SC)	172
Construindo teses para a desproteção judicial	173
Box 21: Mais um pingue-pongue entre Xavier e Simeão:	174
Box 22: Tese de defesa mínima 1 – Domínio	175

Box 23: Tese de defesa mínima 2 – Posse indígena	176
Teses frágeis, encaminhadas fora de hora	176
Renúncia a casos judicializados	177
Box 24: Região de Dourados (MS)	177
Box 25: Kanela do Araguaia (MT)	179
Box 26: Pindoty (SC)	179
Capítulo 9 – Critérios para (não) atuar	182
Em terras por demarcar, não	182
No discurso oficial, indígenas invasores	184
Na prática institucional, inconsistências	187
Contribuição com o etnocídio	192
Considerações Finais	195
Autoritarismo e resistência	197
"A Funai que queremos": Carta de propostas aos candidatos às Eleições 2022	201
Eixo 1 - Política para servidoras/es	202
1. Estruturação da carreira indigenista	202
2. Capacitação de servidoras e servidores	202
3. Organização e gestão de pessoas	203
4. Condições de trabalho	205
Eixo 2 - fortalecimento institucional da Funai	206
5. Organização da estrutura da Funai	206
6. Orçamento da Funai e a política indigenista	206
7. Participação de entes federativos na execução da política indigenista	207
8. Governança e participação indígena	208
9. Cumprimento da missão institucional da Funai	208

Apresentação

Sob o governo Bolsonaro, a Fundação Nacional do Índio (Funai) tem implementado uma política que cabe chamar de *anti-indigenista*. Contraditório, chocante, mas verdadeiro, esse é o tema do dossiê que se apresenta, fruto da parceria entre a Indigenistas Associados (INA), associação de servidores da Funai fundada em 2017, e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), organização não governamental atuante há 42 anos nos espaços de discussão de políticas públicas, direitos humanos e orçamento.

O monitoramento conjunto do que vem sendo feito na Funai nos últimos anos dá origem a um texto que pretende ter dedicado ao tema o aprofundamento que lhe é devido. INA e Inesc consideram que a Funai é um caso gritante da prática de destruição de políticas que foi alicerçada em nível federal no Brasil durante o ciclo governamental 2019-2022. A erosão por dentro da política indigenista se soma à de políticas como a ambiental, a cultural, a de relações raciais, naquilo que diferentes pesquisadores vêm demonstrando, por meio de noções como *infralegalismo autoritário*¹ ou *assédio institucional*,² ser em verdade *modus operandi* do governo Bolsonaro.

Os modos como a Funai vem trabalhando contra a própria razão de sua existência – proteger e promover os direitos indígenas – são descritos e analisados em nove capítulos. O ponto de partida é o discurso sobre povos indígenas, política indigenista e Funai que Bolsonaro fazia ainda no período pré-eleitoral. Daí, o primeiro capítulo parte para os confusos meses iniciais de governo, marcados por uma tentativa de rearranjo institucional do indigenismo de Estado que não

¹ [Bolsonaro adota 'infralegalismo autoritário' contra democracia, apontam pesquisadores - 11/01/2022 - Poder - Folha.](#)

² CARDOSO Jr., J. C. et al (org.). [Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado.](#) Afipea/Eduepb, 2022.

se concluiu, dando lugar a uma troca de presidente na Funai. Assumiu o cargo, e ainda hoje o ocupa, o delegado de Polícia Federal Marcelo Xavier, responsável por imprimir à Fundação marcas muito características.

O segundo capítulo desenha o perfil geral da gestão presidencial do órgão, chamada *Nova Funai*: ambiente de trabalho, ocupação de cargos de chefia, relação com lideranças indígenas e estratégias de comunicação. A partir daí, o dossiê aprofunda aspectos dessa gestão, tratando, no terceiro capítulo, de entraves de ordem burocrática e administrativa à chegada das ações indigenistas nas aldeias e terras indígenas (TIs) e, no quarto, das omissões que, em cumprimento a promessa eleitoral feita por Bolsonaro, vêm desconstruindo o direito indígena à terra e paralisando gravemente a execução da política demarcatória.

Os três capítulos seguintes analisam normativas propostas pela *Nova Funai* e assuntos correlatos, sobretudo a facilitação do acesso de terceiros à posse e à exploração econômica das TIs. O desdém com que a atual gestão da Funai atua contra direitos garantidos aos indígenas no ordenamento jurídico brasileiro evidencia-se na análise detalhada dos sentidos e dos processos de elaboração dos atos em questão: Instrução Normativa/Funai nº. 09, de 2020 (capítulo 5), Resolução nº 04 da Diretoria Colegiada da Funai, de 2021 (cap. 6), e Instrução Normativa Conjunta Funai/Ibama nº 01, de 2021 (cap. 7). A análise dessa última associa-se à de outras iniciativas, todas elas apontando para o interesse de abrir as TIs à exploração econômica.

No capítulo 8, abordamos as maneiras como a chefia da Funai estende seu anti-indigenismo à esfera judicial. Por fim, o capítulo 9 reúne anotações sobre uma perceptível, ainda que oficialmente negada, resistência da direção do órgão a atuar em TIs que ainda não têm suas demarcações homologadas por decreto da presidência da República. A perversidade dessa postura ganha sentido adicional, no âmbito do dossiê, quando se percebe a triste coerência que mantém

com a desproteção geral das TIs e com o enfraquecimento da política demarcatória, evidenciados nos capítulos anteriores. Como acontece também em outras áreas, o cenário atual é enormemente desafiador para aquelas e aqueles que defendem os direitos indígenas e um serviço público de qualidade no Brasil. Deixamos, por isso, nas *Considerações Finais*, nossas recomendações a respeito, contextualizadas neste ano eleitoral.

Esperamos que a leitura seja inspiradora.

INA e Inesc
Brasília, junho de 2022.

Prefácio

Muita coisa foi produzida a respeito do desmonte da política indigenista sob o governo Bolsonaro. No dia 9 de agosto de 2021, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) ofereceu denúncia perante o Tribunal Penal Internacional, acusando o presidente da República de genocídio, sob o argumento de que, desde o início do seu mandato, ele adotou uma agenda anti-indígena.

Na ADPF 709, proposta perante o Supremo Tribunal Federal pela APIB, se afirma que os discursos do presidente da República contra os povos indígenas levaram a ondas de invasões de suas terras, inclusive no que diz respeito aos indígenas isolados e de recente contato. Aspectos relevantes acerca disso são o desmatamento e a mineração em terras indígenas demarcadas, que apresentaram um aumento considerável a partir de 2018. Dados do PRODES, sistema do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), revelam que, em 2019, a taxa anual de desmatamento (avaliada entre agosto de 2018 e julho de 2019) em toda a Amazônia foi de 34,41%, mas que esse incremento foi de 80% quando consideradas apenas as terras indígenas[1].

Relatório de 2021 produzido pelo Conselho Indigenista Missionário[2] aponta que os casos de “invasões possessórias, exploração ilegal de recursos e danos ao patrimônio” aumentaram em relação ao já alarmante número que havia sido registrado no primeiro ano do governo Bolsonaro. Foram 263 casos do tipo registrados em 2020 – um aumento em relação a 2019, quando foram contabilizados 256 casos, e um acréscimo de 137% em relação a 2018, quando haviam sido identificados 111 casos. Foram atingidas pelo menos 201 terras indígenas, de 145 povos, em 19 estados.

Em 13 de setembro de 2021, durante a abertura da sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, a alta comissária das Nações Unidas para Direitos Humanos, Michelle Bachelet, expressou

preocupação com a situação dos indígenas brasileiros[3]. Ela, então, disse:

“No Brasil, estou alarmada com os recentes ataques contra membros dos povos Yanomami e Munduruku por mineradores ilegais na Amazônia. As tentativas de legalizar a entrada de empresas em territórios indígenas e limitar a demarcação de terras indígenas — notadamente por meio de um projeto de lei que está em análise na Câmara dos Deputados — também são motivo de séria preocupação.”

O projeto de lei a que se refere Bachelet é o PL 191/2020, apresentado pelo presidente da República, que prevê a abertura das terras indígenas para a mineração, a exploração de gás e petróleo e a construção de hidrelétricas, entre outras atividades.

O que a publicação “Fundação anti-indígena: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro” apresenta como novidade é a análise de toda essa situação a partir das dinâmicas produzidas no órgão indigenista. Se fosse possível sumariá-lo em torno de uma expressão, esta seria “assédio institucional”, expressão que vem sendo mobilizada para dar conta do esfacelamento do aparato burocrático por meio de múltiplas estratégias.

A primeira delas é a destruição das agências especializadas, passando aquele saber específico a ser tratado de forma difusa pelo aparato administrativo, que não é senão uma maneira de neutralizá-lo. Por isso, a primeira parte do livro é destinada a analisar a MP 870, primeiro ato normativo do governo Bolsonaro, cujo propósito era a organização da administração pública sob sua gestão. A Fundação Nacional do Índio (Funai), historicamente vinculada ao Ministério da

Justiça (MJ), tem a sua supervisão transferida para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Também a atribuição que sempre esteve na Funai, de realizar a identificação e delimitação das terras indígenas, passa para a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), também ficando nesse Ministério, e não mais no MJ, a competência para expedir portaria declaratória das terras indígenas. Coube, por fim, ao Mapa, e não mais à Funai, a atribuição para se manifestar como interveniente em processos de licenciamento ambiental que afetem povos indígenas. Muito embora o Congresso Nacional não tenha permitido tamanha disfuncionalidade, a obra contém capítulo específico sobre a alocação orçamentária relativa a questões indígenas no exercício de 2019, transferida açodadamente para o MMFDH e para o Mapa, inviabilizando recursos, mínimos que fossem, para o exercício das atribuições relativas às variadas demandas que envolvem a temática indígena.

O segundo aspecto ressaltado pelo livro é ainda de natureza orçamentária, ou seja, como as leis orçamentárias encaminhadas pelo governo Bolsonaro ao Congresso Nacional cuidaram intencionalmente de suprimir recursos para a temática indígena. Pela primeira vez desde a sua instituição em 1991, o PPA 2020-2023 só levou em consideração a especificidade indígena no que diz respeito à saúde, deixando descobertas todas as demais políticas. Enquanto na LOA 2019 havia um programa específico, o Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, no PLOA 2020 toda a questão indígena vai estar sob o Programa 5034 – Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos, com redução orçamentária total em torno de 40%.

A terceira estratégia, embora presente na administração pública de maneira geral, ganha ares dramáticos na Funai: a perseguição a servidores de carreira e a sua substituição por profissionais sem

experiência alguma com a política indígena. Das 39 Coordenações Regionais da Funai, apenas duas contam com chefes titulares servidores do órgão, já tendo sido nomeados 17 militares, três policiais militares, dois policiais federais e seis profissionais sem vínculo anterior com a administração pública. O presidente da Funai, Marcelo Xavier, trocou todos os cargos DAS 4 existentes no órgão, nomeando, também aqui, militares e policiais para grande parte deles. O impacto dessas nomeações na rotina dos servidores que insistiam em suas posições técnicas foi absurdo: retirados de suas atribuições, sem acesso a processos nos quais estavam envolvidos, passaram por deslocamento de funções e lotações à revelia, algumas com mudança de cidade. Além do crescimento vertiginoso dos processos administrativos disciplinares (PAD), os servidores também se viram cerceados em sua liberdade de expressão tanto no uso das redes sociais como no contato com a imprensa. A menção ao artigo 231 da Constituição [que trata das terras indígenas] foi considerada “tema polêmico” e retirada do material de divulgação de um evento virtual sobre cultura indígena. Mas não é só. Como o presidente da Funai é um policial federal, reiteradamente lavra denúncias contra os servidores solicitando a instauração de inquéritos criminais, inclusive em face de pareceres técnicos.

E, por fim, uma política geral desenvolvida pelo presidente da Funai em conformidade com os desejos, os caprichos e a vontade de Bolsonaro, todos eles voltados à não demarcação de um centímetro sequer de área indígena. Há, na publicação, um episódio que chegaria a ser engraçado, caso não se tratasse de assunto público da mais alta importância: a tentativa de impedir a cor vermelha associada à questão indígena, pouco importando que o vermelho da logomarca do Museu do Índio se refira a um grafismo do povo Kadiwéu e que as pilastras vermelhas do Centro de Formação da Funai em Sobradinho, agora pintadas de azul, sejam uma alusão ao urucum. A obra também recorda que o presidente da Funai assessorou a bancada ruralista na CPI contra

o Incra e a Funai[4] e discute gestão fundiária com Nabhan Garcia, conhecido fundador da UDR[5], criada em 1985 contra os avanços do MST. Baixou a IN 09, determinando que só ingressem no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) as terras indígenas homologadas, deixando sem nenhuma proteção aquelas já identificadas, com relatório publicado, e também aquelas com portaria declaratória. A ausência delas no Sigef permite que passem para o domínio privado, como foi o objetivo da MP 910, a “MP da grilagem”, agora convertida no PL 2633/2020. Atividades típicas do órgão, como fiscalização e combate a ilícitos dentro de áreas indígenas, são inviabilizadas mediante pagamento insuficiente de diárias ou o recurso à Portaria 419/2020, que, ainda vigente, restringe o acesso às terras indígenas por conta da pandemia da Covid-19.

Enfim, esses são alguns aspectos de uma publicação excepcionalmente ampla na demonstração do desmonte de um órgão tão importante na implementação de direitos indígenas pós-Constituição de 1988. É preciso lê-la e levá-la a sério, porque o que ela denuncia, ao fim e ao cabo, é um projeto de país que se esvai.

Deborah Duprat

[1] BRASIL. Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite. PRODES/Inpe. Disponível eletronicamente em:

<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>

[2] <https://cimi.org.br/2021/10/relatorioviolencia2020>

[3] <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/09/4949242-onu-expressa-preocupacao-com-populacao-indigena-brasileira.html>

[4] <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49107737>

[5] <http://www.Funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/6053-Funai-e-ministerio-da-agricultura-discutem-gestao-fundiaria>

Notas metodológicas

Este dossiê representa um esforço de narrar de forma objetiva fatos que vêm sendo acompanhados nestes últimos três anos, que evidenciam uma análise crítica sobre a atual gestão da política indigenista. Os fatos aqui descritos reúnem um amplo conjunto probatório, permitindo aos/às leitores/as chegarem às suas próprias conclusões em relação aos temas abordados a seguir.

O documento foi elaborado com base na análise, sobretudo, de documentos oficiais da Funai e de outros órgãos públicos. De maneira complementar, recorreu-se a materiais de imprensa, publicações de organizações indígenas e da sociedade civil e depoimentos colhidos junto a servidores e ex-servidores da Fundação. A compilação dos documentos foi feita a partir de monitoramento realizado conjuntamente por INA e Inesc, entre 2019 e 2022.

Os documentos contam com a indicação de links de internet ou estão disponibilizados como fontes. Nos documentos da Funai apresentados nas fontes aparecem identificados apenas os nomes de agentes públicos citados no texto. Tais citações tem o objetivo, único e exclusivo, de oferecer ao leitor informações sobre atos relacionados com o exercício de suas funções, contribuindo, assim, com o monitoramento de suas atividades, decorrentes dos cargos ocupados na administração pública federal. Não existe qualquer intenção de ofender as pessoas aqui mencionadas, seja em sua honra, reputação ou imagem.

As análises feitas a seguir buscam informar de boa-fé o leitor, privilegiando a transparência das ações públicas e o fortalecimento da participação e do controle social. Além disso, têm o objetivo de subsidiar a atuação pública estatal e defender os direitos dos povos indígenas constitucionalmente reconhecidos, assim como a própria missão institucional da FUNAI.

Muitas passagens retomam, adaptam, desenvolvem ou atualizam argumentos presentes em trabalho acadêmico recente sobre a política indigenista brasileira sob Bolsonaro³ e em peça encaminhada pela INA à justiça federal como denúncia da atuação anti-indígena da atual gestão da Funai.⁴ Notas que abordam aspectos específicos do tema mais amplo, já lançadas pela INA e pelo Inesc, também foram aproveitadas e são citadas oportunamente. As ações e omissões relacionadas à pandemia da Covid-19 não foram consideradas como foco direto de análise, mas apenas quando parte importante do contexto das situações retratadas.⁵

³ VIANNA, F. L. B. *La política indigenista brasileña bajo Bolsonaro: cuestiones de agenda y arreglos institucionales*. Trabalho final de máster em Gestão Pública. Universidade Autônoma de Barcelona (Espanha), 2021. Acessível em: [TFM final](#).

⁴ Trata-se do pedido da associação para ingresso como *amicus curiae* na Ação Civil Pública 1070916-27.2021.4.01.3400, de autoria da Defensoria Pública da União (DPU) e da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib). O pedido consta de uma manifestação principal, apêndices e anexos, que podem todos ser acessados em: [INA se une a embate judicial contra a Funai anti-indígena – Indigenistas Associados](#).

⁵ Sobre este assunto, especificamente, ver os desdobramentos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental movida pela Apib e parceiros em meados de 2020. [ADPF 709](#).

Capítulo 1 - Foiçada no pescoço

“Pelo amor de Deus, hoje um índio constrói uma casa no meio da praia e a Funai vem e diz que ali agora é reserva indígena. Se eu for eleito, vou dar uma foiçada na Funai, mas uma foiçada no pescoço. Não tem outro caminho.” – Jair Bolsonaro, em campanha presidencial. [Gazeta](#), 01/08/2018.

Ainda antes de tomar posse como presidente da República, Jair Bolsonaro anunciou que não pretendia demarcar "[nem um centímetro de terra indígena](#)", projeto que se somava à meta de "proporcionar meios para que o índio seja [igual a nós](#)". Segundo o então presidencial, indígenas deveriam poder "[viver de royalties não só de minério, mas exploração da biodiversidade, bem como royalties de possíveis hidrelétricas](#)". Sobre a Fundação Nacional do Índio (Funai), órgão responsável por dar início e suporte técnico às demarcações de Terras Indígenas (TIs) e dar conta de outras políticas públicas destinadas aos povos indígenas, Bolsonaro foi peremptório: mereceria uma "foiçada no pescoço". "[Não tem outro caminho; não serve mais](#)".

Como mostram as páginas deste dossiê, não foram meras palavras ao vento. A jugular da Funai foi golpeada logo no primeiro dia da gestão Bolsonaro. Por meio da [Medida Provisória \(MP\) 870](#) e decretos associados ([1](#) e [2](#)), mudou-se profundamente a institucionalidade da política indigenista. Demarcação de TIs e manifestação em processos de licenciamento ambiental com impacto sobre elas já não seriam assunto da Funai. Cortava-se também o vínculo do órgão indigenista com o Ministério da Justiça, ligação existente desde a década de 1990 e bastante destacada nas áreas de demarcação e proteção das TIs. A Fundação passaria ao recém-criado Ministério da

Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH). A titular do novo ministério, Damares Alves, não se importava: "[Índio não é só terra](#)".

Retiradas da Funai, as competências da política indigenista mais incômodas para o poder econômico iriam para ministério historicamente alinhado com adversários das TIs: o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Mais especificamente, seu destino seria uma nova Secretaria Especial no organograma do Mapa: a de Assuntos Fundiários, criada para acomodar Nabhan Garcia no alto escalão do governo. Ex-presidente da União Democrática Ruralista e notório opositor à reforma agrária e aos direitos territoriais de indígenas e quilombolas, o agora Secretário Especial da Seaf/ Mapa passaria a ser, precisamente, o responsável por esse conjunto de políticas. Transferido para a supervisão de Nabhan, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) ficaria com o orçamento, arquivos documentais, patrimônio físico e equipes de servidores federais que, oriundos da Funai, se ocupam da demarcação e do licenciamento ambiental.

A prometida foiçada do Bolsonaro candidato concretizou-se, assim, num redesenho administrativo de quatro dimensões: (1) cortar competências fundamentais da Funai; (2) separar a autarquia do Ministério da Justiça; (3) transferi-la a um novo ministério marcado pela visão ideológica de Damares Alves sobre direitos humanos; (4) jogar as competências relativas às TIs no colo de ninguém menos que Nabhan Garcia, o que fazia jus à imagem da [raposa cuidando do galinheiro](#). Tudo somado, a proposta parecia sob medida para implementar o projeto de não demarcar "nem um centímetro" de TIs, fragilizando os mecanismos de proteção a esses territórios e promovendo a máxima exploração econômica de seus recursos naturais.

O ataque gerou reação intensa e imediata. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil ([Apib](#)) [recorreu à Procuradoria-Geral da República](#) para solicitar providências judiciais contra as medidas do novo governo. Também uma [Ação Direta de Inconstitucionalidade](#)

nesse sentido foi movida pelo Partido Socialista Brasileiro. A Indigenistas Associados [\(INA\) lançou campanha](#) em defesa da integridade institucional da Funai, com foco nos [debates da conversão da MP 870 em lei](#) por parte do Congresso Nacional. O Conselho Nacional de Direitos Humanos [\(CNDH\) emitiu Recomendação](#) de retorno da competência demarcatória ao órgão indigenista. A 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, especializada na defesa dos direitos indígenas, produziu [nota técnica](#) sustentando a inconstitucionalidade das mudanças propostas.

Tempos de incerteza

Na apreciação da MP 870 por parte do Congresso Nacional, durante o primeiro semestre de 2019, muitas propostas de emendas foram apresentadas para alterar a aberrante institucionalidade indigenista proposta por Bolsonaro. Enquanto transcorria esse processo, a MP esteve em tese vigente, sem, no entanto, que o governo tenha conseguido concluir o que pretendia.

A mudança de competências da Funai ao Mapa/Incrá supunha perguntas para as quais os autores da medida não tinham respostas. Seria necessário, por exemplo, readequar procedimentos do processo demarcatório durante o período de transição. Assim, uma vez cumprida a primeira etapa deste processo (delimitação), a quem a Funai deveria encaminhá-lo: ao Ministério da Justiça, conforme previsto no Decreto 1.775 (que seguia e ainda segue vigente), ao ministério a que ela agora se vinculava (MMFDH) ou àquele que passava a deter a competência pela matéria demarcatória (Mapa)?

Havia ainda outras dúvidas, sobre como se daria a transferência de setores inteiros da Funai, incluindo servidores. Qual a base legal para que ocupantes, por concurso público, de cargos existentes na estrutura da Funai, e apenas nela, continuassem sua vida funcional em outro

órgão? Para além das questões de pessoal, o que fazer com setores da Funai que, a exemplo da Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente Contato e de unidades descentralizadas do órgão indigenista, contribuem com procedimentos demarcatórios, embora não trabalhem unicamente com eles? À luz da MP 870, deveriam sair ou permanecer na Funai? Se saíssem, enfraqueceriam ainda mais o órgão, na execução de políticas que se combinam com a demarcatória. Mas, sem absorver esses setores, o Mapa/Incra teria muitas dificuldades para dar conta de todas as novas atribuições relativas às demarcações.

Na falta de respostas para essas questões, vigorou a incerteza administrativa. O período de indefinição só teve fim quando esta gestão se viu obrigada a abandonar seu plano inicial para a política indigenista. Num primeiro momento, o [Congresso Nacional aprovou emendas à MP 870](#) que reconstituíam, numa derrota para o governo, o quadro original: todas as competências indigenistas e a própria Funai ficavam no Ministério da Justiça. Em junho de 2019, o projeto decorrente da conversão da MP 870 foi [sancionado como lei por Bolsonaro](#). Na mesma ocasião, porém, ele, como mau perdedor, editou [nova MP, teimando em destinar ao Mapa a demarcação de TIs](#).

A resolução formal da situação veio no início de agosto de 2019, quando o [STF negou ao Executivo a possibilidade de insistir no assunto](#). Em termos de prática de gestão, contudo, os pedaços de orçamento que haviam ido para o Mapa foram recuperados pela Funai apenas em novembro, o que impactou negativamente a execução de metas do órgão indigenista no primeiro ano de governo Bolsonaro.

Box 1: As distorções do PPA bolsonarista

Apesar da negativa do STF à segunda tentativa de Bolsonaro de transferir para o Mapa a competência demarcatória, outras ferramentas foram acionadas para embaralhar a institucionalidade indigenista. Uma delas foram as propostas de Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2020-2023 e da Lei Orçamentária Anual (Loa) - 2020 enviadas ao Congresso pelo poder Executivo, conforme já analisado em [nota da INA](#).

Tanto o PPA como a Loa são instrumentos de planejamento em que se explicitam as metas, objetivos e prioridades orçamentárias dos governos em curso. Pela primeira vez, um PPA não incluiria programação específica para lidar com a totalidade das condições de vida dos povos indígenas. Apenas as atividades da Saúde Indígena (Sesai/Ministério da Saúde) estavam previstas no Plano original de Bolsonaro. As atividades da Funai, por sua vez, estavam ocultas no interior de um genérico programa, sob responsabilidade do MMFDH de Damares.

A separação programática entre Saúde Indígena e Funai é problemática. Para que o "acompanhamento das ações de saúde desenvolvidas em prol das comunidades indígenas", uma das competências indigenistas gerais, seja de fato cumprida, é necessário cooperação entre Funai e Sesai, a despeito de qualquer vínculo ministerial. A partir do PPA 2008-2011, sempre houve um único programa "indigenista" no PPA, envolvendo ações da Funai, da Sesai e, em tempos menos sombrios, ações pontuais de outros órgãos e ministérios, como o do Meio Ambiente. Não há por que ser diferente, a não ser que se queira enfraquecer a organicidade da política indigenista e dificultar o monitoramento do seu conjunto.

Uma evidência ainda mais explícita das artimanhas da gestão Bolsonaro foi a submissão das atividades da Funai ao MMFDH após a derrubada da MP 870. Não havia qualquer sentido nesta proposta, a menos como tentativa de fazer valer, de um jeito ou de outro, o que tinha sido derrotado como Medida Provisória.

Parecia, enfim, uma insistência em criar “meios para que o índio seja **igual a nós**”. O programa do Ministério chefiado por Damares ignorava

qualquer especificidade indígena. Assim como seu nome -- "*Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos*" --, a diretriz a que se ligava, seu único objetivo, sua única meta e seu indicador de desempenho eram todos generalistas, o que impedia de imaginar como nele se acomodariam as ações indigenistas.

Foi também marcante na proposta do novo governo a ausência, pela primeira vez desde o PPA 1991-1995, de qualquer meta ou objetivo relacionado com a garantia da posse da terra aos indígenas. A coerência com a inconstitucional plataforma eleitoral de Bolsonaro ganhava nova e grave evidência.

Na tramitação do projeto no Congresso, uma emenda recriou programa a dar visibilidade às especificidades indígenas e ações da Funai. A proposta parlamentar parece ter almejado criar, como nos PPA anteriores, um programa "indigenista" geral, já que sua única meta falava em: "*Garantir o atendimento a 100% das comunidades indígenas do país nas ações de competência [sic] da Funai e da Sesai/MS*". Porém, em desalinho com esse texto, o novo programa -- "0617 - *Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas*" -- foi criado para abarcar as ações apenas da Funai, as da Sesai sendo mantidas no "5022 - *Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena*". Posteriormente, o texto da meta do programa 0617 foi alterado, eliminando-se a menção à Sesai: "*Atender 100% das Terras Indígenas com ações ou projetos voltados à proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas*".

A criação do programa específico da Funai não alterou o completo descompromisso do PPA bolsonarista com os direitos territoriais indígenas. O Programa 0617 prevê ações ou projetos em seis subáreas, mas nada que contemple o processo demarcatório ([aqui, página 356 e seguintes](#)). De maneira escandalosamente artificial, o PPA 2020-2023 esconde o reconhecimento das TIs. Faz de conta que o Estado brasileiro pode não demarcá-las. Ou que uma única canetada tivesse revogado o artigo 231 da Constituição, os artigos 2º-IX e 17-I da Lei 6.001/ 73, o Decreto 1.775/ 96 e as Portarias do Ministério da Justiça que regulamentam o procedimento administrativo em questão. O fato é que tudo isso segue vigente, mas o governo Bolsonaro não trabalha com demarcação de TIs.

A Funai do general, sob Damares

O ano inicial do governo Bolsonaro, 2019, teve dois momentos bem marcados. O primeiro, mais ou menos correspondente aos meses de incertezas relacionados à vigência da MP 870, foi o do breve retorno do general Franklimberg Ribeiro de Freitas à presidência da Funai. Franklimberg já tinha presidido a autarquia no governo Temer. Depois de onze meses, em abril de 2018, saiu por pressão da bancada de parlamentares ruralistas, conforme [amplamente comentado na oportunidade](#). Descuidando do cumprimento da quarentena, [o general foi então assessorar a mineradora Belo Sun](#), com interesses na região indígena da bacia do Xingu, para em seguida, em meados de janeiro de 2019, [aceitar o convite de retorno](#), a fim de conduzir o enfraquecido órgão indigenista amadrinhado por Damares.

Franklimberg reassumiu a Funai tentando equilibrar-se entre a adesão ao jogo bolsonarista e a preservação de algo da institucionalidade indigenista. Trouxe três [diretores de sua estrita confiança](#), mas não mexeu, ou não teve tempo de mexer, nos cargos abaixo destes. Chegou com um [discurso](#) de que as alterações promovidas pela MP 870 permitiriam agilizar processos e centrar esforços no mais importante: o "apoio social" aos indígenas e o "monitoramento territorial". Também sugeriu que alguns servidores da Funai se orientam por "questões ideológicas", ligadas ao tempo em que "o PT estava no governo". Caracterizou as situações de invasão de TIs como "situações pontuais" e defendeu o modelo agropecuário de larga escala para indígenas, escusando-se, porém, de opinar sobre mineração em TIs, assunto que caberia ao Congresso Nacional "decidir se pode ou não".

Nos poucos meses em que Franklimberg esteve no cargo, ocorreram oficinas de construção do novo PPA. As ações da Funai eram consideradas parte do MMFDH, sem nenhuma especificidade. Não consta que Franklimberg e sua equipe tenham resistido a essa

assimilação generalista da política indigenista às políticas do MMFDH. Com uma coisa, porém, o general não concordou: que, para cumprir o previsto na MP 870, toda a Diretoria de Proteção Territorial da Funai se transferisse para o Incra.

Os problemas políticos de Franklimberg dentro do governo se acentuaram quando as transformações propostas pela MP para o indigenismo foram derrotadas no Congresso Nacional. Mais ainda, quando, acompanhando o posicionamento da área técnica da Funai e de sua Procuradoria Federal Especializada (PFE), o então presidente da Funai recusou-se a aceitar uma certa proposta de inovação normativa vinda do Incra. Trataremos disso no capítulo 5. Por ora, basta dizer que a recusa em aceitar o que queria o Secretário Especial da Seaf- MAPA, Nabhan Garcia, nesse caso específico no mínimo acentuou a antipatia mútua e foi o estopim de sua demissão. Ao despedir-se da Funai, o general fez uma fala pública em que expôs a rivalidade com Nabhan. Caracterizou-o como um mau assessor do presidente da República na questão indígena, alguém que, quando fala sobre o tema, ["saliva ódio aos indígenas"](#).

Cerca de um mês após a exoneração de Franklimberg, em julho de 2019, [tomou posse na presidência da Funai Marcelo Xavier](#), delegado da Polícia Federal. É principalmente sobre a gestão de Xavier, autodenominada *Nova Funai* e em curso até o presente momento, que nos deteremos neste dossiê.

Agenda ruralista nas entranhas da Funai

A chegada de Xavier à presidência da Funai consolida as promessas de campanha de Bolsonaro para a política indigenista. Sob o comando do delegado, como ficará evidente, a estrutura da Funai passou a servir principalmente a interesses anti-indígenas, em desrespeito à missão institucional do órgão. Suas ações trouxeram

para as entranhas da instituição a agenda da parte mais truculenta do setor ruralista brasileiro, aquela que, em lugar de pensar estrategicamente em ganhos de produtividade e garantia das condições de viabilidade climática e ambiental da expansão da agropecuária, insiste em desafiar os dispositivos constitucionais e legais que amparam a destinação de terras a projetos de conservação da natureza e à posse por indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais.

São notórios os parlamentares que, integrantes da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), mais interesse têm em alterar radicalmente os fundamentos da política indigenista, em especial no que diz respeito ao direito à terra e ao usufruto de suas riquezas. A lealdade do atual presidente da Funai a eles tampouco se oculta. O próprio , ao apresentar sua trajetória profissional, destaca ter sido "consultor", em 2016, da [Comissão Parlamentar de Inquérito \(CPI\) Funai/Incra](#),⁶ iniciativa sabidamente comandada por deputados da FPA e na qual se articularam linhas de ação que viriam, então, a partir de 2019, a ser impulsionadas pela direção da Funai.

Na estrutura do atual governo federal, a figura de referência para a tentativa de sufocamento e submissão dos direitos indígenas aos interesses ruralistas é o já mencionado Nabhan Garcia, Secretário Especial da Seaf/Mapa. Muito embora a Funai se mantenha vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), Marcelo Xavier dá menos destaque a aparições públicas suas ao lado do titular desta pasta do que à associação de sua imagem e de seu discurso com a imagem e discurso de Nabhan Garcia ([aqui](#), [aqui](#), e [aqui](#)).

O atual presidente da Funai age como se tivesse o compromisso de ajudar a viabilizar a agenda política de Garcia, de quem, é bom

⁶ Ver, também, a [participação do presidente da Funai em eventos da FPA](#) e da [Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados](#) (em especial, as saudações entre 12'35" a 13'10").

lembrar, esteve a ponto de ser oficialmente subordinado. Criada sob medida para acomodar Garcia no Executivo, a Seaf seria responsável pelas (não) demarcações de TIs se os planos iniciais do governo tivessem vingado, e o hoje presidente da Funai chegou a ser nomeado assessor por lá. Só não assumiu o cargo porque a cessão por parte da Polícia Federal não se concretizou dentro do prazo regulamentar, conforme o próprio Garcia [revelou](#) a um repórter. Posteriormente, quando o Legislativo reverteu o agressivo projeto do novo governo de retirar da Funai e entregar ao Mapa a competência sobre TIs, Xavier foi reacomodado na presidência do órgão indigenista.

Tudo se passa, portanto, como se a presidência da Funai tivesse sido adequada a fazer o que a derrota da MP 870 impediu que ficasse sob a direta responsabilidade de Garcia na Seaf/Mapa. Na prática e de maneira oficiosa, a dupla de gestores públicos alimenta um vínculo entre Seaf/Mapa e Funai que inexistente no plano oficial. E o titular do MJSP, desde Sérgio Moro, demonstra sua conivência com o faz de conta: omite-se na defesa dos direitos dos indígenas, em que pese competência expressa ([Lei 13.844/2019, art. 37, inciso XXIV](#)).

Com Marcelo Xavier na presidência, a autarquia indigenista vê-se, enfim, capturada por interesses opostos aos direitos indígenas. Ao invés de assegurar as garantias constitucionais dos povos indígenas, trabalha consistentemente pelos seus adversários. É a própria Fundação Anti-indígena.

Box 2: Quem é quem na Funai de Bolsonaro

Jair Bolsonaro - Presidente anti-indígena

Declarou desde a campanha presidencial seu propósito de descumprir os preceitos constitucionais relacionados aos povos indígenas. Afirma que os “índios têm que ser como a gente”, solapando justamente o direito à diferença preconizada pela Constituição de 88 e reintroduzindo no debate público o obsoleto paradigma

assimilacionista. Trabalha incessantemente pela abertura das Terras Indígenas à exploração econômica. Prometeu que não haveria um centímetro de TIs demarcada em seu governo e tem cumprido a promessa, a despeito das negativas que recebe de outros poderes e da mobilização de indígenas e indigenistas.

Dameres Alves – a mãe do “indigenismo” assistencialista

Ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH). Advogada, pastora evangélica e mãe adotiva de uma jovem indígena, costuma utilizar desta posição para alegar que sabe o que os povos indígenas desejam, apesar de sua enorme diversidade. Dameres gosta de afirmar uma suposta necessidade de “salvação” desses povos a partir da assimilação branca e, no governo Bolsonaro, atua para transformar garantias constitucionais em assistência social. Queria ter ficado com a Funai sob seu ministério e já declarou que gostaria de futuramente presidir o órgão.

Frente Parlamentar da Agropecuária – a truculência do agronegócio

Face institucionalizada da bancada ruralista no Congresso Nacional, a FPA resulta de articulações iniciadas ainda no período da Constituinte (1987-1988). Desde então, a defesa dos interesses do setor inclui, entre seus principais objetivos, a alteração de regulamentações relativas ao direito e à posse territorial de indígenas e quilombolas. Bastante agressiva nessa matéria, tem entre suas realizações a CPI Funai-Incra, cujo relatório final se traduziu em tentativa de intimidar e criminalizar dezenas de líderes, agentes e profissionais atuantes na defesa dos direitos indígenas, e as costuras políticas resultantes em instrumentos por meio dos quais a Advocacia-Geral da União se coloca ao lado da obstaculização dos processos administrativos de demarcação de TI: primeiro, a Portaria 303, de 2012 (governo Dilma), e, logo, o Parecer 001, de 2017 (governo Temer). Apesar de hoje suspenso pelo STF, o Parecer continua, durante o governo Bolsonaro, a gerar os efeitos para os quais foi criado.

Nabhan Garcia – o chefe oculto

Homem de confiança de Bolsonaro, virou Secretário Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, cargo criado sob medida para ele. É conhecido dentro do governo por derrubar poderosos em nome de seus interesses. Notório político ruralista, e de passado ligado à organização de milícias rurais, refundou a União Democrática Ruralista (UDR). Atua para minar

todas as possibilidades de garantias territoriais que não sejam a do agronegócio predatório. Apesar de não ter qualquer vínculo oficial com a Funai, age de forma coordenada com Marcelo Xavier.

Marcelo Xavier – presidente da Fundação Anti-Indígena

Delegado da Polícia Federal, atuou na região do leste mato-grossense. Em 2014, foi afastado das operações de desintrusão da TI Marãiwatsede, sob suspeita de fazer a defesa dos ocupantes não indígenas. No governo Temer, foi ouvidor da Funai e assessor para assuntos agrários do ministro ruralista Carlos Marun na Secretaria de Governo. Logo ao início do governo Bolsonaro, chegou a ser nomeado assessor de Nabhan Garcia na Seaf, mas sua cessão não foi efetivada. Após a derrocada da MP 870, assumiu o cargo de Presidente da Funai. Não esconde suas afinidades com Nabhan, apesar da explícita contradição entre essas posições e o cargo público que ocupa. Orgulha-se de ter sido “consultor” da CPI da Funai-Incra, uma das emblemáticas iniciativas da FPA para enfraquecer os direitos indígenas ante a consolidação do anti-indigenismo no Executivo. Propagandeia-se como gestor da *Nova Funai*, que estaria baseada no tripé da promoção da "segurança jurídica", "pacificação dos conflitos" e "dignidade e autonomia indígenas", o que se traduz, no entanto, em colocar a instituição para trabalhar pelo enfraquecimento das garantias territoriais indígenas e pela abertura das TIs à exploração econômica por terceiros.

Álvaro Simeão – O homem dos “pareceres-caneta” na Funai

Orgulhosamente membro da Associação Brasileira de Juristas Conservadores, Álvaro Simeão é da carreira de advogado da União e chefia a Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto à Funai. No doutorado em direito, estudou *mutação constitucional*, isto é, a possibilidade de dar novo sentido interpretativo às normas, sem necessidade de mudança no texto da Constituição. É o parceiro preferido de Xavier na hora de elaborar justificativas para as ações que dão marca à *Nova Funai*, como a prevalência da propriedade privada sobre o direito originário indígena, a instituição de critérios de heteroidentificação por parte do Estado, a desassistência aos indígenas habitantes de terras não homologadas e uns inovadores projetos de "cooperação" agropecuária que não deveriam confundir-se (mas se confundem) com arrendamento.

Ministro da Justiça – ninguém sabe, ninguém viu

Apesar da competência expressa por lei, o Ministério da Justiça e Segurança Pública sob o governo Bolsonaro quase não aparece em matérias de indigenismo. Seus ocupantes têm sido omissos. Na época da transição de governo, a INA dirigiu uma carta temática ao anunciado ministro Sérgio Moro, nunca respondida. Durante a apreciação da MP 870 pelo Congresso, Moro explicitou que não queria ficar com a Funai. Obrigado a ficar, viria a fazer o jogo do "nem 1 cm de TIs", determinando, sob justificativa precária, que processos demarcatórios voltassem a ser analisados pela Funai. O sucessor de Moro, Anderson Torres, chegou a ser chamado pelo Congresso Nacional para manifestar-se sobre a proliferação do garimpo na TI Yanomami e a morte de crianças indígenas associada a essa expansão. Pouco teve a dizer. Notabilizou-se verdadeiramente pelo mais recente e afrontoso ato de conceder medalhas de "mérito indigenista" a si próprio, outros ministros, Marcelo Xavier e, claro, Jair Bolsonaro.

Capítulo 2 - A Nova Funai

Em agosto de 2021, foi lançado o [livro institucional: “Funai: autonomia e protagonismo indígena”](#). A publicação sintetiza as concepções da autoproclamada *Nova Funai*, e ganhou uma [segunda edição](#), com pequenas atualizações, em abril de 2022. De acordo com as palavras de Marcelo Xavier, a intenção é “consolidar novos entendimentos e conscientizar as diferentes comunidades”.

Apesar da linguagem pretensamente rebuscada e do apelo constante às citações – distantes da extensa produção teórica acerca dos direitos e modos de vida indígenas no país –, o livro é pouco mais do que um panfleto do anti-indigenismo bolsonarista. Os três pilares desta doutrina – dignidade da pessoa humana (ou autonomia indígena), pacificação dos conflitos e segurança jurídica – não escapam a uma análise minimamente detida: trata-se, principalmente, de nomes bonitos para propostas abertamente inconstitucionais.

No jogo de distorção de conceitos, corriqueiro em toda gestão Bolsonaro, "dignidade da pessoa humana" (ou autonomia) significa empurrar as terras e comunidades indígenas para a exploração econômica por terceiros, "pacificação de conflitos" significa trabalhar a favor dos interesses de não indígenas e "segurança jurídica" significa desmontar por dentro o aparato de proteção dos direitos indígenas para possibilitar que isso tudo ocorra.

Ao longo do dossiê, veremos como esses três pilares foram impostos no cotidiano da Funai durante a atual gestão, , ainda que sigam sendo objeto de debate em instâncias norteadoras, como o Congresso e o Supremo Tribunal Federal. Aqui, nos importa ressaltar que, apesar do nome aludindo ao protagonismo e à autonomia indígenas, os *novos entendimentos* divulgados na publicação não

foram construídos junto às comunidades. Na *Nova Funai*, [manifestações indígenas foram recebidas com bombas de gás lacrimogêneo](#) e lideranças denunciadas, como se criminosas, à Polícia Federal. Da mesma forma, como veremos mais adiante, servidores concursados, da própria Funai e de sua Procuradoria Federal Especializada (PFE), não apenas não foram ouvidos como passaram a ser calados e constrangidos na instituição.

“De índio não entendo; entendo é de dar tapa na cara de vagabundo” – atendimento nas bases

“Estou sofrendo ataques na Funai, das mais diferentes hordas. E eles me atacam dizendo que estou fazendo exoneração em massa na Funai, trocando servidores (...). Eu estou colocando pessoas de minha confiança nas bases agora, **justamente para atender aos senhores**. Então eu quero aqui trazer o recado a todos vocês, que confiem no presidente da Funai.” – Marcelo Xavier, [Audiência pública “Questões fundiárias no estado de Mato Grosso do Sul](#), 08/11/2019.

Era principalmente de produtores rurais do Mato Grosso do Sul a plateia que escutava o há pouco empossado presidente da Funai, Marcelo Xavier. A ocasião era uma audiência pública sobre regularização fundiária presidida pelo já citado Secretário Especial do Mapa, Nabhan Garcia. As promessas de atender “aos senhores” produtores rurais nos conflitos envolvendo os direitos territoriais

indígenas, feita pelo responsável pela política indigenista do país, arrancou aplausos entusiasmados.

Desde então, a captura da estrutura da Funai pelos interesses ruralistas é mais uma promessa que vem sendo cumprida. Entre fevereiro de 2020 e agosto de 2021, houve um crescimento de 20,20% de indicados políticos, sem vínculo com a administração pública, nos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) de mais alto nível na gestão do órgão. O maior aumento no período, de 72,73%, foi identificado nos cargos DAS 101.3,⁷ justamente a faixa em que se encontram os chefes das Coordenações Regionais (CRs) – as "bases" mencionadas por Xavier.

Atualmente, das 39 Coordenações Regionais da Funai, apenas duas têm como chefes titulares servidores do órgão. Outras dez estão sendo comandadas por servidores na precária e, às vezes, persistente condição de substituto, ausente a figura do coordenador regional titular. Em 27 CRs, os chefes nomeados são de fora do quadro da Funai: dezessete militares, três policiais militares, um policial federal e seis profissionais sem vínculo anterior com a administração pública. Os currículos dos eleitos chamam atenção pela falta: quase não se notam experiências de atuação com a política indigenista, ou mesmo com cargos de direção em administração pública. Alguns deles, inclusive, definem-se como “pecuaristas” e não escondem suas alianças com o agronegócio, como é a situação do chefe da [Coordenação Regional Araguaia Tocantins, sediada em Palmas \(TO\), que se envolveu em caso de nomeação denunciado como prática de nepotismo](#).

As preferências do atual presidente da Funai resultaram em uma série de trágicas histórias alegóricas do anti-indigenismo da *Nova Funai*. Segundo relatos de servidores ouvidos, o coordenador que

⁷ Os dados sobre a ocupação dos cargos comissionados da Funai foram obtidos no Portal Brasileiro de Dados Abertos: <https://dados.gov.br/dataset/raio-x-da-administracao-publica-federal>.

passou por uma CR , costumava fazer reuniões com sua pistola Glock sobre a mesa, e chegou a afirmar a seus subordinados que "*de índio não entendo; entendo é de dar tapa na cara de vagabundo*". Ou, ainda, outro coordenador, da CR Vale do Javari (AM), que foi gravado falando em ["meter fogo" em índios isolados](#). Um terceiro, [flagrado por câmeras de segurança agredindo um indígena na sede da unidade que chefia, a CR Xavante \(MT\)](#). Um quarto (CR Araguaia Tocantins) [apoiou ação policial de busca e apreensão em aldeia](#) cujo resultado foi o indígena procurado ser morto, fatalmente baleado, na presença de crianças e outros membros da comunidade. [E chegamos ao ponto de um coordenador, o da CR Ribeirão Cascalheira \(MT\), ser preso, por envolvimento com arrendamento de TI.](#)

Nos cargos hierarquicamente superiores, o aparelhamento pouco preocupado com indigenismo também foi intenso. Todos os 25 cargos DAS 4 existentes no órgão foram trocados. Há dois que, em maio de 2022, encontram-se vagos, já que os nomeados durante sua gestão foram exonerados e ainda não substituídos. Um destes é o chefe do setor responsável pelas políticas para indígenas isolados e recém contatados, para o qual a primeira escolha da atual gestão foi Ricardo Lopes Dias, profissional conhecido por atuar como [missionário evangelizador](#). A posição foi depois ocupada por um servidor do quadro, também exonerado. Nos demais 23, há quatro servidores do quadro da Funai e dezenove de fora: nove de outros órgãos, cinco dos quais policiais (entre originários da Polícia Federal e corporações estaduais), cinco militares e cinco sem vínculo pregresso com a administração pública. Na mais alta direção, além do presidente (DAS 6), há três diretores (DAS 5), dois dos quais (de Proteção Territorial – DPT e de Administração e Gestão – Dages) vieram da Polícia Federal. O terceiro diretor (de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável – DPDS) era também da PF, mas foi recentemente trocado por um militar.

Este balanço, considerado em conjunto com o referente aos cargos das CRs, aponta para uma forte tendência de que a Funai seja

ocupada por pessoas sem experiência com indigenismo – sobretudo militares e policiais, além de alguns advogados de especialidades distantes aos direitos indígenas.

Militares e policiais

Chefia: 3 policiais federais (presidente + DPT + DAGES) e
1 militar (DPDS)

A falta de perfil adequado dos gestores nomeados muitas vezes implicou mudanças constantes, resultando em prejuízos à execução da política indigenista. Por exemplo, entre o início de 2020 e os dias de hoje, a diretoria DPDS teve quatro titulares diferentes. Alguns nomeados permaneceram apenas alguns meses, como foram os casos de uma diretora da DPT, de um coordenador-geral de Gestão Ambiental e da coordenadora de Componente Indígena de Petróleo, Energia e Gás, dentro da Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental. Na unidade responsável pela análise e elaboração de respostas à contestação de terceiros a processos administrativos de demarcação de TIs, o atual titular foi nomeado para o cargo em outubro de 2021, sendo o sexto a ocupá-lo desde quando Marcelo Xavier assumiu a presidência da Funai.

Nas Coordenações Regionais, as indicações sem critério técnico também têm gerado instabilidade. Várias unidades permanecem por longos períodos apenas com substitutos dos cargos, devido à demora nas nomeações de titulares e, quando estas ocorrem, também a desistências e judicializações. A opção da atual presidência pela nomeação de gestores “polêmicos” levou a algumas contestações na justiça, como nos casos de um capitão da reserva e folclórico ex-candidato a deputado estadual ("[O homem do megafone](#)") na CR Campo Grande (MS), de um capitão do Exército na CR Roraima e de um

subtenente do Exército na CR Xingu (MT). Juntamente com os já comentados episódios de violência física e simbólica cometidos por coordenadores regionais de origem militar, as judicializações de nomeações demonstram que os escolhidos pelo presidente da Funai para representá-lo nas "bases" de fato atendem a interesses de outros senhores, que não os indígenas, não tendo perfil adequado para cumprir a missão do órgão indigenista.

Gestão policialesca: assédio e perseguição a servidores

A ocupação militar e policial da Funai tem efeitos diretos no cotidiano dos servidores do órgão. Relatos de assédio são comuns, especialmente aqueles relacionados à imposição de obstáculos ao exercício de funções. Como formas de constrangimento, desrespeito e punição, servidores com posicionamento técnico divergente da orientação anti-indígena da Funai viram suas competências serem retiradas, deixaram de ter acesso a processos nos quais estavam envolvidos, passaram por deslocamento de funções e lotações à revelia e ainda ameaça de remoções, às vezes efetivada.

Em abril de 2022, por exemplo, quatro servidores foram surpreendidos com sua dispensa, publicada no Diário Oficial da União, de Funções Gratificadas que exerciam em localidades diferentes de seu local de lotação. Subitamente, sem qualquer diálogo ou justificativa técnica, os servidores tiveram de mudar de cidade e de rotina pessoal e de trabalho.

A ocupação de cargos e funções é uma opção discricionária, sabe-se bem. Mas esses casos de movimentação à revelia são duplamente emblemáticos. Primeiro, porque revelam prioridades tortas: os servidores foram retirados de CRs e CTLs, que atendem a milhares de indígenas contando com um exíguo quadro de pessoal, para

retornarem ao setor de Licenciamento Ambiental em Brasília, não mais carente de recursos humanos do que aquelas. A brusca movimentação foi determinada sem uma análise comparativa em termos de interesse público e resultados da política indigenista. Em segundo lugar, a decisão unilateral impactou significativamente a vida e a saúde de servidores e familiares, e é bastante agressivo e desrespeitoso, do ponto de vista da gestão de pessoas, que tenha sido tomada sem qualquer diálogo ou questionamento prévio.

De 2019 para cá, também aumentou vertiginosamente **o número de processos administrativos disciplinares (PAD)**, refletindo uma deliberada política institucional. Além de disseminar medo e desconfiança no ambiente de trabalho, o uso constante deste instrumento implica diminuição do tempo disponível para as tarefas cotidianas finalísticas dos servidores, considerando-se que os processos são analisados pelos próprios funcionários, já sobrecarregados, tendo em vista o exíguo quadro de pessoal do órgão. Convocados a dedicar-se a duas ou mesmo três comissões simultâneas de PAD, sua própria possibilidade de dedicação às atividades indigenistas é afetada. A primazia do trabalho finalístico não é considerada pela Corregedoria, que rejeita substituir servidores designados para comissões de PAD. [**\(clique aqui para ver a fonte\)**](#)

Box 3: Defasagem do quadro de pessoal asfixia a Funai

De acordo com [estudos do Inesc](#), boa parte do orçamento da Funai é dedicado a manter o quadro de servidores, tendo esta tendência se repetido nos últimos anos. Os dados de 2021 exemplificam essa situação: 70% dos recursos destinados ao órgão foram gastos com pagamento de pessoal e encargos sociais.

A desproporção entre esses gastos e aqueles executados com as ações finalísticas (as que chegam diretamente às comunidades indígenas) pode confundir. As ações finalísticas só chegam de fato aos territórios com um quadro robusto de funcionários para executá-las. O que vemos na autarquia

é a situação oposta: um problema sistêmico de defasagem do quadro, especialmente de servidores especializados.

Como argumenta Grupo Técnico formado para estudar a necessidade de concurso no órgão, em 2020 a Funai funcionava com a atuação de 2.071 profissionais, sendo 1.717 funcionários efetivos. Havia 2.300 cargos vagos na autarquia, o que é resultado de aposentadorias e do não preenchimento de vagas em concursos. O processo de esvaziamento do órgão, que vem ocorrendo de forma mais intensa a partir da década de 2000, é ainda inversamente proporcional ao crescimento da população indígena do País na mesma época. [\(clique aqui para ver a fonte\)](#)

Esforços de auditoria e diagnóstico institucional da Funai têm apontado as carências de pessoal (quantitativa e qualitativa) como uma das principais debilidades do órgão. Relatório do Tribunal de Conta da União de 2015 elencou um conjunto de fatores que concorrem para o que chamou de *enfraquecimento crônico da força de trabalho* da Fundação, entre os quais:

- quantidade insuficiente de servidores;
- baixa remuneração dos servidores;
- baixa regularidade de admissão de pessoal (três concursos públicos realizados nos últimos trinta anos);
- capacitação insuficiente dos servidores;
- alocação inadequada de servidores nas unidades descentralizadas;
- dificuldade de fixação de servidores, especialmente em lugares remotos;
- inexistência de incentivos para compensar situações de trabalho adversas;
- alta taxa de evasão dos servidores, especialmente os recém ingressados;
- potencial redução do quadro de servidores em razão de aposentadorias (alta taxa de servidores em condições próximas às da aposentadoria ou já com abono de permanência) sem existência de concursos regulares (Acórdão TCU 2.626/ 2015).

A INA tem procurado o Ministério da Justiça e Segurança Pública para tratar dessas questões, no âmbito da necessidade de reajuste salarial, da realização de novos concursos e da implementação de um Plano de Carreira na Funai. Comunicação nesse sentido encaminhada e reiterada ao ministro Anderson Torres permanece sem resposta. [\(clique aqui para ver a fonte\)](#)

A prática de assédio e perseguição foi amplamente sentida em uma das Coordenações Regionais. Logo após a nomeação do Coordenador Regional, houve um episódio que ficou conhecido entre os servidores como “exoneração pública”. O militar então designado para assumir o cargo convocou uma reunião geral, entre servidores

e prestadores de serviço terceirizados, para anunciar a sua decisão de exonerar um indigenista especializado, com anos de experiência em seu setor, sem qualquer justificativa plausível. O anúncio provocou um enorme constrangimento, mal-estar e um clima de tensão entre todos os servidores. O servidor exonerado passou a ser perseguido, retirado de todos os processos envolvendo questões territoriais com os quais trabalhava e se deparou com a tentativa de abertura de um PAD para apuração de atos da gestão da Funai praticados em 2011, nunca antes questionados. O mesmo Coordenador Regional chegou ao ponto de esmurrar a parede ao ser alertado por servidores sobre medidas de segurança sanitária relativas à Covid-19, já que apresentava sintomas gripais e estava sem máscara, no auge da pandemia. A prática recorrente de sua gestão era intimidar e ameaçar servidores considerados “ideológicos” por se recusarem a agir contra os direitos dos povos indígenas com os quais trabalham.

Sem direito a licença

Por essas e outras, a Funai vai fazendo fama de uma das “piores repartições públicas para se trabalhar” entre servidores de outros órgãos. Esgotamento por sobrecarga, péssimas condições de trabalho de campo (ver cap. 3), perseguição e assédio somam-se ao descaso com os direitos dos servidores também no que se refere a licenças temporárias para tratar de assuntos particulares e, de forma mais abusiva, para capacitação.

Há notícias de que ao menos cinco servidores pediram exoneração da Funai após terem suas licenças sem vencimento negadas pela atual gestão. Alguns requerimentos eram vantajosos para o órgão, ao propor capacitação sem ônus para a instituição, mas os documentos não foram sequer analisados, sob a justificativa padrão de “falta de servidores”.

A necessidade de recomposição urgente de força de trabalho da Funai e o aumento de demandas em razão da pandemia da Covid-19 foram as justificativas utilizadas oficialmente também para suspender o Edital de Seleção destinado a conceder afastamento remunerado para cursar pós-graduação (mestrado e doutorado), mesmo após a comissão ter aprovado quatro servidores que cumpriam os requisitos exigidos. Ora, a conhecida carência de pessoal da Funai não impediu que, ao longo desta gestão, ao menos cinco servidores tenham sido contemplados com licenças para tratar de assuntos particulares, dois deles, inclusive, depois do início da pandemia de Covid-19, já em 2021. Portanto, os argumentos oficiais para a suspensão do edital não se sustentam, e indicam tomadas de decisão despidas de critérios universais e impessoais. Aos servidores interessados em se capacitar para melhor desempenho das funções institucionais, ou mesmo em se afastar para tratar de interesses particulares, resta a frustração de ver negado um direito, além do constrangimento a permanecer em ambiente de trabalho em que são expostos a situações de sobrecarga e desvio de função (ver cap. 3).

Cuidado com as palavras, e com o vermelho

O conjunto de servidores, como relataram, também está submetido à tentativa de cerceamento de sua liberdade de expressão, no que se refere seja ao uso de redes sociais, seja ao contato com a imprensa. Em fevereiro de 2021, a Corregedoria da Funai enviou e-mail com **ameaça de punição a quem se manifestar criticamente em redes sociais**, sob o fundamento de dever de lealdade à instituição, previsto no regime jurídico dos servidores públicos federais. O texto recebido pelos servidores, no entanto, transforma lealdade à instituição em alinhamento com os superiores e suas opiniões, na pior lógica policialesca do presidente do órgão. Segundo a peça de comunicação

interna: "o servidor que publica mensagem em uma rede social que cause 'repercussão negativa à imagem e credibilidade' da instituição da qual faz parte pode responder por descumprimento do dever de lealdade". Como "dica" aos servidores, a mensagem da Corregedoria defendia que fossem evitadas "a disseminação de manifestações de indignação com superiores, colegas de trabalho ou opinião contrária à do órgão ou de informações e impressões pessoais que possam de alguma maneira afetar a reputação da instituição". [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) Quanto ao relacionamento com jornalistas, a orientação geral foi transmitida em ofício assinado pelo chefe de gabinete em março de 2021: "entrevistas devem ocorrer apenas mediante autorização oficial da Assessoria de Comunicação (Ascom), de ordem da Presidência". [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Outro aspecto notável dessa política intimidatória é uma certa censura que se exerce de maneira sutil, indireta. A pressão, o assédio moral e a perseguição de servidores pela atual gestão da Funai instauraram um clima de censura ideológica que acaba por disseminar a necessidade de "adequação" ao contexto político atual -- que os servidores sejam "discretos", que não façam uso de determinadas expressões, que não mencionem certos projetos ou movimentos e organizações indígenas, bem como fontes bibliográficas ou jornalísticas. Servidores relataram que tiveram de substituir palavras consideradas "subversivas" em projetos, evitando mencionar "assembleia", "parceiros", "organizações não governamentais", "movimento indígena", omitindo apoio dessas entidades.

Há relatos de um caso em que a mera citação de certa organização indigenista como referência em documento técnico acabou por gerar discussões intermináveis, até que a atividade proposta fosse aprovada. Ou ainda do questionamento, de eventos virtuais sobre cultura indígena cuja divulgação mencionasse o direito às terras tradicionalmente ocupadas. De acordo com relatos de servidores, a menção ao artigo 231 da Constituição Federal teria sido

considerada “tema polêmico”, e eliminada da referida divulgação. Nas peças de comunicação dessa unidade, a palavra “demarcação” também já foi mencionada como “problemática”.

Assim também o vermelho da logomarca do Museu do Índio (MI). Pouco importando que se refira a um grafismo do povo Kadiwéu, a cor deveria ser evitada. Por mais inacreditável que soe o assunto, na página inicial do [site da Funai](#), a logo do MI já aparece na cor azul. Nessa mesma linha, as pilastras vermelhas do Centro de Formação da Funai em Sobradinho (DF), que aludem ao urucum, foram todas pintadas de azul. A polícia ideológica opera de tal forma que a autonomia técnica dos servidores é substituída por intensos trabalhos de “adequação” de documentos oficiais, para que a máquina da *Nova Funai* possa operar em consonância com os padrões ideológicos do atual governo.

Essa censura não apenas afeta a saúde mental de servidores e todo o clima de trabalho, mas tem impacto concreto em ações estratégicas da Funai. Um caso emblemático foi a discussão em torno da renovação da Portaria de Restrição de Uso da Terra Indígena Ituna Itatá, ocupada por indígenas em isolamento voluntário (ver capítulo 4). [Como noticiado pela imprensa](#), o relatório da expedição que registrou ter encontrado vestígios desses povos na área foi classificado como irregular, ideológico e imprestável, e a gestão chegou a considerar o envio do caso à Corregedoria, devido a uma suposta transgressão por parte dos servidores signatários. Dando efetividade a formas de retaliação, a gestão removeu um destes servidores, arbitrariamente, da Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente Contato (CGIIRC) para um setor operacional da área de pessoal.

Inquéritos criminais contra indígenas e servidores

O mais gritante exemplo de intimidação, no entanto, é a prática do presidente da Funai de lavrar denúncias à Polícia Federal, seu órgão de origem, solicitando a instauração de inquéritos criminais contra servidores. Em vez de encampar os estudos técnicos de integrantes do quadro de pessoal da Fundação, o presidente opta por fazer com eles o que também faz com conhecidas lideranças indígenas: tenta criminalizá-los. Os casos das lideranças foram mais ventilados na imprensa ([aqui](#), [aqui](#) e [aqui](#)). Vejamos os que envolvem servidores.

Primeiro, um servidor que, atendendo a solicitação da procuradoria da Funai (PFE), analisou certa ação judicial de anulação da identificação e delimitação de uma TI. Em Informação Técnica, o servidor defendeu que a Funai pedisse a anulação da sentença anulatória, mostrando à justiça os fundamentos do trabalho técnico realizado com vistas à demarcação da TI. No entanto, a presidência não apenas discordou da proposta de contestar a sentença – aceitou, portanto, a anulação judicial da identificação da TI – como determinou que a conduta do servidor fosse denunciada à Corregedoria e à Polícia Federal. **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)**

Pouco importou que o servidor tivesse se manifestado depois de exaustivo estudo de processos antigos existentes no acervo da Funai. O atual presidente do órgão parece não ter se comovido com a demonstração de que o processo demarcatório em questão, da década de 1960, tenha contado com diversas irregularidades como subornos, destituição de liderança indígena pelo então chefe de Posto Indígena, erro topográfico etc. O constrangimento e assédio sofrido pelo servidor, serviu para acobertar essas práticas criminosas de antigos funcionários do SPI/ Funai, ao mesmo tempo em que aponta uma

atuação contra uma das finalidades do órgão, de apoiar judicialmente os povos indígenas.

Num segundo caso, ocorreu perseguição ao conjunto de servidores que interagiu com indígenas, trabalhando para resguardar seus direitos, no processo de licenciamento ambiental do Linhão de Tucuruí, projeto prioritário do governo Bolsonaro e de grande impacto sob a TI Waimiri Atroari (ver box abaixo). Aqui, a atuação policesca e anti-indígena se volta contra algo que é parte fundamental da função dos servidores indigenistas.

Isso fica igualmente evidente num terceiro caso, já agora de um procurador federal atuante na PFE/ Funai, autor de um parecer jurídico referente a direitos territoriais indígenas. O episódio foi noticiado sob a manchete “[Presidente da Funai provoca investigação contra servidor que defendeu índios](#)”. É verdade: na *Nova Funai*, defender direitos indígenas é atitude subversiva e passível de punição.

O MPF já se manifestou pelo arquivamento das notícias-crime enviadas pelo presidente da Funai à Polícia Federal, e todas foram arquivadas. Não deixa, porém, de ser chocante que o presidente do órgão indigenista brasileiro tenha se dedicado a perseguir e criminalizar lideranças indígenas e aqueles que trabalham para que a missão institucional do órgão seja cumprida.

Efeitos de um policial federal na presidência da Funai

- Abertura de inquéritos policiais contra indígenas e servidores públicos exercendo suas funções;
- Uso de instrumentos como os PAD e a Corregedoria para perseguir e intimidar servidores;
- Uso da máquina pública para perseguir defensores de direitos indígenas, em denúncias sem qualquer fundamento razoável;
- Abuso de autoridade com intimidações, ameaças e perseguição de defensores de direitos indígenas;

- Desvio da finalidade do órgão ao utilizá-lo em práticas sistemáticas de ameaça, intimidação e perseguição.

Box 4: O caso Waimiri Atroari e o linhão de Tucuruí

O povo Kinja (Waimiri Atroari), habitante da divisa entre Amazonas e Roraima, foi uma das vítimas da ação agressiva da Funai contra os direitos indígenas e seus defensores, incluindo servidores da autarquia no exercício de suas funções. O contexto é o processo de licenciamento ambiental do chamado Linhão de Tucuruí, projetado de modo a atravessar a TI Waimiri Atroari. Para os Kinja, esse tipo de interferência não é novidade, já que sua história é marcada pelos sucessivos e sobrepostos impactos da rodovia BR 174, que interliga Manaus e Boa Vista, da operação na região da mineradora Paranapanema e da Usina Hidrelétrica de Balbina. Para piorar este quadro, desde 2011 foi decidido que a Linha de Transmissão da Usina Hidrelétrica de Tucuruí também acompanharia o traçado da BR 174, reeditando seus impactos na TI.

A última década da história Kinja tem sido, assim, marcada pela pressão para a construção do Linhão. De 2019 para cá, as novidades foram o desrespeito a um Protocolo de Consulta apresentado pelo povo em 2018, a transformação do licenciamento ambiental numa questão de defesa nacional, o incisivo uso de comunicações oficiais da Funai à comunidade e, mais recentemente, um dos já mencionados pedidos de que a PF abraisse inquérito policial contra indígenas e servidores implicados no processo.

A partir de 2020, com a pandemia da Covid-19, as discussões sobre as medidas de mitigação e compensação foram suspensas, considerando a necessidade de isolamento e resguardo da comunidade indígena. Entretanto, a Funai pressionou seguidamente pela retomada das discussões. Entre junho de 2020 e maio de 2021, foram cinco ofícios, também assinados, como recurso intimidatório, por altos representantes dos Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, Minas e Energia e Secretaria de Governo. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) e [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Como forma adicional de pressão, o presidente da Funai acionou a Polícia Federal, acusando a Associação Comunidade Waimiri Atroari, por meio de seu presidente, um indígena, de trabalhar contra a Linha de Transmissão. A sanha persecutória também recaiu sobre advogados da associação, indigenistas e antropólogos, incluindo oito servidores da própria Funai, todos acusados de inviabilizar a construção do Linhão.

Após solicitação de arquivamento da ação por parte do Ministério Público Federal, os Waimiri Atroari informaram que já não haverá qualquer discussão sobre o tema com a Funai, uma vez que ficou demonstrada que não há boa-fé por parte da agência indigenista. Restou proibida pelos indígenas, inclusive, a entrada do presidente da Funai na TI. Em Carta enviada em junho de 2021 [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#), os Kinja marcaram firme posição:

(...)

12. (...) tomamos conhecimento que, em novembro de 2020, o atual presidente da Funai, por meio do OFÍCIO N° 2281/2020/PRES/Funai, requereu à Polícia Federal a apuração policial de diversos fatos ilícitos atribuídos por ele a diversas pessoas, dentre elas Diretor Gerente da ACWA (...), colaboradores da ACWA, advogados da ACWA servidores da Funai.

13. Foram graves acusações! Acusações da prática de crimes de Tráfico de Influência, de Prevaricação além de expressamente mencionar que tudo estaria sendo feito para direcionar recursos financeiros do PBA-CI para uso indevido para favorecer determinadas pessoas, dentre elas a própria ACWA, e seu Diretor Gerente (...).

(...)

16. **As denúncias feitas pelo atual presidente da Funai não possuem qualquer fundamento, são inverdades, pois nada do que ele disse jamais aconteceu e todos vocês sabem disso.**

(...)

20. V.Sas. não de concordar que Funai, por ação do seu atual presidente, **quebrou toda crença de boa-fé que Comunidade Waimiri Atroari ainda possuía na referida instituição.**

(...)

23. **POR ISSO, DIANTE DESSA POSTURA DO ATUAL PRESIDENTE DA Funai, NÃO ACREDITAMOS MAIS NA Funai E NEM NESSE PRESIDENTE ATUAL E NÃO QUEREMOS MAIS CONTINUAR E NEM SEGUIREMOS QUALQUER DIÁLOGO SOBRE O LINHÃO DE TUCURUÍ COM A PARTICIPAÇÃO DA Funai, DO SEU ATUAL PRESIDENTE E NEM DA PESSOA RESPONSÁVEL PELA COORDENAÇÃO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA Funai.**

(...) [grifos no original].

Em agosto de 2021, durante a reunião final sobre as medidas de compensação, os Kinja afirmaram que o governo federal nunca teve a real intenção de consultá-los. Não permitiram a presença da Funai na reunião nem a fala de qualquer representante do governo federal. Ainda assim, no fim de setembro de 2021, a Funai enviou ao Ibama ofício dando anuência para a construção do Linhão, sem incluir maiores salvaguardas aos direitos indígenas e ignorando a discussão que ainda estava em curso. Na comunicação, a Funai ainda afirma que o processo de consulta foi "*devidamente realizado, sendo um exemplo de **superação da questão de se conciliar** o processo de licenciamento ambiental, a manifestação da Funai, como interveniente, e a **consulta aos indígenas no molde da Convenção n° 169/OIT** (grifos nossos)". [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)*

Esse último documento da Funai foi a senha para a emissão da Licença de Instalação do Linhão pelo Ibama para o início das obras. Em dezembro de 2021, uma decisão liminar favorável aos Kinja condicionou a continuidade do processo de licenciamento ao pagamento de valores financeiros por eles propostos como compensação pelos prejuízos irreversíveis que o empreendimento causará ao seu território.

Em maio de 2022, anunciou-se acordo para o pagamento das compensações, mas junto se acendeu alerta de que pode haver descumprimento, por medidas tomadas logo na sequência: um decreto de Bolsonaro autorizando que se pague apenas parte do montante (aqui, art. 7º, § 3º e 4º) e a aprovação, pelo Senado, de projeto de lei que caracteriza a passagem de linhões por TIs como obras de relevante interesse da União, restringindo o papel da consulta e do diálogo com as comunidades afetadas.

Defensores de direitos indígenas como oponentes

Outro hábito de Marcelo Xavier, enquanto presidente do órgão, é utilizar os instrumentos de comunicação oficial da Funai para manifestar seu despreço ou apreço por outras pessoas, ou ainda para defender seus posicionamentos ideológicos. Atentando contra o princípio da impessoalidade no serviço público, a gestão tem usado os meios de comunicação oficiais da Funai para atacar e difamar aqueles que considera como oponentes, o que inclui a Indigenistas Associados, associação de servidores do órgão e uma das autoras deste dossiê. Em nota de abril de 2020, após a INA ter entrado com mandado de segurança para zelar pelos direitos dos servidores no contexto da pandemia da Covid-19, a gestão da Funai manifestou-se da seguinte forma:

Se depender da Associação Indigenistas Associados (INA) o trabalho de servidores da Funai será totalmente remoto. A organização impetrou um mandado de segurança coletivo, no último dia 11 de abril, contra o Presidente da Fundação, Marcelo Augusto Xavier, e o Diretor de Administração e Gestão, Fernando Rocha, exigindo que a medida seja adotada. (...) **a associação está tão somente focada em causar dissidências e assim desarticular o trabalho institucional de servidores comprometidos em fazer o seu melhor para as mais de 305 comunidades indígenas que tanto dependem da Funai nesse período**” (grifo nosso). – [Funai em nota](#), 16/04/2020.

A presidência da Funai parece considerar normal atacar uma associação de servidores no portal institucional. Por meio deste, também dirigiu provocações descabidas, no contexto da pandemia, ao jornal O Estado de S. Paulo e à 6ª Câmara do Ministério Público Federal, [num caso](#), e ao fotógrafo Sebastião Salgado, noutro ([aqui](#) e [aqui](#)).

De maneira mais geral, o atual presidente da Funai aparentemente tem deixado, em diversos momentos e situações, o princípio da impessoalidade de lado, para defender interesses particulares não indígenas e projetos políticos que ultrapassam a esfera do indigenismo. A página da Funai na internet tem sido usada para noticiar apoios ao presidente e críticas a atores e entidades tomados como adversários, o que corresponde a usar a máquina pública em prol do acirramento político.

O uso inadequado do portal da Funai ficou ainda mais evidente quando foi [divulgada a participação](#) de Xavier no filme "Cortina de Fumaça", da produtora Brasil Paralelo, que discute o tema das atividades econômicas em terras indígenas de modo profundamente parcial, combinando-o com fantasias sobre queimadas na Amazônia, infanticídio indígena e atuação de ONGs. Uma verdadeira peça de

desinformação sendo difundida e aclamada por uma instituição pública: tudo em nome da promoção da pessoa pública de seu presidente.

A presidência da Funai tem ainda interferido na dinâmica política e estimulado cisões no movimento indígena nacional e em seu campo de interlocução na sociedade civil. Ataca lideranças e organizações que lhe são críticas nos canais oficiais da instituição, enquanto também atua para a criminalização desses agentes em meios que lhe são familiares, como a Polícia Federal. É o que fica nítido nessa sequência de fatos:

Funai contra Apib

- 17/03/2021 - Sonia Guajajara (Apib), figura pública de grande projeção, dá entrevista de repercussão internacional, relacionando modelos de desenvolvimento socioeconômico, defesa do meio ambiente e comércio internacional.
- 29/03 - Funai [divulga em sua página crítica direta](#) e agressiva à Sonia Guajajara de autoria atribuída ao grupo "Agricultores e Produtores Indígenas".
- 30/03 - a presidente da Comissão de Meio Ambiente da Câmara, deputada Carla Zambelli, que na véspera havia estado com Marcelo Xavier, [reverbera a publicação da Funai](#).
- 30/03 - Apib [divulga articulação com o presidente dos Estados Unidos](#), Joe Biden, em torno da proteção dos povos indígenas e da biodiversidade brasileira.
- 31/03 - A estratégia divisionista da Funai é denunciada pela Apib em [nota](#), que logo recebe o [apoio da Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas, liderada pela deputada federal Joenia Wapichana, de Roraima](#).
- 05/04 - Funai divulga novas cartas: [uma de indígenas de Roraima críticos a Sonia Guajajara e à Apib](#) e outra dirigida pelos

[Agricultores e Produtores Indígenas ao presidente estadunidense.](#)

- 13/04 - A pedido do presidente Joe Biden, o embaixador dos EUA recebe integrantes da Apib, entre os quais Sonia Guajajara. Indicados pela Funai, representantes do grupo de Agricultores e Produtores Indígenas também participaram do encontro. [A imprensa noticia](#) a presença de indígenas de ambos os grupos, mas [o site da Funai omite](#) a da Apib.

Como se vê, é patente a parcialidade com que o delegado da Polícia Federal que atualmente preside a Funai age em relação aos movimentos indígenas. A perfídia a que recorre para atuar contra reconhecidas lideranças e organizações tem ao menos duas facetas. Uma é a perseguição policialesca, ao apontar como suspeitas organizações como a INA, que nunca esconderam suas afinidades com a Apib, além de ceder à fantasmagórica imagem de "*organizações comunistas que prejudicam o Brasil*". **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)** A segunda faceta é comunicacional, e nesta o atual presidente da Funai abusa do portal oficial da autarquia para confrontar indígenas a quem toma e trata como oponentes políticos ([aqui](#) e [aqui](#)). Somadas as coisas, a maneira como a Funai é hoje conduzida constitui-se, para as servidoras e servidores que escolheram nela trabalhar por identificação com as causas indígenas, em mais um fator de desgaste emocional, tensão e insalubridade no ambiente laboral.

Capítulo 3 - Entraves à ação indigenista

Se no capítulo anterior discutimos os efeitos do aparelhamento do órgão, neste discutiremos como mecanismos administrativos e burocráticos têm obstruído o trabalho finalístico da Funai. A Nova Funai chega às aldeias e TIs menos do que deveria e cria dificuldades para que os servidores executem as ações de rotina do órgão.

Se antes de 2019 as Coordenações Regionais conseguiam estar minimamente presentes em atividades e eventos em TIs, o cenário se alterou drasticamente no novo governo. Com medidas de controle e centralização burocrático-administrativa, a Funai, sob a gestão de Xavier, se armou de mecanismos que não apenas desconsideram a capacidade de planejamento das CRs, como chegam a impedir a realização efetiva de seu trabalho. Veremos a seguir como esses mecanismos passaram a operar, e como a distribuição de cestas básicas, transformada em principal meta da Funai, virou ela própria um entrave a ações indigenistas mais consistentes, com óbvio prejuízo para as comunidades indígenas.

Centralização das autorizações de viagens em Brasília

Uma medida que veio a dificultar sobremaneira a ação efetiva das CRs foi a centralização das autorizações de viagens na Sede, em Brasília. Até outubro de 2019, os deslocamentos de servidores da Funai eram autorizados pelos diretores e pelos coordenadores regionais das 39 CRs. A autorização dos deslocamentos só precisava ser feita pela presidência da Funai em casos específicos: atividades com duração

superior a dez dias contínuos ou quando os servidores implicados acumulassem mais de quarenta diárias intercaladas no ano.

Foi com a publicação de duas portarias pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (764/MJSP e 1.619/SE/MJSP) que esse quadro mudou, conforme [analisado à época pela INA](#). Com a implementação das mudanças, o novo procedimento estabelece que pedidos feitos com mais de quinze dias de antecedência são autorizados por uma das três Diretorias da instituição (Dages, DPDS e DPT), e solicitações feitas em um prazo menor devem ser avaliadas e autorizadas pelo presidente da Funai. Em ambas as situações, é necessário um parecer técnico das Coordenações-Gerais em Brasília confirmando a importância/pertinência da ação.

Estas mudanças provocaram maior burocratização, morosidade e intensa centralização na gestão e execução da política indigenista. Elas permitem que o presidente e/ou os diretores da Funai utilizem a não concessão ou o atraso deliberado nas autorizações a deslocamentos de servidores da autarquia como artifício para inviabilizar ações das unidades descentralizadas junto às comunidades indígenas.

A intensa centralização na gestão e execução da política indigenista em Brasília, distante da realidade e do pé no chão vividos pelas unidades descentralizadas da Funai, atrapalha a atuação. Tal centralização excessiva é prejudicial sobretudo para atividades que exigem ações rápidas e emergenciais, como as agendas de fiscalização e combate a ilícitos dentro de TIs, mas também para as de proteção dos direitos sociais.

Sem diárias em viagens de trabalho

O pagamento de diárias tem sido mais um dos gargalos da atuação dos servidores da Funai nas pontas. As condições de trabalho

em TIs (seja em Bases de Proteção Etnoambiental, aldeias ou alojamentos) são uma questão estrutural, anteriores a esta gestão. Porém, a não indenização pelos gastos em viagem a serviço tem se transformado num agravante de situações laborais precárias -- ao mesmo tempo, um mecanismo de intimidação de servidores e uma forma de inviabilizar a atuação em TIs.

A situação se deve a entendimentos expostos em documentos do Ministério da Justiça (Nota Técnica n. 513/2020) e da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da Funai, no sentido de que o servidor que viaja e pernoita em TIs só deve ser indenizado com metade do valor das diárias. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) Ao receber o valor integral, incorreria em "enriquecimento sem causa", devendo ressarcir o erário e ser "responsabilizado" juntamente com a autoridade que lhe autorizou o pagamento, ato a ser apurado pela Corregedoria. Tanto a INA como a Ansef (Associação Nacional dos Servidores da Funai) questionaram esses entendimentos, expondo as particularidades dos deslocamentos e pernoites em TIs, que, ainda que não se associem a hotéis e restaurantes, requerem gastos com itens e apetrechos para alimentação, descanso noturno e proteção pessoal. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) e [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#). Posteriormente, ofício da presidência baseado em documento do Ministério da Economia deixou em aberto a possibilidade de que não se pague sequer meia diária "a servidores que atuam no interior de Terras Indígenas" e, em especial, nas Bases de Proteção Etnoambiental. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Mas a querela em torno das diárias não para por aí. As particularidades da atuação das unidades descentralizadas, sobretudo em regiões com municípios de grandes extensões, não vêm sendo consideradas pela Funai nas decisões acerca do pagamento de diárias. Isso porque o órgão tem feito uma interpretação restritiva da lei que regula o pagamento de diárias e passagens a servidores que, a serviço, se afastam do seu posto de origem (ver box 5).

A partir de interpretação bastante questionável desta regulamentação, em especial considerando as características do trabalho indigenista, servidores que enfrentam grandes distâncias e difíceis condições de acesso e se veem impossibilitados de retornar à sua residência após atividades em TIs, não têm recebido diárias simplesmente porque a TI em questão encontra-se no mesmo município de sua sede. O servidor acaba tendo que arcar com os custos de hospedagem e alimentação para atender as comunidades indígenas localizadas em zonas rurais a mais de 100 km de distância da sede, muitas vezes com acessos extremamente complicados - estradas de terra, navegação por corredeiras, por exemplo. Ainda que algumas CRs já tenham questionado formalmente Brasília e apresentado as condições geográficas em que atuam, o problema continua sem resolução. Enquanto isso, as TIs que se enquadram nessa situação continuam desassistidas ou dependendo de servidores que aceitem pagar de seu próprio bolso para ir a campo a serviço da Funai.

Box 5: A lei interpretada sem razoabilidade

A Lei 8.112/1990 estabelece, em seu artigo 58, o direito à indenização aos servidores que, no exercício de sua função, se afastam de sua sede, em caráter eventual ou transitório. Esta indenização é feita por meio do pagamento de diárias e passagens, imprescindíveis para que órgãos como a Funai possam de fato atender a seus beneficiários. O artigo 242 estabelece que *“considera-se sede o município onde a repartição estiver instalada e onde o servidor tiver exercício, em caráter permanente”*.

Despachos e Análises Técnicas têm argumentado pela impossibilidade do pagamento de diárias e passagens caso a atividade seja realizada em TI no mesmo município do exercício do servidor. Essa interpretação ignora as condições práticas dos atendimentos feitos pelo órgão. Não há razoabilidade. No caso da Polícia Federal, por exemplo, já houve o reconhecimento de que, se servidores não terão condições de voltar à sua sede no mesmo dia por conta de deslocamentos por longas distâncias, ainda que em uma mesma circunscrição, a Administração deve arcar com os custos indenizatórios previstos no art. 58, da Lei n. 8.112. Isso se aplica mesmo que o deslocamento seja atribuição permanente do cargo (Nota Técnica n. 70/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, § 9 a 11).

Box 6: Recusa a pagamento de diárias - casos concretos

A centralização de autorização de viagens a serviço gera uma insegurança contínua na atuação dos servidores de CRs. Há relatos de servidores que, diante da urgência de atender ações de proteção territorial, se vêem diante de um dilema: arriscar fazer a viagem sem receber autorização da sede a tempo ou deixar de cumprir com suas missões institucionais. Além de temerem represálias pela decisão de prosseguir no cumprimento de suas atribuições regimentais e da missão institucional da Funai sem a autorização da presidência, os servidores estão há meses aguardando a resolução de seus casos urgentes que não tiveram tempo hábil de serem autorizados, assim como o ressarcimento dos valores devidos.

Em uma CR ocorreu situação semelhante para ações como a implementação de barreiras sanitárias (de acordo com ADPF-709 do STF). Dada a extensão do município em questão e o fato de a maioria das viagens realizar-se por via fluvial, os deslocamentos são longos, impedindo o retorno do servidor ao seu domicílio. Apesar dos esclarecimentos nesse sentido feitos pela unidade regional, as diárias não foram concedidas.

Em uma Coordenação Técnica Local (CTL), também se convive com situação similar, de trajeto longo até aldeia situada formalmente no mesmo município. O deslocamento entre o escritório e a TI inclui mais de 160 km não pavimentados, atravessando três municípios diferentes antes do retorno a território jurisdicionado de origem. Em média, leva-se de 3,5 a 4h para cada trecho, impossibilitando que o servidor vá, realize a atividade e retorne à sede numa mesma jornada de trabalho. O caso ensejou consulta à PFE e ao setor de pessoal em Brasília. O procurador que se manifestou entendeu que o não pagamento das diárias viola o princípio da razoabilidade e pode implicar a **desassistência da comunidade indígena**, já que não há como obrigar os servidores a atuar em situação em que eles próprios devem arcar com custos do deslocamento. O setor de pessoal da Funai reconheceu a excepcionalidade da situação, e condicionou a autorização do pagamento à existência de manifestação positiva do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec)/Ministério da Economia ou do Ministério da Justiça. Desde novembro de 2021, a situação permanece sem resolução.

Casos análogos registram-se no indeferimento de propostas de ações de monitoramento e proteção territorial enviadas por outras duas CRs. i. A Funai de Brasília, pelo fato de as TIs situarem-se no mesmo município, e mesmo diante da evidência da impossibilidade de retorno para pernoite no próprio domicílio, passou a sugerir alterações impraticáveis, como a utilização de contratos das CRs para compra de itens pessoais usados nas viagens. Essa solução fere o princípio da economicidade e eficiência, na medida em que exige recursos humanos e financeiros para realizar licitações destinadas a atender um volume imprevisível, mas certamente pequeno de itens necessários à permanência de servidores em aldeias. Outra desrespeitosa e improvisada solução aventada foi que o servidor utilize recursos próprios e solicite ressarcimento à Administração Pública, arriscando-se a indeferimentos e postergações.

Ao servidor resta a insegurança de ter de decidir entre a adesão a um quadro de omissão e descumprimento da missão institucional (inclusive em casos acompanhados pelo Ministério Público Federal e/ou pela Justiça Federal) e uma possível punição por “insubordinação”, se viajar para cumprir atribuições legais sem autorização da presidência ou da diretoria pertinente em Brasília. O servidor deve estar muito motivado a realizar a viagem para insistir que ela aconteça. São tantos obstáculos que o estímulo maior é a desistência. Só não desiste quem aceita correr diversos riscos: não contar com respaldo institucional para eventualidades em campo; seus atos não serem depois convalidados; ter de ressarcir valores gastos nas atividades; ser perseguido por meio de um Processo Administrativo Disciplinar ou algo similar.

Outros mecanismos: pandemia e atividades-meio

A pandemia do Covid-19, em específico, foi um pretexto para aprofundar o distanciamento e a ausência da Funai nos territórios. Vale lembrar que, mesmo após o avanço na vacinação, o arrefecimento da situação sanitária e a retomada de atividades por parte de organizações indígenas e indigenistas nas aldeias e comunidades, a [Portaria 419/2020, que restringe acesso às TIs](#), só foi suspensa em maio de 2022. Até então, ela esteve em vigor, disponível para ser utilizada pela gestão a partir de critérios arbitrários.

Outro mecanismo que tem obstruído a atuação finalística da Funai é o centramento do quadro de pessoal em atividades “meio”, administrativas e logísticas. O quadro exíguo de funcionários da Funai serve de justificativa para que uma série de processos administrativos - - contratos, obras, licitações -- ocupe o tempo de servidores lotados em setores finalísticos, cujo trabalho resulta evidentemente prejudicado e, muitas vezes, quase anulado.

Box 7: O caso do Museu do Índio

O cotidiano no Museu do Índio (MI), órgão científico-cultural da Funai no Rio de Janeiro, é emblemático da priorização dada às atividades meio nos afazeres dos servidores.

Institucionalmente, as atribuições do MI incluem proteger e promover o patrimônio cultural e histórico dos povos indígenas, coordenar e divulgar estudos e investigações qualificadas sobre os povos indígenas que contribuam para combater o preconceito e promover sua valorização na sociedade. Desde o fechamento do Museu para o público, em 2013, no entanto, essa missão se vê bastante prejudicada. A partir de 2019, a redução do quadro de servidores do Museu e a exclusão do órgão das prioridades da sede da Fundação foram agravando um cenário já marcado por uma péssima gestão de recursos humanos, casos de assédio moral e desvalorização de servidores.

Os servidores das áreas finalísticas - que antes centravam suas atividades em trabalhos técnicos especializados, relacionados com a conservação dos acervos, e no atendimento ao público e em ações de interface com a sociedade - passaram a ser obrigados a dar conta de inúmeras contratações para obras, reformas e manutenção da estrutura do MI.

Desde 2019, servidores de todas as áreas finalísticas do Museu (Coordenação de Divulgação Científica, Coordenação Técnico-Científica, Coordenação de Patrimônio Cultural e Serviço de Atividades Culturais) passaram a ser designados para atuar em Grupos de Trabalho para o planejamento de todo tipo de contratações, independentemente de sua área de atuação.

Equipes inteiras das áreas finalísticas do MI foram envolvidas em processos de contratações de frete interestadual e embalagens, de manutenção de impressoras e aparelhos de ar-condicionado, de contratos de dedetização e de serviços terceirizados, muitas vezes sem a devida participação dos setores administrativos competentes. Servidores da área finalística foram também envolvidos em gestão de fiscalização de uma série de contratos, incluindo os de obras e serviços de engenharia de natureza bastante complexa, sem que haja a participação de técnicos especializados. As prioridades do Museu passaram a ser, na prática, decididas pela Coordenação de Administração, fazendo com que todos os servidores fossem obrigados a se dedicar às atividades administrativas, em detrimento do trabalho finalístico. A especificidade do trabalho finalístico, que muitas vezes envolve a realização de conhecimentos técnicos especializados, como, por exemplo, os relacionados com a conservação dos acervos do MI, acaba sendo ignorada.

Questionamentos em torno dessas designações foram sistematicamente combatidos pela gestão e tratados como manifestações de servidores “problemáticos”, já que trabalhadores dos setores administrativos estariam sobrecarregados, o que provocou, inclusive, um clima de animosidade e divisão entre os servidores, acirrando um processo já fomentado por gestões anteriores. O resultado, no limite, é um desvio de todas as funções finalísticas,

dificultando a realização das políticas públicas relativas ao patrimônio cultural dos povos indígenas.

Com todas as dificuldades para a atuação finalística, os servidores das pontas acabam se acostumando a negar aos indígenas qualquer atendimento ou participação em atividades. Exceção importante é a entrega de cestas básicas. Esse é um capítulo à parte, que vale a pena detalhar e observar com atenção.

Fundação Nacional da Cesta Básica

Um dos destaques da atuação finalística da *Nova Funai* tem sido a distribuição de cestas básicas, motivo de orgulho de Marcelo Xavier, ao enumerar os números associados à atividade desde o início da pandemia de Covid-19: [1,3 milhão de cestas, aproximadas 30 mil toneladas de alimentos, mais de 200 mil famílias indígenas atendidas.](#)

De início, registre-se que a entrega de cestas básicas no momento emergencial da pandemia de Covid-19 resultou de decisão judicial no âmbito da ADPF 709, debatida com organizações indígenas e indigenistas, com o intuito de que o Estado garantisse a segurança alimentar dessas populações no contexto sanitário emergencial. No entanto, a forma como essa decisão foi cumprida pela Funai e o prolongamento da política mesmo em face do avanço da vacinação e do arrefecimento da pandemia explicitam ao menos dois aspectos: a adesão a um paradigma assistencialista e um deslavado oportunismo, tendo em vista que esforço emergencial, custeado em larga medida por outros órgãos, não pode substituir o que deveriam ser ações estruturantes da política indigenista.

Na prática, grande parte da atuação da Funai nos últimos dois anos tem-se limitado às cestas básicas. A distribuição de 500.000 cestas de alimentos foi, inclusive, definida como a Meta Global para o 12º Ciclo de Avaliação de Desempenho Institucional (2021-2022). Para isso,

remanejou-se orçamento, enfraquecendo setores ocupados com políticas menos emergenciais e mais estruturantes, e redefiniram-se prioridades no âmbito das CRs.

Em algumas destas, que contam com um ou dois servidores para dar conta de várias atribuições na área dos direitos sociais, vidas funcionais se tornaram, conforme imagem colhida em depoimento, “uma grande cesta básica”. Nos dois últimos anos, as atividades praticamente se resumiram a operacionalizar a entrega de cestas, atendendo a definições geradas pela Funai Sede, sem efetiva participação dos servidores das pontas. Outras atribuições regimentais, como ações de qualificação de reivindicações fundiárias, proteção e monitoramento territorial, etnodesenvolvimento, gestão e licenciamento ambiental, acompanhamento da educação escolar indígena, preservação do patrimônio cultural ou infraestrutura comunitária ficaram descobertas, sendo tratadas lateralmente e com apoio de servidores de outros setores, também afundados em demandas que não dão conta de cumprir, em razão do enorme déficit no quadro de pessoal da Fundação (Box 2, Capítulo 2).

Na operacionalização da distribuição das cestas Brasil afora, sobram problemas administrativos e logísticos. Apesar de ser uma política definida como prioritária pela Funai Sede, nem ela nem suas relações interinstitucionais (Conab/Mapa, MMFDH, Ministério da Cidadania) arcaram com a responsabilidade de contratar empresas de frete, que foi transferida para as CRs. Estas, porém, enfrentam dificuldades enormes para realizar contratações e gerenciamento de contratos, por falta de pessoal capacitado. Há relatos de uma CR que se desdobrou para instruir rapidamente um processo de dispensa de licitação para fretes, por um período e quantidade de itens determinados e, na iminência de finalizar a contratação, recebeu a notícia de que seriam enviadas quantias adicionais de cestas básicas. Com datas de validade prestes a vencer, o lote de alimentos exigia uma capacidade operacional que ultrapassava a da CR em questão, e foi

necessário devolvê-lo e redirecioná-lo a outras para distribuição imediata.

Também se deve observar que a sobrecarga com a distribuição de cestas básicas ocupou o espaço de outras questões, gravemente negligenciadas pela Funai na gestão da pandemia da Covid-19. No âmbito da ADPF 709, muito se debateu sobre a necessidade de implementação de *barreiras sanitárias*, cuja efetividade deixou muito a desejar, tendo em vista o agravamento de conflitos entre invasores e indígenas amplamente noticiados nos últimos dois anos, como nos casos das TIs Yanomami (AM/ RR) e Munduruku (PA).

No que se refere especificamente à vida funcional de servidores da Funai, a INA tentou abordar a questão da segurança e saúde dos trabalhadores em documentos direcionados à sua gestão e em notas públicas ([1](#), [2](#), [3](#) e [4](#)). No início da pandemia, a INA defendeu a extensão do trabalho remoto a todos os trabalhadores do órgão (servidores e terceirizados). No início de 2021, expôs a necessidade de incluir os profissionais envolvidos nas ações emergenciais de entregas de cestas básicas como grupos prioritários na campanha de vacinação contra a Covid-19. Casos e situações de servidores expostos a alto risco de contágio foram relatados. Houve quem tenha visto colegas adoecerem, e mesmo falecerem, no período em que participavam das ações de entregas de cestas básicas -- alguns, inclusive, idosos e pertencentes ao chamado “grupo de risco”.

Capítulo 4 - Nem um centímetro de terra demarcada

“Se eu assumir como presidente da República, não haverá um centímetro a mais para demarcação.”
Jair Bolsonaro, então pré-candidato à presidência da República. [Dourados News](#), 08/02/2018.

A destruição dos direitos territoriais indígenas estava na boca de Bolsonaro desde ao menos o período pré-eleitoral, quando o então pré-candidato declarava que não iria demarcar um centímetro sequer de Terras Indígenas (TIs). Como se sabe, a Constituição de 88, em seu artigo 231, reconhece os direitos às terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas e impõe a obrigação estatal de demarcá-las. Veremos que o projeto bolsonariano de acabar com o que denomina "[indústria de demarcação de terras indígenas](#)" significa lançar mão de artifícios e subterfúgios para descumprir, de modo escuso, o que está constitucionalmente garantido.

A *Nova Funai* é ponto crucial dessa jogada. A institucionalização de uma verdadeira política *antidemarcatória* dentro do órgão indigenista tem sido uma das principais missões do presidente atual, que utiliza para isso estratégias diversas, como veremos nas páginas a seguir.

Box 8: Entenda o processo demarcatório

O processo de demarcação de TIs no Brasil está regulamentado pelo [Decreto 1775/1996](#), em fases bem definidas. Elas são cumpridas, basicamente, pela Funai, em articulação com o ministério que exerce sua supervisão: o da Justiça (e Segurança Pública/MJSP, no atual desenho da estrutura governamental). O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) intervém pontualmente ao final do processo, que culmina com a homologação por

decreto do(a) presidente da República. Na síntese abaixo, só se destaca o responsável pela ação quando **não** se tratar da Funai:

- Formação de grupo técnico (GT), coordenado por antropólogo, para realização de estudos de identificação da ocupação tradicional indígena e delimitação da TI. Nesta fase inicial, se diz que a TI está “*em estudo*” ou “*em identificação*”.
- Publicação do resumo do relatório circunstanciado de identificação e delimitação (RCID) da TI, contendo mapa e descrição exata de sua localização e extensão. A TI está agora “*delimitada*”.
- Recepção e resposta a contestações que, dentro do prazo estabelecido no Decreto 1.775, tenham sido formalizadas por particulares, municípios e estados eventualmente contrariados pela existência da TI. A TI está na *fase de contestações*.
- Remissão do processo ao MJSP.
- O titular do ministério, se encontrar algum problema ou encontrar a necessidade de esclarecimentos, pode devolver o processo para diligências. Também pode rejeitar a identificação da TI, fundamentando o ato. Se não fizer uma ou outra coisa, deve emitir a chamada Portaria declaratória, que descreve os limites da TI, a declara de posse permanente do grupo indígena em questão e determina que se faça sua demarcação física. A TI passa à condição de “*declarada*”.
- Realização da demarcação física.
- Avaliação de eventuais benfeitorias instaladas na TI por ocupantes não indígenas. O Incra promove o cadastramento dos ocupantes.
- O presidente da República emite Decreto de homologação da demarcação. A TI passa a “*homologada*”.
- Remuneração dos ocupantes não indígenas pelas benfeitorias realizadas *de boa-fé*.
- O Incra realoca os ocupantes que tenham perfil de reforma agrária.
- Registro da TI na Secretaria de Patrimônio da União e ao nível cartorial estadual. A TI está, por fim, “*registrada*”.

Não delimitar para não demarcar

A primeira etapa do processo demarcatório, a da identificação e delimitação de uma TI, é aquela em que a Funai dispõe de maior autonomia institucional. Em função do orçamento, dos recursos humanos e de eventuais acordos de cooperação, gestores do órgão podem calcular o número de delimitações de TIs com o qual é razoável comprometer-se num dado período, cada uma delas materializada em

relatório encaminhado pela área técnica, aprovado pelo presidente da Funai e, então, publicado na imprensa oficial - o chamado RCID: "relatório circunstanciado de identificação e delimitação".

Para ajudar a cumprir a promessa de nenhum centímetro de TI demarcada, a atual gestão da Funai r vem atuando em várias frentes. Inicialmente, serviu-se das turbulências administrativas provocadas pela MP 870/2019 como desculpa para a inação delimitatória. Em seguida, chegaria ao cúmulo de retirar a delimitação de TIs do planejamento institucional da Funai.

No anterior ciclo de planejamento estratégico da Fundação, vinculado ao Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, havia a meta "040W - *Delimitar 25 terras indígenas*". Embora a tendência de paralisação demarcatória já estivesse em curso em governos anteriores, o primeiro ano do atual mandato presidencial foi decisivo para o atingimento de apenas 80% da meta: entre 2016 e 2018, delimitaram-se vinte TIs; em 2019, *nenhuma*. No discurso oficial da gestão da Funai, a explicação para esse fato foi a indefinição gerada pela MP 870 quanto à responsabilidade institucional pelas atividades de identificação, delimitação e demarcação ([aqui, p. 170](#)).

Se, com boa vontade, aceitamos esse argumento para 2019, ele não faz qualquer sentido quando focamos no novo ciclo quadrienal de planejamento. Aqui, já se torna impossível mascarar a deliberada política antidemarcatória. Ela se revela na absoluta omissão do PPA 2020-2023 em relação à temática demarcatória, registrada no Box 1 deste dossiê, e se estende ao planejamento estratégico da Funai 2020-2023, em que simplesmente *não há meta de delimitação de TIs*.

Essa ausência vale para o texto originalmente aprovado por Marcelo Xavier ([Portaria nº 1.025 e Resolução CGE nº 1/2020, pp. 1-11](#)) e para a versão posteriormente revista ([Resolução nº. 03/2021, pp. 60 e seguintes](#)). No Plano Anual de Ação 2022, também fica evidente a opção por não delimitar. Das onze políticas em que o trabalho da Funai se organiza formalmente, a que se denomina "Política de Demarcação de

Terras Indígenas" (ou "Identificação/Delimitação, Demarcação e Regularização Fundiária") é a única que não se associa a nenhuma meta quantitativa ([Resolução nº. 01/2021, pp. 3-60](#)).

Inicialmente, o planejamento da Funai para o período 2020-2023 colocou a Coordenação-Geral de Identificação e Delimitação (CGID) e a de Assuntos Fundiários (CGAF) a reboque da de Geoprocessamento (CGGeo). Essas três unidades compartilhavam a meta de "*Realizar 10 projetos de georreferenciamento de terras indígenas até 2023*" ([Anexo 1 da Resolução CGE nº 1/2020, p. 6](#)). Ocorre que CGID e CGAF, no exercício de suas atribuições regimentais, têm muito pouco a oferecer a projetos de georreferenciamento. A meta em questão servia como mera maquiagem de uma situação de desincentivo à atuação da CGID, sobretudo. Em relatórios de monitoramento institucional gerados nesse contexto, ao se tratar da política demarcatória, praticamente só se enxergavam ações da CGGeo ([aqui](#) e [aqui, pp. 14-16](#)).

A maquiagem teve, assim, de ser atenuada e, mais de um ano depois, já apareciam metas específicas para as duas outras unidades. A da CGAF: "*indenizar benfeitorias edificadas em 20 (vinte) ocupações não indígenas*". A da CGID: produzir, anualmente, "*50 informações técnicas*" relacionadas a suas atribuições ([Resolução nº 3/2021, p. 65](#)).

Note-se que as novas metas não significam nenhuma alteração substantiva. A atual Funai não guarda qualquer compromisso com a identificação/delimitação de TIs. Nos textos formais da sua política "demarcatória", o mais próximo disso é assumido de maneira enviesada, por trás do objetivo genérico e não quantificado de "*diminuição do passivo judicial da Funai*" ([Resolução nº 01/2021, p. 15](#)). Ou seja, em tese, até seria possível delimitar alguma TI, se a Justiça assim determinar. Determinações nesse sentido existem e, no entanto, veremos que resultam em ações dispersivas por parte da Funai. Efetivamente, sua unidade que traz no nome o vínculo com a elaboração de RCIDs (a CGID) está orientada a disfarçar a paralisia

quase absoluta de suas atividades regimentais sob a nova maquiagem da elaboração de documentos rotineiros (informações técnicas).

Como estamos diante de uma política que se executa em fases, a estratégia institucional da Funai de não delimitar tem efeito em cadeia. Com ela, o ministro da Justiça não se vê nunca diante da necessidade de decidir se declara ou não uma TI. Consequentemente, nenhum processo chega à presidência da República para homologação. A direção da Fundação normativamente vinculada à tarefa demarcatória não tem nenhum pudor em colaborar para uma política transviada e aberrante. Se Bolsonaro está cumprindo sua inconstitucional promessa eleitoral de não demarcar sequer um centímetro -- e, até o momento, infelizmente pôde --, parte considerável disso se deve a uma Funai que hoje atua em desconformidade com sua missão institucional.

Só sob pressão judicial

O que se vê no plano do planejamento e das definições de metas e objetivos se desdobra no plano da prática institucional. Na *Nova Funai*, todas as designações de Grupos Técnicos (GT) destinados, em tese, a iniciar ou complementar trabalhos de identificação e delimitação de TIs estiveram vinculadas a determinação judicial ou, no mínimo, a inquérito civil aberto pelo Ministério Público Federal para acompanhar a demora da autarquia em promover a etapa inicial do processo demarcatório.

Grupos de Trabalho judicializados

[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

GT designado na gestão de Xavier...	Só com determinação judicial:
TI Surubabel	Decisão da Justiça Federal na Bahia, de 30 de julho de 2014.
TI Serrote dos Campos	Decisão liminar da Justiça Federal em Pernambuco, de 10 de julho de 2018.
TI Povo Tuxi - Ilhas de Varge, Caxoí e Cana Brava	Decisão da Justiça Federal em Pernambuco, de 09 de maio 2017.
TI Planalto Santareno	Termo de Conciliação Judicial homologado em 04 de outubro de 2018 na Justiça Federal no Pará.
TI Cambirela	Decisão de 28 maio de 2019 da Justiça Federal em Santa Catarina.
TI Batovi	Pareceres de força executória encaminhados por Ofícios de 2020 e 2021.
TI Rio Cautário	Inquérito civil de 2017.
TI Piripikura	Parecer de força executória encaminhado por Ofício de 2021.
TI Povo Pataxó Hã-Hã-Hãe - Aldeia Serra do Couro Dantas/Aldeia do Cachimbo	Parecer de força executória de 2021.
TI Aracá-Padauri	Decisão de 16 de março de 2014 da Justiça Federal no Amazonas.
TI Povo Migueleno	Audiência em 19 de maio de 2020 na Justiça Federal em Rondônia.
TI Puroborá	Parecer de força executória encaminhado por Ofício de 2021.
TI Lajeado do Bugre	Parecer de força executória e comunicação da PFE/Funai de 2021.
TI Pirititi	Encaminhamentos no âmbito de ACP de 2021.
TI Moia Mala (Jaguari-Cocalinho)	Decisão de 04 de agosto de 2021 da Justiça Federal em Mato Grosso.
TI Jaminawa	Decisão no âmbito de ACP de 2017.
TI Kaingang de Vitorino	Parecer de força executória encaminhado por Despacho de 2022.

Na quase totalidade dos casos, a edição destas portarias consistiu em movimentos – em alguns casos, de composição, e na maior parte, de recomposição do GT – de caráter meramente formal. Em uma das TIs (TI Serrote dos Campos) foram cinco portarias publicadas nos últimos três anos. O que isso significa?

As alterações constantes na composição dos GT se relacionam a duas estratégias antidemarcatórias: por um lado, a de escolher politicamente seus membros, para garantir que os envolvidos estejam também comprometidos com "nem 1 cm de TIs" demarcadas; por outro, a de engambelar a justiça, disfarçando a política de deliberada paralisação das demarcações e conturbando ainda mais os processos. Sempre que possível, a opção é por atos formais de composição e recomposição de GTs. Eles protelam a efetivação das etapas de campo, geram insegurança e causam prejuízos enormes aos procedimentos que já vinham sendo acompanhados por servidores ou colaboradores externos excluídos arbitrariamente. Enquanto as Portarias são juntadas aos processos judiciais como evidências de supostas movimentações do órgão em direção ao cumprimento das decisões, os processos se mantêm efetivamente paralisados, em sua grande maioria.

Na atual gestão da Funai, pouquíssimos GTs chegaram a realizar etapas de campo. Quando isso se deu, foi por pressão judicial, como nos casos das TIs Planalto Santareno, Povo Pataxó Hã Hã Hãe - Aldeia Serra do Couro Dantas/Aldeia do Cachimbo, Aracá-Padauri e algum outro que talvez tenha ido a campo após a redação destas linhas. É apenas por esses casos, judicializados e amplamente minoritários no conjunto completo, que cabe falar que a paralisação das atividades identificatórias/delimitatórias é *quase* absoluta.

Fato é que, entre 2019 e o que vai do ano de 2022, a Funai não concluiu nenhuma delimitação. Vale ainda ressaltar que, sob o rótulo de "regularização fundiária" das TIs do país, a *Nova Funai* tem privilegiado os incrementos técnicos na área de geoprocessamento e a atuação em duas outras direções: a constituição de *reservas indígenas*, modalidade de TIs que, ao não vincular-se à ocupação tradicional e ao artigo 231 da Constituição Federal de 1988 (CF 88), pressupõe aquisição ou doação de terras, e a *indenização de benfeitorias* de boa-fé a não indígenas retirados de TIs, na etapa final do processo demarcatório.

Box 9: Opções retratadas no orçamento

De acordo com estudo do Inesc, publicado em 2022, uma análise dos gastos finalísticos da Funai destinados à demarcação de TIs nos anos de governo Bolsonaro reforça a percepção do uso da estrutura do órgão para defender interesses de não indígenas. Os recursos executados na ação orçamentária correspondente têm sido utilizados, em grande parte, em transferências para não indígenas. Uma das formas como isso tem acontecido, e que absorve a maior parte dos recursos, está prevista no processo demarcatório de terras tradicionalmente ocupadas: é a indenização por benfeitorias. A outra é a aquisição de imóveis para a constituição de reservas. Chama a atenção que se configurem como carro chefe da política de regularização fundiária do órgão indigenista, a ponto de terem consumido, nos últimos três anos, 45% dos recursos gastos nessa ação orçamentária -- que, frise-se, também se ocupa de proteção/fiscalização e políticas para indígenas isolados e de recente contato. A título de exemplo, comparem-se números da execução de 2020, evidências adicionais das distorções do “indigenismo” da *Nova Funai*: mais de R\$12,7 milhões para pagamento de benfeitorias e meros R\$58 mil para identificação e delimitação de TIs (aqui, p. 79).

Os antropólogos de confiança

As recomposições de GT seguem os mesmos critérios das escolhas que vimos anteriormente nas funções de chefia: sobra afinidade política e ideológica com o presidente da instituição, falta qualificação técnica ou conhecimento do povo indígena em questão. Importante destacar que a demonstração de ambos, qualificação técnica e conhecimento do povo indígena em específico, é exigência apontada no artigo 2º do Decreto nº 1.775/1996, que regulamenta o processo de demarcação de TIs no país. Para justificar escolhas e constantes interferências nos GTs, criou-se a figura do *antropólogo de confiança*, materializada em despachos enviados à área técnica responsável pela constituição de GT.

“Prezados,

De ordem do Presidente, solicito a alteração dos componentes do grupo técnico constituído por meio da Portaria Presidência XXXX, devido aos **novos antropólogos de confiança** fazerem parte desta Fundação, com a seguinte composição: (...)” [grifo nosso].
[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) e [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Não há qualquer preocupação em se demonstrar a *expertise* técnica dos componentes indicados. O que importa é afirmar que se deposita "confiança" neles (em especial, nos antropólogos coordenadores dos GTs). Mais uma vez, o comando da atual Funai não manifesta compromisso com os princípios da administração pública, notadamente o da impessoalidade, isonomia, supremacia do interesse público sobre o particular e o da especialidade do conhecimento técnico.

Muito embora a expressão “antropólogos de confiança” apareça diretamente apenas em dois despachos de recomposição de GT, é curioso notar como os nomes designados coincidem em grande parte dos casos, com destaque para **Cláudio Eduardo Badaró** e **Joany Marcelo Arantes**. Trata-se de profissionais conhecidos por atuarem explicitamente contra os direitos territoriais de povos indígenas. Antes de entrarem na Funai mediante nomeação para cargo comissionado na gestão de Xavier, ambos chegaram a prestar serviços de elaboração de contralaudos para interessados em contestar demarcações de TIs, em casos de patente conflito de interesses que foram amplamente noticiados pela mídia ([aqui](#) e [aqui](#)) e repudiados pela [Associação Brasileira de Antropologia \(ABA\)](#) e pela [Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência \(SBPC\)](#).

A substituição de antropólogos-coordenadores de GT de qualificação técnica reconhecida (pesquisadores e professores

universitários, sobretudo, mas também servidores da própria Funai) se deu nos casos de: Surubabel, Serrote dos Campos, Povo Tuxi (Ilhas de Varge, Caxoí e Cana Brava), Planalto Santareno e Cambirela. Já em Batovi e Piripkura, foram iniciados GTs com a designação dos mesmos componentes ditos “de confiança” da Presidência.

Essas decisões arbitrárias e sem justificativa técnica chegaram a ser contestadas judicialmente no caso da TI Serrote dos Campos (PE). A composição do GT foi anulada, tendo sido apontados a ausência de qualificação de Cláudio Eduardo Badaró e Joany Marcelo Arantes e o nítido conflito de interesses, pela atuação anti-indígena da dupla em ocasiões anteriores. Também no caso da TI Piripkura, envolvendo indígenas em isolamento voluntário gravemente acuados em uma área que a Funai demora a demarcar, a decisão judicial suspendeu, por razões similares, a nomeação de um agrônomo, servidor e ocupante de cargo comissionado na Fundação.

Box 10: O caso da TI Cambirela

Em 2017, a Funai foi condenada a finalizar os estudos e apresentar o RCID da TI Cambirela, em Santa Catarina. A composição do GT seguiu, como deve ser, amplo procedimento por parte da área técnica (CGID), envolvendo avaliação de currículos e de experiências profissionais pregressas. Contava, como previsto no Decreto n. 1775/96, com membros do quadro da Funai -- servidores da Coordenação Regional (CR) Litoral Sul, sediada na área metropolitana de Florianópolis --, com formação em antropologia e ampla experiência com o povo Guarani, habitante da TI Cambirela.

Na gestão de Xavier, o GT foi arbitrariamente alterado em duas ocasiões. Em 2019, uma portaria substituiu **todos** os servidores da CR Litoral Sul pelo acima mencionado Joany Arantes e outros profissionais, sem que se demonstrasse a experiência ou *expertise* de qualquer um deles.

Em 2021, quando Joany já deixava seu cargo comissionado na Funai, a CGID reiniciou as tratativas com o antropólogo-coordenador original, servidor da CR Litoral Sul. A recomposição do GT foi acordada com a chefia do servidor, e a Diretoria de Proteção Territorial encaminhou, então, minuta de portaria à

presidência da Funai. Sem qualquer justificativa, a presidência alterou a minuta, para designar como antropólogo-coordenador um servidor da CR Xingu, sediada em município de Mato Grosso -- novamente, sem se preocupar em demonstrar o conhecimento e qualificação técnicos necessários para o GT.

O caso da TI Cambirela adiciona mais um problema na lista de escolhas arbitrárias da direção da Funai: fere o princípio da economicidade, tendo em vista o significativo aumento dos custos do GT que decorre da opção, desnecessária e injustificada, de deslocar um servidor de outro estado para realizar os trabalhos de campo.

Os antropólogos "oportunos e convenientes"

Contestada judicialmente, a figura dos "antropólogos de confiança" não foi abandonada de todo mesmo depois que seus principais representantes foram exonerados (Badaró, em abril, e Arantes, em setembro de 2021). Para selecionar servidores que estariam aptos a compor GTs de identificação e delimitação de TIs, a presidência da Funai continuou na lógica escusa, que passa por cima da área técnica e contorna os critérios elencados no Decreto nº. 1775/96. A prática passou a ser elaborar listas com base em misteriosos critérios de "oportunidade e conveniência". Isso é o que se vê em ao menos dois despachos do chefe de gabinete do presidente da Funai, datados de setembro de 2021 e encaminhados à Diretoria responsável pela formação dos GTs, a DPT. Ali se lê:

"Prezado Diretor, cumprimentando-o cordialmente;

Considerando, inicialmente, o Despacho DPT (...), que encaminhou a Relação Levantamento de Servidores - Formação Antropologia (...), para seleção dos Coordenadores dos GTs e observando critérios de oportunidade e conveniência, para designação como coordenadores de Grupo de Trabalho referente ao processo de demarcação, registro que não foram vislumbrados óbices em relação aos seguintes servidores:

[Lista de nomes de servidores da Funai, a maioria do quadro, mas incluindo também Joany Marcelo Arantes]” [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

“Prezado Diretor, cumprimentando-o cordialmente;

Considerando o Despacho DPT (...), informo que não há óbice para que [nome de servidor do quadro da Funai] possa compor o GT [tal], em substituição à (sic) Joany Marcelo Arantes (...). Considerando que [o mesmo servidor do quadro antes nominado] também consta do documento "Relação Servidores Ciências Sociais/Antropologia" (...), e observando critérios de oportunidade e conveniência, para designação como coordenadores de Grupo de Trabalho referente ao processo de demarcação, visando atender as (sic) necessidades dessa Diretoria, registro que não foram vislumbrados óbices em relação aos seguintes servidores constantes da supracitada Relação, analisados até o presente momento:

[Lista de nomes de servidores do quadro da Funai]

Outrossim, informo que as Relações (...) e (...) continuam em processamento e serão informadas posteriormente.” [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Selecionar servidores para os GTs com base em critérios nebulosos, desatrelados de avaliações técnicas, é uma prática que possivelmente viola princípios da administração pública: a isonomia, a impessoalidade, a supremacia do interesse público sobre o privado, a motivação e a economicidade dos recursos públicos. Nesse processo, ao mesmo tempo em que se afirma não haver "óbice" para os nomes de determinados servidores, vetam-se os de outros, sem que se conheçam os motivos.

Box 11 - Presidente da Funai vira réu

A ingerência política na composição dos GTs tem sido uma das principais marcas da atual presidência da Funai na fase inicial dos procedimentos demarcatórios. Isso também ocorreu no caso da TI Planalto Santareno, resultando, assim como no das TIs Serrote dos Campos e Piripkura, em intervenção judicial que reverteu a medida. No caso da TI Planalto Santareno, a inviabilização das etapas de campo previstas para 2019 e 2020 conduziu Marcelo Xavier à condição de réu.

Na ação em questão, o Ministério Público Federal o acusou de descumprir várias decisões em um acordo judicial em que a Funai se comprometera a avançar na demarcação do território indígena Munduruku do planalto santareno. Os seguidos descumprimentos configurariam improbidade administrativa "por retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, atentando contra os princípios da administração pública."

Mudanças na lei de improbidade administrativa, porém, levaram a que a ação fosse extinta.

Bloqueios e retrocessos processuais

Até aqui, observamos o que tem feito a atual direção da Funai em relação à primeira fase do processo demarcatório, a de identificação e delimitação de TIs. Como vimos, ela já não compõe o conjunto de metas institucionais, mas foi transformada em algo que só se faz sob pressão judicial.

Nessa etapa do processo, a resistência paralisante da direção da Funai envolve dois tipos básicos de situação. Primeiro, a resistência a criar GTs nos casos de reivindicação territorial; sem GT, essas TIs, que são quase quinhentas ([aqui, p. 182](#)), não passam à fase "em estudo", a qual formaliza o início do processo. Em segundo lugar, a resistência a dar andamento aos processos de mais de 120 TIs que, tendo contado com GT em momento anterior, hoje já estão formalmente "em estudo" ([idem](#)). No primeiro caso, as decisões judiciais impõem que a Funai

constitua GT para dar início aos estudos de identificação e delimitação; no segundo, que lhes dê prosseguimento e comprometa-se com sua conclusão, o que pode demandar a recomposição de GTs antes formados.

A atuação destrutiva do atual governo no eixo demarcatório se estende, porém, às etapas seguintes do processo. É disso que passamos a tratar, agora considerando um conjunto que envolve 44 TIs delimitadas, ainda não declaradas, e 73 TIs declaradas, ainda não homologadas, segundo dados divulgados pela Funai sem muita atualização ([aqui, aba "Fases do Processo Administrativo"](#)). Veremos formas de bloquear o avanço normal de processos e de retroceder no que já havia avançado -- até, inclusive, quando se trata de TIs homologadas.

Usando e abusando do Parecer 001 da AGU

O *Parecer 001*, obra dos interesses ruralistas durante o governo Temer, tem sido denunciado como prejudicial aos direitos territoriais indígenas desde que veio à tona, em 2017. Atualmente, encontra-se suspenso por decisão do STF. No entanto, tem sido usado e abusado pelo governo Bolsonaro, notadamente pela gestão de Marcelo Xavier à frente da Funai, para atrapalhar processos demarcatórios.

Box 12: Entenda o que é o Parecer 001

O *Parecer 001* foi emitido pela Advocacia-Geral da União (AGU) e aprovado pelo então presidente da República, Michel Temer, em julho de 2017. Sua pretensão é que referências da sentença proferida pelo STF, em 2009, no caso da TI Raposa/Serra do Sol (PET 3.388) se estendam a todos os processos de demarcação de TIs, gerando entendimento vinculante em toda a administração pública federal.

O assunto foi trazido à agenda do governo federal pelo setor ruralista,

fazendo-se presente desde o imediato pós-julgamento do caso Raposa. Um precedente importante do Parecer 001 foi a Portaria 303 da AGU, que, emitida em 2012, ainda no governo Dilma, referia-se ao mesmo tema, com a pretensão de atender ao mesmo setor, embora sem ter caráter vinculante.

O conteúdo do Parecer 001 envolve duas dimensões: uma circunscreve-se à adoção das dezenove condicionantes constantes do acórdão da PET 3.388 e outra a transcende, apontando para a chamada *tese do marco temporal*.

O conjunto das condicionantes opera, basicamente, no sentido de relativizar e limitar aspectos da posse da terra pelos indígenas. Das dezenove, a maioria tem a ver com o que os indígenas não podem fazer ou, ao contrário, com o que determinados órgãos e entidades estatais podem, eles próprios, fazer no interior das TIs. Algumas condicionantes não são mais do que repetição, esclarecimento ou especificação de ideias que já estão na Constituição da República. Há uma especialmente problemática: a que fala em vedar a "*ampliação da terra indígena já demarcada*". O discutível, em seu caso, é o valor de se impedir a revisão de um desenho demarcatório que não se adequa aos critérios previstos na Constituição, como ocorre em tantos casos de demarcações levadas a cabo antes de 1988.

Ao enunciar as dezenove condicionantes, o STF havia deixado de esclarecer um ponto que vale para todas e é particularmente importante no caso da "vedação à ampliação": tratamos unicamente do caso *Raposa* ou de um regulamento aplicável a todos os processos demarcatórios pendentes ou que venham a iniciar-se a partir de então?

A existência ou não deste efeito generalizador foi muito discutida nos anos seguintes à publicação do acórdão da PET 3.388. Gerou desdobramentos relacionados à já mencionada Portaria 303/2012 da AGU e, finalmente, decisão do STF acerca da matéria: as dezenove condicionantes do caso *Raposa* não podem ser trasladadas de maneira automática para outros casos, mas constituem orientação ou diretriz geral para o tratamento do assunto por parte de autoridades, não apenas do Poder Judiciário. No frígir dos ovos, trata-se de posição pouco conclusiva, de certo modo ambivalente. Afinal, a ênfase pode ser invertida: as condicionantes são diretrizes jurídicas e administrativas importantes em todas as situações, mas não são vinculantes, no sentido de obrigatórias por princípio, para todo e qualquer caso. É sobre essa ambivalência que vem a atuar o Parecer 001. Em atenção à agenda ruralista, ele procura conceder caráter vinculante às condicionantes, com especial interesse em usar a noção de "vedação à ampliação" para interditar a revisão do desenho de qualquer TI já demarcada.

A segunda dimensão importante do Parecer consiste em tornar vinculante,

também, a chamada *tese do marco temporal*, isto é, a ideia de que circunstância fundamental para o efetivo direito dos indígenas a determinada porção territorial é a comprovação de que eles lá estavam na data de promulgação da Constituição (5 de outubro de 1988). Essa tese de fato foi levantada durante o julgamento do caso *Raposa* pelo STF e tem aparecido em outros julgamentos relativos a demarcações de TIs. No entanto, não figura na lista das dezenove condicionantes finais, e tampouco constitui matéria já consensuada na corte.

Somadas as duas dimensões de conteúdo, percebe-se que, com o Parecer 001, circunstanciais ocupantes do Poder Executivo promovem interesses que não são os da União, mas os dos ruralistas. Por intermédio do ato normativo, e para atender a esses interesses, o governo diz: "respeite-se o que decidiu o STF", quando inexistente decisão clara e peremptória sobre o assunto. A aplicabilidade do parecer é, por isso, no mínimo, controversa, e o seguinte conjunto de fatos comprova essa qualidade polêmica.

Em nota técnica sobre o Parecer 001 emitida em março de 2018, o MPF dirigiu explícita recomendação aos servidores federais no sentido de que, "*cientes da manifesta nulidade do parecer normativo, não se escusem de dar fiel cumprimento à legislação (constitucional, internacional e infraconstitucional) a pretexto de seguir o parecer normativo*" ([aqui, § 192](#)). Pouco depois, em maio, a AGU, atendendo a reclamos do movimento indígena e a questionamentos de procuradores e de profissionais da área técnica da Funai, constituiu Grupo de Trabalho para definir orientações de aplicação do ato normativo. Não haveria maior evidência de que a própria AGU reconhecia que tal aplicação não estava isenta de dúvidas e zonas cinzentas. Relatório conclusivo sobre a matéria, no entanto, nunca foi produzido. Ainda no segundo semestre de 2019, integrantes da AGU seguiam às voltas com a tarefa de "pacificar" as interpretações relativas ao Parecer 001, o que requereu a elaboração de dois novos pareceres. Na iniciativa desses textos, e em seu próprio conteúdo, evidencia-se a persistência de vozes que, de dentro da própria instituição, leem a matéria relativa à demarcação territorial desde o ponto de vista dos interesses da União e dos direitos indígenas. Restringir a possibilidade de circulação de interpretações dissonantes por parte de componentes da AGU e do setor técnico da Funai foi justamente o objetivo dos dois pareceres relativos ao 001. **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) e [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)**

Mais recentemente, todavia, o assunto escapou do âmbito exclusivo do Poder Executivo, já que os efeitos do Parecer 001 foram judicialmente suspensos. Tal suspensão, determinada pelo ministro Edson Fachin, do STF, em maio de 2020, vale até que se conclua um importante julgamento: o do Recurso Extraordinário (RE) 1.017.365, que passou a ser conhecido como o julgamento "do marco temporal". O caso específico envolve a TI Ibirama

Laklanõ, em Santa Catarina, mas o Supremo já reconheceu que o julgamento terá repercussão geral e, a rigor, nele há espaço para que outra vez se apreciem todas as questões de fundo do caso *Raposa* e das relações de posse das TIs.

O caráter polêmico do Parecer 001 não o tem impedido de servir ao objetivo de dificultar, desde o interior da máquina administrativa, que processos demarcatórios avancem. Tendência de que o Parecer motive devoluções de processos de TIs *delimitadas*, ou mesmo já *declaradas*, do MJSP para a Funai, sob o comando de que seja verificada a adequação à nova normativa, iniciou-se ainda no ciclo governamental anterior, tendo continuidade no atual mandato presidencial.

Apesar da celeuma ao redor do Parecer 001, ao assumir a Funai, em 2019, Marcelo Xavier sequer esperou a expedição de pareceres outros, encomendados para supostamente pacificar o entendimento do primeiro. Ao contrário, empenhou-se em tornar a aplicação daquele automática, sem margem para qualquer análise crítica por parte de servidores da Funai e procuradores da PFE.

Inicialmente, houve ameaças e desqualificações sobre as apreciações técnicas que não se submetessem cegamente às teses do parecer. Em seguida, constrangimentos e coações à servidores que, sabedores da dificuldade de adesão a uma imediata e inquestionável aplicação do Parecer ao trabalho de reconhecimento de direitos territoriais indígenas, viessem a manifestar entendimentos críticos a respeito de seus conteúdos, em especial as teses de que qualquer revisão demarcatória, independentemente de vícios originais, é proibida (vedação à "ampliações") e de que o direito indígena à terra depende da comprovação da ocupação em 1988 (marco temporal). No exercício do indigenismo de Estado, apontar para as graves implicações práticas e até mesmo jurídicas de se aderir a essas teses e ao revisionismo processual estimulado pelo *Parecer 001* passava a significar expor-se à ameaça, explicitada pelo presidente da Funai, de abertura de processo administrativo com vistas à exoneração de servidor estável. **[Clique aqui para ver a fonte](#)** Num caso específico,

inconformado com trabalho tecnicamente embasado de servidor, a presidência da Funai dá um passo além em sua conduta polícial, convocando a Corregedoria e a Polícia Federal a constranger o indigenista.

“(...) o respectivo servidor parece apresentar uma infundada irresignação pessoal, intransigência, sem a observância do que prescreve o Parecer n. 001/2017/GAB/CGU/AGU, o qual tem efeito vinculante sobre toda a Administração (direta e indireta). Portanto, é vedado ao servidor ignorá-lo ou menosprezá-lo quando da execução das tarefas relativas à sua função, em especial, no tocante à demarcação de Terras Indígenas.

(...)

Diante do exposto, determino as seguintes providências:

(...)

- Expedição de ofício, com cópia do presente despacho, para as devidas providências junto à Corregedoria da Funai, a fim de apurar a conduta do servidor (...) pela suposta violação dos deveres previstos no artigo 116, incisos I, II e III, da Lei 8.112/90, conforme fatos narrados acima (...) e, inclusive a desconsideração por parte do servidor de custos e honorários de sucumbência na hipótese de improcedência da pretensão.
- Expedição de ofício ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia

Federal (...) para apuração da possível prática do delito descrito no artigo 319, do Código Penal, sem prejuízo de outras incidências, pelo servidor (...), eis que supostamente atuando com irresignação e sentimento pessoal para deixar de observar o Parecer Vinculante n. 001/2017/GAB/CGU/AGU (...)”.

[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Quando o Parecer 001 foi suspenso pelo ministro Fachin, a Funai não deixou de usá-lo para prosseguir com sua sanha anti-indígena. A suspensão do Parecer virou, então, uma oportunista justificativa para a inação do órgão. Em diversos documentos, a autarquia argumenta que, por conta da suspensão, deve esperar o resultado do chamado “Julgamento do Marco Temporal”, em curso no STF, para voltar a andar com os processos demarcatórios. Importante destacar que a decisão de Fachin tinha intuito oposto, ou seja, impedir que a Funai recorresse ao Parecer 001 para rever e protelar ainda mais processos em andamento. Usar a própria decisão de Fachin como recurso protelatório é algo que supera todos os níveis de cinismo.

Um relatório encaminhado por organizações indígenas e indigenistas ao STF levantou 35 casos em que a Funai usa essa mesma argumentação. **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)** Acrescentamos outros quatro **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)** a esse conjunto, do qual o documento a seguir é, portanto, um mero exemplo. Provocado pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos a pronunciar-se sobre ações protetivas junto aos indígenas Kokama (Vale do Javari/AM), o presidente da Funai explica, em fevereiro de 2021, porque as considera inviabilizadas:

“(…) a regularização fundiária, instrumento que poderia ser efetivo pacificador dos conflitos na localidade, resta suspensa por orientação da CONJUR-MJSP/CGU/AGU, que emitiu o Parecer 00763/2020, por meio do qual solicita-se o aguardo do julgamento do RE nº 1.017.365 pelo STF para a tomada de decisões por esta Fundação, uma vez que em decisão exarada nos autos, na data de 07/05/2020, o Ministro Relator Edson Fachin concedeu tutela provisória incidental, obstando à Administração ‘rever todo e qualquer procedimento administrativo de demarcação de terra indígena, com base no Parecer nº 001/2017/GAB/CGU/AGU até que seja julgado o Tema 1031”.

[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

A volta dos (processos) que não foram

Em 2019, vários processos demarcatórios prontos para serem encaminhados ao MJSP para expedição de Portaria Declaratória foram devolvidos pela presidência da autarquia à sua Diretoria de Proteção Territorial (DPT), sem justificativa ou motivação técnicas. O texto padrão desses despachos foi o seguinte:

“Prezados,

Considerando o lapso temporal transcorrido, de ordem do Senhor Presidente desta Fundação restituo os presentes autos à DPT, para reanálise técnica por parte de sua nova gestão.

Atenciosamente,” (grifo no original). **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)**

TIs submetidas a reanálise

Acapuri de Cima (povo Kokama, AM); Barra Velha (povo Pataxó, BA); Djaiko-Aty, Ka’aguy Mirim, Peguaoty e Tapy’i/Rio Branquinho (povo Guarani, SP); Morro dos Cavalos (povo Guarani, SC); Ypoi Triunfo (povo Guarani, MS); Menkü (povo Menkü, MT); Potiguara

de Monte-Mor (povo Potiguara, PB) e Sawré Muybu (povo Munduruku, PA).

Esses foram retrocessos processuais feitos em bloco e a toque de caixa, com indícios de arbitrariedade. No despacho de cada caso, um "copia e cola" destinado sempre à mesma finalidade de obstaculizar o avanço do reconhecimento oficial de TIs, despreocupado em apontar eventual especificidade ou incongruência técnica que justificasse reanálise.

Desde quando restituídos, nenhum desses processos teve qualquer andamento. A partir de maio de 2020, a paralisia passou a contar com a justificativa padrão que vimos acima: a suspensão do Parecer 001 pelo ministro Edson Fachin. Vale notar que, desde julho de 2019, seis pessoas foram sucessivamente nomeadas para coordenar o setor responsável pelas supostas análises, duas das quais passaram menos de três meses no cargo. A Coordenação em questão não conta atualmente com nenhum servidor além do próprio Coordenador, que é, pela primeira vez nos últimos dois anos, um servidor do quadro. Nenhuma análise de contestação ou de diligências foi concluída durante a gestão Xavier.

Box 13: Anulação do processo da TI Tekoha Guasu Guavirá

Em março de 2020, em pleno cenário dramático da pandemia da Covid-19, mais um ato paradoxal do presidente da Funai surpreendeu o campo indigenista brasileiro: a anulação do processo administrativo de identificação e delimitação da TI Tekoha Guasu Guavirá, de ocupação tradicional do povo indígena Avá-Guarani, localizada nos municípios paranaenses de Altônia, Guaíra e Terra Roxa.

Publicado na edição de 26 de março de 2020 do *Diário Oficial da União*, o ato em questão respondeu a uma sentença judicial de primeira instância que de fato ia contra a delimitação aprovada pela Funai em 2018 na região paranaense de Guasu Guavirá. É evidente, porém, que se a Funai estivesse

cumprindo sua missão institucional – proteger e promover direitos indígenas – jamais atuaria como adversária do interesse Guarani e do próprio trabalho técnico já realizado. Em vista da decisão judicial, restaria à Funai suspender o processo. Contudo, sua anulação, quando se está longe do trânsito em julgado, foi um ato voluntário da Funai, desprovido de sustentação técnica -- um ato administrativo sem qualquer fundamentação. Ao abdicar de recorrer da decisão, a autarquia se mostrou ao lado das partes contrárias ao direito territorial indígena garantido pela Constituição. Desse modo, a tentativa de jogar uma pá de cal sobre a longa história de luta dos Guarani do Tekoha Guasu Guavirá configurou mais um capítulo da indignante e vergonhosa operação de corrosão por dentro da entidade indigenista do governo federal durante o mandato de Bolsonaro. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Conciliação em que os indígenas sempre perdem - redução de área de TIs

“Nós, do governo federal, queremos o bem e estamos aqui para defender os senhores. Talvez os senhores podem até ter uma interpretação diferente. Mas o que nós queremos é que todos estejam em harmonia.” – Nabhan Garcia, se dirigindo aos poucos indígenas presentes na Audiência Pública [“Questões Fundiárias no Estado de Mato Grosso do Sul, 08/11/19”](#).

Os discursos de “harmonia” e “conciliação” de interesses entre indígenas e produtores rurais são uma constante na boca do alto escalão do governo Bolsonaro. Na prática, eles têm a mesma consequência: o desrespeito aos direitos territoriais indígenas garantidos pela Constituição. Em outras palavras, a conciliação significa sempre renunciar aos direitos indígenas em nome dos interesses ruralistas.

Um exemplo emblemático da *harmonia* pregada é a adesão a propostas de conciliação que visam reduzir terras anteriormente delimitadas pela Funai, declaradas pelo Ministério da Justiça e, em dois casos, inclusive homologadas pela presidência da República. Em sentido contrário à posição que ocupa, que deveria primar por defender os direitos territoriais indígenas, o colaboracionismo da atual gestão da Funai nesses casos revela que seu esforço de debilitação da política demarcatória não respeita o avanço do processo de reconhecimento estatal dos direitos territoriais indígenas e nem mesmo a etapa da homologação, em que tal reconhecimento estaria supostamente consolidado. É o que vemos nas adesões da presidência da Funai, sem consulta aos indígenas, a propostas de redução das homologadas TIs Kayabi (MT/PA) e Apyterewa (PA), e da declarada TI Taego Āwa (TO).

Box 14: O caso Kayabi

A TI Kayabi, habitada pelo povo homônimo e por grupos Munduruku e Apiaká, situa-se nos municípios de Apicás (MT) e Jacareacanga (PA). Após a homologação de sua demarcação, em 2013, o estado de Mato Grosso ingressou na Justiça para contestá-la.

O processo judicial seguiu seu curso, com manifestações das partes e do juízo, até que, em 2018, Mato Grosso manifestou intenção de buscar a via conciliatória. O ministro Fux aprovou a remissão do processo à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), mas Ministério da Justiça e Funai manifestaram-se pela inviabilidade de composição amigável, e a AGU não admitiu o pedido de Mato Grosso.

A reviravolta no caso ocorreu já no segundo semestre de 2019, quando a proposta de conciliação retornou pelas mãos da Associação Indígena Kawaip Kayabi (AIKK), entidade alegadamente representativa da maior parte dos habitantes da TI Kayabi, tendo sido reiterada por Mato Grosso. Em Despacho de novembro de 2019, Fux voltou a aprovar a remessa à CCAF.

Contrariamente à via conciliatória, posicionaram-se indígenas que haviam sido admitidos como assistentes no processo judicial -- representados pela

Defensoria Pública da União -- e um numeroso grupo de habitantes da TI, que se manifestou em carta de fevereiro de 2020. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

No âmbito da Funai, uma nota técnica da Coordenação Regional responsável pelo atendimento à TI Kayabi alertou para a necessidade de resguardar a pluralidade de interesses verificada entre seus moradores. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) No entanto, o conteúdo da nota foi ignorado pelas instâncias diretivas de Brasília, que aderiram à ideia de que “a AIKK representa a maioria dos usufrutuários dessa TI”, além de alegar que apenas uma aldeia seria contrária à conciliação [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#), avaliação que destoava do próprio material anexado ao processo. Aliás, antes de promover debate e consulta junto a representantes de todas as aldeias e grupos habitantes da TI, é temerário afirmar que a parte dissidente seja minoritária. Mesmo que fosse, isso não justificaria ser simplesmente silenciada, ignoradas suas razões.

A direção da Funai agiu, em síntese, para ocultar a existência de divergências entre os Kayabi, além de invisibilizar os Munduruku e Apiaká que igualmente vivem na TI. Isso de modo a favorecer o avanço da proposta conciliatória com o estado de Mato Grosso, que indubitavelmente conduziria a um recorte no desenho demarcatório homologado desde 2013. Promover o avanço de semelhante proposta em violação ao direito à consulta livre, prévia e informada de todos os indígenas que seriam afetados constitui uma grave retomada de práticas tutelares rechaçadas pela Constituição Federal de 1988 e pela Convenção 169 da OIT. Os interesses envolvidos e outros desdobramentos da proposta de “acordo” para reduzir a TI KAYabi foram tratados em [reportagem de julho de 2020](#).

Box 15: o Caso Apyterewa

A TI Apyterewa, do povo Parakanã, situada no município paraense de São Félix do Xingu, tem um longo histórico de invasão por não indígenas cuja origem associa-se à exploração madeireira. O Estado brasileiro tentou mediar a situação, reduzindo a área originalmente reconhecida aos indígenas, em 1992, de 980.000 hectares para 773.000, nos anos 2000, mas o ímpeto dos invasores não refluíu. Na época da homologação da demarcação, em 2007, 80% da TI estavam ocupados irregularmente por não indígenas. No mesmo ano de 2007, o município de São Félix, acompanhado de associações de agricultores locais, ingressou no STF contra o ato homologatório.

A retirada dos ocupantes de Apyterewa foi definida como uma das condicionantes do licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Operações nesse sentido, reunindo diversos ministérios e agências públicas, têm sido planejadas, embargadas e parcialmente realizadas desde 2011. No entanto, nunca chegaram a um definitivo compromisso do Estado em resolver uma situação que, à luz da Constituição, não admite outra solução que não a saída dos não indígenas.

Paralelamente, no desenrolar da ação no STF aqui comentada, foram várias movimentações contrárias às pretensões dos opositores da demarcação ao longo dos anos, até que, em outubro de 2019, o ministro relator, Gilmar Mendes, emitiu decisão pelo não seguimento do processo. O município de São Félix ingressou com recurso contra a decisão. O julgamento já tinha data marcada quando, três dias antes, em abril de 2020, São Félix mudou bruscamente de estratégia, pedindo que se transformasse o processo numa tentativa de conciliação. Não se conhecem os bastidores, mas Gilmar Mendes, antes inclinado a encerrar o processo, aprovou a proposta, em decisão de 26 de maio de 2020. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

O povo Parakanã logo veio a público manifestar preocupação com a decisão de Mendes. Em carta pública, identificou a proposta de conciliação com a de *redução* da TI, a serviço do interesse dos invasores. Rejeitou-a categoricamente, "*pois, no passado, já foram feitos acordos e, mesmo assim, os posseiros continuam invadindo nosso território*". [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Em meio a isso tudo, Marcelo Xavier reverteu posição sobre o assunto. Em março de 2020, acompanhara a área técnica na negativa a uma proposta que, embora apresentada em outro processo, também propunha a via conciliatória no caso de Apyterewa. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) Já em outubro, afirmou interesse em "participar das tratativas conciliatórias" no bojo do processo do STF [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#), tratativas estas que vinham despidas de qualquer preocupação com a averiguação da opinião dos Parakanã. Entre

uma manifestação e outra, o único fato marcante foi a nova orientação concedida ao caso por Gilmar Mendes.

Em reportagem sobre a decisão de Xavier, o maior especialista em história, sociedade e cultura Parakanã, Carlos Fausto, comenta:

“Uma conciliação neste caso seria trágica e traria consequências para todo o Brasil. A decisão não surpreende porque, na atual gestão, a Funai passou a ser guiada por interesses diferentes. Esse não é um posicionamento favorável aos índios.”

Desdobramentos e obscuras movimentações processuais levariam Gilmar Mendes a recuar. Em dezembro de 2021, declarou "encerradas as tentativas de conciliação". [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

A parte contrária à demarcação de Apyterewa havia, porém, aberto outra frente de atuação judicial, em que formalizou pedido de graves consequências: o de "reestudo antropológico" da TI, com o evidente propósito de redução territorial. Também nessa frente, houve concordância da direção da Funai, segundo a qual, em manifestação de junho de 2021, o "Laudo Antropológico" (RCID) e o processo demarcatório como um todo de Apyterewa conteriam "vícios". [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) Para sustentar essa posição, a Funai requentou conhecidos materiais críticos à homologação da TI que circulam na bancada ruralista no Congresso Nacional, presentes no relatório final da famigerada CPI Funai/Incrá, de 2017 (pp. 762-763) e num Projeto de Decreto Legislativo de 2020.

Qualquer novo movimento de ocupantes de um ou mais dos três poderes da República pode reimpulsionar o tema da redução do homologado desenho demarcatório da TI Apyterewa, e é provável que conte com pleno apoio da anti-indígena *Nova Funai*. Enquanto isso, os Parakanã têm de organizar-se por sua própria conta para tentar garantir a ocupação do território homologado, sob ameaças concretas de ataques de invasores, como veio à tona em maio de 2022.

Box 16: O caso Taego ãwa

A TI Taego ãwa, habitada pelo povo Avá-Canoeiro, situa-se no município de Formoso do Araguaia (TO). Sua identificação e delimitação, iniciada em 2011, foi publicada em 2012, e a Portaria de declaração da posse permanente indígena é de 2016. Com o intuito de dar andamento ao processo demarcatório, o MPF moveu, em 2018, uma Ação Civil Pública (ACP). Para contextualizá-la, vale considerar rapidamente o histórico do povo Avá-Canoeiro.

Nos tempos em que o contato era forçado pelo Estado, década de 1970, os Avá-Canoeiro foram perseguidos pela Frente de Atração da Funai. Aprisionados, foram alocados numa fazenda e posteriormente transferidos para uma aldeia na Ilha do Bananal, habitada por seus inimigos históricos, os Javaé. A convivência forçada resultou evidentemente em conflitos.

Na década de 1990, a desintrusão do Parque do Araguaia conduziu à retirada da Ilha do Bananal de 700 famílias de perfil de reforma agrária e seu reassentamento em área fora da Ilha, de conhecida ocupação tradicional indígena. Em decorrência desse processo, surgiu o assentamento Caracol, composto por cerca de 120 famílias, que ocupa parte da TI Taego ãwa.

No âmbito da ACP, determinou-se que Funai, Incra e União realizassem o levantamento de benfeitorias para indenização dos assentados e desocupação da área, o que transcorreu entre 2019 e 2021. Paralelamente, advogados representantes de fazendeiros e assentados conseguiram que a Justiça determinasse a realização de um laudo pericial antropológico, o qual, no entanto, reafirmou a tradicionalidade da ocupação da área pelos Avá-Canoeiro.

Em 2022, o Incra propôs uma conciliação que deixaria de fora da TI o assentamento Caracol. O presidente da Funai posicionou-se, já não há o que estranhar, "*pela aquiescência ao acordo formulado pelo INCRA*". **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)** Ao destacar que os indígenas ficariam "*ainda com 69,40% da área inicialmente proposta*", deixou de observar que se trata de zona completamente inadequada à habitação humana, porque inundável na estação chuvosa, e o fez em absoluta desatenção seja aos critérios antropológicos que fundamentam o desenho demarcatório, seja à recusa da proposta de conciliação por parte dos indígenas e do MPF.

Desproteção a indígenas em isolamento voluntário

Não é todo dia que se encontram áreas com sinais de presença de indígenas em isolamento voluntário. Nesses casos, a Funai, ancorada na legislação⁸, emite uma portaria de restrição de uso, interditando a área enquanto se desenrolam as etapas do procedimento de demarcação, de modo a proteger o ambiente de vida do grupo de indígenas isolados. Essas portarias de interdição, ou restrição de uso, são elemento fundante da política brasileira na matéria, que se baseia, desde os anos 1980, nos princípios da autodeterminação dos povos que vivem em isolamento, do não contato forçado e da salvaguarda de seus territórios e condições de vida. No entanto, o discurso de incentivo à exploração econômica de recursos florestais, intensificado no atual governo, tem-se combinado com a disposição da *Nova Funai* em ceder a pressões políticas que pedem o fim da proteção a esse tipo de espaço territorial amazônico.

A primeira demonstração nesse sentido veio numa declaração de Xavier à imprensa, em junho de 2020. Tratando especificamente da interdição de áreas em função da presença de indígenas isolados, a reportagem atribui a Xavier a ideia de que “há exagero nas restrições, provocando prejuízos à atividade privada”, seguida da seguinte declaração:

“Temos muitos relatos inconsistentes, áreas onde houve registro de possível visualização de índios que ficam bem no limite com aldeias. E acontece de

⁸ Lei n.º. 5.371, de 5 de dezembro de 1967, art. 1.º, inciso VII; Decreto 1.775, de 8 de janeiro de 1996, art. 7.º.

áreas ficarem isoladas por dez anos sem que ninguém amplie as buscas, sem nenhum outro sinal [de presença de isolados]”, destacou o presidente da Funai. – Marcelo Xavier. [Valor Econômico](#), 15/06/2020.

Em meados de 2021, um conjunto de organizações indígenas e indigenistas lançou a [campanha Isolados ou dizimados](#), destinada a pressionar a Funai a renovar as portarias de restrição de uso de quatro TIs, com vencimentos determinados para datas entre o final daquele ano e o início do seguinte.

O primeiro caso envolvia a TI Piripkura, no noroeste de Mato Grosso. Sua portaria de restrição de uso, estabelecida pela primeira vez em 2008, e normalmente renovada a cada dois anos, voltou a vencer em setembro de 2021. Como nos demais casos, tal portaria é o que permite que agências estatais executem ações protetivas na TI, e vale recordar que Piripkura, especificamente, está em processo de identificação iniciado por pressão judicial, com resistência da Funai, como já mencionamos. A renovação da portaria desta vez [veio limitada a um período de seis meses](#), o que se choca com [a realidade de intenso desmatamento por que passa a TI e sinaliza a resistência da Funai em realizar até mesmo o procedimento protetivo regular](#). A portaria voltou a vencer em março de 2022 e foi [outra vez renovada por meros seis meses](#).

A prorrogação de uma portaria de restrição de uso por tão curto período também foi adotada pela Funai, já então em dezembro de 2021, para a [TI Pirititi, em Roraima](#), contígua à TI Waimiri Atroari, na zona de impacto do linhão de Tucuruí (Box 4). No terceiro caso, o da TI Jacareúba/Katawixi, no Amazonas, protegida desde 2007 na região de influência das hidrelétricas do rio Madeira (Santo Antônio e Jirau) e da rodovia BR 319, sequer se registra renovação da portaria, após o

vencimento em dezembro. Em matéria sobre o assunto, o repórter Rubens Valente registrou alegação da atual direção da Funai de [não ter “localizado” a portaria anterior, de 2017](#). Em fins de maio de 2022, a situação ainda era de [inércia](#).

Entre as quatro TIs da campanha *Isolados ou dizimados*, o caso mais chamativo da resistência ativa da *Nova Funai* em cumprir seu papel é o da TI Ituna Itatá, na região de influência da hidrelétrica de Belo Monte, no Pará. A portaria de restrição de uso de Ituna Itatá, originalmente de 2011, voltou a vencer em janeiro de 2022. Apesar de haver decisão judicial determinando prazo de 48 horas para que a Funai renovasse a portaria, e a despeito de haver recomendação do setor técnico em favor da renovação, a direção da autarquia optou por seguir alinhamento político com um senador notoriamente opositor à existência da TI em questão ([aqui](#) e [aqui](#)). Desse modo, o órgão indigenista declarou publicamente o entendimento de ["que não há elementos que justifiquem a edição de uma nova portaria de interdição da área"](#).

Em nota pública sobre o caso, organizações componentes da campanha *Isolados ou dizimados* consideraram a negativa da Funai em prorrogar a vigência da portaria da TI Ituna Itatá [“uma execução sumária e coletiva dos indígenas isolados que vivem na região, que seguem, possivelmente, em constante fuga no que ainda resta de seus territórios”](#). Foi na mesma linha a Associação Brasileira de Antropologia, para quem, em indisfarçada combinação com o parlamentar paraense que representa os invasores,

“(…) a absurda decisão da Funai de não renovar a portaria de restrição de uso da terra indígena Ituna/Itatá e permitir a sua ocupação e devastação vai frontalmente contra tudo aquilo que deveria ser seu papel institucional, e contra a política brasileira

de proteção aos povos indígenas isolados (...). Ao declarar falaciosamente a não existência desse povo indígena, a Funai antecipa o seu genocídio.” – [Associação Brasileira de Antropologia](#), 31/01/2022.

No entanto, passados poucos dias do anúncio de que não editaria nova portaria de restrição de uso, a Funai recuou e o *Diário Oficial da União* trouxe o ato publicado, ainda que nos mesmos e restritos moldes anteriores: [prorrogação por apenas seis meses](#).

No quadro atual, a resistência a proteger terras para indígenas isolados manifesta-se também no que deveria ser o acolhimento a uma nova referência de grupo nessa situação. [Reportagem publicada em fevereiro de 2022](#) mostra que, desde setembro de 2021, servidores da Funai na região do médio Purus, sul do Amazonas, têm insistido em comunicar a sede do órgão sobre a identificação de um grupo isolado até então desconhecido, os "Isolados do Mamoriá Grande", sem lograr apoio para que comecem a executar ações de caráter protetivo. Diante do descaso da direção da Funai no tratamento desta que seria a 29ª referência confirmada de grupos indígenas isolados no Brasil atual, especialistas voltam a falar em atitudes que podem resultar em genocídio.

Capítulo 5 - Terras tiradas do mapa

O primeiro claro sinal de que o comando da Funai seria usado para minar os direitos indígenas veio com a [Instrução Normativa nº. 09](#) (IN 09). Publicada em 22 de abril de 2020, ela começou a ser gestada por meio da influência de Nabhan Garcia sobre o Incra, ainda antes da troca de presidente da Funai. Como veremos, os interesses a que a IN 09 atende são os de Garcia e companhia, relacionando-se, inclusive, com a exoneração do general Franklimberg da presidência da Fundação.

Para introduzir o assunto da IN 09, vale também dizer que ela, assim como as normativas analisadas nos capítulos seguintes deste dossiê, foi lançada violando um importante princípio: o de que os povos indígenas devem ser consultados sempre que medidas administrativas ou legislativas possam afetá-los ([Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, artigo 6º](#)). Instâncias de diálogo com representantes indígenas, como o Conselho Nacional de Política Indigenista e o Comitê Gestor da PNGATI, foram desativadas pelo governo, favorecendo a elaboração de suas medidas em gabinetes fechados, com o apoio de reduzido número de outros agentes públicos.

Depois de tomadas as medidas, o que geralmente se faz é divulgar que algumas lideranças indígenas apoiam seus atos. Esquece-se, porém, de que o princípio da consulta livre, prévia e informada vincula-se ao do diálogo de boa-fé, e não admite banalização. As evidências de que o gestor público fez algo que algumas lideranças indígenas queriam não substituem a consulta e a boa-fé. Processos dialógicos de boa-fé com indígenas requerem investimentos

institucionais que a *Nova Funai* não fez, optando por editar os atos normativos aqui analisados em desafio à norma emanada da OIT. O fato de contar com cartas e vídeos de apoio, notadamente do grupo dos chamados "agricultores e produtores indígenas", não é prova do contrário.

Um processo de consulta de boa-fé teria dado espaço para a manifestação – livre, prévia e baseada em informação consistente acerca dos planos governamentais – tanto dos agricultores indígenas como das lideranças e organizações com as quais a atual gestão da Funai rompeu relações, tratando antes de submetê-las a inquéritos policiais de cunho persecutório. O processo de elaboração da IN 09 teve diferenças em relação às das outras duas normativas consideradas (capítulos 6 e 7 deste dossiê). Os três, porém, têm em comum a marca do privilégio ao diálogo não com qualquer liderança indígena, mas com interesses econômicos, notadamente o de produtores rurais e seus representantes classistas e parlamentares.

Sentido geral da IN 09

Toda a discussão da IN 09 tem a ver com o reconhecimento público dos limites espaciais entre TIs e imóveis privados. De acordo com a Constituição, se um imóvel privado se sobrepõe a uma TI, predominam os direitos territoriais indígenas. O que a Funai atual fez por meio da nova normativa foi restringir esse entendimento aos casos em que a TI já tenha sido homologada. A IN 09 facilita que ocupantes não indígenas de áreas em processo de demarcação se utilizem da estratégia do fato consumado, fazendo delas o que bem entenderem: usá-las para atividades econômicas, fracioná-las, agrupá-las, comercializá-las.

Antes da IN 09, estava em vigor a IN 03, de 2012. Segundo a IN 03, a Funai poderia emitir dois tipos de documentos para particulares:

Atestados Administrativos (AA) e Declarações de Reconhecimento de Limites (DRL). Só se emitiriam AA se o imóvel privado não estivesse em áreas: (1) formalmente reivindicadas por grupo indígena; (2) cedidas pela União para usufruto indígena; (3) com indícios de presença de indígenas em isolamento voluntário; (4) em processo de demarcação como TIs; ou (5) homologadas como TIs. A IN 09 eliminou os AA e passou a impedir a emissão de DRL apenas quando o imóvel privado incidir sobre TIs homologadas. Além disso, as análises das sobreposições entre imóveis privados e TIs que se fazem no ambiente georreferenciado do Sistema de Gestão Fundiária do governo federal (Sigef) passam a considerar apenas as TIs homologadas. Desta forma, a IN 09 promove uma gravíssima desproteção, tirando as terras em processo de demarcação, literalmente, do mapa oficial.

Box 17: A troca de uma IN pela outra

IN 03/2012:

- Dois tipos de documentos para imóveis rurais privados: Declaração de Reconhecimento de Limites (DRL) e Atestado Administrativo (AA).
- AAs não eram emitidos se os imóveis privados estivessem em áreas:
 - (1) formalmente reivindicadas por grupo indígena;
 - (2) cedidas pela União para usufruto indígena;
 - (3) com indícios de presença de indígenas em isolamento voluntário;
 - (4) em processo de demarcação como TIs;
 - (5) homologadas como TIs.
- Relação com a análise de sobreposições no Sigef apenas implícita.

IN 09/2020:

- Um tipo de documento: Declaração de Reconhecimento de Limites.
- DRLs não emitidas apenas em caso de TI homologada.

- Relação com a análise de sobreposições no Sigef explícita (a análise deve seguir os conceitos e regras da própria IN, o que significa considerar apenas as TIs homologadas).

A IN 09 significa uma clara fragilização das TIs que ainda aguardam a superação da letargia do poder público e a conclusão do processo demarcatório, incluindo as áreas merecedoras de especiais medidas protetivas em função da presença de indígenas isolados. O presidente da Funai tomar a iniciativa de uma mudança administrativa como esta – de caráter desprotetor, em flagrante oposição à razão de ser da autarquia indigenista – é algo da máxima gravidade, da mais gritante e paradoxal parcialidade contra os direitos indígenas.

Por que fazer isso? Para atender a que tipo de problema de gestão pública? Ou se trata, na verdade, de atender a interesses não contemplados na missão institucional da Funai?

No fundamento da IN 09, estão preocupações não com os indígenas, mas com rivais destes no conflituoso tema da posse da terra. A ideia é que uma determinada área do território brasileiro só pode considerar-se indígena e, portanto, acarretar negação ao direito de posse e propriedade por parte de não indígenas quando tiver sido homologada como TI. Nas situações em que não há decreto presidencial de homologação da demarcação, deve, indica a Funai de Xavier, prevalecer o direito de proprietários e possuidores não indígenas.

O ideário acima está na base da atuação da *Nova Funai* e aparece em várias de suas iniciativas. A IN 09 é apenas uma delas. O significado geral da normativa é a Funai deixar de registrar que existe pretensão indígena sobre determinada área – pretensão em muitos casos referendada pelo trabalho técnico do próprio órgão indigenista (quando já se publicou relatório de identificação e delimitação na imprensa oficial) e até pelo Ministério da Justiça (quando já há Portaria

Declaratória, nos termos do Decreto 1.775/96). Sem o registro de que existe disputa objetiva pela posse da terra, já não se bloqueia a emissão de certificações no âmbito do Sigef. Obtidas as certificações, os interessados não indígenas podem obter financiamento para desenvolver atividades produtivas nesses espaços territoriais, além de negociá-los.

Tudo isso transforma em letra morta qualquer ideia de proteção de TI *em processo* de demarcação. Já não há processo: ou a TI está homologada, ou o que se impõe sobre o território é a lógica da apropriação privada, contra a propriedade pública (CF, art. 20) e a posse indígena (art. 231). Atores não indígenas que disputam a posse da terra com indígenas, independentemente de disporem de títulos emitidos pelo poder público, contam com o beneplácito do órgão indigenista para fazer o que bem entenderem com a terra. Metaforicamente, é como se a Funai abrisse as portas das TIs não homologadas e áreas com a vulnerável presença de índios isolados, dizendo aos não indígenas: "entrem e fiquem à vontade".

Análises da IN 09 foram divulgadas no momento em que a norma veio à luz ([1](#), [2](#), [3](#) e [4](#)). Neste dossiê, depois de ter frisado a lógica básica do instrumento e sua contradição com a missão institucional da Funai, interessa destacar aspectos relacionados ao modo como ele foi elaborado, que evidenciam ainda mais esta contradição.

Recuperando tese ruralista derrotada

A tese jurídica que dá sustento à IN 09 é notoriamente compartilhada por advogados de entidades do setor ruralista, já tendo sido derrotada duas vezes, ao menos.

A primeira derrota se deu no julgamento de um Mandado de Segurança que a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso do Sul (Famasul) moveu contra a Funai em 2012. Naquela

oportunidade, a entidade ruralista queria suspender, justamente, a então recente, e agora extinta, IN 03/2012. A alegação era violação aos direitos de posse e propriedade dos produtores rurais, mas a Famasul não conseguiu o que queria. Prevaleceu o argumento jurídico de que a IN 03 era mera norma interna a regulamentar a emissão de documentos da Funai, sem ter o poder de transformar terras particulares em indígenas ou ameaçar o direito de propriedade privada.⁹

A tese ruralista reapareceria em 2018, no âmbito de um pedido de providências da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A pretensão, agora, era alterar uma regulamentação do CNJ que prevê que matrículas de domínio privado incidentes na mesma área que TIs em processo demarcatório contenham o registro dessa coincidência à margem de seu texto, a chamada *averbação*. Na visão da CNA, o início do procedimento demarcatório de TIs não poderia limitar o direito de propriedade de terceiros. O pedido foi considerado improcedente pelo colegiado do CNJ, por unanimidade. A [decisão](#) destacou o que é predominante na interpretação da matéria constitucional: a identificação e posterior demarcação de TIs constitui processo administrativo de caráter meramente *declaratório*, não cabendo supor que essas terras venham a ser constituídas apenas mediante a etapa final, de homologação.

A materialização da IN 09 constitui uma forma do atual governo federal de atender às rejeitadas pretensões da Famasul e, posteriormente, da CNA. Veremos que, para chegar até a forma final da IN, os interesses representados por Nabhan Garcia na Seaf/Mapa e Marcelo Xavier na Funai, com a decisiva contribuição de Álvaro Simeão, procurador-chefe da Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto à autarquia, fizeram o que foi preciso, incluindo tirar do caminho

⁹ [Mandado de Segurança Cível nº. 39462-61.2012.4.01.3400](#), 20ª Vara de Brasília. .

servidores e silenciar um fundamentado estudo que se opunha a suas intenções.

Exonerações

Com a IN 09, a atual presidência da Funai viria a concretizar algo cujo sentido básico a análise técnica indigenista tinha acabado de negar. Esta negativa resultou, inclusive, na queda do general Franklimberg, então presidente da Funai. Seu sucessor, Marcelo Xavier, logo afastaria de suas funções os servidores responsáveis pela análise inicial do caso. A linha do tempo abaixo nos ajuda a entender o encadeamento dos fatos:

A Gestaçã da da IN 09

2019:

- Início de Março - Nabhan Garcia, ainda com a temática das TIs sob sua tutela na Secretaria especial do Mapa, anuncia que retiraria do Sigef as terras não homologadas ([aqui, entre 01" e 47"](#)).
- Final de Março - presidente do Incra, subordinado a Garcia, envia a Franklimberg uma proposta de normativa segundo a qual a certificação de imóveis rurais deveria considerar superposições com TIs apenas nos casos de estas estarem "homologadas, e/ou regularizadas", solicitando a manifestação de concordância do então presidente da Funai. **(Clique aqui para ver a fonte)** e **(Clique aqui para ver a fonte)**
- 15 de abril - a pretensão do Incra vira pressão sobre a Funai. O ofício anterior ganha enfática reiteração. No novo ofício, caracteriza-se como "obstrução indevida" por parte da autarquia indigenista a impossibilidade de certificarem-se imóveis privados no Sigef em função de TIs "não decretadas". **(Clique aqui para ver a fonte)**

- 18 de abril - Informação Técnica (IT) assinada por servidores da Funai sustenta pormenorizadamente, com base na legislação, a impossibilidade de atendimento ao pleito do Incra. **(Clique aqui para ver a fonte)**
- 6 de maio - Parecer de procurador federal junto à Funai referenda o entendimento da IT. **(Clique aqui para ver a fonte)**
- 8 de junho - Franklimberg, amparado na IT e no Parecer, oficializa a negativa da Funai à pretensão do Incra. **(Clique aqui para ver a fonte)**
- 11 de junho - [Franklimberg comunica à imprensa que será exonerado, evidenciando problemas de relacionamento com Nabhan Garcia.](#)
- Final de julho - [Marcelo Xavier toma posse como presidente da Funai.](#)
- Setembro - os autores da IT contrária à proposta do Incra são exonerados de suas funções. **(Clique aqui para ver a fonte)** e **(Clique aqui para ver a fonte)** Xavier oficia à diretora de proteção territorial (DPT) da Funai, sua direta subordinada que guarda responsabilidade pelo tema, para sugerir que se ponha de acordo com a PFE quanto a manter ou reformar a original IN 03, de 2012. **(Clique aqui para ver a fonte)**
- Outubro - Xavier ordena que a proposta do Incra volte a ser analisada pela DPT, tendo em vista "o lapso de tempo transcorrido" e a existência de uma "nova gestão" na Diretoria. **(Clique aqui para ver a fonte)**
- Final de 2019/ início de 2020 - transcorrem as movimentações processuais envolvendo área "técnica" (sob intervenção), PFE e direção da Funai.
- Abril de 2020 - a IN 09 é publicada.

Como se vê, o jogo de interesses em torno da normatização da inserção dos dados referentes a TIs no Sigef esteve no centro da queda

de Franklimberg como presidente da Funai do início do governo Bolsonaro e implicou exoneração de técnicos. O assunto, embrião da IN 09/2020, seria prontamente retomado pelo novo titular do órgão, Marcelo Xavier, como agora observaremos em detalhe.

O direito à propriedade acima dos direitos indígenas

No Ofício em que dá início à determinação de rever a IN 03, Xavier vai direto ao ponto, expondo claramente sua motivação. Incomodava-o o conjunto de situações em que a Funai não emitia Atestados Administrativos a particulares. Depois de transcrever essas situações, conforme previsto no artigo 6º do ato de 2012, opina:

“(…) Não parece razoável que possam ser antecipadas investidas para tomada de consequências jurídicas para **limitação do direito de propriedade** antes da homologação da pretendida área (...). O fato é que a vedação absoluta e sem ressalvas para emissão de tais atestados e declarações imobiliárias (...), antes mesmo de ocorrer a finalização do procedimento administrativo que constitui uma determinada área como indígena, parece ofender preceito constitucional, voltado para a **garantia do direito de propriedade** (artigo 5º, XXII, da Constituição Federal) e do devido processo legal (artigo 5º, LIV, da Constituição Federal) (...)” [grifo nosso] [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

O autor desse trecho poderia ser um advogado do setor ruralista inconformado com o caráter *declaratório* -- e não *constitutivo* -- do procedimento administrativo de demarcação de TIs. Mas não: trata-se de um presidente da Funai no exercício do cargo. Numa agressão aos bons princípios da administração pública, mobiliza-se o órgão indigenista para zelar não por um aspecto qualquer da vida indígena, e

sim pelo direito de propriedade de não indígenas. Além de se tratar de matéria estranha às competências da Funai, vimos acima sua rejeição em ao menos duas oportunidades. Um ocupante de cargo no poder Executivo deve executar políticas públicas em cumprimento à lei, e não ficar escavando justificativas para atuações exóticas.

Depois da DPT, convoca-se também a PFE, para que se manifeste "(...) quanto à avaliação da pertinência e legitimidade da vedação constante do artigo 6º, da Instrução Normativa nº 003/2012/Funai, a fim de mantê-la ou reformá-la". ([Clique aqui para ver a fonte](#)) Na PFE, a responsabilidade de estudar o assunto é atribuída a uma procuradora. A profissional começa por resgatar a rejeição, em Mandado de Segurança, à tese de que a IN 03 seria restritiva do direito de propriedade. ([Clique aqui para ver a fonte](#)) Na sequência, concentra-se no conceito de AA utilizado na IN 03, observando um problema lógico:

“(...) se o Atestado Administrativo se destina a atestar a **situação geográfica** de imóveis de terceiros em relação às terras indígenas regularizadas **ou em processo de demarcação**, não faz o menor sentido, do ponto de vista jurídico, não emitir tal certificado nas hipóteses excludentes previstas no artigo 6º” [grifos no original] ([Clique aqui para ver a fonte](#))

O ponto é digno de atenção. Uma vez publicada a nefasta IN 09, a presidência da Funai costuma apresentá-la como resultado de "estudos realizados pela PFE" (p. ex.: [aqui, § 3](#) e [aqui, p. 121](#)). Entretanto, a procuradora encarregada de estudar o assunto propôs reformar a IN 03/2012 num sentido completamente diverso ao que teria, por fim, a IN 09. Para a profissional, em seu "Parecer 00007/2020", o problema do artigo 6º da IN 03 não estaria na violação ao direito de propriedade, mas em injustificadas exceções à emissão de AA:

“é desejável que haja a emissão de atestado administrativo para todo e qualquer pedido para constatar suposto imóvel particular nas terras indígenas regularizadas ou em processo de demarcação, **sem exceção**” [grifo no original]

[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Ou seja: se há relação geográfica entre determinado imóvel e alguma TI, esteja ela homologada ou ainda em processo de demarcação, o que caberia à Funai seria justamente atestar a existência dessa relação, e não se negar a emitir o AA. Coerentemente, a proposta que a procuradora deixa ao final de sua análise contempla "*a supressão do artigo 6º da IN 03/2012 Funai, que trata das exceções do atestado administrativo*". **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)**

Por motivos que não ficam claros na documentação consultada, a área técnica da Funai elabora uma minuta de nova IN em que já não há dois tipos de documentos, AA e DRL, mas unicamente o segundo. **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)** A minuta não atende à sugestão inicial da procuradora: gera tratamentos diferenciados para TIs homologadas e "pré-homologação" (ou em processo de demarcação), omitindo qualquer referência às últimas, que ficam, portanto, desprotegidas.

Estudo jurídico silenciado

Ao analisar a minuta, a procuradora recomenda reparar a situação. Em sua "Nota Jurídica 00020/2020", **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)** propõe trazer de volta para o interior da nova IN duas coisas: a proteção às TIs não homologadas e a figura do Atestado Administrativo. O texto da IN deveria:

Sugestões que a IN 09 ignorou

*“(...) mencionar que **não** serão emitidas Declaração de Reconhecimento de Limites para imóveis incidentes em terras ocupadas ou não por grupos indígenas, com procedimentos administrativos em conformidade com o disposto no Decreto nº 1.775/MJ/1996 e na Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio), e que dizem respeito às seguintes áreas: Área em estudo de identificação e delimitação; Terra indígena delimitada (com os limites aprovados pela Funai); Terra indígena declarada (com os limites estabelecidos pela portaria declaratória do Ministro da Justiça); Terra indígena reservada; Terra indígena com portaria de restrição de uso; Área de referência de índios isolados. Nesses casos de impossibilidade de emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites, aconselha-se o pedido de emissão de atestado administrativo. O objetivo dessa inserção é evitar que a IN seja contestada judicialmente por suposta violação à normativa sobre o tema, tendo em vista que a CF/88 cita como **bem da União**, no art. 20, XI, as terras **tradicionalmente** ocupadas pelos índios”* [grifos no original] [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

A autora do "Parecer 00007" e da "Nota Jurídica 00020" foi quem mais se debruçou sobre a IN 03 e a proposta de reformá-la. Ainda assim, suas contribuições foram ignoradas no texto final da IN 09. Isso demonstra que a menção a "estudos da PFE" seria mera retórica da presidência da Funai.

A concordância final da PFE com a nova IN vem na forma de um Despacho de Álvaro Simeão, o chefe do braço da AGU junto à Funai. Longe de um "reestudo", esse Despacho parece mais uma "canetada" ou "matada no peito". Simeão, que havia aprovado a primeira manifestação da subordinada (o Parecer 00007), simplesmente passa uma borracha sobre a segunda, acerca da qual se pronuncia nos seguintes e únicos termos:

Suplantando estudo de subordinada

*“(...) a Coordenação de Assuntos Finalísticos da PFE/Funai elaborou a **NOTA JURÍDICA n. 00020/2020/COAF/PFE/PFE-Funai/PGF/AGU**, que faz observações/ ratificações de ordem jurídica em relação à proposta. O presente despacho suplanta esse ato enunciativo” [destaques no original] [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)*

Se um estudo bem feito deve sempre considerar a existência de estudos anteriores sobre o mesmo tema, não há nada parecido no Despacho do procurador-chefe. Com uma aparente autoritária suplantação, Simeão se recusa a qualquer diálogo com o conteúdo da Nota Jurídica 00020, em especial com a preocupação em torno de possíveis contestações judiciais à IN, haja vista controvérsia em matéria constitucional relativas aos art. 20 e 231 da Constituição. Os caminhos por onde o procurador-chefe discordaria da subordinada estão ocultados. Evidente, apenas, uma forte preocupação em que nenhum particular seja privado de seus bens sem o que seria "o devido processo legal" (art. 5º, inc. LIV, da Constituição). O mesmo cuidado, no entanto, não se estende à União e às terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas. Ou seja: um integrante da carreira de advogado da União, ocupante de cargo de chefia na PFE da autarquia indigenista, aparenta atender antes aos interesses privados do que aos da própria União e dos indígenas.

Promoção de interesses privados

O Despacho do procurador-chefe realinha o posicionamento da PFE com a defesa do direito à propriedade que a presidência tinha encomendado, e que já havia sido incorporada na minuta da nova IN. Em nenhum momento do processo aqui analisado, procurador-chefe ou presidente da Funai se preocupam em compatibilizar a defesa dos

direitos a que tão fervorosamente se dedicam (art. 5º. da CF) com a defesa daqueles direitos que, por dever de ofício, deveriam dedicar-se (art. 20 e 231 da CF). Do ponto de vista que adotam, a questão a resolver é a "*restrição à posse sobre propriedades privadas incidentes geograficamente em área sob estudo demarcatório*". [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) O que buscam é uma ruptura com o mecanismo que leva a que a Funai não emitir um certo documento de interesse de terceiros, o:

“(…) atestado administrativo da propriedade privada, documento que tem sido exigido pelos estabelecimentos financiadores para que tais propriedades sejam aceitas como garantia para empréstimos tomados com a finalidade de custear a produção anual”. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

O foco, enfim, é evitar o que atual procurador chefe da PFE chega a chamar de "*tumulto na posse*", derivada da "*inscrição potencialmente inconstitucional da propriedade em bancos de dados públicos (SIGEF) antes da anulação do título de domínio pela homologação presidencial da TI (terras tradicionalmente ocupadas)*". [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Dificuldades para financiar a produção e outros problemas da clientela política de Nabhan Garcia e parlamentares ruralistas não devem ser assumidos pela Funai. Órgão indigenista que é, a Funai deve ocupar-se das preocupações do lado do indigenismo, e não se transformar em defensora incondicional de interesses opostos aos dos indígenas. Um presidente da Funai ter tido nada menos do que a *iniciativa processual* de elaborar uma normativa para resolver esses problemas e finalmente firmá-la como ato oficial evidencia como a autarquia tem-se convertido em *promotora* de interesses díspares aos dos povos indígenas.

Por outro lado, as reais preocupações com os direitos indígenas que a procuradora encarregada de estudar a matéria levou, como vimos, para o processo de elaboração da IN 09 foram sumariamente silenciadas. E isso, como também observamos, porque as mais altas posições de poder na Funai e na sua PFE guardam compromisso, nos dias de hoje, com a defesa de interesses incompatíveis com a missão institucional do órgão indigenista.

O chefe da PFE da Funai chegaria ainda a formular duas contribuições pontuais, incorporadas ao art. 1º. da IN 09. São elementos que coroam uma atuação completamente deslocada do ambiente institucional indigenista em que ocorrem, ainda que afinada com a atuação do atual presidente do órgão. O paradoxo tem origem clara: é o próprio presidente da Funai quem primeiramente age em desacordo com a posição que ocupa.

Sugere o procurador chefe: substitua-se, no § 1º., "*proprietários de imóveis rurais*" por "*proprietários ou possuidores privados*". Justificativa: se a IN protege o direito de propriedade em face da posse de indígenas, tal proteção também deve alcançar, por um lado, o meio urbano e, por outro, os arrendatários e demais modalidades de possuidores. **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)** Sugestão acatada.

Segunda contribuição do chefe da PFE: acrescente-se, no artigo 1º, o seguinte parágrafo: "*Não cabe à Funai produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas.*" (IN 09, art. 1º., § 2º.). A inclusão desse comando estranho, que a Funai dirige a si própria numa espécie de autoflagelo, foi igualmente acatada. Eis mais uma evidência de compromisso do atual comando do órgão indigenista com uma perspectiva que lhe é externa -- de quem, qual um policial, olha para a Funai com intenção de fiscalizar e cercear atos que possam incomodar particulares.

Prestando conta do serviço executado

Depois de publicada a IN 09, um dos primeiros gestos de Marcelo Xavier foi celebrá-la ao lado de Nabhan Garcia, o que já não surpreende ninguém. A pauta da retirada das TIs não homologadas do Sigef, promessa de Garcia ao público de não indígenas produtores rurais, parecia agora cumprida. Não tendo sido possível fazê-lo a partir do Incra, por conta da falta de colaboração do general Franklimberg, Xavier deu um jeito de fazê-lo operando por dentro da Funai.

Em vídeo divulgado nas redes sociais, os dois "parceiros" emitem um rápido comunicado conjunto, em que começam a praticar o discurso governamental oficial sobre a IN 09:

Nabhan Garcia: Amigos e amigas, o governo federal tem uma ótima notícia, principalmente para o campo – para os indígenas e não indígenas. Estamos aqui com o presidente da Funai, doutor Marcelo Xavier, passando essa notícia a todo o Brasil. Aquela chamada lista suja do Sigef, órgão que inseria, insere, as propriedades e qualifica as propriedades rurais, as terras indígenas, não indígenas, quilombolas etc. em todo o Brasil... Aquelas propriedades que, indevidamente, por uma questão ideológica e política, em governos passados, foram inseridas de uma forma ilegal e discriminatória, inserindo propriedades que não eram indígenas, tentando qualificá-las como indígenas... Isso a Funai, em parceria com o Incra, em parceria com esta Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, um trabalho em conjunto, ouvindo a sociedade, participando de várias audiências públicas por todo o Brasil... Foi tomado esse posicionamento, foi feito

esse posicionamento, e o doutor Marcelo Xavier vai entrar em mais detalhes.

Marcelo Xavier: Perfeito, ministro. Eu que agradeço a oportunidade de esclarecer isso aos nossos agricultores, aos nossos indígenas, e dizer o seguinte: **a partir de agora, somente estarão no Sigef as áreas indígenas homologadas por decreto presidencial. Isso traz segurança jurídica, pacifica os conflitos no campo...** E o papel da Funai, enquanto instituição defensora da legalidade e dos interesses indígenas, é do cumprimento da Constituição Federal, do direito de propriedade e dar dignidade aos indígenas. Nós, agora, com essa norma, vamos tentar, e com certeza vamos minimizar e muito a conflituosidade no campo. Isso vai ser muito minimizado e é uma forma de pacificação entre os indígenas e não indígenas. O Brasil é de todos, nós somos uma nação única, e todos somos irmãos na pátria.

Garcia: É isso aí. Estamos inclusive trabalhando junto com o Congresso Nacional para trazer uma nova legislação, **segurança jurídica...** O índio é um cidadão brasileiro como todos nós. Somos cidadãos brasileiros e todos temos o direito de trabalhar e produzir. E nós queremos que os nossos irmãos indígenas tenham essa oportunidade também de trabalhar e produzir, gerando... respeitando o direito de propriedade de cada um, o índio gerando emprego, gerando produção... é isso que nós queremos. Então, é uma luta, esse governo, todos

trabalham juntos em benefício da pacificação de políticas ideológicas ultrapassadas. Estamos trabalhando pelos índios, pelos não índios, e é isso que o Brasil quer: segurança, respeito ao Estado Democrático de Direito [grifos nossos].

– Transcrição dos discursos de Nabhan Garcia e Marcelo Xavier em vídeo publicado no Facebook [de Nabhan](#), 26/04/2020, e da [Funai](#) (27/04/2020).

Dizer que a IN 09 serve à "segurança jurídica" e à "pacificação dos conflitos no campo" é forçar demais. A fragilidade da medida é tamanha que sequer conseguiu resolver o que Nabhan Garcia havia deixado como pragmática promessa aos produtores rurais em conflito fundiário com indígenas: que eles já não teriam problemas para acessar o crédito bancário. A IN da Funai não resolveu essa situação. Tanto é verdade que ruralistas continuaram a reclamar do bloqueio de crédito por sobreposição dos imóveis com TIs não homologadas. Para tratar do tema, reuniram-se numa audiência pública na Câmara dos Deputados mais de um ano e meio depois da publicação da IN. O presidente e o procurador-chefe da Funai foram participantes centrais do [evento, que se centrou em casos do sul do país](#). Forneceram explicações e assumiram compromissos para, envolvendo também o Banco Central do Brasil, tentar finalmente equacionar o assunto que interessa de perto às bases eleitorais de parlamentares ruralistas do sul.

A IN 09 apresenta múltiplas debilidades. Uma delas é a própria lógica interna da medida: ajudar proprietários ou possuidores não indígenas a obter crédito ou praticar atos comerciais relativos a TIs não homologadas. Será que realmente é possível ajudá-los com uma norma que só prevê a emissão de declarações de reconhecimento de *limites*? Com quais limites o técnico da Funai haveria de confrontar os informados limites do imóvel privado, se limites de TIs não

homologadas, por força da IN 09, simplesmente já não constam do Sigef? Ora, essas terras foram tiradas do mapa: seus limites sumiram, foram apagados.

Diante desse fato, a intencionalidade associada à IN 09 implica um paradoxo técnico. Vejamos manifestação do setor mais diretamente envolvido com a matéria, de poucos dias após a publicação da nova normativa. Diante de solicitação de "Declaração de Reconhecimento de Limites" de uma certa fazenda situada em Mato Grosso, registrou servidor que ajudou a construir a nova normativa:

“(…)

2. Sobre o requerimento, este setor técnico informa que foi publicado (sic) a Instrução Normativa nº 9/2020 que regula o requerimento, análise e emissão de declaração de reconhecimento de limite, interpretando-o como verdadeiro (sic) **anuência de limite entre vizinhos**, ou seja, traduzindo-se como verdadeira carta de anuência de que os limites do imóvel do interessado, naquele momento, respeitam os limites de terras sob domínio da União, aqui representada pela Funai.

3. Logo, entende-se que se o imóvel não confronta-se com terra indígena homologada (...), **não há materialidade para emissão de declaração de reconhecimento de limites pela obviedade do imóvel não se avizinhar de terra indígena homologada (...).**” [grifos nossos] [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Essas fragilidades de aspecto pitoresco evidenciam os tropeços dos gestores em sua própria intencionalidade perversa. A IN 09, todavia, vai muito além disso, sendo direta e gravemente ofensiva aos direitos territoriais dos povos indígenas.

No caso que acabamos de comentar, os interesses particulares informados no documento da Funai são os da Fazenda Sinopema, que [sabidamente se sobrepõe à TI Batelão, declarada e contestada na Justiça](#). Sem mencionar a existência da TI Batelão, o servidor que escreve o documento oferece ao titular da Fazenda Sinopema "o caminho das pedras" para obter o que deseja, ainda que não na forma de uma Declaração de Reconhecimento de Limite:

“4. Portanto, se o interesse do requerente se refere a certificação da peça técnica no sistema SIGEF, àquele sistema deve submeter a peça técnica de georreferenciamento, ocasião em que o próprio sistema se incumbirá de verificar se o imóvel confina com terra indígena homologada (...)” [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Percebe-se, portanto, que a IN 09 importa menos como regulamento da emissão de DRL do que como alteração da forma de certificação de imóveis privados no âmbito do Sigef. Agora, como a "apenas declarada" TI Batelão foi tirada do mapa, será possível certificar a Fazenda que a ela se sobrepõe, conforme prometido por Nabhan Garcia.

Segurança jurídica e o seu contrário

A IN 09 se traduz numa tentativa de normalizar, pela via oficial, situações em que grileiros, loteadores, posseiros, madeireiros,

garimpeiros, fazendeiros e outros personagens da realidade fundiária brasileira tomam conta de áreas de tradicional ocupação indígena. É o Estado dando ensejo e aval a manifestações de apropriação privada de terras públicas que, sobre a marca da injustiça do ponto de vista dos direitos indígenas, acumulam outra: a de um modelo de desenvolvimento socioeconômico tristemente predatório.

A normativa gerou, por isto, reação do Ministério Público Federal (MPF). Um grupo de quase cinquenta procuradores da República emitiu Recomendação de anulação da IN 09 ([Clique aqui para ver a fonte](#)), que não foi acatada pela Funai. Na sequência, dezenas de ações judiciais foram movidas pelo MPF, em diferentes seções judiciárias país afora, com vistas a que sejam declarados nulos os efeitos da IN. Nada pode ser mais inseguro do que uma situação que passa a contar com diferentes cenários regionais, em função de disparidades de entendimentos de juízes, tempos diferentes de julgamento, concessão de liminares, revisões em segunda instância etc.

Considerado o país como um todo, a vigência da IN 09 configura-se, hoje, como algo bastante incerto. Há algumas decisões favoráveis à sua eficácia, sempre noticiadas pela Funai em associação ao selo da "segurança jurídica" (por exemplo, [aqui](#) e [aqui](#)), e múltiplas decisões pela anulação da normativa, sobre as quais a assessoria de comunicação do órgão nada informa. Aqui apresentamos uma breve ilustração do conjunto dessas decisões, apenas para mostrar o quão dúbio e é o discurso de que a IN 09 veio para introduzir segurança jurídica. Se essa tivesse sido a real intenção, teria sido muito malsucedida.

Vale começar por decisão em que o juízo sustenta o exato contrário do que sugerem os gestores da Funai e do Mapa:

“(...) é evidente que a Instrução Normativa/Funai n. 09, de 16 de abril de 2020, ao permitir a emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites de propriedades privadas sobrepostas a terras indígenas em processo de homologação gera

insegurança jurídica, com potencial para causar conflitos fundiários envolvendo índios e não índios (...) [grifos nossos] [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Noutra decisão, evidencia-se que a fragilidade da normativa se expõe em mais de uma frente:

“(...) a Instrução Normativa/Funai n. 09, de 16/04/2020 desconsiderou terras indígenas em processo de demarcação. Essa situação afeta direitos indígenas reconhecidos nos planos constitucional e internacional, podendo, inclusive, expor a República Federativa do Brasil a **sanções internas (sic, por "internacionais")**.

Além disso, a regulamentação coloca no horizonte da questão fundiária brasileira grandes embaraços e conflitos, na medida em que gera **expectativas sobre particulares em relação a terras com situação jurídica controversa**”. [grifos nossos] [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Os indicativos de violação pela gestão da Funai ao editar a IN 09 são múltiplas e atingem os planos da convencionalidade, constitucionalidade e legalidade, segundo consta em outra decisão. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) Uma dessas violações consiste em atuar em contrariedade à missão institucional da própria Funai, conforme temos destacado neste dossiê. Esse aspecto, exatamente o do paradoxo da "Fundação anti-indígena", também é mencionado em outra decisão judicial, na forma de uma "estranheza" que decorre da comparação entre a adoção, por parte da Funai, de uma "*retórica em prol dos não índios*" e o dever que tem o órgão, por determinação legal, "*de garantir o cumprimento da política indigenista (artigo 1º, Lei nº. 5.371/1967)*". [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Diante disso, o ato normativo editado em abril de 2020 mostra-se equivocado, seja por desconhecimento, descuido ou

intenção deliberada de distorcer os princípios jurídicos que orientam a execução da política indigenista brasileira. Fato é que lhe passa longe o mérito de promover a segurança e pacificar conflitos, e isso se deve, também, à inversão de um pressuposto fundamental, conforme registrado por mais um magistrado:

“Ao contrário do postulado pela Funai, o STF decidiu na Pet 3388 que o ato de demarcação tem **natureza declaratória, não** propriamente **constitutiva**. Dito de outro modo, a terra não passa a ser indígena somente quando homologada a demarcação. Essa, na verdade, consubstancia tão somente o reconhecimento oficial de uma situação preexistente” [grifos nossos] ([Clique aqui para ver a fonte](#))

Depois de ver alguns conteúdos de decisões judiciais sobre a IN 09, vale voltar para a ideia de "segurança jurídica" aplicada nos discursos de Marcelo Xavier nesse caso. Ela tem um duplo aspecto. Nos documentos internos, aproxima-se, sem nenhuma vergonha, da ideia de que promover segurança é proteger o direito de propriedade de não indígenas em conflito com indígenas pela posse da terra. Já no plano do "falar para a sociedade", afirma-se que a IN 09 favorece não apenas os não indígenas, mas também os indígenas, o que, entretanto, carece de qualquer fundamento.

De fato, as peças publicitárias da presidência da Funai¹⁰ não explicam como poderíamos imaginar que o conceito de segurança jurídica associado à IN 09 contemplaria o ponto de vista indígena. Que segurança é esta, afinal, quando o que temos é uma política que facilita a terceiros explorar e comercializar as TIs não homologadas, ao mesmo tempo em que nega qualquer possibilidade de homologação (como vimos no capítulo 4 deste dossiê)? Digamos: "*a vocês, indígenas,*

¹⁰ Ver, por exemplo, os já mencionados: (1) vídeo comemorativo com Nabhan Garcia, (2) "Livro Institucional" (pg. 112) e (3) último parágrafo de [nota de agosto de 2020](#).

concedemos a segurança jurídica de saber que as terras que consideram como suas, enquanto não chegarem à condição de homologadas (e, ao menos no atual governo, não chegarão), destinam-se à livre ação dos não indígenas que delas se dizem donos".

Não há qualquer vídeo ou carta de indígena que apoie ideias como essa. Assim como também não há um único argumento que demonstre como a IN 09 representaria compatibilização entre os artigos 5-XXII (direito de propriedade) e 231 (direitos indígenas) da Constituição brasileira. Não há compatibilização, porque a presidência da Funai não a buscou; o que há é uma vergonhosa gestão da Funai trabalhando pela primazia do direito de propriedade, em detrimento dos direitos indígenas.

Capítulo 6 - Falsos indígenas?

Em janeiro de 2021, a Diretoria Colegiada da Funai - composta pelos seus três diretores e presidente - publicou a seguinte resolução:

Resolução No 4: “A DIRETORIA COLEGIADA DA FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Estatuto, aprovado pelo Decreto nº 9.010, de 23 de março de 2017, alterado pelo Decreto nº 9.425, de 27 de junho de 2018, e considerando o Processo 08620.010083/2020-10, resolve:

Art. 1º Definir novos critérios específicos de heteroidentificação que serão observados pela Funai, visando aprimorar a proteção dos povos e indivíduos indígenas, para execução de políticas públicas.

Art. 2º Deverão ser observados os seguintes critérios:

I - Vínculo histórico e tradicional de ocupação ou habitação entre a etnia e algum ponto do território soberano brasileiro;

II - Consciência íntima declarada sobre ser índio;

III - Origem e ascendência pré-colombiana;

Parágrafo único. Existente o critério I, haverá esse requisito aqui assinalado, uma vez que o Brasil se insere na própria territorialidade pré-colombiana;

IV - Identificação do indivíduo por grupo étnico existente, conforme definição lastreada em critérios técnicos/científicos, e cujas características culturais sejam distintas daquelas presentes na sociedade não índia.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor em 01 de fevereiro de 2021.”

A firme repulsa de indígenas e estudiosos não tardou. Óbvio: repentinamente, a Funai estava pretendendo indicar quem era ou não indígena, como forma de regular o acesso a determinadas políticas públicas, o que se choca explicitamente com o princípio da autoidentificação indígena, previsto na Convenção 169 da OIT. Manifestaram-se contra a medida organizações indígenas, como a [Apib](#), e indigenistas, como a [INA](#), além de especialistas no tema, a exemplo do [jurista Carlos Marés](#), da antropóloga [Manuela Carneiro da Cunha](#), da [Sexta Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal](#), da [Associação Brasileira de Antropologia \(ABA\)](#) e do jornalista [Rubens Valente](#). Houve ao menos quatro iniciativas de Projeto de Decreto Legislativo, três na Câmara ([1](#), [2](#) e [3](#)) e [uma](#) no Senado, para sustar a normativa. A [Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas](#) também se mobilizou para debater a Resolução.

No contexto da pandemia, a ideia de que agentes estatais pudessem dizer quem deve e quem não deve ser beneficiário das políticas públicas destinadas aos povos indígenas no país ganhou especial gravidade, com possíveis consequências para a política de imunização dessas populações. A [Associação Brasileira de Saúde Coletiva](#) afirmou que a medida tinha, para os indígenas, "forte potencial de gerar barreiras de acesso à vacina". O assunto foi discutido no âmbito da ADPF 709 MC/DF, movida pela Apib, e o ministro relator, Luís Roberto Barroso, em decisão cautelar, suspendeu a Resolução 04.

Na oportunidade, ao analisar a quarta versão do Plano Geral de Enfrentamento à Covid-19 para Povos Indígenas que coube à União apresentar, o ministro Barroso registrou:

“Como já esclarecido em decisão cautelar proferida por este Relator e homologada pelo Plenário, que a Funai deveria conhecer e cumprir, o critério fundamental para o reconhecimento dos povos indígenas é a autodeclaração. A presença ou não em território homologado é irrelevante e foi afastada pela decisão

como elemento de identificação. Veja-se trecho da decisão:

‘É inaceitável a postura da União com relação aos povos indígenas aldeados localizados em Terras Indígenas não homologadas. **A identidade de um grupo como povo indígena é, em primeiro lugar, uma questão sujeita ao autorreconhecimento pelos membros do próprio grupo. Ela não depende da homologação do direito à terra. Ao contrário, antecede o reconhecimento de tal direito.**’ – Ministro Luís Roberto Barroso em [decisão cautelar](#) no âmbito da ADPF 709 MC / DF.

Nessa linha, o ministro Barroso lembrou ainda que a Convenção 169 da OIT visa justamente evitar a resistência dos Estados em tal reconhecimento, evidenciando que a gestão da Funai, ao editar a Resolução 04, incorreu em *inconstitucionalidade, inconvencionalidade e violação à cautelar* que ele havia deferido.

Fraude identitária individual x Territorialidade

A forma como a Resolução 04 foi feita é parecida com o processo de elaboração da IN 09, analisada no capítulo anterior. Mais uma vez, foi por meio de um longo Despacho, sem nenhuma contextualização prévia ou justificativa plausível, que a presidência do órgão apresentou à PFE "*consulta visando esclarecimento dos critérios de heteroidentificação*" que a Funai deveria seguir. ([Clique aqui para ver a fonte](#))

Para tal propósito, valeram-se de um pastiche de critérios que, seriam "*reconhecidos pelos manuais de etnografia e etnologia*" para logo afirmar, como pressuposto, que "*não bastaria a mera autodeclaração ou autoidentificação para alcance da condição de*

indígena". [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) Alegou ainda uma genérica preocupação com a "*banalização da identidade indígena*" e com "*a tentativa de fraude à proteção e benefícios voltados a indígenas*".

[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Apesar de afirmar haver "*clara vinculação entre a obtenção de heteroidentificação e a reivindicação para constituição de terras indígenas*" (Idem, § 9), o Despacho constrói seu discurso a respeito de supostas fraudes com base em exemplos que dizem respeito exclusivamente ao pleito a cotas universitárias. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) Ou seja, há uma inadequada mistura entre o plano coletivo, da reivindicação à posse da terra, e o plano individual, do acesso à universidade na condição de cotista indígena ou a benefícios sociais e previdenciários.¹¹

Na confusa tentativa de relacionar a discussão sobre fraude identitária com a "*reivindicação de territorialidade*", optam por apresentar uma citação descontextualizada de trecho do voto do ex-ministro do STF, Ayres Britto, no julgamento do processo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. No trecho, o ministro argumenta que o chamado marco temporal evitaria a fraude "de proliferação de aldeias", inclusive a partir de "recrutamento" de indígenas de outras regiões do país ou de outros países, com o único propósito de expandir os limites da terra demarcada.

Ao acionar essa argumentação, a Nova Funai sob gestão de Marcelo Xavier finge ignorar que as supostas fraudes apontadas pelo autor da ação no caso da Raposa Serra do Sol não se provaram. Além disso, mesmo que o ministro Ayres Brito estivesse tratando de uma realidade em que repentinamente aldeias passassem a surgir com

¹¹ Ver também o "[Livro Institucional](#)" (pg. 127), no qual a defesa da Resolução depois suspensa pelo ministro Barroso aparece associada a esses dois planos, muito embora só estejam elencadas operações da Polícia Federal envolvendo supostas fraudes aplicadas "no sistema previdenciário e na obtenção de benesses ligadas à educação", nunca no plano coletivo da territorialidade.

indígenas de outro lugar com o objetivo de expandir os limites da terra demarcada, o que estaria em dúvida não seria a condição de indígenas dos participantes, mas o direito àquela terra em específico. Em outras palavras, esse raciocínio acerca da fraude nunca poderia ser usado para questionar o componente de etnicidade de qualquer pleito territorial.

O fato é que miscelâneas argumentativas atualmente utilizadas carecem de evidência, fundamentação e lógica. Havendo partido da noção de fraude aplicada a políticas de cotas universitárias e encontrado a mesma palavra no texto do STF, apressou-se em conjugar “acesso individual à condição de cotista indígena” com “processo de ocupação territorial de coletivos indígenas”. Foi malsucedido. Independentemente de qualquer discussão de mérito sobre a ideia de fraude num caso e no outro, supostas fraudes na identidade individual de pessoas indígenas não podem ser conectadas de maneira superficial com supostas fraudes em processos demarcatórios. A não ser que se esteja buscando fraudar, no que se refere a questões identitárias, a própria noção de fraude. É algo próximo disso que parece fazer o Despacho do presidente da Funai, ao vincular a consulta acerca da heteroidentificação à intenção de:

“(…) evitar fraudes e abusos, que subvertem a função social decorrente da identidade indígena, evitando-se oportunistas que, sem qualquer identificação étnica com a causa indígena, pretendem ter acesso a territorialidade ou algum benefício social ou econômico do Governo Federal.” **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)**

É difícil imaginar o que a direção do órgão vem entendendo como “função social decorrente da identidade indígena”. Seja como for, este Despacho permite conceber mecanismos de fraude identitária associados à concessão de benefícios individuais pelo governo. Mas está muito longe de oferecer um mísero exemplo do que

fossem eventuais fraudadores desta identidade com pretensões de "acesso a territorialidade". A bem dizer, a territorialidade entrou de contrabando nessa discussão.

Cabe, mais uma vez, ressaltar que a argumentação com a qual o órgão se vinculou não é exatamente original. Entre aqueles que atacam judicialmente os direitos territoriais indígenas, é comum apelar para questionamentos sobre a identidade étnica para desqualificar o direito à terra. A proposta de que o Estado decida quem são os indígenas “verdadeiros” e os “falsos” atende a uma agenda antiga do ruralismo brasileiro. Poucos anos atrás, essa agenda esteve plenamente representada na CPI da Funai e do Incra, da qual, inclusive, Marcelo Xavier foi consultor. O relatório final da CPI é repleto de referências ao assunto, com inferências sobre supostas fraudes, nas quais o tema da identificação étnica é propositalmente embaralhado com o da identificação e demarcação de terras. Em função das supostas fraudes, [o relatório](#) termina por recomendar o indiciamento penal de dezenas de lideranças indígenas, antropólogos e outros profissionais atuantes no campo do indigenismo.

Se, com a IN 09, r requeitou-se pauta ruralista derrotada na justiça, com a Resolução 04, trouxe de volta a fantasia de que existam falsificadores de indígenas interessados em apossar-se de terras privadas, conforme registrado no relatório da CPI que anos atrás assessorou. Uma normativa, a IN 09, restringe a definição de TI àquelas homologadas pela presidência da República. A outra, Resolução 04, é um recurso para adicionalmente desqualificar, por meio do questionamento da identidade étnica, reivindicações de direito à terra. Ou seja, o *modus operandi* não deixa dúvidas: Marcelo Xavier se utiliza de sua posição para transformar o principal órgão indigenista em defensor de interesses ruralistas.

Pingue-pongue entre dois dirigentes

Como de costume, o presidente da Funai não contou com diálogo ou subsídio de qualquer área técnica da Funai quando resolveu consultar a PFE para elaborar a Resolução. E a resposta à consulta também foi formulada individualmente pelo procurador-chefe. Do começo ao fim, o processo de elaboração da Resolução 04 não foi mais do que uma troca de impressões e digressões pessoais entre os dois dirigentes.

Foi Álvaro Simeão que sugeriu a primeira versão do que seriam os "*critérios de identificação indígena a serem verificados pelo Estado na hora de fazer o filtro entre destinatários legítimos de políticas públicas indígenas e aqueles que não possuem direito a esses benefícios*". Os critérios são praticamente os mesmos que seriam depois publicados na Resolução 04, mas há um item que merece ser destacado:

“d) Identificação do indivíduo por **grupo étnico existente (não extinto, segundo senso antropológico majoritário)** e cujas características culturais sejam distintas daquelas presentes na sociedade não índia” [grifo nosso] [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

A expressão "*senso antropológico majoritário*" é depois alvo de mais trocas de despachos entre os dois, pois Marcelo Xavier se interessa em garantir à Funai o poder de definir o que exatamente seria tal senso. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) Em um primeiro momento, Simeão afirma:

“ considerando que a Funai possui antropólogos em seus quadros, que a Funai é a entidade indigenista brasileira, que é necessário um procedimento objetivo e centralizado para fixação

da **identidade índia que traga ônus ao Estado**, por "senso antropológico majoritário" entenda-se aquele que for fixado pela Funai em estudos e perícias levados a efeito por seus antropólogos e homologados pela Presidência da Entidade." [grifo nosso] ([Clique aqui para ver a fonte](#))

Posteriormente, após nova solicitação de Xavier ([Clique aqui para ver a fonte](#)), Simeão apresenta um Despacho um pouco mais detalhado:

"1. Considerando que **a profissão de antropólogo não é regulamentada.**

2. Considerando que o artigo 5º, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988 é uma norma constitucional de eficácia contida, e não limitada, conforme inteligência fixada pelo STF (*O art. 5º, XIII, da Constituição da República é norma de aplicação imediata e eficácia contida que pode ser restringida pela legislação infraconstitucional. Inexistindo lei regulamentando o exercício da atividade profissional dos substituídos, é livre o seu exercício. MI 6.113 AgR rel. Min. Cármen Lúcia, j. 22-5-2014, P, DJE de 13-6-2014*).

3. Por "senso antropológico majoritário", para fins de heteroidentificação entenda-se aquele que for fixado pelo corpo técnico da Funai em **estudos e perícias levados a efeito por seus servidores que possuam comprovado conhecimento de antropologia**, ainda que não ocupem o cargo efetivo de antropólogo. Tais estudos e perícias dirão sobre a existência ou não da comunidade étnica que reconhecerá o indivíduo como indígena e devem ser **homologados ou não pela Presidência da Entidade.**

4. É como opinamos" [grifos nossos] ([Clique aqui para ver a fonte](#))

De novo: os antropólogos da Funai

A conversa entre os dois dirigentes e o que já conhecemos sobre o modo de agir da atual gestão da Funai explicam os critérios presentes na Resolução 04, especialmente aquele que diz que a existência de um grupo étnico depende de "definição lastreada em critérios técnicos/ científicos". Se tudo depende de "comprovado conhecimento de antropologia" e da homologação ou não pela presidência da Funai, basta que o presidente escolha a dedo seus antropólogos para que possa afirmar que um grupo que se apresenta como étnico é, na visão oficial, uma fraude. E, claro, se não existe grupo étnico, tampouco existem direitos coletivos à terra.

É importante acrescentar a esse quadro que a *Nova Funai* opera com formas criativas de classificar antropólogos. Em oposição aos já comentados "antropólogos de confiança", aptos a trabalhar nos assuntos mais candentes da instituição segundo a orientação ideológica atual, haveria também uma "[antropologia de linha trotskista](#)", conivente com a "[invasão de propriedades privadas](#)" por parte de indígenas.

De passagem, deve-se também mencionar que, em 2020, os antropólogos de confiança chegaram a elaborar uma proposta de que a própria Funai, em parceria com a Polícia Federal, conduzisse um curso de formação em antropologia. **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)** A ABA [lançou uma nota](#) de alerta sobre os problemas associados à iniciativa. O MPF [abriu investigação](#) sobre o caso. Os proponentes do curso foram exonerados da Funai e até o presente momento não se voltou a falar no assunto.

Apesar de suspensa pelo STF, a Resolução 04 e a "heteroidentificação" continuam sendo defendidas e apresentadas como um dos "paradigmas atuais" da Funai ([aqui, pp. 126-127](#)). Caso voltem a ter validade, as sugestões do procurador-chefe que vínhamos observando constroem um ciclo verdadeiramente distópico. Em

primeiro lugar, [um grupo de servidores é considerado pela presidência da Funai como antropólogos "da casa"](#), sem importar que não sejam assim reconhecidos pela entidade científica representativa da antropologia -- a profissão não é regulamentada, adianta-se Simeão. Alinhados às atuais diretrizes da instituição, estes servidores proporcionariam o suposto amparo "técnico/ científico" para que a Funai negue a identidade indígena, podendo sugerir, assim, a rejeição do acesso individual a benefícios sociais ou até mesmo do acesso coletivo a direitos territoriais. Finalmente, o presidente da Funai homologa as peças elaboradas por estes servidores. Tudo bem amarrado para que a Funai siga trabalhando contra direitos indígenas garantidos.

Ainda que, com a suspensão da Resolução, o ciclo acima não tenha se completado, o espírito geral da medida no que se refere à antropologia segue vigente. Já vimos como são selecionados os servidores para atuar nos GT necessários à demarcação de TIs: com base em enigmáticos "critérios de oportunidade e conveniência".

Conversa desviante

A troca de impressões entre presidente da Funai e procurador-chefe da PFE foi de caráter restrito. Não há notícias de convites nem lugar para que outras vozes institucionais se pronunciassem. Isso deixa a situação ainda mais grave, diante de sinais de uma tentativa de desvio no modo de trabalhar dos órgãos que circunstancialmente comandam.

Solicitar laudo antropológico para só então decidir se cabe reconhecer como indígena um grupo que se afirma como tal foi um procedimento adotado pelo indigenismo de Estado brasileiro noutros tempos. Em atenção à Convenção 169 da OIT, a Funai abandonou esta prática desde, ao menos, 2003. Marco importante nesse sentido foi um

Memorando do então presidente da Funai ao seu diretor de assuntos fundiários, comunicando haver revisto o procedimento de solicitar laudos em face de demandas por reconhecimento étnico. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Entre as áreas finalísticas da instituição, e com respaldo de procuradores da PFE, é consenso que todas as comunidades que se identificam como indígenas devem ter acesso às políticas públicas indigenistas. Ou seja, a Resolução 04 foi elaborada à revelia de sucessivas manifestações do órgão em sentido oposto, sendo assim calcada unicamente na solitária digressão da atual direção do órgão em torno da noção de fraude, com respaldos específicos do Procurador chefe da PFE. No Box abaixo, podemos acompanhar exemplos de manifestações silenciadas no processo de elaboração da Resolução.

Box 18: Identificação étnica não é papel do Estado

Dezembro de 2012 - Parecer de procuradora da PFE/Funai, aprovado pelo presidente da Fundação, sustenta que *"Ao agente público não é permitido definir critérios de identificação étnica diversos daqueles constantes da Convenção 169/OIT"*. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Dezembro de 2015 – Grupo de Trabalho em torno do Registro Administrativo de Nascimento Indígena (Rani) declara o entendimento de que *"conforme a Convenção n° 169 da OIT, a Funai não deveria produzir um documento capaz de indicar quem é ou não indígena, mas sim contribuir com a promoção de ações que garantam o respeito aos processos particulares e autônomos de autorreconhecimento e pertencimento étnico dos próprios povos. **À Funai, assim como a qualquer outra instituição do Estado brasileiro, caberia apenas reconhecer tal identidade étnica, a partir das declarações derivadas dos protocolos construídos por cada povo indígena**"* [grifo no original] [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Julho de 2016 - Parecer de procuradora da PFE afirma não caber à Funai, *"por inexistência de autorizativo legal, declarar a condição étnica de uma comunidade ou indivíduo, sob pena de malferimento ao princípio da*

legalidade administrativa e da autodeterminação dos povos indígenas".
[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Outubro de 2020 – Despacho de procurador da PFE afirma a impossibilidade de a Funai atestar o pertencimento indígena a uma etnia, "*devendo abster-se (...) de informar quais etnias são ou não 'reconhecidas' pelo Estado brasileiro, eis que tal reconhecimento compete apenas ao sujeito e à comunidade étnica em que ele se insere*". **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)**

Esse mesmo entendimento foi também seguido por outros órgãos do Estado brasileiro, como, por exemplo, o Conselho Nacional de Assistência Social, em [Resolução de 2020 \(art. 6º-I\)](#).

Seguir esse caminho não impede que se considere a existência de fraudes e se atue em seu combate. Voltemos ao exemplo dos processos de seleção pelo sistema de cotas em universidades públicas. Quando instada a se manifestar em procedimentos de apuração de fraudes em processos desse tipo, a orientação técnica da Coordenação de Processos Educativos da Funai tem sido a de apoiar as instituições de ensino superior nos processos de verificação de cada caso concreto em particular. Os próprios indígenas são os maiores interessados em coibir fraudes, podendo ter o suporte institucional da Funai e do MPF, como num [exemplo vivenciado pelos Waimiri-Atroari em 2017](#). No entanto, procedimentos genéricos para atestar a condição de indígena de indivíduos ou comunidades não encontram respaldo nem na antropologia nem no ordenamento jurídico vigente do país. Divergentes parecem ser as ideias do procurador chefe da PFE, e aqui cabe mais um parêntesis.

Ônus para o Estado, coisíssima nenhuma

Na visão do procurador-chefe da Funai, o reconhecimento da identidade indígena por parte do Estado seria necessário porque a garantia de direitos e o acesso às políticas públicas indigenistas têm um

custo. Seu parecer sugere que o Estado deve filtrar quem reconhece como indígena por motivos de economia de recursos públicos. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) Numa de suas respostas a presidência da Funai chega a usar a expressão "*identidade índia que traga ônus ao Estado*", conforme acima destacado. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#). Este argumento está equivocado em ao menos três dimensões:

- 1) o Estado não tem o direito de ignorar ou negar a autoidentificação indígena, prevista na Convenção 169 da OIT, com o objetivo de diminuir custos;
- 2) ainda que o procurador tivesse cálculos que provassem que um indígena custa mais do que um não indígena para o Estado (o que não tem), [uma análise do orçamento público efetivamente comprometida com a garantia de direitos](#) deveria levar em conta que grupos historicamente violentados como são os indígenas merecem especial atenção do Estado, concretizada em investimento consistente de recursos públicos;
- 3) considerando que todas as políticas públicas são onerosas ao Estado – é isso que as constitui enquanto tal –, o fato de a população reconhecida como indígena aumentar deveria implicar aumento da dotação orçamentária das políticas indigenistas. Do ponto de vista do Estado como um todo, a alternativa real para lidar com o problema essencialmente econômico trazido pelo procurador sobre tais políticas seria alocar mais recursos públicos para os órgãos por elas responsáveis. [Ou seja, o caminho oposto ao que tem sido adotado pelo governo Bolsonaro.](#)

Ao fim e ao cabo, conectar o tema da identificação indígena com uma evocação abstrata e genérica das noções de ônus para o Estado e viabilidade orçamentária é um desserviço. Mistificadora, a operação oculta os cálculos econômicos que verdadeiramente a motivam: no caso das vagas universitárias, a resistência a que o

financiamento público da educação seja revertido para o acesso de setores menos favorecidos da população brasileira ao ensino superior; e, no caso das demarcações, a defesa dos interesses daqueles que secularmente avançam sobre terras indígenas e públicas transformando-as em propriedade privada.

Numa certa visão, por sinal, o "ônus" de se reconhecer a identidade indígena, garantir os direitos a ela associados e executar as políticas que daí derivam resulta surpreendentemente irrelevante quando os recursos públicos implicados vão parar nos bolsos costumeiros. Tome-se o caso das indenizações de ocupantes de TIs. Na regra atual, vinculam-se apenas a benfeitorias de boa-fé. Propor que se estendam, ademais, à mera desocupação da área é algo inegavelmente oneroso para o Estado: o custo objetivo do processo demarcatório como um todo aumenta em relação àquele atualmente estabelecido. Mas, já então, como se trata de destinar recursos públicos a particulares, não haveria nenhum problema, na visão aqui comentada. No capítulo seguinte, veremos que a *Nova Funai* apoia um projeto de lei que prevê exatamente esse novo tipo de ônus para o Estado na conformação dos direitos territoriais indígenas (PL 490/ 2007, art. 11 - [aqui, p. 23](#)).

A pretensão de heteroidentificar e suas consequências

Ao contrário do que o procurador-chefe , a proposta de heteroidentificação não está relacionada com uma preocupação orçamentária ou fiscal. O que está em jogo é a opção de contrariar a autodeterminação dos povos indígenas e o ordenamento jurídico vigente, feita pelo principal órgão indigenista do país. A Resolução 04 é mais um devaneio autoritário e anti-indígena da Funai bolsonarista.

Além de tudo, ela não foi acompanhada de instruções para a prática do indigenismo de Estado. Desse modo, coloca em risco,

também, servidoras e servidores do órgão no exercício de suas funções. Afinal, seja para acesso a benefícios sociais ou resolução de problemas relativos a ele, seja para cobrança de atenção a reivindicações territoriais coletivas, a Funai é e continuará a ser buscada por indivíduos concretos. Segundo a Resolução 04, caberia às servidoras e servidores do órgão dizer aos indígenas: "*Aguarde; preciso antes verificar se antropólogos avalizados pela presidência da Funai reconhecem o(a) senhor(a) como indígena*"? Indo por essa linha, cada solicitação de atendimento ou encaminhamento referente a benefícios sociais ou direitos territoriais acarretaria enorme burocracia -- ou então, qualquer diligência realizada pelo servidor ou a servidora em tais contextos poderia resultar em responsabilização ou enquadramento em Processo Administrativo Disciplinar por descumprimento à nova Resolução.

Felizmente, a normativa encontra-se suspensa. Caso contrário, comunicações como a que segue abaixo, feita durante a curta vigência da Resolução, se multiplicariam. Diríamos até que a normativa foi feita com o objetivo de gerar iniciativas como a do ofício que agora se cita. Nele, um delegado da Polícia Federal se dirige a seu colega atualmente comandante da Funai para:

"(...) solicitar manifestação definitiva desse distinto órgão indigenista, informando se os autodeclarados indígenas "KANELAS DO ARAGUAIA" apresentam-se como etnia reconhecida e tutelada pela Funai conforme critérios legais, além de informar se os locais ocupados e reivindicados pelos mesmos no município de Luciara/MT (ao sul do Rio Tapirapé) materializam-se como território demarcado e/ou homologado pelo órgão conforme critérios constitucionais, bem como informações sobre a posse imemorial e/ou tradicional dos autodeclarados sobre o território e outras informações julgadas oportunas.

Tudo posto diante da extrema importância da resposta do órgão indigenista brasileiro para subsidiar a atuação dos demais órgãos diante dos litígios apresentados pelos Kanelas do Araguaia, até o presente momento sem decisão definitiva na ACP 2177-

25.2017.4.01.3605 em trâmite na 1ª Vara de Barra do Garças/MT.”
(Clique aqui para ver a fonte)

O caso dos Kanela do Araguaia foi – não é de se estranhar – um dos que o relatório da CPI da Funai/Incra trabalhou sob o viés da fraude e falsidade étnicas que supostamente deslegitimariam pleitos territoriais.

Capítulo 7 - Exploração econômica

“Ricardo Salles: Nós temos feito aqui grandes discussões a respeito da vontade do indígena. De um lado a esquerda (...) cria uma narrativa como se os indígenas estivessem sendo escravizados pelo homem branco e estivessem sendo forçados a fazer algo que eles não querem. A minha experiência quando fui ministro (...) mostra exatamente o contrário. Muitos dos indígenas, eles próprios, querem minerar, de maneira correta. Portanto, como não há legislação que permita que eles minerem de maneira adequada, com licenciamento e tudo, ele é mais um cooptado pela atividade ilegal. Portanto, você não acha que, do ponto de vista legal, nós estamos mais que amadurecidos? O Brasil já fez essa discussão, não é uma discussão nova, como você colocou aqui. A regulamentação de atividades econômicas por parte dos povos indígenas, respeitando inclusive a sua vontade, a vontade deles de prosperar na vida..

Marcelo Xavier: Concordo, Ricardo. A primeira coisa que temos que entender é que as terras indígenas são da União e o usufruto é indígena. Portanto, ninguém melhor do que o indígena para dizer o que deseja fazer dentro da sua própria área. O problema que sempre existiu é que há o intermediário, que sempre falou pelo indígena. O indígena nunca foi protagonista dessa questão. Por que nunca foi protagonista? Porque vinha lá as ongs, com recursos internacionais, dizendo o que o indígena gostaria ou não

gostaria de ter.(...) Nós vimos esse dinheiro ingressando, dentro da CPI Funai/Incrá. E nós vimos que este modelo é fracassado. Há mais de trinta anos que esse modelo de ongs dentro de terras indígenas, salvo raras exceções, não funcionou, porque o estado das aldeias é miserável (...) Eu entendo que o etnodesenvolvimento é o que pode levar dignidade para essas aldeias. E mais, o indígena que nós estamos falando que faz o etnodesenvolvimento, ele parte do pressuposto da sua autonomia da vontade.” – Ricardo Salles e Marcelo Xavier em entrevista, realizada pela [rádio Jovem Pan](#), 12/04/2022.

A conversa acima entre o ex-ministro do meio ambiente Ricardo Salles – [aquele que saiu fugido do cargo envolvido em um caso de tráfico ilegal de madeira](#) – e o presidente da Funai, Marcelo Xavier, se deu por ocasião de uma [entrevista](#), realizada pela rádio Jovem Pan, em abril de 2022.

No mesmo dia, um [relatório](#) dos efeitos perversos do garimpo ilegal na Terra Indígena Yanomami havia sido publicado pela Hutukara Associação Yanomami e pela Associação Wanasseduume Ye'kwana, com assessoria técnica do Instituto Socioambiental. Violência sexual, estupro de menores, aliciamento de jovens indígenas, assassinatos, além de graves problemas de saúde como a desnutrição infantil, a malária e a contaminação por mercúrio, se tornaram corriqueiros nos territórios invadidos pelo garimpo - tudo muito distante da “autonomia da vontade” aludida no diálogo. Segundo o mesmo estudo, em 2021 a destruição derivada do garimpo cresceu 46% na TI.

Também no mesmo dia, Brasília estava ocupada por cerca de oito mil indígenas que, organizados no [Acampamento Terra Livre](#), afirmavam o contrário do que diziam os dois gestores. Como já comentamos, apesar de agarrar-se aos discursos de “autonomia” e

“protagonismo” dos povos indígenas, a *Nova Funai* escolhe a dedo com quem aceita conversar. Há o costume de utilizar os dois termos, esvaziando-os de seu sentido, para justificar esforços de abertura das TIs à exploração econômica, um dos pilares do anti-indigenismo da gestão Bolsonaro.

Neste capítulo expomos alguns dos mecanismos utilizados para concretizar a abertura das TIs para interesses econômicos diversos. Analisaremos especialmente uma significativa medida infralegal e o apoio da Funai a certos projetos de lei e a uma iniciativa concreta junto ao povo Xavante, mas também trataremos do cenário geral de incentivo ao extrativismo mineral e madeireiro em TIs. O foco é destrinchar as fragilidades da linha narrativa adotada pela *Nova Funai*. Percebe-se seu compromisso político com grupos econômicos específicos, que apostam no enfraquecimento dos direitos territoriais indígenas como caminho para a ampliação de negócios. Trata-se, enfim, de um projeto alheio às políticas indigenistas, contraditório com a missão institucional do órgão e altamente impactante do ponto de vista ambiental.

O modelo econômico a que adere a Funai, por meio, seja da agropecuária, seja do extrativismo mineral e madeireiro, joga contra a variabilidade genética de espécies e a diversidade de formas econômicas tradicionais indígenas, além de favorecer o endividamento, a dependência, o envenenamento e outros danos à saúde, a concentração de terra e a insegurança alimentar. A vulnerabilização das TIs à exploração intensiva dos recursos naturais na gestão Bolsonaro já é uma realidade. Seus impactos já se sentem, e os indicadores mais palpáveis são o desmatamento e as invasões das TIs, inclusive daquelas com demarcações já homologadas.

De acordo com [relatório do Instituto Socioambiental \(ISA\)](#), durante este governo o desmatamento dentro das TIs cresceu 138%.

Consequências como as vivenciadas pelos Yanomami se multiplicam por TIs de todo o país. Em algumas delas, Ricardo Salles chegou a se envolver diretamente: em agosto de 2020, [o então ministro se reuniu com garimpeiros invasores](#) da TI Munduruku, no Pará, e o resultado do encontro foi a suspensão de uma operação de combate ao garimpo ilegal na região. Representantes da atividade chegaram a ser levados em avião oficial para conversas com governantes em Brasília.

O episódio evidencia o contraste entre a disposição de diálogo dos gestores do governo Bolsonaro: atendem reivindicações, transportam e conversam com praticantes de atividades ilícitas, [enquanto atiram bombas de gás no movimento indígena organizado](#). Mais do que isso, legitimam violências diversas nos territórios. Referendados pelo governo, garimpeiros, madeireiros e produtores rurais invasores de TIs se sentem à vontade não apenas para expandir seus negócios, mas também para intimidar as comunidades. Segundo o [Conselho Indígena Missionário](#), os casos de “invasões possessórias, exploração ilegal de recursos e danos ao patrimônio em TI têm aumentado na gestão Bolsonaro: foram 263 casos do tipo registrados em 2020 – um aumento em relação a 2019, quando foram contabilizados 256 casos, e um acréscimo de 137% em relação a 2018, quando haviam sido identificados 111 casos.”

Uma invenção: "organizações de composição mista"

Em fevereiro de 2021, a Funai e o Ibama publicaram a [Instrução Normativa Conjunta \(IN conjunta 01 ou IN 01\)](#).

IN Conjunta 01

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

Publicado em: 24/02/2021 | Edição: 36 | Seção: 1 | Página: 72

Órgão: Ministério da Justiça e Segurança Pública/Fundação Nacional do Índio

INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 1, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2021

Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados durante o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizados ou desenvolvidos no interior de Terras Indígenas cujo empreendedor seja organizações indígenas.
08620.001464/2021-81

Em tese, a IN 01 não faria mais do que definir procedimentos para o licenciamento ambiental de atividades econômicas propostas por organizações indígenas no interior de TIs. No entanto, ao introduzir a expressão 'organizações de composição mista entre indígenas e não indígenas', a normativa inclui interpretação inovadora sobre matéria constitucional, qual seja, o usufruto exclusivo das TIs pelos povos que nelas habitam. Isso, já de início, levanta dúvidas quanto à viabilidade da iniciativa: poderia uma inovação dessa magnitude ser produzida por meio de uma simples IN?

Segundo a IN 01, uma das formas de apresentar propostas de empreendimento econômico em TIs a serem ambientalmente licenciadas é por meio das tais organizações mistas, com "*domínio majoritário indígena*" (art. 1º., caput e § 1º.). Perceba-se que, a partir daqui, já não trataremos de licenciamento ambiental, mas de um dos empreendedores em TIs que a IN admite: essa figura de "composição mista" entre indígenas e não indígenas.

Qual é exatamente a sua natureza e a razão de sua inclusão no texto da IN são questões que ficam sem resposta quando observamos o processo de elaboração da nova normativa. Não se sabe, tampouco, se a figura refere-se a situações que a atual direção da Funai encontra na realidade ou quer promover. Dificuldades análogas estendem-se à expressão "*domínio majoritário indígena*". Não há precisão sobre tratar-

se de uma maioria identificada em cotas de capital social de empresas, números de associados em organizações sem fins lucrativos ou porcentagens de participação nos resultados de uma cooperativa. Mesmo que a intenção seja abarcar todas essas possibilidades, é muito estranho que se promova um vale tudo -- e qualquer coisa -- por meio de uma mera IN, e que não haja explicitação da lei ou princípio jurídico mais abrangente que confira legitimidade para empreender em TIs a qualquer organização na qual indígenas coexistam majoritariamente com não indígenas.

Essas lacunas apontam para graves problemas de fundo. Seria possível que essas organizações abertas à participação de não indígenas se associassem a modelos sabidamente vedados pela legislação e pela jurisprudência no interior de TIs: o arrendamento e/ou a parceria agrícola (Lei 6.001/73, art. 18; Lei 4.504/64, art. 94)? Se fosse assim, o próprio órgão indigenista, na companhia do Ibama, estaria promovendo a violação do princípio constitucional do usufruto exclusivo das TIs, conforme o art. 231, § 2º da Constituição Federal de 1988: *"as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes"*.

Ora, para o procurador da República, titular do Ofício de Populações Indígenas em Mato Grosso, Ricardo Pael Ardenghi, a tal "composição mista" é justamente uma forma de burlar a Constituição, merecendo ser retirada da IN conjunta 01. O procurador tem conhecimento de causa para denunciar a inadequação da fórmula. Um dos *considerandos* preambulares do texto da normativa refere-se a Termo de Ajustamento de Conduta celebrado em torno de conhecida iniciativa de produção de soja em larga escala pelos Pareci e outros grupos indígenas no oeste mato-grossense, do qual o procurador Pael é profundo conhecedor, porque participou ativamente de sua elaboração e segue acompanhando seu desenvolvimento. Dispõe,

portanto, de plenas condições para avaliar que o caso, tentativa de solução do modelo de arrendamento, não tem nenhuma conexão com a ideia de "organizações de composição mista", como de fato expôs numa [audiência pública](#) adiante referida e num [debate promovido pela INA](#).

Poucos dias após a publicação da IN conjunta 01, o procurador da República [encaminhou pedido de explicações à Funai e ao Ibama](#). Como nos casos das normativas anteriores, foram várias as notas ([aqui](#) e [aqui](#), por exemplo), [reportagens](#) e projetos de decreto legislativo ([1](#), [2](#), [3](#) e [4](#)) objetivando sustar os efeitos da IN conjunta. Em maio, o procurador Pael elaborou uma Recomendação enviada por ofício aos presidentes da Funai e Ibama, todavia, o não acatamento por parte dos órgãos conduziu-o a ingressar, em agosto, com uma Ação Civil Pública com vistas à determinação judicial da retirada da expressão "organizações de composição mista" da IN conjunta 01. **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)**

Só falta explicar o principal

O discurso oficial da *Nova Funai* sobre a IN 01 fala de muitas coisas, menos do principal, isto é, de como as organizações de composição mista entraram nessa história. Vejamos.

A soja no oeste de Mato Grosso é uma das atividades econômicas em TIs sobre as quais se debate há muito tempo no indigenismo brasileiro. O mesmo vale para a criação de camarão entre os Potiguara da Paraíba, a pesca esportiva e as atividades turísticas em variadas TIs amazônicas. Existe uma longa história interinstitucional, Funai/Ibama, de debate em torno da regularização dessas atividades. Em função delas, inseriu-se como meta da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) a regulamentação do

licenciamento ambiental de atividades de iniciativa indígena que não sejam tão simples como a abertura de uma roça ou a construção de uma casa de farinha. Interloquções e grupos de trabalho envolvendo servidores da Funai e do Ibama foram constituídos ao longo dos últimos anos para debater e deliberar acerca desse tema. Tudo isso é fato, assim como a existência de indígenas interessados em trabalhar com produção agrícola ou pecuária para comercialização.

Ao defender a IN 01, a atual gestão da Funai enfatiza o interesse indígena em desenvolver atividades econômicas voltadas para o mercado e a previsão da PNGATI em regulamentar seu licenciamento (vejam-se o "[Livro Institucional](#)", p. 123 e notas no portal da Fundação - [1](#) e [2](#)). Com essa ênfase narrativa, a *Nova Funai* desvia o assunto, levando a pensar que criticar a normativa significa, automaticamente, querer impedir que os indígenas desenvolvam tais atividades. Além de isso não ser verdade, o discurso de defesa do órgão é vazio em relação aos pontos mais problemáticos e criticados: sobretudo as já conhecidas organizações mistas, mas também os fatos de a IN ter sido proposta à revelia de qualquer processo dialógico nas instâncias de participação social previstas na PNGATI e de a política contar com muitas outras metas, que se encontram desatendidas.

Observando, por outro lado, o processo de elaboração da IN 01, notamos que a legalidade da medida é afirmada categoricamente, mas sem a companhia de argumentos consistentes. Sobre a minuta da IN, o assessor da presidência responsável por apresentá-la, diz, sem mais, que ela "*traz a transposição de Leis que já regem o direito ambiental e indigenista, não podendo, inclusive, inovar sobre as matérias*". **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)** Ora, a irregular pretensão à inovação e a ausência de referência legal para que organizações mistas atuem como empreendedoras em TIs são traços evidentes da IN. Por sua vez, Marcelo Xavier, ao encaminhar o material para análise da PFE, adianta-se: "*O normativo que se pretende assinar cria fluxo administrativo para*

os povos indígenas, que pretendem iniciar novos projetos produtivos, trazendo segurança jurídica e **em total conformidade com a Lei**" [grifo nosso] , como se não fosse necessário demonstrar a legalidade das organizações mistas. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

A análise jurídica da IN 01, assim como ocorreu com a Resolução 04, foi feita apenas pelo procurador-chefe da PFE. Em trecho que intitula "*Análise de legalidade/constitucionalidade de cada dispositivo da minuta*", Álvaro Simeão é enxuto: "*O artigo 1 preserva a natureza exclusiva do usufruto indígena ao estabelecer que mesmo quando o empreendedor seja PJ a porção majoritária da administração seja indígena (organizações de composição mista)*". [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) Na manifestação final sobre o processo, Simeão volta a ser peremptório e econômico sobre o ponto: "*Verifica-se o atendimento do princípio da vontade majoritária dos usufrutuários indígenas, a afastar qualquer desvirtuamento ou confusão com arrendamento ou alienação de usufruto, o que seria inconstitucional*". [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Não se sabe de onde Simeão tirou a complicada ideia de "*princípio da vontade majoritária dos usufrutuários indígenas*". Referência na legislação ou na jurisprudência o procurador-chefe não oferece nenhuma. E não se ocupa de um problema que é cristalino: a aritmética da maioria não é, nesse caso, trivial; a possibilidade de que a vontade de sócios minoritários em termos numéricos (não indígenas) se imponha sobre a da maioria (indígena) é considerável, quando presentes discrepâncias de poder econômico e de conhecimento dos códigos desta ou daquela atividade produtiva e comercial.

Vê-se, portanto, que o procurador-chefe da PFE/Funai, para tentar atestar a juridicidade de uma ideia que não está definida em lugar algum – a de organizações de composição mista – recorreu a outra de contornos igualmente incertos: a da vontade majoritária, em contexto de empreendimentos em TIs. E fez isso a partir de uma

justaposição apressada, de duas ou três frases, com o princípio constitucional do usufruto exclusivo indígena. O resultado é qualquer coisa, menos embasamento consistente para um entendimento jurídico destinado a sustentar que não indígenas podem atuar na exploração econômica das TIs.

Fomento econômico disfarçado

Para defender a IN 01, a *Nova Funai* recorre, também, à voz de indígenas que clamam pelo direito de trabalhar e produzir em suas terras (1, 2, 3 e 4). O truque, aqui, é fazer crer que alguém estaria a negar esse direito aos indígenas, e, se não fosse a normativa conjunta com o Ibama, eles não poderiam desenvolver as atividades que desejam.

A IN, ao regulamentar o licenciamento, adequa as atividades agropecuárias dos próprios indígenas em suas terras à legislação ambiental. Isso é certo. Mas tais atividades sempre tiveram dificultadores adicionais de outra ordem: financiamento e crédito. Como a IN 01 não trata explicitamente desses assuntos, o apoio entusiasmado que lhe dão os chamados "agricultores e produtores indígenas" só pode ser interpretado de duas maneiras. Ou estão comprando gato por lebre, já que a IN, focada em licenciamento ambiental, não resolverá a dificuldade para encontrar financiamento nas carteiras públicas existentes, ou a imaginada resolução passa pelas organizações de composição mista, por meio das quais estaria sendo inaugurada uma forma de a iniciativa privada financiar atividades produtivas em TIs. Ao que parece, é isso que tem em mente um dos líderes dos agricultores indígenas, ao incluir, na sua defesa pessoal da IN 01, o raciocínio de que:

"O custo de implantação de qualquer atividade é muito alto, então precisamos do apoio de parceiros

porque não temos ainda linhas de crédito e acesso a financiamentos. Nesse caso, a possibilidade de parcerias é fundamental para que a gente consiga trabalhar com seriedade e transparência, pensando no bem-estar do nosso povo." (Felisberto Cupudunepá, [aqui, § 2 e 3](#)).

Apesar de a IN falar de organizações mistas, e não exatamente de parcerias, vê-se que a liderança indígena aproxima os dois assuntos, relacionando-os com a ausência de crédito e financiamento. Terá razão em considerar que a IN do licenciamento lhe permitirá traçar parcerias privadas que supram essa carência? Em caso afirmativo, os imaginados parceiros seriam não indígenas que, ao participarem de organização de composição mista, atuariam como *financiadores* de empreendimentos em terras da União, merecendo simultaneamente a caracterização de *empreendedores*, portadores da expectativa de lucrar, tanto ou mais que os indígenas, com as atividades econômicas desenvolvidas.

Fato é que a gestão atual da Funai não demonstra clareza de entendimento quanto ao que seriam as organizações de composição mista e ao modo como elas estariam autorizadas a atuar nas TIs. Isso se pôde constatar em [audiência pública sobre a IN conjunta 01 que foi realizada pela Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos Indígenas em março de 2021](#). Marcelo Xavier, convidado, preferiu enviar representante. Este, o então coordenador-geral de promoção ao etnodesenvolvimento (CGEtno) da Funai, reconheceu que as organizações mistas têm caráter controverso e podem, na ausência de regimentos, conduzir a situações perigosamente próximas de formas vedadas: arrendamento, parceria típica (definição do Estatuto da Terra) ou comodato.

Para tentar explicar o que a Funai entende ser uma organização de composição mista, o representante do órgão falou de arranjos muito distintos. Alguns, mais corriqueiros: uma organização indígena que contrata profissional não indígena como assessor ou uma cooperativa

em que nem todos são indígenas. Outros, que começam a surgir no horizonte de atuação da autarquia: uma empresa disposta a investir em parques eólicos ou solares dentro de TIs e a deixá-los para usufruto dos indígenas quando tiver recuperado o investimento inicial, ou uma *joint venture* entre cooperativa indígena e investidores externos em que a parte da primeira na sociedade seja de no mínimo 51%. Reconheceu também, porém, a necessidade de que o tema seja devidamente regulamentado, sugerindo que Funai e Ibama o façam mediante portarias internas, até para resguardar os servidores que terão de analisar as propostas e verificar se estas, na verdade, não encobrem inconstitucionalidades.

Nos limites da legalidade

Qualquer esforço de normalização em relação à IN 01 é insuficiente para caracterizar o caso das organizações mistas como o de uma mera utilização de expressão mal definida, que caminha mansamente para a regulamentação. Não: elas compõem um panorama mais amplo, atual e ofensivo aos direitos indígenas. Estamos falando da experimentação de formas de driblar o conceito constitucional de usufruto exclusivo, de modo a favorecer o acesso privado à exploração econômica das TIs. Na aposta de que a permissividade oficial nesse domínio seja possível, a *Nova Funai* cria subterfúgios e testa caminhos. Um deles são as organizações mistas da IN 01, e veremos agora outros dois: os contratos de "cooperação" agrícola entre indígenas e não indígenas e a tentativa de liberar o cultivo de organismos geneticamente modificados (OGMs) no interior das TIs.

A *Nova Funai* tem incentivado contratos ditos de cooperação, que teriam caráter *atípico*. Não constituiriam nem arrendamento nem

parceria, na conceituação do Estatuto da Terra, e, por isso, estariam permitidos. O amparo para essa visão provém de formulações sistematizadas num [estudo de consultor legislativo da Câmara dos Deputados publicado em janeiro de 2019](#). Qual é exatamente a especificidade de um contrato de cooperação? O que o diferencia de arrendamento ou da parceria típica? Essas são questões que o consultor não aprofunda, e que, também, a *Nova Funai* deixa sem resposta. É o que veremos ao tratar da mais avançada experimentação prática em torno do conceito de cooperação agrícola: o projeto "Independência Indígena", que o *agro* mato-grossense vem desenvolvendo junto ao povo Xavante.

Antes de passar a esse projeto, cabe dizer que os procedimentos de gestão pública aqui considerados tateiam os limites da legalidade. O presidente da Funai sabe que lhe falta base legal para promover a atuação de produtores rurais não indígenas dentro das TIs. Tanto é assim, que suas arriscadas experimentações – incluir as organizações mistas no rol de possíveis empreendedores em TIs ou apoiar publicamente o projeto Independência Indígena – vêm acompanhadas de tratativas com parlamentares sobre projetos de lei (PLs) que, se aprovados, darão amparo às iniciativas já tomadas.

Dois PLs merecem comentários nesse sentido. Ambos inspiram-se no mencionado estudo do consultor legislativo e suas formulações sintéticas, mas direcionadas com clareza de propósito:

"É lícita a realização de contratos agrários "atípicos" que visem a "cooperação" entre indígenas e não indígenas na realização do plantio agrícola.

(...)

O usufruto exclusivo do indígena sobre sua terra (art. 231, CF/88), a nosso ver, não impede que sejam celebrados, por opção, contratos para que

terceiros cooperem na produção agrícola, desde que não seja retirado dos indígenas o direito sobre o bem." ([Estudo, pp. 30-31](#)).

Dois PLs: os contratos de "cooperação" e os OGMs

O [PL 490/2007, mais precisamente seu substitutivo de 2021](#), ganhou notoriedade por condensar gravemente os dois principais temas da agressiva agenda atual de solapamento das bases da política indigenista brasileira: a obstaculização aos procedimentos de demarcação (capítulo 4 deste dossiê), em especial por incorporação da nefasta tese do marco temporal, e a abertura das TIs para a intensa exploração econômica, que agora nos ocupa. O PL preocupa-se em "legalizar" o que, na realidade, não está e nunca esteve proibido: que os indígenas pratiquem atividades econômicas nas TIs. Essa aparente falta de necessidade traz a reboque, entretanto, a intenção de autorizar que não indígenas participem dessas atividades, o que corresponderia a, neste caso, sim, legalizar algo sem previsão anterior:

“Art. 27. É facultado o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade, **admitida a cooperação** e contratação de terceiros não indígenas.

(...)

§2º É permitida a celebração de **contratos que visem à cooperação entre índios e não-índios para a realização de atividades econômicas**, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas (...)” [grifos nossos]. – [Substitutivo de 2021 ao PL 490/2007, p. 27](#).

O presidente da Funai manifestou oficialmente aprovação ao projeto em questão. Além de atribuir-lhe supostos méritos na temática demarcatória, opinou que o substitutivo:

“garante a liberdade econômica aos indígenas e suas comunidades que, de acordo com a nossa Constituição, todo cidadão é livre para o exercício de qualquer atividade econômica, salvo restrições devidamente impostas por lei.” ([Clique aqui para ver a fonte](#))

Outro PL, que não por acaso se diz especificamente de "*liberdade econômica indígena*", foi apresentado pela deputada Carla Zambelli, em abril de 2021, logo depois de reunir-se com Marcelo Xavier para discutir "[o incentivo a projetos de etnodesenvolvimento e gestão ambiental em Terras Indígenas](#)". O [PL de Zambelli \(nº. 1443/2021\)](#) usa as mesmas duas expressões aqui comentadas. As "organizações de composição mista" da IN conjunta 01 e os contratos de "cooperação" do consultor legislativo seriam formas alternativas para o mesmo propósito de legalizar a atuação econômica não indígena em TIs. Vejamos:

“Art. 4º Quando o exercício da atividade econômica pela comunidade indígena ocorrer dentro de terras tradicionalmente ocupadas, nos termos do art. 231, da Constituição Federal de 1988, ou de áreas reservadas, nos termos do art. 17, II, da Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973, deverá obedecer às seguintes condições:

(...)

III – não afastar a posse indígena sobre a terra, **admitida a cooperação de terceiros.**

§1º As atividades econômicas nas terras referidas no caput podem ser exercidas por meio de associações, **organizações de composição mista de indígenas e não indígenas**, cooperativas ou diretamente pela comunidade indígena.

§2º Para fins do disposto neste artigo, é **admitida a celebração de contratos que visem à cooperação entre índios e não-índios**, desde que sejam

respeitadas as condições estabelecidas no caput e que seja o controle decisório mantido à comunidade indígena [grifos nossos].” – [PL 1443/2021, p. 2.](#)

Dentro da mais ampla tentativa de intensificar a exploração econômica das TIs, os dois PLs acima trazem também uma pauta bastante específica: a liberação do cultivo de OGMs. Novamente, não por acaso, a vedação a esse tipo de cultivo, constante do artigo 1º da Lei 11.460/2007, é tema pautado no texto do consultor legislativo como um dos "*obstáculos ao exercício das atividades agrárias de larga escala em terras indígenas*" ([Estudo, pp. 13-14](#)), e ao qual Marcelo Xavier resolveu dedicar-se no exercício da presidência da Funai, tal como se fosse um advogado.

Em dezembro de 2019, num daqueles longos Despachos em que, sem qualquer motivação administrativa, exercita seu lado de jurista, Xavier colocou para circular dentro do governo federal a tese de que a proibição do cultivo de OGMs em TIs seria inconstitucional. botão [Clique aqui para ver a fonte](#) Viria, porém, a encontrar resistência de procuradores indispostos a promover o avanço da matéria sem que antes se apresentassem pareceres técnicos da CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança), CNBS (Conselho Nacional de Biossegurança) e, desde logo, da própria Funai. ([Clique aqui para ver a fonte](#)) Contrariada por essa via, a pretensão de Xavier encontraria acolhida nos comentados PLs, que propõem alterar a redação do artigo 1º da lei de 2007 de modo a liberar o cultivo de OGMs em TIs.¹²

Ora, se o atual presidente da Funai encontra a necessidade de abraçar ideias acerca de organizações de composição mista, contratos de cooperação e cultivo de OGMs, recorrendo à sua posição institucional para tratar de inseri-las em textos de PLs, é porque práticas

¹² Art. 31 do substitutivo ao PL 490/ 2007 e art. 7º do PL 1443/ 2021.

que nelas se baseiam situam-se hoje na ilegalidade. Em princípio, se um gestor público acredita que alterações na legislação são interessantes para as políticas pelas quais se responsabiliza, não haveria nada de errado em empenhar-se nesse sentido. No caso de Xavier, há, porém, três problemas. Primeiro, um apoio a formas de exploração econômica de TIs que finge ser desnecessário considerar o princípio constitucional do usufruto exclusivo indígena. Segundo, a falta de diálogo de boa-fé, evidente no apoio a um substitutivo que movimento e congressista (a única) indígenas rechaçam e cuja tramitação deputados ruralistas e governistas provocativamente aceleraram em meados de 2021, momento em que se aguardava o "julgamento do marco temporal" pelo STF ([aqui](#)). Terceiro, uma atuação que se configura como espécie de laboratório de um quadro legal visado, mas ainda inexistente, e que nessa medida encontra-se, de fato, num limbo legislativo. É o caso – salvo no que se refere, ao menos explicitamente, aos OGMs – tanto da IN conjunta 01 como do projeto "Independência Indígena", experimento da ideia de exploração agrícola de uma TI em regime de "cooperação", ao qual passamos.

O projeto "Independência Indígena"

Apesar de almejar alcance nacional, este projeto de nome enganador por ora se restringe a uma base local: a TI Sangradouro/Volta Grande, do povo Xavante, na região do município mato-grossense de Primavera do Leste. Seu objetivo geral assim se apresenta:

“Buscar incentivos e apoio nacional para que os povos indígenas alcancem a sua independência produtiva com incentivos e financiamentos para produção, (sic) suas áreas, conforme percentual determinado em estudos ambientais, e comercialização dos excedentes produtivos, possibilitando a independência econômica dos

povos que optarem pelo desenvolvimento da agricultura mecanizada.” [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

A iniciativa é do Sindicato Rural de Primavera, com apoio do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural de Mato Grosso (Senar-MT), da Associação dos Produtores de Soja do estado (Aprosoja/MT) e dos deputados federais Nelson Barbudo e Neri Geller. Na documentação acolhida pela Funai, os proponentes do projeto situam o seu início da seguinte maneira:

“No mês de Abril de 2017, durante a 4ª edição da Farm Show, a Feira recebeu a visita de Jair Bolsonaro, na época deputado federal e pretendo candidato à presidência da república (sic) que já apresentava preocupação com a questão indígena no País e em sua plataforma de governo defendia o projeto de independência indígena. Conforme declarado pelo Presidente do Sindicato Rural de Primavera do Leste, José Nardes, no ano de 2004 foi iniciado um projeto com a mesma finalidade, que fracassou devido a intervenções do Ministério Público e Funai, a iniciativa do presidente Jair Bolsonaro, (sic) reavivou a vontade de reiniciar o projeto concertando (sic) os erros cometidos no passado e agora com apoio essencial do Presidente da República.” [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Em maio de 2020, uma proposta concreta de atuação na referida TI do povo Xavante foi apresentada à Funai. Veio formada por textos e fotos referentes à concepção geral e às etapas anteriores do projeto, uma análise de viabilidade técnica da proposta para Sangradouro, documentos constitutivos da cooperativa indígena local, fichas de seus associados,¹³ cartas de indígenas Xavante dirigidas a diferentes

¹³ As fichas dos cooperados Xavante foram suprimidas na fonte, em prol de sua privacidade.

autoridades, dando conta de seu interesse em trabalhar com "lavoura mecanizada", e seis exemplares já assinados de um mesmo "Termo de Cooperação Técnica Agrícola" entre a cooperativa e, em cada caso, uma pessoa física ou jurídica designada como "produtor agrícola". [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Com maquiagem, arrendamento vira "cooperação"

No processo disponível em meio digital, uma breve Informação Técnica do setor responsável da Funai (CGEtno) esclarece que a análise do projeto esteve sobrestada por conta da morte por Covid, em julho de 2020, do presidente da cooperativa indígena, situação que só viria a se alterar após "*nova motivação por parte dos representantes dos particulares neste início de setembro*". [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) Significa dizer: as cartas de lideranças Xavante são mero artifício; a Funai se move a trabalhar quando provocada por particulares interessados em plantar em Sangradouro. A Informação Técnica não deixa de observar a necessidade de:

“(...) verificar se há tipificação dos contratos enquanto arrendamentos, mesmo que chamados de Termos de Cooperação Técnica Agrícola [grifo nosso], quando se fixam valores de retribuições certas, escalonadas ao longo dos dez anos (‘01 (uma) saca de 60Kg a cada safra, até chegar à totalidade de 10 (dez) sacas de 60Kg de soja por hectare no décimo ano’ e ‘01 (uma) saca de milho de 60Kg, fixo, por hectare até o décimo ano’).” [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Também a detalhada análise realizada pela procuradora da PFE na sequência do andamento processual – neste caso, como no da IN 09, o procurador-chefe distribuiu a atribuição – preocupa-se em pontuar

alterações imprescindíveis nos contratos, a fim de que não caracterizassem arrendamento. Dentre os nove pontos que destaca, ressaltamos um, em especial:

“No caso em tela, o contrato em análise denominado Termo de Cooperação Técnica Agrícola prevê a utilização de até 25% da mão de obra indígena, e a partilha mediante pagamento na primeira safra de uma saca de soja de 60 quilos por hectare, por ano, a cada safra, pelo preço de setenta reais a saca da soja. Este parecer não se presta a adentrar no mérito da vantagem econômica ou não do contrato em análise, mas **a partilha deve ser analisada para evitar que o contrato em apreço seja considerado contrato de arrendamento**. Assim, aconselha-se, no presente caso, em que a comunidade indígena possui a terra e a mão de obra, e que os investimentos são do parceiro, que haja a **definição de uma percentagem das sacas para cada parceiro, sugerindo-se o montante de cinquenta por cento (sic) para cada.**” [grifo nosso] ([Clique aqui para ver a fonte](#))

Na mesma linha, o procurador-chefe da PFE, ao aprovar o Parecer da procuradora, destaca:

“6. Em primeiro lugar, não é possível o estabelecimento de uma remuneração fixa a indígenas por área colhida. **Esse tipo de cláusula é típica de "arrendamento rural", não permitido** pela Constituição Federal, Estatuto do Índio e Jurisprudência do STF na PET 3388/RR, para agricultura em área indígena.

7. A partilha entre os exercentes exclusivos da posse (indígenas contemplados na demarcação) e aqueles que não podem exercer a posse sobre a área indígena, tem de ser feita na base da **proporcionalidade do lucro, sendo o ideal o rateio meio a meio de toda a produção que exceder o custeio (é o ideal, mas não o obrigatório)**.

8. Em outros termos, encerrado o ciclo produtivo, é preciso verificar quantas sacas cobrem o custo de produção. **O que sobrar deve ser dividido entre os parceiros, conforme proporcionalidade fixada no contrato**, de modo que ocorrerá uma variação de benefício às partes conforme os fatos de cada safra, o que implica **o rateio não só do custeio e produção, mas também dos riscos, sendo isso o que caracteriza uma parceria ou cooperação, ao contrário do que ocorre no arrendamento.** [grifos nossos] ([Clique aqui para ver a fonte](#))

Ato contínuo, a área técnica da Funai elabora nova minuta de contrato, o MPF em Barra do Garças afirma não se opor "à realização do projeto apresentado", que caracteriza como um contrato atípico de cooperação, e a assessoria da presidência reenvia o material para análise da PFE. ([Clique aqui para ver a fonte](#))

A procuradora encarregada da tarefa recusa-se a fazer uma análise pormenorizada, alegando que a PFE presta consultoria jurídica relativa à elaboração de minutas quando estas provêm da Funai – supostamente, portanto, sua desconformidade seria com o fato de a minuta ter sido encaminhada por um assessor da presidência, que situou sua autoria num setor de menor hierarquia dentro do órgão, não na própria presidência. ([Clique aqui para ver a fonte](#)) Finalmente, o procurador-chefe assume o encargo da análise e, no costumeiro estilo sintético em face de problemas complexos, pronuncia-se dizendo que a minuta:

“(...) pode ser classificada como termo de parceria agrícola (não há inconstitucionalidade na sua subscrição pela cooperativa indígena. Não se verifica alienação de usufruto de bem da União. Os próprios usufrutuários constitucionais - indígenas - é que estão fazendo uso da terra, nada obstante em cooperação com agricultores não índios para

transferência de know-how).” [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

A forma da partilha dos resultados econômicos

É de se notar que o principal problema que havia sido identificado no primeiro Termo apresentado à Funai – a partilha da produção mediante valores fixos, e não proporcionais aos seus resultados líquidos (descontados os custos) – foi, de fato, alterado. Na minuta finalmente aprovada, a partilha aparece desenhada da seguinte forma:

“CLÁUSULA SEXTA: DA PARTILHA

Tendo em vista que a área a ser delimitada para a produção encontra-se já antropizada massem (sic) nenhuma benfeitoria, e todo processo de adubação e correção de solo ocorrerá por expensas do COOPERADOR este, (sic) **repassará para a COOPERATIVA, 20% dos lucros líquidos auferidos, descontados (sic) todos os custos de produção.**” [grifo nosso] [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Significa dizer que, embora o critério de uma divisão proporcional (e não fixa) de resultados tenha sido incorporado, a sugestão de que ao menos tendesse para igualitária (50% para cada parte) deu lugar a uma forte desigualdade: 80% para o cooperador não indígena e 20% para a cooperativa indígena. Ainda que tenhamos em conta a ressalva de que um rateio igualitário comporia o quadro "ideal, mas não obrigatório", chama a atenção a ausência de qualquer comentário adicional em relação à solução finalmente encontrada para a partilha. A justificativa das benfeitorias, da adubação e correção do solo é legítima para impor tamanha desproporcionalidade: 80-20%? A área técnica da Funai referendou esses números? Não está claro, e o fato de o equilíbrio entre

as partes não ser obrigatório não deve ser escusa para tamanho distanciamento em relação à situação postulada como ideal. Em que nível, enfim, esse distanciamento começaria a ser problemático: 90-10, 95-5, 99-1%?

Há aqui dois fatos incontornáveis. O primeiro é que tanto o procurador da República em Barra do Garças (MPF) quanto o advogado da União que hoje chefia a PFE/Funai dizem que o Termo proposto, por "atípico", não configura arrendamento, mas, sim, uma cooperação (ou uma parceria *sui generis*, isto é, distinta à forma prevista no Estatuto da Terra e vedada em TIs). O segundo, porém, é que há pouquíssima clareza sobre o que sustenta essa avaliação, sobre o que vem realmente acontecendo em Sangradouro e sobre como a Funai se posiciona institucionalmente em relação a aspectos fundamentais do caso.

O aspecto mesmo que acabávamos de destacar – até que ponto a diferença nos lucros de indígenas e não indígenas seria aceitável – torna-se ainda mais nebuloso quando voltamos ao pensamento do procurador-chefe. Esse aspecto, segundo ele, é um critério fundamental para diferenciar os vedados contratos de arrendamento e os de cooperação, permitidos na exata medida em que se mantenha "(...) o princípio da majoritariedade dos lucros nas mãos dos indígenas, que continuam, assim, a ser os únicos usufrutuários da área". ([aqui, item "b" da resposta à pergunta 2](#)).

À luz desta formulação, cabe reinterpretar aquela em que o mesmo procurador-chefe considerou que o rateio igualitário (50%-50%) seria "ideal, mas não obrigatório". Diríamos, então, que é possível afastar-se do ideal se não se perde a majoritariedade indígena. Se é assim, como entender o aval de Álvaro Simeão a um contrato com partilha desequilibrada para o lado não indígena à razão de 80%-20%? Como podem os que ficam com 20% dos resultados serem considerados majoritários e "os únicos usufrutuários da área"? Como,

enfim, dizer que um contrato desse tipo é constitucional e não se confunde com arrendamento?

O contrato, o discurso, a prática

Também o presidente da Funai, ao discorrer publicamente sobre essas questões, contribui para a falta de clareza. Em oitiva realizada na Câmara dos Deputados em agosto, perguntado sobre a repartição da produção no projeto com os Xavante de Sangradouro e a diferença entre o que nele se faz e contratos de arrendamento ou parceria, Marcelo Xavier respondeu:

“A Funai tem *know how* para modular esses processos. O arrendamento é vedado, mas as parcerias são possíveis. Inclusive, há um [trabalho, aqui desta casa, pelo consultor Lucas Carvalho](#), que está aqui, que foi muito bem elaborado nesse sentido. É possível, por exemplo, as operações de *barter*, em que se adiantam os insumos e, na safra, se devolvem esses insumos. Não há vedação nisso e isso também não é crime contra o sistema financeiro. De modo que a Funai lá, nessa região de Sangradouro, tem aplicado a metodologia de parcerias, em que os insumos são adiantados e depois devolvidos na safra. E a divisão lá dentro é feita de forma equânime pelos componentes da aldeia. Porque a área indígena é coletiva. Então não pode haver concentração de rendas, senão haverá certamente desarticulação da própria etnia. Então nós, num primeiro momento, usamos toda aquela safra para garantia da segurança alimentar deles, e o excedente é comercializado. E o produto do que é

vendido ali, o dinheiro, é revertido em benefício de uma associação indígena, que é composta só pelos indígenas, e é feita a divisão equânime ali na aldeia.”
– [Oitiva de Marcelo Augusto Xavier da Silva, Câmara dos Deputados](#), 11/08/2021, entre 2h00'30" e 2h01'53".

A fala de Xavier no sentido do adiantamento e posterior devolução de insumos, bem como de comercialização apenas do excedente, após uma primeira distribuição da safra comprometida com o princípio da garantia da segurança alimentar, indica uma relação entre as partes que é bastante diferente da que vimos na minuta do contrato. Não era que o cooperador controlava o processo de produção e repassava 20% dos lucros auferidos à cooperativa indígena?

Que a relação financeira, na prática do desenvolvimento do projeto, assuma outras feições, diferentes do contratado, também é uma possibilidade, que se evidencia em reportagem sobre o caso:

“Os indígenas foram pagos, por essa safra, com "uma entrega de fardos de arroz [por família] para consumo nas aldeias, um veículo Palio, entre outros", segundo um ofício encaminhado à Funai pelos indígenas que defendem o agronegócio.” [Uol Notícias](#), 27/10/2021.

À primeira vista, a entrega de fardos de arroz coaduna-se com a ideia de Xavier da "garantia da segurança alimentar". Comunicações orais, no entanto, dão conta de que tais fardos sequer seriam do arroz plantado na TI, mas procedentes do comércio regional e de baixíssima qualidade. O veículo Palio, por sua vez, é novidade completa em relação não apenas ao contrato, como à própria fala do presidente.

Um projeto para lá de polêmico

Chama a atenção, por outro lado, que a unidade da Funai na região da TI Sangradouro/Volta Grande tenha sido mantida afastada das decisões e dos rumos do projeto, embora houvesse encaminhado à sede do órgão em Brasília, em mais de uma oportunidade, relatórios alusivos à possível ocorrência de arrendamento. Em mensagem posterior ao início do "Independência Indígena", em dezembro de 2020, a Coordenação Regional da Funai sediada em Barra do Garças (MT) encaminha para Brasília outro relatório, agora de imagens referentes ao projeto, para então reportar:

“2. Em visita ao local, constatou-se o início dos trabalhos com preparo de área estimada em 1.000 hectares, destinada ao plantio de arroz (50 hectares), milho (100 hectares) e soja (850 hectares), segundo informações dos próprios moradores da T.I. Sangradouro. Cumpre ressaltar que a área mencionada anteriormente é a mesma constante no Relatório XXXX, porém em maior dimensão.

3. Considerando a existência de placa (...) indicando a parceria entre diversos órgãos (sic), dentre eles a Fundação Nacional do Índio; que não há, até o presente momento, qualquer documento ou projeto relacionado protocolado no âmbito da Coordenação Regional Xavante; e a necessidade de acompanhamento por parte da Coordenação Regional Xavante, solicito informações sobre o Projeto Independência Indígena, a saber: a) se algum projeto nesse sentido foi protocolado na Funai/Sede; b) se há, por parte da CGETNO, acompanhamento do referido projeto; e c) orientações sobre como a Coordenação Regional Xavante deve proceder, de modo a acompanhar e prestar adequado suporte.

4. Ademais, reforço as considerações contidas nos Relatórios XXX e XXX, e no Memorando XXX, e me coloco a disposição para demais esclarecimentos

que se fizerem necessários.” [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) e [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Vale registrar que, na mesma porção da TI Sangradouro/Volta Grande que agora abriga o projeto "Independência Indígena", [uma associação Xavante descontente com a prática de arrendamento a tem denunciado desde, ao menos, 1999](#). A mesma associação, em maio deste ano, divulgou nota de repúdio em que sustenta:

“Esse "Projeto Independência Indígena", propagandeado pelo governo, foi aprovado e incentivado por essa gestão da Funai, em articulação com o Sindicato Rural de Primavera do Leste/MT. Ao contrário do que seu nome pretende transparecer, o projeto nada tem de independência ou autonomia para o povo A'Uwe Xavante. Na verdade, o projeto é mais um estímulo à dependência e ao arrendamento, com ares de legalidade. Sabemos que a finalidade última desse projeto – que é político – é de se apropriar do nosso território, sob falsa e hipócrita justificativa de desenvolvimento econômico das nossas comunidades. Antigos argumentos para novas investidas sobre os nossos direitos e nosso território.”

[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Conforme comentado à imprensa por uma liderança Xavante contrária ao projeto, não há evidências de que Funai e/ou Ibama tenham se preocupado em realizar qualquer estudo relativo ao impacto ambiental do "Independência Indígena" na TI Sangradouro/Volta Grande. Iniciado antes da publicação da IN conjunta 01, o projeto deveria ter sido enquadrado em alguma modalidade de trâmite referente a licenciamento ambiental. Não se sabe se foi. Com a vigência da IN 01, deve submeter-se à regularização ambiental prevista em seu artigo 8º, mas tampouco há informação sobre a ocorrência dessa adequação.

A permissividade em relação às ações do projeto aparece na [crítica da liderança](#): *“Eles estavam falando [que iriam usar] cinquenta hectares [do território para cultivo], mas já desmataram muito mais que isso. Então esse impacto nós estamos sentindo aqui”*. As informações que se podem coletar no portal da própria Funai dão vazão às incertezas: estamos falando de 1.000 hectares, de culturas variadas, segundo [noticiado em fevereiro](#) de 2021, ou de 50 hectares só de arroz, conforme [nota](#) de maio de 2021? O que, efetivamente, foi autorizado pela Funai nesse sentido? Nessa autorização, quanto há de técnico, com trabalho de campo, e quanto há de político, em atos de gabinete realizados diretamente desde a sede do órgão em Brasília?

O projeto Independência Indígena não mantém conexão direta com a IN conjunta 01. Mesmo assim, compõe com ela -- e também com os PLs de "liberdade" -- um mesmo cenário, no qual a Funai se empenha em incentivar a exploração econômica das TIs por terceiros valendo-se do discurso falseador da promoção da autonomia indígena e do etnodesenvolvimento. Que tal incentivo seja "legal", é uma tese bastante frágil, como procuramos aqui evidenciar. Trata-se, ademais, de uma iniciativa em que a Funai atende não a princípios da política indigenista, mas a interesses de produtores rurais da região e políticos que os representam. São eles os verdadeiros responsáveis pela apresentação e viabilização da proposta junto à autarquia. São deles os ganhos de imagem associados ao desenvolvimento do projeto, promovendo [aglomeração festiva](#) no interior de TIs em plena pandemia.

Tudo isso é grave por si só. Mas se deve acrescentar, por um lado, que o modelo utilizado na TI Sangradouro começa a expandir-se. Na TI Pimentel Barbosa, também do povo Xavante, é a [própria Funai quem divulga](#) a colheita de arroz com o apoio de maquinário emprestado pela prefeitura e por fazendeiros da região. Ainda no universo Xavante, um escancarado caso de arrendamento para criação de gado na TI

Marãiwatsede [levou à prisão, em março de 2022, do próprio coordenador da Funai na região](#). Por outro lado, não está claro que esse [modelo não possa gerar conflitos e eclosões de violência](#) como os que se associam a persistentes situações de arrendamento em outras regiões do país, como é o caso da TI Serrinha, do povo Kaingang (RS).

No horizonte, a mineração e a madeira

Nem a IN conjunta 01 nem o projeto *Independência Indígena* tratam de mineração e manejo florestal, duas atividades cuja regulamentação em TIs, no entanto, também contam com apoio da *Nova Funai*. Aqui, os processos em curso seguem o mesmo *modus operandi* de completo abandono ao princípio da consulta de boa-fé aos indígenas. É com base nessa maneira de proceder que o incentivo governamental a tais práticas em TIs poderá, em breve, ganhar regulamentações, que novamente deverão ser contestadas na justiça.

A mineração compõe o rol de atividades econômicas abarcadas pelo já mencionado substitutivo de 2021 ao PL 490/2007. Mas ela é objeto, também, do PL 191/2020, que trata do tema na específica perspectiva de regulamentação do parágrafo 3º. do artigo 231 da Constituição, que contempla também o aproveitamento dos recursos hídricos (incluídos os potenciais energéticos). As seguidas notícias sobre a relação do garimpo com invasão, destruição ambiental, violência, mortes e gravíssimos impactos sobre a saúde indígena (por exemplo, [1](#), [2](#), [3](#), [4](#) e [5](#)) são insuficientes para sensibilizar o presidente da Funai. Marcelo Xavier não se dispõe a ouvir lideranças Yanomami (AM/RR), Kayapó (MT/PA), Munduruku (PA) ou da região do Rio Negro (AM), com muito a dizer sobre a atividade minerária e seus impactos

sobre comunidades indígenas. Para Xavier, são outras as informações que orientam o gestor público:

“Eu, sim, sou favorável ao PL 191. Eu sou favorável ao PL 191 – e esse é um posicionamento que eu já coloquei inclusive em mídia – porque eu acho que pode ser a solução para as áreas indígenas. Eu recebo dentro da Funai todos os tipos de pessoas. A Funai é uma instituição pública. Eu não posso me negar a receber as pessoas. Eu acho que o PL 191 pode trazer uma geração de renda, a possibilidade de a própria etnia desenvolver a atividade, desde que tudo seja feito de forma sustentável. Hoje é possível, sim -- nós estamos em 2021 --, o desenvolvimento da atividade mineral em terras indígenas de forma sustentável. E vou mais longe: o constituinte de 88, quando colocou lá na Constituição o artigo 231, ele disse que era possível o desenvolvimento da atividade, sim, desde que autorizado pelo Congresso Nacional. Ou seja, ele não vedou; ele condicionou. Então, uma coisa é dizer que é proibido. A gente pode até achar... não, nós somos contra, tudo... por ideologia, a gente pode pensar nisso. Mas, no âmbito jurídico, é possível, desde que condicionado à autorização do Congresso Nacional. Eu, nas minhas andanças por aí, nas comunidades indígena, tenho visto que eles desejam implementar essas atividades de mineração nas áreas deles, e não vejo nenhum mal nisso. O que não dá para continuar é como está hoje, em que esses garimpos que estão lá não foram colocados por este governo. Isso aí já vem de um fracasso de uma política indigenista dos últimos trinta anos. Não se cria garimpo em terra indígena da noite para o dia. E vou mais longe: Mato Grosso, Terra Indígena Sararé... O meu diretor está aqui, ele é delegado de polícia federal desde 1996. Desde essa época, ele estava lotado em Mato Grosso, ele já fez operação na Sararé. Nós fizemos operação contra o garimpo lá no

primeiro semestre do ano passado, no segundo semestre do ano passado, no primeiro semestre deste ano e vamos fazer no segundo semestre. Sabe por quê? Porque é ineficiente o sistema que está sendo colocado. Se mobiliza um aparato enorme de Exército, ICMBio, Ibama, Polícia Federal, Polícia Militar, Polícia Rodoviária Federal, Funai... Diária para todo mundo, helicóptero, combustível... E não se resolve o problema. Alguma coisa está errada nisso. Os garimpos que existem nos Yanomami não foram criados da noite para o dia. Existem há mais de trinta anos. Alguém aqui me diz se eu estou mentindo. Então nós precisamos procurar uma solução, gente! O que eu sei é que da forma como está está errado. Agora, eu preciso avançar em alguma solução. Eu não posso deixar o sistema do jeito que está. Eu posso ter as minhas convicções, quais sejam, mas o constituinte não vedou isso na Constituição Federal.” – [Oitiva de Marcelo Augusto Xavier da Silva, Câmara dos Deputados](#), 11/08/2021, entre 1h06'46" e 1h09'52".

A previsão constitucional da regulamentação da mineração em TIs é um fato. Mas um presidente da Funai tem a obrigação de incluir nas suas ponderações uma escuta a lideranças indígenas e estudiosos sobre os danos socioambientais da atividade. Não é possível enxergá-la meramente sob o ponto de vista econômico imediatista. Ademais, a resistência em dialogar com os indígenas que se manifestam contrariamente à mineração faz supor que os principais beneficiários da proposta não são exatamente os moradores das TIs, mas agentes externos, sejam gigantes multinacionais mineradoras, sejam garimpeiros que há muito tempo operam na ilegalidade.

No caso do manejo florestal, repete-se o problema da IN 01. Trata-se de uma discussão com histórico dentro da Funai, na sua relação com o Ibama e no indigenismo brasileiro como um todo. No entanto,

acelera-se um processo de elaboração do que neste caso seria uma Portaria Conjunta com o Ibama no qual não se investe em nenhuma participação indígena, e que toma a IN 01 como uma de suas referências de base. Levanta-se, assim, a preocupante suspeita de que o modelo das organizações de composição mista esteja sendo transposto à exploração dos recursos florestais, sobretudo madeireiros. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Box 18: Os efeitos nefastos do garimpo - o caso Munduruku

O povo Munduruku vem sofrendo há mais de cinco décadas as consequências do avanço do garimpo sobre seu território. A partir da década de 90 e início dos anos 2000, intensas transformações tecnológicas e socioeconômicas vêm produzindo impactos ambientais ao solo e ao leito do rio, à qualidade das águas dos rios e igarapés, paisagens degradadas e focos de desmatamento. Entre outros motivos, a degradação se intensifica devido ao abrupto aumento do preço do ouro nas cotações internacionais e pela utilização de maquinários industrializados, como as escavadeiras hidráulicas (PCs), que custam entre 500 mil e 1 milhão de reais.

A garimpagem em terras indígenas é um problema social multifacetado. Aos nefastos efeitos ambientais somam-se impactos sociais e à saúde desses povos. Estão associados ao garimpo nas terras Munduruku do alto Tapajós surtos de sarampo, gripe, tuberculose e malária, desde os anos 1980. Em 2020 o Distrito Sanitário Especial Indígena Tapajós registrou quatro vezes mais casos de malária do que em 2018 entre os Munduruku das regiões do médio e alto Tapajós. Este índice acompanhou o vertiginoso crescimento do garimpo, incentivado pelo próprio Governo.

A contaminação por mercúrio é também um dado extremamente alarmante. Estudos realizados na Terra Indígena Munduruku e na Terra Indígena Sawre Muybu mostraram que a maioria dos Munduruku que vivem em calhas de rio mais afetadas pela garimpagem apresentam níveis de mercúrio acima do limite máximo de segurança estabelecido por agências de saúde reconhecidas internacionalmente. Os efeitos dessa contaminação causada principalmente pela ingestão de peixes contaminados são possivelmente irreversíveis e incluem problemas neurológicos, de visão, olfato, paladar, problemas de memória, tremores e parestesia de extremidade em adultos. e retardo mental, perda cognitiva e até mesmo paralisia cerebral em crianças que sofreram exposição pré-natal. Os Munduruku relatam abortos espontâneos e inúmeras outras doenças possivelmente associadas a essa alta taxa de mercúrio no sangue e denunciam a transformação de seu principal alimento em veneno.

O garimpo multiplica, ainda entre os Munduruku, casos de alcoolismo, violência contra a mulher, prostituição, contaminação por doenças sexualmente transmissíveis, além de ameaças e violências de toda sorte contra lideranças e organizações que se posicionam contra a atividade. Em 2021, essa violência tomou proporções sem precedentes, culminando na depredação da sede de associações opositoras e do Movimento Munduruku Ipereg Ayu, e em um episódio de verdadeiro terror na aldeia Fazenda Tapajós, ambos promovidos por indígenas e não indígenas favoráveis ao garimpo. O ataque com armas de fogo, perpetrado contra as lideranças e seus familiares, inclusive crianças e idosos, acabou com tiros nas paredes das casas e na direção das pessoas, assassinato de animais de criação, roubo de gado e a queima de casas e de tudo que nelas havia.

O povo Munduruku já divulgou diversas cartas e documentos denunciando os impactos da garimpagem em suas terras e toda a violência a que estão expostos desde os anos 1980. Em dois deles, mais recentes, apontam para a negligência dos órgãos públicos federais com a proteção territorial no contexto pandêmico e posicionam-se firmemente contra o PL 191/2020. Kayapó (MT/PA), Yanomami e Ye'kwana (AM/RR) e povos da região do Rio Negro (AM) são outros que se manifestaram publicamente em oposição ao PL 191, conforme registrado em recente [relatório sobre o garimpo ilegal nas terras Munduruku](#).

Capítulo 8 - Injusta Funai

“O que a Procuradoria tem principalmente feito é a construção de um olhar pragmático e objetivo, sobretudo em relação às questões fundiárias, dado o sinalagma histórico que perpassa direitos fundamentais indígenas (...) e o direito de posse e propriedade privada, principalmente no meio rural (...). Apesar de entender que se trata de uma falsa colisão de interesses, a maioria das reformulações de entendimento operou-se nesse campo. São muitos os exemplos, mas eu focaria em três:

a) [Sobre a IN 09] (...) Em síntese, antes do novo entendimento, a Funai e o Incra já faziam inviabilização da posse privada, por restrição cadastral no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), (...) desde a mínima reivindicatória fundiária indígena ou Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) não ratificado pelo Ministro da Justiça. Agora essa restrição só se opera após fase mais adiantada do processo demarcatório, que é a homologação presidencial da área. (...)

b) a fixação da diferença entre arrendamento rural de áreas indígenas (proibidas constitucionalmente) e acordos de cooperação para exploração de áreas indígenas (sem vedação constitucional ou legal). Antes tudo era colocado no conceito de arrendamento, o que dificultava o etnodesenvolvimento dos indígenas a partir do usufruto que possuem sobre as terras e reservas. (...)

c) a fixação de um marco jurídico que possibilita ao indígena fazer planos de manejo para atividades extrativistas em áreas sob sua posse, inclusive no campo madeireiro. (...)

Já no campo não fundiário, eu destacaria a defesa jurídica da heteroidentificação indígena, mas unicamente para a percepção de benesse estatal economicamente avaliável (para fins de simples convicção íntima vale a autodeclaração). (...)” – Álvaro Simeão, Procurador chefe da PFE-Funai, [em entrevista](#) à Assessoria de Comunicação da Funai, 02/09/2021.

Na entrevista acima, o Procurador chefe da PFE, Álvaro Simeão, destaca o que considera os principais avanços na Funai sob a gestão de Marcelo Xavier. Ao longo deste dossiê, desvenda-se uma a uma das supostas benesses de suas *inovações*. No capítulo 5, destrincha-se as inconstitucionalidades da IN 09 e suas verdadeiras motivações. No capítulo 6, aponta-se como a instituição da heteroidentificação fere princípios constitucionais e se baseia em argumentos explicitamente falaciosos. Já no capítulo 7, aponta-se as manobras construídas para escancarar as TIs para a exploração econômica (itens b e c da entrevista).

Determinadas formulações jurídicas têm sido centrais para a defesa de interesses anti-indígenas pela *Nova Funai*. No presente capítulo, situaremos a discussão especificamente na esfera judicial e no que o órgão tem *deixado de fazer* para defender os direitos daqueles que deveriam ser seus principais beneficiários.

Emblemática nesse sentido é a atuação da autarquia no chamado “Julgamento do Marco Temporal” (RE 1.017.365), em andamento no STF. O recurso que o origina, de fins de 2016, foi movido em defesa dos direitos da comunidade da TI Ibirama Laklãnõ (SC) e dos

princípios gerais do indigenato, relacionados à tradicionalidade da ocupação e à posse indígena da terra. A autora do recurso é a própria Funai. Mas nem esse dado, nem a intensa mobilização indígena a favor da ação, impediram que a *Nova Funai* tenha se [bandeado para o lado contrário](#), onde se perfilam sindicatos rurais e associações de produtores. Além disso, o Marco Temporal tem sido adotado como um dos *paradigmas* da atual Funai, a despeito de ainda não ter tido resolução na mais alta corte do país ([aqui, pp. 124-133](#)).

Num julgamento de caráter tão decisivo para o futuro do indigenismo como o do referido RE, conduz-se a Funai a um giro de 180° em relação aos direitos indígenas. Embora nada possa ser mais significativo do que isso, a anti-indigenista atuação judicial da Funai vai além do importante julgamento no STF. A seguir, trata-se de como a Fundação está se reorientando para desproteger judicialmente os direitos indígenas e detalha-se casos concretos em que a opção por deixar os indígenas vulneráveis e desassistidos é explícita. O argumento para essa nova forma de proceder do órgão indigenista é que ele já não deve exercer a "tutela orfanológica" dos indígenas ([aqui, pp. 124-125](#)). Veremos, no entanto, que é quase como se quisesse exercer a tutela de interesses de não indígenas.

Box 19: O Julgamento do Marco Temporal - RE 1.017.365

O Recurso Extraordinário 1.017.365 decorre de uma ação de reintegração de posse movida pelo órgão de meio ambiente do estado de Santa Catarina contra a Funai e os habitantes da Terra Indígena Ibirama-Laklãnõ, dos povos Xokleng, majoritariamente, mas também Guarani e Kaingang.

A Portaria declaratória da TI é de 2003. A ação, de 2009, foi julgada procedente na primeira instância e se manteve na segunda. A tese é a de que o órgão estadual é o legítimo proprietário da área, e que os indígenas seriam invasores. A Funai contestou o entendimento no STF, em fins de 2016.

Em 2019, o STF definiu que o caso terá *repercussão geral*: o que for nele decidido servirá de referência jurídica para todos os conflitos em torno da posse de terra envolvendo indígenas e não indígenas. Basicamente, se opõem a teoria do indigenato, isto é, de que os direitos indígenas sobre a terra tradicionalmente ocupada são originários, anteriores à própria conformação do Estado brasileiro, e a tese do marco temporal, segundo a qual aqueles direitos só existem quando comprovada ocupação em 5 de outubro de 1988, data de promulgação da Constituição.

O julgamento iniciou-se em 2021, mas foi interrompido por solicitações de ministros e decisões da presidência do STF. Está pautado para reiniciar-se em junho de 2022. Já votaram os ministros Edson Fachin, relator, que acolheu o Recurso e se posicionou contra o marco temporal, e Nunes Marques, que fez o oposto.

Só defender TIs homologadas

Em janeiro de 2021, a Diretoria Colegiada da Funai aprovou nova “tese de defesa mínima” para nortear a atuação judicial do órgão em casos de contendas territoriais. Desdobrada, na verdade, em duas teses – uma relacionada ao conceito de *posse indígena* e outra ao de *domínio* –, o sentido geral da proposta é de que a Funai só atue na arena judicial em disputas que envolvam áreas *homologadas* como TIs.

As duas teses de defesa mínima são parte da mais ampla distorção de função pela qual o órgão tem passado no governo Bolsonaro. Como deixa explícito o procurador-chefe da PFE junto à Funai, Álvaro Simeão:

“(…) a) A Funai não abraçou a tese da imemoriabilidade da posse indígena quando da edição de vários atos normativos após 2019, em obediência inclusive à tese do marco temporal, fixada pelo STF na PET 3388/RR. Um desses atos foi a Instrução Normativa nº 09/2020-Funai, lançada com base na repercussão do marco temporal na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Esses novos entendimentos pretorianos tentam dar melhor equilíbrio e harmonização entre o artigo 5º, inciso XXII e artigo 231 da CF/88; b) A posse particular, em relação a territórios tradicionais indígenas, é quase sempre baseada em títulos de domínio que são inexoravelmente desconstituídos caso haja a edição de Decreto Homologatório Presidencial, última fase decisória, em termos fundiários, do processo demarcatório.” [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Já é de conhecimento que o distorcido argumento de que a tese do marco temporal foi *fixada* pelo STF, que está na base do controverso e suspenso Parecer 001 (Box 8, cap. 4). Sabe-se também que a IN 09 é uma das expressões da maneira como a atual Funai se ocupa de fragilizar os territórios tradicionais indígenas em face da posse particular. A única novidade, aqui, é que esse ponto de vista seja mobilizado para orientar a atuação judicial geral da autarquia.

Essa orientação fica evidente num alerta geral dirigido pela presidência da Funai aos seus 39 coordenadores regionais, três diretores e um ouvidor. Em Ofício Circular de agosto de 2020,

identificando como assunto "*Invasão de propriedade particular por indígenas*", Xavier comunicou:

“Trata-se de análise quanto à possibilidade de atuação jurídica da Funai em casos de invasão de propriedade particular por indígenas integrados. Nesse sentido, ressalto a manifestação jurídica exarada pela Procuradoria Federal Especializada junto à Funai (PFE/Funai), por meio do Despacho n. (...), no qual restou decidido que:

*"(...) Nesse caso não há defesa a ser feita pela PFE Funai. A solução deriva do quanto estabelecido no DESPACHO No (...). Em resumo: **Casos de invasão de propriedade particular por indígenas integrados não geram atuação judicial da PFE Funai em prol dos grupos invasores. Isso seria fomentar futuras condenações da entidade indigenista brasileira por apoio a essas ações ilícitas, ainda que as mesmas sejam denominadas de 'retomadas' e o objetivo seja forçar a demarcação territorial, que segue rito próprio previsto em decreto presidencial!**"*.

Nesse passo, tendo em vista que esta Presidência aprovou a manifestação jurídica, por meio do Despacho Presidência (...), remeto estes autos para conhecimento da decisão proferida pela PFE/Funai, no âmbito do processo n° (...), **a qual deve servir como orientação a ser seguida em casos concretos** [grifos no original] **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)**

Caso a atual gestão da Funai se preocupasse em cumprir a missão institucional do órgão, o conceito de propriedade particular ao menos deveria ser pensado a partir da relação com o de direitos originários dos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam. A prevalência dos direitos originários sobre propriedades agrárias particulares dispõe de sólido fundamento constitucional. A direção do

órgão indigenista desconsiderá-lo e trabalhar contra ele, invertendo aquela prevalência, é algo muito grave.

A perspectiva adotada é flagrantemente parcial, em favor da propriedade privada. Não se trata aqui apenas da preocupação com as “retomadas”. Situações muito distintas destas também atraem seu senso protetivo em relação aos não indígenas, como se vê no caso da TI Morro Alto.

Box 20: Quem invade o quê - o caso da TI Morro Alto (SC)

Em 2009, os limites da TI Morro Alto foram definidos por meio de Portaria declaratória. Em 2016, uma cerca construída por particular foi encontrada, dentro desses limites. A área técnica da Funai apontou, então, para a necessidade de medidas de garantia dos direitos indígenas. Chegando à PFE, o caso foi um dos motivadores para que Álvaro Simeão propusesse a reformulação das teses de defesa mínima.

Em Morro Alto, não há a menor sombra de “invasão de propriedade particular por indígenas”: invadida foi a TI. Ainda num caso assim, a argumentação da direção do órgão prospera: como a TI ainda não foi homologada, estando apenas declarada, a Funai deve preservar o direito à posse do particular que construiu a cerca, e não o direito à posse dos indígenas. A presidência do órgão já manifestou oficial desinteresse em propor ação judicial para defender a TI Morro Alto em ao menos duas oportunidades. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) e [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

De acordo com a tese de defesa mínima, enfim, os direitos territoriais de indígenas e da União só deveriam ser protegidos judicialmente pela Funai após a homologação presidencial. Além de equivocada juridicamente, a concepção é politicamente cínica, em ao menos três sentidos.

Primeiro, há o cinismo implicado no uso da ideia de "invasor". Seria como se os dirigentes da Funai dissessem: *"não defendemos indígenas invasores de propriedades privadas, mas quando terceiros manifestam seu direito de posse sobre terras que ainda não foram*

homologadas, não se pode falar em invasão e, portanto, lavamos nossas mãos”.

Segundo, as judicializações relacionadas a TIs homologadas ocorrem em número quase residual se comparadas com as TIs em etapas anteriores do processo demarcatório. Afirmar que a atuação da Funai fica reservada apenas para tais situações resulta ainda mais cínico quando lembramos que a postura do órgão nesses casos tem sido a de “conciliação”, como vimos no capítulo 4.

Por fim, o cinismo ganha sua terceira camada quando lembramos que a tese de defesa mínima é apenas uma parte de uma política mais ampla. De um lado, a Funai apenas se dispõe a defender TIs homologadas e, de outro, o órgão deliberadamente atua para que o processo de regularização fundiária das TIs não avance até a homologação. Se somarmos a esse quadro a IN 09, por meio da qual a Funai passou a normalizar, incentivar e se omitir diante da ocupação e exploração de terceiros nas TIs, fica explícito que a autarquia tem atuado como uma espécie de advogada daqueles que competem com os indígenas pela posse da terra.

Construindo teses para a desproteção judicial

Para construir as duas novas teses de defesa mínima, mais uma vez, o presidente da Funai ignorou a área técnica do órgão. Partindo de digressões próprias, passou a trocar impressões com seu consultor jurídico preferido, o chefe da PFE. Por fim, nasce uma proposta que novamente reafirma o compromisso da *Nova Funai* com a inversão do papel institucional do órgão: desproteger os indígenas e defender a propriedade privada.

Box 21: Mais um pingue-pongue entre Xavier e Simeão

Despacho de Marcelo Xavier à PFE – Assunto: Tese de Defesa Mínima - Decreto Homologatório (dezembro de 2020):

“(…) o sinalagma que no mais das vezes se coloca é a potencial pretensão dos indígenas em confronto com propriedades particulares, muitas delas devidamente tituladas. (…)

Somente após a homologação há a transformação de uma situação de fato, em uma situação de direito. (…)

Enquanto não emitido o Decreto Presidencial, pelo reconhecimento da idoneidade dos pressupostos, haverá apenas uma expectativa de direito (…)

(…) em face dos princípios do devido processo legal, da segurança jurídica e do direito de propriedade, e, sob a ótica da eficiência administrativa, consulta-se a Procuradoria Federal Especializada quanto a (sic) viabilidade da adoção de linha de defesa no sentido de que, nas ações envolvendo interesse fundiário indígena por tradicionalidade da ocupação, a participação somente tornar-se-ia obrigatória, com intervenção da Funai, a partir da perfectibilização da área pretendida, após a sua homologação, pela emissão de Decreto Presidencial, único ato apto a gerar os efeitos demarcatórios de forma plena, que se constituirá em título registrável, com oponibilidade “erga omnes”, bem como nulidade das matrículas particulares e reassentamento das famílias, visando equacionar o conflito fundiário.” [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Resposta de Álvaro Simeão à solicitação de Xavier (dezembro de 2020):

“(…)

2. A resposta, de imediato, é positiva, ou seja, é possível a adoção de nova diretriz interpretativa para o tema abordado pela Presidência, mas isso importaria em modificação das TESES DE DEFESA MÍNIMA da Advocacia-Geral da União relacionadas com a matéria fundiária indígena (posse e domínio privado, indígena e da União no processo demarcatório regulado atualmente pelo Decreto no 1775/96).

3. A mudança dessas teses deve seguir o quanto prelecionado na Portaria PGF no 931, de 10 de novembro de 2011. Ali se vê que cabe à PFE/Funai encaminhar ao Departamento de Contencioso da PGF, por parecer, a nova diretriz interpretativa da Entidade, após a mesma estar consolidada no âmbito interno.

4. A partir da homologação da atualização e publicação das novas teses de defesa mínima, esse será o norte de atuação de todos os procuradores da PFE/Funai no Brasil a respeito do tema fundiário indígena.

5. Tomamos a liberdade de sugerir que essa consolidação conste em Ata da Diretoria Colegiada - DIRCOL, da Funai, de modo que dessa forma ficará patente a posição uniforme da Presidência, da DPT, DPDS e DAGES. Após a juntada dessa ata, volvam-nos os autos para elaboração do parecer de encaminhamento ao DEPCONT/PGF.” [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Em janeiro de 2021, a Diretoria Colegiada da Funai aprova a proposta geral. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) No mês seguinte, Parecer de Álvaro Simeão detalha a análise das teses então vigentes e o desenho de duas novas, para encaminhamento ao Departamento de Contencioso da Procuradoria Geral Federal (PGF)/AGU. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) Uma das teses refere-se ao conceito de domínio e vincula-se a ações denominadas *reivindicatórias* (em que, por exemplo, um não indígena pede usucapião sobre uma área em processo demarcatório). A segunda tese refere-se ao conceito de *posse* e às chamadas ações *possessórias* (exemplificadas por pedidos de reintegração que questionam a posse indígena).

Box 22: Tese de defesa mínima 1 – Domínio

“Em ações judiciais envolvendo interesse fundiário indígena calcado em tradicionalidade da ocupação, nas quais se discute **domínio**, é somente obrigatória a intervenção do órgão de representação judicial da Funai nos caso (sic) em que a área em disputa é homologada por decreto presidencial, pois **somente aí se tem uma patrimonialidade imobiliária da União que precisa ser defendida em seus caracteres de impenhorabilidade, imprescritibilidade e impossibilidade de oneração**”. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Box 23: Tese de defesa mínima 2 – Posse indígena

“Em ações judiciais envolvendo interesse fundiário indígena calcado em tradicionalidade de ocupação, nas quais se discute **posse indígena**, é somente obrigatória a intervenção do órgão de representação judicial da Funai nos caso (sic) em que a área em disputa é homologada por decreto presidencial, pois **a atuação antes disso carece de interesse-utilidade, uma vez que caso demarcada a área a posse particular, decorrente ou não de título de propriedade, será anulada e haverá a desintrusão/extrusão dos posseiros, independentemente do fundamento da posse.**

O adentramento de indígena em área não homologada por decreto presidencial como indígena sem autorização prévia da Funai e com turbação/inviabilização de posse particular anterior configura ilícito cível não defensável pelos (sic) órgão de representação judicial da AGU, tendo em vista a não recepção da tese de tutela orfanológica de indígenas pelo ordenamento pós-88” [grifos nossos] [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Teses frágeis, encaminhadas fora de hora

Ao Departamento de Contencioso da PGF, no entanto, não escaparam as fragilidades das duas teses. Em parecer enviado em janeiro de 2021, a procuradora responsável por analisá-las aponta ao menos quatro grandes falhas. Em primeiro lugar, o fato de o novo entendimento proposto pela Funai procurar embasamento em jurisprudência antiga. Em segundo, o de afirmar-se fundado na PET 3388/RR, o caso Raposa/Serra do Sol, quando, na realidade, o que se verifica é aquele julgado do STF indo na direção do reconhecimento da *natureza meramente declaratória, e não propriamente constitutiva do ato de demarcação*, e a Funai, na direção inversa. Como terceiro ponto, coerente com o anterior, a vasta jurisprudência que se pode arrolar no sentido de que não é necessária a conclusão do processo demarcatório para a imediata defesa dos direitos indígenas. Por fim, o fato de a matéria, incluindo o marco temporal, encontrar-se sob

apreciação do STF no âmbito do RE 1.017.365, de repercussão geral reconhecida. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Em abril, por meio de outro longo Despacho, Xavier tratou de encaminhar "*novos elementos jurisprudenciais e doutrinários*" à PGF, mas a iniciativa [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) não alterou o entendimento da procuradora parecerista: as conclusões anteriores foram reafirmadas em sua totalidade. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) Finalmente, a subdiretora do Departamento de Contencioso da PGF reafirmou que a matéria deve voltar a ser analisada após o desfecho do julgamento do Marco Temporal. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Renúncia a casos judicializados

A violência contra os povos indígenas é a regra, não a exceção, na história do país. De remoções forçadas, invasões de seus territórios, confinamentos e assassinatos à corrupção e instauração de processos impróprios, as armas utilizadas contra essas comunidades são diversas e profundamente enraizadas. Diante deste quadro histórico, é muito grave que a Funai manifeste desistência formal de demandas judiciais envolvendo direitos coletivos de povos indígenas. A seguir, compartilhamos alguns casos em que o principal órgão indigenista do país fez a escolha pela omissão, implicando continuidade às práticas anti-indígenas.

Box 24: Região de Dourados (MS)

Em várias ações judiciais possessórias, a Funai tem desistido da defesa dos indígenas seguindo argumentação exarada pelo procurador-chefe da PFE num Despacho de março de 2021 sobre o que define como "*um sinalagma factual histórico: o conflito envolvendo proprietários privados e os indígenas guarani e kaiowá (e derivações), na região de Dourados-MS*". [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

O documento oferece uma equivocada interpretação da ocupação indígena da região: as reivindicações territoriais seriam derivadas de conflitos entre moradores da reserva de Dourados e representantes guarani kaiowa “que não eram do local”, bem como a suposta cooptação dos indígenas por “organizações ideologizadas”, entre as quais se incluem o MPF e a Funai pré-2019. A estas organizações se atribui a responsabilidade por legitimar as “retomadas” das áreas “sem se preocupar com os títulos de propriedade e a posse não indígena que já existia há décadas na região”. Com base nessas ideias, o procurador-chefe se posicionou afirmando que a Funai deveria sair da condição de “representante da comunidade indígena que adentrou à propriedade privada ao arrepio dos permissivos constitucionais e previstos no Decreto 1775/96” [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

A argumentação do procurador-chefe foi reproduzida em vários outros casos na região, a exemplo da reintegração de posse contra a comunidade indígena da localidade de *Yvu Vera*, também em Dourados, ação movida por aqueles que se reivindicam proprietários do chamado Sítio Bom Futuro. A Funai, a União e a comunidade apresentaram recurso de apelação contra a sentença de reintegração. Em 2021, a PFE questionou a presidência da Fundação sobre seu interesse em continuar com a atuação em defesa da comunidade de *Yvu Vera*. Marcelo Xavier, no exercício do cargo, por sua vez, não achou ser necessário solicitar qualquer análise da área técnica acerca da ocupação indígena na localidade, incluindo histórico de esbulho, reivindicações territoriais, letargia no processo demarcatório e outras violações aos direitos indígenas. Após mencionar o já citado Despacho do procurador-chefe, ofereceu sua contribuição à doutrina do anti-indigenismo:

“(…) embora seja missão institucional da Funai a defesa dos direitos indígenas, esta Fundação não pode atuar ao arrepio da norma jurídica estabelecida, pois a instrumentalização para estudo, delimitação, demarcação e homologação presidencial de áreas indígenas há de ser perseguido (sic) nos estritos moldes da legislação, até como forma de resguardar o *Estado Democrático de Direito*. **A anuência da subtração da posse, em atos violentos, clandestinos ou precários, subverte a ordem jurídica e viola direitos e garantias fundamentais**” [grifos no original] [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Finalmente, defendeu que a Funai abandonasse a “qualidade de representante da comunidade indígena”.

Box 25: Kanela do Araguaia (MT)

Em caso envolvendo processo de reintegração de posse de uma área pertencente à União, a Funai optou por entrar com recurso contra decisão favorável aos indígenas Kanela do Araguaia, no Mato Grosso. Em 30 de dezembro de 2020, a então presidente substituta da Funai atuou quase como advogada da parte privada, tratando os Kanela do Araguaia como “supostos indígenas” e alegando que o relatório da CPI Funai/Incrá levanta dúvidas “quanto a (sic) real existência histórica da etnia”. Acrescentou, ainda, que a decisão judicial é contrária à suspensão de efeitos do Parecer 001 pelo ministro Fachin e, caso confirmado o entendimento, poderia gerar “grande insegurança jurídica”. Mais uma vez, é importante ressaltar que a Funai utilizou a decisão de suspender o Parecer 001 feita pelo ministro Fachin que, na ocasião, também suspendeu ações de reintegração de posse durante a pandemia de Covid-19, justamente o que estava em jogo no caso. [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Box 26: Pindoty (SC)

Nos limites da TI Pindoty (SC), já *declarada*, incide ação de usucapião de imóvel. Mais uma vez, a Funai negou ter interesse em ingressar na ação e em proteger a posse indígena. Aqui, a tese de defesa mínima ecoa fortemente, o que justifica uma transcrição mais completa do Despacho de Xavier e seus precários argumentos:

“(…) O procedimento para formalização de áreas indígenas, (sic) teria uma fase declaratória, estabelecida por meio da publicação de Portaria do Ministro da Justiça e Segurança, delimitando um polígono à (sic) ser demarcado, tendo seu desfecho com a homologação, através da publicação de Decreto Presidencial, que marca a concretização do direito. Implica dizer, somente após a homologação há a transformação de uma situação de fato, em uma situação de direito, na exata adequação e aspecto axiológico da teoria tridimensional do direito, representada pelo fato jurídico, valor e norma.

Com isso, s.m.j., enquanto não ocorrer o desfecho do procedimento administrativo, preconizado pelo Decreto 1.775/96, com emissão de Decreto Presidencial, o qual nas suas fases é suscetível de questionamento (inclusive

judicial), parece incongruente a antecipação de efeitos jurídicos, inclusive sob a ótica da proteção possessória. Vale lembrar, ainda, que *'ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal'* (art. 5o, LIV, da CF), e, *'aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes'* (art. 5o, LV, da CF).

Nesse contexto, não se pode ignorar a situação jurídica daqueles que, em princípio, ocupam de boa-fé o local, e, no caso de retirada, para equacionar o conflito e problema social, imprescindível a previsão do reassentamento em propriedade adquirida pelo Programa Nacional de Reforma Agrária, conforme determina o artigo 4º, do Decreto 1.775/96. Não se pode, ainda, ignorar a segurança jurídica, o devido processo legal e o direito de propriedade, sob o risco de acirrar ainda mais os conflitos, que só podem ser verdadeiramente evitados e duradouramente pacificados por meio do respeito aos procedimentos legais e às garantias constitucionais.

Desta forma, tendo em vista que a área em litígio não foi homologada por decreto presidencial, não é cabível a intervenção desta Fundação, mesmo em sede de proteção possessória, a fim de restringir direitos de posseiros e/ou proprietários, eis que trata-se de uma expectativa de direitos.

Assim, em apertada síntese, tem-se que o procedimento administrativo demarcatório, pendente de conclusão, não legitima, tampouco justifica, a sua caracterização como terra indígena. Também não permite o alijamento antecipado de garantias constitucionais, tais como a do direito de propriedade, segurança jurídica, devido processo legal, ampla defesa e contraditório. O que leva à conclusão de **não interesse processual relativamente a nenhuma proteção possessória.** [grifos no original]
[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

Ao se negar a atuar juridicamente a favor dos direitos dos povos indígenas, a atual direção da Funai acoberta diversas irregularidades,

ilegalidades e atos inidôneos praticados, seja no passado -- situações que levaram a extermínios, chacinas, massacres de grupos indígenas -- , seja no presente. Trata-se de uma postura surpreendente I em múltiplas frentes: ignoram-se situações de vulnerabilidade social; nega-se o acesso dos povos indígenas ao exercício da ampla defesa e do contraditório; contribui-se com a dilapidação de patrimônio público e do patrimônio material e imaterial indígena.

A atitude configura, enfim, uma inversão das finalidades institucionais da Funai. O dever de prestar assistência jurídica aos povos indígenas vira do avesso, e a *Nova Funai* passa a ser advogada do direito de propriedade privada.

Capítulo 9 – Critérios para (não) atuar

Como temos demonstrado ao longo deste dossiê, a atual gestão da Funai tem se utilizado de diversas estratégias para minar os direitos indígenas. Manifesta-se exatamente para atender aos ruralistas (capítulo 1). Entre atuar contra lideranças e servidores (capítulo 2), gerar entraves burocráticos à atividade indigenista nas pontas (capítulo 3), impedir o andamento de processos demarcatórios (capítulo 4), desproteger terras não homologadas (capítulo 5), pretender dizer quem pode e quem não pode acessar as políticas indigenistas (capítulo 6), abrir as TIs para a exploração econômica por terceiros (capítulo 7) e omitir-se na esfera judicial (capítulo 8), o quadro que deixa como legado é desolador. Neste último capítulo, trataremos de aspecto adicional dos serviços prestados pela *Nova Funai*: uma resistência a executar políticas públicas de sua competência em TIs não homologadas. A única política em que não há essa resistência é a de distribuição de cestas básicas, que virou a principal meta institucional, conforme tratado no capítulo 3.

Em terras por demarcar, não

A atual gestão da Funai parece torcer o nariz, ainda que de modo disfarçado, quando se trata de aprovar ações em TIs não homologadas. Na prática, é como se quem vive nessas TIs tivesse menos direitos do que quem vive em TIs homologadas. Isso, quando a morosidade do processo demarcatório é responsabilidade do próprio Estado e transformou-se, no atual mandato presidencial, em deliberada política de impedimento a novas homologações. Representantes do Estado que não homologam e dizem que não vão mais homologar agem como se negligenciassem quem vive em terra não homologada.

A diferenciação de tratamento entre indígenas habitantes de TIs homologadas e não homologadas é injustificável e a direção da Funai sabe disso. Tanto é assim que, depois de casos que tiveram ampla repercussão midiática, a própria gestão passou a negar a prática, como veremos a seguir.

A negativa oficial se choca, no entanto, com práticas cotidianas das chefias do órgão, pois é comum que gestores questionem e travem a atuação dos servidores quando se trata de levar políticas públicas a povos indígenas de áreas não homologadas. A forma como esses obstáculos aparecem nem sempre é evidente ou segue os procedimentos formais. Por vezes, se dá por comunicação verbal e não por decisões escritas, o que dificulta a comprovação da prática. Utilizam-se também outras artimanhas: solicitações de deslocamento de servidores, Planos de Viagens e pedidos de descentralização de recursos que permitiriam a execução de ações junto a indígenas de uma TI simplesmente são “esquecidas”, parecendo se perder na burocracia do órgão. Sem que a chefia da Funai assine esses documentos, as ações não se realizam. Desta forma, um chefe pode impedir a atuação do órgão em TI não homologada sem dizer que o está fazendo.

As autorizações de viagem centralizadas em Brasília, tematizadas no capítulo 3, prestam-se ajustadamente a esse papel. Notícias sobre a não autorização de que servidores se desloquem para TIs não homologadas vieram à tona no final de 2019 e início de 2020 ([aqui](#), [aqui](#), [aqui](#), [aqui](#) e [aqui](#)). Houve reação da sociedade civil ([aqui](#) e [aqui](#)) e cobrança conjunta do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU), respondida pela Funai. **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)**

No discurso oficial, indígenas invasores

Na construção do posicionamento oficial da Funai sobre este assunto, alguns elementos se reúnem. Primeiro, o reconhecimento de que, no caso específico que gerou a cobrança do MPF e DPU, em Mato Grosso do Sul, o presidente do órgão de fato deixou de autorizar que um servidor se deslocasse a TI não homologada. Só que a Funai sustenta que a medida seria justificada, e isto por um conjunto de razões.

A motivação para a decisão não derivaria de a área carecer de homologação como TI, mas de ser objeto de conflito fundiário: os indígenas que nela vivem seriam *invasores* de propriedade privada. Além disso, a orientação não seria geral, mas só para o específico caso sul-mato-grossense. Por fim, a não permissão de deslocamento do servidor envolveria também um cálculo de economicidade: não se expor ao risco de condenação judicial, com custos ao erário, por danos causados pelos indígenas ao patrimônio privado.

O discurso construído chega a formulações apresentadas mesmo à Justiça, como defesa do que vem fazendo Marcelo Xavier à frente do órgão indigenista:

“Conforme divisão orgânica da Fundação, a Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável direciona suas ações às comunidades indígenas independentemente da localização. Há prestações e atuações da Funai para indígenas que se encontram em áreas não homologadas. **Afirma-se que o critério Terra Indígena Homologada não é requisito para a atuação do órgão indigenista no que pertine às ações**”

assistenciais” [grifos no original] ([Clique aqui para ver a fonte](#))

Há uma tentativa retórica de negar qualquer decisão relacionada com o estágio demarcatório da terra. A gestão estaria orientada, isto sim, pela existência de situações que mereceriam o rótulo de invasão de propriedades privadas por indígenas. Observa-se a construção do argumento na resposta do Procurador Chefe da PFE a um requerimento de informação do Instituto Socioambiental:

“(…) Não ofende o princípio da predominância do interesse público, em um quadro de finitude orçamentária, a priorização do envio de servidores com base na dicotomia invasor/ não invasor, danificador/ não danificador (…).

(…) a natureza da terra indígena ocupada pela comunidade (em estudo, declaradas ou homologadas) não é o critério razoável para o envio ou não de servidores, cestas básicas ou colocação de Grupo de Trabalho em campo, pois normalmente o usufruto agrossilvipastoril, a trazer benesses à comunidade ocupante, é inversamente proporcional à maturidade do processo demarcatório.” ([Clique aqui para ver a fonte](#))

A formulação do Procurador Chefe foi apropriada pela presidência do órgão , quando chamado a responder ao MPF e à DPU:

“A natureza da terra indígena ocupada pela comunidade (em estudo, declaradas ou homologadas) não é o critério razoável para o envio de servidores às comunidades indígenas, pois normalmente o usufruto agrossilvipastoril, a trazer benesses à comunidade ocupante, é inversamente proporcional à maturidade do processo demarcatório, ou seja, quanto mais avançado o

processo de demarcação, menor tende a ser a dependência da comunidade, salvo peculiaridade, caso fortuito ou força maior que esteja a atingir aquele povo índio. Se existe usufruto pleno, assegurado pela homologação presidencial, menor é a chance daquela comunidade necessitar de servidores da Funai presencialmente.

Quando se juntam a esses raciocínios um quadro de crescente restrição orçamentária a que se submete a Funai, em que os recursos para envio de servidores são finitos, é absolutamente razoável que se priorize o envio não pela natureza da terra em que situados os indígenas (em estudo, declaradas ou homologadas), mas pelo fato objetivo de estarem em prática de invasão e dano a propriedades privadas (...). **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)**

Vê-se, portanto, que a *Nova Funai* se esforça em dizer que o critério pertinente para determinar sua atuação (ou não) nesta ou naquela TI não seria a oposição entre *homologadas* e *não homologadas*, mas a estigmatizante diferenciação entre *indígenas invasores* e *não invasores*. De novo, fica explícita como a *Nova Funai* vem atuando em defesa da propriedade privada, em detrimento dos direitos territoriais indígenas. Toda a fixação argumentativa nesse sentido soma-se a outros aspectos já citados neste dossiê. Há uma conexão entre a argumentação utilizada para tratar da restrição ao deslocamento do servidor e a mais ampla perspectiva que orienta a atual gestão da Funai, segundo a qual *TIs não homologadas ainda não chegam a ser verdadeiramente TIs*. Trata-se de um manejo jurídico, é verdade, mas o que aqui destacamos é que a *Nova Funai* serve-se dela como fundamento para se uma desobrigar a atuar nessas TIs. O esforço discursivo de negar essa operação de rebaixamento das TIs não homologadas adianta pouco.

Na prática institucional, inconsistências

Entre os servidores da Funai, não é segredo que a atual gestão tem restrições ao atendimento de indígenas que vivem em TIs não homologadas. Mesmo que não haja normativa nesse sentido, as inconsistências que mostraremos a seguir deixam evidente que é esta a diretriz subliminar da *Nova Funai*.

Para começar, podemos lembrar que os planos do governo federal para enfrentamento da Covid entre indígenas foram direcionados apenas para habitantes de TIs homologadas. Como já tratamos anteriormente, foi necessário haver determinação do STF para esse quadro mudar. Apesar de se tratar de ações de competência direta da Sesai, não dá para a Funai alegar descompromisso com o assunto, tendo em vista sua responsabilidade de acompanhar o que se faz na saúde indígena.

Em outros momentos, a mesma diretriz aparece de formas diversas. Por exemplo, um coordenador geral do órgão chegou a propor, em interação oral, que os documentos técnicos produzidos por seus subordinados incluíssem informação sobre o estágio demarcatório de cada TI. Confrontado com a evidência de que o trabalho técnico daquele setor específico da autarquia indigenista não supõe a prestação dessa informação, o coordenador geral seguiu manifestando resistências ao trabalho em TIs não homologadas. Nesse momento, afirmou que se baseava em conversas com o presidente da insituição, da qual reteve a necessidade de diferenciar entre atendimento que tenha "relação com a terra" ou "relação com a pessoa". Se for com a pessoa, é possível "relativizar". Mas, se for com a terra, e a situação for de "extremo conflito", de "área invadida" pelos indígenas, a Funai teria de resguardar-se, evitando enviar servidores, enviar viatura, ou seja, prestar atendimento. Por isso, afirmou o

coordenador, haveria a necessidade de uma "análise caso a caso", para saber onde o órgão deveria, ou não, atuar.¹⁴

A tendência da atual Funai a restringir a atuação em TIs não homologadas é um ponto muito mal resolvido. Ao mesmo tempo em que existe, é negado pela direção do órgão quando formalmente cobrada a manifestar-se sobre o tema, como vimos. Ocorre, porém, que a questão mal resolvida já faz parte da cultura institucional da atual gestão da Funai, e acaba aparecendo de forma escrita, sem qualquer referência à suposta justificativa das *invasões*. É o que fica evidente quando um assessor da presidência do órgão responde institucionalmente a uma solicitação de autorização em TI para realização de trabalho de campo.

“(…) foi verificado que a área pretendida "Alto Rio Negro", para a realização do trabalho, encontra-se apenas no processo como "*Declarada*" - *Complementares de regularização fundiária, não cabendo oficialmente a permissão deste órgão para o ingresso pretendido em área de (sic) Declarada.*

Ressalta-se aqui o reconhecimento da importância de tal pesquisa para o grupo indígena Arapáso, sendo assim *não há possibilidade de emitir autorização para essa Terra Indígena,* no momento, em área não **HOMOLOGADA/REGULARIZADA**. Deste modo, esta Fundação não possui a prerrogativa institucional para autorizar o ingresso da pesquisadora na área solicitada” [grifos no original] [\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)

¹⁴ Reunião de equipe ocorrida em 22 de novembro de 2021. Informações prestadas em sigilo por servidores presentes.

Além de problemas de coesão textual, a resposta contém erro: a TI Alto Rio Negro encontra-se, sim, homologada e regularizada. Mas o que aqui mais importa não é isso. Um documento público, emitido por assessor da presidência da autarquia, recorreu ao estágio do processo demarcatório de uma TI como justificativa para negar a possibilidade de trabalho em seu interior. De onde vem a orientação para isso?

Assim como o assessor não buscou amparo na ideia de invasão, tampouco o fez um dos diretores da Funai, em outro caso documentado. Neste caso, um servidor de uma Coordenação Regional deveria se deslocar para aldeia em outro município para "*realizar tratativas relacionadas`a demanda de abertura de unidade escolar*" para uma comunidade, conforme comunicado em plano de realização da atividade elaborado pela CR e enviado ao setor responsável em Brasília. **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)** O servidor iria num dia e voltaria no outro, conforme a documentação rotineira em casos assim: o Plano de Viagem, o Despacho do setor à Diretoria e a Instrução Técnica Executiva. Quando, no entanto, o diretor verificou o estágio da TI no processo demarcatório, resolveu condicionar a autorização de viagem ao seguinte questionamento, que deixou registrado no campo de "anotações" que acompanha a disponibilização de documentos para a assinatura de chefias no interior do Sistema Eletrônico de Informações da Funai:

“É necessário saber se a implementação da escola está planejada na TI (q [sic] está em fase de estudo) ou fora da TI. Se dentro da TI, não autorizado. Se fora da TI, autorizado. Aguardo retorno da Coordenação responsável pelo assunto” **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)**

Ora, a ideia de que TIs em estudo ou, mais amplamente, não homologadas são problemáticas parece tão instalada entre os gestores

da Funai, que se chega ao ponto de rejeitar que um servidor do órgão vá conversar com os indígenas sobre sua demanda por ter uma escola. E o mais curioso é que a instalação do equipamento escolar fora da TI parece preferível, aos olhos do diretor, a sua alternativa dentro da TI. Fato é que quando o diretor se dispôs a dar encaminhamento à Instrução Técnica Executiva – faltando ainda a assinatura do presidente – já não havia tempo para realização da atividade na data planejada pela CR, que se viu, então, obrigada a solicitar seu cancelamento **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)**

Se a Funai realmente não tivesse nenhum problema em atender TIs não homologadas, não se registrariam exemplos como o do cancelamento, no final de 2021, de um projeto cultural que já havia sido aprovado pelo Museu do Índio. O projeto era de promoção cultural e revitalização linguística numa comunidade de Mato Grosso do Sul; envolvia construção de casa de reza e de escola. Contudo, o presidente substituto resolve solicitar "*reanálise quanto à real pertinência do Projeto*", alegando que "*sobre a área na qual se cogita realizar o referido Projeto, não estão sequer definidos limites territoriais que permitam identificar a área como Terra Indígena*". **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)** Ato contínuo, a área técnica do Museu do Índio atende ao pleito da presidência: o projeto é desclassificado **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)**, e a comunidade, informada da decisão pela Coordenação Regional da Funai em Dourados. **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)** Assim, aquilo que o técnico chama de "*situação territorial*" e "*situação precária da comunidade*" **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)** serve de argumento, com forte carga de violência simbólica, para negar-lhe acesso a uma iniciativa de fortalecimento cultural e linguístico.

Datado também do final de 2021 é o exemplo mais explícito e contundente das inconsistências da *Nova Funai* em relação às TIs não homologadas. Em dezembro de 2021, a Diretoria de Proteção Territorial da Funai formula consulta à PFE **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)** e colhe parecer **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)** aprovado pela respectiva chefia.

[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#) Com esse respaldo da PFE, a DPT transmite a todas as unidades descentralizadas da Fundação a seguinte nova orientação:

“Os Planos de Trabalho de Proteção Territorial (PTPT) deverão prever atividades apenas para TIs no mínimo Homologadas, devidamente ressaltada sua fase demarcatória no corpo do referido Plano; A exceção são as TIs alvo de decisão judicial, neste caso devidamente informado no PTPT, bem como inserida cópia da decisão no processo que encaminha o PTPT para análise;” **[\(Clique aqui para ver a fonte\)](#)**

Esse ato da DPT veda atividades de fiscalização, vigilância, prevenção de conflitos e retirada de invasores em TIs não homologadas. A desproteção tematizada noutros capítulos deste dossiê ganharia afrontoso elemento adicional, deixando os territórios indígenas que estão pendentes de homologação ainda mais vulneráveis a madeireiros, garimpeiros, grileiros e outros invasores, conforme amplamente noticiado nos meios de comunicação ([aqui](#), [aqui](#) e [aqui](#), por exemplo). Motivado, no entanto, por ação da Apib, o ministro Barroso, do STF, [determinou a anulação cautelar da medida no início de 2022](#), em mais uma proposta de anti-indigenismo da *Nova Funai* que vai parar na Justiça.

A decisão do ministro Barroso, logo [referendada pelo pleno do STF](#), obrigou a DPT/Funai a voltar atrás, oficialmente. Mas a diretriz subliminar de restrição à atuação em TIs não homologadas continua a gerar efeitos ao menos na outra diretoria finalística do órgão, a de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável (DPDS). Ainda em março e abril de 2022, persistem relatos de servidores da DPDS no sentido da

existência de pressão das chefias para que não se analisem, e muito menos aprovem, Planos de Trabalho em TIs não homologadas.

Contribuição com o etnocídio

A negativa na prestação de políticas públicas a comunidades situadas em TIs não homologadas significa expor grupos inteiros ao descaso, abandonando-os à própria sorte. Importa lembrar que a homologação é um ato administrativo que consiste em *“ato unilateral e vinculado pelo qual a Administração Pública reconhece a legalidade de um ato jurídico. Ela se realiza sempre a posteriori e examina apenas o aspecto de legalidade, no que se distingue da aprovação”*.¹⁵ Já o ato declaratório, por outro lado, *“é aquele em que a Administração apenas reconhece um direito que já existia antes do ato”*.¹⁶

Uma vez esclarecida a diferença entre o ato administrativo de homologação e o ato administrativo declaratório, constata-se logicamente que o ato homologatório não é o ato principal do complexo procedimento demarcatório, que se dá por meio de diversas fases. O ato homologatório tão somente aperfeiçoa o principal: o reconhecimento de direito preexistente, que, importante ressaltar, é direito congênito e é legítimo por si mesmo, independentemente do reconhecimento do Estado.

Trocando em miúdos, a condição de indianidade, isto é, de ser e existir de maneira diferente da sociedade envolvente, é anterior aos atos administrativos do Estado. A letargia em reconhecer as terras de ocupação tradicional (e concluir procedimentos demarcatórios) na verdade demonstra uma falha do Estado brasileiro em garantir a proteção e a promoção de direitos existenciais dos povos originários. Negar o acesso a políticas públicas a essas parcelas significativas de

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2002, p.221.

¹⁶ Idem, p.217.

povos indígenas, por um lado, piora as consequências dessa demora e, por outro, evidencia que o órgão indigenista optou por descumprir com sua missão institucional.

Trata-se, a bem dizer, de uma estratégia sinistra de deixar à míngua grupos indígenas específicos, destituindo-os de acesso a bens jurídicos fundamentais, promovendo ainda mais a desarticulação de seus traços culturais e de organização social, interditando suas bases étnicas (sociocosmológicas, socioculturais e etnoambientais). Em outras palavras, deixar ou fazer morrer. Ao combinar uma série articulada de ações e omissões, órgãos que deveriam defender os direitos indígenas passam a atuar em prol de vetores econômicos interessados nas terras da União. Numa política integracionista e assimilacionista, abrem as áreas de ocupação tradicional à exploração econômica por terceiros.

Este não é um problema novo para o país. Ao longo dos séculos, as comunidades indígenas sofreram toda sorte de apagamento de suas culturas e seus modos de vida, no geral, relacionadas a interesses territoriais e fundiários, perpetradas tanto por particulares como também pelo próprio Estado e sua ideologia de ‘desenvolvimento’ e ‘modernização’.

Tal fenômeno foi bem traduzido pelo antropólogo francês Pierre Clastres pelo conceito de *etnocídio*. Para Clastres, o etnocídio aponta para a destruição sistemática da cultura, dos modos de vida e da identidade de um povo. Diferentemente do genocídio, que “*assassina os povos em seu corpo, o etnocídio os mata em seu espírito*”,¹⁷ eliminando-os, vale dizer, enquanto coletividade sociocultural diferenciada.

É digna de nota, também, a obra do antropólogo Robert Jaulin, que apresenta o conceito de etnocídio. Entende ele que o etnocídio não se caracteriza pelos meios, mas pelos fins.¹⁸ O antropólogo brasileiro

¹⁷ CLASTRES, Pierre. *Recherches d'anthropologie politique*. Éd. Seuil. 2012.

¹⁸ JAULIN, Robert. *La Paix Blanche: introduction à l'ethnocide*. Éd. Seuil, Paris, 1970.

Eduardo Viveiros de Castro, analisando a distinção entre meios e fins de Robert Jaulin, entende que as ações etnocidas possam ser cometidas como resultado “não intencional” ou “dano colateral” de obras, projetos e iniciativas do Estado cujo objetivo alegado seria a realização do *interesse nacional*, o benefício da *população nacional*.¹⁹ Assim, o etnocídio não se concretiza necessariamente a partir de uma intencionalidade proclamada, mas pode também derivar de um complexo de omissões, negligências e promessas não cumpridas que afetam a possibilidade de existência dos povos indígenas em suas especificidades socioculturais.

¹⁹ VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. Sobre a noção de etnocídio, com especial atenção ao caso brasileiro, 2016, p. 3.

Considerações Finais

O vasto material reunido e analisado neste dossiê mostra uma Funai que se dedica a tensionar os limites da legalidade em favor da agenda do ruralismo predatório. A gestão da autarquia foi colocada a serviço de princípios que contrariam os fundamentos constitucionais da política indigenista. Transformou-se numa fábrica de normativas e práticas anti-indígenas, ao mesmo tempo que laboratório de políticas carentes de bases legais. Os PLs 191 e 490 e o paradigmático "julgamento do marco temporal" são batalhas inconclusas,²⁰ nas quais a Funai se alinha vergonhosamente com os adversários dos indígenas.

Nos nove capítulos do dossiê, alguns aspectos da atuação do órgão indigenista nos últimos anos foram meramente tangenciados, como muito do que diz respeito à pandemia da Covid-19. Outros aspectos, mais distanciados da questão da posse da terra, sequer foram considerados.

Lacunas à parte, as iniciativas da *Nova Funai* têm um sentido principal que se resume numa imagem: com uma mão, impedir que os processos demarcatórios pendentes alcancem a etapa de homologação e, com a outra, enfraquecer os mecanismos de proteção e atuação nas TIs não homologadas (IN 09/2020; teses de defesa mínima; debilitação da política para indígenas isolados; resistência mal disfarçada sob o pecha de que há indígenas *invasores de propriedades privadas*).

Os artífices da *Nova Funai* certamente gostariam de contribuir para mudanças de fundo no marco legal. Mas, mesmo sem elas -- sem que o anti-indigenismo ruralista tenha logrado qualquer efetiva

²⁰ No início de fevereiro de 2022, os dois PLs foram incluídos na [agenda oficialmente prioritária do governo federal para este ano](#). Já o julgamento, após interrupção derivada de pedido de vista, teve sua retomada incluída na [pauta do STF para 23 de junho de 2022](#).

mudança legislativa até o momento --, não se constroem em ir
tateando em busca de seus propósitos. Ao fim e ao cabo, atuam para
que as TIs sejam, na prática, apropriadas por atores sociais outros, que
não os indígenas: os ruralistas e suas clientelas regionais, partes das
quais, noutra faceta da política, são estimuladas seja a invadir as TIs para
nela fazerem o que bem entenderem (efeitos da IN 09/2020;
recrudescimento do garimpo ilegal em TIs como a Yanomami e
Munduruku), seja a "cooperar" com os indígenas na intensiva
exploração agropecuária (ideia de organizações de composição mista
na IN Conjunta Funai/Ibama 01/2021, projetos mal geridos, tendentes à
vedada forma do arrendamento). O efeito disso tudo é duplo: os
recursos naturais disponíveis nas TIs vão sendo consumidos e a efetiva
posse indígena sobre elas, transferida pouco a pouco a terceiros,
transforma-se gradativamente numa quimera.

Esta maneira de atuar à frente do órgão indigenista não deve ser
vista com normalidade. Estreitamente ajustado ao projeto político de
Bolsonaro, nem por isso se livra do indício de ilegitimidade em termos
de gestão pública e processo de implementação de políticas. Como é
sabido, um governo democraticamente eleito, embora possa muito,
não pode tudo. Em especial, não pode atuar ao arrepio da Constituição,
fazendo de conta que gostos, vontades e projetos pessoais de
circunstanciais dirigentes de instituições públicas componham o
ordenamento jurídico nacional. A gestão que se autodenominou *Nova
Funai* ficará como mancha na história da autarquia. Experimentou e
desafiou a hermenêutica constitucional referente aos direitos
indígenas o máximo que pôde. Afrouxou, sobretudo, a obrigação estatal
de demarcar e garantir a posse territorial permanente e o usufruto
exclusivo dos recursos naturais por parte dos indígenas.

Autoritarismo e resistência

Os ataques aos direitos indígenas retratados neste dossiê não ocorreram sem forte e organizada contestação. Ao longo da gestão Bolsonaro, as ruas foram tomadas diversas vezes pelo movimento indígena. Mobilizações como o Acampamento Terra Livre, que já ocorriam em outros governos, ganharam proporções ainda maiores. Cada uma das medidas infralegais tomadas pela atual presidência da Funai foi respondida com notas e declarações de repúdio, algumas das quais citadas ao longo do documento, de autoria de setores diversos da sociedade.

Além disso, a gestão bolsonariana da Funai foi alvo de uma série de ações judiciais em âmbito nacional e internacional, como a denúncia apresentada pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil ao Tribunal de Haia, e a Ação Civil Pública de mesma autoria, em parceria com a Defensoria Pública da União, pedindo, entre outras providências, a exoneração de Marcelo Xavier da presidência do órgão. Medidas anti-indígenas também foram denunciadas na Organização das Nações Unidas em ao menos duas ocasiões: na 46ª Sessão ordinária do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em 2021, e durante a 21ª Sessão do Fórum Permanente das Nações Indígenas para as Questões Indígenas, em 2022.

Longe de esgotar a lista de iniciativas contrárias à política anti-indigenista em curso no país, lembrar algumas delas nos ajuda a enfatizar uma das mensagens que gostaríamos de deixar com este dossiê: o caráter autoritário e inconstitucional das medidas tomadas pela atual gestão da Funai evidencia-se não apenas na tentativa de esfacelar direitos garantidos constitucionalmente, mas também na permanente recusa ao diálogo.

Mensagem adicional diz respeito à escala do *modus operandi* que estivemos descrevendo. Apesar de se concentrar nas entranhas da *Nova Funai*, o dossiê joga luz sobre práticas que ultrapassam a política indigenista. A documentação reunida nos permite imaginar como tem funcionado o governo Bolsonaro em outras tantas áreas, por ele consideradas ao mesmo tempo inimigas e estratégicas. Por essa via, o exemplo da Funai nos leva a entrever um projeto específico de governo em curso, que se apodera das estruturas do Estado para desconstruir garantias conquistadas. Assim como dela se faz um órgão anti-indígena, Ibama e ICMBio são colocados para trabalhar contra a política ambiental, ou uma orientação depreciativa da afro-brasilidade toma conta da Fundação Cultural Palmares. Os exemplos se multiplicam, e a resistência sempre se fortalece quando unificada.

Por fim, já no momento de finalização deste dossiê, vieram à tona acontecimentos que nos parecem sintetizar os processos que aqui denunciemos. Os primeiros meses de 2022 foram marcados por situações de violência no mínimo aterradoras contra o Território e o povo Yanomami. Aldeias [queimadas e comunidades inteiras deslocadas por ação de garimpeiros](#), [crianças nascendo com má formação](#) ou morrendo em decorrência do contato excessivo com o mercúrio, [mulheres e meninas indígenas](#) sendo embriagadas, abusadas sexualmente, prostituídas e mortas em troca de algumas poucas gramas de ouro, [crianças sugadas e afogadas por dragas enquanto brincavam no rio](#).

As cenas são de horror absoluto, um verdadeiro retrato da difusão de mundos de morte que se tornou o principal motor da política indigenista do país nos últimos três anos. E se tornam ainda mais repulsivas quando as confrontamos com [falas do Presidente da Funai](#), órgão que deveria zelar pela vida e pelos direitos indígenas, advogando a favor daqueles que os estão assassinando. Segundo o presidente da Funai, os garimpeiros são tão vítimas quanto os Yanomami. A sugestão,

abjeta por si mesma, sintetiza cruelmente o projeto da *Nova Funai* e comprova de forma cristalina o que vem sendo brilhantemente denunciado por pensadores como Ailton Krenak e Davi Kopenawa Yanomami: trata-se, de fato, de um choque brutal entre dois mundos e formas opostas de se relacionar com a Terra, os territórios, a vida.

Davi Kopenawa nos explica que a ganância dos brancos pela exploração desse “ouro canibal”, com seus produtos químicos e suas bombas, fará com que a floresta e a terra se rasguem ao meio, levando todos os seus habitantes, brancos incluídos, a despencar em direção ao mundo de baixo. Assim, talvez a última contribuição deste dossiê seja nos somar ao convite feito há já tantos anos por ele e por outros pensadores indígenas: pensar nos impactos desse projeto a partir das aldeias - motivo suficiente para nos provocar revolta - mas entendendo como ele nos afeta a todos. A necropolítica do povo da mercadoria pode parecer respeitar fronteiras, mas eventualmente impossibilita a própria vida. Esse é o projeto em curso na *Nova Funai* de Bolsonaro e Xavier.

A Funai que queremos

A captura e submissão da Funai a interesses anti-indígenas configura cenário da maior gravidade. A reorganização da política indigenista no país deve ser orientada pelas garantias constitucionais que, conquistadas em 1988, vinham a duras penas sendo implementadas desde então. Cabe restabelecer uma atuação indigenista de Estado que esteja livre de ingerências de maiorias políticas circunstanciais contrárias aos interesses indígenas e que possa garantir estabilidade institucional para o exercício das atribuições técnicas. Tão logo se recupere a normalidade nesse sentido, devem-se revogar as medidas administrativas que têm desviado a Funai de sua missão institucional.

Deve-se insistir na importância de que a autarquia conjugue suas ações e seu orçamento com os da Sesai, complementados por outros setores e níveis de governo. Desafios fundamentais da política indigenista, como o persistente passivo nas demarcações de TIs e a falta de orçamento para uma política tão estratégica como a PNGATI, devem ser enfrentados num ambiente institucional que recupere o diálogo transparente e de boa-fé com o movimento indígena e saiba inserir-se nos debates propositivos relativos a pacto federativo e sistema tributário. É preciso encontrar caminhos para a expansão e a regularidade do financiamento da política indigenista, e é preciso implicar nesse debate os estados e municípios com presença indígena.

O quadro de indigenistas de Estado, reduzido e com muita gente às portas da aposentadoria, merece uma atenção especial. Cabe criar um planejamento de médio e longo prazo para recompô-lo numericamente, segundo as exigências de uma política que deve alcançar cerca 14% do território nacional, além de atender especificidades em meio urbano. Fala-se, aqui, da necessidade da realização de novos concursos, o que, no entanto, é apenas parte da tarefa.

Passados 55 anos de criação da Funai, 34 da promulgação da Constituição e treze da lei que criou na autarquia três novos cargos²¹ -- que se somaram a muitos outros, numa expressão da variedade de épocas e concepções do que a Fundação deveria e poderia ser²² --, ela nunca contou com

²¹ Indigenista Especializado (nível superior), Agente em Indigenismo (nível intermediário) e Auxiliar em Indigenismo (nível auxiliar).

²² Além dos acima mencionados, há na Funai cargos diversos de nível superior (como Administrador, Antropólogo, Contador, Economista, Engenheiro, Geógrafo, Programador Educacional, Sociólogo e Técnico em Assuntos Educacionais), nível intermediário (a exemplo de Assistente Administrativo, Motorista, Técnico em Contabilidade, Técnico em Enfermagem e Técnico em Agricultura e Pecuária) e nível auxiliar (Auxiliar Administrativo, Auxiliar de Ensino, Monitor Bilíngue, Piloto de Lancha, Tratorista, Vaqueiro, entre outros).

plano de carreira, gerando toda ordem de problemas e fatores de desmotivação profissional. Se não houver condições de trabalho e remuneração adequadas, instrumentos de capacitação e de incentivo ao desempenho de funções bastante específicas que se articulem, todos, para endereçar o enfrentamento das altas taxas de evasão funcional, fazer novos concursos para a Funai pode até repor as perdas com aposentadorias, mas continuará sendo uma forma de "enxugar gelo". Cabe trabalhar esses aspectos no bojo da estruturação da carreira indigenista e seu reconhecimento como típica de Estado.

Este e outros assuntos foram recentemente discutidos em seminário realizado pela INA. A carta que sintetiza as discussões e propostas extraídas do seminário vai a seguir reproduzida.

"A Funai que queremos": Carta de propostas aos candidatos às Eleições 2022

Nos dias 29 e 30 de abril de 2022, a Indigenistas Associados (INA), associação composta por servidoras e servidores da Fundação Nacional do Índio (Funai), convocou suas/seus associadas/os para refletir, debater e deliberar acerca de propostas para o fortalecimento da Funai a serem apresentadas aos candidatos às Eleições 2022, sobretudo aqueles que vão concorrer ao cargo de Presidente da República.

O Seminário, intitulado "A Funai que queremos" foi realizado em dois momentos. Na sexta-feira, 29, ocorreu uma mesa de apresentações acerca do tema. A discussão foi transmitida pela internet, no canal da associação na plataforma youtube, ocasião em que foram discutidos temas gerais sobre as diferentes concepções da política indigenista e os desafios à sua implementação de forma coordenada entre as instâncias de governo e de representação indígenas.

Já no sábado, 30, a discussão foi feita em sala de reunião virtual, com participação exclusiva de associadas/os. Os temas e propostas debatidos foram divididos em dois grupos, sendo o período da manhã dedicado às propostas direcionadas ao fortalecimento de uma política para as servidoras/es da Funai, e o período da tarde direcionado à reflexão de encaminhamentos voltados ao fortalecimento institucional do órgão indigenista. Seguem as propostas.

Eixo 1 - Política para servidoras/es

1. Estruturação da carreira indigenista

1.1 Reconhecimento e estruturação da carreira de servidores/as da Funai como Carreira Típica de Estado;

1.2 Aprovação do Plano de Carreira Indigenista e Plano Especial de Cargos da Funai;

1.2 Estabelecimento de um sistema de gratificações e incentivos como forma de estímulo e valorização do trabalho executado pelo/a servidor/a, sobretudo em locais remotos e de difícil fixação, reconhecendo as especificidades de sua atuação;

1.3 Regulamentação e implementação do pagamento de Adicional de Fronteira para servidores/as em exercício em municípios localizados em região de fronteira e com dificuldade de fixação de efetivo;

1.4 Regulamentação e implementação do pagamento de Adicional de Insalubridade e Adicional de Periculosidade aos servidores/as da Funai em condições específicas de atuação.

2. Capacitação de servidoras e servidores

2.1 Elaboração e implementação de Programa Permanente de Capacitação e Desenvolvimento na Carreira para servidores/as da Funai;

2.2 Capacitação permanente de servidores/as nas unidades descentralizadas sobre os fluxos e procedimentos existentes na instituição, garantindo a segurança jurídica na atuação realizada nas pontas;

2.3 Fortalecimento do Centro de Formação em Indigenismo, localizado em Sobradinho-DF;

2.4 Estimular a qualificação dos/as servidores/as por meio de editais regulares para conceder afastamentos para pós graduação e licença-capacitação, com critérios objetivos elaborados de forma participativa com os/as servidores/as;

2.5 Criação e implementação de programas de capacitação para servidores/as logo após ingresso na instituição por meio de concurso público.

2.6 Capacitação dos/as servidores/as nas unidades descentralizadas quanto ao acompanhamento das políticas públicas executadas localmente por instituições públicas nas esferas de governo municipal, estadual e federal;

3. Organização e gestão de pessoas

3.1 Criar canal específico, no âmbito da Ouvidoria, para o encaminhamento de denúncias referentes a situações de assédio moral ou condições de trabalho inadequadas, que causem prejuízos à saúde física e mental dos/as servidores/as da Funai;

3.2 Estabelecer mecanismos e procedimentos administrativos para tratar tais denúncias, com a intermediação das entidades representativas dos/as servidores/as do órgão, com encaminhamento, quando for pertinente, para outras instituições;

3.3 Priorizar a contratação de estagiários/as indígenas para a Funai, com prioridade para as unidades descentralizadas com carência de servidores/as;

3.4 Criar mecanismos de avaliação de desempenho dos Gestores da Funai em todos os níveis, cargos efetivos e comissionados, independente do pagamento integral da Gratificação de Desempenho;

3.5 Instituir mecanismos administrativos para coibir o assédio institucional e instaurar uma gestão de transição para reparação frente a atos administrativos arbitrários e considerados prejudiciais ao ambiente de trabalho;

3.6 Realizar discussão prévia e consulta pública, com a garantia de participação ampla dos/as servidores/as da Funai, por meio de suas organizações representativas, quanto a quaisquer medidas de reestruturação administrativa do órgão;

3.7 Estruturar a Corregedoria da Funai de forma a priorizar atividades de prevenção sobre situações faltosas, visando garantir a integridade da pasta como importante ferramenta da administração pública;

3.8 Coibir a abertura de processos administrativos disciplinares por motivações políticas e observar os erros de conduta estritamente previstos na legislação;

3.9 Criar um programa de proteção e acompanhamento a servidores/as em situação de risco, ameaça e assédio, no âmbito da própria Funai;

3.10 Proceder à imediata recomposição da força de trabalho da Funai, mediante concurso público para preenchimento de todos os cargos vagos;

3.11 Rever e qualificar os critérios de remoção de servidores/as, com realização de concurso interno de remoção em caráter regular;

3.12 Criar mecanismos institucionais para viabilizar a rotatividade de servidores/as nas Coordenações Regionais, Coordenações Técnicas Locais e Frentes de Proteção Etnoambientais situadas em áreas remotas e/ou em regiões marcadas por conflitos e embates com setores privados com interesses contrários aos direitos indígenas;

3.13 Criar instrumentos normativos internos para dispor sobre horário de expediente e jornada de trabalho, incluindo a regulamentação de jornadas de trabalho remotas e/ou em caráter híbrido, considerando as diferenças de lotação/atuação, de modo a conceder jornadas especiais/diferenciadas aos servidores/as lotados em unidades descentralizadas de difícil acesso;

3.14 Criar instrumentos normativos internos visando a descentralização e a desburocratização do deslocamento dos/as servidores/as da Funai às terras indígenas, sobretudo referente às unidades descentralizadas.

3.15 Criar fluxos, protocolos e procedimentos que atendam às realidades regionalizadas e locais, garantindo a execução da política indigenista nas pontas, sobretudo no que tange às ações emergenciais de proteção territorial e combate a ilícitos.

4. Condições de trabalho

4.1 Estabelecer mecanismos de acompanhamento e prevenção a acidentes de trabalho, com o objetivo de garantir a observância às legislações trabalhistas;

4.2 Implementar o Protocolo de Segurança para os/as servidores/as da Funai, bem como o fornecimento de equipamento e materiais adequados para as atividades de campo;

4.3 Normatizar situações específicas para a atuação indigenista em campo, como a regulamentação do poder de polícia e do porte de arma para servidores/as autorizados/as mediante seleção e treinamento;

4.4 Fortalecer o trabalho das Frentes de Proteção Etnoambientais (FPE) por meio de planejamento e regulamentação adequados do/a: i) funcionamento das bases de proteção etnoambiental; ii) regulamentação das jornadas de trabalho; iii) proteção territorial; iv) normatização e valorização das atividades do auxiliar em indigenismo; v) realização de concursos públicos específicos e regionalizados, com critérios que permitam a contratação de pessoal capacitado, das próprias localidades e, preferencialmente, indígenas, para a execução de atividades em campo de forma permanente (a exemplo de mateiros, tradutores e cozinheiros) e; vi) criação de núcleos administrativos nas Coordenações Regionais e transformação da Coordenação Geral de Índios Isolados e de Recente Contato (CGIRC) em Unidade Gestora, garantindo maior autonomia administrativa para viabilizar o trabalho das FPEs, em suas particularidades; vii) diretrizes para o atendimento aos povos indígenas de recente contato, priorizando a elaboração de programas específicos para a proteção e promoção dos respectivos direitos, bem como a implementação de ações intersetoriais, a partir de suas especificidades sociais, físicas e culturais;

4.5 Regulamentar o pagamento do valor integral das diárias referentes a viagens com pernoite em terra indígena, com elaboração de instrumento normativo próprio e em paridade com a concessão da verba indenizatória por parte de outros órgãos da administração pública.^[P]_[SEF]

Eixo 2 - fortalecimento institucional da Funai

5. Organização da estrutura da Funai

5.1 Garantir a estruturação física das unidades regionais e locais da Funai, para o competente desempenho do trabalho indigenista, o que, por sua vez, envolve: i) levantamento das necessidades de estruturação das Coordenações Regionais, Coordenações Técnicas Locais, Frentes de Proteção Etnoambientais e Museu do Índio; ii) disponibilização de ambientes de trabalho com estrutura, mobiliário, equipamentos, veículos, estrutura de comunicação e climatização adequados; iii) equipes para a execução das atividades administrativas e de planejamento imprescindíveis à execução finalística da política indigenista nas pontas, a exemplo dos processos licitatórios para aquisição de bens e serviços;

5.2 Instituir mecanismos participativos, envolvendo servidores/as da Funai e representantes dos povos indígenas no processo de construção, monitoramento e avaliação dos Planos Plurianuais e Planos Setoriais da política indigenista, adequando a capacidade de execução às metas estabelecidas;

5.3 Criar um Grupo de Trabalho para discutir a reestruturação da Funai, com a realização de um estudo aprofundado das atividades executadas pelas unidades descentralizadas, com consulta aos povos indígenas, em consonância à Convenção OIT 169;

5.4 Elaboração do planejamento orçamentário com base nas demandas derivadas dos planos de vida de cada povo/terra indígena, com planejamentos de curto, médio e longo prazos;

5.5 Garantir a autonomia das Coordenações Regionais para efetivar a missão institucional da Funai em suas jurisdições;

6. Orçamento da Funai e a política indigenista

6.1 Dotação orçamentária adequada aos desafios da política indigenista e à estrutura física e de recursos humanos necessárias para a Funai atuar de forma eficiente;

6.2 Modernização e capacitação dos setores administrativos da Funai, permitindo a execução orçamentária de forma mais ágil;

6.3 Reativação de Fundos Nacionais, como o Fundo Amazônia e o Fundo Clima, e utilização de recursos de cooperação internacional, relacionados com a mudança do clima, conservação da biodiversidade, dentre outros, e aplicação dos mesmos nas terras indígenas e na implementação da PNGATI;

6.4 Apoio ao Projeto de Lei nº 4.347/2021, que institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, atualmente regulamentada pelo Decreto nº 7.747/2012, garantindo maior segurança jurídica, contribuindo para consolidar a gestão ambiental e territorial dos territórios indígenas e impulsionando a execução de programas e ações voltadas à proteção, recuperação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígena;

6.5 Estabelecimento de um plano decenal para demarcação de terras indígenas, concedendo maior celeridade aos processos demarcatórios em trâmite, avançando na constituição de Grupos de Trabalho para identificação e delimitação, a partir de diretrizes estabelecidas por meio de levantamento e planejamento para regularização do passivo fundiário;

6.6 Estabelecimento de orçamento robusto para políticas de proteção social e para políticas destinadas a povos indígenas em contexto urbano;

7. Participação de entes federativos na execução da política indigenista

7.1 Execução de Emendas Parlamentares Estaduais e Federais, estabelecendo critérios para acompanhamento por parte da Funai e para a submissão de projetos;

7.2 Construir um sistema de financiamento da política indigenista a partir da vinculação de receitas tributárias e do fomento, junto a estados e municípios;

7.3 Articulação e garantia para que todos os estados e municípios tenham políticas para povos indígenas concernentes à saúde, educação, fomento à agricultura familiar, dentre outras, garantindo o funcionamento do pacto federativo para povos indígenas;

7.4 Fortalecimento da articulação interinstitucional entre Funai e INSS para a execução da política previdenciária e assistencial junto aos povos indígenas, com respeito às diferenças culturais e modos de vida desses povos;

8. Governança e participação indígena

8.1 Reativar e investir no funcionamento das instâncias de governança e participação social indígena, tais como o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), o Comitê Gestor da PNGATI e os Comitês Regionais da Funai;

8.2 Garantir a autonomia dos Comitês Regionais, priorizando a realização das reuniões ordinárias e reuniões na base, com definição prévia de orçamento anual para seu funcionamento, bem como transparência orçamentária referente às CRs;

8.3 Garantir a consulta livre, prévia, informada e de boa-fé, em relação aos projetos desenvolvimentistas de interesse governamental, em obediência à Convenção OIT 169.

8.4 Garantir a participação indígena na gestão do Museu do Índio, órgão científico-cultural da Funai, através de processos de gestão participativa e compartilhada, como a refundação do Conselho Consultivo do MI, a elaboração e aprovação do Plano Museológico, visando o controle social e a elaboração de projetos e políticas públicas culturais que sejam, de fato, representativas da imensa diversidade de povos indígenas que habitam o Brasil.

9. Cumprimento da missão institucional da Funai

9.1 Proteger os direitos dos povos indígenas frente aos impactos de empreendimentos que possam afetar seus territórios e modos de vida, em processos licenciados no âmbito municipal, estadual e federal, respeitando a Convenção 169/OIT e garantindo que a análise técnica emitida seja acatada na tomada de decisão para as emissões de licenças ambientais em todas as fases do processo de licenciamento.

9.2 Normatização de procedimentos da Funai que reduzam a discricionariedade do gestor, especialmente em cargos de alta gestão, e garantam maior estabilidade institucional, mantendo uma atuação pautada pela missão de proteger e promover os direitos dos povos indígenas;

9.3 Estruturação das ações da política indigenista em Planos e Programas de Estado, que fiquem menos susceptíveis às mudanças de governo e à ideologia dos governantes e gestores do momento;

9.4 Imediata revogação da Instrução Normativa nº 09/2020 da Funai e da Resolução nº 04/2021 da Diretoria Colegiada da Funai, pois ferem os direitos indígenas quanto ao direito originário e à autodeterminação, bem como retirar a expressão "organizações de composição mista entre indígenas e não indígenas" do texto da Instrução Normativa Conjunta Funai/ Ibama nº 01/2021;

9.5 Retirar apoio público aos PLs nº 490/2007, que transfere a demarcação de terras indígenas ao congresso nacional e o nº 191/2020, que regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas;

9.6 Fortalecer a política pública de proteção aos povos indígenas isolados e de recente contato, respeitando os princípios da autonomia, da não interferência e da proteção territorial, sem concessões aos interessados em proselitismo religioso ou aos avanços das fronteiras econômicas predatórias;

9.7 Emitir portarias de restrição de uso para a proteção das terras indígenas habitadas por povos indígenas isolados até que sejam demarcadas, priorizando a celeridade nos processos de regularização fundiária destas áreas;

9.8 Reforçar ações de fiscalização e promover a desintrusão de garimpeiros, madeireiros, grileiros e outros ocupantes ilegais de terras indígenas;

9.9 Retomada de todos os processos administrativos de identificação, delimitação e regularização de terras indígenas paralisados na Diretoria de Proteção Territorial da Funai;

9.10 Garantir a coordenação e composição dos Grupos de Trabalho para identificação e delimitação de terras indígenas por profissionais com certificação reconhecida;

9.11 Defesa jurídica de indígenas em situação de conflito fundiário com invasores particulares e em outras questões de violação de direitos coletivos;

9.12 Promover o acesso das comunidades indígenas às políticas públicas, independentemente da situação administrativa em que se encontra o reconhecimento de seus territórios;

9.13 Retomada da posição original da Funai no Recurso Extraordinário RE 1.017.365, retirando o apoio à tese jurídica do Marco Temporal;

9.14 Garantir que os povos indígenas possam discutir com os setores responsáveis no âmbito federal, estadual e municipal, sobre os projetos e políticas que os afetem e que contribuam para a efetivação de seus planos e projetos de vida nas diversas esferas - direitos territoriais, saúde, educação, cultura, assistência social, desenvolvimento social e econômico, infraestrutura, geração de renda, entre outros.