

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS
FUNDAMENTAIS: ANÁLISE DO CASO DA FUNAI NO GOVERNO
BOLSONARO**

**TRABALHO FINAL DE CURSO APRESENTADO À ESCOLA BRASILEIRA
DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO
GRAU DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

JOÃO VICTOR MACENA DE FIGUEIREDO

Rio de Janeiro - 2024

JOÃO VÍCTOR MACENA DE FIGUEIREDO

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS
FUNDAMENTAIS: ANÁLISE DO CASO DA FUNAI NO GOVERNO
BOLSONARO**

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como requisito obrigatório para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Professora Daniela Campello

Rio de Janeiro – 2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Figueiredo, João Victor Macena de

Administração pública e concretização de direitos fundamentais: análise do caso da FUNAI no Governo Bolsonaro / João Victor Macena de Figueiredo. – 2024.

148 f.

Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Daniela Campello.

Inclui bibliografia.

1. Indígenas - Políticas públicas. 2. Serviço público - Brasil. 3. Assédio no ambiente de trabalho. 4. Instituto Nacional do Seguro Social (Brasil). I. Campello, Daniela, 1970-. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353.5

Elaborada por Marcelle Costal de Castro dos Santos - CRB-7/016/20



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

JOÃO VICTOR MACENA DE FIGUEIREDO

"ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: ANÁLISE DO CASO DA FUNAI NO GOVERNO BOLSONARO".

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

ESTE É UM TRABALHO ORIGINAL ONDE FOI VERIFICADA A NÃO EXISTÊNCIA DE PLÁGIO E DE UTILIZAÇÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, NÃO EXPLICITADA, NO CORPO DO TRABALHO.

DATA DA DEFESA: 27/03/2024

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROFª DANIELA CAMPELLO DA COSTA RIBEIRO

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROFª DANIELA CAMPELLO DA COSTA RIBEIRO
ORIENTADORA

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROFª MARIANA BARBOSA CIRNE
MEMBRO EXTERNO

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROFª PAULO ROBERTO DE MENDONÇA MOTTA
MEMBRO INTERNO

RIO DE JANEIRO, 27 DE MARÇO DE 2024.

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROFª FLAVIO CARVALHO DE VASCONCELOS
DIRETOR

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROFª ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR
PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

RESUMO

Objetivo: Este estudo visa a examinar se a gestão do Poder Executivo Federal entre 2019 e 2022 utilizou o assédio institucional para alinhar a atuação da Fundação Nacional do Índio ao projeto político-ideológico vencedor das eleições de 2018. Para atingir esse objetivo, buscou-se compreender as relações entre o Estado democrático de direito e a efetivação dos direitos fundamentais, verificar o papel da Administração Pública nesse processo, analisar as capacidades institucionais e investigar o assédio institucional no serviço público brasileiro, com foco em sua possível ocorrência na Funai durante o período estudado e nos eventuais reflexos nas políticas públicas destinadas aos indígenas.

Metodologia: Utilizando uma abordagem qualitativa, a pesquisa investigou a ocorrência de assédio institucional na Funai por meio da coleta e análise de dados primários e secundários. Os dados primários foram obtidos de processos administrativos da Funai e da Advocacia-Geral da União, peças processuais e decisões judiciais da ADPF nº 709, publicações no Diário Oficial da União pertinentes ao tema e materiais do *site* oficial da Funai. Já os dados secundários foram retirados de notícias da imprensa e do levantamento intitulado “Fundação Anti-Indígena: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro”, publicado pela Indigenistas Associados e pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos em 2022. Uma vez consolidados, os dados foram avaliados por meio da análise de conteúdo.

Resultados: A pesquisa reforçou o estudo do assédio institucional, oferecendo um panorama de sua prática na Funai durante a gestão examinada. Foram identificados os modos pelos quais o assédio foi praticado e relatados os seus efeitos sobre a autarquia e sobre as políticas para os indígenas. Além disso, foram realçadas as dificuldades enfrentadas por determinados órgãos públicos para cumprir suas finalidades legais e as adversidades vivenciadas por grupos vulneráveis, ressaltando-se a necessidade de fortalecimento das capacidades estatais e a proteção daqueles grupos.

Limitações: A principal limitação do estudo foi a falta de formalização ou publicização de muitas condutas potencialmente caracterizadoras de assédio institucional, o que dificultou a coleta e análise de dados. Outra limitação foi a dificuldade em localizar os atos configuradores de assédio institucional, dada a natureza velada dessas práticas. Além disso, a escassez de literatura sobre o tema também representou um desafio.

Aplicabilidade do trabalho: Este estudo tem ampla aplicabilidade, pois, ao analisar o funcionamento da Funai durante aquele período específico, fornece insights sobre os mecanismos políticos que influenciam a atuação da Administração Pública, a configuração concreta do assédio institucional e seus efeitos sobre as organizações.

Contribuições para a sociedade: O estudo contribui para uma melhor compreensão do assédio institucional e de suas consequências para a Administração Pública e a sociedade. Pode auxiliar no fortalecimento das capacidades estatais e na proteção dos grupos afetados por políticas públicas. Pode, ainda, inspirar pesquisas futuras sobre o impacto do assédio institucional nas políticas públicas e como fortalecer as capacidades institucionais e prevenir práticas prejudiciais. Além disso, ao examinar como o Poder Público trata suas minorias, o estudo tem potencial para subsidiar a formulação de medidas para garantir o funcionamento adequado de determinados órgãos públicos.

Originalidade: Embora as condutas que compõem o assédio institucional não sejam novas, sua caracterização como um método de governo é relativamente recente. Desse modo, o estudo é um dos primeiros a analisar a ocorrência desse tipo de assédio na Funai.

Palavras-chave: Políticas públicas; capacidade institucionais; povos indígenas; assédio institucional; Administração Pública; Fundação Nacional do Índio.

Categoria do artigo: Dissertação de Mestrado.

ABSTRACT

Purpose: This study aims to examine whether the management of the Federal Executive Power between 2019 and 2022 utilized institutional harassment to align the actions of the National Indian Foundation with the political-ideological project that won the 2018 elections. To achieve this objective, the study sought to understand the relationships between the democratic rule of law and the realization of fundamental rights, verify the role of Public Administration in this process, analyze institutional capacities, investigate institutional harassment in the Brazilian public service, its possible occurrence at Funai during the mentioned period, and the potential impacts on public policies.

Methodology: Employing a qualitative approach, the research investigated the occurrence of institutional harassment at Funai through the collection and analysis of primary and secondary data. Primary data were obtained from administrative processes of Funai and the Attorney General's Office, procedural documents and judicial decisions from ADPF 709, publications in the Federal Register relevant to the topic, and materials from Funai's official website. Secondary data were derived from press reports and the survey titled "Anti-Indigenous Foundation: A Portrait of Funai under the Bolsonaro Government", published by the Indigenous Association and the Institute of Socioeconomic Studies in 2022. Content analysis was employed in evaluating these data.

Findings: The research reinforced the study of institutional harassment, offering an overview of its practice at Funai during the examined management. The ways in which harassment was practiced were identified, and its effects on the agency and policies for indigenous peoples were reported. Additionally, the difficulties faced by certain public bodies in fulfilling their legal mandates and the adversities experienced by vulnerable groups were highlighted, emphasizing the need to strengthen state capacities and protect those groups.

Research limitations: The main limitation of the study was the lack of formalization or public disclosure of many potentially harassing behaviors, which hindered data collection and analysis. Another limitation was the difficulty in locating acts constituting institutional harassment, given the covert nature of these practices. Furthermore, the scarcity of literature on the subject also posed a challenge.

Practical implications: This study has broad applicability as it analyzes the functioning of Funai during a specific period, providing insights into the political mechanisms influencing the actions of Public Administration, the concrete configuration of institutional harassment, and its effects on organizations.

Social implications: The study contributes to a better understanding of institutional harassment and its consequences for Public Administration and society. It can assist in strengthening state capacities and protecting groups affected by public policies. It may also inspire future research on the impact of institutional harassment on public policies and how to strengthen institutional capacities and prevent harmful practices. Additionally, by examining how the Public Power treats its minorities, the study has the potential to support the formulation of measures to ensure the proper functioning of public bodies.

Originality: Although the behaviors that constitute institutional harassment are not new, its characterization as a method of governance is relatively recent. In this sense, this study is pioneering in analyzing the occurrence of this type of harassment at Funai.

Keywords: Public policies; institutional capacities; indigenous peoples; institutional harassment; Public Administration; National Indian Foundation.

Category: Master's Dissertation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 Contextualização do problema	8
1.2 Objetivos do estudo	14
1.3 Relevância do estudo	15
1.4 Delimitação do estudo	17
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DIREITOS FUNDAMENTAIS	21
2.1 Estado democrático de direito e efetivação dos direitos fundamentais	21
2.2 Administração Pública como instrumento da concretização dos direitos fundamentais	25
2.3 Políticas públicas e capacidades institucionais	29
3 ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO	34
3.1 Assédio institucional: conceito e modalidades	34
3.2 Assédio institucional no setor público brasileiro	40
4 ASSÉDIO INSTITUCIONAL NA FUNAI	46
4.1 Breve contextualização histórica da criação e do funcionamento da Funai	46
4.2 Assédio institucional na Funai no período compreendido entre 2019 e 2022: aspectos gerais	56
5 ASSÉDIO INSTITUCIONAL NA FUNAI: ANÁLISE DE CONDUTAS PRATICADAS POR SUA GESTÃO ENTRE OS ANOS DE 2019 E 2022	62
5.1 Método ou metodologia de pesquisa	63
5.2 Designação de pessoas sem capacitação técnica na temática indigenista para a ocupação dos postos-chave da Funai	68
5.3 Veiculação reiterada de pedidos de abertura de inquéritos policiais para a apuração de condutas atribuídas aos servidores da autarquia	71
5.4 Utilização imprópria dos meios de comunicação oficiais da Funai	75
5.5 Excessiva centralização de atividades no âmbito dos órgãos de gestão	80
5.6 Paralisação da atividade demarcatória	83
5.7 Negativa de reconhecimento e proteção a áreas indígenas não demarcadas ...	93
5.8 Não atuação em terras indígenas não homologadas	98
5.9 Imposição de óbices ao reconhecimento oficial da identidade étnica indígena	103
5.10 Apoio institucional a projetos de atos normativos conflitantes com os interesses tradicionais indígenas	108

5.11 Apoio institucional à mineração em terras indígenas	113
5.12 Fomento à exploração econômica de terras indígenas por terceiros	116
5.13 Adesão a formulações contrárias aos interesses tradicionais indígenas	120
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
BIBLIOGRAFIA	138

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do problema

A Constituição brasileira de 1988 prevê a consecução de diversos objetivos sociais, determina a realização de inúmeras políticas e erige o respeito à pluralidade étnica a paradigma, efetuando a proteção normativa de direitos das coletividades e criando instrumentos para sua promoção (SILVA; LUNELLI, 2022).

Nessa linha, em seu artigo 231, assegura aos povos indígenas o exercício de sua organização social, bem como os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, determinando à União que as demarque e as proteja.

A efetivação dessas previsões não é, no entanto, automática, pois a simples existência de uma norma não possui o condão de, por si só, concretizar qualquer direito. Ao revés, depende de um conjunto de fatores, dentro dos quais se insere a vontade política dos atores estatais, executada por intermédio da atuação dos órgãos legalmente competentes.

As políticas indigenistas são dotadas de alto nível de complexidade. Para dimensionar as dificuldades inerentes a essa questão, veja-se que o Censo 2022 dá conta de que a população indígena brasileira, atualmente, é de 1.693.535 (um milhão, seiscentos e noventa e três mil e quinhentos e trinta e cinco) pessoas, distribuídas pelas cinco regiões do Brasil, com a maioria (51,2%) residindo na Amazônia Legal¹. Por ocasião do Censo 2010, essa população integrava 305 (trezentas e cinco) etnias diversas, falantes de 274 (duzentas e setenta e quatro) línguas².

Demais disso, segundo dados da Funai atualizados até 08 de novembro de 2023³, cerca de 13,75% do território brasileiro é composto por terras indígenas, com processos demarcatórios em diferentes estágios: 132 (cento e trinta e duas) em estudo, 48 (quarenta e oito) delimitadas, 67 (sessenta e sete) declaradas, 12 (doze) homologadas e 477

¹ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37565-brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas-e-mais-da-metade-deles-vive-na-amazonia-legal>. Acesso em 18 fev. 2024.

² Embora coletadas por ocasião da realização do Censo 2022, o IBGE ainda não divulgou, de forma desagregada, as informações referentes ao número de etnias e às línguas por elas faladas. Sendo assim, recorreu-se, no presente estudo, aos dados do Censo 2010, última publicação a trazer essas informações até o fechamento deste trabalho. Disponível em: <<https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2022-02/brasil-registra-274-linguas-indigenas-diferentes-faladas-por-305-etnias>>. Acesso em 18 fev. 2024.

³ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em 18 fev. 2024.

(quatrocentas e setenta e sete) regularizadas⁴. Além dessas, outras 490 (quatrocentas e noventa) são reivindicadas por povos indígenas e estão sob a análise da Fundação. E a presença indígena não se limita a elas: há, ainda, inúmeros outros indígenas que residem em áreas urbanas – como, aliás, dão conta os dados preliminares do Censo 2022⁵.

A esses fatores de complexidade se juntam muitos outros, como a dificuldade dos grupos majoritários em lidar com as peculiaridades e com a diversidade de modos de ser e viver dos povos indígenas e as disputas territoriais sobre suas terras, derivadas de fatores sociais e econômicos subjacentes e que se arrastam até os dias atuais (CAVALCANTE, 2016).

Sendo assim, sob a ótica do Poder Público, a elaboração e a execução das políticas indigenistas pressupõem o envolvimento de múltiplos órgãos e demandam altos níveis de capacidade de coordenação interinstitucional. Nesse sentido, apenas no âmbito do Poder Executivo Federal, além dos órgãos que possuem a política indígena como objeto principal – caso da Fundação Nacional dos Povos Indígenas – Funai e da Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde – Sesai/MS –, podem ser citados os Ministérios dos Povos Indígenas, Saúde, Educação, Meio Ambiente e Mudança do Clima, Desenvolvimento e Assistência Social, Cultura, Justiça e Segurança Pública e Defesa. Diversas outras Pastas e entes da Administração Indireta também possuem competências que, eventualmente, entrelaçam-se com a questão, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

Os desafios institucionais, portanto, não são pequenos (SILVA; LUNELLI, 2022). Como discorreu Izabel Vinchon Nogueira de Andrade (2023) ao comentar as questões atinentes à política de saúde indígena, esse é um problema público complexo e multifacetado, inserido em um quadro de precariedade que vem progressivamente se agravando com o decurso do tempo e a sucessão de ciclos governamentais do Poder Executivo Federal que não priorizam a resolução da questão.

Apesar dessas dificuldades, a promulgação da Constituição de 1988 – com seu extenso catálogo de direitos fundamentais e com dispositivos especificamente voltados ao reconhecimento e à proteção de direitos dos povos indígenas – e a consequente

⁴ Essas fases, bem como a evolução do processo demarcatório, serão mais bem esclarecidas no capítulo 5 do estudo.

⁵ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37565-brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas-e-mais-da-metade-deles-vive-na-amazonia-legal>. Acesso em 18 fev. 2024.

mudança do paradigma normativo em vigor promoveram uma ampla reformulação das diretrizes e da postura dos órgãos e atividades voltados ao atendimento dessas populações.

Se é verdade que a mera existência de uma previsão normativa não implica na automática concretização de todo e qualquer direito, a legislação indigenista e a prática administrativa oficial foram obrigadas a passar a repercutir o reconhecimento constitucional das formas indígenas de organização social e do respeito aos seus costumes, línguas, crenças e tradições. Além disso, ao menos no discurso, a antiga ideia da integração forçada dos povos indígenas com o restante da sociedade nacional foi cedendo espaço a uma concepção multiétnica da sociedade brasileira (FARIAS, 2018).

Nesse contexto, desde 1988, os diferentes governos brasileiros, das mais variadas vertentes e espectros ideológicos, vinham seguindo a linha preconizada pela atual Constituição da República e se empenhando em aperfeiçoar a legislação, firmar compromissos internacionais e planejar e executar políticas públicas de proteção aos povos indígenas e de combate aos desmatamentos de florestas e ao garimpo. Ou seja, a despeito de idas e vindas e de esforços maiores ou menores, o Brasil vinha rumando, desde a retomada democrática, no sentido de uma crescente conscientização, construção e efetivação dos direitos fundamentais em geral e, em particular, dos indígenas e ambientais (RODRIGUES, 2020).

Não parecia ser mais possível, sob a égide da Constituição de 1988, que o Estado brasileiro voltasse a fomentar violações sistemáticas aos povos indígenas e aos seus direitos territoriais e sociais. Afinal, como lembram Silva e Lunelli (2022), a atual concepção jurídico-discursiva condiciona a legitimidade do Estado ao respeito à Constituição e às regras e princípios dela decorrentes, limitando as idiosincrasias dos agentes públicos e os orientando a seguir por um caminho mais ético.

Essa, no entanto, não foi a linha seguida por Jair Messias Bolsonaro, ex-capitão do Exército Brasileiro que, em 2018, venceu as eleições presidenciais e, em 2019, assumiu a Presidência da República encabeçando uma ampla coalização política com características até então peculiares – destacando-se, dentre outras, a adoção de teses liberais na definição da política econômica e na organização das instituições, um autoproclamado conservadorismo em termos morais, o antagonismo aberto aos processos participativos de tomada de decisões públicas, a oposição feroz aos ideais atribuídos à esquerda, a contraposição ao que chamava de “velha política” e a contrariedade às agendas dos grupos minoritários (SILVA; LUNELLI, 2022).

Com essas premissas sempre presentes, sua gestão promoveu intensos retrocessos, nos eixos retórico e institucional, em relação a direitos que, até então, vinham sendo objeto de atenção e cuidado pelo Estado e pela sociedade civil (RODRIGUES, 2020). E a seara indígena foi campo fértil para a execução desse modo de agir.

Na retórica, como observado pelo Ministro Luís Roberto Barroso na decisão cautelar proferida em 8 de julho de 2020 nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 709⁶, o ex-presidente Jair Bolsonaro se manifestou, durante toda a sua trajetória política, de forma reiteradamente contrária aos povos indígenas, como se observa das seguintes declarações, proferidas enquanto Bolsonaro ocupava o cargo de deputado ou durante sua campanha à Presidência e listadas na decisão acima referida: “[n]ão entro nessa balela de defender terra pra índio”; “[reservas indígenas] sufocam o agronegócio”⁷; “[e]m 2019 vamos desmarcar [a terra indígena] Raposa Serra do Sol. Vamos dar fuzil e armas a todos os fazendeiros”⁸; “[s]e eu assumir [a Presidência do Brasil] não terá mais um centímetro quadrado para terra indígena”⁹; e “[r]eservas indígenas inviabilizam a Amazônia”¹⁰.

Embora parcela da sociedade civil esperasse certa moderação após a vitória nas eleições de 2018, o ex-capitão, no exercício do cargo de presidente da República, manteve o tom utilizado na campanha e continuou a demonstrar apoio incondicional ao agronegócio e a se posicionar de forma franca e enfaticamente favorável à abolição das reservas indígenas e à cessão de suas terras para a exploração comercial de garimpeiros e madeireiros (RODRIGUES, 2020).

Exemplo paradigmático dessa realidade foi o retorno ao discurso oficial, após cerca de 40 (quarenta) anos, da ideia de “integração” desses povos “à sociedade”¹¹. Erigida a meta pelo governo eleito em 2018, a ideia era que a tal integração fosse concretizada pela inclusão dos indígenas nas atividades do agronegócio, pela participação na exploração de madeira e de minérios e no plantio de determinados grãos e pela desconstrução das políticas culturais desses povos, sobretudo daquelas relacionadas a

⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADPF 709/DF, Relator Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, j. em 08.07.2020, p. em 10.07.2020.

⁷ Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/politica/bolsonaro-diz-que-oab-so-defende-bandido-e-reserva-indigena-e-um-crime>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁸ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jUgDXVbPHZs>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁹ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sju-bpj0x-E>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁰ Disponível em <https://exame.com/brasil/bolsonaro-diz-que-reservas-indigenas-inviabilizam-a-amazonia/>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2022/03/16/o-que-frases-e-medidas-de-bolsonaro-mostram-sobre-visao-dos-indigenas-especialistas-explicam-em-3-pontos.ghtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

direitos territoriais (SILVA; LUNELLI, 2022; PERIPATO, 2022). Um cenário que ilustra o retorno da simplória visão desses povos como sujeitos economicamente desfavorecidos e dos projetos de transformação do indígena em “cidadão brasileiro”, com a supressão de suas peculiaridades étnico-culturais e a desconsideração de seus modos de vida e perspectivas de existência (DINIZ, 2023).

Para fomentar a criação de um ambiente propício à consecução dos ideais aqui referidos no ambiente interno dos órgãos públicos (sobretudo no daqueles que eram vistos como representantes de pautas consideradas adversárias pelo Governo), aquela gestão utilizou como ferramenta o *assédio institucional* – termo que traduz um movimento de precarização deliberada do serviço público por meio da fragilização, levada a cabo pelos próprios gestores públicos, das instâncias deliberativas e dos mecanismos institucionais (SILVA; CARDOSO JR., 2022).

Como se mostrará adiante, muitos foram os órgãos afetados e os métodos utilizados a partir da adoção desse modo de agir como diretriz pública. No presente trabalho, no entanto, será estudada a situação da Funai, que foi de autarquia que buscava assegurar alguma proteção aos indígenas brasileiros e tentava promover seus direitos para órgão de atuação sistematicamente contrária aos interesses daqueles mesmos povos.

A submissão dos povos indígenas e das instituições protetoras de seus direitos a esse discurso e a essas práticas implicou em real agravamento de sua já delicada condição, em especial a daqueles que se encontram em situação de hipervulnerabilidade, como os isolados e de recente contato, os situados em regiões com conflitos fundiários e os afetados por invasões de grileiros e garimpeiros (CIMI, 2022).

Para ilustrar as consequências desse tipo de agir, veja-se a evolução recente do desmatamento na Amazônia. Segundo noticiado, à época, pelo portal UOL, com base em dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite – PRODES, a Amazônia brasileira, em um ano, “registrou 11.568 km² de desmatamento, um índice que coloca as medições durante o governo de Jair Bolsonaro (PL) com um histórico negativo: um aumento de 59,5% da taxa de desmatamento na Amazônia em relação aos quatro anos anteriores”¹².

O garimpo, igualmente, cresceu de forma exponencial. Na maior terra indígena do Brasil, de acordo com o relatório “Yanomami sob ataque: garimpo ilegal na Terra Indígena Yanomami e propostas para combatê-lo”, elaborado pela Hutukara Associação

¹² Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2022/11/30/deter-desmatamento-amazonia-2022.htm>. Acesso em 18 fev. 2024.

Yanomami e pela Associação Wanasseduume Ye'kwana (2022), o crescimento acumulado do desmatamento associado ao garimpo, entre os meses de outubro de 2018 e dezembro de 2022, foi de 309% – 54% apenas no ano de 2022, último da gestão do ex-presidente. Não por acaso, o levantamento conclui que se estava diante “do pior momento de invasão desde que a TI foi demarcada e homologada, há trinta anos”.

Violações aos direitos de populações indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais não configuram situações novas, evidentemente. Há séculos as comunidades indígenas vêm sofrendo com toda sorte de apagamento cultural e de modos de vida – movidos, em geral, por interesses territoriais, fundiários e econômicos e perpetrados tanto por particulares como pelo próprio Estado brasileiro, em geral a pretexto da promoção do “desenvolvimento” e da “modernização”. E não é preciso voltar até a chegada dos portugueses no território que hoje corresponde ao Brasil: nas últimas décadas, os povos indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais estão entre os grupos sociais mais afetados pelas operações de grandes obras, seja as promovidas pelo regime ditatorial militar, seja as executadas por governos situados à esquerda do espectro político (INA; INESC, 2022).

No contexto dos conhecimentos tradicionais, todavia, a natureza tem caráter: a) *polissêmico*, enquanto terra, território e mundo; b) *multivalente*, pois doadora de vida, meio de subsistência e referência simbólica; c) *multidimensional*, já que bem material e espiritual, meio de sustentação e guia; d) *orgânico*, uma vez que se cuida de ente com vida que estabelece relações de conexão e reciprocidade; e e) *inteligente*, haja vista ser sujeito com agência, consciência e intencionalidade (BARRERA-BASSOLS, 2013 *apud* DINIZ, 2023).

Não há dúvida, assim, que a destruição da natureza significa a destruição dos próprios povos tradicionais (CAVALCANTE, 2016) – o que, ao longo da história, pôde ser empiricamente verificado no Brasil e em quase todos os demais países originalmente habitados por essas populações, que costumavam ser dizimadas como consequência dos processos de colonização.

Dada a intrincada interdependência entre os territórios tradicionalmente ocupados e a própria existência dos povos indígenas, seus modos de vida são intensamente vulneráveis a impactos ambientais e sociais, de modo que abalos de maior monta ao seu modo de viver representam uma ameaça não apenas à reprodução cultural, mas também à integridade, ao bem-estar físico e, última medida, à vida dessas populações (EAESP, 2016; CAVALCANTE, 2016; PERIPATO, 2022).

Esses fenômenos, quando realizados de maneira deliberada, podem configurar o que se convencionou chamar de *etnocídio*, ou seja, “(uma tentativa de) extermínio político, cultural, simbólico e espiritual” de grupos minoritários, efetivado mediante “um conjunto de práticas que busca, através da ‘integração cultural’, retirar/negar o pertencimento da pessoa indígena à sua língua, saberes, modos de vida, à sua identidade étnica” (LONGHINI, 2021). Um modo de concretizar o que parte da doutrina chama de *necropolítica* (PORTO; SÁTIRO; SILVA; SAUER, 2021).

Do discurso à prática, é nesse contexto que se insere a discussão encartada no presente estudo.

A presente dissertação foi, assim, dividida em 6 (seis) capítulos. No primeiro, introduziu-se o tema, estabelecendo-se os objetivos e a relevância do estudo e se procedendo à delimitação do objeto da pesquisa. No segundo, foram estudadas as relações entre o Estado democrático de direito e a efetivação dos direitos fundamentais, o papel da Administração Pública como veículo e instrumento do processo de concretização dos direitos fundamentais, o processo de formulação de políticas públicas e o fortalecimento das capacidades institucionais. No terceiro, examinou-se o fenômeno do assédio institucional, tendo sido apresentados seus conceitos e modalidades e verificada sua possível ocorrência no âmbito do setor público federal brasileiro durante a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro. No quarto, analisou-se brevemente o contexto da criação da Funai e seu funcionamento ao longo das diversas gestões que comandaram o Poder Executivo Federal nas últimas décadas, perquirindo-se, em linhas gerais, se houve a ocorrência de assédio institucional durante a gestão da “Nova Funai”, que comandou o ente no período de 2019 a 2022. No quinto capítulo, tratou-se de cada uma das condutas especificamente praticadas no âmbito da “Nova Funai” e potencialmente configuradoras do assédio institucional. Por fim, no sexto, foram apresentadas as considerações finais a respeito do tema.

1.2 Objetivos do estudo

O objetivo central do presente estudo é compreender se o assim chamado assédio institucional constituiu ferramenta da gestão do Poder Executivo Federal capitaneada pelo ex-presidente Jair Bolsonaro para ajustar a atuação da então Fundação Nacional do Índio – atual Fundação Nacional dos Povos Indígenas – ao projeto político-ideológico que se sagrou vencedor nas eleições de 2018.

Como objetivos específicos, tem-se: *a)* compreender as relações entre o Estado democrático de direito e a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente sob a ótica da Constituição Federal de 1988; *b)* examinar o papel da Administração Pública como veículo e instrumento do processo de concretização dos direitos fundamentais; *c)* analisar, de maneira introdutória, o processo de formulação de políticas públicas e o fortalecimento das capacidades institucionais; *d)* examinar o fenômeno do assédio institucional, apresentando seus conceitos e modalidades e verificando sua possível ocorrência no âmbito do setor público federal brasileiro, mais especificamente durante a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro; *e)* estudar o contexto da criação da Funai e de seu funcionamento ao longo do tempo; *e.f)* perquirir se, entre 2019 e 2022, houve a ocorrência de assédio institucional no âmbito da Funai e, em caso positivo, quais foram os métodos utilizados e quais foram seus reflexos para a formulação e a execução de políticas públicas para os indígenas.

Com base nesses objetivos, o presente estudo busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: houve a prática de assédio institucional no âmbito da Funai durante o período compreendido entre os anos de 2019 e 2022, ou seja, no curso do mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro?

Para além dela, foram traçadas as seguintes subperguntas de pesquisa: *a)* como a gestão de 2019 a 2022 do Poder Executivo Federal lidou com a Funai e com a formulação e a execução de políticas públicas para os indígenas? *b)* como isso atingiu a qualidade de vida dos indígenas? *c)* caso tenha havido assédio institucional na Funai, quais métodos foram utilizados? e *d)* como esse possível assédio se refletiu na formulação e na execução de políticas públicas em defesa das populações indígenas e de seus territórios?

1.3 Relevância do estudo

O trabalho é relevante porque estuda a legitimidade dos mecanismos, formais e informais, potencialmente utilizáveis no âmbito da Administração Pública para moldar o funcionamento dos órgãos que instrumentalizam e executam as políticas públicas (e dos respectivos corpos burocráticos) às diretrizes e preferências ideológicas emanadas dos agentes públicos de cúpula e dos projetos e interesses por eles representados.

Nesse sentido, o relevo do trabalho decorre também de sua proposta de examinar o fenômeno do assédio institucional, ou seja, do movimento de precarização deliberada da Administração Pública praticado por intermédio da fragilização das instâncias

deliberativas e dos mecanismos institucionais, em geral ordenado pelos que comandam e executado por aqueles que gerem a máquina pública.

Sendo costumeiramente executado sem aval ou deliberação da sociedade ou do Congresso Nacional, o assédio concretiza evidente desrespeito aos mecanismos formais de deliberação e efetivação de mudanças normativas e administrativas – sendo esse um outro fator de relevo no estudo da Administração e na compreensão do processo e dos aspectos envolvidos nos ciclos das políticas públicas.

Cuida-se, ainda, de fenômeno novo, grave e com grande potencial para impactar a organização e o funcionamento administrativo e, por consequência, a qualidade de vida, e mesmo a sobrevivência, dos grupos populacionais vulneráveis destinatários das políticas públicas.

Esse quadro se revela ainda pior quando verificado em entes que, embora tratem de matérias sensíveis, costumam funcionar com dificuldades orçamentárias, materiais e jurídicas – caso da Funai, do Ibama, do INCRA e dos órgãos relacionados com a proteção de minorias e direitos humanos. Em relação a estes, se a existência de vontade política não é garantia de concretização de políticas temáticas efetivas, sua ausência – ou, pior, seu direcionamento no sentido oposto – praticamente inviabiliza a sobrevivência digna das populações que deveriam se beneficiar com as políticas públicas prejudicadas.

Dessa forma, outro elemento relevante para o estudo da Administração Pública relacionado ao estudo consiste no exame da forma pela qual ela lida – ou deliberadamente deixa de lidar – com as necessidades de suas minorias e com os direitos fundamentais das camadas mais necessitadas de sua população. E, no caso, essa relevância é reforçada, pois, tendo por objeto a Funai e os povos indígenas, o estudo recai sobre: *a*) povos hipervulneráveis, historicamente perseguidos e detentores de inestimável relevo para a origem do Brasil e *b*) uma entidade (a Funai) com dificuldades históricas, políticas e orçamentárias para funcionar satisfatoriamente e cumprir de maneira adequada suas funções institucionais.

A abordagem deste trabalho é, assim, abrangente, partindo de uma análise global, que, em um primeiro momento, envolve a democracia, o papel da Administração Pública e a efetivação de direitos fundamentais, até chegar à concretização de políticas públicas, ao assédio institucional e ao exame de sua possível configuração na situação concreta de um órgão em um determinado lapso temporal, qual seja, a Funai ao longo da gestão governamental do ex-presidente Jair Bolsonaro.

Nesse sentido, os achados da pesquisa poderão contribuir para uma melhor compreensão das formas pelas quais o Estado pode praticar ações desse tipo, de seus efeitos sobre servidores e administrados e de como a sociedade e os Poderes constituídos podem agir para evitar a prática do assédio institucional ou anular ou mitigar os seus efeitos.

1.4 Delimitação do estudo

Como exposto, enquanto método de governo, o assédio institucional é fenômeno relativamente recente – ao menos na concepção conferida pela literatura especializada no tema – e possui por objetivo ditar a organização e o funcionamento da Administração Pública pelo uso de determinadas condutas tendentes a paralisar ou “implodir” determinados órgãos e entes públicos.

Inserido nesse contexto, o assédio institucional: *a)* pode derivar do emprego de inúmeros métodos, formais ou informais, lícitos ou ilícitos, individuais ou coletivos, públicos ou privados; *b)* pode ser concretizado por um número infinito de condutas (sendo inócua qualquer tentativa de enumeração taxativa); e *c)* pode ser praticado em face de qualquer órgão, ente ou instituição pública, pois ninguém está imune ao assédio, cujo sucesso dependerá do grau de disposição dos agentes públicos que intentem praticá-lo, do capital político que eles detenham e do potencial de resistência do órgão, ente ou instituição alvo do ataque.

A primeira delimitação que se fez no presente trabalho foi, portanto, a escolha pelo estudo do assédio institucional – mais especificamente o de sua ocorrência no Brasil e na Administração Pública brasileira, cujas configurações políticas e administrativas convergem para constituir um campo fértil para a prática.

Como segunda delimitação, dentre os inúmeros entes que compõem a vasta e complexa Administração Pública brasileira, resolveu-se analisar a situação específica da Funai.

Várias foram as razões. Com efeito, desde a sua criação, a autarquia enfrenta dificuldades de todas as ordens, como de estrutura, orçamento, pessoal e, no geral, de funcionamento. É, também, conhecida na sociedade como uma espécie de “símbolo” da intervenção estatal brasileira para a proteção indígena. Além disso, nessa matéria, a atuação estatal, quando cumpridora de suas finalidades constitucionais (e protetiva dos

interesses indígenas), costuma contrariar os interesses políticos e econômicos de inúmeros grupos organizados, como grileiros, garimpeiros e outros atores do campo.

Cuida-se, assim, de ente que, sob as mais diversas perspectivas, reúne características que o tornam propício a investidas de governos ou gestores contrários às pautas que compõem suas competências. A situação é, portanto, paradigmática para um estudo sobre assédio institucional.

Demais disso, a fim de facilitar a compreensão das consequências do assédio, a escolha pela Funai também levou em consideração a existência subjacente de um grupo concretamente delimitável e formado por pessoas em situação de vulnerabilidade – quais sejam, os indígenas, povos tradicionais e marginalizados desde a colonização europeia sobre o Brasil –, cuja qualidade de vida sofre imediata repercussão pelas medidas estatais que lhes digam respeito.

Em relação ao aspecto temporal, a pesquisa foi limitada ao período compreendido entre os anos de 2019 e 2022, correspondente ao do governo encabeçado pelo então presidente Jair Bolsonaro. Alguns foram os motivos para essa escolha.

Em primeiro lugar, pela franca e expressa oposição do ex-presidente – por ele externada de modo costumeiro desde os tempos em que ocupou o cargo de deputado federal – ao reconhecimento de direitos indígenas e à execução de políticas em favor desses povos e de suas terras. A dois, pela nomeação, para a Presidência da Funai, de delegado de Polícia Federal que, poucos anos antes, havia atuado como consultor de entidades ruralistas na chamada “CPI da Funai e do INCRA” e cuja gestão perdurou até a conclusão do próprio governo. Por fim, em razão das medidas heterodoxas adotadas por essa gestão – que se autointitulava “Nova Funai” –, o que pode ser verificado tanto das relações travadas com seus servidores quanto do tratamento conferido aos interesses tradicionais dos povos indígenas.

Em tal contexto, o exame da ocorrência ou não de situação configuradora de assédio institucional no âmbito da “Nova Funai” foi desenvolvido a partir da análise de uma série de situações concretas que envolveram os gestores da autarquia.

Nesse sentido, a coleta de dados se deu a partir das seguintes fontes documentais: *a)* dados secundários extraídos do levantamento “Fundação Anti-Indígena: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro”, publicado em 2022 pela Indigenistas Associados (INA) e pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); *b)* processos administrativos que tramitaram na Fundação Nacional dos Povos Indígenas e na Advocacia-Geral da União, obtidos com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de

2011), nos quais foram tratadas matérias ou publicados expedientes com interesse para a pesquisa; *c*) publicações constantes dos sítios eletrônicos da Funai e do Governo Federal e consistentes nas matérias oficiais relativas aos fatos que constituem o objeto do estudo; *d*) notícias que tenham relatado situações ou reproduzidos denúncias pertinentes à atuação institucional da “Nova Funai”, veiculadas pela imprensa geral ou especializada à época dos fatos que constituem o objeto da pesquisa; *e*) consulta ao Diário Oficial da União, para análise, sobretudo, das nomeações para postos-chave da Funai; *f*) projetos de lei que possuíssem pertinência com eventual assédio institucional na autarquia; e *g*) manifestações processuais da Funai e de entidades indigenistas e de decisões judiciais proferidas em processos pertinentes ao estudo.

Além dos documentos, algumas constatações e conclusões decorreram de observação direta do autor – que, sendo advogado da União, já se deparou, em seu cotidiano funcional, com diversas situações semelhantes às versadas no trabalho ou relacionadas com a temática indígena.

A principal limitação do estudo decorreu da dificuldade de se obter informações mais precisas relativamente a alguns dos tópicos da pesquisa. Isso porque, muitas das vezes, as ações e omissões não chegaram a ser formalizadas ou externadas em público, tendo sido praticadas por meio de atuações veladas ou mesmo de omissões. Sendo assim, em diversos casos, a análise acerca da configuração ou não do assédio institucional só se fez possível a partir do resgate das posições institucionais anteriores do órgão e/ou a utilização dos parâmetros adotados pela atual gestão da autarquia (2023-presente) e da comparação dessas posições com as condutas adotadas pela “Nova Funai”.

Outro fator limitador foi a inviabilidade de se pesquisar todos os processos administrativos que tenham tramitado na Funai no período examinado no estudo e, por consequência, de se ter conhecimento de todas as condutas potencialmente configuradoras do assédio institucional naquele ente. Isso porque, além de vasto o período analisado (de quatro anos), o assédio institucional pode ocorrer no âmbito de quaisquer situações cotidianas ou processos administrativos, mesmo nos mais corriqueiros.

Tem-se, ainda, a escassez da literatura acerca do assédio institucional, sobretudo por ser termo relativamente novo e que representa um rol de posturas e instrumentos estatais que apenas mais recentemente passou a ser utilizado de forma sistemática, como um instituto próprio, para a execução dos projetos de determinados governos com tendências autoritárias.

Por fim, também não se pode afastar a ocorrência de algum viés involuntário – em especial o de confirmação – ao longo da coleta e análise dos dados e no decorrer dos demais processos de elaboração desta pesquisa (GASQUE, 2020).

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DIREITOS FUNDAMENTAIS

2.1 Estado democrático de direito e efetivação dos direitos fundamentais

Constituindo produto de uma dialética constante entre o progressivo reconhecimento na esfera do direito positivo e a paulatina afirmação da ideia de dignidade humana no terreno ideológico, o nascimento dos direitos fundamentais coincide com o surgimento do próprio Estado Democrático Constitucional de Direito, cuja essência e razão de ser residem justamente no reconhecimento, positivação e proteção da dignidade da pessoa humana e dos demais direitos fundamentais do homem (OLIVEIRA, 2017).

Como o próprio nome indica, a expressão “Estado Democrático de Direito” está ligada a dois conceitos jus-políticos. O primeiro é o de “Estado Democrático”, que, para além da democracia representativa (ligada às prerrogativas de votar e de ser votado), inclui também – e principalmente – a democracia participativa, o que significa que nenhum poder ou função estatal está imune à participação e ao controle popular. Já o segundo é o de “Estado de Direito”, que é aquele cuja atuação é pautada no Direito (e não apenas na letra fria da lei), possuindo finalidades extrínsecas, como a consecução dos direitos humanos e a aproximação com a sociedade (MELO; OLIVEIRA, 2018).

O Estado Democrático de Direito preconiza um modelo de ente estatal cujos poderes devem encontrar limitações no dever de respeito à Constituição, às leis e ao ordenamento jurídico, possuindo como características principais a submissão de governantes e governados ao império da lei, a separação de funções estatais e a garantia dos direitos fundamentais (NASCIMENTO; ALVES, 2020). As consequências da presença dessas características são relevantes: impõem limites ao exercício do poder estatal, ao tempo em que trazem uma autêntica garantia constitucional em favor dos cidadãos (MELO; OLIVEIRA, 2018).

Inserida nesse contexto de contraposição ao Estado Absoluto – de poder soberano ilimitado –, a positivação dos direitos fundamentais colocou fim ao modelo absolutista (FINGER, 2003), de tal maneira que se pode dizer que a história dos direitos fundamentais se confunde com a da própria limitação do poder estatal (OLIVEIRA, 2017).

Se a garantia dos direitos fundamentais constitui elemento do conceito de Estado Democrático de Direito e se, em conjunto com princípios como a soberania, a participação popular e a separação de poderes, a afirmação dos direitos fundamentais constitui uma

das bases dos constitucionalismo moderno (CUNHA, 2011; NASCIMENTO; ALVES, 2020), é preciso compreender o significado desse termo.

Nesse sentido, uma definição salutar de direitos fundamentais é a que assevera que eles são “direitos considerados básicos para qualquer ser humano, independentemente de condições pessoais específicas”, integrando “um núcleo intangível de direitos dos seres humanos submetidos a uma determinada ordem jurídica” (CAVALCANTE FILHO, 2011 *apud* NASCIMENTO e ALVES, 2020). Representam, assim, um conjunto de valores objetivos básicos e fins diretivos da ação positiva dos poderes públicos (FINGER, 2003).

Em relação à democracia, a tradicional ideia sintetizada na expressão “governo do povo, pelo povo e para o povo” e a simples realização de eleições livres, justas e periódicas há muito deixou de atender aos anseios sociais e de oferecer resposta aos paradoxos contemporâneos acerca do que deve ser entendido como um ambiente democrático (NASCIMENTO; ALVES, 2020).

Nos dias de hoje, a democracia é concebida como um método de formação de decisões coletivas disciplinado por um conjunto de regras que investem o povo, diretamente ou por meio de representantes, do poder para a tomada de decisões coletivas. (NASCIMENTO; ALVES, 2020). Não é, portanto, um simples regime de governo, mas, sim, um instituto que alça o respeito pelo outro e a definição das finalidades públicas e de seus modos de ação pelas vias do argumento e da confiança à condição de fundamentos ético-sociais (SILVA; CARDOSO JR., 2022).

Direitos fundamentais e democracia são, assim, institutos que, de maneira constante e simultânea, antagonizam e se complementam. A existência do princípio democrático pressupõe o respeito a um conjunto de valores inerentes a determinada sociedade, condensados nos direitos fundamentais. Por outro lado, a sobrevivência desses mesmos direitos fundamentais depende da configuração de um regime democrático, que possibilita que o indivíduo exerça suas aspirações individuais, sociais, econômicas e políticas e participe dos processos estatais (NASCIMENTO; ALVES, 2020). Logo, embora se limitem reciprocamente, a existência de um depende da existência do outro.

No caso brasileiro, paradigma da configuração de um Estado Democrático de Direito, com todos os pressupostos acima realçados, foi a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, aclamada Constituição Cidadã, que coroou o processo de restauração do Estado Democrático de Direito no Brasil e o retorno da

participação dos segmentos sociais excluídos do processo político ao longo dos mais de 20 (vinte) anos de regime ditatorial civil-militar brasileiro (FINGER, 2003).

Tendo como núcleos centrais o princípio da dignidade da pessoa humana (elevado à categoria de fundamento do Estado brasileiro) e um extenso catálogo de direitos fundamentais, a Lei Fundamental de 1988 revela o objetivo de um Estado comprometido com uma sociedade emancipada e igualitária e de finalidades atreladas à garantia de uma vida digna a todos os cidadãos – superando-se, assim, a perspectiva ditatorial-militar autoritária, pretensamente onisciente, descolada do exercício pluralista do poder e marcada pela intolerância e pela violência estatal (FINGER, 2003).

Compromissória, democrática e dirigente, a Carta de 1988 é uma Constituição principiológica e um instrumento valioso de proteção dos cidadãos contra o cometimento de abusos estatais e privados (FINGER, 2003). Veiculando um modelo constitucional típico do Estado Social, trouxe, para além dos tradicionais direitos de liberdade e igualdade, uma firme disciplina dos direitos sociais e econômicos, com o intuito de efetivar a igualdade substancial e preservar a dignidade humana, tratando do indivíduo como pertencente ao Estado, e não contraposto a ele (BOURGES, 2018).

Por esses motivos, não há dúvida de que, sob a égide da Carta de 1988, a legitimidade de toda e qualquer conduta estatal se mostra condicionada à proteção dos direitos fundamentais – que, não por outro motivo, passaram, pela primeira vez na história constitucional brasileira, a anteceder topograficamente as normas de organização estatal. Claro reconhecimento de que, na ordem atual, outras questões configuram meros instrumentos para a efetivação dos direitos dos indivíduos (FINGER, 2003; (NASCIMENTO; ALVES, 2020; OLIVEIRA, 2017).

À sua promulgação se seguiu uma série de avanços no reconhecimento, positivação e promoção de direitos dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais, tendo o Estado brasileiro, na seara interna, passado a fomentar a valorização da diversidade cultural, a garantia de direitos territoriais e a ampliação dos canais de diálogo. São exemplos desse novo paradigma as demarcações de terras indígenas e de terras de remanescentes de quilombos, a previsão de direitos sociais diferenciados para essas populações, as políticas de cotas nas universidades, a prestação dos serviços de saúde e educação com atenção às especificidades desses grupos, o apoio ao etnodesenvolvimento e a inserção de abordagens específicas na seara ambiental, inclusive em relação ao licenciamento de empreendimentos (ANG; MONZONI, 2017).

Na esfera internacional, e com grande impacto simbólico interno, contemporaneamente à Carta de 1988, foi realizada, no Brasil, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (conhecida como Rio-92), que cristalizou ainda mais a necessidade de valorização da questão ambiental e da temática dos chamados “povos da floresta”, ou seja, dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais (ANG; MONZONI, 2017).

Articulada ao fortalecimento da normatização dos direitos, foram ampliadas as fontes de financiamento de projetos e atividades, desenvolvidas iniciativas comunitárias com participação dos integrantes dessas populações e aprimorados os temas da abordagem ambiental e da responsabilidade social corporativa do setor privado. Além disso, o fortalecimento desses povos a partir da Carta de 1988 também pôde ser constatado na seara política, com a ascensão de organizações representativas e de lideranças comunitárias nos âmbitos local, regional e nacional, além da articulação com redes de parceiros, fomentando as discussões de assuntos estratégicos e a elaboração e implementação de políticas públicas e projetos de gestão territorial e desenvolvimento sustentável (ANG; MONZONI, 2017).

Dessa forma, não há como se negar que, ainda que com falhas e imperfeições, a Constituição de 1988 deu início a um cenário de diálogo entre as instituições governamentais, o setor privado e a sociedade civil com vistas ao equacionamento entre os interesses gerais de terceiros e os direitos específicos dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais (ANG; MONZONI, 2017).

Sendo indene de qualquer dúvida que esses direitos foram reconhecidos por nosso ordenamento jurídico, grande parte das discussões atuais tem como objeto a aplicabilidade e eficácia das normas relativas aos direitos fundamentais, sobretudo dos direitos sociais, tais quais os ora discutidos (CUNHA, 2011).

Estando o seu núcleo conceitual essencial voltado para a garantia de bens, interesses e valores individuais consagrados na categoria dos direitos fundamentais, a Constituição é um verdadeiro instrumento de concretização da cidadania e dos direitos fundamentais. Sendo assim, todas as previsões constitucionais, sem distinção, configuram mandados soberanos, vinculando particulares, entes públicos e poderes constituídos de tal forma que a qualquer direito assegurado ao cidadão corresponde o dever do Estado de prestá-lo ou garanti-lo (FINGER, 2003).

A Constituição brasileira reconhece a máxima efetividade de todas as suas disposições – princípio que preconiza que toda norma constitucional seja interpretada e

aplicada com vistas ao alcance do maior grau de efetividade possível –, bem como a aplicação imediata das normas veiculadoras de direitos fundamentais¹³, que, nesse sentido, vinculam todas as atividades do Poder Público e dos particulares (BOURGES, 2018; FINGER, 2003; CADEMARTORI; GAGLIARDI, 2018).

Como inexistente qualquer razão que justifique que essa mesma condição não seja igualmente aplicável no âmbito dos direitos sociais, também eles possuem máxima efetividade, são imediatamente aplicáveis e conferem posições subjetivas aos seus titulares – que, com isso, podem exigir seu respeito pelo Estado e pela sociedade (BOURGES, 2018).

Por todas essas razões, a partir das bases estabelecidas pela Constituição de 1988, verdadeira condição de legitimidade para toda e qualquer conduta, estatal ou particular, pública ou privada, individual ou social (tais como os interesses das populações indígenas enquanto coletividade), é a busca pelo respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito (BOURGES, 2018).

2.2 Administração Pública como instrumento da concretização dos direitos fundamentais

Após estatuir os princípios fundamentais do Estado brasileiro, a Constituição de 1988 informa, em seu artigo 3º, quais são os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: *a)* a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; *b)* a garantia do desenvolvimento nacional; *c)* a erradicação da pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; e *d)* a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de discriminação.

Ao tomar para si a direção da sociedade em torno, notadamente, da promoção social, o Estado brasileiro edifica uma base comum que tende a alicerçar todas as suas condutas, de forma que o interesse público passa a só poder ser reputado legítimo quando a atuação estatal objetivar o alcance do ideário supramencionado (CUNHA, 2011).

Como se sabe, a Administração Pública se encontra a serviço do cidadão, cabendo-lhe os papéis de principal agente da realização do interesse público e de aparelho

¹³ Nesse sentido, o artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal prevê que “[a]s normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

estatal voltado, por excelência, à satisfação das necessidades coletivas (FINGER, 2003; MELO; OLIVEIRA, 2018).

Nesse sentido, fala-se que, com a Constituição de 1988, a Administração foi dotada de um novo e democrático perfil, que parte de dois pressupostos essenciais: completa subordinação à nova ordem constitucional (de um Estado Democrático de Direito) e submissão a novas técnicas de legitimação, nomeadamente a processualidade administrativa (MELO; OLIVEIRA, 2018). Além deles, também característicos da arquitetura democrática da Administração Pública são: *a)* o direito de participação (direito de voz); *b)* a consideração das demandas e vontades populares na construção e na deliberação das políticas públicas (direito de ser ouvido e considerado); e *c)* a existência de mecanismos que permitam que se acompanhe e se questione os resultados da atuação administrativa (NASCIMENTO; ALVES, 2020).

Em tal contexto, os vetores axiológicos – como o respeito à democracia e aos direitos fundamentais – norteiam e pautam a atuação administrativa, que, por essa perspectiva, passa a ter como objetivos primordiais a garantia e a satisfação dos direitos e liberdades fundamentais dos administrados e como pressuposto de legitimidade o alcance desses objetivos e a prestação dos serviços essenciais para a proteção dos direitos fundamentais (FINGER, 2007; NASCIMENTO; ALVES, 2020; MELO; OLIVEIRA, 2018).

No exercício desse papel de indutor, promotor e garantidor dos direitos fundamentais, o Poder Público possui o dever de zelar para que as decisões tomadas pelos agentes, órgãos e entidades administrativas estejam o mais próximo possível dos anseios dos indivíduos e da sociedade e da concretização dos direitos fundamentais e do valor fundamental da dignidade da pessoa humana (MELO; OLIVEIRA, 2018).

A sociedade contemporânea, no entanto, é plural e composta por grupos diferentes e detentores de interesses muitas vezes antagônicos. Dessa forma, ao contrário do que eventualmente se possa pensar, a efetivação de direitos fundamentais não se afigura algo simples de se teorizar, tampouco, e sobretudo, de se concretizar (NASCIMENTO; ALVES, 2020).

Nesse contexto, com o Estado Democrático de Direito, surge uma forma de gestão pública compartilhada do Estado com a sociedade, na qual a concepção de aparelho estatal como estrutura administrativa autorreferenciada já não se mostra satisfatória para um adequado atendimento dos interesses presentes na sociedade (BOURGÉS, 2018; MARTINS, 2015).

Sendo assim, hoje, a Administração Pública deve possuir uma conformação democrática e participativa e atentar para que a ação pública atenda e harmonize o maior número possível de interesses, com o máximo de consenso e o mínimo de imposição. Aqui, as decisões não decorrem da aplicação pura e simples do poder de império, mas do debate participativo, com o Estado exercendo a função de mediador e garantidor dos interesses coletivos e possibilitando a oitiva de todos os grupos interessados (NASCIMENTO; ALVES, 2020).

Nesse âmbito, faz-se imperativa a formulação de um processo democrático de comunicação política, que institua um espaço permanente de construção de entendimentos racionais sobre o que se pretende em termos de sociedade e governo e em cujo âmbito novos instrumentos sejam construídos e os atuais, repensados, de forma a permitir a aproximação do cidadão e da administração. Cuida-se da participação administrativa, fenômeno consubstanciado na possibilidade de controle e intervenção direta ou indireta do cidadão na gestão da Administração Pública e cuja observância condiciona a legitimidade dos atos por ela emanados (MELO; OLIVEIRA, 2018).

Ao Estado cabe, assim, estabelecer e conferir eficácia aos canais de participação e de interlocução com os indivíduos e grupos sociais e com eles interagir, promovendo os vínculos indispensáveis para a efetividade das ações estatais (NASCIMENTO; ALVES, 2020).

Como ensinam Melo e Oliveira (2018), invocando as lições de Odete Medauar, a participação administrativa se relaciona à identificação do interesse público de modo compartilhado com a população, ao decréscimo da discricionariedade e da unilateralidade na formação dos atos administrativos e à adoção de práticas contratuais baseadas no consenso, negociação e conciliação de interesses. Um esforço para que o Estado possa compartilhar com outros setores sociais aquela que é a maior de todas as suas atribuições no mundo contemporâneo: a responsabilidade pela efetivação dos direitos fundamentais.

É preciso, assim, que as interações entre Administração Pública e sociedade se deem às claras, sob as vistas e o controle de todos, e que o processo decisório se paute pela racionalidade e pelo respeito aos procedimentos instituídos. A participação democrática também envolve a possibilidade de fiscalização e controle e de acompanhamento dos resultados das políticas públicas. Ao ouvir e contar com a participação dos indivíduos e da coletividade, dando-lhes a prerrogativa de fiscalizar e controlar os atos administrativos, o Poder Público tem a oportunidade de aferir suas reais necessidades, bem como as possíveis e mais efetivas soluções para a concretização dos

direitos fundamentais, individuais e sociais (BOURGES, 2018; MELO; OLIVEIRA, 2018; NASCIMENTO; ALVES, 2020)

A atuação dialogada ainda requer o estabelecimento prévio de procedimentos e processos administrativos mais transparentes e que prevejam condições de diálogo, participação e decisão de forma justa e equânime, mediante distintos mecanismos. Trata-se da Administração do século XXI, procedimentalizada, na qual ganha destaque o procedimento administrativo – ou seja, nas lições de Bourges (2018), a “atuação racional, aberta, participativa e com meios de sopesamento dos distintos valores e interesses em jogo”.

No Brasil, para que fossem propiciadas as condições para a nova forma de atuação do Estado, baseada na efetivação dos princípios democráticos inaugurados pela Carta Magna de 1988, foi realizado um amplo processo de reestruturação da administração pública, que, mormente a partir da Reforma Gerencial do Estado, de 1995, girou em torno de três princípios: eficiência, eficácia e efetividade (SCHEIDECKER, 2019).

De acordo com Abrucio e Loureiro (2018, *apud* SCHEIDECKER, 2019), as principais inovações institucionais então promovidas trataram de cinco aspectos: *a*) profissionalização do atendimento público; *b*) reorientação da administração pública em conformidade com o princípio de universalização do atendimento (o que proporcionou a ampliação das esferas de atuação do Estado); *c*) criação de novos setores de políticas públicas relacionados a ampliação de temáticas que se tornaram objeto de atenção do Estado; *d*) descentralização das responsabilidades do Estado na relação entre os entes federados; e *e*) criação de mecanismos democratizantes, como a participação pública.

Todo esse debate se relaciona diretamente com a questão da concretização dos direitos fundamentais pelas políticas e serviços públicos, pois a arquitetura de compartilhamento de autoridade, que promove o fortalecimento dos vínculos entre Administração e sociedade, confere maior legitimidade às decisões estatais e contribui para o aumento de sua eficácia, fortalecendo, por consequência, as instituições políticas. O pensamento contemporâneo ligado à boa Administração Pública não pode ignorar essas novas dinâmicas (NASCIMENTO; ALVES, 2020).

Para garantir a realização dos direitos fundamentais, além de promover a participação social, o Estado deve gerir de maneira apropriada os recursos e interesses da coletividade, possuindo o compromisso indeclinável de exercer uma boa gestão dos recursos públicos – do que se segue a necessidade de se garantir uma prestação eficiente

e eficaz dos serviços públicos e, conseqüentemente, das políticas públicas necessárias à dignidade dos cidadãos (MELO; OLIVEIRA, 2018).

Nesse contexto é que se encontra o direito à boa Administração Pública, essencial na disciplina das relações administrativas e do papel do Estado enquanto promotor do núcleo essencial dos direitos fundamentais e, por isso, indispensável para o processo de democratização da sociedade. Pode ser compreendido como o direito fundamental a uma Administração Pública “eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas” (MELO; OLIVEIRA, 2018).

Decorrência do reconhecimento desse direito é o dever de um bom governo, ou seja, “o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem” (FREITAS, 2009 *apud* MELO; OLIVEIRA, 2018). Como ensina Durán Martínez, citado por Martins (2015): “[l]a Administración está para servir y para servir bien. Si no sirve bien, no tiene sentido”.

Sem uma gestão eficiente dos recursos públicos e sem uma boa administração pública, os direitos fundamentais, sobretudo os sociais, estão fadados a fazer do Texto Constitucional um conjunto de letras mortas (MELO; OLIVEIRA, 2018; NASCIMENTO e ALVES, 2020).

Em suma, tudo o que foi exposto até aqui revela um novo perfil de Administração Pública: de ente que, em sua concepção original, liberal, objetivava apenas a garantia da liberdade individual até instituição que, nos dias de hoje, é dotada de protagonismo na efetivação do interesse público e dos direitos fundamentais firmados na Lei Maior e que, por isso, encontra razão de ser na busca pela garantia da dignidade do cidadão (CADEMARTORI; GAGLIARDI, 2018).

2.3 Políticas públicas e capacidades institucionais

A contínua incorporação de novos direitos e a busca incessante pela melhoria das condições sociais das pessoas revela que a mera existência de um texto constitucional bem construído é insuficiente para o efetivo cumprimento dos direitos fundamentais (VELTRONI, 2016).

Inserido em tal contexto, o serviço público exerce uma função instrumental de concretização dos direitos fundamentais e, em última medida, do valor máximo do

sistema jurídico brasileiro: a dignidade da pessoa humana. Para tanto, o Poder Público deve implementar ações protetivas da população em geral e, em particular, das categorias sociais marginalizadas e economicamente excluídas (FINGER, 2003) – o que é feito por intermédio das políticas públicas, instrumentos pelos quais o Estado atua na implementação de programas efetivos de prestação de serviços à população (CUNHA, 2011; VELTRONI, 2016).

Embora, como lembram Nascimento e Alves (2020), não exista um conceito único, melhor ou definitivo sobre o termo políticas públicas, ponto comum a todos é que é por elas que o Estado exerce a administração e a destinação de recursos para a realização de serviços públicos e para a concretização de direitos.

Nesse sentido, pode ser adotada a definição de Veltroni (2016), para quem políticas públicas são os comportamentos orientados por metas, adotados por determinado governo nas áreas econômica, política e de bem-estar social para dispor sobre “‘o que fazer’ (ações), ‘aonde chegar’ (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e ‘como fazer’ (estratégias de ação)”.

Estando afetas tanto ao Estado quanto à população, é estreita a relação das políticas públicas com a ideia de democracia, cuja eficácia, como já se expôs, está intimamente relacionada ao grau de interlocução entre a população e os poderes estatais: quanto maior ela for, melhores as chances de se conseguir implementar políticas públicas de maneira eficaz e, em consequência, de se promover os direitos e valores cultuados pelo sistema democrático (VELTRONI, 2016).

Nesse contexto, a participação popular, contemporaneamente, revela-se parte inseparável do processo de legitimação das políticas públicas, alargando as bases de legitimação do poder estatal para promover uma espécie de “democratização da democracia”. Nessa nova arquitetura, a democratização da gestão pública demanda a utilização de mecanismos de incentivo à participação, deliberação e consulta, ensejando efetividade, eficiência e eficácia, primando pela transparência das ações e fazendo com que haja compartilhamento da responsabilidade pela busca por soluções aos problemas sociais (NASCIMENTO; ALVES, 2022).

No atual contexto político-institucional o processo de execução de uma política, qualquer que seja ela, é sobremaneira complexo e, para se desenvolver de maneira eficaz, exige a mobilização e a harmonização dos interesses de ampla gama de atores e de mecanismos, dos quais são exemplos as burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, as demandas parlamentares de partidos diversos e os interesses das organizações

da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais, dentre outros). Não bastasse, em torno de cada política, orbitam organizações e espaços de negociação e de decisão entre os respectivos *players*, além de obrigações de transparência, prestação de contas e controle (GOMIDE; PIRES, 2014; TARGINO, 2022).

Dessa forma, como lembra Yasmin Targino (2022), pensar políticas públicas capazes de solucionar problemas e de trazer resultados eficazes não é tarefa fácil. Não por acaso, os resultados do processo de implementação muitas vezes não condizem com o esperado pelos gestores públicos e pela sociedade.

Ante tal contexto, são os arranjos institucionais – ou seja, o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem como devem ser coordenados os atores e interesses envolvidos na implementação das políticas públicas – que dotam o Estado de capacidade para implementar políticas públicas e executar seus objetivos (GOMIDE e PIRES, 2014).

Na busca pela compreensão dos fatores e das condições que tornam o Poder Público capaz de entregar bens e serviços aos mais diversos grupos da sociedade, merecem realce as capacidades estatais, que podem ser compreendidas como as prerrogativas conferidas aos entes estatais para formular e implementar políticas públicas, impulsionando processos de formação de agendas para o desenvolvimento e para a promoção de direitos fundamentais e de construção de apoio junto aos mais diversos atores sociais, políticos e econômicos (TARGINO, 2022; BOSCHI, 2012).

Nesses termos, as capacidades tratam do conjunto de instrumentos e instituições que se encontram à disposição do Estado para o estabelecimento de metas coletivas, a transformação dessas metas em políticas públicas e sua efetiva implementação (SOUZA; FONTANELLI, 2020). Em suma, referem-se à habilidade do Estado para estabelecer objetivos e a capacidade para cumpri-los (TARGINO, 2022).

Sem a pretensão de esgotá-las, Boschi (2012) lista como algumas das capacidades estatais: *a)* a definição de prioridades entre as demandas dirigidas ao Poder Público; *b)* a canalização dos recursos para onde se repute que eles possam ser mais efetivos; *c)* a inovação das políticas públicas à medida em que as anteriores demonstrem desgaste; *d)* a harmonização de objetivos públicos e de projetos políticos eventualmente colidentes; *e)* a possibilidade de se contrapor a grupos econômica e politicamente organizados; *f)* a possibilidade de efetivamente implementar as políticas públicas planejadas; *g)* a representação dos interesses difusos e menos organizados; *h)* a manutenção da

estabilidade política; e *i*) o estabelecimento de compromissos em matérias estratégicas, como comércio e defesa, visando a fomentar o bem-estar no longo prazo.

No ponto, deve ser mais uma vez lembrado que o processo de democratização dos Estados, sobretudo aquele ocorrido ao longo do século XX, elevou o patamar dos direitos civis, políticos e sociais, que passaram a fazer parte da institucionalidade estatal e a demandar, por consequência, a criação de uma série de organizações que pudessem efetivá-los.

Acrescendo-se às já conhecidas premissas weberianas relacionadas à formação e manutenção de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática, essas novas demandas passaram a constituir objeto de consideração das capacidades estatais, exigindo a criação de instrumentos capazes de mobilizar, articular e compatibilizar interesses diversos em torno de políticas públicas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018; GOMIDE; PIRES, 2014).

Daí decorreram diversas novas situações, como a modificação das relações entre os poderes republicanos, a articulação entre os entes federados, a emergência de sistemas de controles da ação pública, o fortalecimento de instituições de controle da Administração Pública, a criação de canais institucionais de participação social na elaboração de políticas públicas e a influência das redes e das interações entre os múltiplos atores sociais (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Nesse sentido, Gomide e Pires (2014) apontam que, no estágio atual da democracia, são dois os fatores básicos das capacidades estatais: o técnico-administrativo e o político. O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas e produzindo ações coordenadas, orientadas para a obtenção dos resultados pretendidos. O segundo, associado à dimensão política, refere-se à habilidade da burocracia em expandir os canais de interlocução com os atores sociais, mobilizar a sociedade e compatibilizar interesses diversos em torno de plataformas comuns, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos.

Souza e Fontanelli (2020) analisaram a qualidade da burocracia federal brasileira à luz da moldura teórica de construção de um conceito multinível e multidimensional de capacidade burocrática. Baseando-se nas características de uma burocracia weberiana e nos níveis de capacidade burocrática propostos por Goertz¹⁴, os autores formularam um

¹⁴ Segundo Souza e Fontanelli (2020), os níveis pensados por Goertz consistem: *a*) no nível básico, ou seja, a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas; *b*) no nível secundário, formado

índice de qualidade burocrática que seria capaz de medir o grau de capacidade da burocracia brasileira no âmbito de quatro diferentes políticas públicas.

Avaliando os dados obtidos, os autores concluíram que, embora a média da capacidade para as políticas analisadas possa ser considerada alta, a desagregação dos dados em diferentes indicadores e componentes mostra que a distribuição dessa nota ocorre de forma heterogênea entre os distintos órgãos da Administração Pública brasileira, com substancial variação nos níveis de capacidade a depender da política examinada.

Souza e Fontanelli (2020) relatam que essa variação decorre da inexistência de uniformidade entre as realidades das diversas carreiras da vasta burocracia pública brasileira. Nesse sentido, questões como a desigualdade remuneratória na comparação entre os servidores de carreiras distintas, a existência de planos de carreira para algumas categorias (mas não para outras) e a regularidade (ou não) na realização de concursos públicos para o provimento de cargos vagos impactaram sobremaneira os níveis de capacidade daquelas políticas.

Corroborando essa heterogeneidade na burocracia brasileira, Gomide, Pereira e Machado (2018) sugerem que, embora, por um lado, determinadas áreas, como as atinentes à política econômica e à representação jurídica, efetivamente constituam “ilhas de excelência”, por outro, os campos que não possuem maior apelo social, político ou jurídico são evidentemente subdimensionados, caso dos órgãos e entes com competências relacionadas à proteção dos interesses de grupos vulneráveis e/ou minoritários, como os indígenas.

pela combinação das seguintes condições: recrutamento baseado no mérito; carreiras de longo prazo e com previsibilidade; regras para contratar e demitir que substituam contratações e demissões arbitrárias; preenchimento de cargos seniores dentre os próprios servidores concursados; profissionais com formação de especialista ou generalista; profissionais livres de influências externas; e burocracia regida por regras administrativas e legais (*accountability*); e *c*) no nível dos indicadores, que, por meio dos dados, conecta os outros dois níveis.

3 ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

3.1 Assédio institucional: conceito e modalidades

As discordâncias e tensões entre burocratas e políticos são inerentes ao jogo democrático. Nos últimos anos, contudo, o que se tem constatado é um novo tipo de conflito, travado por meio de instrumentos que, embora adotem formatos permitidos pelo jogo democrático, possuem essência e finalidades autoritárias e objetivam corromper a legalidade inerente à ação burocrática por meio do ataque às instituições e bases do Estado democrático (LOTTA et al., 2022).

Sendo a burocracia um dos elementos garantidores da organização administrativa e do Estado democrático moderno, é evidente que seu enfraquecimento, assim como o das capacidades estatais, traz como consequência quase necessária a piora do bem-estar nas diversas esferas da vida social.

Bauer et al. (2021) constataram traços comuns na postura adotada pelos governos entusiastas de retrocessos democráticos em relação às suas respectivas administrações públicas, tais como a centralização das estruturas de poder e cerceamento à autonomia dos espaços de atuação burocrática, centralização e realocação de recursos organizacionais e informacionais, com o enfraquecimento de certas organizações, a realização de opressões sistemáticas ao corpo burocrático, a reconfiguração do aparato normativo e a redução da participação social e enfraquecimento dos espaços de controle social e dos mecanismos de transparência pública.

Diferentemente do que costumeiramente ocorria até um passado recente – quando as rupturas de regimes democráticos se consolidavam por meio de uma ampla publicização do fim da democracia –, o que se nota agora é a preocupação em se manter a aparência de que subsiste a normalidade institucional, a democracia permanece intacta, as instituições continuam funcionando e as medidas governamentais apenas refletem a vontade majoritária (BORGES; SILVA, 2022).

Analisando as relações entre lideranças políticas e burocratas em contextos de retrocesso democrático, Peters e Pierre (2019 *apud* LOTTA et al., 2022) identificam dois métodos utilizados por governos pretensamente autoritários. O primeiro consiste em afastar ou marginalizar os burocratas dos processos públicos, ignorando-os ou os substituindo por agentes menos qualificados, com menor conhecimento especializado ou dotados de maior fidelidade à liderança política. Já pelo segundo, adotado quando a

liderança almeja entregar determinado serviço público e avalia que depende dos burocratas do setor para consegui-lo, uma determinada burocracia-alvo é artificialmente favorecida pelo fornecimento de meios materiais e financeiros – os quais são mantidos até que se considere que o objetivo estabelecido foi cumprido e a burocracia carece de utilidade.

A aplicação prática desse *modus operandi* gera, por óbvio, consequências negativas para os administrados – que são os destinatários finais da atuação estatal –, valendo destacar a opressão e a contestação da administração burocrática, a violação de direitos e garantias constitucionais, os discursos políticos de anti-intelectualismo e de crítica ao conhecimento técnico-científico, os ataques às concepções inclusivas e progressistas, os retrocessos nas tomadas democráticas de decisão e a estigmatização de atores sociais críticos ao governo (BAUER et al., 2021)

Aqui, uma observação se mostra necessária. Não há nada de reprovável na crítica às instituições – ato trivial, legítimo e saudável, que ajuda na evolução das práticas administrativas e é positivo para a condução das políticas públicas e o aperfeiçoamento dos processos de aprendizado institucional. Integra, assim, o núcleo da democracia e da participação popular, e de maneira tão indissociável que proibi-la significaria negar o próprio direito à diferença (SILVA; CARDOSO JR., 2022; SILVA; LUNELI, 2022).

Algo profundamente diferente ocorre, no entanto, quando, sob o pretexto da crítica, atacam-se deslealmente as instituições, objetivando desconstituir práticas historicamente consagradas pelas instituições da ciência e pelos saberes e conhecimentos organizacionais e fomentar o conflito e o caos social e institucional (SILVA; CARDOSO JR., 2022).

Como já se afirmou, as opressões político-autoritárias perpetradas em face dos burocratas por políticos pouco afeiçoados às práticas democráticas envolvem diferentes estratégias de moldar ou perseguir a burocracia (BAUER et al., 2021).

Todo esse cenário propiciou a formação do fenômeno denominado de assédio institucional, que, conforme os ensinamentos de Silva e Cardoso Jr. (2022), consiste na prática deliberada de desorganização dos vínculos institucionais e de ataque às pessoas, práticas e saberes constituídos, com a finalidade, implícita ou explícita, de degradar as condições de trabalho e a normalidade institucional.

O assédio institucional parte da ideia de que tudo pode ser mudado em função da visão, da vontade e da discricionariedade do governante, sem a necessidade de se buscar bases empíricas consistentes, tampouco de se respeitar os procedimentos institucionais de

revisão e reforma dos atos normativos e procedimentos administrativos. Além disso, fomenta a confusão e a desconstrução institucional, pois mantém as organizações em situação de permanente tensão, dá sinais contraditórios a respeito do futuro das políticas e externaliza constantes mostras de autoridade – cumprindo os papéis de pautar o debate público, deslegitimar atores e órgãos estatais e direcionar a ação coletiva ordenada (SILVA; CARDOSO JR., 2020).

Possuindo potencial para corromper as instituições republicanas que garantem a cidadania plena e os processos democráticos e direitos substantivos fundamentais, o assédio institucional se revela como uma ferramenta de relevância indiscutível para a concretização dessas estratégias de dominação.

Representa, assim, um movimento de desmaterialização da política, que Silva e Cardoso Jr. (2020) desdobram em três dimensões: *a*) desnecessidade de convencimento e justificação argumentativa das orientações emanadas do governante da vez; *b*) desconstrução discursiva e prática das culturas e dos objetivos das instituições; e *c*) superação de resistências institucionais por meios heterodoxos, como a desidratação financeira de órgãos e entes e o deslocamento de competências para espaços menos capacitados.

Nesse contexto, Borges e Silva (2022) defendem que o assédio institucional é, simultaneamente, uma estratégia e uma consequência da fragilização da máquina pública, sendo peça-chave na promoção da visão do Estado mínimo como uma necessidade, pois, ao contribuir com o desmonte do aparato estatal, ajuda a torná-lo incapaz de atender aos desafios do país e da sociedade.

Embora ainda seja objeto de pouco interesse analítico e interpretativo da doutrina, dos burocratas e dos administrados, alguns autores vêm buscando estudá-lo e classificá-lo.

Nesse sentido, segundo Silva e Cardoso Jr. (2022), o assédio institucional pode ser organizacional ou moral.

Para os autores, o assédio institucional de natureza organizacional é aquele praticado, direta ou indiretamente, pelos dirigentes e gestores públicos localizados em posições hierárquicas superiores com o objetivo precípua de atrapalhar o funcionamento normal da instituição afetada e/ou colocar em xeque sua credibilidade. Compõe-se de discursos, falas, posicionamentos públicos, imposições normativas, atos administrativos e, enfim, de condutas desqualificadoras e deslegitimadoras das organizações públicas e de suas missões institucionais.

Já o assédio institucional de expressão moral, ainda de acordo com os autores (2022), é realizado por meio de ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e perseguições, em geral ocorridos no âmbito da estrutura hierárquica de determinada organização pública e praticados por chefes em desfavor de subordinados, tendo por objetivo final, igualmente, impactar o funcionamento da organização e a execução das respectivas políticas públicas. Característica peculiar desse tipo de assédio – e que o diferencia sobremaneira do assédio moral tradicional – é que o alvo não costuma ser escolhido por questões pessoais, mas pelo cargo ocupado ou pela função pública desempenhada.

Lotta et al. (2022), por sua vez, categorizaram as práticas configuradoras do assédio institucional em: *a)* formais ou informais, a depender de retirarem ou não fundamento de aspectos normativos-legais; e *b)* individuais ou coletivas, caso tenham sido direcionadas especificamente a um ou alguns agentes públicos determinados ou a grupos da Administração Pública sob um aspecto coletivo.

Em relação ao primeiro critério, os autores definem opressão formal como a praticada pelas vias institucionais, com o uso de atos normativos ou administrativos formais ou pelo desvirtuamento de institutos legítimos já existentes. A opressão informal, por outro lado, é aquela que não retira fundamento de nenhum ato normativo ou administrativo formal já existente no ordenamento jurídico ou na praxe administrativa e que costume ser regularmente aplicável em situações semelhantes (LOTTA et al., 2022).

Já quanto ao segundo, ainda de acordo com Lotta et al. (2022), opressões individuais são as direcionadas a um servidor específico ou a um grupo determinado de servidores, em geral ensejando consequências individuais. Opressões coletivas, sob outro vértice, referem-se às condutas praticadas em face dos servidores públicos enquanto coletividade e grupo indeterminável de pessoas – que pode ser mais ou menos numeroso e abranger desde os integrantes de um único órgão até a todo o funcionalismo.

Tendo em vista que esses critérios podem se combinar entre si, as opressões individuais e as coletivas tanto podem ser formais quanto informais.

Nesse sentido, como exemplo de opressão individual formal, Lotta et al. (2022) aduzem que situação bastante comum é a instauração de processos administrativos disciplinares – PADs em face a partir de denúncias pouco fundamentadas ou nitidamente descabidas. Uma outra situação é praticada na análise de pedidos de licença, afastamento, remoção ou cessão, quando os gestores, sem justificativa plausível, tanto podem negar ou dificultar o atendimento de pedidos cujo deferimento era antes corriqueiro quanto, no

extremo oposto, permitir a saída de servidores de forma livre e sem avaliação do impacto da medida sobre o funcionamento do órgão e as políticas públicas de sua competência.

As opressões individuais informais, por sua vez, oferecem terreno fértil. Um primeiro exemplo dessa modalidade de assédio é a intimidação funcional de servidores que, pessoalmente ou nas redes sociais, externem opiniões desfavoráveis ao governo – realizada, em geral, por ameaças veladas da chefia, pela expedição de orientações que vedem determinadas condutas ou pela exclusão imotivada do servidor dos processos cotidianos do órgão. Essa última, por sua vez, pode ocorrer de diversas formas, como pelo veto à participação do servidor em reuniões, pela supressão de informações sobre seus processos de trabalho, pela proibição de que o agente frequente eventos externos, por seu afastamento dos processos deliberativos e pelo esvaziamento de suas responsabilidades legais (LOTTA et al., 2022).

Outra situação recorrente são os impedimentos às nomeações de determinados agentes para o exercício de funções na Administração Pública, motivados pelo desalinhamento político do agente ou pela constatação de que o postulante ocupou função de chefia em governo anterior (LOTTA et al., 2022).

Um terceiro exemplo de opressão individual informal são os ataques das redes de apoiadores a servidores, em especial contra aqueles que tenham tomado medidas consideradas contrárias aos interesses desses grupos. Nesses casos, o *modus operandi* costuma envolver a realização de ameaças (veladas ou explícitas), a propagação de notícias sobre o servidor e sua vida privada e a exposição de nome e/ou imagem em mídias digitais ou redes sociais (LOTTA et al., 2022).

Por fim, pode ser citada a autocensura, uma espécie de filtro que os próprios servidores se colocam, na seara pessoal ou profissional, tanto pelo receio de sofrerem retaliações como por saberem, de antemão, que certos termos não serão aprovados ou que determinadas propostas não serão aceitas pelas chefias (BORGES; SILVA, 2022).

A respeito das opressões coletivas formais, Lotta et al. (2022) citam as orientações formais dos gestores do órgão que vedem, imotivadamente, a adoção de rotinas ou procedimentos que até então eram pacificamente estabelecidos. Destaque-se, ainda, a prática de se promover, de forma drástica, inesperada e, muitas vezes, injustificada, a redução do valor previsto para o orçamento anual ou o contingenciamento dos recursos já previstos na lei orçamentária, em especial daqueles considerados “indesejados”, privando-lhes das condições materiais necessárias às suas atividades funcionais.

A opressão coletiva informal, a seu turno, manifesta-se, dentre outras formas, por meio da realização de atos e pronunciamentos de atores políticos relevantes contra o serviço público, pelos discursos proferidos com o objetivo de minar a credibilidade do funcionalismo público perante a sociedade e pela interferência política nas decisões técnicas das organizações (LOTTA et al., 2022). O fenômeno é denominado, na literatura internacional, de *bureaucratic bashing*, uma espécie de “humilhação coletiva” da burocracia perante o público, realizada com o intuito de deslegitimar seu trabalho (SZYDLOWSKI et al., 2022).

Outra forma de opressão coletiva informal é a omissão deliberada em se buscar a melhoria da qualidade do serviço público e das condições de trabalho de seus servidores. Podendo partir tanto dos integrantes dos níveis mais altos da Administração Pública quanto dos gestores de cada órgão específico, meios comuns são a não expansão dos quadros de carreiras necessitadas e a não realização de novos concursos públicos para o provimento de cargos vagos. Além de desmotivar os servidores mais novos e precarizar a mão de obra, estimulando a migração para a iniciativa privada ou para carreiras públicas mais valorizadas, esse tipo de omissão costuma ensejar que os mais antigos passem à inatividade, gerando maior sobrecarga de trabalho sobre os remanescentes e, a longo prazo, a perda da memória institucional (LOTTA et. al, 2022).

Também fator de opressão coletiva informal é a nomeação de gestores com formações e experiências completamente estranhas às temáticas funcionais inerentes aos cargos que irão ocupar. Embora a nomeação de *outsiders* para o exercício de cargos burocráticos seja prática corriqueira, que decorre do regime democrático e encontra respaldo na Constituição Federal¹⁵, situação diversa é a designação em larga escala, para cargos de gestão, de pessoas que não possuam preparo técnico, prático ou acadêmico minimamente compatível com as atribuições dos cargos para os quais hajam sido nomeados – sobretudo quando efetuada com o objetivo de obstar o funcionamento regular da instituição e/ou colocar em xeque sua credibilidade perante os demais atores públicos e a sociedade (LOTTA et al., 2022).

Por fim, ainda na seara da opressão coletiva informal, podem ser mencionadas as práticas de reorganização de espaços físicos do trabalho – por meio, por exemplo, da eliminação de paredes e portas ou da disposição das estações de trabalho em locais

¹⁵ Que, em seu artigo 37, incisos II e V, prevê a possibilidade de ocupação dos cargos em comissão da Administração Pública por pessoas que não necessariamente sejam servidoras efetivas das carreiras públicas.

passíveis de monitoramento constante –, sem preocupação com as necessidades funcionais dos servidores e objetivando dotar as chefias de maior controle sobre a circulação de pessoas na organização (LOTTA et al., 2022).

3.2 Assédio institucional no setor público brasileiro

A ascensão de lideranças populistas em democracias contemporâneas tem impulsionado processos de retrocesso democrático, com implicações políticas graves para as instituições, a burocracia e a população em geral.

No Brasil, como sintetizam Silva e Cardoso Jr. (2020), o ex-presidente da República Jair Bolsonaro se elegeu sob uma plataforma recheada de absolutos, negação da política, interdição do debate público, inibição da negociação e foco naqueles sujeitos considerados inimigos.

Suas proposições de políticas públicas eram de difícil compreensão prática, sendo predominantemente compostas por noções simplificadoras, frases aparentemente incoerentes, argumentos caricaturais, ataques pessoais e institucionais e ideias abstratas, como as de unidade dos interesses do Brasil, dinamismo econômico, mercadorização de bens e serviços públicos, minimização dos direitos sociais, flexibilização de direitos, desconstrução da rede de proteção ambiental e ataques à agenda de proteção aos direitos de gênero, étnico-raciais, povos tradicionais e outras minorias marginalizadas (SILVA; CARDOSO JR., 2020; SILVA; CARDOSO JR., 2022).

Não surpreende, portanto, que, entre a eleição para a Presidência da República ocorrida em 2018 e o fim do governo que ali se elegeu, em 2022, tenham sido identificados vários níveis de enfraquecimento das salvaguardas institucionais da democracia brasileira.

Embora, unitariamente consideradas, as práticas que caracterizam o assédio institucional não constituam uma novidade no cenário público brasileiro, ele adquiriu escala, método e funcionalidade com o advento do governo Bolsonaro, que o alçou a um dos principais mecanismos para o enfraquecimento democrático (SILVA; CARDOSO JR. 2022).

Nesse contexto, Santos et al. (2022) identificam cinco níveis, progressivos e interconectados, pelos quais o assédio institucional se manifestou durante aquela gestão: *a)* redução dos espaços públicos de debate e militarização do governo; *b)* impedimento de atuação da sociedade civil; *c)* vigilantismo; *d)* perseguição a opositores das mais

diversas esferas, como a político-partidária, a burocrática e mesmo a cívica; e *e*) fomento à violência praticada pelo Estado ou por ele estimulada.

Para que se possa ter ideia da dimensão que tomou a questão, Silva e Cardoso Jr. (2022) afirmam ter sido afetados, entre 2019 e 2022, pelo assédio institucional ao menos os seguintes entes: universidades e institutos federais, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a Agência Nacional do Cinema, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, a Financiadora de Estudos e Projetos, a Fundação Oswaldo Cruz, a Funai, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e a Fundação Cultural Palmares.

Essa escala ampliada de situações demonstra que as condutas que compõem o fenômeno deixaram de ser esporádicas ou acidentais, como no passado, para se tornarem práticas intencionais, praticadas com os objetivos de: *a*) desorganizar a atuação estatal e alinhá-la às expectativas do mercado; *b*) obstar a execução das políticas públicas asseguradoras de direitos estatuídos na Constituição; e *c*) desqualificar os agentes públicos e, em termos gerais, o serviço público (SILVA; CARDOSO, 2022).

Dá se nota facilmente que a investigação de casos individuais de perseguição ou assédio moral e a utilização dos mecanismos tradicionais de controle da atuação administrativa são insuficientes para que se consiga proceder a um exame adequado da configuração do assédio institucional no governo Bolsonaro, devendo-se perquirir sobre os processos sistemáticos utilizados para a criação e a manutenção desse clima de instabilidade e insegurança (BORGES; SILVA, 2022).

Como primeiro exemplo, mencione-se que, concretizando um dos pilares da linha que se sagrou vencedora nas eleições de 2018, o governo federal editou o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, para, sob o mantra da necessidade de ajuste das contas públicas, extinguir praticamente todos os órgãos colegiados da Administração Pública Federal, inclusive os que haviam sido criados por lei, em clara e deliberada tentativa de restrição da participação social na construção, na execução e no controle das políticas públicas (SANTOS et al., 2022).

Também com vistas a reduzir os espaços de diálogo com a sociedade civil, foi promovida uma forte militarização do governo federal (SANTOS et al., 2022). Segundo levantamento do Tribunal de Contas da União referente aos dois primeiros anos do mandato de Bolsonaro (2019 e 2020), o número de militares ocupantes de cargos de natureza civil na administração federal subiu de 2.765, em 2018, no governo Michel Temer, para 6.157, em 2020, segundo ano da gestão Bolsonaro¹⁶.

No mesmo sentido, estudo do Ipea coordenado por Flávia Schmidt (2022) revela que, entre 2019 e 2022, enquanto a ocupação de cargos DAS 1 e 2¹⁷ por militares caiu, sua presença nas funções intermediárias (DAS 3 e 4) dobrou (101%) e, nas funções superiores (DAS 5 e 6), triplicou (204%). Também chamam a atenção os Cargos de Natureza Especial – a elite dos cargos de livre provimento na Administração Federal¹⁸ –, onde a quantidade de militares mais do que dobrou, indo de 6 (seis) para 14 (catorze). Em outras palavras, diminuição da presença de militares em cargos de menor remuneração e poder político (DAS 1 e 2) e aumento na ocupação dos demais.

Paralelamente ao veto velado à participação popular no planejamento e na elaboração das políticas públicas e à militarização da Administração, os espaços da sociedade civil também foram reduzidos por ferramentas que ensejaram a obstaculização da ação coletiva organizada.

Aqui, Santos et al. (2022) apontam que o governo federal agiu em duas frentes: reduzindo a transparência e o acesso à informação e prejudicando séries históricas de dados que vinham sendo construídas há anos. Nesse sentido, conforme apuração realizada pelo jornal Folha de S. Paulo¹⁹, apenas no período compreendido entre o início de 2019 e junho de 2020, o governo federal acumulou a adoção de pelo menos 13 (treze) medidas que tinham por objetivo dificultar a obtenção de informações de interesse público.

Exemplos foram as tentativas de modificação da Lei de Acesso à Informação ou dos atos infralegais que a regulamentam, a retirada dos dados sobre violência policial do anuário sobre direitos humanos e as tentativas de dificultar a obtenção, pela imprensa e

¹⁶ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/levantamento-tcu.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁷ Os quais, além de conterem salários menores, não estão, em geral, ligados de maneira direta à cúpula e à gestão dos Ministérios. O estudo aponta que, nos governos de Dilma Rousseff e de Michel Temer, era nessa faixa que se concentrava a maioria dos militares que ocupava funções civis na administração federal.

¹⁸ Que engloba o primeiro e o segundo escalão da Administração Federal, como os ministros de Estado e seus secretários.

¹⁹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/gestao-bolsonaro-acumula-ao-menos-13-medidas-para-reduzir-transparencia-oficial.shtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

pela população, de dados sobre a pandemia do coronavírus. No mesmo sentido, o monitoramento e a divulgação de dados sobre queimadas foram retiradas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, ente com notória expertise na matéria, após a divulgação de dados que desagradaram o então presidente da República²⁰.

Reunidos esses dois fatores – redução da transparência e interrupção de séries históricas –, a fiscalização de irregularidades e a adoção de medidas de apuração e reparação de danos pela sociedade civil e pelos órgãos de controle restaram sobremaneira prejudicadas (SANTOS et al., 2022).

Outro passo foi a adoção de uma espécie de vigilantismo estatal, consistente na deflagração de ações persecutórias em face daqueles que eventualmente atuassem, ou mesmo se posicionassem, em sentido não coincidente com o dos interesses dos integrantes do Governo Federal ou de seus apoiadores (SANTOS et al., 2022).

A título de exemplo, segundo dados levantados em 2021 pelo jornal O Estado de São Paulo²¹, o volume de inquéritos abertos pela Polícia Federal com base na Lei de Segurança Nacional – LSN cresceu 285% nos dois primeiros anos da gestão do então presidente da República, na comparação com os dois anos imediatamente antecedentes: de 20 (vinte) investigações entre 2015 e 2016 para 77 (setenta e sete) entre 2019 e 2020²².

Além disso, como se verá no capítulo 5, servidores públicos de variados órgãos passaram a sofrer processos administrativos disciplinares ou a ser investigados em inquéritos criminais em razão da simples emissão de posicionamentos fundamentados e do exercício técnico das respectivas funções.

Santos et al. (2022) ainda destacam que o contexto de violência estrutural do Brasil, presente desde a formação de nosso Estado-nação, foi sendo agravado e aprofundado por aquela gestão governamental, que, com inúmeros atos e orientações administrativas que visavam a flexibilizar o controle sobre a comercialização e a posse de armas no Brasil e a alterar as diretrizes e os princípios legais, promoveu verdadeiro desmantelamento da política definida na Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento).

²⁰ Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-07-13/governo-bolsonaro-enfraquece-o-inpe-e-retira-do-orgao-divulgacao-sobre-dados-de-queimadas.html>. Acesso em 18 fev. 2024.

²¹ Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/inqueritos-da-pf-com-base-na-lei-de-seguranca-nacional-crescem-285-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em 18 fev. 2024.

²² A LSN foi editada em 1983, na fase final do regime militar. Sua legitimidade sempre foi tão questionável, jurídica e politicamente, que, em 2020, tramitavam no Congresso Nacional 23 (vinte e três) projetos de lei que propunham sua alteração ou revogação. Nesse contexto, em processo acelerado justamente pelo uso indiscriminado da gestão Bolsonaro e pela forte pressão da sociedade civil daí oriunda, o Congresso Nacional a revogou ainda em 2021.

O governo ainda atuou ativamente para podar a autonomia relativa conferida a organizações que costumavam desempenhar suas competências institucionais de modo independente, executando funções de controle ou políticas de Estado.

Para Souza Neto (2022), prova disso foram as sucessivas propostas de reformas constitucionais apresentadas ou endossadas pelo governo – algumas votadas e aprovadas, outras não –, as quais, com objetos diversos, acabavam por reduzir, ou permitir a redução, da independência de servidores e órgãos públicos. Foi o caso, por exemplo, da Emenda Constitucional nº 109, que tornou substancialmente mais rigoroso o regime fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, criando um gatilho orçamentário que permite que o governo adote diversas medidas de alto impacto sobre o sistema de garantias dos servidores públicos e a autonomia dos órgãos listados no artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT²³ (SOUZA NETO, 2022).

Diante de toda essa situação, potencializada pela inexistência de precedentes históricos que pudessem servir de norte, as instituições públicas – inclusive as revestidas de maior autonomia funcional ou detentoras de deveres de controle da atuação administrativa – se mostraram incapazes de lidar adequadamente com a força demonstrada pelos atores protagonistas desse cenário e combater a política de desconstrução das capacidades institucionais por eles promovida (SILVA; LUNELI, 2022).

²³ Nesse sentido, em seu artigo 2º, a Emenda Constitucional nº 109 trouxe, dentre outras medidas, a alteração do artigo 109 do ADCT, que passou a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 109. Se verificado, na aprovação da lei orçamentária, que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a 95% (noventa e cinco por cento), aplicam-se ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

.....
 IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

(...)

.....
 VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

.....
 IX - aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinados a qualquer membro de Poder, servidor ou empregado da administração pública e a seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo”.

Nesse rumo, em pesquisa realizada com 95 (noventa e cinco) servidores, de distintos órgãos, Borges e Silva (2022) identificaram um verdadeiro “clima de medo” no âmbito da Administração Federal durante o governo Bolsonaro. De acordo com os autores, um sentimento negativo que, embora fosse difuso, era percebido de maneira muito semelhante por indivíduos integrantes de órgãos e carreiras diversos.

Analisando os elementos constitutivos desse “clima de medo”, Borges e Silva (2022) catalogaram como elementos que caracterizaram o período: *a*) perseguição sistemática a servidores; *b*) piora progressiva das condições de trabalho; *c*) desconfiança; *d*) veto à nomeação ou à participação de determinados servidores; *e*) censura e autocensura; *f*) violência disfarçada; *g*) desmaterialização, paralisia e erosão orçamentária; *h*) desmonte de políticas públicas; *i*) frustração e desmotivação dos servidores; *j*) busca de refúgio e de invisibilidade; e *k*) adoecimento.

Em igual sentido, a partir de pesquisa baseada em entrevistas com servidores de diferentes organizações públicas federais e na análise de fontes secundárias, Lotta et al. (2023) constataram que, embora o *modus operandi* tenha variado de acordo com o órgão ou ente analisado, os relatos dos servidores das múltiplas convergem acerca da escalada do vigilantismo, da sistematização de ataques à reputação de servidores e de organizações, da supressão de recursos para o desenvolvimento do trabalho e do cerceamento da criatividade e da autonomia.

Ainda segundo a pesquisa, essas práticas opressivas tiveram implicações graves sobre a qualidade de vida individual (laboral e pessoal) dos servidores. Nesse sentido, foram constatados, na seara pessoal, diversos casos de adoecimento, esgotamento emocional, exaustão e problemas de saúde física e mental, e, no cenário funcional, a ocorrência de óbices à participação de determinados servidores nas discussões e definições relevantes dos respectivos órgãos, com a invisibilização dos considerados “indesejados” (LOTTA et al., 2022).

Todo esse processo pode ser sintetizado como a difusão da cultura do assédio institucional, em um processo de *desdemocratização*²⁴ do governo e da sociedade que colocou em risco a continuidade da construção de uma burocracia estável e qualificada, dos processos democráticos e republicanos e das aspirações constituintes por uma sociedade fraterna e solidária (CRUZ, 2022; LOTTA et al., 2022; SANTOS et al., 2022; SILVA e CARDOSO JR., 2022).

²⁴ Ou seja, de redução da participação popular nas tomadas de decisão, perda de transparência na representação parlamentar e crescimento do autoritarismo estatal.

4 ASSÉDIO INSTITUCIONAL NA FUNAI

4.1 Breve contextualização histórica da criação e do funcionamento da Funai

Povos indígenas, com suas trajetórias sociais e históricas únicas e peculiares, seu vasto conhecimento tradicional, suas complexas estratégias de manejo ambiental sustentável e os inúmeros outros aspectos inerentes aos seus modos de ser e de viver, contribuem e sempre contribuíram com a construção da riqueza da diversidade sociocultural e ambiental do Brasil (CAVALCANTE, 2016; EAESP, 2016).

Embora os indígenas habitassem o que hoje corresponde ao território brasileiro desde muito antes da chegada dos portugueses, a primeira política oficial institucional destinada, em alguma medida, à proteção dessas populações foi a criação do Serviço de Proteção ao Índio – SPI.

Instituído pelo Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910, o SPI, segundo Natasha Simões (2019), despertou interesse desde a sua criação, motivado pela relação entre suas competências e a expectativa então vigente de que os projetos desenvolvimentistas de expansão do Estado brasileiro e povoamento do interior do país (em curso, à época) fossem executados a partir da ocupação (ou *invasão*) de regiões e territórios até então habitados por povos indígenas.

Partindo de uma orientação mais apaziguadora para a resolução dos conflitos e do pressuposto da necessidade de se evitar um iminente novo genocídio contra essas populações, o Serviço de Proteção ao Índio foi concebido como uma espécie de mediador para os conflitos gerados pela exploração territorial de povoamento do interior do país (SIMÕES, 2019).

Sua primeira direção foi atribuída ao então tenente-coronel do Exército Brasileiro Cândido Mariano da Silva Rondon – que viria a ser conhecido como “Marechal Rondon” – e os termos que regeram sua política indigenista indicavam claramente os objetivos governamentais da época: promover um tratamento humanitário na tutela desses povos, integrá-los à sociedade envolvente, inseri-los no processo de consolidação do Estado brasileiro e dotar o ente estatal de maior controle sobre as terras indígenas e a questão fundiária subjacente (SIMÕES, 2019).

Na virada entre as décadas de 1930 e 1940, o Decreto-Lei nº 1.794, de 22 de novembro de 1939, criou o Conselho Nacional de Proteção aos Índios – CNPI, alçando-

o à condição de ente consultivo e formulador de uma política indigenista estatal brasileira que fosse além da simples atuação tutelar.

A ideia, segundo Natasha Simões (2019), não era que o CNPI substituísse ou se sobrepusesse ao SPI, mas que ambos agissem em conjunto e parceria, com o primeiro atuando como instância consultiva e deliberativa e o segundo na qualidade de ente executor. De todo modo, fato é que, entre a sua criação e a sua extinção, o CNPI – que, com um quadro formado por mais antropólogos e indigenistas, difundia uma ideia de maior compromisso com a efetiva proteção aos povos indígenas – sempre foi considerado a principal instância da política indigenista (SIMÕES, 2019).

Embora os dois órgãos tenham coexistido por diversos anos e possuíssem finalidades institucionais próximas, a política indigenista que foi adotada durante aquele período era evidentemente inoperante.

Nesse sentido, o ex-diretor do SPI e ex-membro do CNPI José Maria da Gama Malcher relata, no dossiê “Por que fracassa a proteção aos índios”, de 1963, que, contrariando a legislação que já se encontrava em vigor, o SPI costumava ser permissivo com o esbulho e a invasão de terras indígenas, chancelando a realização de atividades econômicas por terceiros, por entender que os indígenas não as aproveitavam adequadamente e não contribuíam com o desenvolvimento econômico do país (MALCHER, 1963 *apud* BIGIO, 2007).

No mesmo dossiê também se relata que os servidores do SPI passaram a ser sistematicamente corrompidos por interesses político-partidários, apadrinhamento e nepotismo ou mesmo capturados por interesses externos para permitir o esbulho das terras e do patrimônio indígena, de tal modo que o SPI estava “desmoralizado” e não possuía condições para “enfrentar a desmedida ganância dos grupos econômicos e a desenfredda demagogia de políticos sem escrúpulos” (MALCHER, 1963 *apud* BIGIO, 2007).

Demais disso, além de o SPI e o CNPI terem o mesmo público-alvo, suas competências eram tão próximas que, por vezes, confundiam-se – em ambiguidade que atrapalhava sobremaneira as atividades do SPI e afetava negativamente sua imagem institucional (MALCHER, 1963 *apud* BIGIO, 2007).

Considerando essa necessidade de se redimensionar a política estatal para os indígenas, o CNPI propôs a unificação dos dois órgãos de proteção e a criação de um só novo ente, que passaria a atuar tanto na seara consultiva quanto na executiva (SIMÕES, 2019). Acatada, a proposta ensejou a extinção do CNPI e do SPI, originando, em 1967, a Fundação Nacional do Índio.

Concebida com o objetivo de promover a articulação temática entre a sociedade civil e a política, a Funai foi criada pela Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, com a natureza de autarquia pública. Nessa condição, integra a Administração Pública indireta federal, possui personalidade jurídica e é dotada de autonomia administrativa e patrimônio e recursos próprios, estando sua atuação administrativa e seu orçamento sujeitos ao controle do ente estatal central (a União).

De acordo com o artigo 1º da Lei nº 5.371/1967, as finalidades oficiais da Funai são:

I - estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, baseada nos princípios a seguir enumerados:

- a) respeito à pessoa do índio e as instituições e comunidades tribais;
- b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes;
- c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contacto com a sociedade nacional;
- d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução sócio-econômica se processe a salvo de mudanças bruscas;

II - gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização;

III - promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas;

IV - promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios;

V - promover a educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional;

VI - despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista;

VII - exercer o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio.

Outra competência importante atribuída à Funai pela Lei nº 5.371/1967 foi o exercício “[d]os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar do índio, na forma estabelecida na legislação civil comum ou em leis especiais” (artigo 1º, parágrafo único).

Conforme Natasha Simões (2019), a Funai foi instituída para pensar as diretrizes e garantir a aplicação da política indigenista militar, inserindo-se na tentativa do regime de redefinir as bases do aparato burocrático-administrativo nacional – que, nessa época, mirava a expansão espacial do Estado brasileiro em direção à Amazônia Oriental.

Logo, como aponta Camila Farias (2018), não surpreende que os militares tenham acompanhado de perto as atividades da Funai, que, em função de suas competências e do público destinatário de suas políticas públicas, constituía peça-chave em um período marcado por grandes empreendimentos de exploração da Amazônia e das fronteiras do Brasil.

Para atender a essas finalidades, a ditadura-civil militar promoveu um impulso vigoroso pela profissionalização dos quadros da autarquia. Nesse sentido, por exemplo, entre 1970 e 1985, 10 (dez) cursos de formação para técnicos indigenistas foram organizados pela própria Funai e por entidades como a Universidade de Brasília e a Escola Nacional de Administração Pública (BIGIO, 2007).

Por outro lado, durante o mesmo período, ativistas, antropólogos e indigenistas – grupos historicamente ligados a uma concepção de indigenismo diversa da predominante nas Forças Armadas – tiveram sua influência sobre a Funai sobremaneira limitada e foram sendo gradativa e sistematicamente afastados do órgão, sobretudo dos níveis hierárquicos mais altos e dos processos de tomada de decisão (FARIAS, 2018).

Peça central nos assuntos indígenas oficiais brasileiros é a Presidência da Funai. Camila Farias (2018) ensina que o ocupante dessa cadeira é a autoridade pública com maior responsabilidade pela busca da consecução do objetivo principal do órgão – ou seja, o fomento ao bem-estar das populações indígenas –, possuindo poder para aliviar ou agravar a tensão entre ativistas, agentes governamentais, grupos indígenas, proprietários de terras e outros atores sociais. Não por acaso, sua atuação costuma ser fundamental para a resolução de questões mais críticas, mormente entre indígenas e não indígenas – como ocorre com as relativas às disputas de direitos sobre a terra.

Aqui, vale um parêntese. Em pesquisa que testou cinco hipóteses referentes à repercussão da orientação ideológica e do regime de governo sobre a nomeação de gestores técnicos para o comando da Funai²⁵, Camila Farias (2018) concluiu que, no Brasil, a nomeação de especialistas para a Funai costuma estar positivamente associada à ocupação da Presidência da República por não-direitistas e à efetiva configuração de um regime de governo que seja democrático. Isso porque uma das bandeiras tradicionalmente ligadas à direita do espectro ideológico brasileiro é a priorização de questões como “unidade da nação”, “integridade do território nacional”, desenvolvimento e segurança; logo, presidentes que seguem tal linha tendem a escolher para o comando da Funai gestores que priorizem esses fatores, colocando em plano inferior os direitos tradicionais indígenas e a abordagem humanística da questão.

²⁵ Eis as hipóteses: 1) “A mobilização social internacional e nacional contribuiu para a nomeação de especialistas à Funai”; 2) “A influência militar sobre os presidentes não contribuiu para a nomeação de especialistas à Funai”; 3) “O regime democrático contribuiu para a indicação de peritos para a Funai”; 4) “Presidentes não-direitistas em exercício nomearam especialistas para a Funai”; 5) “A ausência de crises econômicas contribuiu para a nomeação de especialistas para a Funai”.

Embora sob a égide de um governo ditatorial militar, o primeiro presidente da Funai foi um civil: José de Queirós Campos, que ficou à frente do órgão de dezembro de 1967 a junho de 1970. Nacionalista e conservador, Queirós Campos havia sido vereador pela União Democrática Nacional (UDN) em município do interior de Minas Gerais e foi o responsável pela extinção do SPI e pela montagem das bases da nova organização, embora fosse jornalista e não tivesse experiência em assuntos indígenas (CPDOC, nd).

Nomeado por Emílio Médici, o primeiro militar designado para comandar a Funai foi o general Oscar Jeronymo Bandeira de Mello, que permaneceu à frente do órgão entre junho de 1970 e março de 1974. Tendo como mote a rápida integração dos indígenas à sociedade envolvente, sobretudo para que não obstassem a ocupação da Amazônia, ele foi o responsável por alinhar a atuação da Funai aos ideais de desenvolvimento do Plano de Integração Nacional, consolidando a política atrelada ao binômio “segurança e desenvolvimento” que marcou o período mais duro da ditadura (SIMÕES, 2019).

Até o fim do regime, a Funai foi liderada quase exclusivamente por militares²⁶. Embora cada uma possuísse sua peculiaridade, pontos comuns a essas gestões foram a designação de agentes sem expertise para assuntos indígenas, a desconsideração de princípios considerados humanistas e a falta de disposição ao diálogo com a sociedade civil e organizações indigenistas (FARIAS, 2018).

Sob essa batuta, as políticas da Funai foram consolidadas em linha com os princípios do regime autoritário e, confirmando as conclusões da pesquisa de Camila Farias acima mencionada (2018), priorizaram as questões de “interesse da nação”, tais como a defesa, a unidade, a economia e o desenvolvimento, estimulando uma integração cultural dos indígenas à sociedade envolvente que objetivava garantir: *a*) a obtenção de recursos das terras indígenas que não estavam incluídas nos empreendimentos militares; *b*) que as comunidades indígenas cumprissem a agenda nacional, transformando seus integrantes em trabalhadores nacionais; e *c*) a não formação de movimentos indígenas organizados (FARIAS, 2018).

As primeiras reações organizadas da sociedade civil a essas políticas datam do início dos anos 70. Exemplo é o manifesto de julho de 1971, que incluiu missionários, acadêmicos, indigenistas e diversos outros agentes e foi editado com o objetivo de defender os direitos territoriais indígenas e denunciar irregularidades praticadas contra esses povos (CPDOC, nd). Também marco do movimento indigenista brasileiro foi a

²⁶ Ismarth Araújo de Oliveira (mar/1974 a mar/1979), João Carlos Nobre da Veiga (nov/1979 a out/1981) e Paulo Moreira Leal (out/1981 a jul/1983).

criação, em 1972, do Conselho Indígena Missionário (CIMI), instituição católica que atua até os dias de hoje na promoção dos direitos indígenas (CPDOC, nd).

Após a reassunção do poder político pelos civis, o primeiro presidente militar da Funai foi o coronel Airton Alcântara, nomeado pelo então presidente Fernando Collor de Mello. Realçando a permanência dos conflitos entre indigenistas e militares mesmo após o fim do regime ditatorial, o coronel disponibilizou cerca de 880 (oitocentos e oitenta) servidores da Funai, a maioria deles antropólogos e indigenistas, para serem realocados em outros órgãos (CEDI, 1991).

Seu sucessor foi Cantídio Guerreiro Guimarães, oficial da Aeronáutica, de agosto de 1990 a julho de 1991. Em seguida, veio Sydney Ferreira Possuelo, cuja nomeação foi atribuída à necessidade de melhora da imagem internacional do Brasil na questão ambiental e no tratamento destinado às populações tradicionais. Sertanista, indigenista, ativista social e etnógrafo com atuação amplamente reconhecida no Brasil e no exterior, sobretudo em favor dos povos indígenas isolados, sua gestão, de junho de 1991 a maio de 1993, foi avaliada como bem-sucedida, inclusive na espinhosa seara da demarcação de novas terras indígenas (FARIAS, 2018).

A partir de então, todas as nomeações para a presidência da Funai ocorridas nos governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff recaíram sobre civis.

Desse período, vale destacar que, nos dois primeiros mandatos presidenciais de Lula (2003 a 2010), foram designados para a Presidência da Funai dois antropólogos, que ficaram à frente do órgão por alongados períodos: Mercio Pereira Gomes, de setembro de 2003 a março de 2007, e Márcio Meira, de abril de 2007 a abril de 2012.

Outro fator de relevo no período foi a questionada condução da política indigenista durante o mandato presidencial de Dilma Rousseff, sobretudo na lentidão demarcatória e no vigoroso apoio a grandes empreendimentos com potencial para causar amplo impacto ao meio ambiente e às comunidades indígenas²⁷.

Com a chegada de Michel Temer à Presidência da República, o primeiro a exercer a Presidência da Funai, de forma interina, foi Artur Nobre Mendes. Em seguida, em caráter efetivo, foi designado Agostinho do Nascimento Netto, que até ali era assessor

²⁷ É o que se verifica, por exemplo, da avaliação elaborada pelo Instituto Socioambiental. Disponível em: <<https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-para-garantir-o-direito-a-terra-e-areas-para-conservacao>>. Acesso em 18 fev. 2024.

especial do então ministro da Justiça, Alexandre de Moraes²⁸. Sua gestão foi curta: de setembro de 2016 a janeiro de 2017, quando foi substituído pelo pastor evangélico Antônio Fernandes Toninho Costa.

Embora indicado pelo Partido Social Cristão²⁹, que compunha a base do governo, a permanência de Antônio Costa à frente do órgão também não foi longa. Em maio de 2017, o pastor evangélico foi exonerado do posto³⁰ e, em saída ruidosa, chegou a convocar coletiva de imprensa para afirmar que perdera o cargo por não aceitar as pressões da bancada ruralista, declarando que teria barrado a nomeação de dezenas de indicados políticos que não possuiriam compromisso com a causa indígena³¹.

Na sequência, e seguindo uma linha de designação de generais para postos-chave da República que já vinha sendo adotada em diversas outras searas da Administração Federal³², Temer nomeou para o comando da Funai o general Franklimberg Freitas, que, até então, ocupava o cargo de diretor de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável da autarquia.

Foi grande o descontentamento manifestado por indígenas e entes especializados na temática com a nomeação de um militar para a Presidência da Funai após longo período de comando civil³³. Para compensar essa insatisfação, Franklimberg Freitas foi promovido por governistas e por algumas lideranças indígenas como o primeiro presidente da história da Funai a possuir ascendência indígena³⁴.

Sua gestão, que também não foi longa (de maio de 2017 a abril de 2018), foi marcada pela efetiva paralisação da atividade de demarcação de novas terras indígenas – a tal ponto que se pode falar em oficialização dessa situação e em sua institucionalização como verdadeira política.

²⁸ Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/ministro-da-justica-troca-presidencia-da-funai-apos-divulgacao-de-carta-de-repudio-pela-instituicao/>. Acesso em 18 fev. 2024.

²⁹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/01/1849241-temer-desiste-de-militar-e-escolhe-tecnico-para-comando-da-funai.shtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

³⁰ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/governo-exonera-o-presidente-da-funai.ghtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

³¹ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/05/politica/1494016165_789301.html. Acesso em 18 fev. 2024.

³² Como o general Sergio Etchegoyen no Gabinete de Segurança Institucional, o general Joaquim Silva e Luna no Ministério da Defesa (pela primeira vez após o encerramento da ditadura militar) e o general Carlos Alberto dos Santos Cruz na Secretaria Nacional de Segurança Pública. Potencializando a presença militar, foi também na gestão Temer que um Estado-membro – no caso, o Rio de Janeiro – foi colocado sob intervenção federal (CARVALHO et al., 2020).

³³ Veja-se, por exemplo: <https://amazoniareal.com.br/indigenas-repudiam-nomeacao-de-general-franklimberg-a-presidencia-da-funai/>. Acesso em 18 fev. 2024.

³⁴ Disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/08/08/interna_politica,543501/liderancas-defendem-nomeacao-de-general-indigena-para-presidente-da-fu.shtml. Acesso em 18 fev. 2024.

Pouco menos de 1 (um) ano depois de assumir o cargo, porém, após nova pressão do ruralismo, que alegava que os projetos do setor não estariam sendo considerados³⁵ e que as ações da Funai estariam levando ao acirramento de conflitos³⁶, Franklimberg foi exonerado. À época, cerca de 40 (quarenta) deputados integrantes da chamada “bancada ruralista” do Congresso Nacional chegaram a enviar ao então presidente da República uma carta solicitando a saída do então presidente da Funai, que, segundo avaliavam, não estava suficientemente alinhado às pretensões do setor³⁷.

Embora o general não despertasse entusiasmo na maioria das comunidades indígenas, sua exoneração constituiu motivo de alarme para os defensores dos direitos dos povos tradicionais, pois sinalizava mais um avanço da bancada ruralista – que, naquele momento, estava provocando a queda do segundo presidente da Funai no intervalo de apenas 1 (um) ano³⁸.

Substituído por Wallace Moreira Bastos – que permaneceu no cargo entre abril de 2018 e os primeiros dias de 2019 –, Franklimberg Freitas retornou à Presidência da Funai em janeiro de 2019, nomeado no início do governo Bolsonaro.

Em um período de transição e nitidamente conturbado, o general da reserva reassumiu o órgão tentando se equilibrar entre as demandas contrárias aos interesses tradicionais indígenas veiculadas por grupos apoiadores do governo então recém-instalado – como os ruralistas e outras categorias com interesse nas terras indígenas – e a preservação de certo nível de institucionalidade na gestão da Funai e na condução da política indigenista (INA; INESC, 2022).

Nesse sentido, por um lado, alinhou-se publicamente a pautas caras ao novo governo, conforme se verifica da entrevista concedida ao Estadão ainda em janeiro de 2019³⁹, na qual afirmou que as alterações trazidas pela Medida Provisória – MP nº 870, de 1º de janeiro de 2019⁴⁰ iriam permitir à Funai que agilizasse processos e concentrasse

³⁵ Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/temer-cede-a-pressao-de-ruralistas-para-exonerar-presidente-da-funai-diz-conselho-indigenista/>. Acesso em 18 fev. 2024.

³⁶ Disponível em: <https://deputadosergiosouza.com.br/temer-exonera-presidente-da-funai/>. Acesso em 18 fev. 2024.

³⁷ Disponível em:

https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/04/18/interna_politica,952481/ruralistas-pressionam-e-temer-exonera-presidente-da-funai.shtml. Acesso em 18 fev. 2024.

³⁸ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/29/politica/1525027221_084117.html. Acesso em 18 fev. 2024.

³⁹ Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/invasoes-no-pais-sao-situacoes-pontuais-diz-novo-presidente-da-funai/>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁴⁰ A MP nº 870/2019, publicada no primeiro dia do governo Bolsonaro, foi o ato normativo que estabeleceu a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios para aquela gestão.

esforços no que de fato importava, ou seja, no “apoio social” aos indígenas e no “monitoramento territorial”. Asseverou, ainda, que alguns servidores da Funai se orientavam por “questões ideológicas”, o que seria um resquício do período em que “o PT estava no governo”. Por fim, caracterizou as invasões de TIs como “situações pontuais” e defendeu o modelo agropecuário de larga escala para indígenas.

Ainda que passasse longe de ser um porta-voz das demandas dos povos tradicionais – o que, aliás, pode ser depreendido da entrevista acima destacada –, Franklimberg Freitas procurou manter algum grau de normalidade institucional na autarquia. Foi essa, aliás, a avaliação da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB⁴¹, entidade que aglutina organizações regionais indígenas⁴².

Nesse sentido, por exemplo, dentre outras medidas administrativas, promoveu articulação política para a nomeação de aprovados excedentes de concurso público realizado para o provimento de cargos vagos no âmbito da autarquia⁴³.

Além disso, ainda que de maneira tímida, opôs-se à completa realização dos interesses de determinados grupos – como quando, em fato amplamente noticiado na imprensa⁴⁴, não concordou que a Diretoria de Proteção Territorial (órgão da Funai que trata da formulação e da execução da política territorial dos povos indígenas) fosse transferida para o INCRA, tido como controlado por grupos contrários às pautas tradicionais dos povos indígenas.

Em outro episódio, ocorrido em março de 2019 e relatado por INA e Inesc (2022), o INCRA encaminhou à Funai o Ofício n. 12895/2019/GABT-1/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA⁴⁵, solicitando que, ao analisar os requerimentos de certificação de imóveis rurais, a autarquia só considerasse impeditivas à certificação da regularidade desses imóveis as sobreposições de áreas que fossem verificadas sobre terras indígenas já “homologadas” ou “regularizadas”, ignorando todas as demais⁴⁶.

Na Funai, a demanda foi autuada no Processo SEI-FUNAI nº 08620.004220/2019-35. Analisando a solicitação, a área técnica da autarquia indigenista emitiu a Informação

⁴¹ Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/a-funai-sob-fogo/a-49170163>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁴² Disponível em: <https://apiboficial.org/sobre/>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁴³ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2019/a-pedido-de-franklimberg-portaria-que-nomeia-50-dos-aprovados-excedentes-do-ultimo-concurso-e-assinada>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁴⁴ Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/a-funai-sob-fogo/a-49170163>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁴⁵ Disponível em: <https://insec.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai41.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁴⁶ As fases do processo administrativo de demarcação de terras indígenas e as repercussões da adoção desse tipo de entendimento serão explicadas e contextualizadas no capítulo seguinte (item 5.6).

Técnica n. 26/2019/ASSTEC-FUNAI⁴⁷, pela qual, ancorando-se na legislação, na natureza meramente declaratória dos procedimentos demarcatórios e na necessidade de defesa dos territórios indígenas enquanto patrimônio da União, recomendou-se ao então Presidente da Funai a rejeição da proposta.

De igual modo, a Procuradoria Federal Especializada junto à Funai, pelo Parecer n. 00044/2019/COAF/PFE-FUNAI/PGF/AGU⁴⁸, concordou com os fundamentos da informação técnica, destacou que a proposta do INCRA subverteria a inteligência da Lei dos Registros Públicos e concluiu que a minuta seria inadequada por ser “divergente do ordenamento legal aplicável ao segmento fundiário indígena e ante a insegurança jurídica que representa para o próprio sistema fundiário brasileiro”.

Por esses e outros fundamentos, o então presidente da Funai encaminhou à então ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damares Alves, o Ofício n. 413/2019/PRES/FUNAI⁴⁹, manifestando sua explícita oposição ao seguimento da proposta.

Com a recusa, acentuou-se sobremaneira a pressão exercida em Franklimberg por grupos ruralistas, que, a partir de então, passaram a defender aberta e diretamente a exoneração do general da reserva (BATISTA, 2021), como ocorreu, por exemplo, em reunião entre representantes do setor e o então presidente Jair Bolsonaro, realizada em junho de 2019 e noticiada pela mídia⁵⁰.

O pedido dos ruralistas foi acatado e Franklimberg Freitas, exonerado em junho de 2019. Ao se despedir da Funai, o general criticou publicamente o então Secretário Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e presidente licenciado da União Democrática Ruralista, Nabhan Garcia, caracterizando-o como um mau assessor do presidente da República para a questão indígena, alguém que “saliva ódio aos indígenas”⁵¹ e que teria a intenção de “acabar” com a Diretoria de Proteção Territorial da Funai⁵².

⁴⁷ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai44.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁴⁸ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai45.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁴⁹ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai46.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁵⁰ Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/pressao-de-ruralistas-pode-derrubar-general-titular-da-funai/>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁵¹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/general-cai-da-presidencia-da-funai-apos-pressao-de-ruralistas.shtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁵² Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/a-funai-sob-fogo/a-49170163>. Acesso em 18 fev. 2024.

Cerca de um mês após a exoneração de Franklimberg, o governo Bolsonaro nomeou para a Presidência da Funai Marcelo Augusto Xavier da Silva, que contava com a simpatia da Frente Parlamentar Agropecuária⁵³.

Como consta de seu currículo simplificado⁵⁴ e de perfil elaborado pela BBC News Brasil⁵⁵, Marcelo Xavier ocupa o cargo efetivo de delegado da Polícia Federal. No órgão policial, onde tomou posse no ano de 2008, desempenhou suas atividades funcionais nas cidades mato-grossenses de Cáceres, Sinop e Barra do Garças. No cenário indígena, ficou nacionalmente conhecido em 2016, após atuar como assessor da Frente Parlamentar Agropecuária na Comissão Parlamentar de Inquérito da Funai e do Incra, apoiando a investigação de supostas irregularidades na demarcação das terras indígenas. No governo de Michel Temer, foi ouvidor da Funai e, depois, assessor do então Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República, Carlos Marun, para assuntos ligados à questão agrária.

Xavier ficou à frente da Funai de julho de 2019 até o fim do governo de Jair Bolsonaro, tendo sido exonerado da Presidência do órgão em 29 de dezembro de 2022. É a sua gestão que será majoritariamente analisada no presente estudo.

4.2 Assédio institucional na Funai no período compreendido entre 2019 e 2022: aspectos gerais

A legislação brasileira é farta em assegurar direitos aos povos indígenas e às comunidades tradicionais e quilombolas e em prever instrumentos normativos para protegê-los. Nesse sentido, a título não exaustivo, tem-se a Constituição Federal de 1988, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, a Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio) e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007).

Apesar disso, a Funai “jamais logrou agir com a independência que o estatuto de autarquia implica”, nos dizeres do antropólogo Souza Lima (2001) – o que pode ser explicado, em parte, pelo fato de que, em razão dos potenciais proveitos subjacentes às

⁵³ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/funai-quem-e-novo-presidente-marcelo-augusto-xavier/>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁵⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/cggp/pdf/curriculos/presidente-das-101-6.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁵⁵ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49107737>. Acesso em 18 fev. 2024.

suas competências, a atuação da Funai vem sendo pautada, desde a criação, por interesses políticos e econômicos não coincidentes com as suas finalidades institucionais.

Nesse sentido, a doutrina sustenta que o nível de institucionalização e formalização das atividades da Funai é baixo e inferior à média, o que a torna ainda mais vulnerável a intromissões externas (FARIAS, 2018). Não por acaso, até a conclusão deste estudo, a autarquia já teve 41 (quarenta e uma) diferentes gestões presidenciais efetivas em 56 (cinquenta e seis) anos de história⁵⁶.

É sabido que a finitude de recursos estatais e a infinitude da demandas e necessidades sociais fazem com que a execução de políticas públicas temáticas dependa do grau de disposição institucional que o gestor repute adequado para enfrentar o problema público (NABAIS, 2002). Essa avaliação, naturalmente, é própria da arena política, que, por conceito, engloba a definição de prioridades pelos agentes públicos democraticamente eleitos e os debates relativos ao que constitui uma alocação adequada de recursos públicos (MILANI, 2008).

Em termos históricos, a falta de prestígio e a ausência de protagonismo da Funai e, no geral, da pauta indígena como um todo não se limitaram a uma ideologia ou plataforma política: da direita à centro-esquerda, o que costumou variar ao longo das diversas gestões presidenciais brasileiras foi, apenas, o grau de não prioridade dispensado à pauta.

Assim sendo, não surpreende que a situação de fato da Funai seja e sempre tenha sido muito diferente do quadro que se poderia imaginar dos instrumentos normativos que dispõem sobre suas competências e preveem os direitos das populações indígenas. E, pelos mesmos motivos, também não causa estranheza que, na prática, esses direitos jamais tenham sido adequadamente implementados.

Sob o governo Bolsonaro, no entanto, a situação foi levada a um outro patamar e não apenas o Poder Público federal deixou de buscar avançar na agenda indígena como a Funai, ente que deveria zelar pelos interesses indígenas, passou a seguir linha tão controversa que sua política chegou a ser designada, por especialistas, entidades de defesa

⁵⁶ O cálculo não inclui os que exerceram a presidência da Funai de forma interina ou em substituição.

desses povos e veículos de imprensa, de *anti-indígena* e de *anti-indigenista*⁵⁷⁵⁸⁵⁹⁶⁰ (INA; INESC, 2022).

Os sinais estavam postos. Na campanha de 2018 para a Presidência da República, Jair Bolsonaro anunciou que não pretendia demarcar “nenhum centímetro de terra indígena”⁶¹. Argumentava abertamente o retorno das teses integracionistas que direcionaram a atuação estatal brasileira até o fim da ditadura civil-militar, como quando defendeu a necessidade de se “proporcionar meios para que o índio seja igual a nós”⁶² e a possibilidade de que os indígenas venham a “viver de royalties não só de minério, mas exploração da biodiversidade, bem como royalties de possíveis hidrelétricas”⁶³. Sobre a Funai, afirmou que “[n]ão tem outro caminho; não serve mais”, defendendo uma “foiçada no pescoço” da autarquia⁶⁴.

Vencida a eleição e assumida a Presidência da República, Jair Bolsonaro cumpriu essas promessas e, em diversos âmbitos, modificou profundamente o curso da política estatal indigenista brasileira.

Na seara normativa, o primeiro passo foi dado já em 1º de janeiro de 2019 – primeiro dia de sua gestão –, com a edição da MP nº 870/2019⁶⁵ e, em seguida, dos decretos que a regulamentaram. Com essas normas, demarcações de TIs e manifestações em processos de licenciamento ambiental com impacto sobre TIs saíram do espectro de competências da Funai, passando para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa⁶⁶, de alinhamento mais próximo com os grupos ruralistas⁶⁷. Mais especificamente, foram para a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, para onde foi

⁵⁷ Disponível em: <https://apiboficial.org/foraxavier/>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁵⁸ Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/a-funai-no-governo-bolsonaro-uma-organizacao-anti-indigenista-empenhada-em-atacar-servidores-publicos-e-povos-indigenas/>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁵⁹ Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/fique-sabendo-dossie-revela-como-nova-funai-virou-orgao-anti-indigena>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁶⁰ Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/dossie-mostra-como-o-governo-bolsonaro-transformou-a-funai-em-uma-fundacao-anti-indigena/>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁶¹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/no-que-depender-de-mim-nao-tem-mais-demarcacao-de-terra-indigena-diz-bolsonaro-a-tv.shtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁶² Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/bolsonaro-diz-que-indio-quer-dentista-e-internet.shtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁶³ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/26/bolsonaro-defende-que-indios-recebam-royalties-pela-exploracao-da-terra-em-que-vivem.ghtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁶⁴ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/balaio-do-kotscho/2022/06/17/politica-de-governo-o-que-bolsonaro-ja-disse-sobre-povos-indigenas-e-funai.htm>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁶⁵ Que, como já exposto, estabeleceu a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios para a gestão que ali se iniciava.

⁶⁶ As mudanças foram previstas pelo artigo 21, inciso XIV e § 2º, da MP nº 870/2019.

⁶⁷ Não por acaso, a escolhida para comandar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento foi Tereza Cristina, natural de Campo Grande/MS e ex-presidente da Frente Parlamentar Agropecuária.

nomeado o já mencionado presidente licenciado da União Democrática Ruralista Nabhan Garcia.

Em igual sentido, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que passou a ter competências referentes a essa seara, teve sua supervisão ministerial transferida da Casa Civil da Presidência da República para a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Mapa e ficaria com o orçamento, os arquivos documentais, o patrimônio físico e as equipes de servidores federais da Funai que se ocupavam da demarcação e do licenciamento ambiental⁶⁸.

Ainda por meio da MP nº 870/2019, o governo modificou uma situação que datava de 1990 e retirou a vinculação da Funai ao Ministério da Justiça, atribuindo-a ao recém-criado Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos – MMFDH⁶⁹, cuja titular, Damares Alves, já havia indicado qual direção seria seguida pelo governo quando afirmou que “[i]ndio não é só terra”, bem como que Jair Bolsonaro falara com “embasamento” quando prometera, na campanha de 2018, que “nenhum centímetro” de terra indígena seria demarcado⁷⁰.

A transferência de competências da Funai para o INCRA, a atribuição de sua supervisão ao MMFDH e os escolhidos para titularizar o Mapa e a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários foram considerados por antropólogos e indigenistas do Instituto Socioambiental – ISA e de outras entidades especializadas “[um] inaceitável e inconstitucional conflito de interesses”⁷¹, tendo levado a reivindicações pelo retorno à situação anterior⁷² (SANTOS et al., 2021).

Nesse sentido, ao apreciar texto da MP nº 870/2019 e convertê-la na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, o Congresso Nacional rejeitou algumas das inovações almejadas pelo governo, devolvendo ao Ministério da Justiça e Segurança Pública as competências referentes à supervisão ministerial da Funai e à atuação nos processos de demarcação de terras indígenas – as quais, como visto, haviam sido conferidas pela MP nº 870/2019, respectivamente, ao MMFDH e ao Mapa.

⁶⁸ Como previsto nos artigos 2º, inciso V, “a”, e 11, inciso II, do Decreto nº 9.667/2019 e 1º do Decreto nº 10.252/2020.

⁶⁹ Na seara infralegal, a previsão foi reforçada pela disposição do artigo 2º, inciso IV, do Decreto nº 9.673/2019.

⁷⁰ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/damares-alves-assessora-de-magno-malta-vai-comandar-ministerio-da-mulher-familia-direitos-humanos-23285508>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁷¹ Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/01/02/demarcacoes-na-agricultura-representam-conflito-de-interesses-diz-isa.ghtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁷² Na gestão Bolsonaro, o então Ministério da Justiça passou a se chamar Ministério da Justiça e Segurança Pública (artigos 19, inciso IX, e 37 da MP nº 870/2019) – nomenclatura mantida pelo governo Lula até a presente data (artigos 17, XVII, e 35 da MP nº 1.154/2023 e da Lei nº 14.600/2023).

Inconformado, o governo editou novo ato – a MP nº 886, de 18 de junho de 2019 –, visando a superar a deliberação do Congresso Nacional e reinsserir a atividade demarcatória dentre as competências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Tendo ficado clara a incorrência desse ponto da MP nº 886/2019 na vedação contida no artigo 62, § 10, da Constituição Federal⁷³, a tentativa gerou fortes reações dos demais Poderes constituídos: pelo Judiciário, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia dessa parte da medida provisória⁷⁴ e, pelo Legislativo, o então presidente do Senado, Davi Alcolumbre, negou vigência e tramitação a esse trecho da MP nº 886/2019, devolvendo-o à Presidência da República⁷⁵.

Ainda que tímida, a vitória dessas comunidades e de seus representantes na arena legislativa – situação que vem se tornando cada vez mais rara, sobretudo nas últimas legislaturas – dimensiona o impacto das alterações que o governo pretendia efetivar.

Na prática, no entanto, a rejeição daqueles trechos das MPs nº 870/2019 e nº 886/2019 pelo Congresso Nacional não impediu que os grupos nelas interessados permanecessem atuando junto ao governo federal para atingir, por outros meios, os mesmos objetivos.

Nesse sentido, no âmbito orçamentário, tem-se a proposta de Plano Plurianual – PPA 2020-2023 enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo⁷⁶: como se nota de seu Anexo I⁷⁷, o projeto do governo só previu ações atinentes à saúde indígena⁷⁸, não incluindo programação específica para os demais aspectos das condições de vida dos povos indígenas ou para a Funai. Pela primeira vez desde o projeto de PPA 1991-1995, não se previu meta ou objetivo relacionado à garantia da posse da terra aos indígenas (INA; INESC, 2022).

⁷³ Que preconiza ser “vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo”.

⁷⁴ As decisões foram tomadas no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.172, 6.173 e 6.174.

⁷⁵ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/davi-alcolumbre/presidente-do-senado-devolve-trecho-de-mp-que-trata-da-demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁷⁶ A proposta encaminhada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo pode ser conferida no *site* da Câmara, acessando-se o *link* a seguir: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2020_2023/proposta-encaminhada-pelo-poder-executivo.

⁷⁷ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2020_2023/proposta/anexos.pdf. Acesso em 18 fev. 2024.

⁷⁸ Atuação primordialmente a cargo da Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde, a quem o plano foi destinado.

Foi apenas na tramitação junto ao Congresso Nacional que uma emenda, de origem parlamentar e sem vinculação com o governo, propôs a alteração desse ponto e, tendo sido aprovada, deu ensejo à criação do Programa 0617, específico para a proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas, conforme Anexo I⁷⁹ da Lei nº 13.971/2019 (PPA 2020-2023)⁸⁰.

A (re)militarização da Funai é mais um fator a ser sublinhado.

Como já se mostrou no capítulo anterior, a questão indígena é velha conhecida dos militares. Desde a designação de um militar para ser o primeiro diretor do antigo SPI, a nomeação de gestores militares se repetiu variadas vezes tanto nesse órgão quanto, posteriormente, na Funai. Com a redemocratização, no entanto, os militares passaram longo período afastados dos mecanismos formais de gestão da autarquia indigenista: entre o fim da gestão de Cantídio Guerreiro Guimarães, no governo de Collor de Mello, e a nomeação do general da reserva Franklimberg de Freitas, na gestão de Michel Temer, passaram-se mais de 2 (duas) décadas sem que nenhum militar tenha sido designado para presidir a Funai.

Ocorre que, nos últimos anos, diversos grupos sociais, políticos e econômicos voltaram a trazer à tona bandeiras historicamente defendidas por parcela substancial das Forças Armadas, promovendo a volta ao debate público de ideias como as de fortalecimento da defesa das fronteiras e da segurança nacional, povoamento da região amazônica e do interior do Brasil e exploração das riquezas naturais para o desenvolvimento nacional – todos esses, fatores que perpassam pelas comunidades e terras indígenas⁸¹⁸².

A isso se somou o fato de que, seguindo uma linha que vinha sendo adotada na Administração Pública Federal desde o governo Temer e que foi exponencialmente elevada e “aprimorada” na gestão Bolsonaro, a Funai passou a ter sua estrutura funcional preenchida por policiais e por militares – mormente para o exercício das funções de gestão administrativa e finalística – em um grau que ainda não havia sido visto desde, pelo menos, a redemocratização.

⁷⁹ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2020_2023/lei/Anl13971.pdf. Acesso em 18 fev. 2024.

⁸⁰ Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2020_2023. Acesso em 18 fev. 2024.

⁸¹ Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-26/exercito-vai-gastar-em-um-mes-de-acao-na-amazonia-o-orcamento-anual-do-ibama-para-fiscalizacao.html>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁸² Disponível em: <https://www.abraji.org.br/quais-os-efeitos-da-nomeacao-de-militares>. Acesso em 18 fev. 2024.

5 ASSÉDIO INSTITUCIONAL NA FUNAI: ANÁLISE DE CONDUTAS PRATICADAS POR SUA GESTÃO ENTRE OS ANOS DE 2019 E 2022

A ida de Marcelo Xavier, delegado de Polícia Federal, para a Presidência da Funai, em julho de 2019, concretizou as promessas de campanha de Bolsonaro para a questão indígena.

Em uma tentativa de reconstruir a imagem do órgão pela remodelagem do discurso, sua gestão passou a utilizar o termo “Nova Funai” para designar a atuação da autarquia a partir das diretrizes, orientações e linhas de atuação que se sagraram vencedoras do processo eleitoral de 2018 – sendo esse o sentido que se dá ao termo em todas as suas citações ao longo do presente trabalho, em linha com as publicações institucionais da autarquia no período⁸³, bem como de seu sítio eletrônico⁸⁴.

Essa técnica não é, propriamente, uma novidade: ao analisar notas, notícias e posicionamentos oficiais referentes à pauta indígena, Carneiro e Moraes (2021) notaram que o movimento ruralista vem agindo desde, ao menos, 2015, para externar novos discursos e, pela via dos campos político, simbólico e material, incrementar suas chances de emplacar mudanças na legislação e de provocar novas interpretações para antigas garantias constitucionais, como as referentes aos direitos originários dos indígenas sobre suas terras.

Nesse contexto de mudanças discursivas, a comunicação da “Nova Funai” adotou como mote expressões genéricas – como “autonomia”, “liberdade”, “consenso”, “autossuficiência”, “etnodesenvolvimento” e outras correlatas – para propagandear uma suposta modernização no trato oficial da questão indigenista. A premissa era uma suposta necessidade de se romper com a “velha política estatal indigenista”, que, para os defensores desse discurso, estaria calcada na manutenção da dependência econômica dos povos indígenas e na subserviência destes aos interesses de organizações não governamentais – ONGs.

Para Juliana Diniz (2023), no entanto, a nova linguagem adotada no discurso oficial era apenas um pretexto para a realização de modificações normativas ou interpretativas que atendessem aos interesses de outros grupos (na maior parte das vezes, abertamente contrários aos tradicionais indígenas). Exemplos dos interesses que estariam

⁸³ Como o livro “Autonomia e Protagonismo Indígena”, disponível em: <<https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2022/funai-lanca-segunda-edicao-do-livro-institucional-201cautonomia-e-protagonismo-indigena>>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁸⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/search?SearchableText=%22nova%20funai%22>. Acesso em 18 fev. 2024.

sendo priorizados pela “Nova Funai”, segundo a autora, seriam: *a)* o aumento da segurança jurídica dos não indígenas no âmbito de ações que tratassem ou tangenciassem indígenas ou suas terras; *b)* a restrição ao alcance dos direitos territoriais indígenas; e *c)* a marginalização das práticas de retomada de terras pelos povos originários. Tudo a reforçar “uma estrutura simbólica que cria uma clara fronteira no regime de direitos entre ‘o índio permitido’ e o ‘índio radical demais’” (CARNEIRO; MORAES, 2021).

É nesse contexto que o presente capítulo analisará as medidas potencialmente configuradoras de assédio institucional adotadas em instâncias diversas no âmbito da “Nova Funai”.

5.1 Método ou metodologia de pesquisa

Como afirmado no item 1.2, o estudo tem por objetivo central compreender se o assim chamado assédio institucional constituiu ferramenta da gestão do Poder Executivo Federal capitaneada pelo ex-presidente Jair Bolsonaro para ajustar a atuação da Funai ao projeto político-ideológico que se sagrou vencedor nas eleições de 2018.

Para tanto, a pesquisa adotou a técnica de análise de conteúdo, com abordagem qualitativa, desenvolvida a partir da coleta de dados secundários que retratassem situações fáticas ocorridas no âmbito do Poder Executivo Federal e, mais especialmente, da Funai, entre os anos de 2019 e 2022.

A coleta dos dados, conforme adiantado no item 1.4 do estudo, deu-se a partir, eminentemente, de fontes documentais e, complementarmente, por meio da observação direta do autor.

Nesse sentido, em primeiro lugar, foram coletados dados secundários, extraídos do levantamento “Fundação Anti-Indígena: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro” – estudo publicado em 2022 pela Indigenistas Associados (INA) e pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e que traz amplo apanhado das ações da “Nova Funai” que ultrapassaram a política indígena regular.

A coleta se deu, sobretudo, a partir dos cerca de 150 (cento e cinquenta) documentos que instruem o dossiê – todos constantes de *links* disponibilizados em seu decorrer e, quando utilizados no presente trabalho, devidamente referenciados.

A partir da análise desses dados do levantamento “Fundação Anti-Indígena: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro” – os quais constituíram o ponto de saída do estudo –, foram selecionados os processos administrativos que teriam potencial interesse

para o trabalho. Uma vez consolidada a lista, solicitou-se à Funai e à AGU, com fundamento na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que franqueassem ao autor o acesso externo dos processos acima referenciados nos sistemas SEI e SAPIENS⁸⁵ – utilizados, respectivamente, pela Funai e pela AGU.

Veja-se:

Número do Processo Administrativo	Assunto	Resultado da resposta
08620.011137/2019-12	Diretrizes gerais para deliberação dos gastos com diárias e passagens no âmbito da Funai	Acesso concedido
08620.001751/2006-51	Demarcação da Terra Indígena KA'AGUY MIRIM	Acesso concedido
08620.010515/2019-41	Proposta de modificação no regulamento do Atestado Administrativo e da Declaração de Reconhecimento de Limites de Imóveis	Acesso concedido
08620.009376/2021-27	Análise da juridicidade da realização de atividades de proteção territorial em terra indígena não homologada	Acesso concedido
08620.010083/2020-10	Definição de critérios de heteroidentificação da condição indígena	Acesso concedido
08620.013002/2019-91	Avaliação da constitucionalidade do artigo 1º da Lei 11.460/2007, que veda o plantio de OGMs em Terras Indígenas	Acesso concedido
08620.007242/2020-91	Análise da possibilidade de atuação jurídica da FUNAI em casos de	Acesso concedido

⁸⁵ Internamente utilizados pela Funai e pela AGU, respectivamente.

	“invasão” de propriedade particular por indígenas integrados	
00409.665093/2020-81	Análise da atuação judicial da Funai no âmbito da Ação de Reintegração de Posse nº 0001130-80.2016.4.03.6002	Acesso negado
00473.024000/2020-91	Análise da atuação judicial da Funai no âmbito da Ação Civil Pública nº 0002177-25.2017.4.01.3605	Acesso negado
00611.018542/2020-01	Análise da atuação judicial da Funai no âmbito da Ação de Usucapião nº 00611.018542/2020-01	Acesso negado
08027.000506/2018-60	Posicionamento oficial da Funai em face do Projeto de Lei nº 490/2007	Acesso concedido
08620.004220/2019-35	Manifestação da Funai sobre o Ofício nº 12895/2019/GATB-1/GAB/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA	Acesso concedido
00407.024201/2016-03	Demarcação da Terra Indígena Palmas	Acesso negado
08620.010608/2020-17	Proposta de teses de defesa mínima da Funai nas ações envolvendo interesse fundiário indígena	Acesso concedido
00679.000700/2019-40	Defesa processual da Funai no âmbito da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo cumulada com Reivindicatória de Propriedade nº 5001335-13.2012.404.7012/PR	Acesso negado

Embora não tenha sido concedido o acesso integral de todos os documentos constantes de todos os processos postulados – haja vista que, sobre alguns deles, os órgãos reputaram incidir hipóteses legais de sigilo e restrição de acesso –, os documentos

disponibilizados pela Funai e pela AGU foram suficientes para que o autor consultasse, em linhas gerais, os expedientes que deram causa a cada uma das situações potencialmente configuradoras do assédio institucional referidas no estudo e retratadas nos tópicos seguintes.

De posse dos processos administrativos e, sobretudo, dos documentos oficiais pertinentes à temática do trabalho neles expedidos, foram feitas pesquisas nos sítios eletrônicos da Funai⁸⁶ e do Governo Federal⁸⁷.

O objetivo foi localizar publicações institucionais da “Nova Funai” ou de outras autoridades da Administração Pública Federal que dissessem respeito aos atos administrativos e às condutas administrativas imputadas à autarquia indigenista ou aos seus dirigentes e aqui estudadas. No *site* do Governo Federal, buscou-se também encontrar atos normativos legais ou infralegais que possuísem pertinência com as matérias discutidas no trabalho, assim como localizar publicações no Diário Oficial da União relacionadas ao objeto do estudo, como as portarias que nomearam os ocupantes dos postos de maior categoria hierárquica na Funai.

O descolamento entre as políticas oficiais que vinham sendo adotadas para os povos indígenas e a realidade e a situação de extrema necessidade de boa parte das comunidades indígenas brasileiras chamaram ampla atenção de expressiva parcela da sociedade e, por consequência, da imprensa no período correspondente à gestão Bolsonaro e à “Nova Funai”.

Sendo assim, uma vez reunidos todos os dados localizados ao longo da análise do dossiê “Fundação Anti-Indígena”, dos processos administrativos pertinentes e dos *sites* da Funai e do Governo Federal, novas pesquisas foram feitas, agora aos sítios eletrônicos de veículos de imprensa – seja aos mais gerais, integrantes da chamada “grande imprensa”, seja a periódicos especializados nas temáticas indígena e ambiental.

Com isso, almejou-se aclarar melhor o quadro fático composto pelas questões potencialmente configuradoras de assédio institucional ocorridas na Funai, angariando-se mais informações fáticas sobre tópicos que não contam com registro nos documentos oficiais – como eventuais bastidores de condutas administrativas ou as visões dos indígenas afetados pela nova diretriz política –, colhendo-se dados mais robustos ou complementares referentes aos acontecimentos discutidos e, enfim, trazendo-se para o trabalho uma nova visão, externa e distanciada, das questões tratadas.

⁸⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁸⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br>. Acesso em 18 fev. 2024.

Complementarmente, a fim de averiguar de que modo a “Nova Funai” se comportava em suas relações institucionais que envolviam outros entes e Poderes – como o Ministério Público Federal e o Poder Judiciário –, foram examinadas e comparadas as manifestações processuais apresentadas pela autarquia e por entidades indigenistas, bem como foram analisadas algumas das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e por outras instâncias judiciais em processos considerados detentores de maior pertinência com o objeto do estudo, caso da Petição nº 3.388 (“Raposa Serra do Sol”), do RE 1.017.365 (“marco temporal”) e da ADPF nº 709 (saúde e qualidade de vida indígena).

Com esse mesmo escopo de investigar as relações da “Nova Funai” com os outros Poderes, foram examinados, também, projetos de lei e de emendas à Constituição considerados por entes públicos e entidades especializadas como prejudiciais aos interesses indígenas, a fim de se verificar qual era a postura da autarquia e de seus dirigentes diante desses possíveis conflitos.

Por fim, conforme antecipado, em determinadas situações, conclusões foram apresentadas ou análises foram realizadas com base na observação direta do autor, que é advogado da União e, nessa qualidade, deparou-se, em seu cotidiano funcional, com diversas situações semelhantes às versadas no trabalho ou relacionadas com a temática indígena e com o escopo de atuação da Funai.

A pesquisa bibliográfica, por sua vez, consistiu em revisão introdutória da literatura sobre Administração Pública, direitos fundamentais, capacidades estatais e assédio institucional – temas que, além de absolutamente relacionados à situação da Funai entre 2019 e 2022, são fortemente interconectados, uma vez que fator fundamental para a ocorrência do último é precisamente o enfraquecimento dos três primeiros. A busca foi realizada em bases de dados eletrônicas e bibliotecas, tendo sido utilizados artigos científicos, livros, dissertações, teses, notícias e outras publicações relevantes e pertinentes.

Os dados coletados por meio dessas diferentes etapas foram submetidos a análise de conteúdo, objetivando a identificação dos fatores comuns que convergiram para possibilitar as condutas examinadas no estudo, os padrões de ação utilizados pela gestão da “Nova Funai” para alcançar os objetivos listados ao longo do texto e para praticar assédio institucional e os desafios institucionais para que se consiga construir um padrão de defesa que evite a repetição desse modo de conduta ou, ao menos, minore seus efeitos.

Registre-se que não foram abertos tópicos específicos para a análise dos pontos tratados no estudo: a análise do que foi relatado no texto ocorreu no âmbito de cada um

dos tópicos em que efetuada a respectiva exposição, com a reunião e a consolidação das ideias no capítulo referente às considerações finais, onde foram apresentados resumos do que foi observado ao longo de todo o exame, conclusões para os fatos que constituíram o objeto do estudo, sugestões para o aprimoramento das defesas administrativas em face da prática de assédio institucional e eventuais linhas de pesquisa que podem vir a se inspirar no presente trabalho.

5.2 Designação de pessoas sem capacitação técnica na temática indigenista para a ocupação dos postos-chave da Funai

Como ensinam Palotti e Masson (2022), o funcionamento das organizações, públicas ou privadas, pressupõe a existência de hierarquia e o exercício desta por indivíduos competentes, nas searas legal e técnica, para definir metas e objetivos organizacionais, monitorar e avaliar trabalhos, motivar e liderar equipes e coordenar projetos.

No âmbito da Administração Pública brasileira, o tema é tangenciado pela Constituição de 1988, cujo artigo 37, inciso V, ao tratar de determinados cargos para os quais se pressupõe o exercício de certos graus de hierarquia, estabelece que “as funções de confiança (...) e os cargos em comissão (...) destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

Nesse contexto, para os fins do estudo empreendido neste tópico, possui relevo a situação da Diretoria Colegiada da Funai, órgão responsável pela mais alta direção da autarquia e composto pelos 4 (quatro) cargos públicos de maior grau hierárquico no âmbito da instituição: o presidente e os três diretores (de Proteção Territorial – DPT, de Administração e Gestão – Dages e de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável – DPDS)⁸⁸. Todos, ocupantes de cargos em comissão do então “Grupo-Direção e Assessoramento Superiores”⁸⁹: níveis DAS 6 (presidente) e DAS 5 (diretores).

Objetivando averiguar a origem dos vínculos profissionais designados para esses postos na “Nova Funai”, bem como sua experiência (ou não) com a temática indígena,

⁸⁸ É o que se verifica do artigo 6º do Anexo I ao Decreto nº 11.226, de 7 de outubro de 2022, que “[a]prova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Nacional do Índio - Funai e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança”.

⁸⁹ Os cargos de confiança do Poder Executivo Federal foram reestruturados pela Lei nº 14.204/2021. No entanto, à época da “Nova Funai”, os cargos aqui tratados ainda eram denominados conforme exposto no texto.

foram realizadas consultas às publicações do Diário Oficial da União acerca das nomeações para os cargos em comissão acima mencionados realizadas entre 01/01/2019 e 31/12/2022⁹⁰. Com os resultados, foram efetivadas buscas aos eventuais currículos públicos dos nomeados, bem como ao Portal da Transparência, mantido pela Controladoria-Geral da União⁹¹.

Nesse sentido, verifica-se que, para o cargo de presidente, foram escolhidos e nomeados, em primeiro lugar, um militar do Exército (Franklimberg de Freitas) e, com a sua saída, um delegado de Polícia Federal (Marcelo Xavier).

Nas Diretorias da autarquia, a situação foi semelhante. Na DPDS, ao menos 4 (quatro) pessoas ocuparam o cargo de diretor ao longo do período analisado: um militar do Exército, um engenheiro agrônomo, um delegado de Polícia Federal e, finalmente, um outro militar do Exército. Na Dages, sucederam-se um servidor federal de carreira (toda ela exercida em outros órgãos), um ex-militar e consultor legislativo e um delegado de Polícia Federal. Já a DPT foi comandada por um militar, uma advogada e professora de Direito, dois delegados de Polícia Federal e uma até então assessora da Presidência da Funai.

Os resultados mostram que nenhum dos nomeados para integrar a cúpula da autarquia e participar de sua direção superior integrava os quadros técnicos da própria autarquia ou ocupava cargos públicos ou privados com pertinência específica à Funai, ao indigenismo ou à formulação e execução de políticas públicas para os indígenas.

Ademais, os currículos desses agentes, disponíveis na internet, mostram um ponto comum: muito embora, em diversos dos casos, os nomeados integrassem carreiras da elite do serviço público federal ou possuíssem vasta *expertise* em outras áreas, tinham pouca experiência com a formulação e a execução da política indigenista ou com ações correlatas.

Apesar de esse fato, por si só, não violar qualquer disposição legal ou constitucional – vez que, na imensa maioria dos casos, a prévia experiência diretiva não é requisito para o exercício de cargos em comissão –, a situação, na monta em que ocorreu, nitidamente indica uma falta de preocupação da “Nova Funai” em preencher suas funções-chave diretivas com agentes dotados de experiência técnica no assunto.

Acrescente-se, ainda, que, embora a presente pesquisa tenha se limitado às nomeações para a alta direção da Funai no período acima referido, o dossiê “Fundação

⁹⁰ Que, como exposto no capítulo antecedente, foi o lapso temporal definido para o presente estudo.

⁹¹ Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em 18 fev. 2024.

Anti-Indígena: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro” (INA; INESC, 2022) relata práticas semelhantes na ocupação das Coordenações-Gerais (DAS 4) e das Coordenações Regionais (DAS 3) do ente – com o agravante de que, para esses cargos, as nomeações eram demoradas e as modificações de seus titulares, constantes.

Como ensina Graef (2008), os cargos em comissão e as funções de confiança pressupõem o alinhamento entre os representantes políticos democraticamente escolhidos e os agentes designados para comandar os órgãos e entes públicos, assegurando ao governo o comando sobre a implementação de seu programa e sobre as políticas, planos e ações voltados para o alcance dos objetivos e metas pré-estabelecidos.

Sendo assim, é natural que cada governante procure nomear, especialmente para os postos que considere chave, agentes com orientações técnicas e ideológicas semelhantes às suas – não havendo dúvida do papel central desempenhado pelos cargos em comissão e pelas funções de confiança na Administração Pública brasileira.

A despeito disso, adotar em demasia a confiança política como critério para a realização de escolhas de gestão potencializa a desestruturação do funcionamento organizacional, aumentando vertiginosamente as possibilidades de descontinuidade e ineficiência administrativa e gerando no órgão uma permeabilidade que, em regra, favorece os grupos mais organizados de interesse (GRAEF, 2008).

Como consequência, para Graef (2008), a possibilidade de livre nomeação de funções públicas deve ser restrita aos cargos que efetivamente se mostrem necessários à materialização do comando político eleito nas urnas. A direção técnica permanente dos órgãos, no entanto, deve ser atribuída, sempre que possível, a profissionais especializados na área, com formação específica e experiência comprovada, preferencialmente oriundos da própria Administração Pública e escolhidos com base no mérito profissional.

O balanço realizado neste tópico indica que, indo em sentido oposto a essas recomendações, a “Nova Funai” preenchia suas atividades de direção, chefia e assessoramento e promovia sua gestão utilizando o alinhamento, efetivo ou potencial, à ideologia governista como critério fundamental de escolha dos ocupantes dos cargos em comissão – ignorando, ou relegando a segundo ou terceiro plano, critérios técnicos, como a afinidade com indigenismo ou a experiência prévia com a temática, na Funai ou em órgãos públicos e privados.

Não por acaso, foram priorizadas as nomeações de policiais e militares, os quais, embora não costumem possuir formação indigenista, são vistos como geralmente alinhados às plataformas então adotadas pela “Nova Funai” (como a de promoção de

“autonomia”, “liberdade”, “consenso” e “autossuficiência”) e pelo governo federal então vigente (como a ideia de exploração das riquezas naturais para o desenvolvimento nacional) – ao contrário dos antropólogos e dos indigenistas, que, embora detenham mais expertise funcional, possuem formações diversas e, por isso, eram considerados “adversários” (GALLOIS; BRAGA, 2022).

5.3 Veiculação reiterada de pedidos de abertura de inquéritos policiais para a apuração de condutas atribuídas aos servidores da autarquia

O inquérito policial é um procedimento administrativo conduzido pela polícia judiciária para angariar provas da autoria e da materialidade de uma infração penal e colher elementos que possam servir de base para um eventual futuro ajuizamento de ação penal em face do autor do crime investigado (BRASILEIRO, 2020). Pode ser iniciado tanto “de ofício” quanto “mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo” (respectivamente, incisos I e II do artigo 5º do Código de Processo Penal).

Feita essa breve introdução, vale destacar, neste ponto do estudo, que uma das práticas recorrentemente adotadas pelo então presidente da “Nova Funai” foi o encaminhamento de comunicações à Polícia Federal solicitando que fossem abertos inquéritos policiais para apurar a prática de supostos crimes por servidores da autarquia. Aqui, três exemplos são elucidativos.

Em primeiro lugar, destaque-se o caso do Processo nº 5001335-13.2012.4.04.7012, movido por particulares não indígenas, no qual o Juízo Federal da 1ª Vara de Pato Branco/PR proferiu sentença declarando a nulidade da demarcação da Terra Indígena Palmas, localizada no município de mesmo nome e ocupada pelo Povo Kaingang. Para fundamentar a sentença, o magistrado se firmou no resultado do julgamento da Pet nº 3.388/RR⁹², sobretudo na tese do marco temporal, sendo que, apesar da interposição de recursos pela União e pela Funai (na gestão anterior à “Nova Funai”), a sentença foi mantida e o entendimento transitou em julgado.

Na Funai, o caso foi tratado no Processo nº 00679.000700/2019-40. Seguindo a linha costumeiramente adotada em casos tais, a Procuradoria Federal Especializada junto

⁹² Nesse processo, que já se tornou célebre, o STF julgou o conhecido caso “Raposa Serra do Sol”, que será mais bem detalhado no item 5.5 (“Paralisação da atividade de demarcação de terras indígenas”) desta dissertação.

à Funai solicitou à área técnica do órgão que se manifestasse acerca da existência ou não de interesse no ajuizamento de ação rescisória⁹³ e, em caso positivo, apresentasse os respectivos fundamentos.

De posse das manifestações técnicas – que defenderam o ato de demarcação da Terra Indígena Palmas e solicitaram a impugnação da decisão judicial –, a Procuradoria Federal no Estado do Paraná ingressou com a ação, que foi autuada sob o nº 5037051-44.2019.4.04.0000, solicitando ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF-4 que desconstituísse a sentença proferida no Processo nº 5001335-13.2012.4.04.7012/PR e julgasse o caso novamente.

Apreciando o caso em sede liminar, o desembargador federal relator da ação no TRF-4 atendeu ao pedido da Procuradoria e suspendeu a sentença, restabelecendo a higidez do ato demarcatório da TI.

Atuações nesses moldes, registre-se, são comuns na praxe administrativa⁹⁴. Nessas situações, apenas se analisa a regularidade do ato administrativo demarcatório e, se for o caso, defende-se os atos que foram praticados pela autarquia, auxiliando no resguardo dos interesses da comunidade indígena diretamente beneficiada pela demarcação.

Acontece que, tendo tomado ciência do caso – cuja tramitação se restringira, até então, à DPT –, o então presidente da Funai emitiu, em 05/09/2019, o DESPACHO PRESIDÊNCIA – PRES 1573249⁹⁵ (Processo SEI-FUNAI nº 00407.024201/2016-03), pelo qual, de maneira heterodoxa, anuiu à anulação da identificação da terra como indígena que havia sido procedida pelo juízo sentenciante, afirmou que o parecer prévio da área técnica teria sido produzido sem a anuência dos setores competentes, defendeu que a Procuradoria teria deixado de observar orientação vinculante da própria Advocacia-Geral da União e, desconsiderando a decisão judicial que já havia sido obtida pela Funai no TRF-4, insurgiu-se contra a continuidade da ação rescisória.

Nessa linha, pelo mesmo expediente, solicitou ao Advogado-Geral da União que adotasse as providências necessárias à desistência da ação, renunciando à decisão judicial que reconheceu a higidez do ato demarcatório da própria Funai. E mais: determinou a cientificação da Corregedoria da Funai e do Diretor-Geral da Polícia Federal, a fim de

⁹³ Disciplinada pelos artigos 966 a 975 do Código de Processo Civil, a ação rescisória é ação de procedimento especial que tem por finalidade específica a desconstituição de decisão judicial proferida em processo antecedente que haja transitado em julgado.

⁹⁴ Como notado em observação direta do autor do trabalho.

⁹⁵ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai1.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

que, no âmbito de suas competências legais, apurassem se o servidor técnico que atuou no feito administrativo, defendendo a revisão da sentença, havia cometido infrações penais e/ou administrativas como decorrência da suposta inobservância do Parecer Normativo nº 001/2017/GAB/CGU/AGU.

O segundo exemplo se refere à notícia-crime apresentada pelo então presidente da Funai, amplamente noticiada pela mídia, objetivando que a Polícia Federal instaurasse inquérito para investigar um procurador em exercício na própria Procuradoria Federal Especializada junto à Funai. Os motivos, segundo notícia da Folha de S. Paulo⁹⁶, foram a mera elaboração de um parecer jurídico favorável ao reconhecimento de determinados interesses indígenas e a defesa de que uma determinada comunidade fosse assistida pela Funai.

Segundo se depreende da matéria, o fundamento utilizado pelo então presidente da autarquia para instruir o pedido foi o mesmo que o levou a representar contra o servidor técnico do caso da Terra Indígena Palmas, acima relatado: atuação funcional que supostamente deixou de observar a – polêmica e hoje já revogada – orientação contida no Parecer Normativo nº 001/2017/GAB/CGU/AGU.

Outro caso foi o do “Linhão de Tucuruí”, em Roraima, igualmente noticiado pela imprensa⁹⁷. Considerado uma prioridade por sucessivas gestões do governo federal – haja vista que Roraima é o único estado no país não interligado ao Sistema Nacional de Energia –, foi resistido, por muitos anos, pelos indígenas da TI Waimiri Atroari, que o consideravam potencialmente nocivo à qualidade de vida da comunidade⁹⁸. Embora natural, essa resistência gerou atrasos – o que fez com que a “Nova Funai” ventilasse o cometimento de atos criminosos pelos líderes da Comunidade Waimiri Atroari, servidores da Funai e outros agentes sociais.

O fato, mais uma vez, causou a instauração de inquérito policial, por solicitação da “Nova Funai”, desta feita contra as lideranças indígenas da região e 9 (nove) servidores da própria Funai, todos acusados de atuar para colocar barreiras e entraves à aprovação do projeto⁹⁹.

⁹⁶ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/10/presidente-da-funai-provoca-investigacao-da-pf-contraservidor-que-defendeu-indios.shtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁹⁷ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/ibama-autoriza-linhao-de-tucuru-i-que-passa-por-reserva-indigena/>. Acesso em 18 fev. 2024.

⁹⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2022/05/04/linhao-de-tucuru-i-entenda-o-que-e-a-obra-que-vai-ligar-roraima-ao-sistema-nacional-de-energia.ghtml>. Acesso em: 18 fev. 2024.

⁹⁹ Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/linhao-de-tucuru-i-que-corta-reserva-indigena-na-amazonia-tem-sinal-verde-do-ibama/>. Acesso em 18 fev. 2024.

Como ensina Renato Brasileiro (2020), “a instauração de um inquérito policial contra pessoa determinada traz consigo inegável constrangimento”, que pode ser legal, quando obedecida a lei penal, ou ilegal, em caso de abusividade na abertura ou no curso do procedimento.

Em todas as três situações acima relatadas, as investigações foram arquivadas pelo Poder Judiciário, atendendo a pedidos do Ministério Público Federal, que reconheceu, em todos os casos, a total ausência de hipótese investigativa, a inexistência de tipicidade nas condutas relatadas e o manifesto descabimento das notícias-crime veiculadas pelo então presidente da Funai¹⁰⁰.

Além disso, reputando que os pedidos de instauração de inquéritos policiais estavam sendo utilizados como instrumentos de pressão indevida sobre os servidores técnicos e jurídicos da Funai, o Ministério Público Federal moveu ao menos duas ações penais contra Marcelo Xavier, objetivando sua condenação pela suposta prática do crime de calúnia, no caso do procurador federal que elaborara parecer jurídico em favor de indígenas¹⁰¹, e pela suposta prática do delito de denúncia caluniosa, no caso das lideranças indígenas e servidores que atuaram no “Linhão de Tucuruí”¹⁰²¹⁰³.

Ademais, a respeito do primeiro caso narrado neste tópico, vale destacar que, ainda em setembro de 2019, apreciando pedido formulado pela Comunidade Indígena do Povo Kaingang na Ação Rescisória nº 2.756, a Ministra Cármen Lúcia, do STF, garantiu que a comunidade indígena permanecesse na terra demarcada, suspendendo a decisão da 1ª Vara Federal de Pato Branco que ordenara a remoção dos moradores da aldeia¹⁰⁴.

Uma observação se mostra pertinente. Embora comunicar indícios de atos criminosos verificados no ambiente funcional e representar contra seus possíveis autores constitua dever de qualquer servidor público e a inobservância desse dever constitua infração administrativa e/ou criminal, o que chama a atenção, aqui, é que as “denúncias” dirigidas à Polícia Federal pela Presidência da Funai tiveram por objeto, na prática, a simples emissão de posições técnicas por servidores da autarquia e da Procuradoria

¹⁰⁰ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/06/09/mpf-arquivamento-inquerito-lideranca-waimiri-atroari-roraima.htm>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁰¹ Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/06/06/mpf-denuncia-presidente-da-funai-por-crime-de-calnia-contra-procurador.ghtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁰² Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/procuradoria-denuncia-presidente-da-funai-denunciacao-caluniosa/>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁰³ Até o fechamento do presente estudo, as duas ações penais ainda se encontravam pendentes de conclusão.

¹⁰⁴ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5756145>. Acesso em 18 fev. 2024.

Federal Especializada – as quais, tendo sido devidamente fundamentadas, apenas não seguiram a linha almejada pela gestão da autarquia.

No caso, embora decisiva para evitar situações ainda mais patentes de injustiça, a atuação de instituições como a Procuradoria Federal Especializada, o Ministério Público Federal e o Poder Judiciário não apaga o fato de que o presidente do órgão indigenista brasileiro se dedicou ativamente a buscar a responsabilização administrativa e criminal de servidores que, direcionando o exercício de suas atribuições funcionais ao cumprimento da missão institucional precípua da autarquia, apenas procuraram levar em consideração os interesses tradicionais de comunidades indígenas.

Como já exposto em tópico anterior, a doutrina categoriza o assédio institucional em formal ou informal a depender do instrumento utilizado para praticá-lo: enquanto a opressão formal é praticada com o uso de vias institucionais e de mecanismos normativos ou administrativos formais ou pelo desvirtuamento de institutos legítimos e já existentes, a informal é executada à margem das normativas e dos procedimentos formais (LOTTA et al., 2023). Ao fazer uso indevido da figura do inquérito policial – instituto, em tese, legítimo e já existente –, a gestão da “Nova Funai” parece ter incorrido no primeiro, ou seja, no assédio institucional formal.

5.4 Utilização imprópria dos meios de comunicação oficiais da Funai

Para Gomes (1999 *apud* Buxel, 2005), “parte considerável da disputa política consiste na luta pela imposição da imagem pública, bem como na competição pela produção da percepção pública dos interesses e das pretensões que se apresentam na cena política”.

Inserido nesse contexto, não é suficiente ao agente político o “simples” desempenho adequado das atribuições inerentes à função pública que por ele esteja sendo exercida: para obter sucesso eleitoral ou apoio da opinião pública para viabilizar a concretização de propostas, ele também precisa adentrar à esfera da visibilidade pública, causando boa impressão ao eleitor ou ao administrado (BRUXEL, 2005).

Atualmente, a constatação se torna ainda mais relevante, em vista da configuração de uma sociedade digital e globalizada, dominada por uma lógica de constante e necessária exposição nas redes sociais, onde as figuras de interesse público são cada vez mais demandadas a emitir opiniões e expor suas imagens a todo custo e em período quase integral.

Nesse sentido é que, nos tempos atuais, a comunicação oficial dos órgãos de governo é instrumento de fundamental importância na disputa pela opinião pública e pela formação de imagens e reputações. E o leque de possibilidades abertas por essa via é extenso: desde ações absolutamente legítimas, como a divulgação ao público das medidas adotadas pelo órgão ou a veiculação de notícias de interesse público, até o extremo oposto, com o desequilíbrio do debate público a partir do alavancamento indevido da imagem de determinadas figuras públicas ou da promoção de ataques a críticos ou opositores.

No caso em estudo, para averiguar como os meios oficiais de comunicação da Funai foram empregados na disputa pela opinião pública, realizou-se consulta ao sítio eletrônico da autarquia em busca de publicações oficiais ocorridas entre 2020 e 2022 – ou seja, do primeiro ano completo da gestão de Marcelo Xavier até o fim do governo Bolsonaro – e que se referissem aos veículos da grande imprensa ou tivessem por fim rebater supostas ofensas ao então presidente do órgão.

Nesse sentido, em primeiro lugar, destaca-se o texto publicado no *site* da autarquia¹⁰⁵ para responder a Revista Veja pela coluna intitulada “Quatro razões para o chefe da Funai não estar no cargo, segundo PF e MPF”, publicada no sítio eletrônico da revista¹⁰⁶.

Na ocasião, fazendo uso de uma série de termos pouco usuais relativamente às publicações institucionais, a Presidência da Funai chegou a afirmar que “o veículo requebra uma série de ilações publicadas recentemente pela imprensa, sem nenhum lastro probatório, de forma leviana, irresponsável e descabida”, e que “o que deve ser destacado é o assédio midiático sofrido recentemente pela atual gestão da Funai nas mais variadas mídias, demonstrando o alcance das atitudes irresponsáveis”.

Em outro texto, publicado em 2022 também no sítio eletrônico da Funai, sua Presidência utilizou o mesmo tom para manifestar “repúdio a reportagens veiculadas pela imprensa (...) sobre áudio interceptado pela Polícia Federal (PF)”, afirmando que as matérias eram “maliciosas, sem nenhum lastro probatório, fruto de pura conjectura e criação mental, cujo nítido objetivo é atingir a honra objetiva e subjetiva”¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2022-02/nota-de-repudio-sobre-texto-publicado-pela-veja>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁰⁶ Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/quatro-razoes-para-o-chefe-da-funai-nao-estar-no-cargo-segundo-pf-e-mpf>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁰⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2022-02/nota-de-repudio-acerca-de-materias-veiculadas-pela-imprensa>. Acesso em 18 fev. 2024.

Notas oficiais também foram veiculadas no *site* da Funai com a intenção de “corrigir” matérias jornalísticas que se referiram à atuação do órgão ou de seus dirigentes, como se verifica das que foram dirigidas à Coluna do Estadão¹⁰⁸ e ao Domingo Espetacular¹⁰⁹.

O uso do sítio eletrônico da Funai durante a pandemia de Covid-19 também merece registro. Nesse sentido, constata-se que, em abril de 2020, após a Associação Indigenistas Associados – INA impetrar mandado de segurança com o fim de resguardar os servidores dos efeitos do avanço da pandemia no Brasil, a Funai publicou nota intitulada “INA quer que servidores da Funai fiquem em casa”, acusando a associação de estar “tão somente focada em causar dissidências e assim desarticular o trabalho institucional de servidores comprometidos em fazer o seu melhor”¹¹⁰.

No mesmo sentido foram as publicações do portal institucional da Funai dirigidas, em um caso, ao jornal O Estado de S. Paulo e à 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, e, em outro, ao fotógrafo Sebastião Salgado.

A primeira foi motivada pela veiculação de matéria jornalística e de nota institucional críticas à destinação que a Funai vinha dando às verbas por ela recebidas para a adoção de medidas de combate à disseminação da Covid-19 em terras indígenas. Na ocasião, seguindo o padrão acima relatado, houve novo uso de termos incomuns para a espécie, como “irresponsavelmente”, “ideologicamente” e “sensacionalista”¹¹¹.

Já pela segunda se propôs a Salgado que 15 (quinze) obras suas, que estavam sob a guarda da Funai, fossem leiloadas para angariar fundos para a autarquia – em proposta que foi feita logo após a divulgação, pelo fotógrafo, de campanha internacional que solicitava que os Poderes Executivo e Legislativo brasileiros desenvolvessem medidas concretas para a defesa das etnias indígenas, especialmente as isoladas, face à pandemia de coronavírus¹¹²¹¹³.

¹⁰⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2022/nota-a-imprensa-sobre-informacao-incorreta-divulgada-pela-coluna-do-estadao-em-27-06-2022>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁰⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2022/nota-oficial-sobre-reportagem-exibida-pelo-domingo-espetacular-da-record-tv>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹¹⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2020/ina-quer-que-servidores-da-funai-fiquem-em-casa>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹¹¹ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2020/nota-ao-jornal-o-estado-de-s-paulo>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹¹² Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2020/funai-propoe-leilao-de-obras-de-sebastiao-salgado-para-beneficiar-comunidades-indigenas>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹¹³ Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/funai-devolve-fotos-de-sebastiao-salgado-em-resposta-a-campanha-por-indios/>. Acesso em 18 fev. 2024.

Por fim, destaque-se a divulgação, igualmente no *site* oficial da Funai, da participação de Marcelo Xavier no documentário – particular – da produtora Brasil Paralelo chamado “Cortina de Fumaça”¹¹⁴, no qual se discutia um suposto “interesse político e econômico de países europeus no meio ambiente brasileiro”¹¹⁵.

Pelo exposto, nota-se que foi fato comum na “Nova Funai” a utilização das vias oficiais de comunicação da autarquia para demonstrar apoio ao seu presidente, veicular informes críticos a atores e entes da sociedade opositores da gestão ou considerados obstáculos das novas diretrizes que estavam sendo implementadas, bem como, como se verá adiante, propagar interesses não coincidentes com os dos indígenas.

Constituiu, assim, mais um instrumento utilizado pela antiga gestão da Funai para promover questões e interesses pouco compromissados com a adequada atuação da autarquia e, por consequência, mais uma situação de assédio institucional de natureza organizacional praticado contra a autarquia.

Como se observa, as matérias acima relatadas se reportam a condutas dirigidas ao público externo. No plano interno, todavia, também houve a utilização dos meios oficiais da autarquia, como a lista geral de *e-mails* funcionais e os ofícios circulares, para expedir orientações igualmente questionáveis aos seus servidores. Aqui, ao menos dois casos podem ser citados.

O primeiro – amplamente noticiado pela imprensa¹¹⁶ – data de fevereiro de 2021, quando a Corregedoria da Funai remeteu *e-mail* à lista geral de servidores do órgão para lembrá-los da necessidade de observância ao dever de lealdade à instituição previsto na Lei nº 8.112/1990, ameaçando punir aqueles que, mesmo fora do período e do ambiente de trabalho, manifestassem-se de modo crítico a colegas, superiores hierárquicos ou ao órgão em geral, inclusive nas redes sociais¹¹⁷.

Na oportunidade, a Corregedoria sustentou que “o servidor que publica mensagem em uma rede social que caus[a] ‘repercussão negativa à imagem e credibilidade’ da instituição da qual faz parte, (sic) pode responder por descumprimento do dever de

¹¹⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2021/documentario-destaca-importancia-do-desenvolvimento-sustentavel-para-a-autonomia-indigena>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹¹⁵ Disponível em: <https://jovempan.com.br/programas/morning-show/cortina-de-fumaca-brasil-paralelo-lanca-documentario-que-investiga-interesses-internacionais-no-meio-ambiente-brasileiro.html>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹¹⁶ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/epoca/guilherme-amado/funai-ameaca-punir-servidor-que-causar-repercussao-negativa-em-redes-sociais-24866926>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹¹⁷ A íntegra da mensagem enviada pela Corregedoria da Funai se encontra disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/fica-a-dica-funai-pressiona-servidores-a-evitar-criticas-a-entidade/>. Acesso em 18 fev. 2024.

lealdade”. Como “dica”, defendeu que fossem evitadas publicações que pudessem difamar colegas ou atingir a credibilidade da Funai, em redes sociais ou outros meios, bem como a disseminação de “manifestações de indignação” contra colegas e superiores hierárquicos, de “opinião contrária à do órgão” e de “informações e impressões pessoais” que pudessem afetar a reputação da instituição¹¹⁸.

Revela-se problemática a aparente confusão feita pela “Nova Funai” acerca de situações absolutamente distintas, como são o dever de lealdade à instituição e a vedação à veiculação de críticas à instituição ou a colegas, com alinhamento automático às posições dos superiores hierárquicos.

Com efeito, a lealdade à instituição um dever efetivamente existente, previsto no artigo 116, inciso II, da Lei nº 8.112/1990¹¹⁹ e que preconiza ao servidor público federal que adote conduta funcional moral e proba. Ela não pode, todavia, ser utilizada como pretexto para impedir o servidor de proferir críticas, o que configuraria censura prévia, violando frontalmente as garantias da livre manifestação do pensamento e da liberdade de expressão textualmente previstas na Constituição da República¹²⁰.

A ideia ainda vai de encontro ao princípio constitucional da impessoalidade¹²¹ e ignora que a Constituição Federal não veda aos servidores civis a dedicação à atividade político-partidária, tampouco proíbe a sua filiação partidária, como assentou o Ministro Roberto Barroso ao suspender ato do Conselho Nacional de Justiça que pretendia restringir manifestações político-partidárias de servidores em redes sociais¹²².

Em outra orientação geral, de março de 2021, o chefe de gabinete, substituto, da Presidência da Funai expediu o OFÍCIO CIRCULAR Nº 8/2021/COGAB - PRES/GABPR/FUNAI para informar os servidores que, em razão da “necessidade de alinhamento institucional no contato com a imprensa, produzindo-se, assim, respostas que reflitam o posicionamento oficial da Funai”, qualquer interação com a imprensa deveria ser repassada ao *e-mail* ou ao telefone funcionais indicados no ofício, assim como entrevistas somente poderiam ser concedidas “mediante autorização oficial da Assessoria de Comunicação (Ascom), de ordem da Presidência”¹²³.

¹¹⁸ Idem.

¹¹⁹ “Artigo 116. São deveres do servidor: (...) II – ser leal às instituições a que servir”.

¹²⁰ Artigo 5º, inciso IV, da Constituição de 1988.

¹²¹ Artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

¹²² MS 35.779-MC, Rel. Min. Roberto Barroso, decisão monocrática, DJe 10.12.2018.

¹²³ O ofício circular em questão foi obtido e disponibilizado pela INA e pelo Inesc (2022), podendo ser visualizado na seguinte página: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai162.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

Aqui, da mesma forma, ao restringir de forma genérica a concessão de entrevistas à imprensa por servidores da Funai e condicionar essa possibilidade à autorização da gestão da autarquia, incorreu-se em novo caso de censura prévia aos servidores e em nova confusão entre o órgão público e seu gestor – conduta que, assim como na hipótese anterior, promove indevido cerceamento à liberdade de expressão e à livre manifestação do pensamento do servidor e viola o princípio da impessoalidade, todos eles previstos na Carta de 1988.

5.5 Excessiva centralização de atividades no âmbito dos órgãos de gestão

Como relatam INA e Inesc no dossiê “Fundação Anti-Indígena: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro” (2022), até outubro de 2019, as autorizações referentes a deslocamentos de servidores da Funai eram, em regra, analisadas e concedidas pelos diretores e pelos coordenadores regionais da autarquia – sendo que, pela Presidência, passavam apenas casos específicos, listados nos normativos pertinentes. Sob a égide da gestão que passou a ocupar o Ministério da Justiça e Segurança Pública em 2019, esse quadro, no entanto, mudou.

Em primeiro lugar, o então Ministro da Justiça e Segurança Pública editou a Portaria MJSP nº 764/2019, delegando ao Secretário-Executivo da Pasta a competência para autorizar a concessão de diárias e passagens aos servidores da Funai (artigo 2º). O então Secretário-Executivo do Ministério, por sua vez, editou a Portaria nº 1.619/SE/MJSP, subdelegando essa competência ao Presidente da Funai para os casos de deslocamentos no País, ressalvadas algumas situações (nas quais ele manteria sua competência), bem como vedando nova subdelegação pela Presidência da Funai¹²⁴.

Em razão dessa vedação, o presidente da Funai, ao contrário do que ocorria na sistemática anterior, passou a necessariamente concentrar o exercício dessa competência, não mais podendo repassá-la, por exemplo, às unidades descentralizadas.

O novo fluxo, com novas etapas e requisitos procedimentais, foi divulgado aos servidores da instituição pelo então presidente da Funai por meio do OFÍCIO CIRCULAR

¹²⁴ A matéria foi tratada no artigo 1º, inciso II, da Portaria nº 1.619/SE/MJSP, que estabeleceu o seguinte: “Art. 1º Fica subdelegada competência ao Presidente da Fundação Nacional do Índio e, nos seus impedimentos e afastamentos legais e eventuais, a seu substituto legal, para, no âmbito de sua competência, praticar os seguintes atos: (...) II - autorizar a concessão de diárias e passagens aos servidores dos seus respectivos órgãos, quando se tratar de deslocamentos no País, nos termos do § 2º do art. 6º do Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012, vedada a subdelegação”.

Nº 2/2019/SEAV/COGAB - PRES/GABPR/FUNAI (Processo SEI-FUNAI nº 08620.011137/2019-12), franqueado pela Agência Pública¹²⁵.

Nesse expediente, os pedidos de deslocamento foram divididos em dois tipos: *a*) nos casos em que a competência havia permanecido com a Secretaria-Executiva da Pasta, nos termos da Portaria nº 1.619/SE/MJSP, as solicitações deveriam ser remetidas à Presidência da autarquia, que, por sua vez, iria analisá-las e encaminhá-las à Secretaria, a fim de que a decisão fosse tomada, e *b*) nas demais situações, a apreciação dos deslocamentos seria feita exclusivamente pelo presidente da Fundação.

Dentre diversas outras disposições, o ofício ainda estabeleceu que as solicitações deveriam passar a ser rigorosamente instruídas com os inúmeros documentos listados no § 8º do expediente e, ademais, deveriam ser previamente chanceladas pelo órgão da Sede da Funai em Brasília com pertinência temática para a questão. Por fim, vedou expressamente aos servidores que se deslocassem “sem a devida anuência expressa”.

A delegação de competências, a descentralização e a desconcentração administrativas têm por objetivo desburocratizar a ação administrativa e dotá-la de maior agilidade nos processos de tomada de decisão. Afinal, seria contraproducente que os gestores de cada órgão, além das inúmeras e diversificadas responsabilidades já naturalmente inseridas em seu espectro de competências (como as relativas à direção superior e à representação do órgão e à manutenção de relações institucionais), necessitassem se preocupar, também, com questões administrativas internas, rotineiras e não estratégicas da instituição.

Foi, entretanto, o que ocorreu com a modificação de competências e de fluxo procedimental ocorrida nas autorizações de deslocamento de servidores da Funai: sua concentração no secretário-executivo do Ministério e no presidente da autarquia foi fator que ensejou maior e desnecessária burocratização procedimental, abrindo caminho para uma morosidade ainda maior na execução das respectivas políticas.

Além disso, as mudanças fomentaram ambiente propício a subjetivismos e arbitrariedades, uma vez que possibilitaram que deslocamentos fossem negados de acordo com o juízo e a avaliação de uma única pessoa (o presidente da Funai), que, na maioria dos casos, sequer possui contato com essas questões – facilitando que se obtasse a execução da ação pública que estava a exigir o deslocamento e a presença do servidor em outra localidade.

¹²⁵ Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2019/11/sei-funai-1678918-oficio-circular.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

Como suscitam INA e Inesc (2022), a situação levou os servidores do ente a precisar escolher entre obedecer estritamente aos novos procedimentos e aos óbices adicionais ou viajar sem a autorização da Presidência, sujeitando-se a retaliações e punições funcionais.

Em ente que possui atribuições como as da Funai, a agilidade é atributo fundamental e a centralização excessiva é sinônimo de prejuízo institucional, afetando, sobretudo, o adequado desempenho das ações de resposta a problemas emergenciais, como são as fiscalizatórias e as de combate a ilícitos em terras indígenas.

Como assinalado no estudo da INA e do Inesc (2022), essa danosidade se mostra ainda mais acintosa para as Coordenações Regionais: sendo os órgãos descentralizados que, na prática, implementam boa parte das políticas públicas da instituição¹²⁶, o concreto exercício de suas competências demanda agilidade e *expertise* em grau que os órgãos centrais não costumam possuir, pois, por estarem sediados em Brasília, encontram-se geograficamente distanciados das necessidades imediatas das populações.

A Portaria nº 1.619/SE/MJSP foi revogada, posteriormente, pela Portaria nº 2017/SE/MJSP, de 12 de dezembro de 2019 – o que não apaga o fato de que, enquanto vigeu, os grandes prejudicados, em última instância, foram os indígenas, que ficaram impedidos de usufruir das ações e políticas que estavam sendo retardadas pela criação de um formalismo adicional desnecessário.

No ponto, a respeito da relação entre os órgãos de gestão e os órgãos de execução da Funai, vale destacar também o caso da Portaria nº 419/2020/PRES, editada pelo então presidente da autarquia para estabelecer medidas excepcionais para a contenção da pandemia no âmbito de atuação da autarquia (artigo 1º).

Isso porque, embora o ato tenha estabelecido que “[o] contato entre agentes da FUNAI, bem com a entrada de civis em terras indígenas devem ser restritas ao essencial de modo a prevenir a expansão da epidemia” (artigo 3º, *caput*), permitiu, logo na sequência, o contato e a entrada em TIs, desde que autorizados pelas Coordenações Regionais “em caráter excepcional, mediante ato justificado, para a realização de atividades essenciais às comunidades indígenas” (artigo 3º, § 4º).

De igual forma, apesar de o artigo 4º da Portaria ter suspenso todas as atividades que “impli[cassem] em contato com comunidades indígenas isolados”, o parágrafo único

¹²⁶ Como se depreende, sem maiores dificuldades, do artigo 206 do Anexo I da Portaria nº 666/PRES, de 17 de julho de 2017, que disciplina a atuação e enumera as competências das Coordenações Regionais da Funai.

do mesmo dispositivo permitiu que as Coordenações Regionais autorizassem a realização da atividade caso ela fosse considerada “essencial à sobrevivência do grupo isolado”.

Como se observa, as exceções permissivas da entrada e do contato – sobretudo as relativas aos indígenas isolados, que, por não manterem contato com não indígenas, são ainda mais suscetíveis a doenças e aos malefícios da interação com povos diversos – foram veiculadas em previsões vagas e genéricas e, por isso, moldáveis ao interesse da vez.

Nesse sentido, a partir do regramento estabelecido pela Portaria nº 419/2020/PRES, a “Nova Funai” passou a ter liberdade tanto para opor óbices à execução de ações em TIs e impedir a entrada de pessoas que considerasse indesejadas (sob o pretexto de que o acesso a essas áreas estava restrito) quanto para permitir a adoção de certas medidas ou o ingresso de certas pessoas (caso alinhadas com a gestão). Exemplo é a notícia do ingresso, em plena pandemia de Covid-19, de pessoas vinculadas a empresa de *non-fungible token* (NFT) na TI Baixo Seruini/Baixo Tumiã, no sul do Amazonas¹²⁷.

As previsões causaram “perplexidade e repulsa” no Conselho Indigenista Missionário – Cimi, que, em nota, afirmou que, diante da profunda crise de saúde pública então vivenciada, “não podemos permitir que outros interesses sejam facilitados para adentrar os territórios, colocando em risco de vida toda a população indígena”¹²⁸. Considerações semelhantes, acompanhadas por sugestões de revogação desses trechos da Portaria, foram feitas por relevantes instituições públicas, caso do Conselho Nacional de Direitos Humanos e do Ministério Público Federal – todas ignoradas pela Funai¹²⁹.

5.6 Paralisação da atividade demarcatória

No Brasil, a obrigação estatal de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas foi estabelecida pela própria Constituição da República de 1988 (artigo 231, *caput*), pormenorizada pelo Decreto nº 1.775/1996 e, mais recentemente, tratada pela Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023.

O Decreto nº 1.775/1996 é o ato normativo que minudencia o rito do procedimento demarcatório. Divide-o em fases, que vão se sucedendo na medida em que as respectivas

¹²⁷ Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/08/12/funai-nega-mas-permitiu-que-empresa-de-nfts-violasse-isolamento-de-indigenas-na-pandemia>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹²⁸ Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/03/nota-repudio-portaria-funai-possibilita-contato-povos-indigenas-isolados/>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹²⁹ Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/03/cndh-mpf-recomendam-funai-revogue-medida-libera-contato-isolados-pandemia/>. Acesso em 18 fev. 2024.

etapas vão sendo cumpridas e os requisitos vão sendo preenchidos. São elas: *a)* elaboração de estudo antropológico de identificação por antropólogo de qualificação reconhecida; *b)* elaboração de relatório circunstanciado de identificação e delimitação – RCID por grupo técnico especializado, a ser analisado e, se for o caso, aprovado pelo titular da Funai; *c)* publicação do relatório e abertura de prazo para apresentação de contestações pelos interessados particulares e/ou entes públicos onde a área se localizar; *d)* declaração dos limites da terra e determinação de sua demarcação; *e)* demarcação física da área; *f)* homologação presidencial do procedimento; e *g)* registro da terra demarcada em cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria de Patrimônio da União.

Ainda de acordo com o rito instituído pelo Decreto nº 1.775/1996, a Funai é a responsável por instaurar e instruir o procedimento, sendo quem promove a realização dos estudos antropológicos, constitui o respectivo grupo de trabalho, aprova o RCID e recebe as contestações dos interessados. Por sua vez, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública incumbe declarar a ocupação tradicional indígena, emitindo uma portaria declaratória. Declarada a terra como indígena, o processo retorna à Funai, que efetua a demarcação física da respectiva área. Em seguida, o feito é encaminhado ao Presidente da República, que, caso considere que o procedimento obedeceu a todas as normas aplicáveis, homologa a demarcação, por meio de decreto. A partir daí, com a terra já formalmente demarcada, são promovidos os devidos registros imobiliários.

Maior detalhamento foge ao escopo do presente estudo. De toda forma, sob a ótica da Funai, fato é que, pela divisão de atribuições realizada pelo Decreto nº 1.775/1996, é nas primeiras etapas do processo – nomeadamente no curso da identificação e delimitação da pretensa TI – que a autarquia indigenista detém maior protagonismo e possui maior margem de discricionariedade.

Para conseguir concretizar esse protagonismo e exercer esse poder discricionário, a autarquia deve analisar suas possibilidades materiais e orçamentárias, verificar suas limitações de recursos humanos, examinar o quadro geral do cumprimento de todas as suas competências e, de posse dos dados coletados durante todo esse processo, definir a programação das ações que serão, ou poderão ser, adotadas em um certo lapso de tempo para o efetivo avanço na demarcação de novas terras indígenas (INA; INESC, 2022).

No ponto, deve ser lembrado que, uma vez eleito, o ex-presidente Jair Bolsonaro prometeu que não iria demarcar nenhum centímetro de terra indígena¹³⁰. Como mostram as considerações formuladas acima, uma das peças-chave para a execução desse projeto era a Funai, que, além de ser o órgão responsável pelas políticas públicas atinentes aos indígenas, detêm inúmeras competências que a permitem impulsionar ou atrapalhar o curso do rito instituído pelo Decreto nº 1.775/1996 e, conseqüentemente, obstar ou promover o andamento e a conclusão dos processos demarcatórios. Cumpre, assim, examinar como a “Nova Funai” agiu nessa seara.

De início, como termômetro para o que viria a ocorrer, destaca-se, inicialmente, a ausência de qualquer alusão às atividades de delimitação e de demarcação de terras indígenas no Planejamento Estratégico 2020-2023 da Funai – documento que publiciza, dentre outros pontos, as diretrizes, objetivos, metas, indicadores e carteira de projetos estratégicos que a autarquia fixou para o período. É o que se observa da Portaria nº 1025/PRES, de 8 de setembro de 2020¹³¹, que aprovou o PE 2020-2023, bem como de seus indicadores, metas e projetos estratégicos, contidos nos anexos da Resolução CGE nº 1, de 08 de setembro de 2020¹³².

Seguindo essa mesma linha, também não houve qualquer previsão concreta acerca da delimitação e demarcação de terras indígenas nos Planos Anuais de Ação elaborados pela Funai entre os anos de 2019 e 2022 – os quais constituem instrumentos de planejamento elaborados de acordo com as diretrizes do PE e que formalizam e norteiam as ações estratégicas da instituição para o horizonte de um ano, norteando as intenções e prioridades da autarquia para o período.

Nesse sentido, para se ficar em apenas um exemplo, verifica-se que, das 11 (onze) políticas estabelecidas no PAA 2022¹³³ – elaborado para reger a atuação da autarquia no que viria a ser o último ano da “Nova Funai” –, a única não associada a nenhuma meta quantitativa foi precisamente a relativa à “Política de Demarcação de Terras Indígenas” (item 3.3 do PAA).

¹³⁰ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/no-que-depender-de-mim-nao-tem-mais-demarcacao-de-terra-indigena-diz-bolsonaro-a-tv.shtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹³¹ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-estrategica/planejamento/planejamento-estrategico/Boletimn173de10.09.2020.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹³² Idem.

¹³³ Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-estrategica/planejamento/PAA_2022_Final_03.pdf. Acesso em 18 fev. 2024.

Para essa política, de maneira simplória, foram fixados tão somente: *a)* os objetivos gerais de “[d]iminuir o passivo judicial da FUNAI” e de “[aperfeiçoar os] Processos Administrativos internos da FUNAI relacionados a regularização fundiária”; e *b)* os objetivos específicos de constituir uma força de tarefa jurídica para a problemática do excesso de demandas judiciais envolvendo o ente e de obter corpo técnico e orçamento adequados ao enfrentamento dessas demandas judiciais.

Nesse tema, portanto, o foco seria exclusivamente no fortalecimento da atuação autarquia no âmbito de processos judiciais.

Além disso, foi previsto que todas as ações daquele exercício referentes à política demarcatória seriam executadas centralizadamente pelos órgãos de gestão – desconsiderando, assim, as necessidades orçamentárias peculiares dos órgãos responsáveis pela concreta execução da política indigenista, como as Coordenações Regionais e as Coordenações de Frente de Proteção Etnoambiental.

Cumprindo o que foi implícita e explicitamente externado nesses instrumentos oficiais de planejamento, a ausência de maiores preocupações da “Nova Funai” para com a atividade de demarcação de novas terras indígenas regeu a conduta institucional da autarquia em todo o intervalo temporal compreendido entre os anos de 2019 e 2022.

Como se expôs no começo deste tópico, uma das fases do procedimento demarcatório é a designação de um grupo técnico especializado, responsável pela realização de “estudos complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação” (artigo 2º, § 1º, do Decreto nº 1.775/1996), bem como pela elaboração do relatório circunstanciado de identificação e delimitação – RCID, para análise e aprovação ou não pelo presidente da Funai.

Tendo em vista que, sem a finalização dessas etapas, não há demarcação de terra indígena no Brasil, é inequívoca a importância do trabalho desenvolvido pelos grupos técnicos (os GTs) para a progressão do procedimento.

A despeito disso, na “Nova Funai”, as designações de GTs para os trabalhos de identificação e delimitação de TIs só aconteceram quando ordenadas pelo Poder Judiciário ou pressionadas pelo Ministério Público Federal – o que ocorreu, no primeiro caso, no bojo dos inúmeros processos judiciais movidos por comunidades indígenas e pelo próprio MPF para tratar do problema e, no segundo, em inquéritos civis públicos instaurados para investigar a mora da autarquia (INA; INESC, 2022).

Linha comum a todas essas decisões ou requerimentos era a imposição para que a Funai constituísse GT e iniciasse os estudos de identificação e delimitação ou, caso já existissem, dar-lhes andamento e conclusão. Ocorre que, muito embora estivesse vinculada ao cumprimento dessas decisões – pois, como é sabido, ordens judiciais obrigam o Poder Público e devem ser por ele cumpridas –, a “Nova Funai” continuou a se opor à adoção das providências que se encontravam a seu cargo.

Para tanto, nota-se, dos dados reunidos no dossiê “Fundação Anti-Indígena” (INA; INESC, 2022), que a autarquia seguiu um determinado padrão de comportamento.

Nesse sentido, nos processos administrativos que se encontravam nas fases mais iniciais do procedimento estatuído pelo Decreto nº 1.775/1996, a Funai simplesmente deixou de criar os GTs necessários à análise das reivindicações territoriais indígenas. Já nos que contavam com GTs instituídos, a autarquia se opôs a impulsioná-los ou os impulsionou de modo meramente formal, limitando-se, por exemplo, a promover modificações na composição de seus membros, sem qualquer andamento efetivo.

Os dados constantes do dossiê (INA; INESC, 2022) mostram que essa conduta foi adotada, ao menos, nos processos que trataram das seguintes terras indígenas: Surubabel, Serrote dos Campos, Povo Tuxi - Ilhas de Varge, Caxoí e Cana Brava, Planalto Santareno, Cambirela, Batovi, Rio Cautário, Piripikura, Povo Pataxó Hã-Hã-Hãe - Aldeia Serra do Couro Dantas/Aldeia do Cachimbo, Aracá-Padauri, Povo Migueleno, Puroborá, Lajeado do Bugre, Pirititi, Moia Mala (Jaguari-Cocalinho), Jaminawa e Kaingang de Vitorino.

Não bastasse, ao constituir GTs ou formalmente impulsioná-los, a Funai fez questão de deixar claro, em todas as situações, que apenas estava agindo em razão da necessidade de cumprimento das decisões judiciais que lhe estavam sendo dirigidas ou dos compromissos firmados em inquéritos civis¹³⁴. Em nenhum dos casos, relatou estar agindo espontaneamente – conduta que se espera de todo e qualquer ente público que se depare com situação que enseje o exercício de suas competências próprias.

Demais disso, observa-se do estudo da INA e do Inesc (2022) que, embora as portarias fossem apresentadas ao Judiciário como supostas evidências do cumprimento das decisões judiciais, os processos administrativos de demarcação, na prática, eram mantidos parados – exceção feita aos poucos casos em que a Funai se viu mais fortemente pressionada pelo Ministério Público Federal e pelo Poder Judiciário, como ocorreu com

¹³⁴ As portarias referentes às TIs aqui referidas foram compiladas no levantamento da INA e do Inesc e se encontram disponíveis em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai3a14i.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

as Terras Indígenas Planalto Santareno, Aracá-Padauri e Aldeia Serra do Couro Dantas/Aldeia do Cachimbo¹³⁵.

Em suma, tendo em vista que, como dito, os GTs são indispensáveis para que a Funai se desincumba das competências que o Decreto nº 1.775/1995 a atribuiu, impor óbices injustificados ao regular desenvolvimento de seu trabalhos, não os instituindo ou limitando-se a modificar constante e imotivadamente sua composição, significa deliberadamente impedir o andamento e a conclusão dos processos demarcatórios.

A paralisia institucional da Funai na seara demarcatória também pôde ser vislumbrada em outras frentes.

Nesse sentido, vale destaque a conduta da Diretoria de Proteção Territorial da Funai, que, no início de 2019, sobrestou o andamento de diversos processos sob a alegação de que, diante das alterações advindas da MP nº 870/2019¹³⁶, pairariam dúvidas sobre o encaminhamento que deveria ser dado aos procedimentos administrativos de regularização fundiária de terras indígenas, de modo que seu prosseguimento estava obstado¹³⁷.

A divergência foi resolvida apenas quando, apreciando a MP nº 870/2019, o Congresso Nacional resolveu manter o exercício de tais competências pela Funai.

Ainda em 2019, entretanto, foi invocado um novo óbice: a Presidência da Funai determinou o encaminhamento à Diretoria de Proteção Territorial de todos os processos demarcatórios situados na autarquia, independentemente da fase em que se encontrassem, a fim de que fossem reanalisados.

O fundamento utilizado para justificar esse retrocesso da marcha procedimental foi uma genérica invocação ao decurso de tempo desde a análise anterior, sem se apontar qualquer especificidade ou incongruência técnica que justificasse um novo exame. É o que se observa, a título de exemplo, da íntegra do Despacho SEI/FUNAI – 1564861¹³⁸,

¹³⁵ Disponível em: <https://www.trf1.jus.br/sjba/conteudo/files/2021-05-27.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹³⁶ Que, como já exposto no capítulo anterior, vinculou a Funai ao MMFDH e transferiu as competências de identificação, delimitação, demarcação e registros das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas para o Mapa.

¹³⁷ Conforme se depreende dos documentos juntados ao dossiê “Fundação Anti-Indígena: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro”, despachos idênticos com esse teor foram replicados ao menos nos processos das seguintes terras indígenas: TI Morro dos Cavalos (nº 08620.001922/2011-18); TI Pindoty/Araçá-Mirim (nº 08620.001743/2006-13); TI Aldeia Velha (nº 08620.038072/2014-48); TI Pegaoty (nº 08620.001741/2006-16); TI Sawré Muybu (nº 08620.056543/2013-19); TI Potiguara do Monte Mor (nº 08620.001163/2011-85); TI Djaiko-aty (nº 08620.001740/2006-71); TI Tapy'i/Rio Branquinho (nº 08620.001752/2006-04); TI Ka'aguy Mirim (nº 08620.001751/2006-51); e TI Ypoi-Triunfo (nº 08620.077222/2013-58).

¹³⁸ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai134.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

exarado pela Presidência no Processo SEI-FUNAI nº 08620.001751/2006-51, que cuida da demarcação da TI Ka'aguy Mirim/SP:

“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,”.

O texto padrão foi replicado em diversos outros processos administrativos que estavam em curso na Funai, tais como os atinentes às Terras Indígenas Morro dos Cavalos (Processo Administrativo nº 08620.001922/2011-18), Pindoty/Araçá-Mirim (nº 08620.001743/2006-13), Peguaoty (nº 08620.001741/2006-16), Djaiko-aty (nº 08620.001740/2006-71), Tapy'i/Rio Branquinho (nº 08620.001752/2006-04) e Ypoi-Triunfo (nº 08620.077222/2013-58).

Seguindo a mesma linha adotada para os GTs, após a restituição à DPT, só houve algum avanço nos casos das terras indígenas sobre as quais pairassem ordens judiciais que determinassem à Funai que impulsionasse o rito demarcatório. Foi o que ocorreu, por exemplo, com a TI Morro dos Cavalos, cujo processo administrativo, de nº 08620.001922/2011-18, só recebeu alguma movimentação – embora insuficiente para a conclusão do processo – em razão da decisão judicial proferida na Ação Civil Pública nº 5020900-05.2017.4.04.7200/SC e de sua confirmação pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região no Agravo de Instrumento nº 029644-16.2021.4.04.0000.

No ano seguinte, ou seja, em 2020, nova explicação formal foi emitida para justificar a paralisação dos processos demarcatórios: a ordem proferida pelo Ministro Edson Fachin para o Parecer Normativo nº 001/2017/GAB/CGU/AGU fosse suspenso até que o Supremo Tribunal Federal concluísse o julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.017.365. Aqui, vale uma breve digressão.

Em 2009, julgando a Petição nº 3.388, o Supremo Tribunal Federal considerou legítimos os atos do Ministério da Justiça e do Presidente da República que, respectivamente, demarcaram e homologaram a Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Na mesma oportunidade, no entanto, externou uma série de premissas, que chamou de “condicionantes”, sintetizadoras das considerações que a Corte fez durante o julgamento a respeito dos dispositivos da Constituição de 1988 que versam sobre demarcação e ocupação de terras indígenas.

A análise dessas premissas não é alvo do presente estudo. O que importa, aqui, é que, de um lado, inexistiu qualquer norma no ordenamento jurídico brasileiro que

possibilite que as decisões tomadas pelo STF em processos subjetivos – caso da Petição nº 3.388, que, embora tenha mobilizado ampla discussão jurídica, tratava de uma situação concreta – irradiem efeitos para além do próprio caso concreto que haja sido julgado. De outro, o fato de que, embora decisões proferidas nesse tipo de processo não tenham o condão de se aplicar automaticamente a todas as demais situações concretas, não há como se olvidar que os entendimentos da mais alta Corte do país, sobretudo em matéria constitucional, possuem grande força hermenêutica e intenso poder de persuasão, devendo nortear os demais Poderes constituídos e a sociedade em geral.

Como consequência desse aparente dilema, uma intensa controvérsia se instaurou nos meios político, administrativo e jurídico: ainda que, ao apreciar o caso posto na Petição nº 3.388, o STF tenha se limitado a examinar a situação concreta da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, o Poder Público deveria aplicar em todo e qualquer caso que envolvesse a demarcação de terras indígenas os entendimentos contidos nas condicionantes fixadas naquele julgamento?

Foi para enfrentar a questão que a Advocacia-Geral da União – AGU editou o Parecer Normativo nº 001/2017/GAB/CGU/AGU¹³⁹.

Embora sua análise mais detida também escape aos limites desse estudo, vale dizer que, por esse expediente, a AGU considerou que as condicionantes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do caso “Raposa Serra do Sol” efetivamente seriam vinculantes para a Administração e, por isso, deveriam ser observadas na demarcação de todas as terras indígenas brasileiras.

Em complemento, o parecer ainda consignou que a Administração Pública deveria respeitar e obedecer a chamada “tese do marco temporal”, que preconiza que, para os fins do artigo 231 da Constituição de 1988, uma área só pode ser considerada “tradicionalmente ocupada” (e, por consequência, demarcada pelo Poder Público) caso se comprove que nela havia ocupação indígena no dia da promulgação da Constituição (5 de outubro de 1988).

O Parecer Normativo nº 001/2017/GAB/CGU/AGU foi aprovado pelo então presidente da República, Michel Temer e, conforme previsto no artigo 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73/1993¹⁴⁰, passou a vincular toda a Administração Pública Federal.

¹³⁹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-GMF-05-2017.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁴⁰ “O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento”.

Como consequência da edição do parecer – em mais um óbice ao prosseguimento da marcha processual regular –, o Ministério da Justiça e Segurança Pública determinou que diversos procedimentos administrativos de demarcação que se encontravam na Pasta retornassem à Funai, a fim de que fossem analisados novamente à luz dos entendimentos assentados pela AGU.

A despeito disso, a controvérsia não se pacificou. Reputando que as teses inviabilizavam a demarcação de inúmeras terras indígenas, diversos atores, como juristas¹⁴¹, Ministério Público Federal¹⁴² e entidades representativas dos interesses de grupos minoritários¹⁴³, continuaram a levar a questão ao Poder Judiciário, em especial ao Supremo Tribunal Federal, defendendo questões como a inviabilidade da expansão das condicionantes fixadas na Petição nº 3.388 para outros casos, a necessidade de revisão do parecer normativo da AGU e a ilegitimidade constitucional da tese do marco temporal.

Foi nesse contexto que, em 07/05/2020, apreciando pedido feito nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.017.365 pela Comunidade Indígena Xokleng, da Terra Indígena Ibirama - La Klãnõ, o Ministro Edson Fachin considerou que o Parecer Normativo nº 001/2017/GAB/CGU/AGU interpretara a decisão do Supremo Tribunal Federal para o caso Raposa Serra do Sol sem considerar as especificidades do contexto em que proferida e que, por isso, promovera a aplicação automática das salvaguardas estabelecidas no julgamento da Petição nº 3.388 de modo indevido.

Sendo assim, o Ministro determinou: *a)* a suspensão do Parecer Normativo nº 001/2017/GAB/CGU/AGU até que o STF concluísse o julgamento do RE nº 1.017.365; e *b)* que a Funai se abstinhasse de rever procedimentos administrativos de demarcação de terra indígena utilizando-o como fundamento.

O intuito dessa decisão era cristalino: não deixar margem à Administração Federal para seguir sem dar andamento às demarcações de terras indígenas e impedi-la de continuar recorrendo ao parecer normativo da Advocacia-Geral da União ou a qualquer outro ato assemelhado para protelar a conclusão dos processos demarcatórios e a garantia de direitos indígenas há muito assegurados e historicamente violados.

¹⁴¹ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-10/opinio-agu-tenta-transformar-excecao-demarcacao-regra/>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁴² Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/publicacoes/nota-tecnica/2018/nt02_2018.pdf. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁴³ Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/moco-es-e-notas/2017.09.28NotasobreParecern01daAGU_aprovada_final.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

Apesar da clareza da decisão, a “Nova Funai” permaneceu fazendo uso do Parecer Normativo nº 001/2017/GAB/CGU/AGU para obstar o prosseguimento dos processos demarcatórios – agora, por meio de uma interpretação exótica da decisão proferida pelo Ministro Fachin.

Nesse sentido, passou a argumentar que o parecer constituía o paradigma que norteava a atuação da Administração Federal na matéria, de modo que, com sua suspensão, somente com a conclusão definitiva do julgamento do RE nº 1.017.365 pelo STF e o estabelecimento de uma nova baliza é que a Funai voltaria a ter um parâmetro normativo e a segurança jurídica necessária para voltar a dar andamento aos processos administrativos de demarcação.

Levantamento anexado à petição da Comunidade Indígena Xokleng juntada aos autos do RE nº 1.017.365 em 18 de maio de 2021¹⁴⁴, enumerou 32 (trinta e dois) processos administrativos e 4 (quatro) processos judiciais nos quais esse entendimento e essa providência foram aplicados pela Funai¹⁴⁵. Outro levantamento, feito pela INA e pelo Inesc (2022), trouxe mais quatro expedientes, subscritos pelo presidente da Funai, adotando idêntica orientação¹⁴⁶.

Em outras palavras, a própria decisão da mais alta Corte brasileira que, buscando assegurar precisamente os direitos tradicionais indígenas, ordenou o regular prosseguimento das demarcações, passou a ser empregada como justificativa para a inação da Funai e dos demais órgãos da Administração Federal.

Diante desse cenário, não surpreende que não se tenha concluído nenhuma demarcação de terra indígena em todo o período compreendido entre os anos de 2019 e 2022.

O quadro se manteve até 2023, quando, iniciada a gestão presidencial que se sagrou vencedora nas eleições de 2022 e designado um novo comando para a Funai, a autarquia, em conjunto com o recém-criado Ministério dos Povos Indígenas, passou a novamente dar impulso e a promover o andamento dos processos demarcatórios que ainda

¹⁴⁴ Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756005201&prcID=5109720>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁴⁵ Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756005204&prcID=5109720>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁴⁶ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai26a29.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2024.

se encontram em curso na esfera do Poder Executivo Federal – inclusive o dos que foram mencionados ao longo deste tópico.

Por consequência, no ano de 2023, primeiro do terceiro mandato de Lula, 8 (oito) novas terras indígenas foram demarcadas – após cinco anos sem homologações. Foram elas: Arara do Rio Amônia (AC), Uneiuxi (AM), Kariri-Xocó (AL), Tremembé da Barra do Mundaú (CE), Rio dos Índios (RS) e Avá-Canoeira (GO), homologadas em abril de 2023, e Acapuri de Cima (AM) e Rio Gregório (AC), homologadas em setembro do mesmo ano. Fez-se, ainda, a promessa de novas demarcações, conforme amplamente noticiado pela Funai¹⁴⁷¹⁴⁸ e pela imprensa¹⁴⁹¹⁵⁰.

5.7 Negativa de reconhecimento e proteção a áreas indígenas não demarcadas

Em paralelo à diretriz de não demarcação detalhada no item anterior, tem-se a negativa em se propiciar qualquer forma de proteção oficial para as áreas que, embora reivindicadas por indígenas, estivessem com processo demarcatório pendente de conclusão definitiva.

Nesse âmbito, atuação paradigmática da “Nova Funai” se deu com a edição da Instrução Normativa nº 09, de 16 de abril de 2020, que merece um breve retrospecto.

Desde 2012, encontrava-se em vigor a Instrução Normativa nº 03, de 20 de abril de 2012, que previa a emissão, pela Funai, de dois diferentes tipos de documentos para atestar a regularidade da situação de imóvel rural particular confinante com terras indígenas. Eram eles: o Atestado Administrativo – AA e a Declaração de Reconhecimento de Limites – DRL.

Segundo dispunha a IN nº 03/2012, o AA se destinava a atestar “a situação geográfica de imóveis de terceiros em relação às terras indígenas regularizadas ou em processo de demarcação” (artigo 1º, § 1º). Sua emissão ficava vedada quando o imóvel privado se localizasse em área: *a*) formalmente reivindicada por grupo indígena; *b*) cedida pela União para usufruto indígena; *c*) com indícios de presença de indígenas isolados; ou

¹⁴⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/governo-federal-anuncia-a-demarcacao-de-seis-terras-indigenas-no-19o-acampamento-terra-livre>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁴⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/assuntos/noticias/2023/09/governo-federal-demarca-mais-duas-terras-indigenas>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁴⁹ Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/apos-5-anos-sem-demarcacoes-lula-homologa-6-terras-indigenas/>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁵⁰ Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/09/5122891-dia-da-amazonia-lula-assinara-demarcacao-de-terras-indigenas-hoje.html>. Acesso em 18 fev. 2024.

d) com procedimento administrativo iniciado e/ou concluído em conformidade com o Decreto nº 1.775/1996 ou na Lei nº 6.001/1973 (artigo 6º).

A DRL, por outro lado, tinha por fim “fornecer, aos proprietários de imóveis rurais, a mera certificação de que foram respeitados os limites com os imóveis confinantes de propriedade da União e de posse permanente destinados a indígenas” (artigo 1º, § 2º, da IN nº 03/2012) e era precedida de vistoria do imóvel por parte dos indígenas e da Funai (artigo 7º da IN nº 03/2012).

A amplitude das vedações trazidas pela IN nº 03/2012, sobretudo daquelas que instituíam obstáculos em razão da existência de procedimentos demarcatórios não finalizados, chamou a atenção do então presidente da Funai (INA; INESC, 2022), que, por meio do OFÍCIO Nº 1110/2019/PRES/FUNAI (Processo SEI-FUNAI nº 08620.010515/2019-41), determinou aos órgãos técnicos da autarquia que avaliassem a viabilidade da revisão do regramento da matéria¹⁵¹.

A propósito, confirmam-se alguns dos trechos daquele ofício:

“(…) a instrumentalidade para reivindicação, estudo, delimitação, demarcação e homologação de terras indígenas envolvem uma sequência de atos administrativos, perseguidos nos moldes do Decreto 1.775/96, como forma de obediência ao Estado Democrático de Direito. 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, representando aparente desrespeito ao artigo 5º, LIV, da Constituição Federal, onde “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”, o que, s.m.j., em último caso, pode também configurar grave violação da segurança jurídica;

04 – O fato é que a vedação absoluta e sem ressalvas para emissão de tais atestados e declarações imobiliárias, inclusive das consequências junto ao cadastro do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, 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);

(…)

06 – Assim, parece açodado e temerário que se negue o chamado Atestado Administrativo e Declaração de Reconhecimento de Limites de Imóveis, por mera potencialidade e onde sequer finalizado o procedimento sequencial para constituição da área como terra indígena, a qual se aperfeiçoa apenas com o decreto homologatório.

07 – Ademais, enquanto não formalmente homologada a pretendida área indígenas, não parece razoável a interdição do imóvel para fins de desconstituição da integralidade e hígidez de um título de propriedade, garantido pela Constituição Federal, por mero ato administrativo e que se funda em mera probabilidade.

(…)

9 – Desse modo, submeto à apreciação da Diretoria de Proteção Territorial a avaliação da pertinência e legitimidade da vedação constante do artigo 6º, da Instrução Normativa nº 003/2012/FUNAI, sugerindo contato com a PFE/FUNAI, visando sua manutenção ou reforma do entendimento”.

¹⁵¹ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai49.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

Ouvida a área técnica e o órgão de assessoramento jurídico¹⁵², o então presidente da Funai resolveu revogar a IN nº 03/2012 e editar a IN nº 09/2020, instituindo uma nova disciplina para a temática.

Em um de seus primeiros dispositivos, IN nº 09/2020 deixou expresso que não mais caberia à Funai “produzir documentos que restrin[gissem] a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas” (artigo 1º, § 2º).

Sendo assim, determinou que as análises das eventuais sobreposições entre imóveis privados e TIs no ambiente georreferenciado do Sistema de Gestão Fundiária do Governo Federal passassem a considerar apenas as TIs homologadas (artigo 1º, § 4º) – e não mais todas as áreas “de posse permanente destinados a indígenas”, vedação significativamente mais ampla que era veiculada pela IN nº 03/2012 (artigo 1º, § 2º).

Com o mesmo intuito, a IN nº 09/2020 deixou de prever a figura do Atestado Administrativo, mantendo apenas a Declaração de Reconhecimento de Limites – cuja concessão, ao contrário do que ocorria no regime anterior, passou a ser regra quase absoluta, somente excepcionável em caso de sobreposição entre o imóvel privado e área de TI homologada, reserva indígena ou terra dominial indígena plenamente regularizada (artigo 1º, § 1º).

O efeito prático gerado por esse tipo de certificação consiste em retirar eventuais restrições sobre o exercício das faculdades inerentes ao domínio da área pelo particular proprietário de áreas confinantes com TIs, que, com ela, fica livre para usufruir plenamente da propriedade e para dela dispor, podendo, por exemplo, empregá-la em atividade econômica, fracioná-la ou comercializá-la com terceiros.

Desse modo, o intuito almejado com a nova instrução normativa, como se depreende claramente do conteúdo de suas disposições, foi efetuar uma ampla retirada dos óbices que dificultavam a obtenção daqueles documentos, fazendo com que os particulares proprietários de áreas localizadas no meio rural, confinantes com TIs, pudessem utilizá-las de forma tão livre quanto possível – ainda que isso eventualmente implicasse na desconsideração de reivindicações indígenas.

Como consequência das novas regras, não mais configuraria obstáculo à emissão de DRL eventual sobreposição do imóvel particular com área reivindicada por indígenas que não integrasse reserva indígena ou terra completamente demarcada – neste último

¹⁵² Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai54.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

caso, independentemente da verossimilhança da reivindicação indígena ou da existência de procedimento demarcatório e de sua fase.

Conforme sintetizam INA e Inesc (2022), com essas previsões, a Funai fomentou “uma gravíssima desproteção, tirando as terras em processo de demarcação, literalmente, do mapa oficial”, abrindo uma via institucional para facilitar a regularização de apossamentos ilegais de grileiros, madeireiros, garimpeiros e outros grupos, em uma espécie de chancela oficial da apropriação privada de terras públicas.

A controvérsia relativa às INs nº 03/2012 e nº 09/2020 possui, ainda, um outro aspecto subjacente: os juízos de valor feitos pelos agentes públicos que comandam o Estado brasileiro a respeito de quais terras podem ser consideradas indígenas e de qual é o momento em que áreas reivindicadas por indígenas começam a merecer a proteção oficial.

A condição de indianidade, isto é, de ser e existir de maneira diferente da sociedade envolvente, é anterior a qualquer ato administrativo emanado pelo Estado (CAVALCANTE, 2016; INA; INESC, 2022).

É nesse contexto que, embora emanado do agente público brasileiro com maior autoridade política, o decreto presidencial que homologa a demarcação de uma terra indígena não é o ato mais relevante do complexo procedimento demarcatório: ele tão somente certifica e aperfeiçoa o principal, que é o direito indígena preexistente, congênito, justificável em si mesmo e que, por isso, independe de prévio reconhecimento pelo Estado.

Na seara normativa, tanto o Estatuto do Índio quanto a Constituição Federal deixam claro que a demarcação de uma terra é ato administrativo que possui natureza declaratória, e não constitutiva, do direito indígena originário à terra, bem como que, ao particular que se entenda prejudicado, a única pretensão cabível é a de indenização por eventuais benfeitorias que tenham sido realizadas no imóvel, desde que se verifique que sua ocupação ocorreu de boa-fé.

De fato, o artigo 231 da Constituição Federal reconhece aos indígenas “os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (*caput*), de forma que lhes cabe o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (§ 2º).

Ainda segundo o dispositivo constitucional em questão, “[a]s terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis” (§ 4º), sendo “nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por

objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé” (§ 6º).

Na mesma direção, o artigo 25 do Estatuto do Índio é expresso em garantir que “[o] reconhecimento do direito dos índios e grupos tribais à posse permanente das terras por eles habitadas (...) independerá de sua demarcação, e será assegurado pelo órgão federal de assistência aos silvícolas”.

Esses são os paradigmas vigentes, ao menos, desde 1988. Apesar disso, sem que tenha havido nenhuma modificação normativa, a Funai, pela IN nº 09/2020, passou a condicionar o reconhecimento dos direitos territoriais de indígenas à prévia conclusão dos respectivos processos demarcatórios – exigência que, como exposto, não encontra respaldo na legislação nem na jurisprudência.

Embora o caráter meramente declaratório do procedimento de demarcação seja amplamente contestado pelo ruralismo¹⁵³, chama a atenção, aqui, que esse movimento de revisão tenha sido formalmente capitaneado pela própria Funai – que, deparando-se com conflito entre interesses de indígenas e de não indígenas, resolveu, por iniciativa própria, defender os dos não indígenas.

De qualquer forma, cumpre registrar que, com a mudança de gestão do governo federal ocorrida em 2023, a nova presidenta da Funai, a indígena Joenia Wapichana, editou a Instrução Normativa nº 30, de 9 de agosto de 2023, que não apenas retoma parcela substancial da sistemática da antiga IN nº 03/2012 (artigos 1º e 2º da IN nº 30/2023) como declara a nulidade da IN nº 09/2020 (artigo 14) e determina a revisão de todas as DRLs concedidas sob a vigência da última (artigo 11).

Em suma, em matéria de demarcação, a “Nova Funai” atuava em duas frentes principais: em uma, garantia a livre fruição, pelos particulares, de áreas não definitivamente homologadas, desconsiderando os interesses das comunidades indígenas afetadas; na outra, contribuía para que os procedimentos demarcatórios não fossem concluídos e, conseqüentemente, para que novas terras indígenas não fossem homologadas. Um claro desvirtuamento das competências legais e dos fins institucionais da autarquia indigenista e inversão dos interesses que deveriam ser por ela representados.

¹⁵³ É o que se verifica, por exemplo, das peças juntadas pelas entidades representativas do agronegócio aos autos do RE nº 1.017.365 (julgamento do “marco temporal”).

5.8 Não atuação em terras indígenas não homologadas

Exame de outras condutas administrativas praticadas no período de 2019 a 2022 mostra que, além de ter passado a desconsiderar as terras indígenas cujo processo de demarcação ainda não houvesse sido plenamente finalizado nas análises concernentes à regularidade da situação de propriedades particulares confinantes com TIs, a “Nova Funai” parecia possuir uma resistência em executar qualquer tipo de política pública no interior daquelas terras. Alguns casos exemplificam a situação.

Em primeiro lugar, tem-se a situação das políticas de enfrentamento ao Coronavírus entre os indígenas, ocasião em que o governo federal tentou restringir o acesso às políticas de assistência sanitária que estavam sendo destinadas aos indígenas apenas aos que habitassem terras homologadas – deixando de lado tanto os que moravam no meio urbano quanto os que residiam em áreas disputadas com particulares ou de procedimento demarcatório ainda não plenamente finalizado.

O fato chegou, inclusive, a ser expressamente admitido pelo então Secretário de Saúde Indígena do Ministério da Saúde, que, em entrevista concedida ao Instituto Socioambiental, afirmou que “[a] contabilização indígena pela Sesai será em TIs. A contabilização de indígenas que não estão em TIs será feita pela [assistência] tripartite do SUS”, visto que, a seu ver, “[q]uando o indígena é aldeado e ele vem para a cidade, para o núcleo urbano, fazer o tratamento, a Sesai se responsabiliza por essa pessoa. Nos casos em que a pessoa mora na cidade, estuda, trabalha, aí é o SUS normal”¹⁵⁴.

O quadro só começou a mudar após o ajuizamento, pela APIB e por diversos partidos políticos¹⁵⁵¹⁵⁶, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709, para questionar, no Supremo Tribunal Federal, falhas e omissões atribuídas ao Poder Executivo Federal no combate à disseminação da Covid-19 entre os povos indígenas brasileiros (ANDRADE, 2023).

Tendo sido iniciada em meados de julho de 2020, a ADPF nº 709 permanece em trâmite até o encerramento deste estudo, sem que haja qualquer perspectiva de conclusão, em razão, sobretudo, da natureza que lhe foi atribuída, qual seja, a de processo estrutural

¹⁵⁴ Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/indigenas-de-cidades-com-covid-19-nao-ficarao-sem-assistencia-mas-responsabilidade-e-do-sus-diz-sesai>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁵⁵ A saber: Partido Socialista Brasileiro, Partido Socialismo e Liberdade, Partido Comunista do Brasil, Rede Sustentabilidade, Partido dos Trabalhadores e Partido Democrático Trabalhista.

¹⁵⁶ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em 18 fev. 2024.

– categoria relativamente nova de processo judicial que trata de problema que não se consegue resolver por um único ato, demandando, ao revés, mudança prospectiva das instituições vigentes, atuação duradoura dos órgãos públicos e Poderes constituídos e monitoramento público e social próximo e contínuo (ANDRADE, 2023; DIDIER JR.; ZANETI JR., 2021).

Nesse contexto, embora seu ajuizamento tenha sido motivado pela preocupação com as questões concernentes à saúde indígena no contexto da Covid-19¹⁵⁷, o objeto do feito foi gradativamente se alargando para abarcar outras temáticas e outros direitos indígenas até se chegar ao ponto atual, no qual, preenchendo o espaço deixado pela inação governamental federal entre 2019 e 2022 na matéria indígena, a ação se constitui, hoje, na principal arena de discussão dos problemas enfrentados pelas populações indígenas.

Ao longo de sua tramitação, pedidos formulados pela APIB, sobre as mais diversas questões que envolvem os indígenas, foram e continuam a ser apreciados e deferidos pelo relator sorteado para o processo, o Ministro Luís Roberto Barroso.

Para esta parte do estudo, vale sublinhar a decisão de 08 de julho de 2020 – uma das primeiras proferidas no feito pelo relator. Na oportunidade, apreciando diversas questões levantadas pela APIB, dentre as quais a atinente ao alcance do acesso ao Subsistema de Saúde Indígena – SasiSUS, o Ministro Luís Roberto Barroso reprovou o tratamento que a União e seus entes vinham dispensando aos indígenas localizados em terras não homologadas, determinando que eles fossem imediatamente inseridos no Subsistema de Saúde Indígena, nos seguintes termos:

“(…)

48. 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. Confira-se:

(…)

49. Além disso, trata-se, como já mencionado, de um estado de coisas em que o Chefe do Executivo declarou que não demarcaria ou homologaria mais 1 cm de terra indígena durante seu mandato. Nessas condições, portanto, tais indígenas têm todos os seus direitos negados. Recusam-lhes seu direito ao território, a seus recursos naturais, à sua cultura e à subsistência tradicional. Como se não bastasse, o Estado nega-se, ainda, a prestar-lhes serviço de assistência à saúde, em meio a uma pandemia mundial, que já matou mais de 60.000 brasileiros, expondo-os a risco de extermínio. A alegação de que podem recorrer ao SUS geral é de viabilidade duvidosa, já que se trata de povos

¹⁵⁷ Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753150332&prcID=5952986>. Acesso em 18 fev. 2024.

situados em locais de difícil acesso, sem capilaridade de postos de saúde e hospitais, e com práticas culturais, idioma e eventuais particularidades que o SUS geral não está habilitado a atender.

50. Em vista da manifesta verossimilhança do direito alegado e do perigo na demora de seu atendimento, defiro a cautelar para determinar a imediata extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos aldeados situados em terras não homologadas”.

(Supremo Tribunal Federal, ADPF 709/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, decisão monocrática, j. em 08.07.2020, p. em 10.07.2020)¹⁵⁸

Mesmo diante da clareza dessas determinações, os órgãos federais atuantes na matéria indigenista, como a Funai e a Sesai/MS, continuaram relutando em incluir todos os indígenas nas políticas públicas destinadas a esses povos no contexto da Covid-19 – levando o Ministro Luís Roberto Barroso a reiterar, em mais de uma ocasião, que as ações de combate à pandemia, inclusive a prioridade na vacinação, não poderiam excluir os indígenas habitantes de terras não homologadas. Foi o que ocorreu, por exemplo, nas decisões datadas de 16/03/2021¹⁵⁹ e de 01/02/2022¹⁶⁰.

A situação que motivou a última delas também é elucidativa. Como consta dos autos da ADPF nº 709, a Diretoria de Proteção Territorial da Funai expediu, em 29 de dezembro de 2021, o Ofício Circular Nº 18/2021/CGMT/DPT/FUNAI (Processo SEI-FUNAI nº 08620.009376/2021-27), para informar a todas as unidades descentralizadas da autarquia que os Planos de Trabalho de Proteção Territorial – PTPTs deveriam “prever atividades apenas para TIs no mínimo Homologadas, devidamente ressaltada sua fase demarcatória no corpo do referido Plano”. Abrindo uma única exceção, o ofício autorizou atividades em TIs não homologadas apenas em caso de determinação judicial nesse sentido¹⁶¹.

Tendo em vista que o PTPT é o documento que formaliza o planejamento realizado pela autarquia para as ações de fiscalização, vigilância, prevenção de conflitos e retirada de invasores de terras indígenas, o que a DPT proibiu, ao vedar que os PTPTs

¹⁵⁸ Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753222074&prcID=5952986>.

Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁵⁹ Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755344336&prcID=5952986>.

Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁶⁰ Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758977568&prcID=5952986>.

Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁶¹ Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758905479&prcID=5952986>.

Acesso em 18 fev. 2024.

contivessem ações destinadas a TIs não homologadas, foi a própria realização de atividades de proteção territorial nessas áreas.

A orientação, certamente, acarretaria o agravamento da situação de vulnerabilidade desses povos, que, oficialmente sem qualquer apoio estatal, ficariam ainda mais suscetíveis às ações de invasores – conforme amplamente noticiado, à época, pela imprensa¹⁶² e pelas organizações indigenistas¹⁶³.

A medida, todavia, não chegou a ser oficialmente implementada: em 01/02/2022, novamente provocado pela APIB nos autos da ADPF nº 709, o Ministro Luís Roberto Barroso determinou a suspensão imediata dos efeitos do mencionado Ofício Circular Nº 18/2021/CGMT/DPT/FUNAI¹⁶⁴, em decisão logo referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal¹⁶⁵ e que obrigou a DPT, ao menos oficialmente, a voltar atrás. Dessa decisão, vale a transcrição dos seguintes excertos:

“(…)

12. (...) houve resistência da União quanto a conferir assistência do Subsistema Indígena de Saúde aos povos indígenas situados em terras não homologadas. Esse comportamento, por sua vez, foi objeto de decisão cautelar proferida nestes autos, que determinou a extensão de tais serviços a esses povos, assim como a elaboração de um Plano Geral de Enfrentamento à COVID-19, aplicável a todas as comunidades indígenas sem restrição, quer com o propósito de evitar ou conter o contágio de seus membros, quer a fim de tratá-los.

(…)

14. (...) por meio dos atos objeto desta decisão, verifica-se nova tentativa da FUNAI de omitir-se na prestação de serviços a povos indígenas localizados em terras não homologadas, desta vez utilizando a não conclusão da homologação para evitar o controle territorial que deve ser exercido sobre tais áreas e que é condição para a proteção à sua saúde.

16. (...) Os atos da FUNAI representam uma tentativa – reiterada, é válido frisar – de esvaziamento de medidas de proteção já deferidas por este juízo. Em primeiro lugar, ao afastar a proteção territorial em terras não homologadas, a FUNAI sinaliza a invasores que a União se absterá de combater atuações irregulares em tais áreas, o que pode constituir um convite à invasão de áreas que são sabidamente cobiçadas por grileiros e madeireiros, bem como à prática de ilícitos de toda ordem.

(…)

22. Ante o exposto, defiro o pedido formulado pela APIB, para determinar (i) a suspensão imediata dos efeitos do Ofício Circular Nº 18/2021/CGMT/DPT/FUNAI e o PARECER n. 00013/2021/COAF-

¹⁶² Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2022/01/06/governo-bolsonaro-terras-indigenas-oficio-circular.htm>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁶³ Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2022/01/19/organizacoes-indigenas-acusam-funai-de-retirar-protacao-de-terras-indigenas-e-pedem-investigacao-do-mpf.ghtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁶⁴ Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758977568&prcID=5952986>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁶⁵ Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759507673&prcID=5952986>. Acesso em 18 fev. 2024.

CONS/PFE-FUNAI/PGF/AGU e (ii) a implementação de atividade de proteção territorial nas terras indígenas pela FUNAI, independentemente de estarem homologadas.

(Supremo Tribunal Federal, ADPF 709/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, decisão monocrática, j. em 01.02.2022, p. em 02/02/2022)

Como também observado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, a situação adquiriria contornos ainda mais graves porque, embora o processo demarcatório constitua obrigação estatal e o reconhecimento das respectivas terras seja essencial para a vida e a dignidade das populações indígenas, a cúpula do Poder Executivo Federal abertamente se opunha a qualquer nova homologação e a prestar serviços a indígenas situados em terras não homologadas¹⁶⁶.

A propósito, veja-se o trecho seguinte da decisão de 02 de fevereiro de 2022:

9. (...) se está diante de um contexto em que o próprio Presidente da República assumiu postura contrária à regularização das terras indígenas e declarou publicamente que, em seu governo, elas não seriam demarcadas [4]. De fato, de acordo com informações prestadas pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, os processos de demarcação se encontram paralisados desde 2019 [5].

10. Assim, de um lado, não se demarcam novas terras ou se homologam demarcações já realizadas. E, de outro lado, utiliza-se o argumento da não homologação para retirar a proteção das terras não homologadas e de suas comunidades. Ora, a não homologação de tais terras deriva de inércia deliberada do poder público, que viola o direito originário de tais povos, previsto na Constituição, cabendo à União o dever (e não a escolha) de demarcar suas terras (CF, art. 231). De se notar, ainda, que tais demarcações deveriam estar concluídas no prazo de 5 anos, contados da promulgação da Carta (ADCT, 67).

(...)

(Supremo Tribunal Federal, ADPF 709/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, decisão monocrática, j. em 01.02.2022, p. em 02/02/2022)

Em suma, ao mesmo tempo em que a “Nova Funai” relutava em atuar nas terras indígenas não homologadas, também resistia em promover a homologação de novas terras. E, em matéria cuja natureza demanda que os órgãos da Administração Pública ajam com agilidade e dinamismo, movimentava-se apenas quando provocada pelo Poder Judiciário e, ainda assim, muitas das vezes, de modo meramente formal e sem repercussão prática.

Toda essa situação ensejava que as populações indígenas sitiadas em terras não homologadas – justamente a parcela que ainda não conseguiu o reconhecimento definitivo de seus territórios e que, por isso, encontra-se em situação agravada de

¹⁶⁶ Bastando lembrar a declaração do então presidente eleito de que, no que dele dependesse, “não te[ria] mais demarcação de terra indígena”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/no-que-depender-de-mim-nao-tem-mais-demarcacao-de-terra-indigena-diz-bolsonaro-a-tv.shtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

vulnerabilidade – ficassem ainda mais expostas às violações que cotidianamente assolam os indígenas, fossem privadas do recebimento de assistência compatível com suas peculiaridades culturais e restassem impedidas de exercer direitos em pé de igualdade inclusive com os indígenas residentes de terras já homologadas. Tudo em nova contrariedade às finalidades institucionais da Funai.

5.9 Imposição de óbices ao reconhecimento oficial da identidade étnica indígena

Uma outra atuação pouco convencional adotada pela “Nova Funai” – e que, por isso, merece ser objeto do presente estudo – foi aquela referente à identificação étnica de populações indígenas e às situações em que a autarquia estava juridicamente obrigada a reconhecê-la.

A catalogação de indígenas como “verdadeiros” ou “falsos” e a possibilidade desse enquadramento ser feito pelo Estado constituem antigas agendas de alguns dos atores do meio rural – o que pode, em parte, ser explicada pela evidente suscetibilidade do poder político à influência de grupos que, como esses, detêm o poder econômico.

Nessa linha, como já exposto em momento anterior do estudo, é comum que ruralistas ou entidades representativas de seus interesses apelem, sobretudo na esfera judicial, a questionamentos à identidade étnica para desqualificar reivindicações territoriais de grupos indígenas¹⁶⁷.

Nos dias atuais, no entanto, é pacífico que condicionar a declaração de um indivíduo ou grupo que se alega indígena – e, por consequência, seu acesso a serviços e políticas públicas – a uma prévia chancela estatal configura um procedimento invasivo e perigoso, pois submete o indígena a uma avaliação externa de condição que lhe é personalíssima, abrindo margem para subjetivismos e arbitrariedades (RUFINO; SENNA; SOUZA, 2023).

Além disso, tentativas de heteroidentificação indígena prévia, mesmo as baseadas em laudos antropológicos prévios, vão de encontro à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, cujo artigo 1º, 2, prevê expressamente a “consciência de sua identidade indígena ou tribal” como “critério fundamental” para a consideração.

¹⁶⁷ Basta que se veja as petições atravessadas por representantes dessas categorias em processos como a Petição nº 3.388/RR (caso “Raposa Serra do Sol”) e o Recurso Extraordinário nº 1.017.365 (“marco temporal”).

A previsão, que é vinculante para o Estado brasileiro¹⁶⁸, tem por propósito justamente evitar a recalitrância estatal em promover o reconhecimento da condição do indivíduo ou grupo (LIMA, 2016).

Nessa linha, a Funai deixou de fazer uso da heteroidentificação e da necessidade de prévia confirmação da condição indígena por laudos antropológicos desde, ao menos, o ano de 2003, quando, com o Memorando 109/PRESS/03¹⁶⁹, seu então presidente comunicou que passaria a “acata[r] o que preconiza a Convenção nº 169 da OIT, que recomenda a autoidentificação como critério fundamental para o reconhecimento da identidade étnica de um grupo”. Como consequência, pelo mesmo expediente, encaminhou ao então Diretor de Assuntos Fundiários relação “dos grupos que vinham solicitando o reconhecimento oficial de sua identidade indígena”, estabelecendo que, a partir dali, deveriam ser considerados beneficiários “de todas as políticas públicas definidas para os povos indígenas do Brasil”.

Desde então, a Funai e sua Procuradoria Federal Especializada vinham reconhecendo a autoidentificação indígena como fator legítimo.

A situação começou a mudar a partir do Processo SEI-FUNAI nº 08620.010083/2020-10, no bojo do qual o presidente da “Nova Funai”, no Despacho SEI nº 2673986¹⁷⁰, teceu diversas considerações a respeito daqueles que deveriam poder ser considerados indígenas e discorreu sobre o potencial para ocorrência de fraudes ensejado pelo procedimento então vigente para, ao final, concluir que a autoidentificação não deveria ser o único critério oficial de confirmação da condição indígena.

O processo seguiu seu curso, impulsionado, nomeadamente, pelo então presidente da Funai e pelo procurador-chefe da PFE, valendo destacar, a título de exemplo, uma manifestação de resposta a um questionamento da Presidência, na qual o então procurador-chefe consignou que, embora todos possuíssem “liberdade íntima” para se reconhecer indígenas, a fruição de políticas públicas oficiais demandaria “o preenchimento dos requisitos objetivos e de heteroidentificação”¹⁷¹.

¹⁶⁸ A Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais foi adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989; aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002; teve depositado seu instrumento de ratificação junto ao Diretor Executivo da OIT em 25 de julho de 2002; e entrou em vigor internacional em 5 de setembro de 1991, e, para o Brasil, em 25 de julho de 2003, nos termos de seu art. 38; e promulgada em 19 de abril de 2004. Vincula, portanto, o Estado brasileiro.

¹⁶⁹ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai65.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁷⁰ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai58.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁷¹ PARECER n. 00006/2020/GAB/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU. Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai59.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

Em complemento, o então procurador-chefe, por outro expediente, assinalou que um dos possíveis critérios de heteroidentificação seria o “senso antropológico majoritário”, que, a seu ver, consistiria naquele estabelecido “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”. Ainda segundo o procurador, esses estudos e perícias diriam “sobre a existência ou não da comunidade étnica que reconhecerá o indivíduo como indígena” e deveriam ser examinados e homologados pela Presidência da entidade¹⁷².

Ao final, mudando a linha que vinha sendo há muito seguida, a Diretoria Colegiada da Funai restaurou o protagonismo da heteroidentificação, editando a Resolução nº 4, de 22 de janeiro de 2021, que pretendeu estabelecer os “critérios específicos de heteroidentificação” que deveriam ser observados pela Funai na execução de suas políticas públicas (artigo 1º).

De acordo com o artigo 2º da Resolução, esses critérios seriam: *a*) a existência de vínculo histórico e tradicional de ocupação ou habitação entre a etnia e algum ponto do território soberano brasileiro; *b*) a consciência íntima declarada sobre ser índio; *c*) a origem e a ascendência pré-colombiana; e *d*) a identificação do indivíduo por grupo étnico existente, conforme definição lastreada em critérios técnicos/científicos, e com características culturais distintas daquelas presentes na sociedade não indígena.

Ao atribuir aos critérios de heteroidentificação o protagonismo do processo de avaliação da condição indígena, a Resolução nº 4/2021 constituiu uma grande virada na posição institucional que há décadas se consolidara na Funai, com evidente potencial para impactar negativamente as pessoas e comunidades indígenas interessadas nas políticas públicas a elas destinadas.

Para adequado dimensionamento dos riscos ensejados por esse modo de normatização da matéria, basta que se note que, se o “senso antropológico majoritário” fosse pressuposto para a validação de determinada comunidade ou indivíduo como indígena e se essa avaliação pudesse ser atribuída a “servidores que possuam comprovado conhecimento de antropologia” – como se ventilou nas discussões do que viria a ser a Resolução nº 4/2021 –, bastaria que, para a análise dos casos, a Presidência do órgão designasse agentes de concepções já conhecidas e assim definisse, de antemão, o resultado de cada pleito.

¹⁷² DESPACHO n. 00044/2021/GAB/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU. Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai63.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

Se, ainda assim, o resultado do laudo ou estudo destoasse do esperado, bastaria que o presidente da autarquia deixasse de homologá-lo – em clara e pouco recomendável concentração de poderes em sua figura, que tanto teria o poder para escolher os antropólogos responsáveis pelos estudos de identificação quanto daria a palavra final em relação ao resultado dos laudos e, em suma, ao reconhecimento da identidade indígena.

A respeito do assunto, inclusive, a Agência Pública veiculou matéria dando conta de que, para realizar a atividade demarcatória, a gestão da Funai havia substituído “antropólogos qualificados” por “profissionais de confiança”¹⁷³.

A Resolução nº 4/2021 foi pronta e amplamente questionada pelas entidades indigenistas, como o Cimi¹⁷⁴ e a APIB¹⁷⁵, e pelo Ministério Público Federal, cuja 6ª Câmara de Coordenação e Revisão chegou a expedir nota pública apontando os problemas, jurídicos e materiais, da normatização e sugerindo que a Funai realizasse sua imediata revogação¹⁷⁶.

De fato, em clara violação à Constituição Federal, cujo artigo 231 assegura a proteção especial desses povos pelo Estado brasileiro, tentou-se abrir caminho para uma discricionária desconsideração da indianidade de pessoas e povos que assim se considerassem, alijando-lhes da fruição de muitos de seus direitos mais caros.

Apesar disso, não há notícia de que a “Nova Funai” tenha promovido prévio debate com a sociedade nem consulta às populações indígenas, como exige a já mencionada Convenção nº 169 da OIT. Também não se conhece manifestação técnica, elaborada por integrantes de carreira da autarquia, que ratifique o entendimento contido na Resolução: como visto acima, todas as principais manifestações oficiais proferidas ao longo do processo de criação da Resolução nº 4/2021-DIRCOL foram subscritas ou pelo então presidente da Funai ou pelo então procurador-chefe da PFE.

Vale também destacar que, durante a pandemia de Covid-19 – quando a Resolução nº 4/2021 foi gestada e editada –, ensejava especial preocupação a ideia de que a “Nova Funai” pudesse decidir quem seria elegível às políticas públicas destinadas aos indígenas: dada a probabilidade de não obtenção da “chancela” da autarquia, em razão da linha que,

¹⁷³ Disponível em: <https://apublica.org/2019/11/funai-substitui-antropologos-qualificados-por-profissionais-de-confianca-para-demarcar-terras-indigenas/>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁷⁴ Disponível em: <https://cimi.org.br/2021/02/mpf-indigenas-antropologos-questionam-resolucao-funai-restringe-autodeclaracao-indigena/>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁷⁵ Disponível em: <https://apiboficial.org/2021/02/02/governo-racista-nao-define-indigenas/>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁷⁶ Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/resolucao-da-funai-que-restringe-autodeclaracao-indigena-e-inconstitucional-diz-mpf-em-nota-publica>. Acesso em 18 fev. 2024.

à época, estava sendo seguida por ela, populações indígenas inteiras poderiam ficar impedidas de usufruir da imunização prioritária e da distribuição de cestas básicas – medidas que, embora tímidas, eram as principais ações do governo federal para, em alguma medida, tentar combater a disseminação do coronavírus entre os indígenas.

Em face do potencial para agravar os riscos à vida e à saúde dessas populações, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil levou mais essa questão à ADPF nº 709, para consideração do Supremo Tribunal Federal.

Recebido o pedido, o Ministro relator, Luís Roberto Barroso, proferiu decisão consignando que a identidade indígena não depende de avaliação estatal nem de prévio reconhecimento de direito à terra e relembrando que a Convenção nº 169 da OIT objetiva justamente evitar a resistência estatal ao reconhecimento dos povos indígenas, nos seguintes termos:

“18. 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. (...)”

19. Nessa linha, o art. 1º, 2, da Convenção 169 da OIT prevê expressamente que a “consciência de sua identidade indígena ou tribal” é o critério fundamental para identificação dos povos indígenas. A previsão tem o propósito justamente de evitar a recalcitrância dos Estados em tal reconhecimento. A Resolução n. 4/2021 da FUNAI deixa de observar tal critério, abrindo caminho a que se desconsiderem como indígenas povos que a cautelar deferida pelo Supremo Tribunal Federal já declarou que devem ser considerados como tal. Nessas condições, por meio da resolução, acaba-se possibilitando a sua exclusão de políticas públicas voltadas a tais povos e coloca-se em risco seu acesso à saúde especial e à vacinação prioritária em meio à pandemia, violando-se os arts. 215, 216, 231 da Constituição, que determinam a proteção especial de tais povos pelo Estado brasileiro (...)”.

(Supremo Tribunal Federal, ADPF 709/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, decisão monocrática, j. em 16.03.2021, p. em 17.03.2021)

Sendo assim, considerou a Resolução nº 4/2021 inconstitucional, inconveniente e violadora das decisões judiciais proferidas pelo Supremo Tribunal Federal concernentes à matéria, determinando sua imediata suspensão¹⁷⁷.

Registre-se que a suspensão da Resolução nº 4/2021 pelo Supremo Tribunal Federal não apaga o fato de que, mais uma vez desatendendo à finalidade justificadora de sua existência – a integral proteção dos povos indígenas –, a “Nova Funai” se valeu dos mecanismos institucionais propiciados por suas competências legais para impor óbices

¹⁷⁷ Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755344336&prcID=5952986>. Acesso em 18 fev. 2024.

adicionais ao acesso desses povos às (poucas) políticas públicas que lhes vinham sendo destinadas, agora pela colocação em xeque da própria identidade indígena.

Por derradeiro, vale o registro de que, com a mudança de gestão ocorrida em 2023, a Funai fez retornar o protagonismo da autoidentificação no reconhecimento da condição indígena.

Nesse sentido, editou a Resolução nº 18, de 18 de abril de 2023, revogando expressamente a Resolução nº 04/2021¹⁷⁸. Além disso, em suas publicações oficiais, voltou a reiteradamente ressaltar a vigência da Convenção nº 169 da OIT e a deixar claro que, “[d]e acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, não há órgão, entidade ou instituição por si próprio que tenha o poder de atestar, declarar, certificar, validar, confirmar ou ratificar a origem de qualquer cidadão enquanto indígena”¹⁷⁹.

5.10 Apoio institucional a projetos de atos normativos conflitantes com os interesses tradicionais indígenas

Foi amplamente visto nos tópicos anteriores que, no uso de suas competências legais, a Funai editou inúmeros atos administrativos, como resoluções, instruções normativas e ofícios circulares veiculadores de orientações internas, objetivando concretizar os entendimentos e diretrizes que orientavam a formulação e a execução da política indígena durante o mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro.

Algumas modificações, todavia, não podiam ser executadas pela própria autarquia, seja por demandarem a iniciativa ou a atuação de outros entes, seja por tratarem de matérias que escapavam aos limites juridicamente impostos aos atos administrativos, pressupondo a edição de novas leis ou a alteração ou a revogação dos dispositivos legais já existentes. Nessas situações, dois foram os caminhos abertos à “Nova Funai”.

O primeiro consistia em alegar o simples cumprimento da lei para promover interpretações não usuais da legislação vigente ou fazer usos incomuns de instrumentos já existentes – agindo, assim, administrativamente, sem modificação normativa, como uma espécie de laboratório dos limites das resistências oferecidas pelas instituições constituídas.

¹⁷⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/funai-revoga-resolucao-da-heteroidentificacao>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁷⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/funai-explica-aspectos-do-registro-administrativo-de-nascimento-de-indigena-rani>. Acesso em 18 fev. 2024.

Já o segundo caminho passava pela veiculação, pelos gestores da “Nova Funai”, de manifestações – públicas ou reservadas, formais ou informais, escritas em expedientes oficiais ou externadas por práticas e discursos – de apoio pessoal e/ou institucional a projetos de lei e de emendas à Constituição apontados por indígenas, organizações especialistas e órgãos de controle como contrários aos direitos e interesses tradicionais.

Embora os dois caminhos pudessem ser praticados de modo conjugado, o primeiro já foi estudado ao longo dos diversos tópicos anteriores do presente trabalho. Dessa maneira, passa-se, agora, ao exame do segundo, ou seja, das manifestações de apoio da gestão da “Nova Funai” a determinadas propostas de modificação das normas indigenistas.

Aqui, destaque-se, inicialmente, o caso do Projeto de Lei – PL nº 490/2007 e dos demais que com ele tramitaram em conjunto¹⁸⁰, que objetivavam regulamentar o artigo 231 da Constituição Federal e dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas, bem como alterar as Leis nº 11.460/2007, 4.132/1962 e 6.001/1973.

Embora nem todos sejam propriamente recentes – alguns, por exemplo, datam de 2007 –, esses projetos ganharam força no debate político brasileiro dos últimos anos por promoverem diversas agendas apontadas como benéficas aos interesses de grupos privados e frontalmente prejudiciais aos interesses tradicionais dos indígenas, tais como: *a)* a incorporação da tese do marco temporal ao ordenamento jurídico brasileiro; *b)* a liberação da exploração econômica de terras indígenas por terceiros; *c)* a garantia de que não indígenas fossem autorizados a participar da exploração de atividades econômicas em TIs; e *d)* a liberação do cultivo de organismos geneticamente modificados – OGMs no interior de terras indígenas (INA; INESC, 2022).

Com relação aos dois últimos pontos, veja-se, por exemplo, a seguinte parte do texto final consolidado desses projetos de lei, votado em 2023 pela Câmara dos Deputados:

“Art. 26. É facultado o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, **admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas.**

(...)

§2º **É permitida a celebração de contratos que visem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas,** desde que:

I – os frutos da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena;

¹⁸⁰ Quais sejam, os PLs nº 1.218/2007, 1.606/2015, 3.700/2020, 2.302/2007, 2.311/2007, 3.896/2012, 1.003/2015, 5.386/2020, 5.993/2009, 6.818/2013, 1.218/2015 e 1.216/2015.

II – a posse dos indígenas sobre a terra seja mantida, ainda que haja atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade;

III – a comunidade, mediante os próprios meios de tomada de decisão, aprove a celebração contratual;

IV – os contratos sejam registrados na Funai.

(...)

Art. 30. O art. 1º da Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 1º Fica vedado o cultivo de organismos geneticamente modificados em áreas de unidades de conservação, exceto nas Áreas de Proteção Ambiental.’ (NR)

(...)”

(destaques acrescidos)

Todas essas possibilidades são alvo de severos questionamentos, técnicos e jurídicos, pelos que atuam nas causas ambiental e indígena.

Nesse sentido, com relação aos OGMs, vale destacar elucidativa matéria publicada pelo Instituto Socioambiental – ISA, que bem resume as preocupações despertadas pela liberação do cultivo de transgênicos em terras indígenas, sobretudo sob a ótica da segurança alimentar e da contaminação de sementes tradicionais¹⁸¹.

Em primeiro lugar, segundo o ISA, em razão do risco à segurança alimentar dos próprios povos indígenas: como os OGMs possuem alto potencial de contaminação de itens tradicionalmente utilizados no cotidiano de diversas comunidades indígenas (caso das sementes crioulas), seu cultivo em TIs poderia levar à perda desses itens e, adicionalmente, fazer com que as populações afetadas passassem a depender de agrotóxicos e outros aditivos inadequados para seus hábitos alimentares, o que acarretaria evidente prejuízo à sua vida e saúde.

A segunda preocupação externada pela ISA é mais ampla e se relaciona à segurança alimentar da população em geral. Isso porque, ainda segundo a matéria, as sementes tradicionais, com sua enorme diversidade genética, constituem verdadeiro repositório para a biodiversidade mundial e importante polo de difusão de resistência contra mudanças climáticas e doenças que assolam as plantas. Nesse sentido, colocar em risco a sobrevivência das sementes tradicionais, expondo-as a OGMs, importaria em arriscar a subsistência dos demais grupos vegetais que delas dependem ou são por elas auxiliados, fragilizando-se, assim, a segurança alimentar do planeta.

Apesar disso, em maio de 2023, o PL nº 490/2007 foi votado e aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados¹⁸². Encaminhado ao Senado Federal, foi autuado

¹⁸¹ Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-isa/pl-da-devastacao-ameaca-alimentacao-dos-indios-ao-liberar-transgenicos-em-terras-indigenas>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁸² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=345311>. Acesso em 18 fev. 2024.

como Projeto de Lei nº 2.903/2023, tendo sido votado em setembro do mesmo ano e aprovado com modificações apenas aos artigos 16, § 4º, e 28¹⁸³.

Acontece que, encaminhado à apreciação presidencial, os únicos trechos do PL aprovado no Congresso que foram sancionados pelo presidente Lula foram os que trataram dos princípios orientadores da lei, das modalidades de terras indígenas e do acesso e transparência do processo administrativo demarcatório.

Todos os 34 (trinta e quatro) demais dispositivos acabaram sendo vetados (Veto 30/2023¹⁸⁴), dentre os quais o que veiculava a tese do marco temporal e o que permitia a exploração econômica de terras indígenas por terceiros¹⁸⁵. Surgiu, assim, a Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023.

Na sessão de 14 de dezembro de 2023, no entanto, o Congresso Nacional decidiu reincorporar à Lei nº 14.701/2023 a grande maioria dos dispositivos barrados, mantendo apenas os vetos presidenciais que haviam incidido sobre as disposições que permitiam a retomada de terras indígenas em razão da alteração de traços culturais, liberavam o plantio de transgênicos em terras indígenas e flexibilizavam as restrições incidentes sobre o contato com povos isolados¹⁸⁶.

De toda forma, ainda não se pode falar em completa pacificação da questão, uma vez que, nos últimos dias de 2023, a APIB, junto com os partidos políticos Rede e PSOL, ajuizou nova ação no Supremo Tribunal Federal – a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.582 – requerendo, em sede liminar, a suspensão da Lei nº 14.701/2023 até o julgamento do feito e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade¹⁸⁷. O processo

¹⁸³ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157888>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁸⁴ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/15969>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁸⁵ Os dois temas mencionados em momento anterior (participação de não indígenas na exploração de atividades econômicas em terras indígenas e liberação do cultivo de OGMs no interior de TIs) foram tratados nos artigos 26 e 30 do que viria a constituir a Lei nº 14.701/2023. O artigo 26, que cuidava da celebração de contratos que visassem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas, foi vetado pelos seguintes fundamentos: “Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao resguardar apenas a posse indígena nas terras indígenas, deixando de contemplar o direito ao usufruto exclusivo, potencialmente afetado pelo desenvolvimento de atividades econômicas realizadas em conjunto com não indígenas”. Já em relação ao artigo 30, referente aos OGMs, consignou-se no veto presidencial que “a proposição legislativa contraria o interesse público por autorizar o cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas e, conseqüentemente, em unidades de conservação a elas sobrepostas, contrariando o disposto no art. 1º da Lei nº 11.460, de 2007, com potencial dano à agrobiodiversidade, ao patrimônio genético e à segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas e outras comunidades afetadas”.

¹⁸⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1026508-congresso-derruba-veto-ao-marco-temporal-das-terras-indigenas>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁸⁷ Disponível em: <https://apiboficial.org/2023/12/28/no-stf-apib-protocola-acao-e-pede-que-lei-do-genocidio-seja-declarada-inconstitucional/>. Acesso em 18 fev. 2024.

teve a relatoria atribuída, por sorteio, ao Ministro Gilmar Mendes¹⁸⁸, que ainda não se pronunciou a respeito dos pedidos até o fechamento deste trabalho.

A despeito de todas essas questões, controvérsias e potenciais repercussões negativas sobre a qualidade de vida dos povos tradicionais, o então presidente da Funai externou sua concordância formal, oficial, pública e enfática com o PL nº 490/2007. Atribuindo-lhe méritos na temática demarcatória e chamando-o de “acertado”, asseverou que ele “promove uma melhor adequação dos processos de demarcação de terras indígenas”, garantindo “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 (sic)”¹⁸⁹.

A propósito, esse apoio ao cultivo de OGMs em terras indígenas não chegou, propriamente, a surpreender: em despacho expedido nos autos do Processo SEI-FUNAI nº 08620.013002/2019-91 ainda no ano de 2019, obtido por INA e Inesc (2022)¹⁹⁰, o então presidente da Funai sustentou que a proibição ao cultivo de OGMs em terras indígenas instituída pelo artigo 1º da Lei nº 11.460/2007¹⁹¹ violava princípios constitucionais como a isonomia e a liberdade de ofício, solicitando que a PFE-Funai analisasse a matéria, para adoção das providências que viessem a se revelar cabíveis.

Embora, na Procuradoria Federal Especializada junto à Funai, a tese da inconstitucionalidade desse ponto do artigo 1º da Lei nº 11.460/2007 tenha obtido certa aceitação, sua ida adiante esbarrou no Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal – a quem a PFE-Funai se encontra vinculada –, o qual não concordou em avançar com a discussão sem que o processo fosse previamente instruído com os pareceres técnicos dos entes envolvidos com a temática, como a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, o Conselho Nacional de Biossegurança - CNBS e a própria Funai¹⁹².

Como, até onde se tem conhecimento, as medidas não chegaram a ser providenciadas, a demanda acabou sendo obstada, até que, no ano de 2023, com a troca

¹⁸⁸ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6824370>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁸⁹ OFÍCIO Nº 782/2021/PRES/FUNAI (Processo SEI-FUNAI nº 08027.000506/2018-60). Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai76.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁹⁰ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai77.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁹¹ Que expressamente veda “a pesquisa e o cultivo de organismos geneticamente modificados nas terras indígenas e áreas de unidades de conservação, exceto nas Áreas de Proteção Ambiental”.

¹⁹² Os pareceres jurídicos ora mencionados foram igualmente obtidos pela INA e pelo Inesc e se encontram disponíveis em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai78a81.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

da gestão do governo federal, a própria Advocacia-Geral da União, por meio de sua Procuradoria Nacional do Meio Ambiente e Mudança do Clima, recomendou que a Procuradoria-Geral Federal revisasse os expedientes pelos quais a PFE-Funai concluíra pela inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 11.460/2007¹⁹³.

Por fim, constatação que merece destaque é a de que, embora a ideia de liberação dos OGMs em TIs – proposta, ressalte-se, pelo próprio presidente da Funai – não tenha obtido maior adesão nesse momento inicial, ela não apenas não foi esquecida como, pouco tempo depois, voltou com força ao debate político brasileiro, incluída nos PLs nº 1.443/2021 e, sobretudo, nº 490/2007 – e só não chegou a efetivamente resultar na legalização do cultivo de OGMs em terras indígenas em função do veto apostado pelo atual presidente da República a dispositivo com esse teor e da manutenção desse veto pelo Congresso Nacional.

5.11 Apoio institucional à mineração em terras indígenas

Por fim, há um outro tema que, embora, em princípio, pudesse ser abarcado no tópico anterior – pois também trata de manifestação de apoio institucional externada pela “Nova Funai” a projeto de lei de teor controverso no que concerne aos interesses tradicionais indígenas –, possui especificidades que o fazem merecer abordagem própria. Cuida-se do apoio da “Nova Funai” à normatização da atividade mineratória no seio de terras indígenas.

Além de integrar o rol de atividades cuja liberação era almejada pelo já abordado PL nº 490/2007, a mineração em terras indígenas foi objeto de projeto de lei específico,

¹⁹³ A recomendação foi feita pelo PARECER N. 010/2023/PRONACLIMA/AGU (Processo nº 00400.002194/2023-70), que recebeu a seguinte ementa:

“EMENTA: VEDAÇÃO À PESQUISA E O CULTIVO DE ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS NAS TERRAS INDÍGENAS. DICÇÃO DO ARTIGO 1º DA LEI N. 11.460, 21 DE MARÇO DE 2007. CONSTITUCIONALIDADE. PRINCIPIOLOGIA DO DIREITO AMBIENTAL I- Cuida-se de estudo dedicado a reforçar a previsão do artigo 1º da Lei n. 11.460, de 21 de março de 2007;

II- Riscos inerentes desde à pesquisa e ao cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas. Principiologia que embasa o Direito Ambiental. Perda de Biodiversidade. Segurança alimentar dos povos indígenas;

III- Posicionamento crítico em relação ao entendimento manifestado no seio da Procuradoria Federal Especializada junto à FUNAI, no sentido da suposta inconstitucionalidade da previsão do artigo 1º da Lei n. 11.460, de 21 de março de 2007;

IV- Ações judiciais em que a causa de pedir se refere à declaração incidental de inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei n. 11.460, de 21 de março de 2007;

V- Imprecisões técnico-jurídicas Parecer 0003/2020/COAF/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU em relação à principiologia do Direito Ambiental e aos comandos constitucionais”.

apresentado ao Congresso Nacional pelo próprio presidente Jair Bolsonaro, o PL nº 191/2020, que propunha a regulamentação do artigo 231, § 3º, da Constituição Federal para, dentre outros pontos, permitir a mineração e a construção de hidrelétricas em terras indígenas e estabelecer as respectivas regras.

De fato, a Constituição de 1988 faculta ao Congresso Nacional, em seu artigo 231, § 3º, que autorize “a pesquisa e a lavra das riquezas minerais” no âmbito de terras indígenas¹⁹⁴. A questão, entretanto, passa longe de ser simples. Para além das controvérsias jurídicas existentes – como as suscitadas pelo Ministério Público Federal em nota técnica específica, contrária ao projeto e fundamentada em múltiplos argumentos¹⁹⁵ –, a garimpagem em terras indígenas constitui um problema social complexo e multifacetado, onde o prejuízo ao meio ambiente se soma aos impactos à saúde e à organização social dessas comunidades e de seus integrantes.

O exame detido das consequências da mineração em terras indígenas foge ao escopo do presente trabalho. Ainda assim, vale ressaltar que costumam ser registrados aumentos nos índices de alcoolismo, abusos domésticos, prostituição, crimes patrimoniais e violentos e disseminação de doenças sexualmente transmissíveis, além da escalada da violência motivada por disputas fundiárias – levando as lideranças e organizações não alinhadas ao interesse do garimpo a serem rotineiramente ameaçadas e/ou fisicamente agredidas (MOLINA; WANDERLEI, 2021).

Já sob o aspecto sanitário, encontram-se associados ao garimpo os surtos de doenças diversas, como sarampo, gripe, tuberculose e malária, bem como a contaminação por mercúrio. Disseminado, dentre outras formas, pela ingestão de peixes contaminados, o mercúrio é associado a problemas de diversas ordens biológicas, como neurológicos, de visão, olfato e paladar, de memória, tremores e parestesia de extremidade em adultos, bem como retardo mental, perda cognitiva e paralisia cerebral em crianças que tenham recebido exposição pré-natal (MOLINA; WANDERLEI, 2021).

Nesse sentido, na TI Munduruku, por exemplo, os níveis de contaminação nos rios afetados pela garimpagem são alarmantes: em pesquisa realizada por Meneses et al. (2021 *apud* MOLINA; WANDERLEI, 2021) com 109 (cento e nove) indígenas habitantes

¹⁹⁴ Eis o texto do artigo 231, § 3º, da Constituição Federal: “O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, **a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional**, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei” (grifos acrescidos).

¹⁹⁵ Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pl-191-2020-mpf-reitera-manifestacao-contraria-a-proposta-que-regulamenta-mineracao-em-terras-indigenas>. Acesso em 18 fev. 2024.

dessas áreas, enquanto apenas 1 (um) não apresentou níveis de mercúrio no sangue superiores ao limite máximo de 10 µg/L estabelecido pela Organização Mundial da Saúde, 53,6% mostraram níveis de mercúrio nos patamares de 50 a 100 µg/L.

Não por outro motivo, Molina e Wanderlei (2021) definem o PL nº 191/2020 como “uma proposta que coloca em risco a vida dos povos indígenas do Brasil por meio da mineração e do garimpo em suas terras”.

Foram muitas as matérias jornalísticas que noticiaram as relações entre garimpo e invasão, destruição ambiental, violência, mortes e diminuição da qualidade da saúde indígena. Citem-se, aqui, as dos portais eletrônicos Brasil de Fato¹⁹⁶, Agência Brasil¹⁹⁷, Correio Braziliense¹⁹⁸, Folha de S. Paulo¹⁹⁹, CartaCapital²⁰⁰, UOL²⁰¹ e Metrôpoles²⁰², dentre muitas outras.

Embora as notícias fossem graves, o então presidente da Funai, até onde se tem registro²⁰³, não chegou a dialogar com lideranças de comunidades indígenas afetadas pelo garimpo (INESC; INA, 2022).

Além disso, em mais de uma oportunidade, apoiou publicamente a aprovação do PL nº 191/2020²⁰⁴, como se verifica do OFÍCIO Nº 782/2021/PRES/FUNAI (mencionado no tópico anterior), do depoimento dado à Câmara dos Deputados em 11 de agosto de 2021²⁰⁵ e da entrevista concedida à Jovem Pan News em conjunto com o ex-ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles em 12 de abril de 2022²⁰⁶.

¹⁹⁶ Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/04/18/garimpo-ilegal-provocou-90-das-mortes-por-conflitos-no-campo-em-2021-aponta-cpt>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁹⁷ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-04/indigenas-foram-principais-vitimas-de-conflitos-no-campo-em-2022>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁹⁸ Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2023/01/5067852-99-criancas-yanomami-morreram-em-2022-diz-ministerio-dos-povos-indigenas.html>. Acesso em 18 fev. 2024.

¹⁹⁹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/01/desmatamento-por-garimpo-na-terra-indigena-yanomami-saltou-25-em-2022-aponta-inpe.shtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

²⁰⁰ Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-teve-mais-de-3-mil-mortes-de-indigenas-de-ate-4-anos-entre-2019-e-2022-aponta-relatorio/>. Acesso em 18 fev. 2024.

²⁰¹ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2023/02/01/garimpo-ilegal-terra-yanomami-cresceu-governo-bolsonaro.htm>. Acesso em 18 fev. 2024.

²⁰² Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/quase-800-indigenas-morreram-em-conflitos-no-brasil-de-2019-a-2022>. Acesso em 18 fev. 2024.

²⁰³ Buscas com essa finalidade realizadas no *site* da Funai e em agregadores de pesquisa a partir de palavras-chave correlatas não retornaram resultados.

²⁰⁴ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/mineracao-terras-indigenas-governo-pl-acabaria-falta-fertilizantes/>. Acesso em 18 fev. 2024.

²⁰⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/793009-funai-defende-producao-em-terras-indigenas-oposicao-denuncia-politica-anti-indigenista-do-orgao/>. Acesso em 18 fev. 2024.

²⁰⁶ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YOZwvIOHGrM> (1:55 a 2:37). Acesso em 18 fev. 2024.

Os argumentos apresentados eram, em geral, de ordem econômica: supostamente, a regulamentação da mineração em TIs seria benéfica aos indígenas pois os ajudaria a obter mais recursos financeiros, fomentando sua autonomia e o desenvolvimento de suas comunidades.

Os problemas sociais e sanitários provocados pela repercussão da atividade em terras indígenas, acima destacados, no entanto, mostram claramente que é impossível se reduzir a avaliação e o enfrentamento de questão tão sensível, complexa e multifacetada como a do garimpo em TIs à simplória ótica econômica imediatista, sem o devido sopesamento e a necessária avaliação dos aspectos que, de modo global, permeiam a questão.

Por fim, destaque-se que, em razão, também, da intensa mobilização dos povos indígenas e de entidades defensoras de seus interesses²⁰⁷, o PL nº 191/2020 jamais chegou a ser incluído na pauta da Câmara dos Deputados – até que, finalmente, o atual presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, solicitou formalmente a retirada de sua tramitação legislativa²⁰⁸, em março de 2023, o que foi acatado pela Câmara e o projeto, extinto²⁰⁹.

5.12 Fomento à exploração econômica de terras indígenas por terceiros

Em fevereiro de 2021, a Funai e o IBAMA publicaram a Instrução Normativa Conjunta Funai/IBAMA nº 1, de 22 de fevereiro de 2021, que, de acordo com sua ementa, “[d]ispõe 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”.

O objeto dessa instrução normativa consistiria, então, apenas na definição dos procedimentos concernentes ao licenciamento ambiental de atividades econômicas a serem realizadas no interior de terras indígenas. Apesar disso, algumas de suas disposições causaram polêmica.

²⁰⁷ Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pl-191-2020-mpf-reitera-manifestacao-contraria-a-proposta-que-regulamenta-mineracao-em-terras-indigenas>. Acesso em 18 fev. 2024.

²⁰⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/governo-lula-pede-retirada-de-projeto-de-lei-que-preve-mineracao-em-terras-indigenas>. Acesso em 18 fev. 2024.

²⁰⁹ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>. Acesso em 18 fev. 2024.

Isso porque, ao delimitar seu escopo, a Instrução Normativa Conjunta Funai/IBAMA nº 1/2021 previu que um dos possíveis sujeitos autorizados a desenvolver empreendimentos em TIs seriam as “organizações de composição mista entre indígenas e não indígenas” (artigo 1º, *caput*), preconizando, em seguida, que as tais organizações mistas deveriam ter “domínio majoritário indígena” (artigo 1º, § 1º).

Como se observa, ao prever “organizações de composição mista” e colocá-las como sujeitos ativos de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos no interior de terras indígenas, a IN Conjunta nº 01/2021 parece ter tido a intenção de possibilitar que a exploração econômica de terras indígenas fosse realizada por terceiros não indígenas.

Ocorre que, como visto no tópico 5.7 do estudo, a Constituição Federal expressamente outorga a exclusividade do usufruto das terras indígenas aos povos que as habitem, dispondo, em seu artigo 231, § 2º, que “[a]s 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”.

Da mesma forma, o Estatuto do Índio, em seu artigo 18, estatui que as terras indígenas não podem ser arrendadas ou objeto de qualquer negócio jurídico que restrinja o exercício da posse direta pela comunidade indígena, bem como o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) veda, em seu artigo 94, a celebração de contrato de arrendamento ou de parceria²¹⁰ para a exploração de áreas públicas – caso das terras indígenas, que integram o domínio da União.

Tal qual afirma Lorelli (2022), “o atributo de exclusividade previsto pelo texto constitucional significa que a exploração dos recursos naturais existentes em terra indígena só poderá ser feita pelos próprios índios, nunca por não-índios”. Assim, pouco importa o nome, a forma do ajuste e a eventual concordância de algum ou de alguns indígenas: ressalvadas as exceções constitucionais, o simples uso ou exploração da terra indígena por terceiro estranho ao grupo indígena são ilícitos²¹¹.

²¹⁰ Conforme Beatriz Lorelli (2022), o arrendamento rural é o contrato pelo qual “uma pessoa (arrendador) se obriga a ceder à outra (arrendatário) o uso e gozo de imóvel rural, por inteiro ou não e por tempo determinado ou não, mediante certa retribuição ou aluguel”. Já a parceria, segundo a mesma autora, é o contrato pelo qual “uma pessoa (parceiro-outorgante) se obriga a ceder à outra (parceiro-outorgado), o uso específico de imóvel rural com a finalidade de ser exercida no local também atividade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa vegetal ou mista e, além disso, entrega animais para criação, criação, criação, criação, criação ou extração de matérias primas de origem animal”.

²¹¹ Todas essas limitações estão, inclusive, em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que, por exemplo, assentou, no célebre julgamento da Pet. 3.388/RR (“Caso Raposa Serra do Sol”), que “as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio

Todas essas disposições almejam garantir que o uso, os frutos e a posse direta das TIs sejam revertidos em favor dos próprios indígenas. Visam, ademais, a assegurar que essas terras – que, conforme exposto em momento anterior deste trabalho, constituem elemento essencial para a manutenção da vida e do modo de ser peculiar dos povos indígenas – não tenham sua natureza desvirtuada com a abertura à exploração econômica por terceiros. Objetivam, ainda, impedir a expulsão de indígenas de suas próprias localidades, ou outra forma de prejuízo aos seus direitos tradicionais, para propiciar a exploração dessas terras em grau máximo (LORELLI, 2022).

A IN Conjunta nº 01/2021, no entanto, em momento algum explica em que consistem as “organizações de composição mista entre indígenas e não indígenas”, tampouco o que deve ser compreendido como “domínio majoritário indígena”. Também não traz qualquer outra disposição que possa afastar que sua intenção tenha sido viabilizar a exploração econômica de TIs por terceiros não indígenas.

Não bastasse, o tal “domínio majoritário indígena” previsto no artigo 1º, § 1º, da IN Conjunta nº 01/2021, contém significativo grau de risco, pois, em razão das evidentes “discrepâncias de poder econômico e de conhecimento dos códigos desta ou daquela atividade produtiva e comercial”, “a possibilidade de que a vontade de sócios minoritários em termos numéricos (não indígenas) se imponha sobre a da maioria (indígena) é considerável” (INA; INESC, 2022).

Analisar as manifestações oficiais não ajuda no esclarecimento da questão. A “Nova Funai” jamais se pronunciou sobre os pontos mais controversos da IN Conjunta nº 01/2021 – tendo se limitado, em geral, a enfatizar uma suposta ampliação da autonomia indígena e da desburocratização procedimental, a replicar falas de indígenas que seriam favoráveis à medida²¹²²¹³ e a relatar que estaria dando cumprimento a metas estabelecidas na Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas²¹⁴.

Em resumo, a previsão trazida pela IN Conjunta parece buscar dar uma nova roupagem técnica e jurídica à concretização de institutos que, na realidade, equivalem ao arrendamento e à parceria – expressamente proibidas pela legislação pertinente em função

jurídico que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena ou pelos índios (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, caput, Lei nº 6.001/1973)”.
²¹² Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2021/em-mensagem-de-video-indigenas-declaram-apoio-a-instrucao-normativa-conjunta-no-01-2021>. Acesso em 18 fev. 2024.

²¹³ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2021/grupo-de-agricultores-indigenas-expressa-apoio-a-instrucao-normativa-conjunta-no-01-2021>. Acesso em 18 fev. 2024.

²¹⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/meio-ambiente/etnodesenvolvimento/instrucao-normativa-no-01-2021>. Acesso em 18 fev. 2024.

do potencial para desvirtuar as TIs e obstar que seu uso, frutos e posse direta sejam revertidos para os indígenas.

Por essas e outras razões, entidades especializadas, como o Cimi²¹⁵, expediram notas públicas externando essas e outras preocupações. Portais eletrônicos também veicularam a notícia, como o UOL²¹⁶. No Congresso Nacional, parlamentares protocolaram projetos de decreto legislativo propondo a sustação da IN Conjunta nº 01/2021²¹⁷. E, seguindo o que também já ocorrera em diversas outras situações, a discussão também foi levada ao Poder Judiciário por meio de ação movida pelo Ministério Público Federal²¹⁸.

Apesar de todos os questionamentos, a “Nova Funai” e o IBAMA mantiveram, sem modificações, a IN Conjunta.

O quadro perdurou até que, com a mudança presidencial, os dois órgãos editaram, no início de 2023, um novo ato, qual seja, a Instrução Normativa Conjunta FUNAI-IBAMA nº 03/2023, que revogou a IN Conjunta nº 01/2021 e determinou a elaboração de novo regulamento²¹⁹²²⁰.

Portanto, a despeito de todos os potenciais prejuízos aos interesses tradicionais dos povos indígenas listados neste tópico, a IN Conjunta nº 01/2021 foi mais um instrumento que, sob a roupagem de um discurso aparentemente modernizador de promoção da autonomia indígena e incentivo ao etnodesenvolvimento, objetivou precipuamente impulsionar interesses particulares, agora pelo fomento à exploração econômica de TIs por não indígenas.

²¹⁵ Disponível em: <https://cimi.org.br/2021/02/nota-publica-nova-normativa-funai-retoma-politica-arrendamento-esbulho-territorios-indigenas/>. Acesso em 18 fev. 2024.

²¹⁶ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/02/24/portaria-funai-empresendimentos-indigenas.htm>. Acesso em 18 fev. 2024.

²¹⁷ Sendo exemplo o Projeto de Decreto Legislativo nº 96/2021, dos senadores Paulo Rocha (PT-PA) e Zenaide Maia (Pros-RN).

²¹⁸ O Ministério Público Federal em Mato Grosso instaurou procedimento administrativo interno para averiguar a legitimidade da IN Conjunta nº 01/2021, sobretudo das atinentes às “organizações de composição mista de indígenas e não-indígenas” por aquela previstas. Não tendo obtido êxito, ajuizou ação civil pública em face da Funai e do IBAMA, veiculando, dentre outros, pedido para se “declarar nula a expressão “organizações de composição mista de indígenas e não indígenas”, prevista no art. 1º, *caput*, da instrução normativa em questão, bem como a íntegra do §1º do mesmo dispositivo, com multa diária em valor não inferior a R\$1.000.000,00 (um milhão de reais), aplicável solidariamente à Funai e ao IBAMA, para cada empreendimento desse tipo de organização que obtivesse o licenciamento de suas atividades.

²¹⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/funai-e-ibama-revogam-norma-que-enfraquecia-o-licenciamento-ambiental-em-terras-indigenas>. Acesso em 18 fev. 2024.

²²⁰ Vale destacar, a título de curiosidade, que a nova IN Conjunta foi simbolicamente publicada em 19 de abril, Dia dos Povos Indígenas.

Aqui, mais uma vez salta aos olhos o fato de que iniciativa com esse teor tenha sido proposta pela própria Funai – que, como exaustivamente afirmado neste estudo, deveria ser o ente mais interessado em proteger os direitos indígenas. Em outras palavras, mais uma iniciativa em que a “Nova Funai” parece ter invertido suas finalidades institucionais e os princípios basilares da política indígena, cometendo, assim, assédio institucional.

5.13 Adesão a formulações contrárias aos interesses tradicionais indígenas

A construção de peculiares formulações jurídicas – ou a adesão a elas – constituiu elemento central na implementação da linha de atuação proposta pela “Nova Funai”. Neste tópico, será situado como o órgão lidou, na seara jurídica, com as discussões atinentes aos direitos e interesses tradicionais indígenas.

De início, vale observar como a “Nova Funai” se posicionou em relação à chamada tese do marco temporal²²¹ e, mais especificamente, como se comportou no curso da tramitação do Recurso Extraordinário nº 1.017.365 junto ao Supremo Tribunal Federal.

O recurso que deu origem ao RE nº 1.017.365 foi originalmente movido pela própria Funai, em 2016, para questionar decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que, adotando aquela tese, não reconheceu a tradicionalidade da ocupação da comunidade residente da Terra Indígena Ibirama Laklãnõ (SC) e determinou a desocupação da área pelos indígenas.

O processo foi remetido ao STF e nele seguia seu curso regular quando, antes do julgamento, sobreveio a mudança da gestão da Funai. Ignorando a intensa mobilização indígena em torno da questão²²²²²³, os novos dirigentes resolveram que a autarquia deveria inverter sua posição tradicional e passar a defender a plena aplicabilidade do marco temporal. Como consequência, trocaram a autarquia de polo no RE nº 1.017.365, aderindo formalmente à parte contrária às comunidades indígenas, onde se encontravam os sindicatos rurais e as associações de produtores.

²²¹ Segundo a qual, como já se expôs em item antecedente, os povos indígenas só possuem o direito de ocupar as terras que ocupavam ou já disputavam em 5 de outubro de 1988, data de promulgação da Constituição.

²²² Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-09/povos-indigenas-marcham-em-brasilia-contra-marco-temporal>. Acesso em 18 fev. 2024.

²²³ Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/luta-pela-vida-indigenas-acompanham-julgamento-do-marco-temporal-em-brasilia/>. Acesso em 18 fev. 2024.

Nesse ínterim, o marco temporal foi erigido a verdadeiro mantra da “Nova Funai”, que passou a defendê-lo e a aplicá-lo indiscriminadamente tanto no desempenho de suas competências administrativas quanto nas manifestações apresentadas ao Poder Judiciário, muito embora pendesse de julgamento pela Suprema Corte. É o que se verifica, por exemplo, da entrevista concedida pelo então procurador-chefe da PFE-Funai²²⁴ e das orientações constantes do livro institucional “Autonomia e Protagonismo Indígena”²²⁵.

A posição só foi abandonada em 2023, quando, sob nova gestão, a autarquia retomou o seu entendimento tradicional no sentido da inexistência de um marco temporal em nosso ordenamento jurídico. Nesse sentido, inclusive, a nova direção do órgão veiculou publicações oficiais contrárias ao entendimento²²⁶, deixando claro o retorno de sua posição original e voltando a requerer ao Supremo Tribunal Federal que rechaçasse a tese.

O julgamento do RE nº 1.017.365 foi finalizado em setembro de 2023, tendo o Supremo Tribunal Federal expressamente afastado a necessidade de observância de um marco temporal e assentado, dentre outras, a seguinte tese: “A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 5 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição”.

A decisão, comemorada pela atual gestão da autarquia²²⁷, reforça ainda mais a impropriedade da conduta da “Nova Funai”, que, embora comandasse o ente da Administração Pública que possui como fim institucional a defesa dos interesses tradicionais indígenas, resolveu, por iniciativa própria, adotar postura tão contrária a esses mesmos interesses que precisou ser rechaçada pelo Poder Judiciário.

O marco temporal não foi o único caso de atuação judicial controversa da autarquia durante o período ora analisado. Outro exemplo foi a orientação da gestão da “Nova Funai” para que seus órgãos se abstivessem de atuar em casos de “invasão de propriedade privada por indígenas”, ao fundamento de que não se deveria compactuar

²²⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2021/entrevista-alvaro-simeao-fala-sobre-o-trabalho-da-procuradoria-federal-especializada-pfe-junto-a-funai>. Acesso em 18 fev. 2024.

²²⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2022/funai-lanca-segunda-edicao-do-livro-institucional-201cautonomia-e-protagonismo-indigena>. Acesso em 18 fev. 2024.

²²⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco-temporal-uma-ameaca-aos-direitos-indigenas-no-brasil-8>. Acesso em 18 fev. 2024.

²²⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/volta-da-funai-stf-derruba-marco-temporal-em-defesa-dos-povos-indigenas>. Acesso em 18 fev. 2024.

com “ações ilícitas”. Na prática, proibia-se que a autarquia atuasse na defesa de qualquer indígena ou comunidade que, para tentar fazer valer seus interesses tradicionais, ocupasse área objeto de reivindicação territorial, porém ainda não homologada.

É o que se depreende do Processo SEI-FUNAI nº 08620.007242/2020-91, no bojo do qual a Presidência da Funai expediu o OFÍCIO CIRCULAR Nº 28/2020/COGAB - PRES/GABPR/FUNAI – também publicizado pela INA e pelo Inesc (2022)²²⁸²²⁹ –, remetendo aos dirigentes do órgão a seguinte orientação:

“Prezados,

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. 00876/2020/GAB/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU (2415088), 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 025/2020/GAB/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU. 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 (2415075), remeto estes autos para conhecimento da decisão proferida pela PFE/Funai, no âmbito do processo nº 00434.026281/2019-49, a qual deve servir como orientação a ser seguida em casos concretos”.

Na mesma toada, pelo DESPACHO PRESIDÊNCIA – PRES - 2720147²³⁰ (Processo SEI-FUNAI nº 08620.010608/2020-17), o presidente da Funai, após realizar longa exposição de temas de diversas ordens, formulou à Procuradoria Federal Especializada consulta a respeito da viabilidade se de passar a adotar o entendimento de que, “nas ações envolvendo interesse fundiário indígena por tradicionalidade da ocupação”, a Funai só fosse obrigada a intervir no processo judicial “a partir da perfectibilização da área pretendida, após a sua homologação, pela emissão de Decreto Presidencial”.

Após tramitação interna, o procurador-chefe da PFE-Funai emitiu o PARECER n. 00002/2021/GAB/PFE/PFE-FUNAI/PGF/AGU²³¹, no qual, após desdobrar a análise das ações judiciais envolvendo interesse fundiário indígena em duas subquestões – uma

²²⁸ Assim como todos os demais documentos mencionados ao longo deste tópico.

²²⁹ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai92.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

²³⁰ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai99.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

²³¹ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai102.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

relacionada à *posse indígena* sobre terras e outra referente ao *domínio* dessas áreas²³² –, concluiu pela possibilidade de que a Funai passasse a intervir em ações judiciais apenas nos litígios que envolvessem terras definitivamente homologadas, abstendo-se de atuar em favor de “indígenas invasores”. Propôs, assim, que a atuação judicial da Funai seguisse os seguintes nortes:

Tese de defesa mínima 1

“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”.

Tese de defesa mínima 2

“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”.

A competência para decidir a adoção ou não das teses era do Departamento de Contencioso (atual Procuradoria Nacional Federal de Contencioso²³³) – órgão de direção superior da Procuradoria-Geral Federal responsável pela expedição de orientações jurídicas para os órgãos da Procuradoria que desempenham atividades de representação judicial, inclusive na seara indígena²³⁴.

Examinando o caso, referido Departamento expediu a NOTA n. 00042/2021/NOEJ/DEPCONT/PGF/AGU²³⁵, suscitando diversas dificuldades para a adoção das teses veiculadas pela Funai, tais como o fato de as propostas procurarem embasamento em julgados antigos, superados, não consolidados ou não aplicáveis ao caso, e, por isso, concluindo pela necessidade de melhor instrução do feito.

²³² Embora discussões jurídicas não constituam o foco do presente estudo, vale destacar a lição de Gustavo Tepedino (2021), para quem a posse é “[o] estado de fato que se assemelha ao exercício do domínio” – que, por sua vez, consiste “nas faculdades de usar, gozar e dispor [da coisa]” e “na faculdade de repelir, mediante ações próprias, a ingerência alheia”.

²³³ Conforme artigos 2º, inciso VI, alínea “a”, item 9, e 67 do Anexo I do Decreto nº 11.328/2023.

²³⁴ Idem.

²³⁵ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai103.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

Pretendendo atender ao solicitado, o então presidente da Funai encaminhou à Procuradoria-Geral Federal o DESPACHO PRESIDÊNCIA – PRES – 2982970²³⁶, veiculando aquilo que chamou de “novos elementos jurisprudenciais e doutrinários”, com o objetivo de “aclarar a matéria” e melhor subsidiar “[a] análise quanto à possibilidade de acatamento da proposta de nova tese de defesa mínima”.

A iniciativa, porém, não dirimiu as dúvidas do Departamento de Contencioso, que, pela NOTA n. 00095/2021/NOEJ/DEPCONT/PGF/AGU e pelo DESPACHO n. 00361/2021/NOEJ/DEPCONT/PGF/AGU, reafirmou as dificuldades anteriormente encontradas²³⁷, até que, finalmente, suspendeu a análise das novas teses de defesa da Funai e determinou que a matéria apenas voltasse a ser analisada após o desfecho do julgamento do marco temporal pelo Supremo Tribunal Federal (DESPACHO n. 00550/2021/GAB/DEPCONT/PGF/AGU)²³⁸.

Como consequência, o Processo nº 08620.010608/2020-17 – e, por consequência, a demanda por ele veiculada – não mais teve qualquer movimentação até o encerramento da gestão da “Nova Funai”.

Alguns casos concretos aclaram as consequências do entendimento que estava sendo proposto – e, na prática, colocado em prática.

Em primeiro lugar, mencione-se o Processo SEI-FUNAI nº 00409.665093/2020-81, que tramitou administrativamente na autarquia para tratar da Ação de Reintegração de Posse nº 0001130-80.2016.4.03.6002 – processo judicial no qual Funai, União e comunidade indígena apresentaram recurso de apelação em face de sentença que, contrariando os interesses da comunidade indígena de Yvu Vera, localizada em Dourados-MS, havia determinado que os particulares não indígenas que se reivindicavam proprietários do “Sítio Bom Futuro” tivessem reintegrada sua posse sobre a área.

Com a assunção da gestão da “Nova Funai”, no entanto, o então presidente expediu o DESPACHO PRESIDÊNCIA – PRES – 2962116²³⁹, consignando que “[a] anuência da subtração da posse, em atos violentos, clandestinos ou precários, subverte a ordem jurídica e viola direitos e garantias fundamentais”. Sendo assim, determinou que a

²³⁶ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai104.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

²³⁷ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai105.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

²³⁸ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai106.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

²³⁹ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai109.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

autarquia abandonasse a qualidade de representante da comunidade indígena e se abstivesse promover qualquer defesa de seus interesses.

Uma segunda situação, tratada no Processo SEI-FUNAI nº 00473.024000/2020-91, refere-se ao DESPACHO PRESIDÊNCIA – PRES – 2727322²⁴⁰. Subscrito pela então presidente substituta da Funai, o expediente, de uma só vez, chamou os integrantes da etnia Kanela do Araguaia, de Mato Grosso, de “supostos indígenas”, afirmou que relatório da CPI Funai/INCRA havia levantado dúvidas “quanto a (sic) real existência histórica da etnia” e argumentou que uma decisão judicial que reconhecesse os direitos dos indígenas em detrimento dos particulares antigos possuidores do local teria violado o “marco temporal”. Ao final, em providência no mínimo inusitada para os padrões de uma autarquia indigenista, solicitou que a própria Funai recorresse da decisão judicial que favorecera os indígenas.

Por fim, veja-se o caso do Processo SEI-FUNAI nº 00611.018542/2020-01, no qual, instada a se manifestar a respeito da Ação de Usucapião 00611.018542/2020-01 – que tratava de disputa entre indígenas e não indígenas por áreas compreendidas na TI Pindoty (SC) –, a Funai igualmente negou ter interesse em ingressar no feito para proteger a posse indígena na região. O argumento, mais uma vez, foi o de que os indígenas não possuiriam quaisquer direitos sobre a terra, que, por constar “apenas” como declarada de posse indígena, ainda não havia sido plenamente homologada. Concluiu, assim, que “não [seria] 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 (sic) de uma expectativa de direitos”.

Além de polêmica sob o prisma jurídico, pois partia do pressuposto de que os direitos territoriais só se aperfeiçoam com o decreto presidencial quando é sabido que esse ato é meramente declaratório²⁴¹, a ideia da “Nova Funai” de apenas atuar em litígios que envolvessem TIs plenamente homologadas era discutível também por oficializar um círculo vicioso: de um lado, na seara administrativa, os processos demarcatórios não eram evoluídos até a fase homologação e, de outro, na seara judicial, a Funai apenas se disporia a defender interesses indígenas nas disputas sobre TIs homologadas – deixando todas as

²⁴⁰ Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/funai133.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

²⁴¹ Esse é o entendimento tranquilo dos tribunais brasileiros, inclusive do STF. Nesse sentido, a título de exemplo, em 1994, o Supremo Tribunal Federal já assentava o caráter meramente declaratório do decreto presidencial homologatório de terra indígena, como se depreende do julgamento do MS nº 21.575/MS. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85555>. Acesso em 18 fev. 2024.

demais desprotegidas, ainda que fossem objeto de reivindicação indígena ou de processo demarcatório pendente.

Ao se negar a atuar em juízo para ver garantidos os direitos tradicionais desses povos, inclusive aderindo a formulações jurídicas que lhes eram nitidamente contrárias, aquela gestão da autarquia dificultou ativamente o acesso e a atuação dos povos indígenas naquela que costuma ser uma das últimas trincheiras da batalha pela garantia de seus direitos: o Poder Judiciário, com o seu poder de impor aos órgãos da Administração Pública determinações de observância obrigatória (BERNARDO, 2017).

Assim agindo, de uma só vez, a “Nova Funai” ignorou a vulnerabilidade social dessas populações, dificultou o exercício de seus direitos, contribuiu para sua exposição a toda sorte de ilegalidades e deixou de proteger o patrimônio da União e o patrimônio material e imaterial indígena (INA; INESC, 2022). Portanto, mais uma situação de assédio institucional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do trabalho, foi relatado que os indígenas possuem vínculos especiais com suas terras e com a natureza como um todo. Também se mostrou o alto grau de vulnerabilidade de suas comunidades, cujo cotidiano costuma ser marcado por conflitos de toda ordem, travados com grupos detentores de interesses escusos sobre os seus territórios, como grileiros, madeireiros, garimpeiros e outros atores dotados de alto grau de organização e financiamento.

Como se discorreu no capítulo 2 do estudo, a garantia dos direitos fundamentais constitui elemento inerente ao Estado Democrático de Direito e, em conjunto com princípios como a soberania, a participação popular e a separação de poderes, forma as bases do Estado moderno. Não poderia ser diferente, afinal, sendo o cuidado com a confiança e o respeito pelo outro condições inerentes à democracia, a própria configuração do princípio democrático pressupõe a promoção dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, a alteridade, a tolerância ao conflito e a concepção de meios para mediá-los e coordenar as intenções em jogo são fatores que não apenas integram a tradição republicana e democrática, mas constituem o seu cerne. O debate, o aperfeiçoamento das soluções possíveis e, enfim, a mediação de problemas de agenda pública fomentam a coesão social, em um processo que pressupõe a existência de instituições orientadas por processos e valores substantivos (SILVA; CARDOSO JR., 2022).

Nesses termos, cabem à Administração Pública do século XXI os papéis de principal entidade responsável pela realização do interesse público e de aparelho voltado, por excelência, à satisfação das necessidades coletivas, devendo, assim, zelar para que suas decisões fomentem a concretização dos direitos fundamentais e promovam os vínculos indispensáveis para a efetividade das ações estatais (MELO; OLIVEIRA, 2018; NASCIMENTO; ALVES, 2020).

Para tanto, mostra-se necessário um alto grau de capacidade estatal, ou seja, uma aptidão consolidada do Estado para formular e implementar mesmo as políticas públicas mais complexas, impulsionar a formação de agendas e promover direitos fundamentais e a construção de apoio junto aos atores sociais, políticos e econômicos. Sem essa possibilidade de se produzir ações orientadas à obtenção de resultados e sem a indispensável compatibilização dos interesses diversos em torno de plataformas comuns,

não há como se avançar nas agendas necessárias à satisfação das demandas sociais (GOMIDE; PIRES, 2014).

No caso brasileiro, como também se mostrou no capítulo 2, a Lei Fundamental de 1988 elevou o princípio da dignidade da pessoa humana à categoria de fundamento do Estado brasileiro e elegeu como núcleo central um extenso catálogo de direitos fundamentais, fixando, como objetivo, a formação de uma sociedade emancipada, igualitária e que propicie a todos uma vida digna.

Sendo todas essas disposições cogentes e de aplicação obrigatória pelo Poder Público e pela sociedade, não há qualquer dúvida de que, a partir da promulgação da Carta Constitucional, a legitimidade política e jurídica de toda e qualquer conduta estatal brasileira passou a estar condicionada ao respeito e à promoção dos direitos fundamentais.

Seguindo essa linha, a Constituição de 1988, reconhecendo a situação absolutamente peculiar dos povos indígenas e preocupada com sua sobrevivência e com a manutenção e reprodução de seu modo peculiar de vida, dedicou-lhes capítulo próprio, assegurando-lhes, dentre diversos outros direitos, o exercício de sua organização social e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, bem como impondo à União que demarque e proteja essas terras.

Por óbvio, a concretização desses mandamentos não é questão simples nem de aplicação automática, pois envolve a elaboração e a execução de políticas públicas complexas, a atuação de muitos órgãos e entes públicos e privados e a ponderação de fatores como a grandeza dessas populações, a vastidão do território abarcado, a difusão geográfica dos interessados, a ausência de homogeneidade das demandas, a ocorrência de dificuldades econômicas e sanitárias e as constantes disputas, sobretudo territoriais, travadas com outros grupos sociais.

Ainda conforme o capítulo 2 do estudo, as políticas para os indígenas demandam, assim, grande coordenação interinstitucional e um alto nível de capacidade estatal e, para serem efetivas, pressupõem que os agentes públicos responsáveis ajam com (boa) vontade política, formulem as políticas públicas devidas e mobilizem todos os seus órgãos e entes que detenham competências na temática, como a Funai, a Sesai, o INCRA, o Ibama e os Ministérios dos Povos Indígenas e da Justiça e Segurança Pública.

Nesse tema, portanto, não há como se ter dúvida do caráter decisivo da postura do Estado, que, pelos prismas ético e jurídico, deve agir ativamente para assegurar os direitos das populações indígenas, realizando o procedimento de demarcação de terra indígena, imprimindo efetividade a esse reconhecimento e fazendo valer todos os interesses

tradicionais assegurados na Constituição Federal, na legislação temática e nos instrumentos internacionais aos quais o Brasil espontaneamente se vinculou.

O oposto, ou seja, a inação estatal em reconhecer e assegurar oficialmente os direitos tradicionais indígenas ou em destinar-lhes as políticas públicas que deveriam beneficiá-los, constitui postura típica de governos com pretensões autoritárias e sem maiores preocupações com as necessidades dos grupos minoritários que o integram e vai de encontro com os pressupostos que caracterizam a democracia – em um atentado existencial contra esses povos, agravado por ser praticado pelo ator que mais deveria protegê-los: o Estado.

Inserido nesse contexto, o chamado assédio institucional – fenômeno recente, ao menos como conjunto institucionalizado de práticas – é um dos instrumentos utilizáveis na execução dessas opressões contra os grupos rejeitados e no combate às burocracias indesejadas, assim como na superação de óbices normativos que dificilmente seriam ultrapassados por meio dos instrumentos jurídicos e políticos tradicionais.

Tal qual exposto no capítulo 3, o assédio institucional consiste na prática deliberada de desorganização dos vínculos institucionais e de ataque às pessoas, práticas e saberes constituídos com o objetivo de impactar negativamente o funcionamento de organizações e a execução das respectivas políticas públicas (SILVA; CARDOSO JR., 2022).

Como explicam Silva e Cardoso Jr. (2022), é composto por discursos, falas, posicionamentos públicos, imposições normativas, atos administrativos e, enfim, de condutas desqualificadoras e deslegitimadoras das organizações públicas e respectivas missões institucionais, praticadas com a finalidade, implícita ou explícita, de degradar as condições de trabalho e a normalidade institucional, pautar o debate público, legitimar ou deslegitimar atores e órgãos estatais e de direcionar a ação coletiva ordenada.

Entre os efeitos do assédio estão o impedimento à concretização de direitos e garantias constitucionais, a deturpação da noção de bem público, o enfraquecimento das concepções inclusivas e progressistas, os retrocessos na tomada democrática de decisões e a estigmatização dos atores críticos ao governo.

Em tal contexto, possuindo potencial para corromper as instituições republicanas que garantem a cidadania e os processos democráticos e direitos substantivos fundamentais ao país, o assédio institucional viola as regras inerentes ao Estado democrático de direito, veiculando todos os traços identificados por Bauer et al. (2021) como comuns às opressões que em momentos mais recentes vêm sendo praticadas em

desfavor da burocracia por agentes políticos antidemocráticos, quais sejam: centralização das estruturas de poder, cerceamento à autonomia dos espaços de atuação burocrática, centralização e realocação de recursos organizacionais e informacionais, realização de opressões sistemáticas ao corpo burocrático, reconfiguração do aparato normativo, redução da participação social e enfraquecimento dos espaços de controle social e dos mecanismos de transparência pública.

Não bastasse, ao subverter as prioridades das demandas dirigidas ao Poder Público, deixar de canalizar recursos para onde pareçam mais efetivos, bloquear a inovação de políticas públicas, fomentar o conflito entre objetivos públicos diversos, aderir aos interesses de grupos organizados em detrimento dos desfavorecidos, promover instabilidade política e impedir a formulação e a execução de políticas públicas setoriais específicas, o assédio institucional atenta contra todos os aspectos inerentes ao bom desenvolvimento das capacidades estatais – tal qual explicitado por Boschi (2012) no estudo mencionado no capítulo 2 –, prejudicando-as gravemente.

Dessa forma, embora não sejam os destinatários diretos das condutas operadas a título de assédio institucional, o assédio prejudica, do mesmo modo, os cidadãos e a sociedade em geral. Afinal, prejudicando-se o desempenho funcional e organizacional da Administração e de seus agentes, prejudica-se igualmente a formulação e a execução das políticas públicas e, por consequência, sua fruição por aqueles que deveriam ser seus beneficiários.

Como exposto no capítulo 3, no passado recente brasileiro, o mais próximo que se chegou de um pretense retrocesso democrático foi o projeto que se sagrou vencedor nas eleições de 2018, liderado pelo então candidato Jair Bolsonaro.

Manifestando ideias eminentemente vagas e reunidas em torno de conceitos genéricos, o ex-capitão do Exército se elegeu a partir de uma plataforma política baseada na negação da política, na interdição do debate público, na inibição da negociação e no enfoque no ataque aos indivíduos, órgãos ou instituições considerados inimigos (SILVA; CARDOSO JR., 2020; SILVA; CARDOSO JR., 2022).

Não surpreende, portanto, que, entre a eleição daquela gestão governamental, em 2018 e seu fim, em 2022, o assédio institucional no Brasil tenha escalado em grau e se tornado método e as salvaguardas institucionais da democracia brasileira tenham sido sobremaneira enfraquecidas (SILVA; CARDOSO JR., 2022).

Conforme apontado no capítulo 3, como exemplos do enfraquecimento das salvaguardas institucionais provocado pelo assédio institucional como cultura pública,

podem ser citadas a tentativa de restrição da participação social no processo de políticas públicas por meio da extinção de colegiados federais, a escalada da política de militarização do governo federal, a redução da transparência e do acesso à informação, a utilização expressiva da Lei de Segurança Nacional em face de críticos e a dispensa de tratamento negativo aos órgãos e agentes públicos considerados adversários pelo governo.

Um desses órgãos foi a Funai, que, como se mostrou no capítulo 4, é autarquia pública criada pela Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, que a outorgou, em seu artigo 1º, as finalidades institucionais relativas ao estabelecimento das diretrizes e à garantia do cumprimento da política indigenista segundo os princípios ali enunciados, à gestão do patrimônio indígena, à promoção de estudos sobre a temática, ao fomento do interesse da coletividade pela causa indígena e à representação e assistência judicial desses povos, dentre outras.

Embora comandada por civis em todo o período compreendido entre meados do governo Collor e o início da gestão de Michel Temer, fato é que a falta de prestígio e a ausência de protagonismo da Funai e da pauta indígena como um todo predominaram em todas as gestões presidenciais brasileiras.

Apesar disso, conforme exposto no capítulo 4, os diversos governos federais que se sucederam no pós-democratização e, por consequência, a Funai, em maior ou menor ritmo, vinham promovendo avanços na política indigenista e tentando se colocar como representantes dos interesses dessas populações, bem como buscando avançar na consecução de seus direitos.

Na gestão Bolsonaro, no entanto, esse quadro regrediu de modo vertiginoso e o Poder Público federal deixou de buscar avançar qualquer passo na agenda da proteção aos direitos tradicionais indígenas, encampando toda e qualquer pauta dos grupos sociais e econômicos interessados em suas terras e riquezas. Foram várias as situações em que essa situação pôde ser constatada.

No discurso, como se mostrou nos capítulos 4 e 5, a verbalização das pretensões como a de não demarcar “nenhum centímetro de terra indígena”²⁴² e a de que os indígenas deveriam “viver de royalties não só de minério, mas exploração da biodiversidade, bem

²⁴² Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/no-que-depender-de-mim-nao-tem-mais-demarcacao-de-terra-indigena-diz-bolsonaro-a-tv.shtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

como royalties de possíveis hidrelétricas”²⁴³. A respeito da Funai, afirmações como a de que “não serve mais” e a de que mereceria até mesmo uma “foiçada no pescoço”²⁴⁴.

Na prática institucional, conforme destacado nos mesmos capítulos 4 e 5, o primeiro passo se deu logo no primeiro dia de governo, com a MP nº 870/2019, que, tentando enfraquecer a política demarcatória e a atuação institucional da Funai, transferiu para o INCRA competências que eram da autarquia indigenista relativas à demarcação e ao licenciamento ambiental, assim como passou a supervisão ministerial da autarquia para o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. As medidas só não foram levadas adiante porque, ao apreciá-las, o Congresso Nacional as rejeitou.

Na seara financeira, a proposta de Plano Plurianual 2020-2023 enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo só previu ações atinentes à saúde indígena, não incluindo programação específica para a Funai, tampouco para a satisfação de qualquer outra necessidade peculiar daqueles povos. Mais uma vez, a proposta apenas não foi implementada porque o Congresso Nacional aprovou emenda, de origem parlamentar, criando plano orçamentário específico para a proteção e promoção dos direitos indígenas.

Na praxe administrativa da “Nova Funai” – termo utilizado para designar a Funai sob a égide da nova linha instituída pelo governo Bolsonaro e encampada por seus auxiliares –, igualmente, diversas foram as questões, tratadas no capítulo 5 do estudo.

Nesse sentido, análise das nomeações procedidas para os órgãos de cúpula da autarquia (diretores e presidente) revelou que, na contramão do que sugere a doutrina especializada²⁴⁵, basicamente nenhum dos escolhidos integrava os quadros técnicos da autarquia ou possuía expertise específica na Funai ou em indigenismo.

Ao revés: as atividades de direção, chefia e assessoramento da “Nova Funai” foram preenchidas a partir da probabilidade de alinhamento dos nomeados à ideologia governista – o que explica a predominância absoluta de policiais e de militares –, sem maiores preocupações com critérios técnicos.

²⁴³ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/26/bolsonaro-defende-que-indios-recebam-royalties-pela-exploracao-da-terra-em-que-vivem.ghtml>. Acesso em 18 fev. 2024.

²⁴⁴ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/balaio-do-kotscho/2022/06/17/politica-de-governo-o-que-bolsonaro-ja-disse-sobre-povos-indigenas-e-funai.htm>. Acesso em 18 fev. 2024.

²⁴⁵ Como visto no capítulo 5, Graef (2008) sustenta que a livre nomeação e a livre exoneração na ocupação das funções públicas deveriam se restringir aos cargos necessários à materialização da diretriz política eleita nas urnas – com a direção técnica permanente sendo atribuída, sempre que possível, a profissionais especializados na área, com formação específica e experiência comprovada, preferencialmente oriundos da própria Administração Pública e escolhidos com base no mérito profissional.

Outro mecanismo de assédio institucional utilizado pela “Nova Funai” e analisado no estudo foi o encaminhamento de comunicações à Polícia Federal solicitando a abertura de inquéritos policiais para a apuração da suposta prática de crimes por servidores da autarquia.

Como se mostrou, os tais crimes, em verdade, consistiram na simples emissão, por determinados agentes, no bojo de procedimentos administrativos, de posições técnicas e jurídicas que não corresponderam estritamente às expectativas da gestão da “Nova Funai”, de alinhamento automático aos interesses dos terceiros não indígenas.

Nesse contexto, embora todos os inquéritos tenham sido arquivados pela Justiça, a pedido do MPF, o fato posto é que o presidente do órgão indigenista brasileiro – que deveria ser a autoridade administrativa mais preocupada com a defesa dos interesses indígenas – se dedicou ativamente a constranger servidores da própria autarquia que, por intermédio de manifestações fundamentadas, simplesmente procuraram considerar os interesses tradicionais de determinadas comunidades indígenas (e não apenas os dos particulares que com elas costumam litigar).

Na mesma linha, no cenário da comunicação institucional, o estudo mostrou que os meios oficiais da Funai, sobretudo sua página na internet, constituíram mais uma ferramenta usada pela antiga gestão do ente para promover questões controversas no que concerne aos interesses indígenas tradicionais.

Com efeito, conforme exposto, nas divulgações para o público externo, verificou-se o uso do sítio eletrônico da autarquia em finalidades pouco usuais, como para: *a*) impulsionar a figura de seu então presidente (por exemplo, divulgando sua participação em produção audiovisual particular); *b*) veicular informes críticos a atores sociais e a entes públicos ou privados críticos à gestão (como particulares, associações, a grande imprensa e o MPF), inclusive com o emprego de termos que destoam da sobriedade recomendável para publicações da espécie; e *c*) propagandear interesses diversos dos tradicionais indígenas (como projetos de exploração de atividades econômicas em TIs).

No plano interno, da mesma forma, também houve a utilização de meios oficiais, como as listas de e-mails funcionais e os ofícios circulares, para veicular orientações questionáveis aos servidores, alertá-los de situações que, no controverso entender da “Nova Funai”, seriam passíveis de punição e, por fim, limitar o contato dos servidores com a imprensa, restringindo a liberdade de expressão.

Outro fato constatado no estudo foi a realização de modificações em atos de distribuição interna de atribuições para promover maior centralização de competências –

inclusive, em alguns casos, competências menores, referentes a atos corriqueiros – nos órgãos de direção central da Funai, sobretudo na própria Presidência, fomentando subjetivismos, concentrando poderes e obstando, deliberadamente ou não, que os órgãos de execução desempenhassem certas obrigações funcionais.

Mais um dos fatores estudados foi a atuação da “Nova Funai” na temática demarcatória. Nos instrumentos de planejamento, como o Planejamento Estratégico e os Planos Anuais de Ação, nenhuma previsão concreta e efetiva que se relacionasse à política de demarcação de novas terras. Na prática institucional, igualmente, à exceção de poucas e inefetivas medidas adotadas em suposto cumprimento a decisões judiciais, nenhum impulsionamento real foi dado aos processos administrativos demarcatórios, seja qual fosse a fase em que se encontrassem.

Nesse sentido, em contrariedade ao que há muito preconiza o ato normativo que trata do tema (Decreto nº 1.775/1996), não eram constituídos os grupos de trabalho para a análise das demandas por terras indígenas, processos não eram encaminhados a outros entes para que evoluíssem às etapas subsequentes, procedimentos eram redistribuídos para outros órgãos da Funai ou tinham o curso imotivadamente paralisado ou retroagido e decisões judiciais, inclusive do STF, eram interpretadas de modo contrário ao que de fato dispunham.

Em suma, paradoxalmente às suas finalidades institucionais, a “Nova Funai” não apenas não impôs qualquer óbice à concretização da promessa de Jair Bolsonaro de não promover qualquer avanço na pauta demarcatória como lançou mão de instrumentos do assédio institucional – utilizados, aqui, para possibilitar a completa paralisação dessa atividade, contrariando todos os mandamentos legais e constitucionais pertinentes – para auxiliar na consecução da meta.

Com essa colaboração decisiva da Funai – que novamente contrariou sua razão de ser –, não surpreende que nenhuma demarcação de terra indígena tenha sido concluída entre os anos de 2019 e 2022.

Somando-se a isso, o estudo mostrou a negativa da “Nova Funai” em propiciar reconhecimento e proteção oficial às áreas cujo processo demarcatório se encontrasse pendente de conclusão definitiva – como no caso da desconsideração pura e simples, pela Funai, da existência desses territórios, com a certificação da regularidade da situação de todos os imóveis rurais particulares confinantes com terras indígenas que não estivessem em reservas indígenas ou em terras indígenas plenamente homologadas e a consequente

liberação dessas áreas para que os particulares autoafirmados proprietários pudessem comercializá-las livremente ou desenvolver todo e qualquer tipo de atividade econômica.

Na mesma direção, mostrou-se a resistência da autarquia em formular e executar políticas públicas para essas terras indígenas com procedimento demarcatório ainda não finalizado ou tendo por destinatários indígenas aldeados fora de terras homologadas – fato verificado, por exemplo, na pretensão de se limitar o acesso ao Subsistema de Saúde Indígena àqueles que estivessem situados em TIs plenamente demarcadas e na orientação formal de uma das diretorias da Funai para que as ações de fiscalização, vigilância, prevenção de conflitos e retirada de invasores só contemplassem terras já homologadas.

Aqui, mais uma vez, as medidas apenas não foram implementadas em razão de intervenção externa, agora oriunda do Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADPF nº 709 – o que, mais uma vez, não é capaz de apagar que, em nova contrariedade às suas finalidades institucionais, a Funai sinalizou que se absteria de prover direitos e combater atuações irregulares em tais áreas, deixando ao relento as populações indígenas que as habitassem.

Em nova frente, estudou-se também como a “Nova Funai” buscou, por meio da edição da Resolução nº 4, de 22 de janeiro de 2021, promover o reavivamento dos critérios de heteroidentificação estatal no processo reconhecimento da condição indígena, com objetivo de relegar a ela própria – e, mais especificamente, ao seu presidente, que concentraria parcela decisiva dessa competência – a definição dos sujeitos e das comunidades elegíveis ou não para as políticas públicas destinadas aos indígenas.

Com o claro fim de colocar em xeque a autoidentificação indígena para conferir à gestão da “Nova Funai” maior poder de controle e maior capacidade de impor óbices ao já difícil acesso desses povos às (poucas) políticas públicas que lhes são destinadas, a medida apenas não foi plenamente concretizada em razão, uma vez mais, de sua suspensão pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADPF nº 709.

Por derradeiro, foi examinado o reiterado apoio institucional da “Nova Funai” a projetos, teses jurídicas e propostas de modificação normativa conflitantes com os interesses tradicionais indígenas, o qual costumava ser promovido nas situações em que determinada pretensão da autarquia ou dos grupos que estavam sendo representados por ela demandasse a alteração de dispositivo legal ou constitucional ou a atuação de outros órgãos.

Nesse sentido, pode ser destacado o apoio conferido pela “Nova Funai”, a despeito dos alertas exaustivamente emitidos por especialistas, comunidades indígenas, entidades

de defesa da causa e pelo Ministério Público Federal, a projetos de lei como os que propunham a incorporação da tese do marco temporal ao ordenamento jurídico, a abertura das terras indígenas à exploração econômica por terceiros, o plantio de OGMs em TIs e a regulamentação das atividades de mineração nessas terras.

Todo esse plexo de condutas revela a efetiva configuração de uma situação de assédio institucional no trato conferido à questão indígena pela gestão que comandou o Poder Executivo Federal entre 2019 e 2022.

Para tanto, ator decisivo foi a “Nova Funai”, que, como se depreende das mais diversas ações e omissões que foram realizadas ao longo de todo este trabalho, subverteu sua missão institucional precípua, que era proteger e promover os direitos dos povos indígenas do Brasil, para se constituir em mais um fator do processo de desdemocratização do governo e da sociedade ao qual se aludiu no capítulo 3 (LOTTA et. al, 2022; SANTOS et al., 2022; SILVA; CARDOSO JR., 2022).

Os aspectos acima mencionados indicam, assim, a indispensabilidade do fortalecimento das capacidades estatais dos órgãos públicos brasileiros e a necessidade de se desenvolver de algum grau de blindagem aos grupos populacionais cuja subsistência dependa das políticas públicas formuladas ou executadas por determinados órgãos.

Nessa linha, trabalhos futuros podem estudar: *a)* as repercussões do assédio institucional e do enfraquecimento das capacidades institucionais sobre os direitos e interesses dos cidadãos e grupos sociais beneficiários das políticas públicas desenvolvidas pelo órgão afetado; *b)* o desenvolvimento de medidas de fortalecimento das capacidades institucionais que sejam capazes de desestimular e evitar que práticas de assédio institucional voltem a ser disseminadas entre servidores, órgãos e entes administrativos; *c)* se houve o enfraquecimento de outros entes públicos durante a gestão presidencial de 2019 a 2022, como dos atinentes às searas ambiental e de proteção aos grupos minoritários, e, em caso positivo, a forma pela qual esse enfraquecimento ocorreu; e *d)* modos de se evitar que grupos vulneráveis que dependam das políticas públicas formuladas ou executadas por determinados órgãos fiquem desamparados em razão da ausência de vontade política do gestor da vez.

Os resultados levantados a partir da pesquisa são úteis para uma melhor compreensão tanto dos instrumentos pelos quais pode ser praticado o recente fenômeno do assédio institucional quanto dos efeitos que essa prática pode gerar, seja sob uma perspectiva funcional – nas relações entre o órgão e seus servidores ou entre os servidores

–, seja sob uma ótica material, referente aos sujeitos destinatários das políticas públicas prejudicadas pelas condutas ensejadoras do assédio.

Além disso, considerando que ainda são escassos os estudos na doutrina brasileira de Administração Pública que tratam do assunto, contribui-se, aqui, para a divulgação e para o desenvolvimento de conceito e de instituto que, até o momento, ainda são pouco divulgados – inclusive porque é recente o uso do fenômeno em grande escala, como método de governo e modo de realização de mudanças e reformas, por agentes pouco familiarizados com as práticas democráticas, sem o necessário respeito aos procedimentos institucionais regular e historicamente estabelecidos.

Por fim, os achados da pesquisa atestam a necessidade de urgente fortalecimento das capacidades dos entes que lidem com a efetivação de direitos fundamentais, sobretudo de minorias e de outros grupos vulneráveis, os quais não podem ficar à mercê da simples vontade pessoal ou política do grupo que esteja detendo o poder.

BIBLIOGRAFIA

ANG, Hector Gomez; MONZONI, Mario. **Grandes obras na Amazônia: Aprendizados e diretrizes**. São Paulo: FGVces & IFC, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18320>. Acesso em 18 fev. 2024.

ANDRADE, Izabel Vinchon Nogueira de. **A política pública de atenção à saúde dos povos indígenas: atuação da jurisdição constitucional por meio do processo estrutural**. 2023. 102 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023.

BATISTA, Júlia Gabrielle de Lima. **Orçamento indigenista federal: um olhar sobre o comportamento dos recursos financeiro-orçamentários das políticas públicas direcionadas à garantia e à promoção dos direitos dos povos indígenas no Brasil, à luz das gestões presidenciais do governo federal e da FUNAI (2000-2021)**. 2021. 81 f. TCC (Graduação em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021.

BERNARDO, Leandro Ferreira. **DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS E PODER JUDICIÁRIO: uma análise crítica do impacto da atuação judicial na garantia das políticas públicas estatais voltadas para ao acesso às terras para as populações indígenas na Região Platina brasileira**. 2017. 123 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BIGIO, Elias dos Santos. **A ação indigenista brasileira sob a influência militar e da Nova República (1967-1990)**. Revista de Estudos e Pesquisas, FUNAI, Brasília, v. 4, n. 2, p. 13-93, 2007.

BOSCHI, Renato. **Capacidades Estatais para o Desenvolvimento em Perspectiva Comparada**. Brasília: Projeto de Pesquisa IPEA/INCT, 2012. Disponível em: <http://neic.iesp.uerj.br/MarcoTeoricoProjetoIPEA.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

BORGES, Carla; SILVA, Michelle Morais de Sá e. **Clima de medo em plena democracia: percepções da burocracia federal**. In: CARDOSO JR., José Celso et al. (orgs). Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado. Brasília: Afipea; EDUEPB, 2022.

BOURGES, Fernanda Schuhli. **Administração Pública dialógica: em busca da concretização isonômica de direitos fundamentais sociais**. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, vol. 5, n. 1, p. 29-53, jan./jun., 2018. DOI: 10.14409/redoeda.v5i1.9097.

BRASIL. **Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910**. Cria o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais e aprova o respectivo regulamento. Brasília, DF: Presidência da República, 1910. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d8072.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.794, de 22 de novembro de 1939**. Cria, no Ministério da Agricultura, o Conselho Nacional de Proteção aos Índios e dá outras providências.

Brasília, DF: Presidência da República, 1939. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1794-22-novembro-1939-411595-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Estatuto da Terra. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967**. Autoriza a instituição da “Fundação Nacional do Índio” e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l5371.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Estatuto do Índio. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996**. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Lei Orgânica da AGU. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 3.388/RR**. Requerentes: Augusto Affonso Botelho Neto e outros. Requeridos: União e outros. Relator: Ministro Ayres Britto - Plenário. Data de Protocolo: 20.04.2005. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2288693>. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007**. Dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11460.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa Funai nº 03, de 20 de abril de 2012**. Disciplina a emissão dos documentos denominados Atestado Administrativo e Declaração de Reconhecimento de Limites. Diário Oficial da União, Seção 1, nº 78, 23 de abril de 2012, p. 44/45. Brasília, DF: Fundação Nacional do Índio, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.017.365/SC**. Requerente: Fundação Nacional dos Povos Indígenas. Requerido: Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina. Relator: Ministro Edson Fachin - Plenário. Data de Protocolo: 16.01.2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5109720>. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Portaria nº 666/PRES, de 17 de julho de 2017**. Regimento Interno da Fundação Nacional do Índio. Brasília, DF: Fundação Nacional do Índio, 2017. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/6026>. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9667.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.673, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9673.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 886, de 18 de junho de 2019**. Altera a Lei nº 13.844, de 18 junho de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv886.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Rescisória nº 2.756/PR**. Requerente: Comunidade Indígena do Povo Kaingang. Requeridos: União e Funai. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Data de Protocolo: 22.08.2019 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5756145>. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Portaria MJSP nº 764, de 9 de outubro de 2019**. Delega e subdelega competências ao Presidente da Fundação Nacional do Índio. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/1083>. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Portaria SE/MJSP nº 1.619, de 10 de outubro de 2019**. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/72>. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020**. Estrutura Regimental e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Inbra. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10252.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Portaria nº 419/2020/PRES, de 17 de março de 2020**. Estabelece medidas temporárias de prevenção à infecção e propagação da COVID-19 no âmbito da Funai. Brasília, DF: Fundação Nacional do Índio, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/portaria%20n%C2%BA%20419-20-mjsp-funai.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa Funai nº 09, de 16 de abril de 2020**. Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados. Brasília, DF: Fundação Nacional do Índio, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/dpt/pdf/instrucao-normativa-09.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709/DF**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e outros. Requeridos: União e outros. Relator: Ministro Roberto Barroso - Plenário. Data de Protocolo: 01.07.2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Portaria nº 1025/PRES, de 8 de setembro de 2020**. Aprova o Planejamento Estratégico da Funai para o período de 2020 a 2023. Brasília, DF: Fundação Nacional do

Índio, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/boletim-de-servicos/2020/boletim_n_173_de_10-09-2020.pdf. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Resolução CGE nº 1, de 8 de setembro de 2020**. Aprova e detalha o conteúdo de indicadores, metas e projetos estratégicos do Planejamento Estratégico 2020-2023 da Funai. Brasília, DF: Fundação Nacional do Índio, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/boletim-de-servicos/2020/boletim_n_173_de_10-09-2020.pdf. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Resolução Funai nº 4, de 22 de janeiro de 2021**. Define novos critérios específicos de heteroidentificação a serem utilizados pela Funai. Brasília, DF: Fundação Nacional do Índio, 2021. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/6169>. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta Funai/IBAMA 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. Brasília, DF: Funai; IBAMA, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-22-de-fevereiro-de-2021-304921201>. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera e revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021**. Simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114204.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.226, de 7 de outubro de 2022**. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Funai e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11226.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta FUNAI-IBAMA nº 03/2023**. Revoga a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 22 de fevereiro de 2021. Brasília, DF: Funai; IBAMA, 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-n-3-de-19-de-abril-de-2023-483969024>. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa Funai nº 30, de 9 de agosto de 2023.** Estabelece as regras para emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a terras indígenas e imóveis confrontantes e declara a nulidade da Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020. Brasília, DF: Fundação Nacional do Índio, 2023. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/08/2023&jornal=515&pagina=84&totalArquivos=140>. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023.** Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14701.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.582/DF.** Requerentes: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e Rede Sustentabilidade. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Data de Protocolo: 29.12.2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6824370>. Acesso em 18 fev. 2024.

BRASILEIRO, Renato de Lima. **Manual de Processo Penal:** Volume Único. 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020.

BRUXEL, Laerson. **O CDES na mídia:** gênese de uma esfera pública política na disputa pela opinião pública. 2005. 202 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; GAGLIARDI, Luiza Roberta Solera. **A relação convergente entre direitos fundamentais e a organização setorial da atividade administrativa.** Revista Brasileira de Direito, ISSN-e 2238-0604, Vol. 14, Nº. 1, p. 176-188, 2018.

CARNEIRO, Mônica Machado; MORAES, Ângela Teixeira de. **O discurso indigenista ruralista estatal:** análise de conteúdos comunicativos no contexto da atual política pública da Funai. Revista Panorama, v. 11, p. 11-18, 2021.

CARVALHO, Calebe Erickson; SILVA, Mateus Gomes da; MORAIS, Natália Cristina de; CALVO, Júlia. **As forças neoconservadoras e os impactos das mídias sociais:** análise sobre comportamento na Era digital e as novas formas de participação e organização política (2013-2019). In: Franca Arenare Jeunon, Wolney Lobato, Sérgio de Moraes Hanriot. (Org.). Iniciação científica [recurso eletrônico]: destaques 2019 / XXVII Seminário de Iniciação Científica. 1 ed. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, v. 1, p. 141-157, 2020.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. “**Terra indígena**”: aspectos históricos da construção e aplicação de um conceito jurídico. *História*, v. 35, São Paulo, 2016.

CEDI (Centro Ecumênico de Documentação e Informação). **Povos Indígenas no Brasil 1987/88/89/90**. CEDI, 1991. Disponível em <https://pib.socioambiental.org/pt/Downloads>. Acesso em 18 fev. 2024.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil** - Dados de 2021. Conselho Missionário Indigenista – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Brasília, 2022. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-violencia-povos-indigenas-2021-cimi.pdf>. Acesso em 18 fev. 2024.

CPDOC/FGV. **Fundação Nacional do Índio. n.d. Funai – verbete**. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/fundacao-nacional-do-indio-funai>. Acesso em 18 fev. 2024.

CRUZ, Danilo Uzêda da. **Políticas Sociais e Agenda Conservadora Do Governo Bolsonaro: Desdemocratização e Degradação Política**. *In: Políticas Sociais No Governo Bolsonaro: Entre Descasos, Retrocessos e Desmontes*, edited by Danilo Uzêda da Cruz and Clovis Roberto Zimmermann, 53–72. CLACSO, 2022. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2v88c2n.6>.

CUNHA, Bruno Santos. **Direitos fundamentais: da Constituição às políticas públicas**. *Rev. Bras. de Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 65-82, jan./jun. 2011.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 15. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021.

DINIZ, Juliana. **A expressão brasileira da colonialidade da natureza**. *REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO (UFU)*, v. 51, p. 167-195, 2023.

DUPRAT, Deborah. **Gênese e funcionamento do governo Bolsonaro e o assédio institucional no Brasil**. *In: CARDOSO JR., José Celso et al. (orgs). Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado*. Brasília: Afipea; EDUEPB, 2022.

EAESP. **Direitos Humanos: Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas**. *Grandes Obras na Amazônia* Aprendizados e Diretrizes, 2016.

FARIAS, Camila Scheidegger. **WHEN DO PRESIDENTS APPOINT POLICY EXPERTS TO SOCIAL AGENCIES? A STUDY OF BRAZIL’S NATIONAL INDIAN FOUNDATION, 1967-2018**. 2018. 85 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

FINGER, Ana Cláudia. **Serviço Público: um Instrumento de Concretização de Direitos Fundamentais**. *A & C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo

Horizonte, v. 3, n. 12, abr. 2003. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45685/45067>. Acesso em 18 fev. 2024.

GALLOIS, Dominique Tilkin; BRAGA, Leonardo Viana. **Antropologia aplicada e a questão indígena no Brasil hoje**: algumas considerações em diálogo com Evans-Pritchard. Cadernos De Campo, 31(1), e203786, 2022. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9133.v31i1pe203786>

GASQUE, Kelley Cristine Gonçalves Dias. **Percepções e estratégias relacionadas ao “viés de confirmação” por pesquisadores no processo de busca e uso da informação**. Em Questão, Porto Alegre, v. 27, n. 2, p. 392-417, abr./jun. 2021. <https://doi.org/10.19132/1808-5245272.392-417>.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. **BUROCRACIA E CAPACIDADE ESTATAL NA PESQUISA BRASILEIRA**. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). BUROCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL - interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8487>. Acesso em 18 fev. 2024.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. **Capacidades Estatais e Democracia - Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098>. Acesso em 18 fev. 2024.

GRAEF, Aldino. **Cargos em comissão e funções de confiança**: diferenças conceituais e práticas. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental v. 7, n. 2, p. 61 a 72, jul./dez. 2008.

HUTUKARA ASSOCIAÇÃO YANOMAMI; ASSOCIAÇÃO WANASSEDUUME YE'KWANA. **Yanomami sob ataque**: garimpo ilegal na Terra Indígena Yanomami e propostas para combatê-lo. Boa Vista: Hutukara Associação Yanomami e Associação Wanasseduume Ye'kwana, 2022. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/yanomami-sob-ataque-garimpo-ilegal-na-terra-indigena-yanomami-e-propostas-para>. Acesso em 18 fev. 2024.

INA; INESC. **Fundação Anti-Indígena**: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro. Indigenistas Associados – INA; Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, 2022.

LIMA, Rayanne de Sales. **O devenir indígena**: uma análise sobre reconhecimento étnico de comunidades indígenas resistentes no Brasil. 2016. 87 f. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

LONGHINI, Geni Daniela Núñez. **Da cor da terra**: etnocídio e resistência indígena. Revista Tecnologia & Cultura, Edição Especial, p. 65-73, Rio de Janeiro, 2021.

LORELLI, Beatriz Mari. **Arrendamento de terras indígenas no Brasil**. 2022. 127 f. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2022.

LOTTA, Gabriela Spanghero; LIMA, Iana Alves de; PEDOTE, João Paschoal; SILVEIRA, Mariana Costa; FERNANDEZ, Michelle; GUARANHA, Olívia Landi Corrales. **Burocracia na mira do governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia.** In: CARDOSO JR., José Celso et al. (orgs). Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado. Brasília: Afípea; EDUEPB, 2022.

MARTINS, Tamira Almeida. **A Responsabilidade Civil Objetiva Do Estado Por Omissão Violadora Do Direito Fundamental à Boa Administração Pública No Ordenamento Jurídico Brasileiro.** e-Pública, v. 2, n. 1, p. 170 a 184, jan. 2015. Disponível em: <https://e-publica.pt/article/34549>. Acesso em 18 fev. 2024.

MELO, Luiz Carlos Figueira de; OLIVEIRA, Marcella Rosière de. **O perfil da Administração Pública no século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais.** Revista Digital de Direito Administrativo v. 5, n. 2, p. 97 a 118, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/issue/view/10758>. Acesso em 18 fev. 2024.

MILANI, Carlos. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.** Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 551–579, maio 2008.

MOLINA, Luísa; WANDERLEY, Luiz Jardim. **O cerco do ouro: garimpo ilegal, destruição e luta em terras Munduruku.** Brasília: Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração, 2021.

NABAIS, José Casalta. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos.** Revista Direito Mackenzie, v. 3, n. 2, 2002. <https://doi.org/10.5935/2317-2622/direitomackenzie.v3n27246>

NASCIMENTO, Arthur Ramos do; ALVES, Fernando de Brito. **A (In)Visibilidade das Minorias na (Des)Construção das Políticas Públicas: Democracia e Efetivação dos Direitos Fundamentais no Contexto da Nova Face da Administração Pública e as Populações LGBTQ+.** Revista do Direito Público, Londrina, v. 15, n. 2, p. 27-48, mai/ago. 2020.

OLIVEIRA, Leonardo Alves de. **A Sétima Dimensão dos Direitos Fundamentais.** Repertório IOB de Jurisprudência: Tributário, Constitucional e Administrativo, São Paulo, n. 7, p. 268-260, 1. quin. abr. 2017. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/111533>. Acesso em 18 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 Sobre Povos Indígenas e Tribais.** 1989. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236247/lang--pt/index.htm. Acesso em 18 fev. 2024.

PALOTTI, Pedro; MASSON, Pedro. **Para além dos DAS: Funções de confiança e cargos em comissão da Administração Pública Federal Brasileira.** Revista Agenda Política, v. 10, n. 2, p. 14-38, mai.-ago. 2022. DOI: <https://doi.org/10.31990/agenda.2022.2.1>.

PERIPATO, Bruna Cristina. **Ruptura do Estado Social:** o governo Bolsonaro e os povos indígenas. Universidade Estadual Paulista (Unesp), 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/238859>. Acesso em 18 fev. 2024.

PORTO, Cleia Anice da Mota; SÁTIRO, Guadalupe S.; SILVA, Patrícia da; SAUER, Sérgio. **Necropolítica e a pandemia de classe no Brasil: desigualdades e injustiças em tempos de covid-19.** In: COSTA, Alexandre Bernardino; CARVALHO, Claudiane Silva (Orgs.). Desigualdade, crise sanitária e direitos. São Paulo: Lumen Juris Direito, 2021.

RODRIGUES, Hanna Cláudia Freitas. **A legitimação do etnocídio pelo Estado Brasileiro:** sobre medidas anti-indigenistas do Governo Bolsonaro no contexto pandêmico. *Vukápanavo, Mato Grosso do Sul*, v. 3, p. 277–286, out./nov. 2020.

RUFINO, Ângela Maria dos Santos; SENNA, Luiz Antonio Gomes; SOUZA, José Valderi Farias de. A IDENTIDADE INDÍGENA EM TEMPOS CONTEMPORÂNEOS. *Revista Fórum Identidades, Itabaiana-SE*, v. 36, n. 1, p. 91–103, 2023. DOI: 10.47250/forident.v36n1.p91-103. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/forumidentidades/article/view/18259>. Acesso em 18 fev. 2024.

SANTOS, Bruna; ROCHA, Bruna Eduarda; FREITAS, Felipe; GOMES, Elaine; TEIXEIRA, Isabella de Souza; PALMEIRA, Julia; SANTOS, Juliana Vieira dos; SANTOS, Lucas Moraes. **Reflexões sobre a tradição autoritária brasileira e a desdemocratização no governo Bolsonaro.** In: CARDOSO JR., José Celso et al. (orgs). *Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado.* Brasília: Afipea; EDUEPB, 2022.

SCHEIDECKER, Carolina Bernardes. **Coordenação em um arranjo institucional complexo:** o Território Etnoeducacional do Médio Xingu e a usina de Belo Monte. 2019. 171 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

SCHMIDT, Flávia de Holanda. **Presença de militares em cargos e funções comissionadas do Executivo federal.** Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11211>. Acesso em 18 fev. 2024.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; CARDOSO JR., José Celso. **Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil.** Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; CARDOSO JR., José Celso. **Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil de Bolsonaro.** In: CARDOSO JR., José Celso et al. (orgs). *Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado.* Brasília: Afipea; EDUEPB, 2022.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; LUNELLI, Isabella. **Etnografia do assédio institucional na Funai.** In: CARDOSO JR., José Celso et al. (orgs). *Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado.* Brasília: Afipea; EDUEPB, 2022.

SIMÕES, Natasha da Fonseca da Frota. **Fundação Nacional do Índio**: um olhar sobre a atuação da Coordenação Regional de Roraima. 2019. 140 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2019.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. **Capacidade Estatal e Burocrática**: sobre conceitos, dimensões e medidas. *In*: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alicia; CARVALHO, Cynthia Paes de (org.). Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos: experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: Ipea: Enap, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9862>. Acesso em 18 fev. 2024.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. **Fundação Nacional do Índio (FUNAI)**. *In*: FUNAI (Org.). Dicionário histórico biográfico brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/fundacao-nacional-do-indio-funai>. Acesso em 18 fev. 2024.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; ANTUNES, Fernando Luís Coelho; CARDOSO JR. José Celso. **Liberdade de expressão dos servidores públicos**: Nota Técnica n. 1556 da CGU e assédio institucional. *In*: CARDOSO JR., José Celso et al. (orgs). Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado. Brasília: Afipea; EDUEPB, 2022.

SZYDLOWSKI, Gabriela; DE BOER, Noortje; TUMMERS, Lars. **Compassion, Bureaucrat Bashing, and Public Administration**. *Public Administration Review*, Vol. 82, Iss. 4, pp. 619–633, 2022. <https://doi.org/10.1111/puar.13485>.

TARGINO, Yasmin de Oliveira. **Desmatamento na Amazônia e capacidades estatais**: um estudo da fiscalização ambiental. 2022. 89 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Ciências Ambientais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

TEPEDINO, Gustavo. **Fundamentos do Direito Civil: direitos reais**. Pablo Renteria – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021.

VELTRONI, Alexandre Lucas. **Políticas públicas e efetivação de direitos fundamentais**. RESPGE – SP, São Paulo, v. 7, n. 1. p. 39 a 64, jan./dez. 2016.