



NOTA TÉCNICA INA 01/2021

Por meio desta Nota Técnica, a Indigenistas Associados (INA), associação de servidoras e servidores da Fundação Nacional do Índio (Funai), apresenta análise da Resolução nº. 04 da Diretoria Colegiada da autarquia, datada de 22 de janeiro de 2021, com entrada em vigor em 01 de fevereiro de 2021. Tendo em vista a complexa problemática jurídica e antropológica que cerca a medida, intensamente destacada nos últimos dias por manifestações públicas de diversas organizações e também estudiosos da matéria, a INA entende por bem acrescentar, nas páginas a seguir, análise sobre aspectos técnicos e que dizem respeito ao exercício da função de servidora e servidor público indigenista, diretamente implicado na proteção dos povos indígenas no Brasil. Trata-se de material complementar, que pretende contribuir para a avaliação do Ministério Público Federal quanto à possibilidade de adotar medidas no sentido de obter a suspensão dos efeitos da normativa.

Introdução

Ao interferir no reconhecimento da identidade étnica indígena com o propósito declarado de "definir novos critérios específicos de heteroidentificação"¹, a atual gestão da Funai desconsidera o histórico institucional do indigenismo de Estado brasileiro e os princípios do direito internacional, subvertendo a missão institucional de promover e proteger os direitos indígenas, a exemplo do que ocorreu com a edição da Instrução Normativa nº. 09/2020, de abril do ano passado.²

A Resolução nº. 04 afronta o princípio da autoidentificação como critério fundamental para o reconhecimento da identidade étnica de um grupo, conforme salvaguardado pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), norma de status supralegal à qual o Brasil é signatário. Ao menos desde 2003, em conformidade com o que preconiza a legislação internacional sobre direitos de povos indígenas e tribais, a Funai reviu formalmente o procedimento de solicitação de laudo antropológico para o atendimento de demandas por reconhecimento oficial advindas de grupos indígenas. Tem sido consenso entre as áreas finalísticas da instituição que todas as comunidades que assim se identificam devem ser beneficiárias das políticas públicas destinadas aos povos indígenas no país.³

Antes de passar a uma análise do conteúdo e dos significados associados à Resolução, ressaltamos que do ponto de vista técnico não se verifica qualquer justificativa para rever o critério de autorreconhecimento da identidade indígena. Compreende-se que a definição de uma identidade étnica se dá mediante as percepções dos próprios sujeitos implicados, sob pena de se validarem percepções etnocêntricas ou essencialistas de observadores externos, não raramente impregnadas de preconceitos. A noção a ser percebida é a de que não há como ignorar a visão que o próprio sujeito tem de si. O contrário disso é dar margem a arbitrariedades e violências, concretas e/ou simbólicas.

¹ Resolução nº. 4 (Diretoria Colegiada da Funai), artigo 1º (Documento SEI/ Funai, código verificador 2793457, código CRC 2793457). Acesso em 30 de janeiro de 2021 pelo site:

<http://sei.funai.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0>.

² A respeito de IN 09, ver nota técnica da INA, disponível em: <<https://indigenistasassociados.org.files.wordpress.com/2020/04/2020-04-27-nota-tc3a9cnica-in-09.pdf>>.

³ Memorando nº. 109 (Presidência da Funai), de 29 de maio de 2003 (Documento digitalizado externamente e inserido no SEI/ Funai como arquivo pdf, sob o número 1710825. Processo SEI nº. 08774.000375/2019-49).



1. Quatro critérios confusos

Encontra-se implícita no texto da Resolução, respaldado em parecer emitido pela Procuradoria Federal Especializada (PFE) do órgão, a ideia de que a identidade étnica possa ser acionada tanto em uma esfera individual como coletiva. Sob o argumento de "aprimorar a proteção dos povos e indivíduos indígenas", a Resolução nº 04 estabelece quatro critérios a serem observados para a heteroidentificação por parte da Funai. São eles:

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."

Longe de produzir qualquer esclarecimento a respeito do tema, os critérios antes suscitam uma série de perguntas e, por meio da linguagem escolhida, indicam tanto fragilidade teórica como confusão argumentativa. Vejamos um por um.

O primeiro critério exige a comprovação de vínculo histórico e tradicional entre a "etnia" e o território brasileiro. Por sua vez, o parecer da PFE que respalda a Resolução nº. 4 destaca que *"não é índio, para fins de destinação de políticas públicas, o grupo étnico que nunca ocupou, com tradicionalidade, alguma porção do território nacional, incluindo-se nômades e sedentários"*. Entretanto, não se entende qual seria exatamente a conclusão uma vez não se comprovasse o referido vínculo. Uma possibilidade: não se negaria tratar-se de um grupo étnico, mas não se o reconheceria como grupo indígena. Outra: não se negaria tratar-se de um grupo indígena, mas, sim, sua condição de brasileiro. Seja como for, a consequência efetiva de tal critério é a negação de acesso às políticas públicas destinadas aos povos indígenas. Tratar-se-ia, em suma, de um dispositivo dedicado à exclusão de grupos étnicos ao acesso a determinadas políticas públicas.

O ponto mais cruel, aqui, é que o elemento determinante da exclusão seria a falta de comprovação do referido vínculo territorial. Ora, se o Estado brasileiro omite-se em pronunciar-se justamente sobre esse vínculo -- retardando processos de demarcação de terras indígenas por décadas, em alguns casos --, o grupo deve ser mantido excluído do acesso às mais diversas políticas (por exemplo, educação e saúde diferenciadas) até a comprovação do critério, ou até que o Estado efetivamente negue a existência do vínculo?

O segundo critério trata de uma "declaração de consciência íntima sobre ser índio", uma formulação retórica que demanda explicação. Por mais que o parecer da PFE que embasa a Resolução indique que se trata de uma "autodeclaração", a subtração deste termo no texto final abre margem para questionamentos. Assim, o órgão indigenista não considera como bastante a autodeclaração - como indígena - do sujeito implicado, mas produz uma definição, por parte do Estado, de um formato necessário, de uma modelagem necessária para tal autoidentificação. Como declarar uma "consciência íntima"? Seria esse um sinônimo para consciência individual? Ou existiria uma "consciência íntima" de coletivos? E como fazer a aferição dessa "consciência íntima"?

Já o terceiro critério, por um lado recupera a definição de índio (ou silvícola) da Lei



6.001/1973 (Estatuto do Índio): "*É todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional*",⁴ mantendo de tal definição um recorte com apenas o trecho "origem e ascendência pré-colombiana". Por outro lado, na sequência acrescenta-se um parágrafo único conectando o terceiro e o primeiro critérios por meio da noção de uma "inserção do Brasil na territorialidade pré-colombiana". Seja lá o que isso signifique, a ideia parece ser de que o vínculo entre etnia e território (critério I) também deve remontar ao período pré-colombiano. A conexão entre o critério I e III indica ainda a mistura e confusão entre esfera individual ("identidade indígena") e coletiva (grupo étnico). Assim como no critério II, o Estado promove um formato e uma moldagem para a auto-identificação indígena. Fica ainda a dúvida: todo e qualquer indivíduo deveria, assim, comprovar sua linhagem pré-colombiana? Ademais, o malfadado parágrafo único evidencia carência de técnica normativa, na medida em que vai inserido no meio da enumeração de incisos.

Por fim, o quarto critério é um agrupamento de exigências que cabe analisar como "subcritérios". Em primeiro lugar, (1) para que um indivíduo seja reconhecido como indígena, é preciso que um grupo indígena o reconheça como membro. Em segundo lugar, (2) para que um grupo seja considerado "existente" é preciso, combinadamente, que (2.1) atenda a parâmetros técnico-científicos e (2.2) tenha características culturais que o distingam da sociedade não indígena. Esse amontoado de "subcritérios" volta a confundir o plano individual e o coletivo, e nos remete ao processo de elaboração da normativa.

Com efeito, o critério IV foi o único que teve sua redação original, proposta no parecer da PFE, parcialmente alterada. O texto final da Resolução estabelece que a identificação indígena deve ser *lastreada em critérios técnicos/científicos*, em substituição à original formulação de uma conformidade ao *senso antropológico majoritário*. Retornaremos a esse ponto.

2. Fraude da fraude

O parecer jurídico da PFE que embasa a Resolução nº. 04 foi elaborado em resposta a uma consulta feita pela presidência da Funai, em dezembro de 2020.⁵ A troca de expedientes se deu exclusivamente entre os gabinetes dos dois dirigentes sem aparente contribuição de nenhum outro setor da Funai e da PFE.

A origem do intercâmbio é um longo Despacho em que a presidência da Funai apresenta à PFE "*consulta visando esclarecimento dos critérios de heteroidentificação*" que a autarquia deveria seguir.⁶ Do ponto de vista teórico, parte-se do suposto de que "*não bastaria a mera autodeclaração ou autoidentificação para alcance da condição de indígena*".⁷ Do ponto de vista prático, alega-se preocupação com a "*banalização da identidade indígena*" e com "*a tentativa de fraude à proteção e benefícios voltados a indígenas*".⁸

⁴ Lei 6.001/ 1973, art. 3º.

⁵ Parecer nº. 00006/2020/GAB/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU, de 14 de dezembro de 2020 (Documento Sapiens/ AGU, NUP 08620010083202010, chave de acesso 69b98412). Acesso em 30 de janeiro de 2021 pelo site: <<https://sapiens.agu.gov.br/externo>>.

⁶ Despacho Presidência - PRES. 01 de dezembro de 2020. (Documento SEI/ Funai, código verificador 2673986, código CRC 1A0DAE3F). Acesso em 01 de fevereiro de 2021 pelo site:

<http://sei.funai.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0>.

⁷ Idem, parágrafo 4.

⁸ Idem, parágrafo 8.



O Despacho frisa a "*clara vinculação entre a obtenção de heteroidentificação e a reivindicação para constituição de terras indígenas*".⁹ Porém, constrói-se a discussão sobre banalização da condição indígena com base em exemplos que dizem respeito, todos, ao plano individual da condição de cotista universitário indígena.¹⁰ Na tentativa de relacionar a discussão com a "*reivindicação de territorialidade*", apresenta uma citação descontextualizada de trecho de documento do Supremo Tribunal Federal (STF), no qual se argumenta que o marco temporal evitaria "*a fraude da subitânea proliferação de aldeias, inclusive mediante o recrutamento de índios de outras regiões do Brasil, quando não de outros países vizinhos, sob o único propósito de artificializar a expansão dos lindes da demarcação*".¹¹

Trata-se de trecho extraído do voto de Ayres Britto, então ministro do STF, no processo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (Petição 3.388/RR). O julgamento considerou, note-se, como não comprovadas as fraudes que o autor da ação havia alegado para questionar o direito territorial indígena. Desconsiderando esse fato, suponhamos por um momento que o ministro tivesse notícia da proliferação de aldeias em uma dada realidade, e que conhecesse ator social capaz de recrutar índios de outras regiões com propósito de induzir a uma expansão artificial de limites demarcatórios. Ainda assim, o sentido do trecho destacado não seria o de colocar em dúvida a condição indígena do coletivo ocupante da terra, mas o de questionar seu direito *àquela terra*, por ser originário de outra região. Falar de "recrutamento de índios" é reconhecer que se trata, precisamente, de indígenas. Trata-se de raciocínio desprovido de qualquer componente identitário. A tentativa de sugerir que a tese do marco temporal aportaria elementos para situações de questionamento da identidade indígena carece, portanto, da apresentação de evidências.

Partir da noção de fraude e encontrar a mesma palavra no texto do STF é insuficiente para congregiar 'acesso individual à condição de cotista universitário indígena' com 'processo de ocupação territorial de coletivos indígenas'. Independentemente de qualquer discussão de mérito sobre a ideia de fraude em um caso e no outro, supostas fraudes na identidade individual de indígena não podem ser conectadas de maneira superficial com supostas fraudes em processos demarcatórios, salvo se se está buscando fraudar, no que se refere a questões identitárias, a própria noção de fraude.

É algo próximo disso que faz o Despacho da presidência da Funai, cujo fecho vincula 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*".¹² É difícil imaginar o que a atual gestão da Funai entende como "função social decorrente da identidade indígena". Seja como for, eventuais fraudadores da identidade indígena com pretensões de "acesso a territorialidade" compõem uma ideia abstrata, que o Despacho apenas evoca, sem menção a qualquer exemplo concreto.

3. Uma identidade que onera o Estado?

Ao atender à consulta da presidência da Funai, o parecer da PFE começa por assumir apenas a parte jurídica do problema, destacando que a consulente já manifesta tomada de "*posição sobre o tema da identificação indígena*", amparada em "*profundas considerações de ordem*

⁹ Idem, parágrafo 9.

¹⁰ Idem, parágrafos 13-15.

¹¹ Idem, parágrafo 20.

¹² Idem, parágrafo 23.



antropológica".¹³ Em seguida, introduz uma distinção entre dois tipos de identificação indígena em que o primeiro conecta-se com "*convicção e satisfação íntima*", "*mera declaração efetuada pelo indivíduo*", um "*ver-se índio*".¹⁴ Já o segundo se liga a "*destinação de políticas públicas, normalmente onerosas ao Estado*", "*percepção de benesses distintivas*", um "*'ser visto' como índio*", que basicamente corresponde a uma "*identificação pelo Estado*" ligada ao "*avançar da concretização dos direitos sociais indígenas com respeito ao orçamentariamente viável*".¹⁵ Ou seja, ao invés de abordar os aspectos individuais e coletivos da questão da identidade indígena, o parecer enfatiza a distinção entre ver a si próprio e ser visto pelo Estado como índio.

Nesta lógica, o reconhecimento da identidade indígena por parte do Estado seria necessário para garantir os direitos e o acesso às políticas públicas indigenistas, que têm um custo. É como se o parecer dissesse que o Estado deve cuidar de filtrar quem reconhece como índio, uma vez que a identidade indígena lhe é onerosa. A ideia não está explicitada exatamente nestes termos. Mais abaixo, porém, citaremos documento em que o autor do parecer, ao esclarecer um ponto relativo ao critério IV, menciona a "*identidade índia que traga ônus ao Estado*".

Para dialogar com essa lógica, faz-se necessário reconhecer que, num certo sentido, é óbvio que as políticas públicas direcionadas aos povos indígenas são onerosas. Mas as que não lhes são direcionadas também o são. Umas e outras se submetem ao orçamentariamente viável, têm custos econômicos. No entanto, calcular o custo econômico do reconhecimento como indígena de um indivíduo ou coletivo está longe de ser simples. E nada garante que este custo, nas mais diferentes situações que se podem conceber, em relação a diferentes políticas públicas, seja maior do que se a pessoa ou grupo em questão não fosse reconhecida(o) como indígena. O tema é complexo. Para que fosse adequadamente tratado, seria necessário o esforço de mobilizar economistas familiarizados com a administração pública dispostos a se informar sobre o indigenismo, que deveriam então construir e aplicar modelos analíticos a muitas diversas situações.

No fim das contas, porém, o que importaria conhecer resultados de modelagens econômicas? Se o indivíduo ou grupo é indígena, o Estado não dispõe da alternativa de não considerá-lo como tal para poder ter com ele um eventual custo menor. É bem verdade que, para um órgão envolvido com a execução de políticas indigenistas, se aumenta a população reconhecida como indígena, aumenta o seu custo e, portanto, sua necessidade orçamentária. Do ponto de vista do Estado, a alternativa real que existiria para lidar com esse problema essencialmente econômico (os recursos são finitos) seria transferir orçamento deste ou daquele órgão não envolvido com a execução de políticas indigenistas para órgão efetivamente envolvido com estas políticas, visando a promoção e proteção dos direitos indígenas.

Seja como for, na falta de uma discussão aprofundada nesse sentido, a evocação abstrata e genérica das noções de ônus para o Estado e viabilidade orçamentária em conexão com o tema da identificação indígena é uma maneira de ocultar os verdadeiros cálculos econômicos em operação aqui. Trata-se, no caso das vagas universitárias, da 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, da defesa dos interesses daqueles que secularmente avançam sobre terras indígenas e públicas transformando-as em propriedade privada. Na realidade, reconhecer a identidade indígena, os direitos que a ela se associam e as políticas que daí derivam resulta muito menos "oneroso", na visão de alguns, quando os recursos públicos implicados vão parar nos bolsos

¹³ Citado Parecer, parágrafo 3.

¹⁴ Citado Parecer, parágrafos 5 a 7.

¹⁵ Citado Parecer, parágrafos 8 a 10.



costumeiros. Pagar benfeitorias para ocupantes de terras indígenas e propor que estes sejam indenizados, também, pela terra nua acarreta um ônus para o Estado que, embora objetivo, seria perfeitamente justificável nesta visão.

4. O "senso antropológico majoritário" e os antropólogos da Funai

Voltemos ao conteúdo do critério IV da Resolução. O parecer do procurador-chefe cita uma bibliografia antropológica que, sim, acolhe a ideia de que aceitação e reconhecimento coletivos estão na base da noção de que um determinado indivíduo pertence a um determinado grupo étnico ("subcritério 1" do critério IV, acima). Esta mesma bibliografia, no entanto, na qual se destacam Fredrik Barth e Manuela Carneiro da Cunha, não sustenta o que vai condensado na Resolução, em especial no que diz respeito à parte final do critério IV (subcritério 2.2).

É sabido que a antropologia social contemporânea não trabalha com o suposto de que características culturais distintas são elementos fundamentais na definição de grupo étnico, sendo Barth e Carneiro da Cunha importantes referências teóricas nesse sentido. O parecerista exibe consciência disto, ao transcrever as observações de Carneiro da Cunha sobre a inadequação de se restringir a análise do fenômeno étnico à dimensão dos traços culturais e ao citar a conhecida definição de Barth sobre grupos étnicos como forma de organização social por distintividade. Ao acionar a literatura antropológica para tecer considerações jurídicas sobre identidade indígena no Brasil, o parecer cita com superficialidade antropólogos famosos para delinear uma definição de índio (indivíduo) em acordo com a Lei 6.001 (Estatuto do Índio) de 1973, ignorando discussões e debates contemporâneos e evidenciando fragilidade teórica e argumentativa. Na realidade, o rápido passeio pela literatura antropológica relativa à identidade trazido pelo parecer serve unicamente para o referido intuito de retornar à definição de 1973, ainda que tal lei em diversos aspectos não tenha sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Como vimos, parte daquela definição alimentou o confuso critério III; outra parte, referente ao grupo étnico e às suas "características culturais distintas", aparece remendada ao final do critério IV.

Neste sentido, como se não bastasse esvaziar uma discussão complexa e ignorar o acúmulo de conhecimento da antropologia no que se refere ao conceito de grupos étnicos, o critério IV estabelece que "a identificação do indivíduo por grupo étnico existente" será definida por "critérios técnicos/científicos". Desta forma, deve-se notar o movimento sinuoso completo que o critério IV faz em relação à antropologia. A pretensão de que "critérios técnicos/ científicos" sejam o lastro para que um grupo étnico possa considerar-se ou não como existente soma-se a uma maneira bastante peculiar pela qual o atual procurador-chefe da Funai entende que a antropologia deva ser convocada a entrar nesta história e a resolver eventuais divergências de entendimento, como veremos a seguir.

Com efeito, na versão original do critério IV, contida no parecer jurídico, a ideia de "grupo étnico existente" via-se submetida não a uma "definição lastreada em critérios técnicos/científicos", tal como acabou redigido, mas à noção de "senso antropológico majoritário".¹⁶ A expressão suscitou solicitação de esclarecimento por parte da presidência da Funai,¹⁷ depois da qual o autor do parecer viria a sugerir:

¹⁶ "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." (Citado Parecer nº. 00006/2020/GAB/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU, parágrafo 33).

¹⁷ Despacho Presidência - PRES. 24 de dezembro de 2020 (Documento SEI/ Funai, código verificador 2741217, código CRC 5CA4FE4D). Acesso em 01 de fevereiro de 2021 pelo site: <http://sei.funai.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0>.



"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".¹⁸

Não satisfeita, a presidência da Funai requereu análise adicional,¹⁹ da qual resultou maior detalhamento da visão e da proposta emanada pelo procurador-chefe:

"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".²⁰

Conhecido este pano de fundo de trocas de documentos na alta direção da Funai, aparece, portanto, um importante subentendido derivado do critério IV da Resolução nº. 04: para que um grupo étnico seja considerado inexistente, basta que a presidência da Funai reconheça "comprovado conhecimento de antropologia" a algum servidor disposto ao papel de atestar tal inexistência.

Esse detalhe procedimental significa mais do que um retorno aos tempos dos laudos de identificação étnica, ganhando sentidos adicionais nos dias que correm. Pois conhecidas manifestações recentes evidenciam que a atual gestão da Funai supõe a existência de uma certa "antropologia de linha trotskista", que seria conivente com a "invasão de propriedades privadas",²¹

¹⁸ Despacho nº. 00033/2021/GAB/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU. 18 de janeiro de 2021. (Documento Sapiens/ AGU, NUP 08620010083202010, chave de acesso 69b98412). Acesso em 30 de janeiro de 2021 pelo site: <<https://sapiens.agu.gov.br/externo>>.

¹⁹ Despacho - COGAB/PRES/2021. 19 de janeiro de 2021 (Documento SEI/ Funai, código verificador 2785143, código CRC 15FDA87E). Acesso em 01 de fevereiro de 2021 pelo site: <http://sei.funai.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0>.

²⁰ Despacho nº. 00044/2021/GAB/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU. 20 de janeiro de 2021. (Documento Sapiens/ AGU, NUP 08620010083202010, chave de acesso 69b98412). Acesso em 30 de janeiro de 2021 pelo site: <<https://sapiens.agu.gov.br/externo>>.

²¹ Despacho nº. 00105/2020/GAB/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU. 03 de fevereiro de 2020. (Documento Sapiens/ AGU,



frente à qual cultiva "antropólogos de confiança". Essa não menos estranha figura é um profissional ocupante de cargo comissionado na instituição, que não raras vezes acumula experiência prévia na realização de estudos que contestam a demarcação de terras indígenas, e que, embora não reconhecida pela Associação Brasileira de Antropologia, passa a ser designada para atuar como antropólogo coordenador de Grupos de Trabalho de identificação e delimitação de terras indígenas.²²

Num quadro regido pela nova Resolução, negativas estatais da identidade indígena, por meio das quais se rejeitaria, conforme o caso, acesso individual a benefícios sociais ou acesso coletivo a direitos territoriais, teriam a última palavra, sugere o procurador-chefe, emitida pela presidência da Funai, responsável por homologar as peças que venham a ser elaboradas por servidores considerados antropólogos. Seria bom poder esperar que estes não sejam convenientemente escolhidos a dedo.

5. Direito coletivo à terra e direito individual a benefícios sociais

A Resolução nº. 04 da Diretoria Colegiada da Funai se dá na esteira de sucessivas manifestações da atual direção da autarquia de teor marcadamente favorável aos que litigam judicialmente contra os direitos territoriais indígenas. No bojo dessas manifestações, o questionamento da identidade étnica serve à desqualificação da reivindicação do direito à terra. Logo se percebem combinados nexos de sentido.

Submeter o reconhecimento estatal da identidade indígena a critérios de heteroidentificação, como forma de instituir fronteira arbitrária entre indígenas "verdadeiros" e "falsos", atende a uma obsessiva agenda de setores do ruralismo brasileiro. Poucos anos atrás, essa agenda esteve plenamente representada na CPI da Funai e do Incra, que contou com o assessoramento do atual presidente da autarquia indigenista. O relatório final da CPI é repleto de referências ao assunto, com inferências sobre supostas fraudes no tema da identificação e demarcação de terras e a recomendação, por isto, de indiciamento em matéria penal de dezenas de lideranças indígenas, indigenistas, antropólogos e procuradores do Ministério Público Federal.²³

A Resolução nº. 04 foi elaborada à revelia das manifestações das áreas técnicas da Funai. A própria área jurídica (Coordenação de Assuntos Finalísticos da PFE) recentemente se manifestou a respeito da impossibilidade de a instituição atestar o pertencimento indígena a uma etnia, "*devendo abster-se, portanto, 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*".²⁴

Até a presente data, a atuação da Funai no que se refere ao acesso de indígenas a benefícios sociais acompanha o preconizado pela Convenção 169/OIT. Mencionou-se de início, nesta

NUP 08850000659202019, chave de acesso 4a278ef3). Acesso em 30 de janeiro de 2021 pelo site: <<https://sapiens.agu.gov.br/externo>>.

²² Ver, por exemplo, "Assessor da Funai já atuou contra criação de terras indígenas". Disponível em: <https://gazetaweb.globo.com/porta1/noticia/2019/12/assessor-da-funai-ja-atuou-contra-criacao-de-terras-indigenas_91865.php>. Acesso em 01 de fevereiro de 2021.

²³ Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a promover a investigação da atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) na demarcação de Terras Indígenas e de remanescentes de quilombos, criada e conduzida por deputados da Frente Parlamentar da Agropecuária. Relatório final, de 2017, disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/comissoes/comissoes-especiais/CPI/RELAT%3%93RIO%20CPI%20FUNAI-INCRA%202.pdf>>. Acesso em 30 de janeiro de 2021.

²⁴ Despacho nº. 00126/2020/COAF/PFE-FUNAI-PGU/PGF/AGU. 10 de agosto de 2020. (Documento Sapiens/ AGU, NUP 08774000375201949, chave de acesso 69b98412). Acesso em 04 de fevereiro de 2021 pelo site: <<https://sapiens.agu.gov.br/externo>>.



nota, o Memorando Funai de 2003, e deve-se também registrar um Parecer da PFE/ Funai de 2012, no sentido da inclusão de indígenas não aldeados ou habitantes de terras não demarcadas como beneficiários de políticas públicas indigenistas.²⁵

Note-se ainda, entre outros, o Parecer n. 00004/2016/COAE/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU, de 14/07/2017, que aponta, em seu parágrafo 17 que *"Neste sentido, não cabe à Fundação Nacional do Índio, 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"*.²⁶

Por outro lado, a área técnica da Funai também se posicionou em diversos documentos, tendo como exemplo uma Nota Técnica na qual se posiciona a Funai da seguinte forma: *"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"*.²⁷

Complementarmente, esta tem sido a posição inclusive de outros órgãos do Estado Brasileiro. Chamamos atenção para a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social que dispõe sobre acesso de famílias pertencentes a Povos Indígenas aos benefícios e serviços ofertados no âmbito da Rede Socioassistencial. Tal resolução apresenta, em seu art. 06º que *"para fins dessa Resolução define-se: I- famílias pertencentes a Povos Indígenas: são aquelas que, para fins de inclusão nos programas, serviços e benefícios ofertados pela Rede socioassistencial, autodeclararam-se pertencer a determinado povo indígena, podendo ou não residir em terras e territórios indígenas"*.²⁸

Seguir esse caminho não impede que se considere a existência de fraudes e se atue em seu combate. Tome-se o exemplo dos processos de seleção pelo sistema de cotas em universidades públicas. Quando instada a se manifestar em procedimentos de apuração de fraudes documentais em processos desse tipo, a orientação técnica da Coordenação de Processos Educativos da Funai vinha sendo 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 própria Funai e do Ministério Público, como no exemplo vivenciado pelos Waimiri-Atroari em 2017.²⁹ No entanto, e pelo contrário, supostos procedimentos genéricos de expedição de documentação que tivessem o condão de atestar a condição de indígena de indivíduos ou comunidades com direito de acessar políticas públicas específicas são inviáveis tanto do ponto de vista legal como antropológico.

Os entendimentos das áreas técnicas da Funai coincidem nesse sentido. Não há autorizativo legal e não faz sentido antropológico ou para qualquer outra área da Ciência que uma

²⁵ Parecer n.º. 04/2012/PFE-FUNAI/PGF/AGU. 04 de dezembro de 2012. (Documento digitalizado externamente e inserido em conjunto com outros, como arquivo pdf único, no SEI/ Funai. Páginas 6-9 do documento SEI número 1710792. Processo 08774.000375/2019-49).

²⁶ Parecer n. 00004/2016/COAE/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU, de 14 de julho de 2017, acessado em: <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08620098383201547 e da chave de acesso 4e179a85.

²⁷ Nota Técnica n.º 02/COPS/CGPDS/DPDS/FUNAI-MJ, de 29/12/2015. Documento digitalizado e inserido no Processo SEI 08620.079307/2015-32.

²⁸ Resolução CNAS N.º 20, de 20 de novembro de 2020.

²⁹ Ver "MPF/AM: presidente da FEI se compromete a não se identificar como Waimiri Atroari". Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/mpf-am-presidente-da-fei-se-compromete-a-nao-se-identificar-como-waimiri-atroari>. Acesso em 07 de fevereiro de 2021.



agência do Estado tenha a pretensão de elucidar e declarar a condição de indígena de um indivíduo (ou de uma comunidade), ou seja, de heteroidentificar, sob pena de malferimento ao princípio da legalidade administrativa e à autodeterminação dos povos. Assim sendo, a instituição, quando solicitada, vinha se limitando a adotar medidas para, juntamente com os atores envolvidos, garantir que fossem respeitados os processos individuais e sociais de construção e formação de identidades étnicas, assim como o acesso diferenciado dos povos indígenas às políticas públicas específicas a que têm direito, bem como a manutenção desse acesso.

Conclusão

Diante de todo o exposto nas páginas pregressas, a INA considera que a Resolução nº. 04 da Diretoria Colegiada da Funai possui um caráter eminentemente político e se afasta da missão e da prática institucionais do órgão indigenista. A normativa carece de lastro nas manifestações das áreas técnicas da instituição e não se constitui em orientação clara para as servidoras e os servidores que, nas unidades descentralizadas da autarquia Brasil afora, têm de lidar com as demandas práticas de indivíduos e comunidades concretas que procuram a Funai para acessar ou resolver problemas relativos ao acesso aos diversos benefícios sociais. No que se refere ao direito coletivo à terra, consiste em mais um recurso a serviço do anunciado e inconstitucional projeto político de não demarcar nenhum centímetro de terra indígena no país. Como se percebe, a complexidade da matéria exige do agente público cautela diante de medidas que potencialmente possam causar danos materiais e imateriais irreversíveis aos povos indígenas e que possam, sobretudo, oferecer risco à existência desses povos.

Tal Resolução tem por objetivo não a melhoria de serviços ou diminuição de custos, mas sim a diminuição dos direitos indígenas junto ao Estado Brasileiro. Esta associação solicita ao Ministério Público Federal que promova todas as medidas cabíveis para resguardar os direitos dos indígenas e para que as servidoras e os servidores da Funai não sejam obrigadas e obrigados a utilizar os conceitos, por nós considerados ilegais, instaurados pela referida Resolução.