



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Município de Santarém

Inquérito Civil nº 1.23.002.000512/2012-48

I- SÍNTESE

1. Trata-se de Inquérito Civil instaurado a partir de representação do Instituto Americano das Culturas Índias do Brasil, através de seu presidente, senhor David de Oliveira – etnia *Terena* – em face da Fundação Nacional do Índio (Funai), especificamente de sua Coordenação Geral de Índios Isolados e de Recente Contato (CGIIRC), em razão da atuação junto ao povo indígena Zo'é. A representação se dirige, de um lado, à política do órgão indigenista voltada para esta etnia de recente contato; de outro, dirige-se ao então executor local desta política, o senhor João Carlos de Souza Lobato, coordenador à época da Frente de Proteção Etnoambiental Cuminapanema (FPEA-Cuminapanema).

2. A política do órgão indigenista é criticada na representação por supostamente submeter os Zo'é a um isolamento extremo, privando-os do acesso a utensílios e do contato com outros povos, o que contrariaria a vontade do próprio povo e degradaria suas condições de vida. O coordenador da FPEA, por sua vez, é acusado de explorar comercialmente a imagem (venda de fotografias, artesanatos, criação de sites, matérias jornalísticas) e o “modo de vida zo'é” (suposta prática de ecoturismo), a fim de construir benfeitorias no interior da terra indígena (sede da FPEA, posto da Secretaria Especial de Saúde Indígena etc.).

3. Eis o breve relato. Passo a despachar.

MPF

Avenida Cuiabá, 974, bairro Salé – Santarém/PA
CEP 68040-400 – Tels. (93) 3512-0800
prpa-prmstm@mpf.mp.br

4. Não vislumbro qualquer irregularidade. A denúncia que diz respeito à política da Funai deve ser analisada em meio ao histórico de relacionamento do estado brasileiro com os povos indígenas em isolamento voluntário e/ou de recente contato, que hoje parte do pressuposto do “não contato” e da proteção territorial, buscando respeitar a autonomia do povo que deliberou por não estabelecer relações com a sociedade envolvente, bem como a sua integridade física e territorial. Tampouco se visualiza irregularidade nas afirmações voltadas ao então coordenador da FPEA. Vejamos.

II - DO HISTÓRICO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO AOS POVOS INDÍGENAS EM ISOLAMENTO VOLUNTÁRIO E DE RECENTE CONTATO

5. É possível identificar, ao longo da história brasileira, três diferentes *paradigmas jurídicos* que regulam a atuação estatal no que diz respeito aos povos indígenas em isolamento voluntário e de recente contato. O primeiro paradigma é o que antecede a criação do Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN) em 1910. O segundo se estende da criação da SPILTN até o final da década de 80. O terceiro se inicia no final da década de 80, com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, e da Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho, em 1989, e perdura até os dias atuais. Esta divisão não é impermeável, mas ajuda a compreender quais eram as obrigações jurídicas do Estado diante destes grupos em períodos delimitados. Destaca-se que a Convenção nº. 169, na qualidade de tratado internacional de direitos humanos, foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* supralegal, conforme jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário nº. 466.343/SP).

6. No âmbito do primeiro paradigma, o contato dos povos indígenas em isolamento se dava através da catequese e/ou do uso da violência física. Notícias da época dão conta do emprego de explosivos e outros agentes letais na ação de contato. Erthal (2011:179)¹ destaca as ações de extermínio através “da introdução deliberada de agentes patogênicos

¹ Erthal, Regina Maria de Carvalho, 2011. “A ciência e o sertão: um projeto de população” In Freire, Carlos Augusto da Rocha. *Memória do SPI — textos, imagens e documentos sobre o Serviço de Proteção aos Índios (1910-1967)*. Rio de Janeiro, Museu do Índio/Funai, pp. 179-189.

reconhecidamente letais para o indígena”. Do contato resultava a alta mortalidade e, por vezes, o genocídio e etnocídio. Hostis, arredios, selvagens e bravos eram alguns dos termos utilizados para se referir aos povos em isolamento. Inexistia legislação específica ou agências estatais que impedissem práticas violentas.

7. As expedições lideradas por Cândido Mariano da Silva Rondon e a criação do Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN), em 1910, são simbólicas da política de Estado no âmbito do segundo paradigma jurídico. A catequese e a violência física dão lugar a um método “novo” e “pacífico” que não causaria danos físicos imediatos aos povos contatados, embora implicasse na perda do controle territorial e no avanço da fronteira econômica, configurando o que Erthal (2011) chamou de “extermínio pacífico”².

8. Conquanto o emprego de violência física não fosse mais admitido - daí o importante papel desempenhado pelos *sertanistas*, profissionais que buscavam realizar o contato minimizando os danos aos indígenas (vide a conhecida expressão do sertanista Marechal Cândido Rondon: “morrer, se for preciso; matar, nunca!”) -, o estado ainda admitia a exploração econômica dos territórios indígenas, o que terminava por resultar em mortes e desterritorialização. Era a “atração” e o “contato” de povos indígenas considerados “hostis” e se tentava incorporá-los ao mercado de trabalho, liberando suas terras à exploração (Souza Lima 1990)³.

9. A política indigenista do país estava regulamentada especialmente por dois documentos legais: a Convenção nº. 107 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1957, e o Estatuto do Índio, de 1973 (Lei nº. 6.001/1973). Estes textos compunham a base jurídica da *doutrina integracionista*, que entendia que os povos indígenas deveriam ser “progressivamente integrados à sociedade nacional”. O contato é visto como etapa da construção de um projeto de nação, que não podia tolerar a diversidade cultural em seu interior (Libânio & Freire 2011)⁴.

2 Ib. Idem.

3 Souza Lima, Antônio Carlos de. 1990. O Santo Soldado: pacificador, bandeirante, amansador de índios, civilizador dos sertões, apóstolo da humanidade. Uma leitura de “Rondon conta sua vida” de Esther de Viveiros. Rio de Janeiro: PPGAS/MN, (Comunicação 21). Disponível em: <<http://laced.etc.br/site/pdfs/COMUNICAC%C3%95ES%20PPGAS,%20n%C2%BA%2021.pdf>>

4 Libânio, Pedro & Freire, José Ribamar Bessa. 2011. “Rondon, o Brasil dos sertões e o projeto de nação” In Freire, Carlos Augusto da Rocha. *Memória do SPI — textos, imagens e documentos sobre o Serviço de Proteção*

10. O Estatuto do Índio define “índios isolados” como os que “vivem em grupos desconhecidos ou de que se possuem poucos e vagos informes através de contatos eventuais com elementos da comunhão nacional” (artigo 4º). A definição desconsidera que o isolamento seja fruto de uma opção (reação) do povo diante dos malefícios que historicamente representaram o contato. Não se reconhecia a possibilidade de permanecer resistente a trocas com a sociedade envolvente enquanto um *direito* dos povos indígenas. Sempre que “necessário”, o “contato” era feito.

11. O artigo 2.4 da Convenção nº. 107 é representativo deste paradigma, cujo cerne pode ser resumido em integrar (fazer o contato) evitando o emprego de violência física: “[s]erá excluída a força ou a coerção com o objetivo de integrar as populações interessadas na comunidade nacional”. É possível dizer que tanto o primeiro quanto o segundo paradigma jurídico concebiam o isolamento como um *estágio* que deveria ser superado através da integração forçada.

12. Apesar da previsão que proíbe o emprego de violência direta, o contato sempre se mostrou catastrófico a estes povos, resultando em mortandade, em maior ou menor medida, como constatou o Relatório da Comissão Nacional da Verdade, revelando que a abstenção no emprego da violência pelo estado não era suficiente para resguardar a integridade física destes povos. Além disso, a violência continuou sendo praticada de maneira recorrente por setores privados, sem que o estado interviesse adequadamente.

13. O terceiro paradigma tem início com o advento da Constituição Federal de 1988 e da Convenção nº. 169 da OIT e, mais recentemente, da Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas, de 2007. A *doutrina da autodeterminação* deve pautar a atuação do Estado. Entende-se que cabe aos povos indígenas a decisão sobre seus destinos, seu modelo de vida e suas prioridades de desenvolvimento. Passa-se a tratar a opção de determinados povos indígenas pelo isolamento como manifestação legítima de um *direito à resistência ou ao não contato*.

14. Embora não esteja expressamente previsto, este direito pode ser inferido a partir da interpretação adequada dos textos jurídicos que regulam os *direitos indígenas*. A Constituição Federal, por exemplo, reconhece aos povos indígenas sua “organização social, costumes, aos Índios (1910-1967). Rio de Janeiro, Museu do Índio/Funai, pp. 169-177.

línguas, crenças e tradições” (artigo 231). O artigo 215, por sua vez, estatui a obrigação do Estado em garantir “a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”, protegendo “as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (§1º).

15. A Convenção nº. 169 obriga a adoção de medidas especiais para “salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente” dos povos indígenas (artigo 4.1). Os povos indígenas “deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento” e de controlar “o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural” (artigo 7. 1), o que se traduz no direito à autodeterminação.

16. O *direito à resistência* é corolário, em primeiro lugar, do direito à autonomia e autodeterminação, que percorre todo o texto da Convenção, como no artigo 7.1, em que é reconhecido aos povos indígenas o direito de escolher “suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual” e de controlar “o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural”.

17. O isolamento não é fruto do acaso, mas uma escolha de vida e, portanto, é manifestação da autodeterminação dos indígenas. Daí, portanto, ser preferível falar em “povos indígenas em isolamento voluntário” do que em simplesmente “povos indígenas isolados”, que não explicita o isolamento como produto de uma deliberação coletiva. Considerando o histórico de violência que marcou as expedições de contato — com disseminação de epidemias, violência física direta, desterritorialização, trabalho forçado etc. —, muitas vezes resultando em genocídio e etnocídio, determinados povos indígenas optaram por não estabelecer relações com a sociedade envolvente. Sendo assim, o chamado *direito à resistência ou ao não contato* decorre, em segundo lugar, da necessidade de se proteger a integridade física, cultural e territorial dos povos indígenas isolados e de recente contato.

18. A partir deste entendimento, é criada a Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente Contato (CGIIRC) e, posteriormente, as **Frentes de Proteção Etnoambiental**, no âmbito da Fundação Nacional do Índio (Funai), que têm como atribuição institucional “garantir aos índios isolados e de recente contato o pleno exercício de sua liberdade e das suas

atividades tradicionais” e “zelar para que a constatação da existência de índios isolados não determine a obrigatoriedade de contatá-los” (Funai 2012)⁵. Outra diretriz que pauta a atuação dos órgãos é a proibição do desempenho de atividade econômica nos territórios dos povos isolados. Desta forma, a atual política de Estado para povos indígenas em isolamento voluntário, ao menos no plano da previsão legal e do discurso, é pautada no respeito à opção pelo isolamento (*premissa do não contato* [Vaz 2011])⁶.

19. **Em se tratando de povos indígenas de recente contato** (critério não temporal, mas relativo à intensidade e à natureza das relações do povo indígena com a sociedade envolvente), **como é o caso dos Zo'é, a atuação da Frente de Proteção Etnoambiental é no sentido de garantir a autonomia do povo indígena no estabelecimento ou não de relações permanentes com a sociedade não indígena, a manutenção de seus modos de vida, bem como a integridade física, territorial e ambiental.**

20. Isto significa dizer a política indigenista denunciada na representação está em consonância com o cumprimento de um dever legal e com a observância de normas internacionais relativas a direitos humanos por parte da Fundação Nacional do Índio. Não adotar medidas para resguardar a autonomia e a integridade física e territorial dos Zo'é é que configuraria um ilícito.

III- AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE NA CONDUTA DA COORDENAÇÃO DA FPEA-CUMINAPANEMA

21. Não há qualquer irregularidade nas condutas atribuídas a João/Carlos de Souza Lobato. O fato de ele não ser servidor efetivo do quadro da Funai não é indício de ilícito. Tampouco a boa qualidade das instalações da FPEA e SESAI confirmam uma possível contrariedade às leis. As “cartilhas de conduta” mencionadas são parte da política indigenista

5. Funai. 2012. *Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato*. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/povos-indigenas-isolados-e-de-recente-contato>>.

6 Vaz, Antenor. 2013. Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato no Brasil. Políticas, direitos e problemática. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <http://www.abant.org.br/conteudo/005COMISSOESGTS/CAI/Povos_em_Isolamento_Voluntario---Antenor_Vaz.pdf>.

executada pela Funai, sendo um procedimento fundamental para que os “visitantes” (em sua maioria servidores públicos ou integrantes de organizações conveniadas com a Funai) não desrespeitem as práticas tradicionais dos indígenas, por exemplo oferecendo-os alimentos industrializados.

22. Quanto ao uso indevido e exploração comercial da imagem dos Zo'é, sabe-se que as normas administrativas pertinentes não vedam em absoluto a utilização de imagem, mas estabelecem regras (como consentimento do povo e obediência aos trâmites legais da Funai) que devem ser observadas. Não há, na denúncia, qualquer apontamento de que as imagens teriam sido obtidas ilegalmente, muito menos que a responsabilidade pelo uso das imagens possa ser atribuída à FPEA ou à Funai, de um modo geral.

IV- A CONTENDA ENTRE A FUNAI E AS MISSÕES RELIGIOSAS

23. A denúncia que motivou a instauração deste procedimento deve ser compreendida em meio ao contexto de conflito entre missões religiosas interessadas em evangelizar os Zo'é - mais especificamente a Missão Novas Tribos do Brasil (MNTB), responsáveis, inclusive, por estabelecer o contato com os indígenas no início da década de 80 - e a Funai e a CGIIRC, que vem impedindo a entrada dos missionários e de outros invasores, em cumprimento às normas legais e à política indigenista.

24. Consta nos autos a Informação nº. 07/2011, de 6 de setembro de 2011, elaborada pelo Núcleo Pericial deste órgão, que traça um histórico detalhado das tentativas de evangelização dos Zo'é, com destaque para as constantes ameaças à integridade física dos indígenas ocasionadas pela transmissão de doenças infectocontagiosas, tendo os missionários como vetores. A informação chama atenção, ainda, para a estratégia de valer-se de indígenas das etnias Wai Wai e Tyrió para efetivar a evangelização.

25. A própria Informação conclui que a acusação é motivada pelo discurso missionário em resposta à proibição de atuar junto ao grupo, estabelecida pela Funai desde 1991. Corrobora a conclusão o fato de ter sido juntado aos autos manifesto assinado pelo Conselho de Pastores

de Santarém. Nas considerações finais, o perito afirma “considero ‘que a abordagem do *Parquet* diante das problemáticas tratadas nos procedimentos sobre os Zo'é seja a investigação do interesse missionário sobre o grupo [...]”. Ressalto, por fim, que tramitam neste ofício dois procedimentos administrativos (1.23.000.002689/2007-31 e 1.23.002.000008/2005-19), com o intuito de apurar a atuação das missões religiosas junto aos Zo'é.

26. Ante o exposto, promovo o **ARQUIVAMENTO** do presente Inquérito Civil, observadas as formalidades de praxe.

27. Submeta-se o presente arquivamento à atribuição revisora da 6ª CCR. Ciência ao representante por meio de Ofício.

Santarém, 18 de novembro 2016.

LUÍS DE CAMÕES LIMA BOAVENTURA
Procurador da República