



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 188, de 2016, do Senador Telmário Mota, que *autoriza o Poder Executivo a alterar o nome da Fundação Nacional do Índio para “Fundação Nacional dos Povos Indígenas”*.

Relator: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa analisa, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 188, de 2016, de autoria do Senador Telmário Mota, que tem por finalidade autorizar o Poder Executivo a alterar o nome da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para Fundação Nacional dos Povos Indígenas.

O autor justifica a iniciativa com fundamento no consenso técnico e acadêmico que indica ser mais correto identificar os índios como povos, reconhecendo sua identidade étnica e cultural e sua autonomia como sujeitos de direitos coletivos, bem como sua relevância, no nosso caso, por serem eles uma das três principais matrizes formadoras do povo brasileiro.

Não foram recebidas emendas.



SF/19718.49926-42



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

II – ANÁLISE

O tema do PLS nº 188, de 2016, é um pouco polêmico, mas não podemos deixar de tratar desse assunto, que é pertinente à própria identidade dos povos indígenas. Estão em debate o conceito de povo e suas ramificações sociais, políticas e culturais. Mais especificamente, sabemos que muitas pessoas resistem a identificar os indígenas brasileiros como povos por temer que isso legitime pretensões políticas autonomistas, ou mesmo separatistas, pois o único povo que reconhecem no Brasil é o povo brasileiro, em sua totalidade.

Pois bem, de antemão, é importante notar que existe o povo brasileiro, mas essa identidade não é monolítica. Temos, dentro do povo brasileiro, o povo gaúcho, o povo paulista, o povo potiguar, o povo, enfim, de cada estado e município, e do Distrito Federal.

A identidade política é um dos critérios para definir um povo, mas não é o único e não é sequer incompatível com a identidade nacional. Um pernambucano, por exemplo, que emigre para outra região do país integrará o povo dessa região, mas não deixa de se identificar como parte do povo nordestino.

Diga-se, ainda, que povo não é sinônimo perfeito de população, pois o conceito de povo remete a uma identidade comum, que pode ser multifacetada, enquanto a população é somente um conjunto de pessoas. O mesmo pode ser dito da palavra “comunidade”, que envolve relações de convívio, compartilhamento de um espaço geográfico, quiçá afinidades culturais, mas não exclui o pertencimento a povos e populações.

Assim, podemos falar em população indígena, em comunidades indígenas e em povos indígenas. E deixar de reconhecer que os indígenas constituem povos, sem deixar de fazer parte do povo brasileiro, é uma violência, como passamos a explicar.



SF/19718.49926-42



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Diz-se que a política indigenista passou da integração para a inclusão, mas podemos ser mais claros: passou da conquista para o genocídio, deste para o etnocídio e, lentamente, evolui na direção da tolerância, a passos claudicantes. Quando uns poucos portugueses reclamaram para si o Brasil com milhões de indígenas organizados em centenas de povos, estabeleceram alianças com alguns e “pacificaram” os mais arredios a ferro, fogo e germes. Escravizaram muitos indígenas, mas a incompreensão da organização do trabalho nas sociedades nativas brasileiras, nas quais muitas vezes os homens caçavam e pescavam enquanto as mulheres cuidavam dos roçados, estimulou a busca por mão-de-obra escrava nas costas da África.

Os indígenas foram integrados à epopeia colonial em outras funções subalternas, como, por exemplo, nas entradas e bandeiras, ou na resistência às invasões de franceses, holandeses e castelhanos. Ainda na Guerra do Paraguai foram arregimentados pelo Estado para proteger e consolidar nossas fronteiras.

No processo de integração, há uma mescla entre os povos, mas as relações de poder determinam que a cultura do povo integrado seja diluída na identidade nacional, que se afirma por sobreposição. Muitas vezes, essa tentativa de substituir uma identidade por outra gera, até hoje, uma fricção da identidade e da alma, com muito calor e pouca luz. Já no processo de inclusão, admite-se a justaposição das identidades, que podem coincidir no mesmo indivíduo, criando-se uma unidade heterogênea, e não homogênea. Integrar é transformar em iguais os membros de um mesmo grupo, enquanto incluir é aceitar que nesse grupo coexistam diferenças.

O receio de admitir que os indígenas são povos dentro do povo brasileiro remete, em parte, às revoltas secessionistas do período imperial – império, aliás, é uma união política de reinos e povos distintos, o que era reconhecido no Brasil. Foram centenas de milhares de mortos na afirmação da unidade nacional e da autoridade central do Estado Brasileiro, em grande parte sob o comando do Duque de Caxias, até hoje patrono do nosso Exército. Mas essa foi a época de afirmação da unidade nacional, dois séculos atrás.



SF/19718.49926-42



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Desde então, na primeira metade do século XX, tivemos programas oficiais que buscavam fazer a cultura e a aparência europeias prevalecer sobre a africana e a indígena, num evidente racismo eurocêntrico. As cicatrizes desse processo são profundas e atuais, ainda havendo, já no século XXI, quem almeje o “branqueamento da raça” e a supressão das identidades ainda percebidas como “inferiores”.

A Europa passou por processo semelhantes, guardadas as evidentes diferenças. Ao longo da Antiguidade e da Idade Média, impérios plurinacionais, como o Romano, conviveram com reinos essencialmente tribais. No início da Era Moderna, com a intensificação dos fluxos de pessoas e ideias, a heterogeneidade foi percebida como ameaça pelos estados-nação, que procuraram preservar a sua unidade racial, religiosa e política, num processo que culminou com a Guerra dos Trinta Anos. A Paz de Vestfália de 1648, que pôs fim a esse conflito, estava assentada sobre a exclusão recíproca dos povos, religiões e governos, resultando em expurgos.

A Inquisição, a Noite de São Bartolomeu e o genocídio do povo armênio são tristes exemplos de tentativas de forjar unidade nacional mediante extermínio ou expulsão de minorias. De modo bastante ilustrativo, o lema *ein Volk, ein Reich, ein Führer* – “um povo, um reino, um guia” – embalou uma vertente desse mesmo processo há meros oitenta anos, com o Nazismo e o Holocausto.

Também os massacres em Ruanda, há vinte anos, e toda forma de sectarismo que vemos ainda hoje são consequências da mesma causa remota: a ignorância, que gera medo, que pode ser canalizado por grupos oportunistas que legitimam a violência como forma forjar unidade e força mediante eliminação das diferenças.

São lições caríssimas que a história nos traz, mostrando a importância de criar mecanismos pacíficos de conviver com as diferenças num mesmo sistema político. Acolher e respeitar o pluralismo é uma forma de ver a força onde, antigamente, percebia-se apenas fragmentação e fraqueza. Resistir ao



SF/19718.49926-42



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

sectarismo racial, religioso, político, social ou de qualquer outra espécie é um imperativo ético e de sobrevivência do estado democrático.

Tomando o rumo da conclusão deste relatório, podemos afirmar que a homogeneidade é uma fantasia xenófoba e a supressão das diferenças é tendente a, quando não sinônimo de, atrocidades. Assim como o respeito entre indivíduos permite que estes formem uma sociedade, o respeito entre povos é possível num estado pluripopular, ou mesmo plurinacional. Escamotear a identidade desses povos numa tentativa de forjar não a unidade, mas sim a homogeneidade nacional, é também uma forma de etnocídio.

Nesse sentido, uma questão aparentemente prosaica como o nome do órgão indigenista federal assume proporções indevidas. Aspectos formais, como o uso das palavras “populações”, “comunidades” e “grupos” indígenas na nossa Constituição, apenas refletem concepções predominantes da época em que foi elaborada, há mais de trinta anos e logo após o abandono do integracionismo.

Já a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada no Brasil com caráter complementar ao rol constitucional de direitos fundamentais, trata os indígenas como povos. A adoção dessa nomenclatura tem sido sistematicamente adotada no nosso ordenamento jurídico, mas falta atualizar o nome do principal órgão responsável pela política indigenista federal – a Funai.

À luz do que foi dito, é importante salientar que a mesma Convenção nº 169 da OIT desautoriza explicitamente qualquer interpretação de seu texto no sentido de diluir a unidade política dos países que a adotam. Não se pode, portanto, usar o reconhecimento legítimo dos povos como pretexto para pleitos separatistas, nem, em contrapartida, para fomentar fobias anti-indígenas e sustentar teorias de conspiração, como as que grassam nas redes sociais.

Em suma, o reconhecimento de que os índios constituem povos não apenas não contradiz a sua nacionalidade brasileira, que eles mesmos, historicamente, afirmam e defendem, como também valoriza a sua identidade



SF/19718.49926-42



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

peculiar dentro da pluralidade de identidades brasileiras, valorizando sua cultura e sua condição de povos formadores do Brasil.

Finalmente, observe-se que, apesar de não estar expressamente prevista a iniciativa privativa da Presidência da República para fixar ou alterar nomes de órgãos e entidades subordinados ao Poder Executivo, entende-se que essa prerrogativa decorre do regime de separação de Poderes, de modo que a iniciativa parlamentar nesse sentido pode ser considerada impertinente e, no limite, inconstitucional. Esse seria um forte argumento pela rejeição do PLS nº 188, de 2016.

Porém, como a Constituição não é taxativa sobre esse assunto, pode-se admitir, em tese, que a lei de autoria parlamentar autorize o Poder Executivo a alterar o nome da Funai, tomando como precedente a própria Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, que autorizou o Governo Federal a instituir essa Fundação.

Essa solução aproveita uma das poucas hipóteses admissíveis para autorização legislativa, que é dirimir dúvida sobre a prática do ato autorizado, pois sendo a Funai uma fundação pública de direito privado, pode-se questionar a competência exclusiva da Presidência da República para alterar o nome previsto na lei que autorizou a sua criação, tendo em vista, inclusive, o disposto no art. 37, XIX, da Constituição, que prevê a autorização legislativa para instituição de fundação.

Assim, enquanto não identificamos vedação constitucional explícita à iniciativa, vemos fundamentos lógicos que sustentam sua constitucionalidade.

III – VOTO

Em razão do que foi exposto, concluímos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 188, de 2016.



SF/19718.49926-42



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19718.49926-42