



FUNAI INTEIRA E NÃO PELA METADE

Nós, servidores da Fundação Nacional do Índio (Funai), reunidos em plenária no dia 29 de janeiro de 2019, vimos a público expor nosso posicionamento sobre as mudanças na política indigenista realizadas por meio da Medida Provisória (MP) nº 870, de 1º de janeiro de 2019, bem como pelos Decretos nº 9.667 (estrutura regimental do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento /MAPA) e nº 9.673 (estrutura regimental do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos/MMFDH), os quais apresentam ainda a vinculação de entidades da administração indireta, publicados em 2 de janeiro de 2019, neste início de nova gestão no governo federal.

A MP 870, os Decretos já publicados e as declarações dos novos gestores propõem alterações drásticas na política indigenista, mudando profundamente seu sentido. Pretende o governo cortar a Funai ao meio: deslocá-la para o recém-criado Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) e dela retirar as atribuições referentes à demarcação de terras indígenas e ao licenciamento ambiental, transferidas para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Anuncia-se também que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), agora vinculado ao Mapa, absorverá parte dessas atribuições, além de servidores de setores inteiros, acervo documental, bens patrimoniais e orçamento oriundos da Funai.

Entendemos que - e explicamos o porquê - a Funai, enquanto entidade da administração pública federal indireta, deve permanecer vinculada ao Ministério da Justiça (MJ), mantendo todas as suas atuais atribuições, bem como servidores, acervo, patrimônio e orçamento. Nada justifica que se dê um esvaziamento de competências do órgão indigenista e que isto venha acompanhado da reconfiguração de sua vinculação ministerial, passando do MJ ao MMFDH.

Do ponto de vista da ordem constitucional brasileira e da racionalidade administrativa, não há amparo para que duas políticas fundamentais relacionadas às terras indígenas, a demarcação e o licenciamento, sejam retiradas da Fundação que tem por finalidade justamente proteger e promover, em nome da União, os direitos constitucionalmente assegurados dos povos indígenas. Transferir essas competências ao Mapa é orientar-se pela visão de que as terras públicas brasileiras devem submeter-se à exploração econômica privada, sobrepondo-se às políticas que atendem aos interesses públicos. É, sobretudo, óbvio ululante, colocar direitos sob a tutela daqueles que têm o interesse manifesto em não garanti-los.

O posicionamento aqui externado foi aprovado de forma unânime em Assembleia extraordinária da Indigenistas Associados-INA, associação de servidores da Funai, realizada em 23 de janeiro de 2019. Motivada pela conjuntura que se instalou após a publicação da MP 870, a Assembleia também deliberou que a INA recorrerá aos meios que estiverem ao seu alcance para que, no processo de avaliação da MP pelo Congresso, essas mudanças sejam suprimidas. A presente carta também foi aprovada em plenária de servidores da Funai, realizada em Brasília, com participação à distância de servidores de CRs, CTLs e FPEs, em 29 de janeiro de 2019.

Há mais de 300 povos indígenas formados por cidadãos brasileiros, os quais permanecem



atualmente com o usufruto de apenas 13% do território nacional, protegendo-o. Esses povos são diversos e compreendem o mundo de formas específicas, em grande medida a partir de um caráter coletivo, ligado a um território tradicionalmente ocupado. Para eles, a terra e seu usufruto são indissociáveis: rituais, alimentação, plantio, espiritualidade, parentesco, tudo intrínseco. Por essa razão, o artigo 231 da Constituição Federal reconhece as formas de organização social, os costumes e tradições desses povos. Também por isso a Carta Magna garante o usufruto exclusivo do território, para que tais povos possam continuar a se reproduzir física e culturalmente, e para que o Estado brasileiro promova justiça aos nativos deste país, interrompendo o histórico violento e sangrento da colonização. E é esta a missão que jamais deverá ser retirada da Fundação Nacional do Índio: promover e proteger os direitos dos povos indígenas no Brasil.

Defendemos uma **Funai inteira e não pela metade**, o que inclui a manutenção de seu vínculo com o MJ. Como detalhado nos tópicos abaixo, esse vínculo é constitutivo do exercício da política indigenista que se consolidou no país a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o qual também depende da atuação integrada entre diferentes setores da Funai, por meio da técnica do trabalho indigenista e de sua expertise única. Sem os setores responsáveis pela demarcação e pelo licenciamento, a Funai será enfraquecida e a execução da política indigenista perderá organicidade.

Carente de racionalidade técnica, a decisão de extirpar a Funai de uma supervisão ministerial adequada, de atribuições fundamentais, de setores inteiros e servidores só pode ser o resultado de uma equivocada vontade de traduzir em termos administrativos ameaças do recente período eleitoral: paralisar as demarcações; fazer as minorias se curvarem às maiorias; “dar uma foçada no pescoço” do órgão indigenista. Contra esse equívoco, capaz de representar um erro histórico nos rumos da política indigenista nacional, com consequências sobre o modelo de desenvolvimento social e a imagem internacional do Brasil, são agora muitos os que felizmente se levantam. Estamos entre estes, com base no já dito e nos argumentos abaixo apresentados.

Funai no MJ

Decisões no âmbito da Administração Pública devem observar o fundante princípio da impessoalidade. Desta forma, as reiteradas declarações de amor aos índios bem como os vínculos afetivo-familiares com uma indígena, por parte da titular do MMFDH, não podem ser aceitas como critérios para que a Funai passe a estar vinculada ao novo ministério, visto que são de ordem privada.

É inegável, considerável e positiva a interface entre a política indigenista e a área de direitos humanos. O Ministério responsável pela última, no entanto, não dispõe dos instrumentos para respostas institucionais aos frequentes episódios e persistentes situações conflituosas em torno da posse da terra e do uso dos recursos naturais, muitas vezes envolvendo ameaças a povos de recente contato ou mesmo em isolamento voluntário, e as quais exigem atuação em tempo de urgência e na forma da promoção da segurança pública.

Por outro lado, o argumento de que o novo titular do MJ, cuja esfera de atuação expandiu-se



ao ponto de merecer a designação de “superministro”, estaria sobrecarregado demais para que se responsabilizasse, também, pela supervisão ministerial da Funai, aponta para uma falta de conhecimento sobre o tema.

Os direitos indígenas compõem matéria de competência do MJ desde o governo Collor, no imediato pós-Constituição de 1988. Se não há razões plausíveis para que de lá saiam, indo para o MMFDH. Há, ao contrário, múltiplas razões para que por lá permaneçam.

Com efeito, a MP 870 não alterou o fato de serem competências do MJ, entre outras, a defesa da ordem jurídica, a integração das atividades de segurança pública dos entes federados e a defesa dos bens da União. Ora, as terras indígenas, cerca de 13% do território nacional, incluem-se precisamente entre os bens da União. Daí a Polícia Federal e, eventualmente, a Força Nacional de Segurança Pública, ambas integrantes do MJ, serem acionadas nos inúmeros casos de conflito em terras indígenas ou arredores. Alude-se, aqui, à invasão e ocupação dessas terras por posseiros, garimpeiros e madeireiros, em casos que, frequentes em anos anteriores, manifestam preocupante tendência ao crescimento já nos primeiros dias de 2019. Há, também, cenários de conflito que se relacionam com a reação indígena a empreendimentos e atividades econômicas, com a instalação de facções ligadas ao tráfico de drogas em terras indígenas e com a ocorrência de diferentes tipos de crimes, incluindo ameaças de morte a indígenas e a servidores da Funai.

Os povos indígenas continuarão a ter por referência o MJ quando suas terras forem invadidas, suas demarcações questionadas e quando as leis que garantem seus direitos estiverem ameaçadas. No plano local, seguirão recorrendo à Polícia Federal quando se sentirem ameaçados, como também fazem os servidores das unidades descentralizadas da Funai.

Distribuídos por todo o território nacional, em Coordenações Regionais, Coordenações Técnicas Locais e Frentes de Proteção Etnoambiental, esses servidores continuarão a lidar, ademais, com a irresoluta questão da regulamentação do poder de polícia da Funai, previsto em lei. No Plano Plurianual 2016-2019 do governo federal, o objetivo especificamente relacionado à proteção das terras indígenas, de responsabilidade do MJ, inclui previsão para essa regulamentação. Na falta da regulamentação, persistem situações de grave risco à segurança pessoal de indígenas e servidores da Funai, dificultando extremamente o enfrentamento a conflitos e o combate a ilícitos em terras indígenas. A garantia de ações coordenadas nesse sentido remete, mais uma vez, à competência do MJ quanto à promoção da integração e cooperação entre os órgãos federais, estaduais, distritais e municipais de segurança pública, tornando ainda mais nítida a importância da manutenção da Funai nesse ministério.

Por fim, as relações com o Poder Judiciário também estão entre as competências do MJ. O fato de as demarcações de terras indígenas comporem matéria crescentemente judicializada, com processos tramitando nas variadas instâncias judiciais, aumenta a responsabilidade do MJ no cumprimento do seu dever de proteger a integridade de terras que não apenas se destinam à posse permanente e ao usufruto exclusivo dos povos indígenas, mas, como já dito, constituem bens da União.

Demarcação na Funai



A obrigação de que a União demarque as terras indígenas emana da Constituição Federal, que, em seu artigo 231, reconhece os direitos das coletividades indígenas às terras tradicionalmente ocupadas, na qualidade de direitos originários, isto é, anteriores à própria instituição do Estado brasileiro. Em nível infraconstitucional, determina-se que essas terras sejam administrativamente demarcadas **por iniciativa e orientação do órgão federal de assistência ao índio** (Lei nº. 6.001/73, artigo 19). Decretos de regulamentação do processo administrativo de demarcação de terras indígenas sucedem-se desde 1976, sempre mantidas a iniciativa e a orientação da Funai, inclusive no vigente Decreto nº. 1.775, de 1996.

Há de se observar que a Constituição de 1988, em suas Disposições Transitórias, inscreveu o prazo de cinco anos para a conclusão das demarcações de todas as terras indígenas do país. O processo global avançou paulatinamente, mas tem se estendido para muito além do prazo previsto. Ainda hoje persiste um passivo de centenas de casos, que dificulta a reprodução física e cultural de grupos indígenas, muitas vezes de forma dramática, além de favorecer a tensão e o conflito pela posse da terra em diversas regiões do país e de gerar insegurança jurídica.

Em conformidade com o texto constitucional, o atendimento à obrigação de demarcar inicia-se pelo estudo da tradicionalidade da ocupação territorial de um povo e envolve a compreensão das dinâmicas de posse, permanência, habitação, produção econômica e reprodução física e cultural. Trata-se de matéria técnica, que exige profissionais habilitados em antropologia, ciências ambientais, cartografia e disciplinas auxiliares. Dado o crônico quadro de insuficiência de recursos humanos da Funai, os profissionais com tais perfis hoje existentes na instituição dedicam-se a outras atribuições além dos estudos que embasam a demarcação de terras indígenas. Isso contribui sobremaneira para a dificuldade do órgão indigenista em reduzir o estoque de processos de demarcação em curso.

No cenário que se anuncia a partir da MP 870, o governo federal desativaria os setores hoje ocupados com as várias etapas do processo de demarcação de terras indígenas na Funai para remontá-los sob a estrutura do Incra, por meio da transferência, para este, de servidores oriundos do órgão indigenista. Ora, um conjunto de servidores que se mostra numericamente insuficiente para fazer frente à magnitude dos processos pendentes na Funai, que tem a vantagem de observar no seu cotidiano a complexidade das diversas áreas no universo indígena, continuará a sê-lo no Incra.

Neste sentido, retirar a competência de identificar, delimitar, demarcar e registrar as terras indígenas da Funai é fragmentar um processo administrativo que necessariamente dialoga com outros eixos, como a gestão ambiental, o monitoramento territorial e os direitos sociais. Pode-se presumir que essa fragmentação aprofundará conflitos sociais, ampliará o número de ações judiciais e retardará a definição de limites territoriais que são relevantes, inclusive, para os processos de licenciamento ambiental e a segurança jurídica e econômica de empreendedores.

Na ordem democrática normal, e do ponto de vista da racionalidade administrativa, não há o que justifique transferir, por Medida Provisória, as competências relativas à demarcação de terras indígenas ao Mapa e, por via indireta, ao Incra. Pressupondo que exista disposição governamental ao cumprimento daquilo que, determinado pela Constituição, ainda se configura como pendência do Estado brasileiro em relação aos direitos territoriais indígenas, outro é o caminho a ser seguido. Em



primeiro lugar, manter as competências relativas à demarcação de terras indígenas na Funai e no MJ, tal como previsto nas normativas vigentes. Em segundo, enfrentar o problema da escassez de profissionais dedicados à matéria, seja por meio do recrutamento de mais servidores(as), seja da reconstrução - com a assistência do Ministério Público Federal, das universidades e das associações científicas - de mecanismos, outrora existentes, destinados a viabilizar que especialistas externos ao quadro de pessoal do órgão indigenista colaborem com a elaboração de estudos necessários às demarcações.

Licenciamento na Funai

A obrigação da Funai de se manifestar em todo e qualquer licenciamento de obras que afetem direta ou indiretamente as terras e as comunidades indígenas tem robusto amparo normativo (Lei 5.371/1967; Lei 6.001/1973; artigos 225 e 231 da Constituição Federal/1988; Resolução Conama 237/1997; Convenção 169/OIT/1989, Portaria Interministerial 060/2015; Decreto 7.747/2012). Ainda assim, o novo Decreto de estrutura do Mapa traz o licenciamento ambiental nas terras indígenas como competência da recém-criada Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, cabendo a um Departamento dentro desta a manifestação em licenciamentos afetos a terras indígenas.

É notoriamente incompatível que a manifestação em processos com impacto sobre indígenas seja transferida da Funai para um órgão que, a par de atuar junto à parte do público que deve ter seus empreendimentos licenciados, jamais se ocupou do tema e não tem expertise na questão indígena e sua complexidade. O exótico da medida ainda se expressa no fato de, entre os cerca de 7.000 processos de licenciamento que se encontram atualmente no órgão indigenista, a maioria trata de empreendimentos que escapam inclusive às áreas de atuação do Mapa, referidos que estão à mineração, à geração de energia e à infraestrutura de transportes e logística.

Para além da inconsistência técnica, é nítido que a transferência de competência vincula-se à estratégia de "flexibilização" dos procedimentos de licenciamento que, numa certa visão, são tomados como meras etapas burocráticas postergatórias e geradoras de custos adicionais aos empreendedores. Representantes dessa visão, ao afirmar que o objetivo é "acelerar o licenciamento", menosprezam os riscos e os impactos de empreendimentos, aumentando a ameaça ao meio ambiente e à vida humana, incluindo a dos povos indígenas. A visão, que tristemente ganha corpo nos dias que correm, exhibe suas dramáticas consequências em crimes socioambientais provocados pela Vale/Samarco (Mariana/2015 e Brumadinho/2019) - que o digam os povos indígenas Krenak, Tupiniquin e Guarani, do rio Doce, e os Pataxó Hã-hã-hãe do rio Paraopeba, sem água para beber ou tomar banho, levando insegurança alimentar, além de mudanças nos costumes e tradições, que podem alterar para sempre o modo de ser deste povo indígena.

Quando, conforme as normativas vigentes, a manifestação da Funai é cabível em determinado processo de licenciamento, ela está longe de configurar-se como "canetada" discricionária, ocorrendo por meio da análise e construção de pareceres sobre o capítulo dedicado aos indígenas no âmbito dos estudos de impactos ambientais, controle ambiental, mitigação e compensação.



A participação dos especialistas da Funai é fundamental em todas as etapas do processo: desde a emissão do Termo de Referência para a realização dos estudos do componente indígena do Estudo de Impacto Ambiental — EIA/RIMA até a execução do Plano Básico Ambiental. Justifica-se como garantia tanto dos direitos indígenas como do adequado andamento dos procedimentos. Aporta conhecimento técnico e específico referente à diversidade dos povos indígenas e seus territórios, à legislação indigenista do Estado brasileiro e ao histórico das relações entre povos indígenas e o restante da sociedade nacional. É imprescindível para a realização das consultas e diálogos com as comunidades indígenas, bem como para a elaboração de relatórios e pareceres específicos sobre a temática indígena, procedimentos que vêm sendo aperfeiçoados e normatizados ao longo do tempo.

Entretanto, no desenho que se anuncia pelo governo, os servidores hoje em exercício na Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental (CGLIC) sairiam da Funai, indo para o Mapa ou para o Incra. Simplista, o desenho desconsidera os canais de comunicação e retroalimentação entre a CGLIC e as unidades descentralizadas da Funai, que necessariamente atuam no acompanhamento dos processos referentes a licenciamento, incumbidas de organizar, mediar e acompanhar reuniões com indígenas, empreendedores e outros atores. Tal modelo proposto apenas aumentará a burocracia para a obtenção de licenças, visto que a Funai sempre fará parte dos processos de licenciamento envolvendo povos indígenas. Por outro lado, a construção de programas de compensação e mitigação de impactos é feita com a colaboração de outras Coordenações-Gerais operantes na sede da Funai em Brasília, responsáveis por políticas de infraestrutura, fomento a atividades produtivas, gestão ambiental, direitos sociais, monitoramento e proteção territorial, e índios isolados. O rompimento da integridade institucional da Funai, com o desmembramento da CGLIC e sua transferência para o Mapa (ou Incra) seria, desse ponto de vista, um grande retrocesso para o desempenho das atividades relacionadas ao licenciamento e, de modo geral, para o indigenismo de Estado.

Intersetorialidade

Em realidade, tanto os procedimentos demarcatórios como os de licenciamento ambiental têm aspectos multifacetados, exigindo que as diversas áreas técnicas da Funai estejam em constante diálogo entre si. São processos complexos, que envolvem etapas sucessivas e mobilizam uma rede da qual fazem parte as Coordenações-Gerais na sede do órgão em Brasília e suas unidades descentralizadas: Coordenações Regionais, Coordenações Técnicas Locais, Frentes de Proteção Etnoambiental e mesmo o Museu do Índio.

Sob a orientação de Coordenações-Gerais na Funai-Sede, os processos de demarcação e licenciamento são conduzidos em constante e permanente diálogo com as unidades "na ponta", que ao estarem em maior proximidade geográfica das comunidades indígenas a que se referem, são fundamentais para produzir e levar-lhes informações relevantes. Ou seja, em que pesem os inúmeros desafios e dificuldades que enfrenta, a Funai hoje funciona de modo orgânico e dinâmico, conseguindo viabilizar um fluxo de informação e acompanhamento às mais diversas situações



envolvendo o cumprimento dos direitos dos povos indígenas, fluxo este que não pode prescindir do todo institucional hoje existente e, portanto, não pode ser trasladado para outro órgão.

A exclusão das duas atribuições supramencionadas implicaria desordem administrativa e, principalmente, teria impacto no atendimento prestado aos povos indígenas. A promoção da regularização fundiária e o devido acompanhamento e atuação estatal frente aos impactos causados por empreendimentos aos povos e às terras indígenas dependem de que se considerem a situação social desses povos e de seus territórios, o monitoramento e o combate a ilícitos ambientais, a situação ambiental e a gestão de seus territórios e dos recursos naturais neles existentes, a identificação das áreas por onde circulam grupos isolados, entre outros tantos aspectos. No quadro normativo atual, a melhor forma de se fazer avançar os processos de demarcação e licenciamento, é por meio da permanência de atribuições e servidores na Funai, tendo em vista o caráter intersetorial das ações.

Consulta e diálogo

Por fim, é preciso dizer que a fragmentação e a alteração da estrutura da Funai que se anunciam pelos atos do novo governo ocorrem sem a participação dos indígenas e dos indigenistas que acumulam décadas de experiência e conhecimento técnico. Desrespeita-se, assim, o desenvolvimento histórico da política indigenista no pós-1988, impedindo-se, por um lado, que os servidores do órgão indigenista cumpram com a missão de promover e proteger os direitos indígenas em todas as suas dimensões. Por outro lado, a adoção de medidas de tal envergadura sem qualquer consulta a representantes indígenas, em específico, configura frontal violação à Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho, norma de *status* hierárquico supralegal, ratificada no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº. 143, de 20 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº. 5.051, de 19 de abril de 2004. Nem tampouco o Conselho Nacional de Política Indigenista sequer foi reunido ou consultado sobre o tema.

Desde 1988, o exercício da política indigenista de Estado tem visado a um sentido reparatório das injustiças, expropriações, perseguições e constrangimentos a que foram submetidos os povos indígenas desde a colonização. Por isso, tem sido coordenada por um órgão que, por meio da articulação com as demais esferas do Estado e do diálogo com os povos indígenas, deve garantir que sejam respeitados os princípios constitucionais pluralistas e multiétnicos.

Pelas razões expostas, os servidores reunidos em plenária em 29 de janeiro e a Indigenistas Associados-INA entendemos que devem ser revertidos os aspectos da MP 870/2019 comentados na presente nota, dado serem de difícil combinação com a defesa dos direitos indígenas e com uma prática indigenista que almeje à justiça. Assim, reiteramos nosso posicionamento por uma **Funai inteira e não pela metade**, colocando-nos à disposição de representantes do governo brasileiro para esclarecer quaisquer questões aqui apontadas.