

POVOS INDÍGENAS¹

1 APRESENTAÇÃO

A percepção da diferença entre os modos de comportamentos, dos hábitos, das crenças e das línguas entre os seres humanos há séculos registra interesse e encontra-se evidenciada na historicidade de todo o pensamento ocidental. Entre os muitos caminhos trilhados para buscar compreender a diversidade do “ser humano”, está a construção da concepção de cultura. Desde a segunda metade do século XIX, quando Edward Tylor, em 1871, publica *Cultura Primitiva: pesquisas sobre o desenvolvimento da mitologia, filosofia, religião, linguagem, arte e costume* (Tylor, 1903), o uso da palavra *culture* encontrará grande difusão, sedimentando um campo de pesquisa, estudo e conhecimento.

Como construção social, a concepção acerca do que é cultura variou desde sua constituição, o que torna sua conceptualização tarefa complexa e diversa, ao mesmo tempo que possibilita imensa variabilidade de abordagens. Diante disso, este capítulo sobre políticas culturais para essa edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* trata das políticas indigenistas, dos paradigmas de atuação do Estado em relação à diversidade cultural dos povos indígenas (PIs) em território nacional, de suas transformações históricas e de sua efetividade recente.

É interessante consignar de forma introdutória a essa discussão uma síntese histórica da política indigenista no Brasil, que, com seu processo de independência política e constituição enquanto Estado nacional, se assentou nas relações com os PIs sobre um regime de nacionalismo integracionista. É dizer que a conformação de um exitoso Estado dependia da homogeneização étnica, que se materializava à medida que a dissolução dos sistemas socioculturais indígenas avançasse e a conseqüente incorporação destes à civilização dita ocidental se consumasse.

De fato, desde o período colonial, os “índios” tiveram dupla classificação, cada qual determinando uma política indigenista de Estado específica a ser aplicada. De um lado, os índios aliados, caracterizados sob o termo *pacificados*, aos quais lhes era declarado o direito à liberdade mediante o aldeamento e a catequização. De outro, os índios inimigos, o “gentio bravo”, cruel e bárbaro, que espalhados

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps27/povosindigenas>

pelos “sertões” lhes cabia decretar guerra justa e, diante de sua incapacidade de ser conduzido à civilidade, implementar a escravidão e/ou o extermínio.

O grau de facilidade com o qual os indígenas se deixavam conduzir ao processo de “civilização” imposto pelo Estado foi decisivo na atuação deste no trato da diversidade cultural e, ao longo das décadas, passou a direcionar as diversas fases da política indigenista. Mais do que os índios aliados, foi a resistência indígena de manter suas características culturais próprias que fomentou os debates sobre a condução do processo de integração praticado pelo Estado brasileiro.

Desde a sedimentação desse indigenismo integracionista de Estado, a visão praticada sobre os povos indígenas é alterada substancialmente com o marechal Cândido Rondon, no início do século XX, quando a mudança na forma de compreender a diversidade cultural supera a instrumentalização do genocídio diante da viabilidade do controle de trocas de fluxos culturais. Rondon, um militar instruído no positivismo científico de sua época, projetará a instituição de um órgão indigenista para o controle da violência, reorientando as relações da cultura de Estado com os PIs e, assim, o próprio indigenismo estatal praticado.

Com a instituição do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), em 1910, decorrente de acusações de extermínio como consequências das políticas estatais implementadas aos povos indígenas no Paraná e em Santa Catarina, este assumiu o protagonismo na pacificação dos índios por meio da assimilação. Pautada no lema “morrer, se necessário, matar, nunca!”, a integração dos indígenas por meio da assimilação definia novos padrões comportamentais do Estado com os PIs, de valorização da vida, ainda que ideologicamente inferiorizada e dependente. Vale lembrar que, naquele período, a tutela dos povos indígenas era instituída na mesma proporção que estes eram sentenciados como incapazes de sua própria defesa, proteção e desenvolvimento, condenando-os a depender de regime paternalista e assistencialista.

O que mudou com a implementação de práticas assimilacionistas foi a fixação de princípios orientadores que significavam a imposição de padrões culturais do Estado aos povos indígenas. Direcionados nos termos da lei ao respeito à “progressiva e harmoniosa” integração dos PIs à comunhão nacional, os efeitos jurídicos desse indigenismo assimilacionista podem ser observados ainda nas décadas de 1960 e 1970. Nesse período, estudos sobre a formação da unidade sociocultural brasileira se propagavam² na mesma medida que aos indígenas eram reconhecidos direitos e garantias específicas, sobretudo direitos civis e políticos e à terra. Esses ganharam expressão legal na Lei nº 6.001/1973, conhecida como Estatuto do Índio, e dimensão

2. Na configuração histórico-cultural do povo brasileiro, descrita pelo antropólogo e indigenista Darcy Ribeiro, a miscigenação é constitutiva, sem a qual o “abrasileiramento” da população não se pode explicar. Até mesmo projetando um “racismo assimilacionista” – em que há uma expectativa assimilacionista que guarda relação com o branqueamento, por exemplo –, o “povo brasileiro” é tratado como resultado de um processo de homogeneização decorrente de conjugação de estratos socioculturais, de muitos “brasis”.

institucional com a substituição do SPI pela Fundação Nacional do Índio (Funai), vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

Desde a formação do Estado brasileiro, perpetuava-se a ideia de que qualquer política com enfoque na heterogeneidade cultural da população era considerada segregacionista, incapaz de estabelecer uma consciência nacional unificada. A heterogeneidade de comportamentos era um “problema” a ser resolvido pelo Estado, que passava a ser solucionado com a integração por meio da assimilação. No entanto, depois de mais de um século do emprego dessas políticas, no final dos anos 1970, constata-se a emergência de múltiplas identidades culturais em território estatal. Em processo que ficou conhecido como “emergência étnica”, essa autoafirmação identitária, observada em inúmeros países da América Latina, decomporá a universalidade que o projeto de nação se impunha diante das outras culturas.

Ao reafirmar a ideia do valor relativo a cada cultura particular e desencadear a percepção de necessária reorganização social e transformações nos padrões culturais político-jurídicos do Estado para adaptar-se a essa situação, as políticas indigenistas abrem-se à pluriculturalidade. É, portanto, durante a fase de redemocratização que ocorre a substituição do caráter assimilacionista da política indigenista pela multiculturalidade, que se determina a partir da tolerância com a “experiência da diferença”. O impacto na reconfiguração das políticas indigenistas de Estado foi expressivo nas alterações dos textos constitucionais em diversos países da América Latina e em diversos instrumentos normativos internacionais que dispunham sobre a matéria.

No caso brasileiro, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) vinculou a atuação estatal ao reconhecimento, ao respeito e à garantia das inúmeras formas culturais indígenas, bem como às formas de controle e desenvolvimento de suas próprias instituições e formas de vida, adequando inclusive o direito coletivo à terra tradicionalmente ocupada às concepções culturais próprias (Brasil, 1988, art. 231). Ao afirmar seu compromisso com a pluriculturalidade na construção de uma sociedade sem discriminação, reconhecendo aos PIs suas formas de organização social, costumes, línguas, crenças e tradição, representou, nos termos da lei (*op. cit., caput*), a superação do paradigma integracionista e o próprio viés multicultural, dando origem ao “paradigma da interação”.

As orientações de superação do indigenismo integracionista deram origem a um novo indigenismo de Estado. Políticas indigenistas de cunho interacionista, como o próprio nome sugere, não se confundem com políticas indígenas ou até mesmo com indigenismo integracionista. Enquanto as políticas indígenas se referem àquelas criadas pelos próprios indígenas, o indigenismo integracionista pressupõe a integração, e não a interação. Dessa forma, integração e interação não se confundem. Enquanto a primeira visa absorver, incorporando a diferença, a segunda tem o objetivo de estabelecer relação, diálogo e convívio com o diferente.

Essa nova etapa do indigenismo (interacionista) foi respaldada posteriormente por diversos instrumentos normativos internacionais de direitos humanos – como a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 169/1989, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), a Convenção de Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO (2007) e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016). Em comum, essas declarações e convenções reafirmaram a autodeterminação indígena.

O direito à autodeterminação representa a pedra fundamental desse novo ciclo indigenista, deste se desprendendo de todos os demais direitos humanos dos povos indígenas nesse novo ciclo constitucionalista. A autodeterminação – ou “livre determinação” – assegura que aos PIs compete determinar “livremente sua relação com os Estados nos quais vivem, num espírito de coexistência com outros cidadãos”, sendo de sua responsabilidade procurar “seu desenvolvimento econômico, social, cultural e espiritual em condições de liberdade e dignidade” (ONU, 2008, § 11 do preâmbulo e § 1, da arte 1, dos parágrafos operativos). Assegura, entre outras palavras, a autonomia cultural, a autonomia econômica, a autonomia territorial (autogoverno), a autonomia alimentar, de práticas de saúde e educação, entre outras.

Se, por um lado, são visíveis os avanços no que concerne à declaração formal de direitos humanos aos povos indígenas, por outro, a efetividade ainda é algo pendente. Atualmente, a implementação do direito à terra, por exemplo, tensiona fortemente os limites do exercício dessa autodeterminação e da relação entre Estado e PIs, dando causa a inúmeros conflitos. Nestes, é nítida a apropriação e o uso de narrativas etnocêntrica de desqualificação da cultura indígena, recolocando a questão indígena como um problema de direitos humanos.

Neste capítulo de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, serão analisadas as premissas normativas que constituem a relação entre o Estado brasileiro e os povos indígenas, assinalando-se desafios à efetividade dos direitos dos PIs dentro dos limites da ação discricionária estatal.

A seção 2 do texto caracteriza a complexidade de situações dos povos indígenas no Brasil. As seções 3 e 4, ainda que distintas, tratam do quadro jurídico que dá realidade e movimenta a discussão sobre os direitos dos PIs. No centro da discussão, estão as ideias e as práticas que caracterizam o Estado democrático de direito, que tem como premissa o dever de respeito ao pluralismo e aos compromissos estabelecidos em tratados internacionais de direitos humanos, grande parte destes internalizados no ordenamento jurídico estatal em vigência. É evidente que os conteúdos das normas internacionais de direitos humanos precisam ser interpretados; entretanto, o mais importante aqui será investigar as obrigações positivas do Estado e sua efetividade.

Por isso, na seção 5, alguns problemas importantes e complexos como os limites ao exercício da discricionariedade na execução do orçamento indigenista e dos atos administrativos serão apresentados. Ambos devem ser entendidos à luz da constitucionalização do direito financeiro (Travassos, 2014; Furtado, 2010), trazendo ao debate questões relacionadas à discricionariedade administrativa e aos compromissos com a efetividade dos direitos fundamentais assumidos por um Estado democrático de direito. Nesse sentido, a descrição da fundamentalidade dos direitos reconhecidos aos PIs,³ ou destes como parte dos direitos humanos, contextualiza o tratamento a ser atribuído tanto ao orçamento quanto à administração pública sob a luz dos direitos humanos.

Com isso, fixa-se o objetivo deste trabalho, que é apresentar em um viés pluricultural um estudo sobre os limites que sujeitam o exercício da discricionariedade administrativa estatal na gestão da política pública indigenista. Ao delimitar-se a análise sobre as práticas administrativas-financeiras do Estado, sobretudo orçamentária, serão apresentadas considerações acerca do compromisso estatal de trazer efetividades das normas de direitos humanos e dos impedimentos na realização do direito fundamental pela redução ou pelo simples subfinanciamento das políticas indigenistas.

2 BREVE CARACTERIZAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL⁴

Os dados do último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstraram imensa diversidade cultural no território nacional ao descreverem a existência de 305 “etnias” indígenas, falantes de 274 línguas distintas, que, juntas, somavam aproximadamente 820 mil habitantes (IBGE, 2010). Além da identificação censitária dessa pluriculturalidade indígena, em 2018, registraram-se 114 referências – seja de indivíduos ou coletivos – de indígenas isolados, projetando o Brasil como o país com o maior número de PIs em situação de isolamento.⁵

O Estado brasileiro não apenas abriga o maior registro de povos indígenas isolados, como também a maior diversidade na América Latina. Aliás, segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL (Moseley, 2010), nessa última década, registrou-se a existência de 826 PIs na região, dos quais 37% se localizavam em território brasileiro. Destes, aproximadamente 23% – ou seja,

3. A delimitação dos direitos fundamentais indígenas requer a mobilização de argumentação hermenêutica no âmbito dos instrumentos dos direitos humanos e das constituições nacionais. Sensível na nossa argumentação de fundamentalidade dos direitos indígenas é sua presença no rol dos direitos sociais constitucionalizados, mas a argumentação deve compreender a tutela dos direitos territoriais dos PIs e de seus recursos naturais, bem como o direito à vida e à sobrevivência como povos. Ademais, a ideia de fundamentalidade implica a implementação de instrumentos institucionais que assegurem os direitos; especialmente, o da identidade cultural em sentido amplo (Faundes, 2019b).

4. Ver Silva e Lunelli (2019).

5. Inseridas em política pública específica de não contato, com os registros submetidos a procedimentos de estudo de campo, estão confirmadas até o momento apenas 28 referências (2019).

setenta povos indígenas – foram descritos em situação de extrema fragilidade, com população inferior a cem indivíduos. Os riscos de desaparecimento de línguas e culturas, portanto, da riqueza de cada cultura e de sua diversidade, são evidentes.

A respeito das línguas indígenas registradas no Brasil, 190 destas foram classificadas, em 2009, pela UNESCO “em perigo de extermínio”, colocando o Brasil como o terceiro país no mundo com o maior número de línguas ameaçadas (Moseley, 2010). Os dados nacionais descreveram, em 2010, que mais da metade da população indígena em território nacional (aproximadamente 57,1%) já não fala uma língua indígena.

A perda do conhecimento e da prática linguística, seja por falta de utilidade, seja por substituição impositiva pela língua do colonizador, é mais acentuada entre aqueles que não se encontram em terras indígenas (TIs). Segundo o Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010), 37,4% dos indígenas de 5 anos ou mais falavam no domicílio uma língua indígena; percentual esse que aumenta para 57,3% quando consideramos somente aqueles que viviam em TIs. Entre aqueles que vivem fora das terras indígenas, o percentual de não falantes de uma língua própria é de 87,3%. Essa característica confirma o importante papel desempenhado pelas TIs no tocante às possibilidades de permanência das características socioculturais e estilos de vida dos indígenas.

A população indígena é composta por 50,41% de homens e 49,58% de mulheres (IBGE, 2010). Seguindo o padrão da população não indígena, contabilizam-se mais mulheres nas áreas urbanas e mais homens nas áreas rurais. Com relação à distribuição espacial da população, 36,2% da população encontra-se em áreas urbanas e 63,8%, em áreas rurais. É interessante ressaltar que há PIs que se situam transitoriamente em contexto urbano para acesso às políticas sociais (educação, saúde e trabalho, por exemplo), outros que tiveram suas terras (“aldeias”) absorvidas pelo perímetro urbano e há ainda outros que migraram para as cidades, decorrentes do êxodo rural.

Nesse contexto, a persistência de estereótipos a respeito dos povos indígenas, que os associam à vida em florestas densas, tende a deslegitimar o espaço urbano como espaço a ser ocupado pelos PIs. Por vezes, ao se depararem com a prática por esses povos de novos padrões culturais, sobretudo relacionados ao uso de tecnologia – por exemplo, a utilização de telefones celulares –, a população “não indígena” retoma velhos preceitos integracionistas,⁶ gerando discriminações a respeito da autodeclaração identitária e da capacidade de autodeterminação cultural.

6. A crença na imagem do “índio autêntico” – presente na mitologia ocidental identificando-o como o bárbaro, atrasado no uso de tecnologias, habitante nu das florestas – traduz-se na prática em ações de restrição de direitos especiais. Desconhecendo-se as particularidades de cada cultura indígena e enxergando-se apenas aquilo que se identifica, ainda se observam discursos medindo a ocidentalização do indígena – classificando-os em graus de integração à sociedade nacional. Esse fato se deve também ao então vigente Estatuto do Índio, publicado em 1973, que prevê os graus de indianidade (Silva e Lunelli, 2019).

Em suas comunidades, como consequência dessa ampliação do reconhecimento do direito à autodeterminação e à terra, centenas de povos indígenas vivem momentos de recuperação de seus contingentes populacionais, sendo que a população indígena cresce a taxas de 10% ao ano, ao mesmo tempo que ocorrem movimentos de recuperação identitária. Esse crescimento gera importantes desafios para as diferentes políticas públicas. As demandas de cuidados de saúde, educação e segurança alimentar são crescentes, pressionando orçamentos e recursos institucionais. Os PIs estão presentes na totalidade das instituições de políticas sociais, participando das políticas públicas ambientais, de produção, de educação básica, de saúde, de assistência, de ciência e tecnologia, entre outras.

Ainda assim, segundo dados publicados pela Secretaria de Vigilância em Saúde, do Ministério da Saúde (SVS/MS), o suicídio entre indígenas representa a quinta causa de morte em menores de 20 anos e a terceira causa na fase adulta (Brasil, 2017). Os indígenas também apresentam os maiores coeficientes de detecção de casos novos de leishmaniose tegumentar, as maiores taxas de incidência e mortalidade por tuberculose, sendo ainda o único grupo racial classificado como de alto risco para contrair malária, conforme a taxa de incidência parasitária anual (IPA) dessa doença.

Além disso, são observadas elevadas taxas de detecção de sífilis em gestantes, de hepatite A e B, e de internação por doenças respiratórias em crianças menores de 5 anos e na população idosa, correlacionando a maior proporção de casos de intoxicação por agrotóxicos entre os homens, bem como as maiores taxas de prevalência de usuários de tabaco e de incidência de violência relacionada ao trabalho. Muitos desses dados se explicam pela vulnerabilidade socioeconômica a que estão expostos. “No Brasil, quatro em cada dez indígenas (39,9%) encontram-se em situação de extrema pobreza” (Brasil, 2017, p. 9).

Sabe-se que reside, pelo menos, um indígena autodeclarado em 80,5% dos municípios brasileiros, embora tais indígenas autodeclarados apresentem índice pouco expressivo na composição da população nacional (0,43%), sendo que os dez municípios com as maiores proporções de população autodeclarada indígena reúnem 15,5% da população indígena do país (126,2 mil indígenas).⁷

Aliás, os PIs enfrentam problemas crônicos relacionados à invasão de seus territórios, degradação territorial e ambiental, exploração sexual, exploração do trabalho, mendicância, além de todas as mazelas decorrentes de problemas de saúde associadas à pobreza, forçando-os às migrações internas em busca de melhores

7. Conforme o Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010), são estes: São Gabriel da Cachoeira (95,5%, 18.001 indígenas); Uiramutã (93,0%, 6.734 indígenas); Pacaraima (91,7%, 5.430 indígenas); Baía da Traição (89,1%, 43.838 indígenas); Tabatinga (88,2%, 14.036 indígenas); Marcação (84,2%, 4.008 indígenas); São João das Missões (81,2%, 7.528 indígenas); Campinápolis (80,0%, 7.589 indígenas); Santa Rosa do Purus (78,7%, 2.204 indígenas); e Oiapoque (77,2%, 5.137 indígenas). Desses municípios, seis se encontram na região Norte (São Gabriel da Cachoeira-AM, Uiramutã-RR, Pacaraima-RR, Tabatinga-AM, Santa Rosa do Purus-AC e Oiapoque-AP), dois, na região Nordeste (Baía da Traição-PB e Marcação-PB), um, na região Sudeste (São João das Missões-MG) e um, na região Centro-Oeste (Caminópolis-MT).

condições de vida nas cidades, em geral em condições precárias. Tal situação exige diferentes formas de implementação da ação pública que se adequem às múltiplas realidades e que considerem os modos de vida e as culturas locais.

3 A IDEIA DE ESTADO DE DIREITO E A POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL

3.1 Novas diretrizes interculturais sobre a atuação estatal: o direito à autodeterminação

Os elementos que unem todas as questões relacionadas aos 305 povos indígenas são, sobretudo, a autonomia, a autodeterminação, a participação social na definição das políticas e a questão fundiária, uma vez que a regularização e a gestão do território são estruturantes para a manutenção das condições de existência e sobrevivência dos modos de vida e saberes coletivos. Todo esse conjunto de questões pode ser agrupado na fundamentalidade dos direitos dos PIs, expressos em tratados internacionais e na CF/1988.

Ainda que a utilização do termo *povos indígenas* seja argumentar de maneira a unificá-los em uma aparente categoria genérica, a realidade de cada um destes é singular e heterogênea. A esse respeito, deve-se dizer que as práticas administrativas do Estado ensejam o reconhecimento da complexidade das situações e, sobretudo, da autonomia de cada uma destas.

Necessário sempre enfatizar que, tomado como uma categoria supraétnica, o “índio” não se relaciona com nenhum conteúdo específico ou situação histórica dos diversos grupos que são designados por essa categoria. “Não existe nenhum povo, tribo ou clã com a denominação de índio” (Baniwa, 2006, p. 30). Ao se generalizar uma concepção para os PIs, destituindo-os de suas particularidades étnicas e culturais, o “índio genérico” (Ribeiro, 1970) é muitas vezes projetado como um modelo idealizado de índio, tornando-o “mais real que o real”. Essa situação do índio imaginado, distanciado do “índio de carne e osso”, do “dia a dia”, das suas necessidades básicas locais e das suas concepções de mundo específicas, constrói o que se denominou de “índio hiper-real” (Ramos, 1995, p. 11-13).

O aproveitamento da imagem idealizada do “índio”, do “índio hiper-real”, apropriada corriqueiramente para fundamentar as políticas públicas indigenistas, contraria o reconhecimento da existência da diversidade cultural declarada no ordenamento jurídico interno e nas normas internacionais. Também tende a legitimar a participação política somente daqueles tidos como pacificados, obedientes em aceitar as imposições estatais – ao mesmo tempo que deslegitima a oposição e a resistência.

Ao fixarem construções estereotipadas e estigmatizadas de “índio-modelo”, dando causa a generalizações, naturalizações e discriminações, transparece-se uma

visão de mundo limitada e racista que não apenas contradiz os juízos jurídicos e científicos atuais acerca do respeito à diversidade cultural (pluriculturalidade e interculturalidade),⁸ como também representa um dos obstáculos à efetividade dos direitos humanos dos povos indígenas. Diante disso, qualquer debate sobre a efetividade dos direitos humanos dos PIs perpassa, prementemente, a superação dessa categoria totalizante e reducionista.

Embora os dados e as informações reunidas acerca dos povos indígenas em território nacional possibilitem uma caracterização da complexidade de situações que experimentam esses grupos, é fundamental que se considere a determinação de cada povo para a formulação, o planejamento e a execução das práticas administrativas e legislativas estatais. A constituição dos PIs em sujeitos políticos, como resultado de processos históricos e sociais de consciência de sua identidade, emancipando-os das práticas administrativas tutelares, desautoriza o Estado a pensar, propor ou executar medidas projetadas a atender o “índio hiper-real”.

À vista disso, o direito à autodeterminação⁹ de cada povo indígena é considerado o elemento reestruturante das relações desses povos com o Estado. Isso porque esse direito conduz à centralidade do debate o exercício direto do poder político por esses sujeitos coletivos. Ou seja, traz à tona a correlação entre participação, protagonismo e democracia com o respeito da vontade desses sujeitos políticos coletivos, que devem ser considerados “mesmo quando tomam decisões que contrariam o senso comum do politicamente correto” (Entrevista..., 2012, p. 134). Das garantias às muitas formas de autodeterminação indígena, derivam outros direitos intrínsecos à reconfiguração da cidadania desses povos, tais como o direito à participação, à consulta prévia e informada, à autonomia, à gestão territorial e ambiental etc.

Nesse sentido, a autodeterminação vem a caracterizar-se como dever fixado ao Estado, diante do compromisso de respeitar e proteger seus valores e suas práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais. Para tanto, tem o dever de considerar a participação ativa dos povos indígenas a serem afetados. Somente viabilizando que cada povo vocalize suas necessidades, externalizando suas perspectivas sobre seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural e planejando os rumos para sua continuidade existencial comunitária, é que efetivamente avançamos no conhecimento sobre a caracterização dos PIs no Brasil.

8. A interculturalidade não se confunde com o multiculturalismo, como já ilustrado na apresentação. Enquanto o multiculturalismo é marcado pela lógica da mera tolerância com o outro, com o diferente, a interculturalidade pressupõe a inter-relação entre culturas distintas. É interessante destacar que, nas políticas multiculturais, a constatação da diferença não importou na anulação da superioridade nas relações, que insistia em caracterizar a hegemonia de uma cultura em detrimento de outra. Por sua vez, nas políticas interculturais, a centralidade de sua prática pressupõe a igualdade na relação dialógica e afasta-se das ações impositivas ou coordenadas por um dos atores envolvidos.

9. O emprego do termo *autodeterminação* encontra sinônimo na expressão “livre determinação” e não se confunde com o princípio constitucional nas relações internacionais de autodeterminação dos povos.

3.2 A legalidade e a discricionariedade como determinantes sobre a ação estatal

Viver sob um Estado de direito implica a limitação do abuso do poder e a proteção dos indivíduos contra arbitrariedades dos governantes. Nem mesmo em momentos de crises, encontra a administração pública justificativa para ausentar-se do descumprimento da lei e da inobservância de princípios e valores, “porque isto significaria acabar com o Estado de Direito” (Di Pietro, 2012b). Viver sob o direito significa aceitar o contexto normativo, seja pelos seus princípios, seja por suas regras, seja por suas normas de políticas públicas.

A ação pública constitui-se e justifica-se sob a ordem de um Estado de direito corporificado no texto constitucional. As atividades sociais são enlaçadas e determinadas por normas e regras do direito. O Estado social acrescenta aspectos importantes ao tema. Além das condicionantes legais, o Estado deve garantir direitos, por intermédio de políticas ativas – isto é, políticas sociais prestacionais – como saúde, educação, moradia, assistência etc., fixando condições para o exercício das liberdades. As necessidades próprias da ação da administração pública recolocam questões a respeito da organização legal da ação, em especial por meio dos orçamentos públicos e da administração. O protagonismo da administração desloca os sentidos do complexo problema da discricionariedade (Canotilho, 1999, p. 4).

O tema da discricionariedade é importante para o argumento que será desenvolvido, razão pela qual justifica a atenção para alguns dos seus aspectos. No primeiro momento histórico, a ação pública discricionária somente seria legítima se estivesse identificada com os estritos critérios formais estabelecidos nas normas positivadas; posteriormente, princípios e valores são agregados na análise do mérito dos atos administrativos por esta gerados. Princípios como o interesse público, a moralidade, a razoabilidade, a impessoalidade, a motivação, a publicidade e a eficiência, além da legalidade, da justiça, da igualdade, do bem-estar, da ausência de preconceitos sobre a origem, a raça, o gênero, a cor e a idade. Os critérios de oportunidade e conveniência passaram, pouco a pouco, a fundamentar os limites do exercício discricionário das autoridades estatais (Di Pietro, 2007; Brasil, 1988, art. 1 c/c art. 3, inciso IV, art. 5 e art. 37, *caput*).¹⁰

Como se vê, a discricionariedade desloca-se da concepção do inteiro cumprimento da legalidade, para outra na qual a ação pública se movimenta no contexto de normas de conteúdos semânticos abertos, passíveis de interpretação à luz de

10. Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007, p. 2), existe discricionariedade quando a lei deixa à administração a possibilidade de, no caso concreto, escolher entre duas ou mais alternativas, todas válidas perante o direito. E essa escolha se faz segundo critério de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, razoabilidade, interesse público, sintetizados no que se convencionou chamar de mérito do ato administrativo. Disso, decorrem os dados fundamentais para definir a discricionariedade: *i*) isso envolve a possibilidade de opção entre duas ou mais alternativas; *ii*) essas alternativas decorrem de lei; *iii*) por isso, qualquer uma das alternativas que a autoridade escolha é juridicamente válida; e *iv*) a escolha faz-se diante do caso concreto, com base em critérios de mérito.

princípios e valores que preveem objetivos de políticas. Nesse sentido, Courtis (2009; 2010) diferencia obrigações positivas e negativas do Estado:

obrigações negativas: não introduzir distinções normativas, ou não adotar ou implementar as normas, de modo a renunciar aos direitos de grupos de pessoas identificadas por meio desses fatores. (...) obrigações positivas: adotar medidas para eliminar obstáculos que impeçam esses grupos de pessoas de desfrutar plenamente de seus direitos (Courtis, 2010, p. 106-107, tradução nossa).¹¹

Em outras palavras, o Estado responde sobre possíveis excessos e arbitrariedades não apenas na ação, mas também na organização do seu próprio dever de agir para garantir direitos. Responder à legalidade e oferecer soluções no que concerne aos objetivos a que se propõe ao agir são atividades que implicam tanto contenção quanto constituição da ação estatal pelo direito. Por exemplo, a administração pública quando se envolve nas questões de garantia dos direitos fundamentais indígenas deve não somente agir em conformidade com a legalidade, como também deve responder aos objetivos de políticas públicas no atingimento de finalidades (aumento da cobertura vacinal, redução da mortalidade infantil e materna, proteção de terras, gestão de territórios, respeito à cultura e modos de vida etc.). Por isso, no caso em questão, ao se debruçar sobre os direitos e as políticas públicas direcionadas aos PIs, torna-se inescusável aprofundar o debate sobre as premissas normativas que traçam os limites à discricionariedade na gestão da política indigenista, como atividade administrativa do Estado qualificada a atribuir efetividade aos direitos declarados. Diante disso, alguns desafios se colocam à ação governamental.

Para os fins deste trabalho, a política indigenista é entendida como um conjunto de programas de ações governamentais que, ao coordenar atores diversos e formas jurídicas distintas, vincula-as à realização de objetivos sociais pertinentes; nesse caso, conferir efetividade aos direitos dos povos indígenas. A política indigenista pode ser conceituada também como o conjunto das manifestações discursivas e práticas do Estado sobre os PIs com os quais se relaciona, aduzindo a maneira com que o Estado define as noções de diversidade cultural e materializa o respeito e a valorização dos povos, dos conhecimentos e das culturas indígenas. A política indigenista passa a ser compreendida como o conjunto das práticas de ação estatal que, direcionadas aos povos indígenas, regulam funções e limitam os poderes e a autoridade governamental.

No cenário internacional, as discussões acerca das diretrizes da política indigenista alcançaram maior adesão e prevalência na América a partir da realização do I Congresso Indigenista Interamericano – em 1940, no México, quando se fixaram

11. No original: "*obligaciones negativas: no introducir distinciones normativas, o no adoptar o implementar las normas, de modo de menoscabar los derechos de grupos de personas identificados a través de esos factores. [...], obligaciones positivas: adoptar medidas para eliminar los prejuicios y los obstáculos que impidem a esos grupos de personas disfrutar plenamente de sus derechos*" (Courtis, 2010, p. 106-107).

pela primeira vez princípios orientadores à política indigenista no continente. Ao traçar diretrizes e metas aos Estados para lidar com o “problema indígena”, em tentativa de conciliar os anseios políticos, econômicos, sociais e científicos, esses princípios passaram a orientar a ação estatal produzindo consequências multilaterais, tais como acordos e tratados internacionais capazes de vinculá-los globalmente ao enfrentamento dos desafios que lhes eram sinalizados. Em ação coordenada, conjunta e compromissada, foi dessa forma que os princípios orientadores da política indigenista conduziram a política indigenista estatal, no contexto latino-americano, de um estágio de indigenismo integracionista – ou um nacionalismo integracionista – para um de indigenismo interacionista – sob o paradigma da interculturalidade.

Com efeito, até o final da década de 1980, a premissa que definia a política indigenista oficial brasileira interna era a integração do índio à sociedade nacional. Como introduzido neste texto, a partir da CF/1988 é que o paradigma integracionista cede lugar ao interacionismo, superando-se a ideia de que os indígenas seriam vítimas de estágios de aculturação. Atualmente, ou eles são indígenas porque assim se reconhecem e são reconhecidos por algum povo, ou não são; não existindo, portanto, o índio em “vias de integração” ou o “meio índio”. Não se é condizente com os princípios consagrados em instrumentos internacionais de direitos humanos dos PIs usar conceitos inadequados ou amparados em teorias ultrapassadas, como integração, a não ser que seja para referenciar um passado que se modifica a partir das novas orientações ditadas à política indigenista, sob pena de incorrer em práticas discriminatórias.

Ao longo dessas últimas décadas, a atuação do governo federal no enfrentamento da questão também se transformou, pautando a gestão das políticas públicas indigenistas na coordenação entre diferentes órgãos em variados níveis federativos. A Funai, criada em 1967, é ainda a principal instituição gestora das políticas indigenistas, embora tenha sofrido mudanças e reformas nos últimos anos que reestruturaram sua atuação e retiraram do seu monopólio a gestão destas.

Ao promover ações transversais entre órgãos, organizações não governamentais e indígenas, dados e informações avançaram na caracterização desse específico grupo sujeito a inúmeras formas de vulnerabilidade e de necessidades e limites operantes sobre a ação do Estado. Nessa reconfiguração da atuação estatal, cabe recordar a realização da I Conferência Nacional de Política Indigenista, que, durante 2015, promoveu um espaço de diálogo entre a administração pública e os PIs, restabelecendo novas formas de orientação ainda pendentes de aplicabilidade. Na atuação conjunta para a redefinição das práticas administrativas que conduziriam a política indigenista, propostas foram apresentadas e diretrizes, fixadas.

Além do documento final da conferência, a instituição do Conselho Nacional de Políticas Indígenas (CNPI) representou um relevante instrumento na articulação

de políticas públicas voltadas aos PIs, envolvendo órgãos do governo federal e representantes indígenas de todas as regiões do país. A exemplo de ações interministeriais, elaboradas em atuação conjunta com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), tem-se a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI).

Em suas diversas análises, a atuação do Estado traz claros indicativos da necessidade de ampliação das capacidades institucionais do órgão indigenista, além da compreensão dos atores governamentais acerca das implicações trazidas com a ideia de interculturalidade, da superação do racismo institucional e da consideração de decisões e especificidades de cada povo na tomada de decisões que os afetem. A materialização de garantias que promovam condições de reprodução física e cultural de PIs é constantemente desafiada a manter e até mesmo ampliar as capacidades de implementar e coordenar diferentes ações, sobretudo por meio de políticas de proteção territorial, como a regularização, a fiscalização e o monitoramento, combatendo os usos ilícitos de recursos ambientais, invasões e violência em TIs – não se exaurindo aqui as proposições possíveis.

4 DETERMINAÇÕES SOBRE A POLÍTICA INDIGENISTA DIANTE DOS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS DOS POVOS INDÍGENAS

Os instrumentos normativos nacionais e internacionais declaram compromissos e direitos, dando forma às atividades administrativas e constituindo as políticas públicas. Estas se caracterizam por extensa rede normativa e pela definição de objetivos respaldados nos direitos humanos fundamentais. Antes de avançar nos limites fixados para o exercício discricionário da atividade administrativa estatal na gestão das políticas indigenistas, cabe relembra algumas questões relevantes à sua análise.

A primeira questão refere-se à gradual positivação de direitos reconhecidos aos PIs que acabaram por limitar os excessos do poder estatal – não significando a obliteração das necessidades de certa flexibilidade ou discricionariedade na implementação e na realização dos direitos, nem o retrocesso na garantia de direitos.¹²

Nesse cenário, em que as competências de fiscalização e controle da atividade estatal pelos poderes Legislativo e Judiciário (controle jurisdicional), pelo Ministério Público (MP) e, inclusive, pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos foram expandidas diante da ampliação dos direitos declarados, no mesmo movimento, foram legitimados e autorizados por lei maior número de atores a demandarem fiscalização

12. Como veremos a seguir, a administração pública conserva certa discricionariedade na atividade financeira e criatividade no que se refere aos instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), embora, depois de definidos os programas, as ações, os objetivos e as metas, deva a estes ser responsiva.

e controle. Com isso, o número de atores na arena política multiplicou-se, e os povos indígenas passaram a protagonizar ações e demandas com apoio na CF/1988, que criou instrumentos e legitimou acesso ao controle jurisdicional na busca de efetivação de seus direitos. Essa característica de judicialização dos direitos declarados aos PIs, sobretudo dos direitos humanos, trouxe em si a oportunidade de realização de controle jurisdicional a pedido de todo cidadão – individual ou coletivo, como são os povos indígenas – diante da omissão administrativa ou da ação inoportuna e inconveniente na realização de políticas públicas direcionadas à proteção desses direitos.

A segunda consideração é que, à medida que o poder atribuído às autoridades estatais é constantemente (re)legitimado, o rol de sujeitos políticos é dilatado e o controle externo, intensificado, cabe à administração pública transformar-se, a fim de atribuir materialidade às obrigações positivas assumidas. Com isso, não apenas o cumprimento de políticas estabelecidas pela própria administração passa a ser devido, como também certas obrigações na execução de determinada prestação de serviços e uso de bens público tornam-se exigíveis.

Sob essas circunstâncias, é dever da ação pública, quanto ao aspecto legal dos atos estatais, apreciar o caso concreto conforme critérios de oportunidade e conveniência e eleger uma solução válida perante o direito (Di Pietro, 2016). No entanto, sempre que a autoridade administrativa venha a formular juízos de legalidade, interpretando ou aplicando o direito (aspecto do mérito, político), esses atos restam passíveis de controle, especialmente jurisdicional.¹³ Sem desconsiderar o delineamento das competências próprias do Poder Judiciário – sob pena de incorrer em interferência no Poder Executivo –, a revisão do ato administrativo torna-se devida, cabendo-lhe o exame e a ponderação sobre a motivação e os fins da ação pública.¹⁴

Por último, é pertinente considerar os limites ao exercício do poder estatal fixados na relação estabelecida entre a constitucionalização dos direitos humanos e a construção de um consenso “global” sobre o respeito a esses direitos a partir do pós-guerra. Nessas circunstâncias, a concomitante construção de aparato de regulação de ações da administração pública e de “limitação” desta a partir da institucionalidade, vinculada ao reconhecimento de um estatuto “universal” dos direitos humanos, constituiu um parâmetro, ao incorporar os regulamentos jurídicos internos e um limite ao exercício do poder nos Estados nacionais.

13. Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº 24.699/DF.

14. Di Pietro (2012a, p. 40-41) cita duas teorias da escola francesa sobre o controle jurisdicional da discricionariedade, que viabilizaram aplicação normativa pelos atores. A primeira possibilitou ao Poder Judiciário “o exame da finalidade objetivada pela Administração Pública com a prática do ato administrativo, para verificar se a autoridade que o praticou não usou de sua competência legal para atingir fins diversos dos que decorrem da lei”. A segunda, por sua vez, “permitiu ao Judiciário examinar a legalidade dos motivos (pressupostos de fato e de direito) que levaram a Administração a praticar o ato”.

Ante esse cenário, os direitos humanos representam atualmente uma agenda de compromissos públicos que, ao fixar deveres e responsabilidades aos governantes e às autoridades estatais, objetiva não apenas a promoção, a proteção e a defesa desses direitos, como também o avanço nas garantias estabelecidas para sua efetividade. Em outras palavras, isso quer dizer que as ações públicas, independentemente da linha governamental adotada, restam subordinadas à forma e ao mérito, no que diz respeito às normas internas e internacionais de direitos humanos, devendo atuar em prol da consolidação e da ampliação das políticas que visem fortalecê-los em sua territorialidade.

Recorda-se que os compromissos assumidos com as convenções, os tratados e os pactos internacionais de direitos humanos – que se encontram ratificados e em vigência em um Estado democrático de direito – são irrenunciáveis nessa forma de Estado, sob pena de sanções previstas em diplomas internacionais. Ao configurarem-se imperativos de conduta sobre o exercício do poder estatal, gerando inclusive obrigações positivas ao Estado em trazer efetividade a estes, a transgressão desses compromissos pode vir a ensejar a neutralização das ações públicas que venham a ser caracterizadas como opressoras, abusivas ou discriminatórias.

É relevante que se consigne que, ao considerarmos os direitos humanos reconhecidos e declarados aos PIs, se irrompe com um debate acerca da arquitetura jurídica que condiciona a ação pública. Isto é, a estrutura normativa que institui os limites à discricionariedade da atividade administrativa estatal sobre a formulação e a implementação da política indígenista. Em decorrência desse amplo rol de compromissos e deveres assumidos pelo Estado brasileiro, a partir do conteúdo dessas normas de direitos humanos, geram-se obrigações positivas ao Estado. Estas podem vir, inclusive, a limitar o exercício discricionário da atividade administrativa na alocação e na execução do orçamento, uma vez que é a atividade financeira que atribuirá materialidade aos direitos.

Sem adentrar nas especificidades dos deveres jurídicos, éticos e políticos que elucidam cada instrumento normativo de direitos humanos ou esgotar a lista possível de normas vigentes, o quadro 1 arrola os principais instrumentos que regulam os compromissos internacionais assumidos e relacionados à matéria.

QUADRO 1

Legislação indigenista internacional vigente sob o Estado brasileiro

Normais internacionais de direitos dos povos indígenas
<ul style="list-style-type: none"> - Declaração Internacional de Direitos Humanos – adotada e proclamada em 1948 pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Resolução nº 217 A, III (ONU, 1948). - Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1952). - Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino – adotada em 1960 pela UNESCO. - Convenção nº 104 da OIT, sobre abolição penal de trabalhadores indígenas (Decreto nº 58.821, de 14 de julho de 1966). - Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969). - Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos – ONU (Decreto nº 592, de 6 de julho 1992). - Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – ONU (Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992). - Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Organização dos Estados Americanos (OEA), Pacto de São José da Costa Rica (Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992). - Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas Religiosas e Linguísticas – aprovada em 1992 pela Assembleia Geral da ONU. - Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos – ONU, 1998. - Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural – UNESCO, 2002. - Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004). - Princípios para a Restituição da Moradia e da Propriedade dos Refugiados e dos Deslocados Internos (Princípios de Pinheiro) – ONU, 2005. - Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2006). - Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (13 de setembro de 2007). - Convenção da UNESCO sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005 – Promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007). - Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional (Resolução nº 12 da Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH, de 9 de abril de 2008). - Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância (2013). - Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016).

Elaboração dos autores.

Não se pode negar que diferentes controvérsias envolvem a aplicação desses instrumentos, tal como as condições de recepção dos tratados internacionais no ordenamento jurídico interno. Da mesma forma, não se pode omitir os avanços nesses últimos trinta anos no ambiente interno da positivação de programas e políticas de direitos humanos, mesmo sem se ter dado efetividade a todos os direitos e garantias salvaguardadas aos PIs em seus textos normativos – o exemplo, pela centralidade do tema, é a demarcação de terras tradicionais indígenas.

Em comum, esses instrumentos internacionais de direitos humanos dos povos indígenas subordinam a ação pública indigenista, uma vez tomada como atividade administrativa do Estado qualificada a atribuir efetividade aos direitos declarados a esses grupos específicos. Consagrado em diversos desses instrumentos normativos mencionados anteriormente, esses deveres que sujeitam a ação estatal se fundamentam no reconhecimento, na declaração, no respeito e nas garantias

ao livre exercício do direito à autodeterminação dos PIs e seus desdobramentos, como o direito à consulta livre, prévia e informada e o direito à autonomia.

Esses instrumentos, embora não esgotem as normativas internacionais ratificadas, trazem à tona a conquista do dever estatal de considerar as prioridades e as estratégias no exercício dos modos de vida dos PIs e suas capacidades de controlar seus próprios processos de desenvolvimento – ou seja, as dimensões política, econômica, social e cultural. Posto isso, é dever do Estado consultá-los sobre suas prioridades de desenvolvimento e conhecer formas autônomicas indígenas de gestão de assuntos internos e locais.

Nesse “novo” contexto constitucional, é dever do governo brasileiro consultar de boa-fé os “povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas”, buscando um consentimento acerca das medidas propostas (OIT, 1989, art. 6, §1, “a”, art. 6, §2).

Como consequência, a participação dos povos indígenas na formulação, na aplicação e na avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que os afetem deve ser respeitada e viabilizada. Metas como melhoria das condições de vida e de trabalho, do nível de saúde e educação, saneamento, seguridade social, habitação e moradia, emprego, capacitação e aperfeiçoamento profissional, bem como a proteção e a preservação do meio ambiente dos territórios habitados pelos PIs, devem ser prioritárias nos planos de desenvolvimento econômico das regiões onde estes moram.

Como explicitado nesses documentos, os povos indígenas têm direitos a participar ativamente na elaboração, na determinação e na execução de leis, políticas públicas, programas, planos e ações que os sirvam e/ou que guardem relação com os assuntos indígenas – a lei fala em afetação direta dos PIs. Ainda que as medidas legislativas e administrativas no tocante ao orçamento público tenham caráter de alcance geral, é inquestionável a repercussão direta sobre as comunidades indígenas que dependem de obrigações positivas do Estado para o enfrentamento de situações de vulnerabilidade extrema a que estão sujeitas.

Além da consulta, o direito ao autogoverno (autonomia indígena) tem sido considerado jurisprudencialmente como manifestação concreta do direito de autodeterminação dos PIs, indispensável à democracia e vinculado ao seu direito de participação política efetiva. No entanto, a materialização desse direito resta condicionada à presença de recursos necessários para seu desempenho – levando-se em consideração as características populacionais específicas de cada comunidade/aldeia e suas próprias necessidades. Assim, além da obrigação governamental de

estabelecer meios para o pleno desenvolvimento das instituições representativas e das iniciativas dos povos interessados, cabe ao Estado, “nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim” (OIT, 1989, art. 6, §1, “c”).¹⁵

É nesse sentido que, ao se apontar os desafios à efetividade dos direitos humanos dos povos indígenas que recaem à nova gestão governamental, traçamos implicações neste estudo aos próprios limites impostos à atividade financeira na gestão das políticas públicas indigenistas. Se, por um lado, a discricionariedade administrativa sobre a atividade financeira não pode diminuir o orçamento a ponto de inviabilizar que o Estado atue honrando com suas obrigações positivas (princípio do não retrocesso), por outro, o reconhecimento dessa capacidade de autodeterminação dos PIs vem redefinir fundamentos jurídicos que reorientam as práticas administrativas estatais e fixam o compromisso estatal a partir de obrigações negativas. Assim, as medidas legislativas e administrativas orçamentárias devem alinhar-se a esse conjunto normativo que guarda intensa relação com os povos indígenas.

Por fim, como determinam esses dispositivos internacionais mencionados, igualmente nas regras de monitoramento e avaliação dos resultados, os governos devem zelar para que sejam efetuados estudos com os povos interessados “com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos” (OIT, 1989, art. 7). Esses estudos ainda não existem sobre a questão orçamentária, mas, quando existirem, não restam dúvidas de que deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas e o aperfeiçoamento dos instrumentos de política pública em análise.

Ao acompanharmos os gastos para com o atendimento de necessidades humanas dos PIs que dependem da ação pública, ou melhor, de ação pública positiva, passamos a averiguar o lugar do orçamento na política indigenista e sua capacidade de influenciar o alcance dos objetivos sociais, políticos, econômicos e, sobretudo, culturais assumidos.

5 O LUGAR DO ORÇAMENTO NA POLÍTICA INDIGENISTA

O orçamento é um dos instrumentos mais centrais nas políticas públicas e pode ser compreendido desde diversas perspectivas. O orçamento é capaz de mobilizar tanto ideias republicanas quanto democráticas. Ideias republicanas, por mais

15. A partir de exemplos de decisões de outros países, como o México, determinações judiciais têm compreendido esse fornecimento de recursos como transferência orçamentária para a execução de suas próprias políticas públicas. Fazemos referências específicas à Comunidade Indígena de San Francisco de Cherán, por meio do expediente SUP-JDC nº 9.167/2011 (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), à Agência municipal de Zapotitlán del Río, por intermédio do expediente JDC/69/2017 (Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca), e à Comunidade de San Francisco Pichátaro, mediante o expediente SUP-JDC nº 1.865/2015 (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

complexas que sejam, implicam, dizendo de forma simplificada, o governo para todos, sem exclusões. A democracia significa o processo deliberativo que deve ser acessível a todos em suas diferentes formas de participação – ou seja, governo de todos. O orçamento deve responder a projetos societários globais, espelhando prioridades definidas pelo Executivo e Legislativo no contexto constitucional e de todo o arcabouço da legalidade. Deve seguir padrões de racionalidade, planejamento e garantias de direitos, além de todos os outros princípios orientadores da administração pública – como moralidade, publicidade etc.

Quando descrito como atividade financeira, o orçamento é meio capaz de explicitar as decisões alocativas dos recursos financeiros no Orçamento Geral da União (OGU), dando materialidade às orientações normativas preestabelecidas. Enquanto atividade administrativa, como meio de alcançar os fins e objetivos do Estado e do governo, trata-se de ferramenta tecnopolítica complexa e, à medida que exerce seu comando financeiro, relaciona os poderes em interdependências complexas e contraditórias que se conectam entre si, em distintas temporalidades.

O orçamento também tem a atribuição de facilitar a implementação e potencializar as capacidades de realização dos direitos humanos – sejam econômicos, sociais, políticos ou culturais –, sendo que a atenção ao direito e a todos os seus instrumentos constitucionais, administrativistas e financeiros é vital para a realização de políticas. Em outras palavras, a compra de produtos e a contratação de pessoal para a prestação dos serviços públicos previstos em lei, as subvenções econômicas e sociais necessárias para o alcance do interesse público, enfim, todas as ações estatais que se mobilizam para a satisfação das necessidades públicas dependem de planejamento que se corporifica no orçamento. Nesse contexto, o orçamento direciona o alcance dos objetivos do Estado sob a regência de governos diversos, e a atividade financeira envolve a efetividade dos direitos fundamentais.¹⁶

Entretanto, em muitas situações, especialmente no que se refere às finanças e ao orçamento público, os instrumentos jurídicos não se orientam para a consecução de finalidades, mas para a ativação de controles procedimentais e burocráticos. Os métodos e as formas de estruturação do orçamento, os processos de delimitação das estratégias de governo e suas relações com o orçamento são variáveis que devem ser consideradas, embora nem sempre tenham peso explicativo para a efetividade e a eficiência alocativa na realização de direitos.

16. São estabelecidos como objetivos do Estado brasileiro, definidos no art. 3 da CF/1988, a construção de uma "sociedade livre, justa e solidária", a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do "bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (Brasil, 1988, art. 3).

Longe de ser instrumento meramente técnico, instrumento simples de organização fiscal e da transparência, o orçamento pode ser tomado como parte de um complexo jogo de negociação política, valorização e priorização de algumas linhas de ação em detrimento de outras possíveis. Atores, ideias, interesses e instituições importam e movimentam-se no contexto de maior ou menor rigidez orçamentária, regras fiscais, dinâmica macroeconômica, arrecadação tributárias e interdependências internacionais. Esse quadro geral encontra na CF/1988, nos direitos insculpidos nesta e na arquitetura normativa que organiza a atuação estatal seu contexto de funcionamento.

E, embora a prática orçamentária das últimas décadas possa ser descrita a partir do aumento das vinculações orçamentárias e das despesas obrigatórias – o que diminui os níveis de discricionariedade das escolhas do Poder Executivo –, a questão dos limites da discricionariedade de tal poder,¹⁷ bem como sua atuação vinculada aos direitos constitucionalizados e à legalidade, deve ser tematizada. O próprio orçamento pode ser discutido a partir da sua constitucionalidade (Furtado, 2010).

Após uma breve caracterização da complexa situação dos povos indígenas no Brasil, incluindo-se suas heterogeneidades e diferenças culturais, bem como a apresentação do quadro jurídico relativo aos direitos dos PIs que orientam as obrigações positivas do Estado, passa-se a evidenciar o lugar do orçamento, peça jurídica formal e material que garante a efetivação de direitos indígenas, percorrendo os limites que sujeitam o exercício da discricionariedade e da legalidade administrativa estatal na gestão orçamentária desta.

5.1 O PPA indigenista

Esta subseção é motivada pela necessidade de reler as políticas indigenistas à luz dos direitos humanos fundamentais, no qual o orçamento, como instrumento de políticas públicas, passa a ser questionado na mesma direção da qual decorre a possibilidade de controle concentrado dos orçamentos públicos pelo Judiciário. Embora possa ser controverso, é inegável a necessidade de legitimação moral, política e argumentativa dos orçamentos, peça política por excelência da atuação estatal, à luz de ideias de justiça e dos valores dos direitos humanos.

Dessa forma, o quadro de fundo é a distinção entre, de um lado, a política (contexto do jogo político agônico no qual competem posições, visões e projetos diversos de sociedade, em que se dá a lógica da dialogia e do jogo partidário) e, de outro lado, o espaço das políticas públicas, nas quais se mobilizam recursos, instrumentos, instituições e a administração pública para a ação. Os dois contextos,

17. O Poder Executivo tem iniciativa de proposição e apresentação das três leis organizadoras dos orçamentos: PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Pode escolher, no quadro do ordenamento jurídico vigente, quais políticas públicas devem ser implementadas e qual volume de recursos será destinado a estas.

política e política pública, embora diferentes, articulam-se dialeticamente e expressam princípios e interpretações dos preceitos constitucionais. Estes últimos estruturam questões importantes no que tange à interpretação das políticas indigenistas e do confronto entre direitos humanos e direito positivo; são estes: *i*) efetividade na realização dos direitos humanos e sociais; e *ii*) legalidade na realização do orçamento e do PPA.

Ambas as questões têm desdobramentos importantes. Embora a efetividade na realização dos direitos econômicos, culturais, políticos e sociais seja controvertida,¹⁸ espera-se que estes sejam sistematicamente perseguidos. Ademais, a efetividade traduz-se na questão de realização plena ou condicionada do orçamento. Na nossa lógica orçamentária, há tensão entre a previsão orçamentária e a realização financeira, que desperta uma grande discussão a respeito da relação entre os poderes (Executivo e Legislativo) que definem o orçamento, sua legalidade, controle jurisdicional e discricionariedade. Além disso, há possibilidade de exercício de jurisdição constitucional para dar conformidade dos atos estatais à CF/1988.

Em termos mais simples, as previsões e dotações não são plenamente executadas ou são adiadas por meio de complexa engenharia de empenho, liquidação, pagamento e restos a pagar (RPs).¹⁹ Outros pontos importantes são os objetivos, metas e iniciativas que acompanham os documentos legais que, apesar de serem constitutivos das políticas públicas, não vinculam legalmente o Estado à sua realização plena em um momento do tempo (apêndices A e B).²⁰ De fato, a tensão entre legalidade e discricionariedade marca as relações entre direito e política pública.

18. É fácil reconhecer o sentido político dos direitos sociais, mas sua configuração jurídica é controvertida. Primeiramente, porque o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos e Sociais, de 1966, alude à progressividade, sugerindo direitos cuja realização e efetividade diferem no tempo, implicando alocação máxima de recursos disponíveis que assegurem, sem prazo definido, as garantias dos direitos aludidos. Essa formulação reconhece diferentes tradições político-jurídicas que ainda não incorporaram condições institucionais e econômicas para a realização plena dos direitos – ou seja, alguns países não efetivaram as condições de liberdade política e outros não apresentam condições de desenvolvimento econômico. As controvérsias desdobram-se na discussão a respeito da natureza dos direitos prestacionais, que podem ser desde direitos de proteção, organização e procedimento e prestações fáticas, em sentido estrito. Disso tudo decorre discussões a respeito do papel ou papéis do Estado, das menores ou maiores margens para a configuração de políticas, em decorrência do papel de orçamentos ou fundos públicos na realização dos direitos.

19. Alguns conceitos relacionados aos estágios que compõem a execução dos orçamentos públicos auxiliam na descrição do comportamento orçamentário-financeiro das políticas indigenistas no Brasil: *i*) empenho de despesa: é uma reserva – ou seja, uma garantia que se faz ao fornecedor ou prestador de serviços da dotação necessária para honrar o pagamento. Quando há empenho, significa que a despesa foi enquadrada no crédito orçamentário adequado e que a administração dispõe de recursos; *ii*) liquidação: ocorre após a entrega do bem ou da prestação do serviço, quando se verifica o direito adquirido pelo credor, determinando a origem e objeto do que se deve pagar, a importância e a quem é preciso fazer o pagamento, segundo condições estipuladas; *iii*) pagamento: é a última fase, na qual se faz emissão de ordem de pagamento, que apenas pode ser emitida após a liquidação da despesa; *iv*) restos a pagar: despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro. Distinguindo-se entre processadas (quando os bens e serviços já foram entregues e aceitos, portanto, liquidados, mas o pagamento não foi feito, restos a pagar processados – RPPs) e não processados, restos a pagar não processados – RPNPs (quando as despesas foram apenas empenhadas e não liquidadas, ainda não foi reconhecido o direito do credor). Causa estranheza é possibilidade de cancelamento de RPPs, pois implica um credor já reconhecido em seu direito; e *v*) despesa executada: soma de despesas liquidadas e RPNPs. Ver Vieira e Piola (2016).

20. A eficácia é plena, mas a efetividade é diferida no tempo, pois depende da alocação de recursos e do amadurecimento gradual de políticas e ações para sua realização.

Quanto à legalidade na realização do orçamento e do PPA, no contexto das políticas públicas voltadas aos PIs, o orçamento tem significado próprio e *modus operandi* diferenciado, no qual diferentes valores e princípios devem ser perseguidos; entre estes, o pluralismo, a participação e a efetividade das políticas públicas no contexto da interculturalidade. O PPA, por sua vez, refere-se à forma organizacional do planejamento de médio prazo. No caso brasileiro, no entanto, PPA e orçamento confundem-se historicamente. Apesar de lógicas diferentes, acabaram por sobrepor-se, e, a exemplo disso, é a lógica do PPA 2012-2015, que desvinculou relativamente as ações do orçamento.²¹

Enfatizando a estrutura das ações indigenistas, esta também sofreu modificações ao longo das décadas – e dos PPAs –, com o redesenho de ações e programas que visou a um maior nível de agregação, facilitando o remanejamento de recursos e ampliando a flexibilidade da gestão. As ações perderam um pouco da visibilidade para os atores externos, mas facilitaram o manejo e a administração. O maior problema, entretanto, não é esse, mas o da efetividade do orçamento indígena na implementação de direitos. É difícil encontrar a dose exata de discricionariedade na execução do orçamento. Se a flexibilidade é necessária ao manejo de instrumentos fiscais e no cotidiano da administração, é possível imaginar que flexibilidade excessiva pode minar as condições de realização dos direitos.

Por isso, é possível dizer que o orçamento deveria funcionar como regra, como na lógica do “tudo ou nada”, do “se x, então y”. Mais claramente, se foi definido um orçamento para responder à demanda de direitos, então esse orçamento deve ser executado para implementar as políticas definidas entre Executivo e Legislativo; entretanto, é evidente que qualquer processo de interpretação envolve ponderação entre princípios. No primeiro caso, o orçamento deveria ser de execução obrigatória, ou pelo menos deveria ser executado como na sua previsão e definição estabelecida no jogo conflitivo e de coordenação entre sua proposição pelo Executivo e sua aprovação pelo Legislativo. No segundo caso, deveria ser objeto de hermenêutica e controle constitucional, especialmente para resguardar os direitos fundamentais.

A seguir, apresentamos a estrutura macro do PPA, passando em seguida para o PPA indigenista e, posteriormente, para o comportamento dos recursos financeiros da Funai e do programa 2065 (Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas).

21. É possível que a lógica fiscal seja a variável explicativa de maior peso, mas não a exploraremos como hipótese organizadora do comportamento dos recursos das políticas indigenistas. Essas mudanças tentaram responder a uma das questões mais importantes em termo de organização do orçamento-PPA, mas certamente não a única, relacionada à sobreposição e ao espelhamento entre os dois, que é o nível de desagregação, quase similar, entre orçamento e PPA.

QUADRO 2
Estruturação do PPA – Brasil (2000-2019)

PPA	Programa	Orientações estratégicas	Caracterização geral dos programas
PPA 2000- 2003; 2004- 2007; 2008- 2011	Programas (orçamento-programa)	Macroproblemas ou macro-objetivos (visão estratégica), problema, objetivos e indicadores.	Ações dos planos são detalhadas e vinculadas às ações orçamentárias. As ações relacionam-se a produtos, bens ou serviços disponibilizados à sociedade.
PPA 2012-2015; 2016-2019	Programas temáticos: ações mais conectadas às políticas públicas e à sua institucionalidade considerando transversalidades.	Cenários, macrodesafios (visão estratégica), objetivos, metas, iniciativas e indicador.	As ações estão conectadas aos programas no PPA, por meio da LOA e da LDO, em que são mais detalhadas; vinculam-se, assim, ao orçamento. Os programas e as ações são mais agregados do que no orçamento, prevendo ações multissetoriais, transversais e não orçamentárias conectadas ao programa por objetivos, metas e iniciativas.

Elaboração dos autores.

Vale lembrar de alguns pontos para a caracterização da estruturação dos PPAs. De 2000 a 2011, foram organizados em programas que se estruturavam em torno de problemas, objetivos, órgão responsável, valor global, prazos, fonte de financiamento, indicadores, modelo de financiamento etc. Essa área de política poderia ter vários programas finalísticos e programas de gestão.

A partir de 2012, os PPAs passam a organizar-se a partir de programas temáticos. Uma das questões enfrentadas pelas mudanças era a da fragmentação e excessiva aderência do PPA ao orçamento, o que dificultava a priorização. Nesse contexto, o nível de agregação aumentou pela organização dos programas temáticos, e o PPA também se afastou relativamente do orçamento com a proposição de ações mais agregadas – mais detalhadas no orçamento –, ao utilizar o conceito de plano orçamentário (PO). Na verdade, ações com descritores semelhantes foram agregadas, e os POs voltaram a separá-las, atribuindo-lhes subprodutos específicos.

A lógica do programa temático seria a de ultrapassar a lógica de cada ministério ou órgão setorial, agregando ações que convergiriam nestes para temáticas mais amplas. Em algumas situações, a aderência setorial é muito forte. Por exemplo, diferentes ações associadas às políticas indigenistas ligar-se-iam – e, de fato, o fizeram – ao programa temático 2065, por meio de metas, objetivos e iniciativas que podem compor qualquer outro programa temático. De dois programas com ações transversais com recursos de diferentes órgãos, o PPA indigenista reduz-se a apenas um com as conexões *transversais* já apontadas.

A explicação de Santos (2015, p. 86) é que os PPAs anteriores estariam presos à lógica do orçamento; as informações ligar-se-iam a produtos de ações e indicadores de programa, as responsabilidades seriam estanques. Os posteriores procuram revelar desafios, a análise é situacional de objetivos e indicadores, e a estrutura de metas e iniciativas permitia declarar responsabilidades compartilhadas. Faz sentido.

QUADRO 3

Programas federais descritivos do PPA indigenista – Brasil (2000-2019)

PPA 2000-2003	Programa 150 – Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas Programa 151 – Território e Cultura Indígena
PPA 2004-2007	Programa 150 – Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas Programa 151 – Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento
PPA 2008-2011	Programa 150 – Proteção e Promoção dos Povos Indígenas
PPA 2012-2015 e PPA 2016-2019	Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas

Elaboração dos autores.

Já mostramos em outro trabalho a evolução das estruturas do PPA indigenista (Silva e Lunelli, 2020). As mudanças acompanham a evolução metodológica e de concepção institucional. Ao analisar-se o conteúdo do PPA 2000-2019, observa-se que a estrutura programática mudou de maneira significativa e, no caso das políticas indigenistas, em que os PIs são tematizados, a comparação entre as estruturas dos PPAs e as decorrentes mudanças metodológicas instigam reflexões. Ao analisarmos os programas que se relacionariam na estrutura do PPA com a política indigenista e abstrairmos os programas de gestão, observamos uma diminuição no número dos programas direcionados de forma específica à questão indígena. No PPA 2000-2003, eram dois programas direcionados à questão indígena, um com 21 e o outro com quinze ações. A partir de 2012, apenas um programa direcionado à questão indígena passa a concentrar nove objetivos, 75 metas, 43 iniciativas e apenas quatro ações. Por sua vez, em 2016, são observados cinco objetivos, 35 metas e 37 iniciativas.

Como já mencionado, a partir dos anos 2000, foram realizadas mudanças gradativas na estrutura do PPA. No transcorrer dessas primeiras décadas, programas ganharam atributos organizacionais específicos, articulando problemas sociais com orientações setoriais e, por sua vez, com as diretrizes presidenciais, a partir de metodologias que foram gradualmente se transformando.

Analisando o conteúdo do PPA 2000-2019, observamos que a estrutura programática mudou de maneira significativa nesse período. Quanto à forma, verificam-se mudanças conceituais e metodológicas importantes no que se refere ao papel dos programas e dos seus atributos; por exemplo, os objetivos, as metas, os indicadores e as iniciativas; estas últimas inexistentes antes de 2012.

No caso das políticas indigenistas, em que os povos indígenas são tematizados na análise orçamentária, a comparação entre as estruturas dos PPAs e as decorrentes mudanças metodológicas instigam algumas reflexões. O quadro 4 apresenta uma síntese da estrutura dos programas que referenciam os PIs em algum dos elementos formativos dos PPAs.

QUADRO 4
Histórico dos programas federais direcionados aos povos indígenas (2000-2019)

<p>PPA 2000-2003</p>	<p>Programa 0502 – Amazônia Sustentável Programa 0643 – Calha Norte Programa 0518 – Desenvolvimento agroambiental do estado do Mato Grosso, por meio do Projeto de Desenvolvimento Agroambiental (Prodeagro) Programa 0150 – Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas Programa 498 – Pantanal Programa 517 – Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (Planaflo) Programa 0151 – Território e Cultura Indígenas Programa 0135 – Novo Mundo Rural: Assentamentos de Trabalhadores Rurais</p>
<p>PPA 2004-2007</p>	<p>Programa 1215 – Alimentação Saudável Programa 0502 – Amazônia Sustentável Programa 0499 – Áreas Protegidas do Brasil Programa 1140 – Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos Programa 0508 – Conservação, Uso Sustentável e Recuperação da Biodiversidade Programa 0498 – Desenvolvimento Sustentável do Pantanal Programa 0685 – Ensino Profissional Diplomático Programa 0165 – Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas Programa 1120 – Paz no Campo Programa 1270 – Proambiente Programa 0151 – Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento Programa 1287 – Saneamento Rural</p>
<p>PPA 2008-2011</p>	<p>Programa 1427 – Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar Programa 0471 – Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social Programa 0508 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Genéticos Programa 1426 – Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade Programa 1377 – Educação para a Diversidade e Cidadania Programa 1355 – Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural Programa 1120 – Paz no Campo Programa 0150 – Proteção e Promoção dos Povos Indígenas Programa 1287 – Saneamento Rural Programa 1458 – Vetor Logístico Leste Programa 0471 – Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social</p>
<p>PPA 2012-2015</p>	<p>Programa 2012 – Agricultura Familiar Programa 2018 – Biodiversidade Programa 2019 – Bolsa Família Programa 2020 – Cidadania e Justiça Programa 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia Programa 2060 – Coordenação de Políticas de Prevenção, Atenção e Reinserção Social de Usuários de Crack, Álcool e outras Drogas Programa 2029 – Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária Programa 2030 – Educação Básica Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica Programa 2032 – Educação Superior (graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão) Programa 2034 – Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial Programa 2041 – Gestão Estratégica da Geologia, da Mineração e da Transformação Mineral Programa 2043 – Integração Sul-Americana Programa 2045 – Licenciamento e Qualidade Ambiental Programa 2057 – Política Externa Programa 2016 – Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência Programa 2062 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes Programa 2063 – Promoção de Direitos de Pessoas com Deficiências Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária Programa 2068 – Saneamento Básico Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional</p>

(Continua)

(Continuação)

PPA 2016-2019	Programa 2078 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade Programa 2037 – Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) Programa 2027 – Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento Programa 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos Programa 2035 – Esporte, Cidadania e Desenvolvimento Programa 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) Programa 2012 – Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar Programa 2050 – Mudança do Clima Programa 2052 – Pesca e Aquicultura Programa 2082 – Política Externa Programa 2016 – Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência Programa 2044 – Promoção dos Direitos da Juventude Programa 2064 – Promoção e Defesa dos Direitos Humanos Programa 2062 – Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas Programa 2083 – Qualidade Ambiental Programa 2066 – Reforma Agrária e Governança Fundiária Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional
---------------	--

Fonte: Leis de PPAs publicadas no período 2000-2019.
 Elaboração dos autores.

Em todos esses programas listados, é possível encontrar referência aos povos indígenas, até mesmo diante de divergências e convergências entre a estrutura dos PPAs. De forma geral, os programas que referenciavam expressamente os PIs, seja no título do programa, seja nos objetivos, nos indicadores e no público-alvo, dando o teor da política indigenista brasileira, saltam de oito no PPA 2000-2003 para vinte no PPA 2016-2019.²²

Aprofundando o exposto, podemos traçar alguns paralelos. No PPA 2000-2003, encontramos programas que vincularam ações específicas aos povos indígenas, sem que houvesse indicadores ou objetivos a estes relacionados. Nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, por sua vez, os programas mencionam sem critérios explícitos esses povos. Em alguns momentos, estes aparecem como público-alvo da atuação estatal; em outros, apenas constam da descrição de ações e, ainda, de indicadores. Nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, a referência aos PIs destaca-se na observação ora dos objetivos, ora das iniciativas.

Na prática, essa estrutura difusa, tal como se apresenta, tem se mostrado de difícil monitoramento e avaliação (Silva e Lunelli, 2020).

O acompanhamento e a avaliação que se seguem ao monitoramento implicam produzir, selecionar, organizar, analisar e interpretar informações, de forma a criar uma visão complexa de natureza técnica e política que permita a qualificação e o aprendizado institucional e social. Avaliar significa dar respostas densas ao processo de determinação de mérito, valor e importância de ação pública e de seus resultados, apontando incompletudes, falhas e insuficiências – ou seja, problemas em alguma dimensão dos fenômenos analisados. O objetivo é que a reflexão sobre a ação e

22. Cabe a ressalva que, no PPA 2012-2015, havia 21 programas que, de alguma forma, faziam referência aos PIs.

seus problemas responda a dimensões formativas, informativa, avaliativa, analítica, prospectiva e corretiva, em dinâmica coletiva de interpretação e uso da reflexão baseada em evidências.

No caso de políticas indigenistas, é fundamental não apenas usar informações e indicadores gerais, mas também implementar estratégias participativas no processo avaliativo. Ademais, também é importante a confrontação de dados de campo e a implementação destes, bem como conhecer as dificuldades de cada território ou PIs específicos.

O uso de dados financeiro-orçamentários é claramente insuficiente ao processo avaliativo, mas pode ajudar a dar um retrato geral da lógica das políticas indigenistas. Decerto, esses dados constituem uma dimensão não negligenciável da ação pública, que deve, todavia, ser complementada por outras abordagens.

No entanto, sem um acompanhamento das ações concretas para o desenvolvimento das capacidades e de desempenhos institucionais, de forma a realizar os preceitos constitucionais, a execução das atividades encontra obstáculos e contrariedades, em função do desconhecimento de vulnerabilidades e necessidades. Em referência a esse contexto, analisamos, com maior destaque, a Funai e as ações do programa 2065 (Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas).

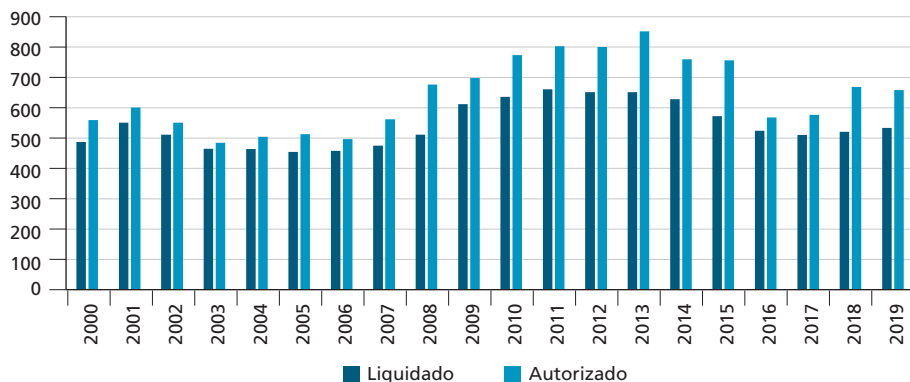
5.2 A Funai e as ações do programa 2065

A Funai vivenciou ao longo dessas últimas décadas uma descentralização de políticas e ações indigenistas sob sua responsabilidade. Em processo em que suas competências foram realocadas e, em alguns casos, transferidas para outros ministérios – como o MS e o MMA, por exemplo –, o cumprimento da política indigenista tem deixado de ser competência exclusiva da Funai.

Ainda assim, a fundação, desde sua criação em 1967, é o principal órgão do Poder Executivo atuante nos territórios e com a população indígena, desenvolvendo intenso papel nas garantias dos direitos declarados a essa população culturalmente diferenciada. Sua existência justifica-se diante do próprio cumprimento de sua missão institucional, qual se fundamenta em um conjunto de atribuições ao Estado definidas pela CF/1988 e que visa atender às demandas vocalizadas pelas mobilizações indígenas no país, sobretudo a denúncia de violação de direitos.

No esforço de evidenciar a participação do orçamento da Funai nas políticas indigenistas, expomos o comportamento dos recursos da fundação, conforme o gráfico 1.

GRÁFICO 1
Comportamento dos recursos orçamentários da Funai (2000-2019)
 (Em R\$ milhões)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Ministério da Economia (Siop/ME).

Obs.: Valores deflacionados para 2019 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Como se pode constatar da análise do gráfico 1, os recursos autorizados tiveram intensa oscilação no período destacado (2000 a 2019). De forma global, de 2006 a 2013, apresentaram tendência de crescimento, caindo nos anos seguintes e mostrando uma levíssima composição em 2018 e, novamente, uma pequena queda em 2019. Em termos práticos, os recursos da Funai tiveram seus maiores montantes em 2013 (R\$ 742,8 milhões) e declinaram nos anos seguintes, chegando a R\$ 542,6 milhões em 2017 – ou seja, 22% a menos em relação a 2012.

A julgar pelo nível de execução, que foi próximo de 80% em 2019, as perspectivas para a fundação não são alvissareiras. Ao descrevermos sobre a intrínseca relação entre a efetividade dos direitos humanos dos PIs e o orçamento público da Funai, é dimensionável que a oscilação orçamentária compromete a continuidade e o alcance de políticas e ações aos quais se responsabiliza. Vale lembrar que, até mesmo nos tempos de ápice orçamentário, ainda eram muitas as demandas indígenas diante das condições de vulnerabilidade em que se encontravam.

Essa situação se agrava mais ainda se acrescida de uma informação específica do orçamento institucional; qual seja, a de que, nesse montante total, o peso dos gastos administrativos e com aposentadorias é crescente – era de 15% do total em 2000 e passa a constituir-se em 32% em 2019 – e começa a ocupar volume considerável nesse cômputo.

Dos programas sob responsabilidade da Funai, além da Previdência de Inativos e Pensionistas da União e do Programa de Gestão e Manutenção do MJSP, inserem-se as verbas relativas às operações especiais (cumprimento de sentenças judiciais e outros encargos) e ao programa 2065 (Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas), o qual nos deteremos com mais interesse.

O programa 2065 aparece sob esse número e título no PPA 2012-2015 e é reiterado no PPA 2016-2019. Aliás, esse foi o principal mecanismo de coordenação das ações de política indigenista até 2019, organizando e dando visibilidade para a atuação de diversos órgãos, cada qual subordinado a um ministério específico. Ao lado da Funai, atualmente sob a pasta do MJSP, também atua, por exemplo, a Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) do MS, responsável pelo Subsistema de Saúde Indígena do SUS e por ações de saneamento.

Dos programas que alcançam como público-alvo os PIs, o programa 2065 é o que vincula a execução do orçamento público de forma específica a essa parcela populacional, surtindo determinações abrangentes sobre o planejamento de políticas públicas e, assim, sobre as ações positivas do Estado. Assim, os alcances da Funai e de outros órgãos do governo federal estão expressos no comportamento e na estrutura alocativa do programa, o qual está organizado em cinco objetivos e sete ações. Entre seus objetivos, estão:

- 1) *Objetivo 1014* – Garantir aos povos indígenas a posse plena sobre suas terras, por meio de ações de proteção dos PIs isolados, demarcação, regularização fundiária e proteção territorial.
- 2) *Objetivo 0962* – Promover a atenção à saúde dos PIs, aprimorando as ações de atenção básica e saneamento básico nas aldeias, observando as práticas de saúde e os saberes tradicionais, e articulando com os demais gestores do SUS para prover ações complementares e especializadas, com controle social.
- 3) *Objetivo 1013* – Promover a gestão territorial e ambiental das terras indígenas.
- 4) *Objetivo 1012* – Promover e proteger os direitos sociais e culturais e o direito à cidadania dos PIs, asseguradas suas especificidades nas políticas públicas.
- 5) *Objetivo 1015* – Preservar e promover o patrimônio cultural dos PIs por meio de pesquisa, documentação e divulgação de suas línguas, suas culturas e seus acervos, prioritariamente daqueles em situação de vulnerabilidade.

Vinculadas aos objetivos, as ações com dotações orçamentárias relacionadas ao programa apresentam-se na tabela 1.

TABELA 1
Orçamento do programa 2065 (Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas) por ações (2016-2019)

Ações	2016	2017	2018	2019	Variação % 2019/2016 2019=100	Variação % 2019/2018 2019=100	Variação absoluta 2019/2018
20UF - Demarcação e Fiscalização de Terra Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados	17.106.870	19.199.591	49.098.140	33.656.409	51	69	- 15.441.731
20YP - Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena	1.347.169.559	1.793.614.875	1.495.639.461	1.470.332.798	92	98	- 25.306.662
2150 - Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento	8.461.750	12.533.927	14.347.286	16.912.863	50	118	2.565.577
215Q - Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas de Recente Contato	520.779	465.117	1.202.128	1.690.833	31	141	488.704
2388 - Direitos Sociais e Culturais e à Cidadania	14.313.613	15.490.923	14.203.126	17.345.626	83	122	3.142.500
7684 - Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção e Controle de Agravos	35.658.411	50.031.637	51.454.493	37.994.934	94	74	- 13.459.559
8635 - Preservação Cultural dos Povos Indígenas	4.348.308	3.798.195	3.663.668	1.828.310	238	50	- 1.835.358
Total geral	1.427.793.766	1.895.134.265	1.645.494.223	1.579.761.774	90	96	- 65.732.449
Soma dos programas descritos (*)	1.418.596.763	1.882.135.221	1.614.058.888	1.561.158.078	91	97	- 52.900.810

Fonte: Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, 2018.

Nota: * Valores empenhados atualizados.

Obs.: Valores de 2018 e 2019 em valor corrente.

A ação 20UF (Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados) teve recursos empenhados que aumentaram de quase R\$ 19 milhões, em 2017, para R\$ 49 milhões, em 2018 – ou seja, o empenhado quase triplicou, embora tenha caído para R\$ 33,6 milhões em 2019. As dificuldades de execução também podem ser percebidas no alto grau de RPs líquidos, que são maiores que a dotação e o empenho em 2017 e mais da metade (54%) em 2018. Seja como for, a execução é baixa, e as variações de dotação e execução geram incertezas na implementação e dúvidas sobre as prioridades alocativas. Em 2019, os recursos da ação perderam 32% em relação a 2018 (aproximadamente R\$ 15 milhões a menos).

A ação 20YP (Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena) é de responsabilidade da Sesai/MS e tem as maiores execuções do programa 2065, 82,4% e 93,0% em 2017 e 2018, respectivamente. Entretanto, deixou RPs da ordem de 20,8% em 2018, mais que o dobro em relação a 2017. O liquidado da ação foi da ordem de R\$ 1,3 bilhão em 2018. Em 2019, a ação foi reduzida em 1,7%, algo próximo a R\$ 25 milhões a menos.

A ação 7684 (Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção e Controle de Agravos) é a terceira ação em termos de montantes do programa 2065. Os gastos dessa ação foram de R\$ 30,3 milhões em 2018. Ao contrário da ação 20YP, o saneamento tem nível de execução baixo, de aproximadamente 58%, e nível de RPs alto, sendo que esse valor foi de 38,8% em 2018, quase o dobro de 2017. A ação teve queda de 50% em relação a 2018, ficando com algo próximo de R\$ 1,8 milhão.

A ação 215O (Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento) teve baixa execução, na ordem de 42% a 44%, com alto nível de RPs (44,4% em 2018, praticamente quatro vezes maior que em 2017). O liquidado estava na ordem de R\$ 6,7 milhões em 2018, valor bem pequeno, dada a dimensão territorial e seus problemas. A ação teve acréscimo de recursos em 2019, quando chegaram a R\$ 16,9 milhões; portanto, quase 18% superiores.

A ação 215Q (Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas de Recente Contato) teve recursos liquidados na ordem de R\$ 676 mil. Os RPs são baixos e os recursos autorizados quase triplicaram, mas os recursos liquidados não cresceram no período. Os recursos da ação foram maiores em 2019 (40%) em relação a 2018, chegando a R\$ 1,6 milhão. Nesse caso, há dúvidas no que concerne aos objetivos. A prática até o momento era a de monitoramento sem forçar o contato; há movimentos que contrariam a orientação, o que pode significar risco a essas etnias, vulneráveis a doenças.

A ação 238 (Direitos Sociais e Culturais e à Cidadania) teve o autorizado na ordem de R\$ 15 milhões entre 2017 e 2018. Sua execução é baixa (43,7% em 2017 e 56,2% em 2018), e os RPs são proporcionalmente altíssimos e praticamente duplicaram entre os anos em análise. Essa ação também teve recursos aumentados, nesse caso em aproximadamente 22%, chegando a R\$ 17,3 milhões.

A ação 8635 (Preservação Cultural dos Povos Indígenas) manteve-se estável em termo de recursos totais autorizados e liquidados – ou seja, aproximadamente R\$ 3,6 milhões autorizados e R\$ 2,6 milhões liquidados. Os RPs inscritos foram da ordem de R\$ 2,3 milhões, sendo a execução anual próxima de 60% do autorizado. A ação perdeu 50% dos seus recursos em 2018 em relação a 2019, sendo o liquidado nesse último ano de R\$ 1,8 milhão.

Embora o programa 2065 (Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas) seja transversal, englobando muitos órgãos setoriais, em 2018 apenas a Funai/MJ e a Sesai/MS tiveram recursos específicos alocados. Situação essa distinta dos anos anteriores, quando havia ações do MMA, do Ministério da Cultura (MinC) e do então Ministério dos Esportes – que atualmente se constitui como pasta do Ministério da Cidadania. Conforme o demonstrativo do orçamento fiscal,

assinala-se que 24,4% dos recursos são da Funai, sendo que 19,7% são despesas relacionadas à gestão e à manutenção administrativa.

Como resultados da análise do quadro financeiro do programa 2065, este revela a redução de capacidades e as adversidades enfrentadas na gestão da Funai no que toca às ações de proteção, fiscalização e monitoramento de TIs. É, portanto, questão desafiadora para a atuação e a proteção de inúmeros povos indígenas – ou seja, para a própria efetividade dos direitos humanos a estes reconhecidos –, a perda de recursos financeiros e da capacidade de implementação das ações indigenistas, bem como a alocação centralizadora e a implementação não coordenada com outros órgãos e em contextos territoriais múltiplos dos recursos orçamentários. Em outras palavras, o Estado brasileiro, o qual tem nas obrigações positivas o dever de implementar ações que venham a dar efetividade aos direitos humanos dos PIs, tem se apoiado na discricionariedade da gestão orçamentária eximindo-se dos alcances finalísticos da política indigenista.

Em adição a esse fato, a deterioração das condições ambientais e de vida dos povos indígenas, acometidas com sucessivas invasões e degradação ambiental, gera inúmeras necessidades e demandas de ações, sobretudo na área da saúde. Os desafios da Funai e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), responsáveis pelas áreas que são objeto de grilagem, invasões, desmatamento e garimpo ilegal, são imensos e ampliam-se no contexto das restrições de recursos. Sobre põe-se a esse contexto o saliente acompanhamento da expansão de atividades agropecuárias em economia baseada na venda de *commodities*, com óbvias consequências observadas no aumento de riscos ambientais e conflitos socioambientais, com perda de áreas de floresta e contaminação da água, além das questões fundiárias decorrentes (acentuada valorização fundiária e conflitos possessórios).

É no quadro de reorganização das relações entre capacidades institucionais e problemas socioeconômicos a serem enfrentados que despontam, ganhando proeminência, as ações de promoção, proteção e recuperação da saúde. Por isso, o aumento dos recursos da ação 20YP (Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena) não apenas se relaciona à garantia de direitos e à estruturação do subsistema da saúde indígena, mas também concerne às demandas decorrentes dos riscos produzidos nas relações entre sociedades indígenas e frentes de expansão econômica.

O saneamento básico envolve serviços, infraestrutura e instalações para abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza, manejo de resíduos sólidos e águas pluviais, sendo determinante para a prevenção de doenças e a promoção da saúde. A deterioração do meio ambiente e das relações dos povos indígenas com agentes da expansão de atividades econômicas terá impacto importante em

condições e modos de vida que demandam a consolidação do subsistema de saúde indígena. Em geral, os PIs têm como característica epidemiológica a presença de doenças infecciosas e parasitárias, sendo que em muitas situações se constituem na principal causa de mortalidade. Entre os problemas que se devem destacar como de resolução estratégica, há o da qualidade da água consumida e da proteção ambiental de nascentes, córregos e rios. Embora esforços sejam recorrentemente realizados para a melhoria da qualidade da água para consumo por meio de ações e serviços públicos de saneamento, os esforços ainda são insuficientes, o que, somados à contaminação decorrente de atividades econômicas – entre estas, as atividades agropecuárias e minerárias, muitas vezes associadas a práticas de desmatamento –, agravam os riscos de adoecimento por patologias veiculadas pelo consumo de água contaminada por patógenos, agrotóxicos e metais.

Os indicadores de saúde têm melhorado, mas os PIs encontram-se entre os segmentos populacionais com piores indicadores para a mortalidade infantil e perfil nutricional de crianças. É sabido que há estreitas relações entre saneamento, situação nutricional e ocorrência de doenças infecciosas. Alguns PIs apresentam taxas significativas de mortalidade por suicídio. A taxa de mortalidade infantil (TMI) é maior que a taxa da população brasileira. A tuberculose e a malária alcançam em TIs indicadores que estão acima da média nacional. A ocorrência dessas patologias associa-se com a presença de condições de vulnerabilidade socioeconômicas, insegurança alimentar e deficiências nutricionais. As ações de saúde têm aumentado seus recursos, impactando positivamente na reestruturação do subsistema de saúde indígena, mas há ainda muito a ser feito para garantir-se efetiva saúde integral, ao mesmo tempo que se convive com a complexidade das determinações sociais da saúde.

Os desafios das ações de saúde indígena são inúmeros e relacionam-se à implementação de políticas públicas que ofereçam alternativas produtivas sustentáveis no âmbito da gestão ambiental e territorial. Especialmente nas políticas de saúde, são necessárias estratégias capazes de compor explicações culturais e associá-las às ações biomédicas, respeitando-se as tradições culturais e considerando-se os possíveis desencontros de perspectiva entre os profissionais da saúde biomédica e a saúde indígena; desencontros que têm impactos importante na resolutividade de ações e serviços e saúde.

Resta evidenciar, por fim, que outras ações são realizadas, tanto no âmbito da educação, atribuindo garantias ao acesso à educação básica e superior, quanto no das políticas assistenciais associadas a iniciativas relacionadas à moradia, à segurança alimentar e nutricional e à renda, promovendo o acesso ao conjunto de políticas públicas como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família (PBF), aposentadorias, entre outras. Contudo, a ausência de caracterização

orçamentária específica coadunada aos PIs impossibilita monitoramento e análise do orçamento executado que, de fato, tenha alcançado as realidades comunitárias indígenas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E DESAFIOS

Os resultados da trajetória do contato e das relações entre o Estado e os PIs podem ser analisados a partir da positivação de direitos humanos, enquanto conquistas de lutas sociais. No plano nacional ou internacional, convenções, declarações, constituições e leis reconhecem inúmeros direitos humanos aos povos indígenas. Para além da letra da lei e de promessas sobre garantias e acesso a direitos, é a implementação e o nível de efetividade que esses possam alcançar que importa aos PIs. Não raras as vezes, os direitos indígenas e o dever estatal de implementá-los são desconhecidos ou mal compreendidos como motivação normativa dos atos administrativos. Como consequência, vemos a prática de desvalorização da diversidade cultural e o desrespeito com povos, aldeias, comunidades e seus hábitos, crenças, rituais, religiões, comportamentos e formas de organização social. A inefetividade das ações da administração pública na garantia dos direitos, a despeito de seus esforços e intenções, torna os PIs alvo fácil de concepções equivocadas, muitas vezes etnocêntricas e racistas.

Outras vezes, a qualidade da interpretação depende da proximidade e do conhecimento das questões colocadas e relevantes para os próprios atores. Até mesmo diante de fatos inequívocos, como o desaparecimento de muitos povos e de padrões culturais em nível mundial, esperam uma linguagem neutra com argumentos filosóficos para públicos universais, escondendo-se no distanciamento social e epistêmico. Da incompreensão acerca da diversidade cultural e da consciência de sua preservação para o desenvolvimento sustentável global, extraem indicativos de pouca significância, atribuídos às garantias de sobrevivência das expressões culturais e da proteção das manifestações particulares de cada cultura indígena em território brasileiro.

Se a reflexão acompanha os movimentos históricos, as decisões dos tribunais superiores e as pequenas e importantes rusgas travadas no âmbito das primeiras instâncias, não se tem a menor ilusão sobre o alcance do direito e a verdade das proposições jurídicas ou de que as instituições do direito estão necessariamente a serviço do bem-estar. Levar a sério os direitos, os direitos humanos de maneira mais específica, significa colocá-los em contexto de forma crítica, assimilando-os à reflexão moral, ética e política.

Reconhecer que há preconceitos em relação aos povos indígenas não é simplesmente pressupor um princípio de direito natural acima dos preconceitos, que contém sua finalidade, estando o final da luta política assim determinado pelos seus

princípios constitucionalizados. Ao contrário, significa reconhecer o valor das ideias, inclusive as que apoiam a discriminação negativa e a necessidade de criticá-las, e do direito como trunfo. Além disso, é necessário dizer, as lutas políticas à direita e à esquerda do espectro político estão contaminadas por um ideário que chega inclusive a afirmar, em muitas situações, os direitos dos PIs, mas que os contradizem nas práticas institucionais por desconhecer a variedade de situações e demandas.

As políticas culturais refletem relações e, inclusive, conflitos entre modos diferentes de existir dos grupos humanos. Não dá para desculpar a ignorância dos bem informados. As políticas culturais por vezes atuam simultaneamente como políticas de extermínio e de imposição simbólica. Em outras situações, implicam o reconhecimento, o resgate e a valorização de modos de vidas, mesmo que se entrelacem com outras culturas e, portanto, devam ser vistos na sua dinamicidade. Embora os termos *moderno* e *tradicional* sejam equívocos, referem-se a culturas diferenciadas com suas epistemes (ciências e saberes entrelaçados), seus modos de fazer (tecnologias misturadas aos rituais de cultura do cotidiano) e seus modos de vida, sejam estes contemporâneos como a vida dos artistas, ou tradicionais, quando a arte permeia as crenças ordinárias.

Vale tecer alguns comentários sobre como pensamos as políticas culturais e como estas têm ligação com a questão indígena. Os movimentos indígenas são autônomos do Estado, mas com este se relacionam. Ao mesmo tempo, enfrentam problemas cotidianos e da luta política. Sobre cada um destes, há inúmeras intencionalidades e controvérsias. Sabemos que os movimentos sociais nessa fase das relações intercapitalistas e internacionais se apoiam nos direitos humanos, ou no direito como trunfo. São estes que justificam demandas ao Estado e às suas políticas sociais e culturais, ao mesmo tempo, em nome desses direitos, é que se demanda tratamento digno e respeito à autonomia. A abordagem deste texto não chega a ser idealista, no sentido de volta aos fundamentos, aos princípios e às ideias de justiça e direito natural. Reconhecem-se fragilidades e dificuldades e organizam-se os argumentos capazes de mobilizar os atores institucionais, a exemplo do Judiciário em suas diversas instâncias, capazes de vincular o Estado ao dever de fazer – isto é, realizar políticas previstas orçamentariamente na CF/1988 e em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário ou com estes mantém compromissos.

Este texto segue a linha dos outros capítulos sobre cultura deste periódico. Mostra como as políticas culturalmente diferenciadas aplicáveis aos PIs se entrelaçam à ideia dos direitos humanos reconhecidos em declarações e convenções internacionais, bem como à ideia desses direitos no que concerne aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. No entanto, se, por um lado, seria importante acrescentar uma menção aos ODS que se relacionam, ainda que

indiretamente, a esse tema, por outro, nenhum ODS específico aos povos indígenas foi elencado explicitamente.

Deve ficar evidente que há políticas culturais para os povos indígenas e políticas culturais próprias desses povos. Em cada caso, os atores são diferentes e as categorias organizativas (arte, ciência, natureza, saúde, educação etc.) têm outros sentidos. Aqui, simplesmente acusamos um dos seus inúmeros pontos. A política cultural estatal reconhece os direitos indígenas internacional e nacionalmente e tem o dever de protegê-los. Entretanto, os instrumentos para tal funcionam mal. Um destes, o orçamento federal, voltado às ações de proteção e garantia de direitos, é insuficiente, declina de forma sistemática e, ainda, não respeita algumas das premissas constitucionais mais básicas.

No que se refere ao conjunto de ações transversais, a coordenação de ações que garantam princípios constitucionais com direito ao território, ao meio ambiente, à saúde e à educação, além de segurança alimentar, é parte do problema de organização de agenciamentos pragmáticos na defesa não apenas de PIs, mas também de modelos de desenvolvimento inclusivos, que levem em conta os desafios globais no que toca à preservação ambiental, à sustentabilidade, à mudança de padrões da matriz energética, às novas tecnologias e aos graus mais elevados de equidade social.

Os desafios de regularização e proteção territorial dos PIs permanecem e somam-se à necessidade de integração de ações e recursos de órgãos federais, estaduais, municipais e demais organismos da sociedade civil. Esses órgãos devem responder de forma efetiva às transformações econômicas sociais e políticas de forma compatível com os direitos indígenas.

A redução e a imprevisibilidade de recursos, bem como sua descontinuidade, é um sintoma das opções administrativas e políticas. As dificuldades da gestão territorial, ambiental e da saúde intercultural são exacerbadas pelas contingências da gestão financeiro-orçamentária e impactam de forma significativa nas vulnerabilidades enfrentadas pela questão territorial; a questão da terra ou do território é estruturante para os direitos dos PIs e que repercute globalmente na garantia de seus direitos.

É possível assinalar a importância da adoção de um procedimento metodológico para o programa 2065, outro que o seguiria ou, ainda, outro para as políticas indigenistas, que considere objetivos, iniciativas e ações de outros órgãos setoriais. O programa não oferece completa visibilidade ao conjunto de ações do governo federal, especialmente os da educação e das políticas de segurança alimentar e nutricional. É positivo que o programa incorpore a totalidade de ações setoriais voltadas para as questões indígenas, construindo procedimentos de monitoramento tanto pela Funai quanto pelo CNPI e instrumentos de gestão e implementação participativa das ações.

Os governos brasileiros têm envidado esforços, mas estes não têm se mostrado suficientes para garantir compromissos constitucionais de respeito aos modos de vida, justiça e dignidade dos povos indígenas e, mais importante, têm falhado no compromisso de demarcar e proteger as TIs, conforme previsto no art. 231 da CF/1988. O fortalecimento de capacidades administrativas e funcionais dos órgãos governamentais e a ampliação da participação dos PIs por meio de seus órgãos representativos e de consulta, como o CNPI e as conferências indígenas, deveriam ganhar transparência como objetivos do programa e método de governo.

Por fim, resta enfatizar a obrigatoriedade dos governos na realização da consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas em todos os atos administrativos que venham os afetar. A participação social dos PIs na elaboração e na execução de políticas públicas que ganhem execução específicas em seus contextos culturais é assegurada não apenas no âmbito individual, como, sobretudo, no coletivo.

A formulação conjunta, baseada em métodos interculturais, é um caminho a ser trilhado na superação de políticas indigenistas integracionistas e na consequente adequação governamental aos atuais ditames de direitos humanos internacionais. Não parece possível fazer uma leitura dos instrumentos de planejamento sem considerar as complexidades ideológicas, os interesses e a força – ou fragilidade – das instituições.

A não efetividade dos direitos humanos dos povos indígenas coloca inumeráveis desafios para a ação. O principal destes é saber como agir; o que é possível ser feito. Nesse caso, o desafio é construir e remodelar instrumentos administrativos e legislativos, de forma a ajustá-los para avançar na efetivação de direitos. Sempre é possível avançar com recursos restringidos, mas o ideal é garantir mínimos que serão amplificados em momentos em que as restrições fiscais sejam afrouxadas. Muito se avançou, e é necessário preservar conquistas; entre estas, as legais e de reconhecimento dos PIs e dar novos passos, que seriam não apenas associar as políticas indígenas a ativos importantes, como a preservação ambiental, mas também ligar a garantia dos direitos indígenas aos da coletividade. Parafraseando Edgard Roquette-Pinto, o problema brasileiro não são os povos indígenas, mas a falta de conhecimento de suas especificidades culturais da população, que se fixa em uma imagem super-real do índio ou nas amarguras do racismo.

REFERÊNCIAS

BANIWA, G. S. L. **O índio brasileiro**: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: UNESCO; MEC, 2006. (Série Vias dos Saberes, n. 1).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

_____. Ministério da Saúde. Indicadores de vigilância em saúde segundo a variável raça/cor. **Boletim Epidemiológico**, Brasília, v. 48, n. 4, p. 1-35, 2017.

CANOTILHO, J. J. G. **Estado de direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.

COURTIS, C. Anotações sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, ano 6, n. 10, p. 52-81, jun. 2009.

_____. Dimensiones conceptuales de la protección legal contra discriminación. **Revista Derecho del Estado**, n. 24, p. 105-141, jul. 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. **Redae: revista eletrônica de direito administrativo econômico**, Salvador, n. 9, fev./abr. 2007. Disponível em: <<https://is.gd/uJ509d>>.

_____. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012a.

_____. Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa – atualidades jurídicas. **Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 83-106, jan./jun. 2012b. Disponível em: <<https://is.gd/OrnR5R>>.

_____. Limites do controle externo da administração pública: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? **Gen Jurídico**, 22 mar. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2NykOhu>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

ENTREVISTA: Gersem José dos Santos Luciano – Gersem Baniwa (Entrevistadora: Maria Aparecida Bergamaschi). **Revista História Hoje**, v. 1, n. 2, p. 127-148, 2012.

FAUNDES, J. J. Derecho fundamental a la identidad cultural de los pueblos indígenas: un nuevo paradigma en la defensa penal indígena en Chile frente al Estado de derecho hegemónico. **Izquierdas**, Santiago, n. 45, p. 51-78, 2019a.

_____. El derecho fundamental a la identidad cultural de los pueblos indígenas: un derecho matriz y filtro hermenéutico para las constituciones de América Latina: la justificación. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, p. 512-532, 2019b. Disponível em: <<https://is.gd/8q1cSj>>.

FURTADO, E. B. M. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: características gerais dos indígenas – resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MOSELEY, C. (Ed.). **Atlas de las lenguas del mundo en peligro**. 3. ed. Paris: UNESCO, 2010. Disponível em: <<https://is.gd/B2hgVq>>.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. Genebra: OIT, 7 jun. 1989.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos *In*: ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Preâmbulo da declaração universal dos direitos humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III)**. Paris: ONU, 10 dez. 1948.

_____. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. Rio de Janeiro: ONU, 2008. Disponível em: <<https://is.gd/PAd8By>>.

RAMOS, A. R. O índio hiper-real. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 10, p. 5-14, 1995.

RIBEIRO, D. **Os índios e a civilização**: a integração das populações indígenas no Brasil moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

SANTOS, E. V. *et al.* As inovações jurídicas no PPA 2012-2015. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. V. (Orgs.). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015.

SILVA, F. A. B.; LUNELLI, I. C. **Estudo sobre orçamento indigenista federal: desafios e limitações aos direitos e políticas públicas voltadas aos povos indígenas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2019.

TRAVASSOS, M. Z. **O controle do orçamento à luz dos direitos humanos**. Brasília: Penélope Editora, 2014.

TYLOR, E. B. **Primitive culture researches into the development of mythology, philosophy, religion, language, art, and custom**. 4. ed. London: John Murray, 1903. Disponível em: <<https://is.gd/mX3kAR>>.

VIEIRA, F. S.; PIOLA, S. F. **Restos a pagar de despesas com ações e serviços públicos de saúde da união**: impactos para o financiamento federal do Sistema Único de Saúde e para a elaboração das contas de saúde. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discursão, n. 2225).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CATAPANI, M. F. A discricionariedade do Poder Executivo na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual. *In*: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. (Coords.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

CORREAS, O. **Acerca de los derechos humanos**: apuntes para un ensayo. 2. ed. Cidade de Mexico: Ediciones Coyoacán, 2015.

HOBBS, T. L. **Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução: João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. p. 69-70.

MELLO, C. **60º aniversário da Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana**. Brasília: STF, 2008. Disponível em: <<https://is.gd/kv2G6L>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS; CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Os povos indígenas na América Latina**: avanços na última década e desafios pendentes para a garantia de seus direitos. Santiago do Chile: ONU; CEPAL, 2015.

TORRES, R. L. **Curso de direito financeiro e tributário**. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.

VIEIRA, O. V. A desigualdade e a subversão do Estado de direito. *In*: SARMENTO, D.; IKAWA, D. E.; PIOVESAN, F. (Coords.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

APÊNDICE A

PLANO PLURIANUAL 2000-2003

Programa 0150 – Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas

Ação

26298 1115 – Aquisição de Veículos para Transporte Escolar nas Comunidades Indígenas

30202 1131 – Construção de Casas de Estudantes Indígenas

30202 1712 – Capacitação de Indígenas e Técnicos de Campo para o Desenvolvimento de Atividades Autossustentáveis em Terras Indígenas

30202 1725 – Construção de Postos Indígenas

30202 1735 – Edição e Distribuição de Material Didático para Educação Indígena

30202 1741 – Recuperação e Equipamento de Postos Indígenas

22101 2178 – Assistência Técnica em Áreas Indígenas

30202 2699 – Assistência Jurídica às Comunidades Indígenas

30202 2711 – Fomento às Atividades Produtivas em Áreas Indígenas

30202 2713 – Funcionamento das Escolas nas Comunidades Indígenas

30202 2714 – Funcionamento de Casas de Estudantes Indígenas

30202 2715 – Funcionamento de Postos Indígenas

26298 3089 – Capacitação de Professores para a Educação Indígena

30202 3810 – Capacitação de Professores das Escolas Indígenas

36211 3869 – Implantação, Modernização e Adequação de Unidades de Saúde para Atendimento à População Indígena

36211 3913 – Saneamento Básico em Comunidades Indígenas

26298 4047 – Distribuição de Material Didático para a Educação Indígena

30202 6057 – Assistência Social para Indígenas

30202 6059 – Assistência a Estudantes Indígenas Fora de suas Aldeias

36211 6501 – Atendimento à Saúde em Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI)

30202 7313 – Adequação da Infraestrutura dos Postos Indígenas

Programa 0151 – Território e Cultura Indígenas

Ação

30202 1714 – Capacitação de Técnicos em Assuntos Fundiários e Antropológicos

30202 1738 – Edição e Distribuição de Material da Cultura Indígena

30202 1742 – Estudos de Impacto Ambiental de Empreendimentos em Terras Indígenas

30202 1808 – Promoção de Eventos para a Revitalização do Patrimônio Cultural Indígena

30202 1812 – Promoção de Eventos sobre Educação Ambiental em Terras Indígenas

30202 1818 – Recuperação Ambiental em Terras Indígenas

30202 2235 – Demarcação e Aviventação de Terras Indígenas

30202 2630 – Preservação de Acervos Culturais

30202 2707 – Fiscalização de Terras Indígenas

30202 2724 – Pesquisa sobre as Sociedades Indígenas

30202 2814 – Funcionamento do Museu do Índio

30202 4276 – Identificação e Revisão de Terras Indígenas

30202 4390 – Regularização Fundiária de Terras Indígenas

30202 4524 – Localização e Proteção de Índios Isolados e de Recente Contato

30202 6487 – Organização, Preservação e Divulgação dos Acervos Documentais sobre Índios e a Política Indigenista

APÊNDICE B

PLANO PLURIANUAL 2012-2015*Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas**1) Objetivo*

30000 0943 – Garantir aos povos indígenas a plena ocupação e gestão de suas terras, a partir da consolidação dos espaços e definição dos limites territoriais, por meio de ações de regularização fundiária, fiscalização e monitoramento das terras indígenas (TIs) e proteção dos índios isolados, contribuindo para a redução de conflitos e para ampliar a presença do Estado democrático e pluriétnico de direito, especialmente em áreas vulneráveis.

Metas

03H6 – Constituição de oito reservas indígenas para atender aos casos de maior gravidade de povos indígenas confinados territorialmente ou desprovidos de terras.

03H7 – Delimitação de 56 terras indígenas.

03H8 – Desenvolvimento, implantação e disponibilização de Sistema de Informação Geográfica das Terras Indígenas.

03H9 – Emissão de 45 portarias declaratórias da posse indígena de terras tradicionalmente ocupadas.

03HA – Estabelecimento de acordos de cooperação técnica para o combate ao desmatamento, a incêndios florestais e a outros ilícitos nas terras indígenas.

03HB – Estruturação de cinco unidades descentralizadas da Fundação Nacional do Índio (Funai), especializadas no serviço de monitoramento territorial e na proteção de índios isolados, para atuarem em terras indígenas localizadas na faixa de fronteira do Brasil com Peru, Colômbia e Venezuela.

03HC – Estruturação de doze frentes de proteção etnoambiental para fiscalizar e monitorar 23 terras indígenas com referências de povos indígenas isolados confirmadas.

03HD – Estudos e localização de oito novas referências de povos indígenas isolados, com incremento de 30% sobre as 33 referências já confirmadas.

03HF – Fiscalização e monitoramento efetivo de 210 terras indígenas, com incremento de 30% das terras indígenas fiscalizadas sistematicamente.

03HG – Homologação da demarcação de quarenta terras indígenas.

03HH – Implementação do Programa de Capacitação em Proteção às Terras Indígenas.

03HI – Implementação do Projeto de Monitoramento Espacial das Terras Indígenas.

03HJ – Indenizar a extrusão de ocupantes de boa-fé de quarenta terras indígenas.

03HK – Inserção do componente indígena na Política Nacional de Fronteira.

03HL – Inserção do componente indígena na Política Nacional de Mudanças Climáticas.

03HM – Promover o monitoramento permanente nas vinte terras indígenas com maior índice de desmatamento.

03HN – Redução de ilícitos socioambientais nas terras indígenas, por meio de ações articuladas de fiscalização e etnodesenvolvimento.

03HP – Regulamentação do poder de polícia da Funai.

Iniciativas

0403 – Articular a garantia da participação indígena nos processos de discussão e regulamentação da Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) e de outros mecanismos relacionados a mudanças climáticas e pagamento por serviços ambientais.

0406 – Fiscalizar as terras indígenas por meio de diagnósticos e ações articuladas de extrusão, vigilância, combate e prevenção de ilícitos e monitoramento territorial, espacial e ambiental.

0408 – Localizar e proteger povos indígenas isolados.

040A – Realizar a delimitação, a demarcação e a regularização fundiária de terras indígenas tradicionais e de áreas a serem reservadas aos povos indígenas.

040B – Regularizar o poder de polícia da Funai.

2) Objetivos

30000 0945 – Implantar e desenvolver a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI), por meio de estratégias integradas e participativas, com vistas ao desenvolvimento sustentável e à autonomia dos povos indígenas.

Metas

03HU – Coordenar e promover, em articulação com instituições de governo, indígenas e não governamentais, a I Conferência Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas.

03HV – Coordenar e promover, em articulação com instituições do governo, indígenas e não governamentais, o Ano Internacional da Sociobiodiversidade Indígena.

03HY – Coordenar e promover, em articulação com instituições parceiras, seis chamadas públicas de projetos com foco na conservação da agrobiodiversidade em terras indígenas.

03HZ – Coordenar, promover, apoiar e consolidar, em articulação com instituições parceiras, diagnósticos da agrobiodiversidade local e valorização de responsáveis por sua guarda e circulação, entre os povos Guarani, Khraô, Paresi e Xavante.

03I2 – Coordenar, promover e apoiar a estruturação de oito arranjos produtivos locais, com base em cadeias de valor, visando ao estabelecimento de marcas coletivas, certificação de produtos indígenas, acesso aos mercados e geração de renda.

03I4 – Coordenar, promover e apoiar, em articulação com instituições e órgãos parceiros, a elaboração e a implementação de quatro acordos e planos participativos, visando à transição para atividades produtivas sustentáveis em terras indígenas.

03I5 – Coordenar, promover e apoiar, em articulação com instituições parceiras, a conservação da agrobiodiversidade das terras indígenas, por meio da realização de sete eventos de intercâmbio de insumos e práticas tradicionais da agricultura e alimentação indígenas.

03I6 – Garantir a participação indígena nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos.

03I7 – Implantar oitenta projetos de gestão ambiental nas terras indígenas.

03I8 – Implantar processos e projetos de etnodesenvolvimento em 678 terras indígenas.

03I9 – Implementar 51 planos de gestão ambiental e territorial de terras indígenas.

03IA – Implementar cinco centros de formação indígena.

03IB – Implementar cursos de formação continuada para trezentos gestores não indígenas e trezentos gestores indígenas para qualificar as ações de gestão ambiental e territorial de terras indígenas.

03IC – Realizar duas publicações de materiais didáticos sobre licenciamento ambiental e comunidades indígenas e gestão ambiental e territorial de terras indígenas, com vistas à informação qualificada de órgãos públicos, povos indígenas e parceiros.

03ID – Regular a atuação da Funai como interveniente no componente indígena dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos.

03IE – Regular o etnoturismo e o ecoturismo em terras indígenas de forma sustentável.

Iniciativas

040R – Apoiar o desenvolvimento sustentável dos povos indígenas, visando à manutenção e à disponibilidade dos recursos naturais em seus territórios, necessários à sua reprodução cultural e à segurança alimentar e nutricional, bem como incentivar o fortalecimento das organizações comunitárias indígenas, qualificando e ampliando o acesso às políticas públicas e a participação nos espaços de gestão pública.

040S – Articulação e promoção da economia criativa de povos e comunidades indígenas, por meio da identificação de arranjos produtivos locais, do estímulo à formação de competências criativas, a produção, difusão, distribuição, consumo e fruição de produtos e de sua inserção nos mercados nacional e internacional, de modo a promover a diversidade cultural, a geração de renda e a inclusão social dos povos indígenas, respeitadas suas especificidades e sua autonomia.

040T – Articular a qualificação dos serviços de assistência técnica e extensão rural em áreas indígenas para a gestão de seus territórios e estruturação dos processos de produção e acesso a mercados diferenciados.

040U – Articular a qualificação e adequação da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a ampliação de entidades emissoras e a capacitação das comunidades, para garantir o acesso dos povos indígenas às políticas de desenvolvimento rural sustentável.

040X – Articular parceria para apoio e fomento a projetos produtivos voltados para o autoconsumo e a inclusão produtiva, com vistas a garantir a segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas.

040Y – Articular parceria para a qualificação de acordos de pesca, cadeias de valor do pescado e acesso diferenciado dos povos indígenas às políticas de desenvolvimento sustentável da pesca.

040Z – Consolidar parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) para qualificação de processos e projetos voltados para a conservação da agrobiodiversidade, com foco nas sementes tradicionais.

0411 – Participação em fóruns e conselhos de políticas públicas para a implementação da Política Nacional de Gestão Ambiental nas Terras Indígenas e inserção do desenvolvimento sustentável, com ênfase no etnodesenvolvimento, nas políticas públicas voltadas aos povos indígenas.

0413 – Promover a gestão ambiental participativa das terras indígenas, por meio de planos, projetos e estruturação da capacidade de gestão etnoambiental, bem como atuar como interveniente nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que possuam significativo potencial de impacto sobre as terras e os povos indígenas.

0414 – Promover articulação com instituições federais visando à ampliação do acesso diferenciado das comunidades indígenas aos programas e às políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável, bem como à conservação da agrobiodiversidade e à garantia da segurança alimentar e nutricional.

0415 – Promover o etnodesenvolvimento, por meio da coordenação, apoio e fomento a processos e projetos, com ênfase na gestão e no uso sustentável dos recursos naturais das terras indígenas, na geração de renda e na garantia da segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas.

0416 – Rever a regulamentação da comercialização de produtos indígenas feitos a partir do uso de insumos de origem animal.

3) Objetivos

30000 0948 – Promover o acesso amplo e qualificado dos povos indígenas aos direitos sociais e de cidadania, por meio de iniciativas integradas e articuladas em prol do desenvolvimento sustentável desses povos, respeitando sua identidade social e cultural, seus costumes e tradições e suas instituições.

Metas

03IJ – Apoiar a realização de 150 eventos (seminários, reuniões, cursos etc.) das organizações indígenas nas diversas regiões do país, em suas iniciativas próprias e em processos de formação, para promoção de seus direitos sociais e qualificação das políticas públicas.

03IM – Contribuir para o alcance da meta nacional de erradicação do sub-registro civil de nascimento.

03IO – Definição de legislação específica com diretrizes para a política de implantação de programas e projetos de infraestrutura para povos indígenas e seus territórios, desenvolvidos pelos diferentes órgãos e entes federados.

03IP – Executar 10 mil obras de infraestrutura comunitária ou de habitações em terras indígenas.

03IQ – Implantação de sistema interligado aos canais remotos do Ministério da Previdência Social (MPS), nas 36 coordenações regionais da Funai, adequando e potencializando o acesso aos direitos previdenciários dos povos indígenas.

03IS – Instituição de acordo de cooperação que garanta o respeito às formas de nomeação próprias dos povos indígenas por parte dos registradores nas diferentes regiões do país.

03IV – Propor adequações das políticas de assistência social, com foco na qualificação das redes e equipamentos sociais (centro de referência de assistência social – Cras, conselhos tutelares etc.), para o atendimento dos povos indígenas, inclusive criando mecanismos de acolhimento e escuta para o atendimento a grupos indígenas que se instalam em ambientes urbanos.

03IW – Realizar treze projetos de substituição de alimentos industrializados da cesta básica, distribuída em aldeias com *deficit* de produção, por outros itens produzidos por comunidades indígenas e mais condizentes com o padrão alimentar indígena.

03IX – Realizar quatro pesquisas acerca do funcionamento de sistemas alimentares próprios tradicionais de povos indígenas.

03RL – Promoção de Eventos de Capacitação voltados a prevenção à violência contra a criança indígena.

Iniciativas

0421 – Apoio nas ações de transversalização da temática de gênero e geracional na implementação e construção de políticas públicas direcionadas aos povos indígenas.

0422 – Articular a adequação do conjunto de políticas públicas e programas de desenvolvimento social e segurança alimentar e nutricional para povos indígenas, considerando as especificidades étnico-culturais e territoriais e as perspectivas de gênero e geracional destes povos.

0423 – Articular a promoção da adequação de políticas públicas, programas e ações de combate ao uso de álcool e drogas, considerando as especificidades étnico-cultural e territoriais dos povos indígenas.

0424 – Atuar em cooperação entre os países que fazem fronteira com o Brasil, com o intuito de regulamentar e promover políticas de proteção dos direitos sociais dos povos indígenas.

0425 – Definir estratégias articuladas entre Estado, sociedade civil e organizações indígenas no desenvolvimento de ações e programas de infraestrutura voltados para os povos indígenas que promovam a sua autonomia, o usufruto exclusivo e a proteção de seus territórios.

0426 – Instituir mecanismos de avaliação da situação de segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas, incluindo o monitoramento de seus determinantes diversos, orientando o desenvolvimento de políticas e ações norteadas pelo conceito de etnodesenvolvimento, com foco em áreas e grupos vulneráveis.

0428 – Promover o acesso às políticas de proteção e promoção social dos povos indígenas, através da gestão compartilhada, da articulação intersetorial com participação indígena e da adequação das políticas sociais do Estado brasileiro, considerando-se as especificidades étnico-culturais e territoriais e as perspectivas de gênero e geracional destes povos.

0429 – Promover, por meio de articulação intersetorial, a identificação de tecnologias adequadas de captação e armazenamento de água para consumo humano e fomento de atividades produtivas dos povos indígenas.

4) Objetivos

30000 0949 – Preservar e promover o patrimônio cultural dos povos indígenas por meio de pesquisa, documentação, divulgação e diversas ações de fortalecimento de suas línguas, suas culturas e seus acervos, prioritariamente aqueles em situação de vulnerabilidade.

Metas

03IY – Apoiar 168 projetos de atividades e eventos culturais, em conjunto com as unidades regionais da Funai, visando apoio à produção social e à transmissão de saberes, bem como à comercialização e à distribuição de bens materiais.

03IZ – Capacitar 160 pesquisadores indígenas em métodos e técnicas de registro de suas línguas e aspectos de suas culturas e gestão de seus patrimônios.

03J0 – Elaborar o marco legal de proteção dos conhecimentos tradicionais e expressões culturais indígenas.

03J1 – Implementar o Plano Setorial de Culturas Indígenas.

03J2 – Pesquisar e documentar trinta línguas, culturas e acervos de povos indígenas no país.

03J3 – Promover, nas ações desenvolvidas e nos projetos apoiados com recursos da ação de proteção, promoção, fortalecimento e valorização das culturas indígenas, a participação direta de indígenas nos estudos sobre suas culturas, bem como na elaboração e gestão de projetos culturais que envolvam diretamente as suas comunidades.

03J4 – Registrar, preservar e difundir 160 mil itens do acervo documental sob a guarda do Museu do Índio e de suas unidades descentralizadas.

Iniciativas

042A – Apoiar projetos e eventos que contribuam para a valorização cultural dos povos indígenas.

Ação

42101 2C69 – Proteção, Promoção, Fortalecimento e Valorização das Culturas Indígenas.

30202 8635 – Promoção do Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas.

30202 8635 – Preservação Cultural dos Povos Indígenas.

Iniciativas

042B – Desenvolvimento de estudos, projetos e oficinas de pesquisa e documentação de línguas, culturas e acervos, com a capacitação de pesquisadores indígenas.

042C – Implementação do registro, preservação e difusão do conhecimento pertencente aos povos indígenas, prioritariamente em risco de desaparecimento e sob a guarda do Museu do Índio e suas unidades descentralizadas, visando torná-lo acessível à sociedade brasileira em geral e, em particular, às sociedades indígenas.

5) Objetivos

30000 0950 – Articular as políticas públicas implementadas pelos órgãos do governo federal junto aos povos indígenas, compatibilizando suas estratégias de regionalização e sistemas de informação de modo a otimizar seus resultados, com desdobramentos territoriais.

Metas

03J5 – Elaboração e implementação de 36 planos regionais indigenistas articulados entre as diversas instituições governamentais com atuação no território.

03J7 – Implementação do Conselho Nacional de Política Indigenista.

03J8 – Integração dos sistemas de informação sobre povos indígenas.

Iniciativas

042D – Integrar o planejamento e a execução das ações indigenistas do Estado brasileiro por meio da implementação de planos regionais indigenistas.

6) Objetivos

30000 0951 – Promover e proteger os direitos dos povos indígenas de recente contato por meio da implementação de iniciativas que considerem sua situação de extrema vulnerabilidade física e cultural.

Metas

03J9 – Formulação da política de proteção e promoção aos povos indígenas de recente contato.

03JA – Implementação da política de proteção e promoção dos povos de recente contato em onze terras indígenas jurisdicionadas às frentes de proteção etnoambiental da Funai.

03JB – Monitoramento e avaliação de ações governamentais e da sociedade civil nas onze terras indígenas com presença de povos indígenas de recente contato jurisdicionadas às frentes de proteção etnoambiental da Funai.

03JC – Realização de estudos e diagnósticos para orientar as ações governamentais e não governamentais junto aos povos indígenas de recente contato.

Iniciativas

042E – Articular com a Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde (Sesai/MS) ações de atenção à saúde que contemplem as especificidades da política de proteção e promoção dos povos indígenas de recente contato.

042F – Formular e implementar política de proteção e promoção aos povos indígenas de recente contato, bem como coordenar, monitorar e articular as ações governamentais e da sociedade civil junto a esses povos.

7) Objetivos

30000 0952 – Promover o direito dos povos indígenas a uma educação diferenciada em todos os níveis e a articulação e o acompanhamento das políticas públicas de educação, com vistas à autonomia e à sustentabilidade desses povos, por meio da valorização da cultura e das suas formas de organização social.

Metas

03JD – Apoiar financeiramente o estudante indígena fora da aldeia.

03JE – Apoiar técnica e financeiramente cursos de formação de professores indígenas.

03JH – Elaborar, institucionalizar e aplicar instrumentos de acompanhamento das ações de educação escolar indígena e monitoramento das políticas públicas de educação em todos os níveis.

03JI – Elaborar subsídios na perspectiva de construção de um sistema próprio de educação escolar indígena.

03JJ – Formar técnicos e representantes indígenas para o acompanhamento e o exercício do controle social frente às ações e às políticas de educação escolar indígena.

03JK – Implantar processos de discussão para implementação dos cursos de ensino médio e ensino médio integrado a partir das demandas apresentadas pelas comunidades indígenas.

Iniciativas

042G – Promover ações institucionais e a participação dos povos indígenas na elaboração, implementação e acompanhamento das políticas públicas de educação em todos os níveis, com vistas à valorização de suas culturas, suas línguas e seu conhecimento tradicionais e à promoção da autonomia e da sustentabilidade dos povos indígenas.

Ação

30202 2713 – Fomento e valorização dos processos educativos dos povos indígenas.

Iniciativas

042H – Regulamentar os instrumentos de avaliação e acompanhamento das ações de educação indígenas.

8) Objetivos

30000 0953 – Promover a consolidação da reestruturação organizacional da Funai com vistas ao seu aperfeiçoamento institucional, por meio da implementação de projetos voltados a estruturação e melhoria dos processos de trabalho, capacitação intensiva de recursos humanos, suporte tecnológico e infraestrutura física.

Metas

03jl – adequação da infraestrutura física e de tecnologia de informação e comunicação da sede e das coordenações regionais da Funai.

03JM – Capacitar e informar 100% dos representantes indígenas dos comitês regionais da Funai quanto ao conjunto das políticas públicas.

03JN – Desenvolvimento e implantação de um sistema de informações gerenciais e sobre a realidade indígena.

03JO – Desenvolvimento e implementação de um programa de capacitação de recursos humanos para a Funai com foco na melhoria de gestão.

03JP – Mapeamento e redesenho dos processos de trabalho da Funai.

Iniciativas

042I – Construção do edifício sede da Funai.

042J – Formação e capacitação de indígenas para atuação nos comitês regionais e outros colegiados em gestão compartilhada de políticas públicas.

042k – Melhoria e ampliação da capacidade de execução e de prestação de serviços da Funai.

9) Objetivos

36000 0962 – Implementar o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, articulado com o SUS, baseado no cuidado integral, observando as práticas de saúde e as medicinas tradicionais, com controle social, garantindo o respeito às especificidades culturais.

Metas

03KJ – Ampliar a cobertura vacinal para 80% da população indígena até 2015, conforme o calendário de imunização específico estabelecido pelo Ministério da Saúde.

03KK – Estabelecer até 2015, contratos de ação pública com os estados e municípios com serviços de média e alta complexidade na área de abrangência dos 34 distritos sanitários especiais indígenas.

03KL – Implantar a estratégia Rede Cegonha nos 34 distritos sanitários especiais indígenas.

03KM – Implantar, até 2015, sistemas de abastecimento de água em 1.220 aldeias com população a partir de cinquenta habitantes.

03KN – Realizar a V Conferência Nacional de Saúde Indígena.

03KO – Implantar, reformar e estruturar as 68 casas de saúde indígenas (Casais) até 2015.

Iniciativas

0443 – Estruturação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (Sasisus).

36901 3869 – Estruturação de Unidades de Saúde para Atendimento à População Indígena.

0444 – Implementação de modelo de atenção integral centrado na linha do cuidado, com foco na família indígena, na integralidade e intersetorialidade das ações, na participação popular e na articulação com as práticas e as medicinas tradicionais.

36901 20YP – Promoção, proteção, vigilância, segurança alimentar e nutricional e recuperação da saúde indígena.

36901 6140 – Vigilância e segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas.

36901 8743 – Promoção, vigilância, proteção e recuperação da saúde indígena.

0445 – Implementação de sistema de abastecimento de água, melhorias sanitárias e manejo de resíduos sólidos nas aldeias, em quantidade e qualidade adequadas, considerando critérios epidemiológicos e as especificidades culturais dos povos indígenas.