



**CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI**

Organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

**Assessoria Jurídica**

## **NOTA TÉCNICA**

### **PORTARIA Nº 04 DA FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO: FIXAÇÃO DE CRITÉRIOS DE HETEROIDENTIFICAÇÃO DA PESSOA INDÍGENA.**

---

É sabido publicamente que a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, órgão do Estado brasileiro responsável pela política direcionada aos povos indígenas do país, desde a eleição do governo Bolsonaro, tem se colocado, deliberadamente, contrária aos interesses dos povos originários do Brasil e às legislações e jurisprudências nacionais e internacionais. Ainda nos idos de 2018, o discurso presidencial foi de “não demarcar nem um centímetro de terra aos povos indígenas”, em nítida afronta ao que dispõe a Constituição Federal de 1988 que determinou prazo de 5 anos para a União demarcar todas as terras indígenas do país.

No último dia 22 de janeiro do corrente ano, o Presidente da FUNAI, Marcelo Xavier, com o objetivo de criar novo ato administrativo que venha ao encontro da promessa de campanha do atual governo, publicou a Resolução n. 4/2021 que busca estabelecer critérios conceituais e mudanças em relação a identidade da população indígena.

Importante destacar, em princípio, que a política territorial indigenista no Brasil, em especial nos últimos anos, tem sido moldada por meio de instrumentos normativos que não se adequam ao texto constitucional, a exemplo do Parecer 001/2017 da Advocacia Geral da União – AGU, atualmente suspenso por decisão no Supremo Tribunal Federal – STF no RE-RG 1.017.365/SC. Esse Parecer visava estabelecer condições específicas que, na prática, além de contrariar a vontade do constituinte originário, feria de morte os artigos 231 e 232 da nossa Constituição Cidadã brasileira, ao impedir a demarcação dos territórios indígenas e por permitir anular vários de processos demarcatórios já concluídos.



## CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI

Organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

### Assessoria Jurídica

No ano de 2020, a FUNAI fez publicar a Instrução Normativa (IN) de nº 09, que permite a certificação de propriedades rurais incidentes sobre terras de ocupação tradicional, criando uma verdadeira avalanche de pedidos de regularização por particulares de áreas que, na essência, são protegidas pelo art. 231 da Constituição Federal e não se sujeitariam, em hipótese nenhuma, a uso ou gozo por não índios. A IN 09/FUNAI provocou, portanto, várias sobreposições de terras particulares sobre territórios indígenas, acirrando conflitos territoriais em prejuízo dos já garantidos direitos indígenas originários.

Ademais, a FUNAI sofre no judiciário um conjunto de derrotas, tanto que o Ministério Público Federal – MPF ingressou com ações judiciais em todas as regiões do Brasil e o judiciário vem suspendendo a referida medida normativa do órgão indigenista, demonstrando sua obscena descontinuidade constitucional.

Não satisfeita em abusar do texto constitucional, a clara necropolítica<sup>1</sup> atual avança na desconstrução dos direitos indígenas com a publicação pela FUNAI em 22 de janeiro de 2021 da Resolução de nº 04, a qual tem como objetivo selecionar, por meio de regramento específico, as pessoas que são indígenas no Brasil, com evidentes pretensões de deixar desabrigada metade, ao menos, da população autodeclarada indígena - isto é, mais de 400 (quatrocentas) mil pessoas - de políticas públicas como o direito à demarcação das terras de ocupação tradicional e vacinação prioritária contra o coronavírus.

Essa medida, cabe destacar, vai ao encontro de uma prática já bem comum no âmbito do órgão indigenista. Além de retirar o direito a políticas públicas de pelo menos metade da população indígena no Brasil, permite que a Fundação abandone a defesa judicial dos povos, em especial nos processos que discutem sobre demarcação e ocupação de áreas de ocupação tradicional, ao argumento de não terem, determinados povos, o território

---

<sup>1</sup> Conceito trabalhado pelo filósofo camaronês Achille Mbembe e que ganhou importante repercussão nas discussões decoloniais.



## CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI

Organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

### Assessoria Jurídica

regularizado e por isso deixariam de ser índios, como fez no caso Palmas, que tramita no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o que implica numa espécie de integracionismo. Veja-se como noticiou o CIMI sobre o assunto:

Alegando “desinteresse”, a Fundação Nacional do Índio (Funai) desistiu de ação judicial referente a reintegração de posse parte de uma sentença envolvendo a anulação da demarcação da Terra Indígena Palmas, do povo Kaingang, localizada no município de Palmas, no Paraná. O processo tramita no Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4)<sup>2</sup>.

Além desse aspecto, com a presente medida a FUNAI pretende voltar a definir quem é ou não indígena, num retorno ao regime jurídico da tutela que embasava a atuação estatal antes da promulgação da Constituição de 1988, com o mesmo *modus operandi* do extinto Serviço de Proteção ao Índio (SPI), que deu lugar ao atual órgão indigenista. Importa lembrar a histórica violação de direitos humanos e dos direitos indígenas cometidas também por esses órgãos, como mostraram o Relatório Figueiredo e a Comissão Nacional da Verdade.

Vejamus como está redigido o texto da Resolução nº 04, da Fundação Nacional do Índio:

“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

---

<sup>2</sup> Vide mais em: [https://cimi.org.br/2019/11/alegando-desinteresse-funai-desiste-de-processo-no-trf-4-contraintegracao-de-posse-da-ti-palmas/#:~:text=Alegando%20%E2%80%9Cdesinteresse%E2%80%9D%2C%20a%20Fundac%C3%A7%C3%A3o,munic%C3%ADpio%20de%20Palmas%2C%20no%20Paran%C3%A1.&text=No%20protocolo%2C%20o%20%C3%B3rg%C3%A3o%20alegou%20desinteresse%20na%20a%C3%A7%C3%A3o](https://cimi.org.br/2019/11/alegando-desinteresse-funai-desiste-de-processo-no-trf-4-contraintegracao-de-posse-da-ti-palmas/#:~:text=Alegando%20%E2%80%9Cdesinteresse%E2%80%9D%2C%20a%20Fundac%C3%A7%C3%A3o,munic%C3%ADpio%20de%20Palmas%2C%20no%20Paran%C3%A1.&text=No%20protocolo%2C%20o%20%C3%B3rg%C3%A3o%20alegou%20desinteresse%20na%20a%C3%A7%C3%A3o.). Acesso em 01.02.2021.



## CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI

Organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

### Assessoria Jurídica

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 (g.n).”

Desde logo, percebemos dois elementos centrais, em princípio, aptos a decaírem por força da inconstitucionalidade: 1) tornar uniforme uma política integracionista, para mais uma vez extirpar, como ocorreu em especial no período da ditadura militar, direitos dos índios; e 2) impedir a continuidade da regularização dos territórios de ocupação tradicional indígena e colocar essas áreas à disposição de setores do agronegócio.

Primeiro, é dizer que a Constituição Federal de 1988 erradicou do nosso mundo jurídico-constitucional qualquer possibilidade de uma política integracionista, mantendo incólume o direito à diferença, fazendo assegurar, nos artigos 231 e 232, o direito às línguas indígenas, bem como sua cosmovisão, crenças e tradições, ritos, usos e costumes. Fez valer também que o Estado brasileiro faça respeitar, depois de demarcadas, todas as terras indígenas.

Veja-se, assim, que a nossa Carta Política regula todos esses direitos:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Quando a Constituição reconhece aos índios a sua organização social, permite que haja garantia à diferença e ao mesmo tempo a repulsa ao integracionismo. No *caput* do art. 231, acima transcrito, somente no conceito de organização social, nós temos encravado o direito dos indígenas de se estabelecerem de acordo com o seu sistema cultural, seus sistemas sociais e de crenças, sistemas econômicos e, além disso, seus sistemas jurídicos. Por isso



## CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI

Organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

### Assessoria Jurídica

mesmo, toda e qualquer modalidade legiferante que impeça os indígenas de se autodeclararem, é inconstitucional.

Ainda, a Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho – OIT, foi internalizada e aprovada no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20.06.2002, do Congresso Nacional e ratificadas em 25 de julho de 2002; sua promulgação se deu por meio do Decreto nº 5.051, de 19.04.2004, com vigência nacional a partir de 25 de julho de 2003. Ela prevê que o Estado brasileiro se obriga a garantir aos indígenas, além do direito à regularização de suas terras, também o direito de viverem, total ou parcialmente, dentro dos seus sistemas, ancorados na Constituição Federal, no art. 231.

Vejamos o que estabelece a C. 169 da OIT:

Art. 1º. (...)

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

E ainda:

Artigo 4º

1. Deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados.

2. Tais medidas especiais não deverão ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados.

Ressalte-se, ainda, que a FUNAI sequer ouviu os indígenas sobre qualquer medida que venha imediatamente a afetá-los, rompendo com a previsão contida na Convenção 169 da OIT, sobre oitiva dos indígenas e a consulta livre, prévia e informada acerca de medidas



## CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI

Organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

### Assessoria Jurídica

administrativas, o que, por si só, já torna insubsistente a Resolução nº 04/2021 do órgão indigenista.

Mais do que isso, quanto ao conceito de indígenas, o Supremo Tribunal Federal – STF, quando do julgamento da Pet. 3388/RR, conhecido como caso Raposa Serra do Sol, determinou que a pessoa indígena não deixa de ser indígena se mora no meio urbano ou se se adaptara, por algum meio, a determinados costumes do universo não indígena. Em verdade, firma o STF que esse fator sociocultural não subtrai nada de alguém, mas é uma somatória, um ganho e não uma perda, o que permite a todos os indivíduos autodeclarados se fazerem respeitar diante da sociedade nacional como indígenas:

O substantivo 'índios' é usado pela Constituição Federal de 1988 por um modo invariavelmente plural, para exprimir a diferenciação dos aborígenes por numerosas etnias. Propósito constitucional de retratar uma diversidade indígena tanto interétnica quanto intraétnica. **Índios em processo de aculturação permanecem índios para o fim de proteção constitucional.** Proteção constitucional que não se limita aos silvícolas, estes, sim, índios ainda em primitivo estágio de habitantes da selva. (BRASIL, 2009, p. 02 – g.n.).

Veja-se então que ao interpretar a Carta Política de 1988, o Supremo Tribunal Federal já definiu que não deixa de ser indígena a pessoa que vive em situação relacional com agentes de cultura diferente da sua. Seria o mesmo que dizer que um membro de uma determinada etnia deixasse de ser parte do povo, para se tornar de outro grupo cultural, quando passasse a fazer relação com outra etnia por meio do casamento, por exemplo. Esse indivíduo teria uma relação étnica com seu povo, podendo, ao mesmo tempo, vir a ter hábitos que em nada se assemelham aos do seu povo, sem perder a identidade étnica.

Do mesmo modo pode ser a relação com o universo não índio, nos termos do que definiu a Suprema Corte do Brasil. Os povos indígenas não deixam de existir se somarem ao seu universo e convivem com hábitos alheios aos seus de origem. Isso não é perda, subtração, mas uma somatória e faz parte da convivência cidadã de nossa sociedade.



## CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI

Organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

### Assessoria Jurídica

Com a Resolução nº 04/2021, a FUNAI reconheceria a pessoa como indígena não mais por meio da autodeclaração, da consciência coletiva enquanto pertencente à determinada etnia e enquanto indivíduo a ela pertencente, mas também pela imediata relação com alguma área do território por eles ocupada, o que traria uma imensa quantidade de pessoas que deixariam, por força dessa normativa, de ser índio, por não terem suas terras demarcadas, integrando, à força, indígenas à comunhão nacional, retirando um sem número de direitos dos povos afetados.

Percebe-se então que a FUNAI, administrada pelo governo que prometeu não demarcar nenhum centímetro de terra, segue à risca as promessas de campanha. Portanto, a princípio, toda e qualquer medida legiferante do Estado brasileiro no atual contexto, sobre política indígena, já nasce sob o manto da insegurança jurídica.

Na prática, tais critérios e conceitos tendem a tornar como não índios um enorme contingente populacional indígena, impedindo que tenham as terras demarcadas e que possam acessar políticas públicas específicas, como a nova vacina contra os efeitos do vírus que assola o país, a demarcação de suas terras esbulhadas, o acesso à água potável, a segurança alimentar e nutricional das comunidades e proteção dos territórios e ecossistemas ambientais.

O órgão responsável teoricamente pela execução de políticas públicas em benefício dos povos indígenas, com esse novo ato administrativo cria mais uma dificuldade ao reconhecimento e identificação das pessoas enquanto indígenas. Merece destaque que nesse presente momento da pandemia do coronavírus, um dos principais problemas enfrentados pelos povos indígenas de todo o Brasil é exatamente a falta de cadastro nos sistemas de saúde, tanto da SESAI, quanto do SUS, da totalidade das pessoas indígenas nos territórios, o que faz com que não tenham a mínima garantia de vacinação mais de 400 mil indígenas de todo o país.



## CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI

Organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

### Assessoria Jurídica

Ainda, vale dizer que os povos viveram vários períodos de extrema violência, o que resultou no esbulho de suas terras originárias, às quais atualmente são reivindicadas junto ao Estado para demarcação. De acordo com o RELATÓRIO - Violência contra os povos indígenas no Brasil - dados 2019 - em 14/5/2020, eram 829 (oitocentas e vinte e nove) terras indígenas com pendências administrativas, sendo 536 (quinhentas e trinta e seis) terras indígenas que sequer contam com providências iniciais de regularização, fazendo com que essas gentes não tenham relação com o território, justamente porque foram expulsas de suas terras e o Estado ainda não as demarcou.

O que deve o Estado brasileiro, nos termos do art. 231 da Carta de 1988, é, na verdade, demarcar e fazer proteger todas essas áreas indígenas. A Resolução nº 04 da FUNAI, portanto, além de ser parte de uma política integracionista, e daí por isso mesmo inconstitucional, fere de morte a previsão do art. 231, quanto à demarcação das terras indígenas.

Essa normativa consolida o racismo institucional contra os povos indígenas ao propor critérios sobre uma auto-identificação<sup>3</sup> que é, por direito, subjetiva, não se reduzindo aos estereótipos ou características fenotípicas, além de buscar cristalizar e segregar as identidades ditas “pré-colombianas”.

Nesse sentido, certo que, amparado no texto constitucional, a Resolução nº 04 da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, é inconstitucional por violação direta aos artigos 231 e 232 da Carta Política de 1988, além de mitigar e contrariar um conjunto de dispositivos da Convenção 169 da OIT, internalizada pelo Brasil como norma Supralegal. Ainda, vai de encontro com precedentes da Suprema Corte quanto à definição de índio para efeitos de proteção constitucional.

---

<sup>3</sup> Tal qual está vigente em vários órgãos e instituições as chamadas Comissões de Heteroidentificação cujo objetivo seria de complementar a autodeclaração étnico-racial como forma de “combate às condutas fraudulentas”.





## **CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI**

Organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

### **Assessoria Jurídica**

Nesse sentido, é dever do órgão indigenista, de pronto, revogar a sua Resolução nº 04, de 2021, por afronta direta à nossa Constituição.

Brasília-DF, 29 de janeiro de 2021.

Conselho Indigenista Missionário – CIMI/ Assessoria Jurídica