

POVOS INDÍGENAS

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Junior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

POLÍTICAS SOCIAIS acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Povos Indígenas | Frederico A. Barbosa da Silva
Isabella Cristina Lunelli

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

POVOS INDÍGENAS¹

1 APRESENTAÇÃO

Em geral, com o início de cada novo mandato presidencial, a discussão em torno do Plano Plurianual (PPA) mobiliza atores sociais e instituições setoriais especializadas. O PPA adequa o plano de ação – que surge a partir das promessas eleitorais – e vincula a atuação governamental. É esse instrumento que expressa intenções e possibilidades de implementação das políticas públicas e no qual se alinham informações a respeito da organização da gestão governamental, seus planos, programas e ações, bem como objetivos, metas e indicadores, além de outros componentes formais da estruturação da ação pública.²

Os processos de planejamento no Brasil ainda guardam uma série de insuficiências que se retratam no PPA e em seu alcance limitado como parte do conjunto de instrumentos de política pública, tanto do ponto de vista técnico quanto do organizacional. Entretanto, é a precisão de objetivos e metas, bem como o monitoramento e a avaliação, elementos constituintes dos PPAs, que permitem colocar na agenda das políticas um olhar crítico direcionado à ação governamental, oferecendo, assim, a qualidade *accountability* aos processos da administração pública.³

O acompanhamento da execução do PPA expressa opções alocativas, estrutura de ações, definição de responsabilidades, objetivos e êxitos governamentais. São a construção do PPA 2020-2023 e a formulação da política indigenista estatal para o período, assim como os processos que com o plano se relacionam, os temas deste capítulo.

Em estudos anteriores (Barbosa da Silva e Lunelli, 2020a; 2020b), a política indigenista estatal foi apresentada como um conjunto de programas de ações governamentais que, ao coordenar atores diversos e formas jurídicas distintas, vincula o Estado à realização de objetivos públicos sociais pertinentes e constitucionalizados,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/povosindigenas>

2. Enquanto os planos se relacionam ao planejamento governamental, os programas são relacionados à gestão (“mobilizar, treinar, elaborar processos, obter orçamento, monitorar e avaliar resultados” – Alencar, 2021, p. 6-7). Os planos estariam na dimensão operacional.

3. O PPA 2020-2023 foi instituído pela Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, estando os planos estratégicos institucionais a ele submetidos. Para contornar alguns dos problemas já apontados, os PPAs foram objeto de reformulações graduais, especialmente para que se tornassem passíveis de real acompanhamento e seletividade. Como as mudanças entre PPAs podem ser significativas, esta pesquisa se concentra na metodologia do PPA 2012-2015 e do seguinte, para dar sentido aos PPAs anteriores e ao PPA vigente (PPA 2020-2023).

conferindo efetividade aos direitos dos povos indígenas. Também pode ser compreendida como o conjunto das manifestações discursivas e práticas do Estado em relação aos povos indígenas, aduzindo a maneira com que o Estado define sua atuação diante da diversidade cultural e materializa o respeito e a valorização dos povos, dos conhecimentos e das culturas indígenas. Essa política indigenista brasileira é responsável pela proteção e promoção de direitos (e suas garantias) a cerca de 1 milhão de indígenas – que compõem a diversidade de 305 povos indígenas, falantes de 274 línguas, presentes em 80% dos municípios, tanto em área rural quanto urbana (IBGE, 2010).

Não obstante toda a complexidade que envolve o desenho e a implementação da política indigenista no PPA vigente para o período 2020–2023, este ainda guarda uma singularidade: a superveniência da pandemia de covid-19 logo nos primeiros meses de sua implementação;⁴ situação essa que perdurou até abril de 2022 no âmbito nacional. Da pandemia, as consequências são inúmeras, e todas em processo de captura e descrição. Em relação às políticas públicas, esse contexto traz consequências e tem desdobramentos sobre a políticas indigenista estatal.

Nesse contexto, a preocupação manifestada pelos diversos segmentos da sociedade civil com a situação sanitária e epidemiológica dos povos indígenas foi imediata, uma vez que é notória, histórica e reconhecida a vulnerabilidade desses grupos. Dois anos após o início da pandemia, chega-se à conclusão de que esta impactou os povos indígenas de maneira específica, dadas as configurações sociais e culturais, além do perfil dos serviços de política pública (sobretudo saúde) que os alcança (Santos, Pontes e Coimbra Júnior, 2020). São inequívocas as implicações da pandemia sobre as políticas sociais como um todo, situação na qual ainda se verifica o desenrolar das crises – por ela geradas ou intensificadas –, ao mesmo tempo em que se depara com os desafios de se reduzirem a termo seus complexos desdobramentos.

Antes de passar para a apresentação da conjuntura que cinge a atual política indigenista brasileira, projetando-se sobre o PPA, cabem considerações gerais. Tendo-se em conta que a atuação do Estado para o cumprimento das políticas públicas depende de suas capacidades institucionais, serão assinaladas três de suas dimensões: recursos financeiros, capacidades de ação planejada e recursos humanos. Trata-se, como insinuam Gomide e Pires (2014), de verificar as capacidades técnicas e políticas estruturadas em arranjos institucionais (burocracia) permeáveis a processos participativos que potencializam conhecimentos e alternativas de construção pública

4. A declaração de emergência em saúde pública de importância internacional (ESPII), decorrente do novo coronavírus, foi publicada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 30 de janeiro de 2020 e, em nível nacional, em 3 de fevereiro de 2020, com a publicação da Portaria nº 188 pelo Ministério da Saúde (MS). Em ato seguinte, ao se declarar a emergência em saúde pública de importância nacional (Espin), o Congresso Nacional promulgou a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro (regulamentada pela Portaria MS nº 356/2020), e o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência, além de reconhecer a ocorrência de estado de calamidade pública no âmbito nacional, situação que perdurou até abril de 2022 (Brasil, 2022).

de problema, de sequenciamento de ações para seu enfrentamento, de ação seletiva entre atores, de possibilidades de prestação de contas públicas e de aprendizado social a respeito da ação pública.

A ação pública é multinível e se desdobra em diferentes escalas de análise, atravessando as controvérsias e complexidades. As escalas da ação pública se movem entre o macro e o micro, entre políticas nacionais e implementação local, entre a escala institucional formal e os mundos sociais efetivamente vividos. A análise do orçamento também pode expressar uma visão forte, isto é, de que há um subfinanciamento das políticas indigenistas, ou uma visão mais técnica, orientada para a análise e descrição de padrões alocativos (orçamentários). Também é capaz de revelar umas tantas ações mitigadas em seu alcance e desenhos que chamam a atenção para a necessidade de um melhor uso de recursos. Mesmo sendo considerado difícil traçar um limite claro entre capacidades fortes e fracas, incapacidades e necessidades, aceitam-se como ponto de partida as dificuldades das políticas indigenistas para a proteção e a garantia de direitos sociais mínimos, como a proteção territorial, a minimização de agravos de saúde, a segurança alimentar e a educação inclusiva pautada na qualidade e diversidade.

A questão dos recursos humanos também é central para se pensar capacidades de ação. Os arranjos institucionais fazem a diferença, mas a necessidade de profissionalização da administração pública é inquestionável. A descrição desses elementos em conjunto traz, certamente, uma dimensão ético-normativa, mas sobretudo de eficácia social, uma vez que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foi um marco na garantia de direitos territoriais e de direitos amplos de cidadania em favor dos indígenas, com reconhecimento de suas culturas tradicionais enquanto povos originários, impulsionando toda uma transformação na ação estatal que depende de mecanismos institucionais para seu cumprimento efetivo (Barroso, 1993).

Este capítulo tem como objeto a análise do processo pelo qual se desenhou a atual política indigenista, consistindo em um mapeamento dos dispositivos que guardam relação entre a promoção dos direitos, as políticas relacionadas às populações e povos indígenas e o PPA 2020-2023. A análise que se segue mostra as tensões entre os princípios constitucionalizados de proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas e as orientações da atual gestão governamental durante o primeiro biênio de mandato presidencial (2019-2020).

Para tanto, este capítulo interpreta um conjunto de fatos e seus desdobramentos na atuação estatal, contrastando-os com as orientações manifestadas nas esferas públicas, especialmente na Constituição, que reconhece direitos dos povos indígenas, bem como garante sua participação em processos decisórios e na implementação de questões que os afetam.

Em sua estrutura, o texto se organiza em três partes. A partir desta apresentação, na primeira parte (seção 2), interpretam-se as orientações para a ação governamental em contraste com outros referenciais de política indigenista que estão em tensão com os limites constitucionais. A segunda parte (seção 3), ao focalizar esse plano de ação governamental e interseccionando com a configuração do PPA 2020-2023, propõe-se a demonstrar como distintos referenciais da política indigenista são incorporados à administração pública, sem deixar de expressar suas consequências e as resistências enfrentadas. Essa parte busca evidenciar como as orientações governamentais são contraditórias e ambíguas; avançam e sofrem resistências, tanto administrativas quanto jurídicas e, sobretudo, sociais, como os movimentos indígenas. A terceira parte (seção 4) apresenta a “prova dos nove”, que, ao correlacionar dados que se vinculam à análise das capacidades institucionais, descreve a inequívoca fragilização do órgão estatal indigenista e, por consequência, a inconsistência e desestabilização das políticas públicas relativas aos direitos e às garantias constitucionalizadas dos povos indígenas no Brasil. Ao final, têm-se as conclusões e as referências.

2 A REINVENÇÃO DO INTEGRACIONISMO PELO GOVERNO FEDERAL E AS FRONTEIRAS CONSTITUCIONAIS

A orientação do governo Bolsonaro nas questões relacionadas à política indigenista brasileira é clara. Seu plano de ação é coerente e, mesmo que não tenha havido um plano documentado e formalizado, segue uma linha de ação específica e caracterizada como contrária aos anseios constituintes. Por essa razão, como opção metodológica, interpreta-se e sistematiza-se seu *modus operandi* a partir de falas públicas e práticas institucionais.

A orientação é explícita e pode ser sintetizada em enunciados de suas falas públicas: “Não terá mais um centímetro para terra indígena”, “Vou dar uma foçada na Funai”, “Quero que se integrem à nossa sociedade”. São essas declarações que organizam esta seção e traduzem a orientação governamental. Esta se volta para sustar os processos – ou a falta deles – de reconhecimento de territórios indígenas originários,⁵ expressos na Constituição, posição amplamente corroborada pelas declarações presidenciais à tese do marco temporal, pelo enfraquecimento do órgão indigenista responsável pela garantia administrativa do reconhecimento e proteção dos direitos dos povos indígenas (sobretudo territoriais) e, finalmente, pelo seu ideário de desconstrução das diferenças culturais e sociais por meio da integração.

5. O atual governo caracteriza-se por ser o único, entre todos os mandatos presidenciais pós-1988, a não finalizar ao menos um processo de demarcação de terra indígena. Em 11 de fevereiro de 2022, entre seus apoiadores, Jair M. Bolsonaro afirmou: “no meu governo, não foi demarcada nenhuma terra indígena. No meu governo, nenhuma terra indígena foi demarcada. Já temos 14% do Brasil demarcado. (...) Em conversa com apoiadores, o presidente também celebrou ter retirado dinheiro de ‘ONGs do MST’. ‘Não tem mais MST’, afirmou” (Teófilo, 2022).

Uma das características do atual governo é a utilização massiva das mídias sociais para divulgação de propostas e ações. Por isso, ainda que não se tenha feito constar em nenhum documento formal as propostas de ação governamental relativas ao tema, tal qual no documento *O caminho da prosperidade: proposta de plano de governo*, pode-se afirmar que o respectivo plano de ação vinha sendo anunciado nos meios de comunicação e nas mídias sociais, ecoando sobre a gestão da política indigenista estatal atual. É partindo de tais propostas que se busca relacionar a concordância entre determinadas opções de gestão ao se fixarem referenciais para a ação governamental que se projetava.

Para entender essa orientação, optou-se por organizá-la a partir de três referenciais de política pública indigenista, presentes nos processos históricos de construção institucional: demarcação e proteção de terras indígenas; capacidades institucionais do órgão indigenista estatal; e, diretriz de atuação do Estado perante os povos indígenas.

2.1 “Não terá mais um centímetro para terra indígena”

As políticas de demarcação e proteção territorial das terras indígenas são, nos termos da política indigenista brasileira, a principal área de ação estatal. Não somente porque delas depende a própria continuidade existencial dos povos indígenas, enquanto indivíduos e coletivos, mas porque nelas estão o epicentro das disputas políticas, jurídicas e econômicas entre indígenas e não indígenas. Por essas e outras razões, tais políticas demandam ações urgentes e necessárias do Estado e requerem especial atenção.

Nas promessas expressas em frases durante a campanha eleitoral – tais como “se eu assumir [a Presidência do Brasil] não terá mais um centímetro para terra indígena” (O que Jair..., s.d.) ou nas afirmações em que deixava “bem claro que ninguém é contra dar devida proteção e terra aos nossos irmãos índios, mas, da forma como foi feito, e hoje em dia reflete 14% do território nacional demarcado como terra indígena, é um tanto quanto abusivo” (Soares, 2020) –, definia-se o rumo de uma das principais políticas indigenistas promovidas pelo governo federal pelos próximos anos.

Ao se buscar a materialização dos anseios de atuação governamental, no tocante à demarcação de terras indígenas, uma das medidas adotadas (Brasil, 2019a, art. 21, inciso XIV; § 2º, inciso I) foi a tentativa de transferir a responsabilidade das ações sobre as terras indígenas (a identificação, a delimitação, a demarcação e os registros das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas) para a área de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) – uma responsabilidade até então vinculada à Fundação Nacional do Índio (Funai), por sua vez subordinada à pasta do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

A mudança na gestão da política de demarcação das terras indígenas para o Mapa (mais especificamente para a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários) colocava a solução de disputas agrárias em uma instituição que tem objetivos e abriga interesses potencialmente contrários aos direitos dos povos indígenas. O conflito de interesses se tornou visível, e a medida foi compreendida como um meio de paralisar os processos de demarcação das terras indígenas. Ainda que as disposições da Medida Provisória (MP) nº 870/2019, como aqui retratadas, não tenham sido aprovadas no Congresso Nacional, acompanham-se efeitos ressoantes que permanecem.⁶

Cabe relembrar que a CF/1988, alicerce estruturante de toda a legitimidade do Estado de direito – assim como do Poder Executivo – reconheceu expressamente os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas (Brasil, 1988, art. 231) e havia estabelecido expressamente, quando da sua promulgação, um prazo de cinco anos para que a União concluísse as demarcações (*op. cit.*, art. 67).⁷ De fato, até então, todos os presidentes eleitos no período pós-constituente de 1988 de alguma forma cumpriram com o dever constitucional de “homologar” a demarcação de terras indígenas. Diante, sobretudo, de um expressivo passivo demarcatório ainda em aberto, não seria essa uma obrigação a qual o chefe da União poderia dispor perante a ordem democrática estabelecida que busca reparar os efeitos das heranças coloniais.

Contrariando toda a organização e resistência daqueles que atuaram na constitucionalização das garantias aos povos indígenas, a demarcação de terras indígenas nunca foi compreendida como um dever negociável ou capaz de eximir o governo federal diante das obrigações estatais. “Não é questão de ‘querer ou não querer’, é um dever do presidente demarcar as terras indígenas” (Valente, 2020), como afirmou outrora a coordenadora executiva da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), Sônia Guajajara.

Aliás, conforme o Instituto do Indigenato em vigência – categoria jurídica cunhada pelo jurista João Mendes Júnior, no início do século XX –, os direitos territoriais dos povos indígenas são considerados de ordem anterior à constituição do Estado e, portanto, não derivam da vontade desse. Os direitos territoriais dos povos indígenas são reconhecidos constitucionalmente como “direitos originários”. Em outras palavras, por ser um direito original e anterior à própria existência do

6. Um dos efeitos que ressoam dessa tentativa de mudança institucional da política de demarcação de terras indígenas é a Instrução Normativa (IN) nº 09, de 22 de abril de 2020, que, em resumo, considera apenas as terras indígenas já homologadas pelo presidente da República como impedimento para o cadastro de imóveis privados no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) do governo federal. É dizer, todas as áreas consideradas terras indígenas não homologadas, incluindo aquelas em processo de demarcação ainda inconcluso, não restringem o cadastramento de imóveis privados no mesmo território ante o Ministério da Agricultura.

7. Esse prazo reafirmava uma obrigação normativa já prevista anteriormente no Estatuto do Índio. A Lei nº 6.001, de 19 de dezembro 1973, em seu art. 65, estabelecia que “o Poder Executivo” faria, “no prazo de cinco anos, a demarcação das terras indígenas, ainda não demarcadas” (Brasil, 1973).

ente estatal, não caberia a este constituir esses direitos, mas apenas declará-los por meio de um procedimento interno, o qual se conhece como processo de demarcação.

No Brasil, estão previstas quatro modalidades de terras indígenas: as tradicionalmente ocupadas; as reservas indígenas; as terras domaniais; e as interditas. Embora chamadas de *terras indígenas*, conforme dispõe a CF/1988, as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são bens da União (Brasil, 1988, art. 20, inciso XI), competindo ao respectivo ente federativo demarcar, proteger e fazer respeitar todos os bens que ali se encontrem (*op. cit.*, art. 231, *caput*). Aos indígenas que estão ocupando essas terras tradicionais é destinada a posse permanente da área, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (*op. cit.*, art. 231, § 2º). É sobre as terras indígenas tradicionalmente ocupadas que incide a demarcação de terras indígenas prevista no Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, principal procedimento administrativo realizado pelo Poder Executivo federal para garantir terras aos povos indígenas, não existindo um procedimento legal que desvincule as terras da União já demarcadas com presença indígena inconteste.

Não há respaldo normativo e doutrinário para viabilizar a restrição de direitos territoriais indígenas. Nos primeiros anos de governo Bolsonaro, dois foram os caminhos adotados nessa reorientação da ação estatal de demarcação de terras indígenas. O primeiro associa-se à sedimentação da tese do marco temporal no âmbito da administração pública federal; o segundo, à redução das capacidades institucionais da Funai – este último, tratado com mais profundidade na seção 3.

O fundamento da tese do marco temporal parte da interpretação de uma decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que buscava dirimir o conflito gerado na demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (Petição nº 3.388/RR), ainda em 2009. A tese do marco temporal busca ampliar, a toda e qualquer situação, uma interpretação dos preceitos constitucionais inicialmente aplicável expressamente ao caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Mesmo tendo afirmado na ocasião que a interpretação dos dispositivos constitucionais se limitava a esse caso específico – confirmando-a também posteriormente –, o voto do então ministro relator Ayres Britto serviu para fundamentar essa doutrina. Na ocasião, fez-se constar no voto do ministro relator algumas “condicionantes”, entre elas o marco temporal da ocupação, compreendido aqui como um marco regulatório do conteúdo positivo dos processos de demarcação.

Em contraposição à tese do indigenato, incorporada ao texto constitucional, aplicou-se a teoria do “fato indígena”, na qual a presença indígena (leia-se ocupação territorial indígena) deve ser verificada pela presença no território ou por litígio judicial no momento de promulgação da CF/1988. Na prática, essa teorização

buscava tornar desnecessária a investigação imemorial da ocupação indígena, simplificando sua comprovação.

No entanto, opostamente às supostas intenções iniciais, o que se seguiu foi a aplicação dessa doutrina para legitimar o esbulho de terras indígenas, dispensando o histórico de ocupação, e uma clara tentativa de deslegitimar a teoria do indigenato.⁸ A tese do marco temporal, a partir dessa sua dissimulação, fixa a data de promulgação da Constituição Federal, 5 de outubro de 1988, como parâmetro para se avaliar se os indígenas estariam exercendo ou não a posse direta (diz, se “ocupando”) ou em estado de litigância jurídica das terras indígenas reivindicadas. Nesse contexto é que o Parecer nº 001/2017, da Advocacia-Geral da União (AGU), buscou estender os efeitos do julgamento do caso Raposa Serra do Sol a todo e qualquer processo demarcatório, vinculando toda a administração pública, sob justificativa de se atribuir segurança jurídica à questão.⁹

Criticada por ignorar toda a violência histórica sobre essa população (massacres, contaminação dolosa por doenças infectocontagiosas, deslocamentos forçados etc.) em períodos anteriores à CF/1988 – assim como as condições limitadas para prová-la –, a tese do marco temporal traz como consequência prática a anulação dos processos de demarcação em andamento e a potencial revisão das terras já demarcadas, além de ser objeto de contundente questionamento da sua constitucionalidade.¹⁰

Essa interpretação específica acerca das condicionantes proferidas no âmbito da ação judicial que contestava a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol tem se desdobrado na atuação de diferentes órgãos da administração pública. Com a divulgação do Parecer nº 01/2017, da AGU – que reeditava parte da Portaria nº 303/2012 da AGU –, seguida da publicação da IN nº 09/2020, da Funai, sujeitou-se a administração pública federal à chamada “tese do marco temporal”. A judicialização perante o STF e inúmeros tribunais regionais federais tem colocado em suspenso a aplicação dessas normativas, até que se chegue a um veredito final, como dever constitucional de demarcação. Nesse momento, enquanto a IN nº 09/2020 já foi declarada nula em diversas ações judiciais que tratam de casos específicos de demarcação territorial, a validade da tese do marco temporal está em julgamento no STF, por meio do Recurso Extraordinário (RE) 1.017.365.

É necessário enfatizar que as atuais orientações são coerentes e alinhadas com as novas diretrizes econômico-financeiras em implementação pela gestão do governo federal. Enquanto suspendem – ou na medida do possível, procrastinam – a demarcação de novas terras indígenas, às terras já demarcadas são atribuídos

8. Ver Ação Popular nº 3388, disponível em: <<https://bit.ly/3pBJJUb>>. Ver, também, Nóbrega (2011).

9. Para mais informações, ver matéria AGU *defende no STF parecer que dá segurança jurídica a demarcação de terras indígenas*, disponível em: <<https://bit.ly/3PN1LxD>>.

10. Ver parecer de José Afonso da Silva, disponível em: <<https://bit.ly/3K3wcy1>>.

novos propósitos utilitários. Ao se qualificar as terras indígenas como improdutivas, paralisam os processos de demarcação e relativizam a ideia de riqueza. Com isso, o dever de proteção das terras indígenas é repensado, vinculando às terras indígenas ideais de monetização e de rendimentos financeiros com a exploração dos recursos naturais da terra, em detrimento de propósitos sociais ou de proteção ambiental como a biodiversidade, a exemplo.

Desde o início do atual governo, acompanham-se os esforços para que a venda de imóveis da União se consolidasse como uma estratégia¹¹ para contornar o *deficit* do financiamento de despesas públicas. Verificou-se, ao longo desses últimos anos, a dedicação para acelerar e facilitar os procedimentos de alienação desses bens. Em suas justificativas, essas iniciativas visam tanto à economia de recursos com sua gestão quanto à arrecadação de novas receitas.¹² Ainda que seja vedada a alienação de parte dos bens públicos, uma vez que há categorias caracterizadas como indisponíveis, nada obsta que sejam inventariados em termos monetários, como vem ocorrendo com as terras indígenas.

Na gestão do patrimônio público da União, por exemplo, a importância das terras indígenas é destacada pelo *Balanço Geral da União* (Tesouro Nacional, 2021), o qual descreve que a Funai detém a segunda maior parte dos bens imóveis de uso especial, entre o patrimônio imobilizado da União – este último avaliado em R\$ 1,817 trilhão.

Os bens imóveis considerados *bens de uso especial* representam 63,87% do valor bruto contábil de todos os bens imóveis da União, no final do exercício de 2021, totalizando R\$ 1.068 trilhões – um incremento do patrimônio fundiário de 25,34 (R\$ 215,8 bilhões) em comparação ao exercício encerrado de 2020. Na composição dos bens de uso especial, entre os mais significativos estão as *fazendas, parques e reservas* (R\$ 419,2 bilhões) e os *terrenos e glebas* (R\$ 215.889 bilhões) – Tesouro Nacional (2021).

Em relação à distribuição dos bens de uso especial entre os órgãos, a Funai se projeta como aquele com o maior montante de bens de uso especial na categoria *fazendas, parques e reservas*. Conforme o *Balanço Geral da União* (Tesouro Nacional, 2021, p. 122), do total de *fazendas, parques e reservas*, 61,22% são valores registrados pela Funai, em um montante de R\$ 256,7 bilhões, em dezembro de 2021. Mesmo reconhecendo a dificuldade de valorização monetária das terras indígenas, decorrente

11. Sobre a mudança nas diretrizes econômico-financeiras valorizando a privatização dos bens públicos da União, cabe lembrar que, em 2017, foi publicada a Lei nº 13.465, e, em setembro de 2018, a poucas semanas das eleições presidenciais, o então presidente Michel Temer editou a MP nº 852/2018, que disponibilizou imóveis públicos da União para alienação. Tal medida recebeu amplo apoio do ministro Paulo Guedes na época que defendeu o “voto programático de bancada”, sugerindo “a venda de todas as terras públicas da União em apenas um ato” (Terras..., 2018).

12. Como exemplo, cita-se a Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020, que aprimorou os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União, alterando diversos dispositivos normativos, entre outras providências. Outra medida foi o lançamento da Proposta de Aquisição de Imóveis (PAI), um programa do governo federal de alienação de imóveis.

inclusive da *ausência de uma metodologia matemática própria da Funai*, os valores patrimoniais do órgão referentes às 655 terras indígenas nos Registros Imobiliários Patrimoniais (RIP) foram atualizados. Essa estimativa abrange uma área equivalente a algo próximo de 13,7% do território nacional (117.041.361,7000 ha), a maior parte localizada nas regiões Norte (54%) e Centro-Oeste (19%)”.

Independentemente de estarem ou não esses ativos imobiliários disponíveis à comercialização, ao se avaliarem pecuniariamente as terras indígenas, atribuindo-lhes um valor, fomentam confusão entre a concepção de terra indígena e o conceito de propriedade privada, desvirtuando a própria natureza daquelas. Consequentemente, como uma reação em cadeia, desperta-se o potencial especulativo de terceiros sobre as áreas, que ilegalmente avançam sobre seus limites, e deturpa-se a concepção de função social a elas atribuída.¹³ O resultado que se observa, na prática, é uma deslegitimação da posse das terras pelos indígenas, consolidando uma imagem de incapazes de explorarem economicamente grandes extensões de áreas. Ao final, relativiza-se a importância da proteção das terras indígenas e dos povos indígenas, relacionando-a à incapacidade de tais povos de gerar retornos financeiros diante das despesas geradas com políticas públicas e do seu potencial especulativo imobiliário ou de produção de *commodities* ao mercado internacional.

Aliás, a orientação política que se materializa em não reconhecer ou demarcar “nem mais um centímetro para terra indígenas” e busca “tornar” produtivas as já demarcadas também se pauta na defesa da ampliação das terras disponíveis à mineração e à expansão das fronteiras agrícolas exportadoras como solução. São inúmeras as iniciativas que se avolumam crescentemente em projetos de lei (PLs) no Congresso Nacional e pedidos de lavras ante a Agência Nacional de Mineração (ANM), orientadas à desregulamentação do usufruto exclusivo das riquezas naturais e à simplificação sobre os processos de licenciamento ambiental. Seja para construção de grandes obras de infraestrutura, seja para implementação do extrativismo mineral em larga escala, a exemplo, perfazem uma série de iniciativas que se contrapõem aos direitos territoriais indígenas e de desregulamentação de direitos ambientais em diferentes órgãos da administração pública federal, entre elas o PL nº 191/2020. Esse PL é hoje uma das questões mais sensíveis nessa área, ao propor a regulamentação do § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da CF/1988, com a intenção de “estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e instituir a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas” (Brasil, 1988).

13. Sobre a distinção da função social da propriedade e a função social da terra, ver Marés (2003).

Esse conjunto de iniciativas, parte dele passível ou já questionada quanto à sua constitucionalidade, como já se viu, dá sentido à lógica de atuação governamental¹⁴ e contrasta com a ampla contestação social.¹⁵ Todavia, as iniciativas não se limitaram ao campo normativo e jurídico, tendo diferentes desdobramentos no funcionamento das instituições, dando coerência às orientações programáticas.

2.2 “Vou dar uma foçada na Funai”

A institucionalização de um órgão dentro da estrutura estatal capaz de lidar especificamente com as questões indígenas surge apenas no início do século XX, com a criação do Serviço de Proteção aos Índios (SPI) em 1910.¹⁶ Seu surgimento se deu após sucessivas denúncias, sobretudo no âmbito internacional, de violências praticadas contra povos indígenas. Com seu primeiro diretor, marechal Cândido Rondon, tem-se a primeira orientação indigenista estatal: “Morrer se preciso for. Matar nunca”.

Ainda que previsse garantir a sobrevivência física da população indígena, competia ao SPI fazer com que esta adotasse gradualmente hábitos “civilizados”, fixando-a à terra e permitindo o acesso à produção de bens econômicos, segundo modelo de pequenos produtores camponeses. Com essa estratégia, propunha-se acelerar os processos de integração dos indígenas à comunhão nacional, homogeneizando identidades e comportamentos. Com os sucessivos escândalos de corrupção, como estão relatados no Relatório Figueiredo,¹⁷ o SPI é extinto e, em seguida, é criada a Funai, em 1967, que passou a ser, a partir de então até os dias atuais, o órgão estatal indigenista “por excelência” (Lima, 1995).

Ao longo da história da política indigenista brasileira, coube à Funai se adequar às mudanças que se sucederam, especialmente no âmbito jurídico; isso porque, durante as décadas de 1970 e 1980, houve a emergência de movimentos sociais e organizações indígenas que acabaram por influenciar a ordem jurídica internacional e, conseqüentemente, a nacional. Entre as principais transformações

14. Conforme dispõe o art. 102, da CF/1988, “compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal” (Brasil, 1988). Quanto ao Parecer nº 01/2017, o STF suspendeu sua aplicação em caráter liminar no RE nº 1.017.365, estando o julgamento definitivo sobre a questão ainda pendente.

15. Verifica-se a divulgação de uma série de notas públicas de repúdio às ações normativas relacionadas. Para mais detalhes, ver, por exemplo, a *Nota Técnica nº 02/2018-6CCR* (disponível em: <<https://bit.ly/3A4Im59>>); e a nota de repúdio do Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH (disponível em: <<https://bit.ly/3PyTEEs>>).

16. Em 1910, é criado o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPI/LTN), por meio do Decreto nº 8.072/1910 (substituído, no ano seguinte, pelo Decreto nº 9.214/1911). Em sua história, o SPI passou do Ministério da Agricultura para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930. Em seguida, para o Ministério da Guerra, em 1934, voltando ao Ministério da Agricultura em 1939, no qual ficaria até sua extinção em 1966, “em meio a uma série de escândalos de corrupção” (Cunha, 1987, p. 80).

17. “A divulgação em 2013 do chamado *Relatório Figueiredo* (...) contribuiu para a construção da memória dos povos indígenas, ao resgatar ações discriminatórias e racistas perpetradas contra eles durante a década de 1960, sob tutela do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), extinto em 1967” (Ipea, 2019, p. 40).

que incidiram nas relações entre o Estado e os povos indígenas, estão a superação da ideia de integração como diretriz de atuação indigenista estatal e o reconhecimento de direitos coletivos dos povos indígenas, entre eles, o direito de autodeterminação. Essas mudanças trouxeram implicações diretas sobre a gestão territorial das terras indígenas e o dever estatal de vincular a participação direta dos povos sempre que afetados por medidas legislativas e administrativas adotadas. Essa pressão por uma resposta institucional (seja estrutural, seja nos resultados da ação) não afastou o órgão de incessantes críticas quanto à sua ineficácia na promoção e garantia de direitos individuais e coletivos dos povos indígenas, bem como de denúncias de corrupção por parte de seus servidores.¹⁸

Com efeito, a extinção do SPI e sua substituição pela Funai não foram capazes de romper com algumas tradições estatais na relação com os povos indígenas, tampouco de superar velhas práticas ilegais. Assim como o SPI, que “padecera de uma penúria orçamentária crônica” e se configurou como um órgão “extremamente vulnerável às ingerências políticas locais e regionais”, ao lado de práticas assistencialistas e clientelistas que “envolvia[m] a criação de dependência entre os índios, o apadrinhamento e a cooptação de lideranças” (Pozzobon, 1999, p. 283), a Funai também se viu envolvida em diversos momentos nessas mesmas situações. Se é verdade que, em suas primeiras décadas, a Funai encontrava-se ainda polarizada entre os que permaneceram na instituição a praticar as heranças do SPI, respaldadas pelo governo militar em vigência, também o é que o período de redemocratização não foi suficiente para romper com determinadas práticas que permaneceram em voga e que se reverterem, em determinadas circunstâncias, na própria deterioração atual do órgão.

A década de 1990 é reconhecida como o período em que historicamente mais terras indígenas foram demarcadas, seja decorrente da pressão internacional em face dos acordos estabelecidos desde a ECO-92, seja resultante da própria orientação constitucional que vinculou os governos ao dever de demarcar as terras indígenas. Esse momento também é marcado pela progressiva perda salarial do funcionalismo público e por práticas administrativas que acirraram disputas e fragilizaram a Funai, como a desestabilização das suas capacidades funcionais e os recorrentes cortes orçamentários (Barbosa da Silva e Lunelli, 2022); mas o padecimento institucional não se deu somente no âmbito interno.

A viabilidade das pretensões políticas e econômicas sobre territórios indígenas depende também das capacidades do órgão indigenista estatal, ou melhor, da redução das capacidades institucionais da Funai. Entre 2015 e 2017, a Funai e o Incra foram objeto de uma investigação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Duramente

18. A exemplo, menciona-se o recebimento de propinas por servidores para viabilizarem o arrendamento de terras indígenas, atividade esta considerada ilegal, segundo legislação vigente, como se verifica em: <<https://bit.ly/3KdhYej>>.

criticada pela sociedade civil diante das tentativas de criminalização de indígenas e indigenistas, incluindo servidores públicos, e da realização de uma investigação de cunho “unilateral”, a CPI da Funai e do Incra promoveu tentativas de retirar o Poder Executivo federal da competência exclusiva da demarcação de terras indígenas, transferindo-a ao Congresso Nacional.¹⁹ Mesmo sendo uma intenção expressa pelo relator da CPI, a recomendação de extinção da Funai acabou sendo retirada pouco antes da aprovação do relatório final, ainda em meados de 2017, o que não inibiu a proliferação posterior dessa crença na ação política governamental atual.

É nesse contexto que, em agosto de 2018, durante a campanha eleitoral, o então candidato Jair Bolsonaro reproduzia essa perspectiva, afirmando que “se eleito, eu vou dar uma foïçada na Funai, mas uma foïçada no pescoço. Não tem outro caminho. Não serve mais” (Kotscho, 2022). Era o anúncio de uma política para o órgão indigenista estatal. Como consequência, o plano de governo anunciado retratava os anseios de minimização das funções da Funai e a dissolução da pauta indígena em outras pastas ministeriais, que atuavam sob diferentes prioridades.

A retirada da Funai da pasta do Ministério da Justiça já era dada como certa antes mesmo da posse do presidente eleito. Além da adequação às novas diretrizes econômico-financeiras, sobre a pasta também se conjecturava a retribuição dos apoios políticos recebidos, pairando uma forte expectativa da destinação do seu controle político à base de apoio governamental e seus interesses econômicos. Logo após os resultados da eleição, apresentavam-se indicativos de que a Funai seria incorporada à pasta do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) – embora, inicialmente, tenha se especulado incorporá-la ao Ministério da Cidadania.²⁰

Por meio da MP nº 870, de 1º de janeiro de 2019, que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios, a Funai foi realocada na pasta do MMFDH, e as ações de identificação e demarcação das terras indígenas foram delegadas ao Ministério da Agricultura. Ainda que a parte da MP relativa a essa questão tenha sido rejeitada pelo Congresso, no mês seguinte, como já mencionado, o presidente editou nova MP (MP nº 886/2019), que acabou sendo declarada inconstitucional pelo STF. Ao final, a Funai permaneceu subordinada ao MJSP. Mesmo esse contexto não inibiu que fossem mantidas ações de intersecção

19. Menciona-se aqui, também, a Proposta de Ementa à Constituição (PEC) nº 215/2000, que buscava transferir ao Congresso Nacional a competência exclusiva para a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas, estabelecendo que os critérios e procedimentos de demarcação serão regulamentados por lei. Para acompanhamento da PEC nº 215/2000, ver: <<https://bit.ly/2GOP198>>. 20. O presidente Bolsonaro havia anunciado que “a Funai vai para algum lugar. Para a Agricultura, acho que não, pode ir lá para a Ação Social [em referência ao Ministério da Cidadania]” (Vilela, 2018).

ministeriais, como o MS, o Ministério da Educação (MEC) e o próprio MMFDH, a exemplo, muitas das quais já vinham sendo desenvolvidas.²¹

Como se pode constatar, os instrumentos normativos, assim como a doutrina construída na tentativa de atribuir-lhes legalidade, não foram gestados propriamente nesse governo.²² Entretanto, não se pode omitir uma mobilização de referenciais políticos e jurídicos que se traduzem na atuação governamental a partir dos métodos de governo característicos dessa gestão.

O uso recorrente do discurso e das possibilidades de atuação do agente público para produzir efeitos de poder direcionados à paralisia institucional e a sua incapacitação para agir não apenas na defesa de direitos dos povos indígenas, mas também na defesa de direitos dos próprios servidores e demais funcionários da Funai são algumas das características dessa gestão (Barbosa da Silva e Lunelli, 2021b, p. 20). Essa ação é caracterizada a partir de situações de ameaças, perseguições ou mesmo constrangimentos e punições a servidores públicos, que estariam cumprindo seus deveres institucionais (Barbosa da Silva e Lunelli, 2021a) – como mudanças injustificadas na conduta de políticas pela instituição; cerceamento ao trabalho com determinados temas e à liberdade de expressão; clima organizacional autoritário, desrespeitoso e pautado no medo; posturas de dirigentes que vão de encontro com as normas das instituições por eles geridas (Andeps e Afipea, 2020, p. 7). Além disso, também se materializa pela desvinculação da política indigenista estatal em conformidade com os parâmetros constitucionais e internacionais. Sua operacionalização envolve a nomeação em cargos de confiança de pessoal sem qualificação ou experiência técnica e administrativa na área – ou com experiência ou interesses ideológicos claramente contrários aos interesses dos povos indígenas –, bem como a desconstrução de programas e alternativas capazes de trazer soluções a velhos problemas conhecidos. Muitos dos exemplos relacionados foram recentemente descritos no relatório *Fundação anti-indígena: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro* (INA e Inesc, 2022), elaborado com a participação de uma das associações de servidores da Funai hoje existentes.²³

No início de 2019, a substituição do presidente da Funai levou à denúncia da pretensão política e das elites rurais presentes na troca de cargos e à destituição das capacidades da Funai.²⁴ Atualmente, a Funai é presidida por um delegado da Polícia Federal, Marcelo Xavier, com atuação na CPI da Funai e do Incra, nomeado

21. O estado brasileiro tradicionalmente tem se organizado, de forma institucional, para enfrentar os problemas relacionados aos povos indígenas, acomodando uma gestão centralizada, primeiro, no SPI e, posteriormente, com a extinção do órgão, na Funai, criada em 1967. Com as reformas administrativas que decorreram a partir da mudança do texto constitucional na década de 1980, as estratégias em torno da construção de programas e planos de governos foram modificadas, desconcentrando e descentralizando as ações estatais.

22. Há exceções, como a IN nº 09/2020, da Funai.

23. O dossiê foi elaborado pela Indigenista Associados (INA), com o apoio do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc).
24. “O que menos sobra na Funai é foco no índio” (Borges, 2019) – entrevista de Franklimgberg de Freitas ao jornal *Estadão*.

em junho de 2019.²⁵ Essa nomeação relaciona-se com o desafio do governo de atuar como mediador das tensões advindas da “guerra fundiária” em curso entre fazendeiros e diversos povos indígenas.

A troca de comando da instituição, afastando um representante do Exército da presidência da instituição, substituindo-o por um delegado da Polícia Federal, trouxe mudanças que, mesmo sendo algumas esperadas, causaram a desestruturação das ações em curso. Como consequência, houve a redução da capacidade institucional de atuação em níveis mais efetivos. Quanto à nomeação de pessoal para cargos de coordenações e técnicos, muitos sem comprovada experiência prévia, foi editado o Decreto nº 9.727/2019,²⁶ prevendo requisitos mínimos de qualificação para ocupar funções de confiança no novo governo. Mesmo assim, não inibiu aqueles que tenham litigado contra a defesa dos direitos dos povos indígenas de compor os quadros de pessoal da instituição.²⁷

As críticas sinalizando o método de governo aplicado, por vezes, partiam de dentro da própria organização. Assinada pelo coordenador-geral de gestão de pessoas (CGGP) substituto, a Nota Técnica nº 7/2019/CGGP/Dages-Funai concluiu que a atuação do gabinete da Diretoria de Administração e Gestão (Dages) estava trazendo prejuízos aos gestores da CGGP, provocando

ansiedade, insegurança, queda no rendimento, pois a ameaça de “dispensa/exoneração” prejudica o planejamento familiar dos servidores, além do aumento dos pedidos antecipados de exoneração, redução de carga horária, licenças e afastamentos regulares, afastamentos médicos, etc. (Funai, 2019, p. 5).

Concluiu-se também que, “se fosse mantida esta estratégia inadequada, os prejuízos seriam maiores, abarcando todos os servidores da Funai e a própria execução da política indigenista” (Funai, 2019, p. 5). De fato, em 2019, durante os primeiros vinte dias de governo, chegaram a ser computadas 112 mudanças no quadro de pessoal, entre nomeações, exonerações e trocas entre funções de confiança, conforme levantamento do Programa de Monitoramento de Áreas Protegidas do Instituto Socioambiental a partir de informações no Diário Oficial da União – DOU

25. A relação entre a Funai e Polícia Federal foi estreitada após a CF/1988. Com a Funai sem um poder de polícia regulamentado, a Polícia Federal se tornou uma instituição essencial na mediação dos conflitos oriundos das invasões de terras indígenas e, também, das chamadas ações de retomada pelos indígenas (reocupações de áreas tradicionais sobre as quais permanece pendente a finalização dos processos demarcatórios). O próprio presidente da Funai teria, em 2014, quando exercia o cargo de delegado da Polícia Federal, sido afastado a pedido dos procuradores federais da operação de retirada de não índios da Terra Indígena Marãiwatsédé (MT). Segundo os procuradores envolvidos, Xavier estaria colaborando com os invasores da terra. Ver Shalders (2019).

26. “A redação da norma, às vezes genérica, no entanto, abre brechas para indicações meramente políticas. Ela determina o mínimo de cinco anos de experiência, inclusive em cargo de confiança de direção e assessoramento superior (DAS) 3, ‘em atividades correlatas’ ou ‘em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função’, no caso das diretorias da Funai (DAS 5). Para coordenação-geral (DAS 4), as exigências são o mínimo de três anos e uma função de qualquer nível no serviço público” (O que mudou..., 2019).

27. Por exemplo, a nomeada para o cargo de diretora de proteção territorial já havia atuado outrora como advogada contestando administrativamente a demarcação da Terra Indígena Ka’aguy Hovy, em Iguape (SP), mas não foram apresentados óbices para o exercício da função (O que mudou..., 2019).

(O que mudou..., 2019). Alguns dias depois, inclusive o próprio coordenador da CGGP seria exonerado, refletindo o contexto de grande instabilidade institucional.

Outro componente que se vinculou à administração pública federal foi o redirecionamento da própria atuação da instituição na defesa direta das terras indígenas. A exemplo, por determinação do presidente da Funai, solicitou-se à AGU a desistência de ações judiciais em curso nas quais a AGU atuava como representante da instituição, como na defesa da Terra Indígena Palmas (SC/PR).²⁸ A Procuradoria da Funai havia protocolado uma ação rescisória no Tribunal Regional da 4ª Região para impedir a retirada da comunidade, após uma fazendeira ter ingressado em juízo reivindicando uma parte da terra indígena demarcada em 2007.

Há também denúncias de interferência política sobre a atuação institucional, como a realizada pelo então presidente da Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur), que teria solicitado ao presidente da Funai, por meio de documentação oficial do governo (Audi, 2019), a extinção do procedimento demarcatório da Terra Indígena Tupinambá de Olivença (BA), para viabilizar a construção de um hotel de luxo.

É inquestionável que o enfraquecimento institucional da Funai, de suas competências relativas à fiscalização e proteção, contribui potencialmente para a exploração econômica, muitas vezes ilegais, de territórios indígenas, de seus recursos naturais e, mais amplamente, da sua biodiversidade, mas não somente. O órgão que deveria atuar como um mediador entre as necessidades e reivindicações dos indígenas e a estrutura estatal, consideradas a partir da autodeterminação de cada povo, ceifa a própria atuação constitucional da fundação. E assim se reinventa a “nova Funai”.²⁹

2.3 “Quero que se integrem à nossa sociedade”

Paralelamente às revisões da política de demarcação e proteção de terras indígenas e da diminuição das capacidades de atuação da Funai, uma outra proposta também estava sendo anunciada na atual gestão governamental para as políticas indigenistas, qual seja, o retorno ao paradigma do integracionismo nacionalista.

O integracionismo nacionalista dispõe sobre uma forma específica de se governar a partir de uma gestão das diferenças – ou, mais precisamente, da desconstrução das diferenças culturais – e se aplica às formas com que o Estado se relaciona com elas. Essa perspectiva no Brasil é instituída oficialmente em 1910, com o SPI, superando uma política indigenista declarada de extermínio dos povos indígenas e instituindo uma política de proteção e tutela; alcança seu ápice na década de 1970 e permanece como orientador da ação indigenista do Estado até o último quarto do século XX.

28. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3dKAJte>>.

29. A expressão “nova Funai” faz referência a como o atual presidente da Funai e Bolsonaro referem-se à gestão do órgão durante o mandato presidencial.

Até a CF/1988, perdurando a ideia de proteção de indígenas organizada por nível de contato com a sociedade nacional, os indígenas eram classificados em quatro categorias, ou “graus de integração”, entendidas como “etapas sucessivas e necessárias”: isolados, contato intermitente, contato permanente e integrado (Ribeiro, 2017, p. 376-377). Sobre a categoria do integrado, especificamente, é relevante esclarecer que, cientificamente, não se trata de sinônimo de uma suposta fusão dos grupos indígenas na sociedade nacional, mas, sim, uma conciliação entre a identificação étnica com a “crescente participação na vida econômica e nas esferas de comportamento institucionalizado da sociedade nacional” (*op. cit.*, p. 378). A integração dos povos indígenas mirava, sobretudo, uma adaptação à política econômica nacional, incapaz de reconhecer e levar devidamente a sério as diferenças culturais e os modos de vida tradicionais em outras esferas da vida.

Do ponto de vista histórico, pouco a pouco, com a emergência dos movimentos indígenas na esfera pública internacional, o paradigma do multiculturalismo operou como uma fissura no integracionismo nacionalista. A ação organizada de movimentos sociais indígenas e indigenistas no início da década de 1980 trouxe inúmeros impactos na luta pelo reconhecimento da diferença no âmbito político-normativo. Ademais, ainda que não se tenha logrado desconstituir o integracionismo nacionalista por completo, o multiculturalismo pautou sua superação, lançando-o a um processo de reestruturação que permitiu avançar em projetos alternativos concretos, como a interculturalidade.

Um marco considerado decisivo na superação do integracionismo nacionalista foi a promulgação da CF/1988,³⁰ que reconheceu formalmente aos povos indígenas “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (Brasil, 1988, art. 231). Ao enunciar constitucionalmente essas garantias, reconhecendo a existência de organizações sociais próprias e de formas de manifestações culturais específicas, a cultura estatal dava claras demonstrações de “prescindir daquele conjunto de pré-requisitos herdados da Europa, qual seja, um território, uma língua e uma religião, sem perder a soberania” (Ramos, 2012, p. 7). Mais do que isso, declarava o respeito à diferença, sem objetivar sua aniquilação, uma vez que o fim da diferença representa o próprio fim das culturas a serem respeitadas e protegidas.

Integração, multiculturalismo e interculturalidade devem ser elucidados a partir de sua historicidade sociológica e dos desvios de interpretação que alguns deles receberam nesse processo. Integração passou a significar a redução de determinadas formas de vida social a outra, como se suas complexas relações históricas estruturadas pudessem ser apagadas ou como se as complexas formas de vida social

30. A sobrevivência da CF/1988 também influenciou forte impacto aos movimentos indígenas que continuavam a combater tanto os resquícios do integracionismo, que se perpetuavam em legislações obsoletas, como o Estatuto do Índio.

não fizessem parte de relações e processos material e simbolicamente ligados. Na verdade, as relações entre culturas são estruturadas e respondem a processos de dominação e imposição simbólica, o que acontece do ponto de vista linguístico, institucional e material – isto é, econômico e tecnológico.

A aceitação do multiculturalismo traduziu-se, com a aderência aos princípios organizadores da administração pública, na tolerância diante da diversidade. Aceita-se a presença de culturas diferentes no mesmo espaço territorial e político; no entanto, deixa-se de perceber essas diversidades na relação entre si. É dizer, compreendendo as relações como múltiplas, o multiculturalismo propõe-se a considerá-las como se estivessem gravitando, sem se tocar, tolerando a existência desde que essa não se transforme em um obstáculo às práticas culturais hegemônicas.

A interculturalidade, por sua vez, como proposta de superar as imperfeições do multiculturalismo, considera a historicidade das relações e a possibilidade da dialogia, enxergando as diferentes culturas na relação entre si. Versa, nesse contexto, como a própria significante sugere, uma etapa em que o foco não é mais uma cultura ou outra, mas o resultado da interação entre essas culturas. Dessa forma, a redução de um fenômeno cultural a outro, a anulação dos aspectos relacionais aos processos identitários ou a utópica redescrição da democracia como reconhecimento transformador das diferenças culturais caracterizam cada uma das formas seguidamente (Lunelli, 2019).

As ideias de diversidade e de interculturalidade mobilizam diferentes concepções e imagens do que é a presença de povos e comunidades nos territórios nacionais, das suas dinâmicas, das relações com processos de formação e estabilização dos Estados nacionais. Por consequência, aquelas imagens configuram diferentes esforços de reconhecimento da autonomia política ou da centralidade do Estado na produção de ações de garantia de direitos interculturais.

No entanto, afastando-se de todos esses avanços na forma de se compreender e se relacionar com a diferença, a questão envolta na orientação político-ideológica governamental atual é a de propor declaradamente um resgate ao velho e superado – ao menos nos discursos e nas orientações indigenistas nacionais e internacionais adequados aos direitos humanos – paradigma integracionista.

No plano de governo apresentado ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), como bem esclarecido, “qualquer forma de diferenciação entre os brasileiros não será admitida”.³¹ Isso se explica em diversas afirmações presidenciais que perpetuarão nos anos de gestão da política indigenista analisados neste estudo, algumas delas citadas a seguir.

Índio é nosso irmão, quer ser reintegrado à sociedade. Índio já tem terra demais, vamos tratá-los como seres humanos, tem índio tenente do Exército, presidente da Bolívia, não quer viver em um zoológico (Neris e Freitas, 2018) – fevereiro de 2018.

31. Disponível em: <<https://bit.ly/3QB8hZe>>.

Vamos integrá-los à sociedade. Como o Exército faz um trabalho maravilhoso tocante a isso, incorporando índios, tá certo, às Forças Armadas (Neris e Freitas, 2018) – agosto de 2018.

Nosso projeto para o índio é fazê-lo igual a nós (Neris e Freitas, 2018) – dezembro de 2018.

[a Raposa Serra do Sol, em Roraima] é a área mais rica do mundo. Você tem como explorar de forma racional. E, no lado do índio, dando *royalty* e integrando o índio à sociedade (Sakamoto, 2018) – dezembro de 2018.

Por que no Brasil o índio deve ser pré-histórico? Quero que se integrem à nossa sociedade. Tem índios que falam nossa língua muito bem, que tem nossos costumes. Isso que queremos, não queremos que atrapalhem o desenvolvimento da nação (Em vídeo..., 2018) – dezembro de 2018.

Qual o sentido de deixar o índio recluso, abandonado se é ser humano igual a nós? Vamos buscar integração dentro e fora do Brasil (Bolsonaro..., 2018) – abril de 2018.

Os índios querem se integrar à sociedade, que também falam a verdade e são por vezes latifundiários, porém em cima de terras ricas³² – outubro de 2019.

O índio mudou. Tá evoluindo. Cada vez mais o índio é um ser humano igual a nós. Então, fazer com que o índio cada vez mais se integre à sociedade e seja realmente dono da sua terra indígena. É isso que nós queremos aqui³³ – janeiro de 2020.

Nós queremos integrar. Não admitimos aqueles que querem que o índio permaneça como homem pré-histórico, preso em seu território. (...) Apresentamos um projeto que não quer apenas dar direito a que se garimpe em terra indígena. Nós queremos que o índio tenha o mesmo direito que seu irmão ao lado, fazendeiro, tem, de garimpar, cultivar, arrendar sua terra, se for o caso construir PCH, construir hidrelétricas. O índio é nosso irmão e estamos buscando integrá-lo à sociedade³⁴ – fevereiro de 2020.

O índio é igualzinho a você, igualzinho eu. Não tem diferença entre nós. Agora, eles querem liberdade, querem dignidade, (...) não fazer como os governos anteriores sempre fizeram: manter o índio num espaço aí delimitado, como se fosse um cerco num jardim zoológico. É injusto você fazer isso com eles. E tem índio que você conversa com ele, tá? Que está tão evoluído que é igualzinho a nós. Isso tem que chegar nas comunidades. Nós estamos fazendo o possível para que isso aconteça. Nós temos hoje em dia o presidente da Funai, o Xavier, que é policial federal, que está fazendo um trabalho excepcional nessa área³⁵ – julho de 2021.

32. Transcrição da fala presidencial durante o Fórum de Investimento Brasil 2019, em 10 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3KeWGg9>>.

33. As falas do presidente foram veiculadas em sua *live* semanal. Parte desse conteúdo pode ser encontrado em: <<https://bit.ly/3PjrPJE>>.

34. Fala transcrita do presidente durante a inauguração de trecho pavimentado da BR-163, em Altamira, em 14 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3ABY911>>.

35. Entrevista exclusiva concedida por Bolsonaro à TV Brasil, em 19 de julho de 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3QgkAUr>>.

Retrocedendo a décadas de avanços científicos, políticos, jurídicos e sociais, a proposta resgata parte da ideologia vigente nas décadas anteriores à CF/1988, especialmente no período dos governos militares, impactando diretamente os programas e as políticas sociais para os povos indígenas nesse governo, muitos dos quais já se encontravam em adequação à interculturalidade. Assim, compreendendo que “índio não é só terra” (Jucá e Coletta, 2018), como afirmou a ex-ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos Damares Alves, retomam-se as discussões sobre uma atuação essencialmente assistencialista do estado. Não por menos, a principal ação estatal divulgada nas mídias oficiais aos indígenas durante a pandemia foi a distribuição de cestas básicas.³⁶

Na prática, o retorno das políticas de viés integracionista serve para resgatar os ideários da tutela estatal no tocante aos direitos sociais. Do ponto de vista econômico, o integracionismo reinventado busca descaracterizar a intrínseca relação terra-povos indígenas, rompendo com a necessidade de um espaço físico para a sobrevivência cultural coletiva. Sustentada em um discurso discriminatório, permanece com o mesmo objetivo: o de liberar as terras indígenas para exploração econômica sem tomar em consideração a prática e os conhecimentos tradicionais; as formas de vida e a organização coletiva; e as necessidades locais. A utilização de conceitos atuais, como autonomia indígena, não é capaz de dissimular esses objetivos. Esse discurso também se impõe sobre a revisão das políticas de isolamento, com o retorno das frentes de contato forçado – esta última, ceifando as possibilidades de diversidade religiosa e a liberdade de pensamento de indivíduos e grupos isolados.

Quanto ao PPA 2020-2023, vale recordar que, inicialmente, a proposta enviada ao Congresso não previa nenhum programa que contemplasse especificidades amplas dos povos indígenas, fazendo alusão apenas ao Programa de Saúde Indígena. Esse é o plano sobre o qual se discorre a seguir.

3 A FUNAI: ENTRE INVISIBILIZAÇÃO, DESINSTITUCIONALIZAÇÃO E RESISTÊNCIAS

A partir de pesquisa com servidores e ex-servidores da Funai (Barbosa da Silva e Lunelli, 2022), foram sistematizados dois paradigmas com seus referenciais de política pública no campo do indigenismo no período pós-constitucional.³⁷ A eles se soma o reinventado e anacrônico integracionismo que caracteriza o atual governo. Portanto, chega-se a três referenciais: no primeiro, a política indigenista é monopolizada por um diálogo oficial; no segundo, o órgão se coordena e se articula com outros de forma transversal e com a participação dos povos indígenas; e, finalmente, no terceiro, recessivo e contrário à autonomia e autodeterminação, o paradigma integracionista é reinventado, como já vimos, e é caracterizador da orientação política do governo Bolsonaro (Barbosa da Silva e Lunelli, 2022).

36. Para mais detalhes, ver: <<https://bit.ly/3QI78iR>>.

37. Para a história da Funai, consultar Bigio (2007). Para as mudanças e tensões recentes em relação às orientações e formas organizativas da fundação, ver Stibich (2019).

Para uma síntese bastante econômica a respeito dos planos das políticas como paradigma, cite-se Surel (1995, p. 129, tradução nossa): “Definir uma política pública como paradigma ou matriz setorial supõe considerar quatro elementos fundamentais: princípios metafísicos gerais, hipóteses práticas, metodologias de ação e instrumentos específicos”. Em sentido específico, da mesma forma que para Kuhn – e, ainda por analogia, apenas há verdadeira ciência “normal” em presença de um paradigma –, apenas há política pública normal quando os quatro elementos formam um sistema. O conjunto formado por estes quatro componentes é que fará sentido para os atores, que concordam sobre a legitimidade dessa matriz setorial ou paradigma.³⁸

Como se depreende da citação, não basta uma visão geral de mundo, e em muitos casos bem cuidada, a respeito do que é o Estado e a administração pública em termos de uma retórica elegante e normativa. A ação pública desdobra-se em hipóteses práticas, metodologias e instrumentos de ação. Obviamente que a retórica, os fóruns de atores e os debates são métodos e instrumentos próprios da ação, mas, para ela, são necessárias capacidades institucionais e recursos. Assinale-se que as dimensões ou camadas de significação da política indigenista, sintetizadas no quadro 1, têm densidades institucionais diferentes, penetram nas comunidades de políticas e têm diferentes maleabilidades.

QUADRO 1
Dimensões das políticas públicas, sentidos do Estado ou paradigmas das políticas indigenistas

Dimensões analíticas das políticas públicas como paradigma	Estado centrado (proteção)	Estado em rede (promoção)
Princípios gerais ou referenciais (mapa cognitivo: visão de mundo que forma o horizonte de compreensão)	O Estado é o ator central e tem instrumentos de monopolização e tutela de direitos.	O Estado é promotor e indutor de programas e ações implementados no contexto de uma pluralidade de atores que devem ser coordenados e cujas ações devem ser mediadas pelo poder público.
Hipóteses práticas – normativo: conjunto de axiomas e raciocínios que estabelece uma tradução dos princípios para a ação concreta, permitindo a operacionalização dos princípios	Recursos institucionais para a implementação direta de ações no território étnico.	Pactuação de desenhos de ação e coordenação de atores para efetivação de objetivos em cada situação étnica e territorial singulares.
Metodologias: procedimentos e protocolos de ação aplicados à resolução de problemas	Mapeamento de necessidades e atuação direta no território.	Descentralização e implementação de políticas em rede de atores públicos e sociais.
Instrumentos: dispositivos técnicos (jurídicos ou tecnológicos) documentos, cartilhas, procedimentos etc. que permitem traduzir princípios de ação e ações coordenadas entre atores de diferentes tipos	Agenciamento de ações institucionais próprias no território.	Coordenação de ações entre múltiplos atores.

Elaboração dos autores.

38. “Nesse sentido, um paradigma não é apenas uma imagem social, mas uma configuração de elementos cognitivos e práticos que estruturam a atividade de um conjunto de atores, que os fazem coerente e duradouros” (Kuhn, 1996, p. 137).

Os referenciais de política mobilizam discursos e narrativas produzindo atores, alianças e oposições que se aplicam aos processos de ação, hipóteses práticas, metodologias e instrumentos de política. Mais importante é que as ideias, as narrativas e os discursos devem ser levados a sério nos processos de subjetivação e instituição do social, isto é, das classes, grupos, dos campos, das instituições e dos projetos políticos.

No contexto democrático, os referenciais são constitutivos das interações políticas interpessoais e pressupõem o reconhecimento do outro e de suas adesões políticas e coletivas. A não coação, a disposição para a resolução de problemas e a liberdade igual para a fundamentação discursiva e participativa das normas de ação fazem parte do funcionamento normal das instituições no contexto democrático. A legitimação democrática não é realizada *a posteriori*, pelos resultados, seja por quais medidas forem tomados, seja por suas utilidades. O discurso democrático envolve a *procedimentalização* e formação de conteúdos, ou seja, acomodação de valores e referenciais, não podendo ser mero qualificador retórico.

Em geral, há uma grande confusão conceitual entre a política das políticas públicas, que está associada a governos e que, embora articulada à administração e ao Estado, deles difere, e as políticas públicas, espaço da ação da burocracia, da administração e do Estado. Entre política e burocracia existem diferenças conceituais e práticas importantes. Dessa maneira, a interpretação daquelas relações implica responder a uma questão nada trivial: como é possível a ordem em sociedades complexas, policêntricas, plurais e pluriétnicas nas quais os Estados desenvolvem políticas setoriais articuladas por múltiplos atores? Como as políticas públicas enfrentam o desafio de produção da ordem social, ou seja, da construção de padrões normativos e de legitimidade?

A questão das estruturas institucionais é central e está acoplada ao problema da mobilização de valores, justificativas, argumentos, discursos, simbolizações, imagens que são recursos em processos de legitimação e controvérsias entre valores incomensuráveis mobilizados nos processos das políticas públicas.³⁹ As tecnologias de governo e de suas práticas administrativas dão significações aos processos de legitimação e deslegitimação de valores constitucionais.

Entretanto, como se viu no quadro 1, o próprio Estado pode ser descrito como um decisor central e implementador direto das ações ou como uma agência que conecta rede de atores em ação, ou seja, como coordenador, indutor e implementador de ações de terreno, localizadas e interdependentes com a ação de inúmeros outros atores. A rigor, no primeiro caso, o sentido é o de marcar um regime estabilizado de políticas monopolizadas pela burocracia, com jurisdição administrativa e competências bem definidas; e, no segundo, o de um regime de políticas públicas

39. As políticas públicas podem ser definidas como um conjunto de ações e programas que se articulam em torno de princípios, valores, diretrizes, normas, sequências de ações específicas (metodologias) e instrumentos que são estabelecidos pelo Estado em suas múltiplas camadas institucionais e em relação a diferentes níveis de governo.

transversais, interseccionais e em rede. O núcleo semântico do primeiro paradigma é a proteção (territorial e de direitos), e o do segundo, a promoção (da autonomia dos povos indígenas). Embora ambos sejam interdependentes, sua hierarquização estratégica oferece diferentes sentidos para as práticas. Por fim, o terceiro paradigma, como já se escreveu, é o integracionismo.

Sabe-se que as estruturas da ação pública são mediadas por referenciais, por construções simbólicas, crenças e imagens, mas também por instrumentos de políticas públicas, como programas de ação, instituições de planejamento e estruturação de recursos humanos. Por isso, o objetivo desta parte do estudo é demonstrar como essas representações se vinculam à proposta do PPA 2020-2023, influenciando na trajetória atual da política indigenista estatal. Seguindo-se a ela, na seção 4, o intuito é dimensionar as capacidades institucionais, sob enfoque dos recursos orçamentário-financeiros e humanos.

Sobre o plano de ação governamental e sua intersecção com o PL enviado ao Congresso Nacional do PPA 2020-2023, não se pode afirmar que a busca de soluções para os problemas dos povos indígenas, tematizados em um conjunto de metas à gestão pública, era uma questão prioritizada. Aliás, como outrora afirmou o presidente, “índio quer poder arrendar a terra, quer poder fazer negócio (...). Não quer ser usado para políticas” (Resende, 2018). Como resultado imediato, não constava nas propostas do PPA 2020-2023 do governo federal enviadas ao Congresso Nacional um programa específico aos povos indígenas sob responsabilidade da Funai.

Existindo, nesse primeiro momento, apenas um programa finalístico sob responsabilidade do MS, o programa 5022 – Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena, que invisibiliza as especificidades indígenas em diversas dimensões (territoriais, socioambientais, de cidadania etc.).⁴⁰ Concomitantemente, sem objetivos, metas, indicadores definidos, a própria missão institucional da Funai perde em visibilidade e possibilidade de controle social, ficando à mercê da discricionariedade administrativa e com uma reduzida participação diante de outros ministérios.

A criação de um programa finalístico sob responsabilidade da Funai somente se daria por meio de emenda parlamentar, aprovada pelo Congresso Nacional. Diante disso, em sua aprovação, a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019 (que instituiu o PPA 2020-2023), acabaria por conter um programa finalístico sob responsabilidade da Funai: o programa 0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas.

Ao final, quanto à participação da Funai nos programas do PPA 2020-2023, a fundação consta como unidade responsável do programa 0617, além de manter também uma participação com enfoque transversal nos programas 1040 – Governança Fundiária e 6014 – Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas. Ademais, configura-se como “agente envolvido” em

40. Ver *A política indigenista no PPA e na LOA*, disponível em: <<https://bit.ly/3R3VgHu>>.

outros dois programas (5011 – Educação Básica de Qualidade e 5033 – Segurança Alimentar) e como “ente vinculado” à articulação federativa no programa 5022 – Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena, como sintetizado a seguir.⁴¹

QUADRO 2

Participação da Funai nos programas do PPA 2020-2023

Responsável	Participação transversal	Agente coparticipante	Articulador federativo
Programa 0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	Programa 1040 – Governança Fundiária Programa 6014 – Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas	Programa 5011 – Educação Básica de Qualidade Programa 5033 – Segurança Alimentar e Nutricional	Programa 5022 – Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena

Elaboração dos autores.

A compreensão sobre os rumos que tomou a inserção da política indigenista no PPA 2020-2023 tem particularidades. É que paralelamente a esse contexto, em outras áreas estruturais da administração pública federal, vinha-se discutindo um novo modelo de avaliação de políticas públicas a partir de uma metodologia que viesse a contribuir com o sistema de governança pública. Além disso, embora os trabalhos tenham se iniciado ainda em 2015,⁴² foi sobretudo a partir de 2019 que a organização administrativa passou a reunir atores e competências para o fortalecimento de uma nova gestão estratégica de governança pública,⁴³ surtindo

41. As categorias aqui citadas – unidade responsável, enfoque transversal, agente envolvido e articulação federativa – referem-se às utilizadas no próprio PPA, assim descritas: i) unidade responsável: órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta, responsável pela gestão de programa finalístico (Brasil, 2019b, art. 2º, inciso XIII); ii) enfoque transversal: possíveis articulações das políticas públicas retratadas no programa com outras políticas públicas em curso, destacando, conforme o caso, aspectos multissetoriais e/ou transversais implicados neste e em outros programas do PPA; iii) agente envolvido: agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na execução do programa proposto, dando ênfase a arranjos institucionais e de financiamento; e iv) articulação federativa: relacionamento entre os entes federativos no campo das políticas públicas retratadas no programa, enfocando a repartição de competências constitucionais e legais, além da repercussão disso sobre o enfrentamento do problema (Brasil, 2019c).

42. Como descreve Miranda *et al.* (2021, p. 37-38): “Um dos primeiros marcos do processo de avaliação de políticas públicas foi a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos do Governo Federal (GTAG), com caráter temporário e instituído pelo Decreto S/N, de 28 de janeiro de 2015. Esse grupo era constituído, à época, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) – que o coordenou e secretariou –, Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), Ministério da Fazenda (MF) e Controladoria-Geral da União (CGU). (...), após a conclusão de seus trabalhos, o GTAG foi sucedido, por meio da Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016 (...), pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), com a mesma composição do antigo grupo de trabalho”. Além disso, dois são os principais decretos que implementam essa mudança: o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017 – que estabelece que os atos normativos submetidos pelos diversos órgãos ao presidente da República deverão apresentar, além da exposição de motivos, pareceres de mérito que contemplem elementos da análise *ex ante*, tais como a análise do problema que visa solucionar e os objetivos que se pretende alcançar – e o Decreto nº 9.203, de 2 de novembro de 2017 – que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como destaca, entre as diretrizes da boa governança pública: “avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios” (Brasil, 2017a). Para tanto, foi criado o Comitê Interministerial de Governança (CIG), com a finalidade de assessorar o presidente da República na condução dessa política de governança. Ao CIG compete a aprovação de “manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública”. Disponível em: <<https://bit.ly/3wmuuLS>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

43. A exemplo, citam-se as novas atribuições do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), que, de acordo com Miranda *et al.* (2021), encontra sua finalidade atual nas seguintes normativas: MP nº 870, de 1º de janeiro de 2019; Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019; Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019; Decreto nº 10.321, de 15 de abril de 2020.

consequências à elaboração do planejamento estratégico para os anos de 2020 a 2023 e, por conseguinte, ao PPA 2020-2023. A justificativa para essa mudança vincula-se, portanto, em torno do Novo Regime Fiscal – ou seja, o “teto de gastos” estabelecido com a Emenda Constitucional nº 95/2016 – e da necessidade de fundamentar de forma qualificada as decisões alocativas do orçamento nas políticas públicas (Casa Civil e Ipea, 2018, p. 11).

Objetivando instrumentalizar o conhecimento, a sistematização, a transparência das políticas públicas do Poder Executivo federal nessa fase de implementação de nova metodologia de avaliação, acompanha-se, nesses últimos anos, a execução de um projeto de mapeamento das políticas nacionais e de programas governamentais. Sintetizados na forma de um “catálogo de políticas públicas”, no qual as políticas públicas são apresentadas de forma padronizada e taxativa, propõe-se subsidiar o monitoramento e a tomada de decisões no âmbito do governo federal, ampliando a governabilidade pública. Nesse sentido, o catálogo ou Carteira de Políticas Públicas é uma proposta de mapeamento e qualificação das políticas públicas, alinhando-as ao planejamento orçamentário.

Desde 2019, tem sido implementado um sistema de governança relativo às políticas públicas no âmbito do MJSP.⁴⁴ Ao se constituir uma Carteira de Políticas Públicas do MJSP, contempla-se uma lista exaustiva de todas as políticas sob as quais o órgão mantém atuação, organizadas de forma setorial.⁴⁵ Por sua vez, as políticas transversais, envolvendo a participação de mais de uma unidade (órgão/instituição) dentro do MJSP, foram tratadas como políticas separadas, “de forma que cada unidade terá a sua própria política, mesmo que o tema seja semelhante”.⁴⁶

A Funai é órgão integrante do MJSP e teve sua participação registrada apenas a partir da 4ª Reunião da Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica,⁴⁷ enviando uma primeira relação das políticas da unidade no final de dezembro de 2019.⁴⁸ As discussões sobre o detalhamento da Carteira de Política Pública do MJSP, com início ainda no final de 2019, previa inicialmente um total de 62 políticas, sem

44. O sistema de governança foi instituído formalmente por meio da Portaria nº 86, de 30 de janeiro de 2019. A Portaria SPO nº 09, de 28 de outubro de 2020 alterou a Resolução CGE nº 6, de 1ª de agosto de 2019, atualizando a Carteira de Políticas Públicas do MJSP, revogando a Portaria SPO nº 12, de 18 de dezembro de 2019, e a Portaria SPO nº 08, de 26 de outubro de 2020.

45. Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3PIK6qG>>. Acesso em: 9 jan. 2022. Embora o *Guia prático de análise ex ante de avaliação de políticas públicas* (ou *Manual ex ante*, como é tratado nos documentos oficiais) tenha traçado as principais diretrizes de planejamento, monitoramento e otimização das políticas públicas, no processo de identificação e elaboração da Carteira de Políticas Públicas do MJSP, algumas questões se destacaram. Entre elas, cabe enfatizar a sobreposição de metodologias entre as adotadas pelas instituições/órgãos e pela Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica (CT-CGE), a periodicidade de relatórios de monitoramento, a divergência entre modelos de riscos, os impactos do modelo proposto no planejamento orçamentário de políticas em execução e a própria variabilidade de conceituações em torno do termo “política pública”.

46. Ata da 3ª Reunião da CT-CGE, realizada em 21 de maio de 2019, no âmbito do MJSP. Documento disponível em: <<https://bit.ly/3CqZjd4>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

47. Ata da 4ª Reunião CT-CGE, realizada em 18 de junho de 2019, no âmbito do MJSP. Documento disponível em: <<https://bit.ly/3ccsrKb>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

48. Ata da 1ª reunião da CT-CGE, realizada em 21 de janeiro de 2020, no âmbito do MJSP. Documento disponível em: <<https://bit.ly/3AGZn7e>>. Acesso em: 11 jan. 2022.

contar com as quinze políticas que foram propostas pela Funai posteriormente. No entanto, a chamada Carteira de Políticas Públicas do MJSP,⁴⁹ consolidada no segundo semestre de 2020 por meio da Portaria SPO nº 09, de 28 de outubro de 2020,⁵⁰ apresentou onze políticas públicas em que a Funai aparece como unidade finalística.

Nesse contexto, a Carteira de Política Pública da Funai se constitui a partir das seguintes políticas públicas: i) promoção e proteção dos direitos sociais e dos povos indígenas; ii) promoção à cidadania; iii) infraestrutura comunitária; iv) gestão sustentável dos recursos naturais; v) etnodesenvolvimento; vi) licenciamento ambiental; vii) proteção territorial de terras indígenas; viii) delimitação, demarcação e regularização fundiária de terras indígenas; ix) proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato; x) preservação de bens culturais e documentação de línguas, culturas e acervos indígenas – Museu do Índio; e, por fim, xi) preservação e divulgação de acervos documentais sobre os povos indígenas e a política indigenista – Política de Gestão Documental da Funai.

É importante destacar que, em paralelo a certa orientação governamental, cada uma dessas políticas manteve-se relacionada a problemas reconhecidos pela esfera pública – e a cada problema foi alinhada uma meta:

- superação do caráter universalizante das políticas públicas da assistência social, previdência e documentação civil;
- demanda das mulheres e jovens indígenas por maior participação nas instâncias de governança, em diálogo intersetorial e interinstitucional;
- ameaça de extinção das línguas e dos processos de repasse de conhecimento dos povos indígenas; perda do conhecimento tradicional;
- escassez de matéria-prima para a infraestrutura local devido à degradação do entorno das comunidades pela ocupação humana não indígena; falta de infraestrutura nas comunidades indígenas (postos de saúde, escolas, estradas, praças, parques, prédios públicos, *decks*, energia elétrica, água encanada, coleta de esgoto, comunicação, habitação, mobilidade, energia solar, energia eólica, biodigestores etc.);
- risco de degradação ambiental, de exaurimento dos recursos naturais e ameaça a espécies da fauna e flora;
- conflitos socioambientais diante da ausência de segurança jurídica na garantia das terras indígenas e do uso legal ou ilegal de recursos naturais;
- necessidade de manejo desses territórios para minimizar os impactos negativos do entorno (desmatamentos ilegais, caças predatórias, queimadas

49. O núcleo da Carteira de Políticas Públicas do MJSP, com documentos disponíveis referentes, pode ser acessado em: <<https://bit.ly/3QLGo0S>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

50. Disponível em: <<https://bit.ly/3pEsEJk>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

descontroladas, pressão de empreendimentos), demandando ações coordenadas e integradas na execução das políticas ambientais e indigenistas em diferentes níveis da administração pública;

- ausência de segurança alimentar e geração de renda, a partir do uso sustentável de recursos naturais de suas terras, bem como de suas formas próprias de tomada de decisão e de organização para o trabalho;
- desconhecimento da população em geral sobre o que são terras indígenas e quem são os povos indígenas no Brasil, bem como sobre o papel do Estado e da política indigenista, conduzida pelo órgão indigenista – Funai – na arbitragem e mediação de conflitos de interesse, entre os diferentes e diversos atores envolvidos nos processos de licenciamento ambiental;
- vulnerabilidade social (cultural, epidemiológica, territorial) dos povos indígenas isolados e de recente contato; risco de genocídio; riscos de violência;
- descumprimento dos normativos legais que determinam ser “dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação” (Brasil, 1991, art. 1º).

A mudança no projeto inicial do PPA trouxe impactos à Funai e consequências ao planejamento estratégico do órgão e, desse modo, à avaliação das políticas públicas ali dispostas. O programa 0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, por exemplo, acabou tendo aprovada uma meta bem definida, embora de difícil operacionalização no contexto dos recursos institucionais vigentes, qual seja, a de “garantir o atendimento a 100% das comunidades indígenas do país nas ações de competência da Funai e da Sesai/MS”.

Como se depreende do relatório *Monitoramento dos programas finalísticos*, é possível acompanhar que

Durante o exercício de 2020, o MJSP e a Funai realizaram reuniões técnicas com a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), do Ministério da Economia, para fins de ajustes na meta e inclusão de indicador para mensuração do seu resultado. Diante desse cenário, a Funai propôs a revisão dos atributos de meta e indicador do objetivo finalístico sugerindo uma redação supostamente mais adequada a sua realidade e construída a partir do alinhamento com o planejamento estratégico institucional em todos os seus níveis, a fim de permitir a realização das ações e dos projetos propostos, bem como o seu monitoramento de forma contínua e tempestiva, entremeadada por processos de avaliação específicos para contribuição do aperfeiçoamento da política pública (Brasil, 2020, p. 2).⁵¹

51. Isso porque, na prática, há uma inconsistência entre a meta do objetivo 0525 do PPA 2020-2023 com os resultados intermediários e as metas fixadas no plano estratégico da Funai.

Ao final, adequando-se ao planejamento estratégico da Funai para o período de 2020 a 2023 – aprovado pela Portaria nº 1025/PRES, de 8 de setembro de 2020,⁵² com seu conteúdo revisto com a publicação da Resolução nº 03, de 17 de dezembro de 2021, ao tratar do Plano de Ação Anual (PAA) 2022–, o programa 0617 fixou como meta “atender 100% das terras indígenas com ações ou projetos voltados à proteção e promoção dos direitos indígenas”.⁵³

BOX 1

Síntese do programa 0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, com alterações recentes⁵⁴

Órgão responsável: MJSP (alteração atual)

* Órgão responsável: Funai (órgão responsável original)

Objetivo 1246 – Promover e proteger os direitos sociais e culturais e o direito à cidadania dos povos indígenas, asseguradas suas especificidades nas políticas públicas.

Meta 0525 – Atender 100% das terras indígenas com ações ou projetos voltados à proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas (alteração da meta).

* Garantir o atendimento a 100% das comunidades indígenas do país nas ações de competência da Funai e da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai)/MS (meta original).

Indicador: Índice de Atuação em Terras Indígenas (indicador incluído).

Resultados intermediários:

- 0285 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de promoção ao etnodesenvolvimento;
- 0286 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de gestão sustentável dos recursos naturais;
- 0287 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de proteção territorial;
- 0288 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato;
- 0289 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de cidadania;
- 0290 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de direitos sociais.

Ações:

- 155L – Aprimoramento da Infraestrutura da Fundação Nacional do Índio;
- 20UF – Regularização, Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados;
- 30202 21BO – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas;
- 93364 21BO – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas.

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Elaboração dos autores.

52. Fixou, como elemento estratégico básico, a missão de “Proteger e promover os direitos dos povos indígenas, coordenando o processo de formulação e implementação da política indigenista do Estado brasileiro, com vistas à melhoria da qualidade de vida dos povos indígenas e à valorização de suas culturas” (Funai, 2020, art. 2º, inciso I). Nele estavam previstos cinco objetivos estratégicos relacionados a indicadores e metas –promover e proteger os direitos sociais e culturais e o direito à cidadania dos povos indígenas, asseguradas suas especificidades nas políticas públicas; gerir políticas referentes aos povos indígenas; aprimorar a gestão de contratos da fundação; fortalecer o sistema de monitoramento institucional; e fomentar a qualificação dos servidores para a atuação na área finalística – e outros três relacionados à carteira de projetos – aprimorar a sistemática de governança da fundação; aprimorar a gestão dos recursos da renda do patrimônio indígena; e gerir políticas referentes aos povos indígenas –, cada qual relacionando a unidade responsável, indicadores, metas, finalidades, projetos e objetivos (Funai, 2020).

53. Disponível em: <<https://bit.ly/3dUHau0>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

54. Alterações advindas da portaria, do Ministério da Economia, publicada em 14 de maio de 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3CnJJPI>>.

Como se pode observar, é nesse programa 0617 que se encontra o compromisso governamental de “promover e proteger os direitos sociais e culturais e o direito à cidadania dos povos indígenas, asseguradas suas especificidades nas políticas públicas” (Brasil, 2021), um dos deveres do Estado em relação aos direitos dos povos indígenas. Acontece que o governo tem custos na garantia de direitos, devendo atuar no âmbito da proteção dos povos indígenas, considerando o tratamento jurisdicional adequado, dos seus territórios – demarcação, reconhecimento e gestão ambiental – e em relação às políticas públicas prestacionais (saúde, educação e segurança alimentar). Considerando-se as funções e os objetivos constitucionalizados e por meio de um acompanhamento da execução financeira que tem o órgão indigenista estatal como uma de suas unidades finalísticas para a execução dos programas governamentais, além de outras unidades administrativas como o MS, por meio da Sesai, pode-se perguntar se as capacidades das instituições na proteção e promoção dos povos indígenas foram fortalecidas com a alocação de recursos e desenvolvimento de capacidades e se estes foram feitos em níveis e intensidade adequada.

4 CAPACIDADES INSTITUCIONAIS: A PROVA DOS NOVE

As despesas relacionadas às políticas indigenistas podem ser analisadas sob diferentes perspectivas: despesas do órgão indigenista, despesas dos seus programas finalísticos, despesas organizadas em torno de programas e até mesmo dos programas organizados no contexto da metodologia dos PPAs, conjunto de ações cujo público beneficiário são os povos indígenas ou os indivíduos que se autodeclararam como indígenas.

A proteção dos direitos dos povos indígenas, no entanto, não pode ser realizada sem órgãos burocráticos relativamente capacitados e efetivos. Os arranjos institucionais são múltiplos e partem desde a ação centralizada até a coordenação de ações descentralizadas e transversais. As composições e relações internas também são importantes, pois revelam prioridades alocativas e padrões gerais relacionados da programação orçamentária que se relacionam com a gestão fiscal e com orientações governamentais para certos tipos de despesas em detrimento de outros.

Ao longo dos PPAs, verifica-se que o principal programa indigenista⁵⁵ passou por muitas mudanças na composição das ações e na expressão das transversalidades, isto é, da coordenação de ações com outros órgãos setoriais. Os desafios relacionados à coordenação, cooperação e transversalidade intersetorial são imensos e não se pode dizer que tenham acontecido esforços institucionalizados nesse sentido.

As ações indigenistas abrangem ações sob responsabilidade direta da Funai, ações transversais, coordenadas ou não pelo órgão indigenista, e ações realizadas por outros órgãos, caso da Sesai (vinculada ao MS), do MEC, dos ministérios da Cidadania e do Meio Ambiente.

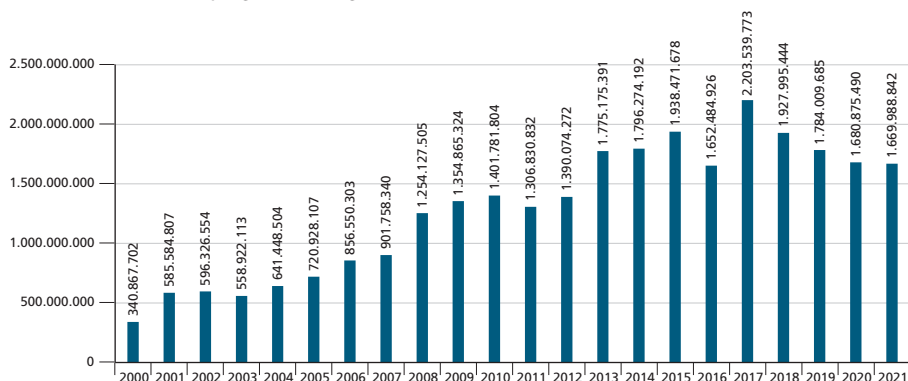
55. Consideraram-se os programas 0150 (PPA 2000-2003, PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011), 0151 (PPA 2000-2003 e PPA 2004-2007), 2065 (PPA 2012-2015) e 0617 (PPA 2016-2019).

As ações da Funai e da Sesai/MS expressaram, juntas, praticamente a totalidade do orçamento dos programas indigenistas, embora com composições variadas no período. A participação dos recursos da saúde indígena do MS era de 63%, em 2000, e chegou a 95%, em 2019. A metodologia de construção de programas do PPA muda a partir de 2020, e os recursos da saúde não aparecem mais no programa, mas, se somarmos a ação 20YP – Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena, do MS, aos recursos do programa 0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, eles representariam algo em torno de 92%, em 2021. O gráfico 1 mostra o quanto o conjunto de outros programas, incluídas aquelas ações e programas, impactam positivamente os recursos financeiros disponíveis.

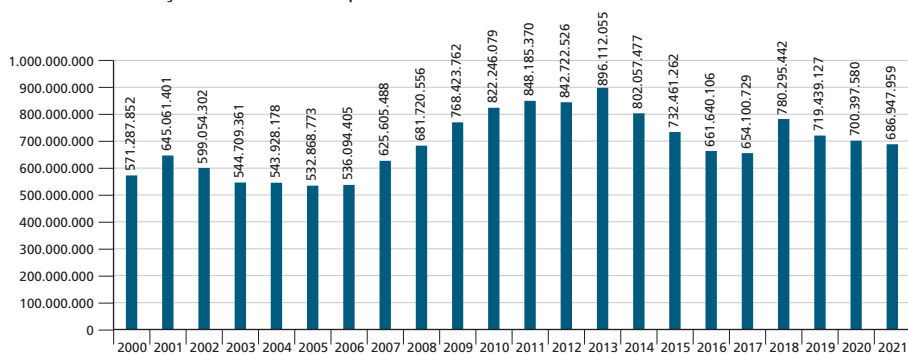
GRÁFICO 1

Recursos empenhados dos programas indigenistas e da Funai (2000-2021)¹ (Em R\$)

1A – Totais dos programas indigenistas e da Funai



1B – Evolução dos recursos empenhados da Funai



Fonte: Siop. Disponível em: <<https://bit.ly/3Cvue89>>. Acesso em: 6 abr. 2022.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Parte dos recursos da Funai são também alocados nos programas e, portanto, há sobreposição de recursos. Os recursos da ação 20YP foram somados aos programas em 2020 e 2021, embora não mais os componha formalmente na estrutura do PPA.

Obs.: Valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) médio de 2021.

Os recursos do conjunto de programas são quase cinco vezes maiores em 2021 em relação aos verificados em 2000. Desde 2017, os recursos do conjunto de programas indigenistas declinaram em termos de recursos financeiros. Em 2021, já avançando para além da metade do governo Bolsonaro, foram 13,3% menores em relação a 2018, último ano do governo Temer.

Os recursos da Funai resumem-se às funções e objetivos do órgão indigenista e respondem a diferentes pressões, como as prioridades do MJSP e as dinâmicas políticas, econômicas e administrativas. Os recursos da fundação são apenas 20% maiores em 2021 em relação a 2000 e responderam à mesma tendência de diminuição entre 2018 e 2021, com redução de 12%.

No que se refere diretamente à própria Funai, destaque-se que a fundação teve seus recursos aumentados de forma gradual nas décadas anteriores e atingiu seu maior montante, nesta última década, em 2013 (com R\$ 896 milhões). À recomposição de recursos financeiros verificada entre 2007 e 2013, período de reformas e de esforços de recomposição da força de trabalho na fundação, seguiu-se a diminuição dos recursos. As crises política e econômica implicaram a redução de recursos nos anos seguintes. Em 2016, os recursos já haviam declinado para R\$ 661,6 milhões, níveis próximos aos de 2007 e 2008. Apesar das oscilações para valor maior nos anos seguintes, a perda no final do ciclo são significativas. As perdas (nos recursos empenhados) de 2019 em relação a 2018 foram de R\$ 55,4 milhões; em 2020, em relação a 2019, a redução de recursos foi da ordem de R\$ 19 milhões; e, em 2021, de R\$ 13,4 milhões em relação a 2020, sendo que o autorizado de 2022 prevê uma contração de 10% em relação ao de 2021.

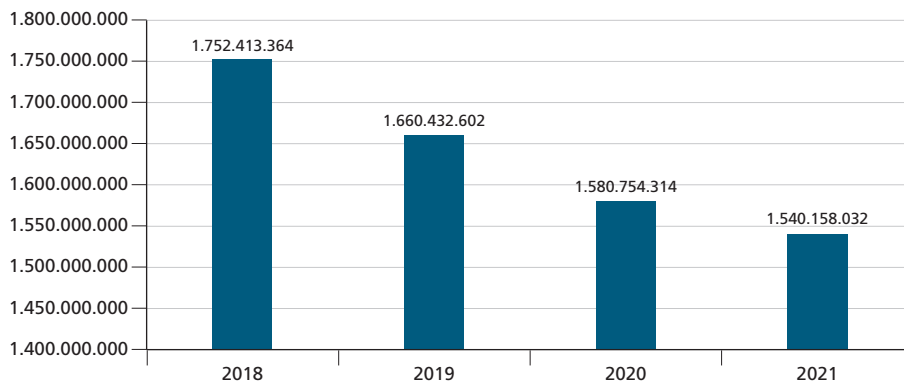
Em 2021, os recursos da Funai haviam declinado em 23% em relação a 2013. Chegaram à ordem de R\$ 896 milhões em 2013 e declinam a R\$ 687 milhões em 2021, uma diminuição de R\$ 208 milhões.

Considerando 2018, o último ano do governo Temer, 2019, o último ano do PPA elaborado pelo governo Dilma Rousseff/Michel Temer e primeiro do governo de Jair Bolsonaro, até 2021, pode-se interpretar os desdobramentos da política fiscal e das prioridades governamentais no orçamento. O gráfico 1B mostra o comportamento dos recursos da Funai, com diminuição dos montantes conforme já se viu. Os recursos da Funai diminuíram R\$ 93,3 milhões (12%) em quatro anos.

Os recursos da ação 20YP – Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena são maiores que os da própria Funai e foram importantes na organização de ações de saúde e na consolidação e estruturação dos distritos sanitários de saúde. Atingiram seus valores máximos em R\$ 2,2 bilhões em 2017 e caíram em plena pandemia para R\$ 1,669 bilhão em 2021, uma diminuição de R\$ 553 milhões, portanto, menor em 25%. O comportamento dos recursos no novo ciclo governamental está representado no gráfico 2. A diminuição é significativa, atingindo o valor de R\$ 212,2 milhões dos recursos empenhados no período de quatro anos.

GRÁFICO 2

Evolução do orçamento empenhado da ação 20YP – Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena (2018-2021)
(Em R\$)



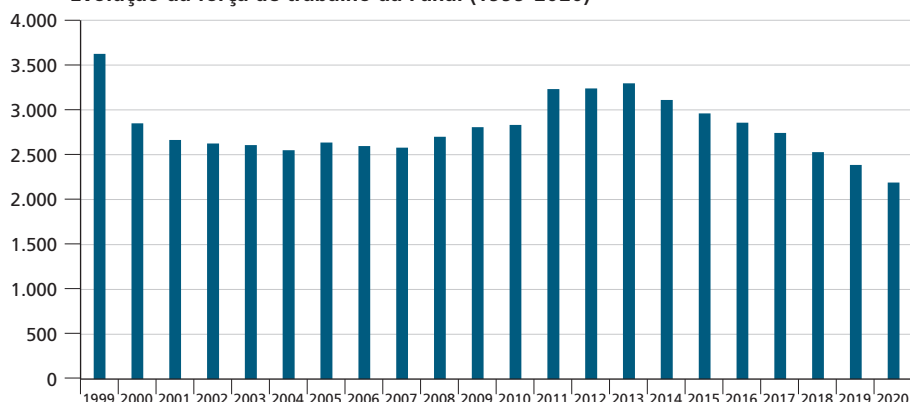
Fonte: Siop. Disponível em: <<https://bit.ly/3KgN5Fv>>.

Obs.: Valores corrigidos para 2021 (INPC médio).

Outra questão importante no que se refere às capacidades institucionais é a força de trabalho. Assim, elaboramos uma pequena descrição do quantitativo da força de trabalho da Funai, algumas de suas características e composição. Assinale-se que o quadro funcional é insuficiente para lidar com a dimensão dos territórios indígenas e com importantes questões relacionadas à intersectorialidade. Como já vimos, trata-se de um orçamento de pouco mais de R\$ 600 milhões, pouco mais 2 mil funcionários para lidar com demandas de aproximadamente 900 mil indígenas (IBGE, 2010), 13% do território e pressões econômicas sobre florestas, mineração e águas.

Os recursos humanos totais da Funai evoluíram ao longo das últimas décadas. O maior contingente da força de trabalho da Funai ocorreu em 1999 (3.629 funcionários) e, a partir daí, houve declínio até 2004 (2.552), retomada lenta até 2011 (3.231) e, em seguida, uma recomposição até 2013, quando a força de trabalho chega a 3.298, ano a partir do qual começa a sofrer perdas importantes até chegar ao seu mínimo em 2020, com 2.190 pessoas.

GRÁFICO 3
Evolução da força de trabalho da Funai (1999-2020)



Fonte: Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape).

Os funcionários concursados respondem por mais de 80% da composição da força de trabalho até 2007. Nos anos seguintes, ficam abaixo dessa média, declinando depois de crescimento entre 2010 e 2013. Em 2020, esses funcionários correspondem a 77,4% da força. O número é menor em 1.407 em relação a 1999, menor em 820 em relação a 2013 e em 316 em relação a 2018. Como se vê, a instabilidade é enorme e decorre de múltiplas causas, entre elas administrativas e políticas, como a atratividade de outras funções públicas e empregos privados e as condições políticas para a atuação funcional. Nos últimos anos, observa-se uma crescente tensão funcional ou situações de assédio institucional, o que levou a afastamentos e exonerações (Barbosa da Silva e Lunelli, 2021b).

Para contornar dificuldades e minimizar problemas de carência de recursos humanos, há diferentes expedientes, entre eles os concursos e as requisições de pessoal. O número de pessoas requisitadas é crescente a partir de 2004 e chega a se constituir em 91 requisições em 2020. O número de cedidos chega a 68 em 2011 e declina para 42 em 2020. A participação de estagiários a partir de 2008 é de 5,8% e de 8,2% no ano seguinte, mingando para 3,9% em 2020. A participação da cooperação técnica é de 57 pessoas em 2010, cai para 4 em 2016 e não aparece mais nos anos seguintes.

Para se falar de capacidades tem-se que olhar também para as condições de atuação da administração. A instabilidade funcional pode ser comprovada pelo número dos que entraram a partir de 2011 e que já deixaram a Funai – próximo a 15% –, por causas administrativas e políticas, mas também pelos processos naturais de aposentação. Além disso, nos próximos 5 a 10 anos, aproximadamente 11% dos funcionários estarão em idade mínima de aposentadoria.

Outro ponto a ser lembrado é que as atividades podem ser exercidas por atores com situações funcionais diversas, inclusive por meio de incentivos formais, a exemplo dos cargos de DAS. Os nomeados em cargos comissionados, que têm participação percentual relativamente estável (variação de 11% a 19% da composição total da força de trabalho), começam o período, em termos absolutos, em 1999, com 698. Tal participação mantém-se, embora com variações, significativa em 2012, quando atinge o maior número de DAS (de 702), e logo depois declina para menos da metade em 2018 e anos seguintes.

Em 2020, o número de DAS era de 307. O de DAS 1 é, em 2020, 35% daquele verificado em 2012; o de DAS 2, 57%; o de DAS 3, 72%; e o de DAS 4, 54%, aproximadamente, em relação ao ano de 2012.⁵⁶

É interessante notar também que o número de DAS para funcionários ativos permanentes também caiu significativamente no período; era 322 em 1999 e caiu para 63 em 2020. O número caiu também para os DAS oferecidos para aqueles que não têm vínculos com o serviço público; de 368 caiu para 229 (1999) em 2020. A interpretação nesse caso não é fácil, pois as movimentações internas às funções, as estratégias administrativas internas e as regras de organização da administração em geral devem ser consideradas. No entanto, pode-se seguramente afirmar que o número de DAS caiu, deixando de se constituir em incentivos de recomposição salarial para os funcionários permanentes e fazendo com que a Funai perdesse a capacidade de atrair força de trabalho externa a ela. Não se trata de afirmar que o uso de DAS deva ser defendido como solução para *deficit* no que se refere a recursos humanos. A solução é limitada e frágil, como se viu no período. Esses pontos convergem para a interpretação de redução de capacidades estatais.

Não há como negar que os governos brasileiros têm envidado esforços, mesmo que insuficientes, 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 terras indígenas, conforme previsto no art. 231 da CF/1988. Por fim, resta enfatizar a obrigatoriedade dos governos não apenas para atuar conforme a Constituição e a legalidade, mas também na realização de princípios, como o da participação e da efetividade das políticas. Uma das suas formas é a consulta e consentimento livres, prévios e informados aos povos indígenas em todos os atos administrativos que os possam afetar, segundo a Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho – OIT (Brasil, 2019d).

Entretanto, a participação se constitui em algo mais. A participação social dos povos indígenas na elaboração de políticas públicas nos processos de implementação

56. A análise não considera o número de cargos em que houve permuta em função comissionada do Poder Executivo (FCPE) ou função gratificada (FG), como se observa no anexo II, da Portaria nº 666/PRES, de 17 de julho de 2017 (Brasil, 2017b).

em seus contextos culturais deve ser assegurada não apenas no âmbito das participações individuais, mas também, sobretudo, no das coletivas. A formulação conjunta, baseada em métodos interculturais, é um caminho a ser trilhado na superação de políticas indigenistas integracionistas ou assistencialistas. A consequente adequação governamental aos atuais ditames de direitos humanos internacionais implica um balanço entre princípios de reconhecimento de direitos à diferença cultural e à diversidade, além de operações concretas de coordenação e cooperação de culturas na preservação do patrimônio cultural e ambiental de forma solidária. As capacidades para dialogar, ouvir, convencer e deliberar são pontos fulcrais no processo de implementação de direitos, tanto nos processos político-administrativos mais amplos de nível nacional quanto na implementação em cada situação.

5 CONCLUSÃO

Em estudos anteriores (Barbosa da Silva e Lunelli, 2020a; 2020b), a partir de uma análise sobre a evolução histórica das estruturas do PPA indigenista, demonstrou-se haver uma diminuição no número dos programas e das ações direcionados de forma específica à questão indígena, apontando para a estrutura difusa de implementação de ações no campo do indigenismo, o que tem dificultado o monitoramento e a avaliação. Ao se acompanhar a série histórica dos PPAs, verificou-se, por um lado, uma gradual diminuição do número de programas em termos metodológicos; e, por outro, a perda da atenção política. A discussão se centrava nos limites da discricionariedade da administração pública federal, sobre até onde sucessivas decisões alocativas a respeito da destinação de recursos financeiros podem minimizar recursos ante os deveres constitucionais. Considerava-se a existência de direitos sociais e fundamentais indígenas irredutíveis, detinha-se nos instrumentos de organização financeira do Estado e no subfinanciamento das políticas indigenistas, o que limita a efetividade dos direitos fundamentais.

Neste boletim, verifica-se de forma complementar que a tentativa de supressão do programa indigenista tornaria ainda mais acentuadas a invisibilização e a perda do foco na política indigenista. Ou seja, a ausência de continuidade de um programa indigenista específico no PPA e de mecanismos de coordenação de ações transversais, multissetoriais e descentralizadas teria o potencial de dar causa, por um lado, a uma maior invisibilidade, com perda de foco e de possibilidade de acompanhamento (accountability); e, por outro lado, mostra que os processos de implementação de garantias dos direitos sociais dos povos indígenas, estão sendo gradualmente fragilizados com perdas contínuas de capacidades institucionais.

O que se verificou também foi uma mudança de trajetória na política indigenista estatal, que se reconfigura a partir de uma acentuada fragilização das capacidades funcionais e financeiras da Funai.

O esforço para a reformulação das diretrizes de atuação indigenista estatal e todo um desenho de políticas públicas adequadas aos povos indígenas, embora vigorosa em alguns momentos históricos, não ensejou o fortalecimento das capacidades institucionais da Funai a favor da promoção dos direitos constitucionalizados, nem a institucionalização de políticas participativas no nível decisório e na implementação de ações públicas duradouras e efetivas. A partir do levantamento de informações atuais, pode-se verificar uma clara tentativa de fragilização das instituições com a tentativa de exclusão do do programa PPA, a releitura dos direitos territoriais pelo marco temporal e a consequente perda de orçamento e de recursos humanos. E, mesmo com a aplicação de novas metodologias de análises de políticas públicas, com a consequente criação de uma carteira específica à Funai, esta não se mostra exequível em termos de capacidades institucionais.

Há uma lógica nisso. A desconstrução da interconexão entre planejamento e orçamentação da ação administrativa tem como resultado mais uma camada simbólica, dessa vez com o ocultamento do dever de fazer e garantir os direitos fundamentais dos povos indígenas pelo Estado. Por mais que se possa criticar os processos orçamentários e as metodologias do PPA, juntos são dispositivos de prestação de contas e planejamento da ação voltados às garantias de direitos.

As mudanças dos referenciais de políticas públicas e a perda de recursos financeiros da Funai indicam a desconstitucionalização não apenas dos objetivos e do imaginário das políticas pós-constitucionais – ambos ancorados no reconhecimento dos direitos fundamentais indígenas –, mas, sobretudo, da própria capacidade de garantia desses direitos. Revelam também a adoção de uma política indigenista que alinha o integracionismo nacionalista ao uso das terras indígenas para a “grandeza nacional”, no sentido de grande fornecedor de *commodities* ao mercado internacional, aliando desenvolvimento à extração das riquezas do meio ambiente. Na prática, essa mudança na trajetória política indigenista não apenas desconstituiu uma progressiva adequação aos ideais constitucionais de 1988 como dissimula a própria ideia de riqueza das terras indígenas.

O período que percorre essa pesquisa traz à tona todas essas imagens distorcidas, estigmas e estereótipos que persistem submersos, mesmo diante de singulares avanços “civilizatórios” observados. O integracionismo estimula, sobretudo, perdas de direitos coletivos e deterioração de garantias mínimas que foram conquistadas nesses últimos trinta anos.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. **Elementos conceituais para o catálogo de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica Diest, n. 50). Disponível em: <<https://bit.ly/3dFaCnF>>.

ANDEPS – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DA CARREIRA DE DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS; AFIPEA – ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO IPEA. **Assédio institucional: o que é? Como enfrentar?** Brasília: Andeps; Afipea, 2020. p. 7.

AUDI, A. Documento revela pressão da Embratur sobre a Funai para transformar terra indígena em hotel de luxo na Bahia. **The Intercept Brasil**, 28 out. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3CowMos>>.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ABREU, L. E. (Org.). **As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ipea, 2011.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; LUNELLI, I. C. **Estudo sobre orçamento indigenista federal: desafios e limitações aos direitos e políticas públicas voltadas aos povos indígenas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020a. (Texto para Discussão, n. 2583). Disponível em: <<https://bit.ly/3A8CHuX>>.

_____. Povos indígenas. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 27, p. 151-204, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3K7zLU3>>.

_____. **O Estado indigenista: entre a Constituição Cidadã e a desconstrução institucional como método de governo**. Brasília: Afipea, 2021a. (Nota Técnica, n. 19).

_____. **Etnografia do assédio institucional na Funai**. Brasília: Afipea, 2021b. (Nota Técnica, n. 18).

_____. Etnografia do assédio institucional na Funai. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* **Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do estado**. Brasília: Afipea; EDUEPB, 2022. p. 726-763.

BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BIGIO, E. dos S. **Programa(s) de índio(s): falas, contradições, ações interinstitucionais e representações sobre índios no Brasil e na Venezuela (1960-1992)**. 2007. Tese (Doutorado) – Departamento de História, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BOLSONARO: “Se eu fosse rei de Roraima, estado teria economia igual a do Japão”. **Folha BV**, 13 abr. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3ACjMKC>>.

BORGES, A. “O que menos sobra na Funai é foco no índio”. **Estadão**, 1º jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2YrlngC>>.

BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. **Diário Oficial**, 21 dez. 1973.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3f88SDZ>>.

_____. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 455, 9 jan. 1991.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. **Diário Oficial**, Brasília, p. 3, 23 nov. 2017a. Seção 1.

_____. Portaria nº 666, de 17 de julho de 2017. **Diário Oficial**, Brasília, p. 31, 19 jul. 2017b. Seção 1.

_____. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 1º jan. 2019a.

_____. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 30 dez. 2019b. Seção 1.

_____. Ministério da Economia. **Manual do usuário: captação qualitativa – PPA 2020-2023**. Brasília: ME, 2019c. Disponível em: <<https://bit.ly/3AhbJBj>>.

_____. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificadas pela República Federativa do Brasil. **Diário Oficial**, Brasília, p. 12, 6 nov. 2019d.

_____. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Monitoramento dos Programas Finalísticos**. v. 1. Brasília: Secap, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3cCmSF3>>.

_____. Ministério da Economia. **Espelho de Programa do Plano Plurianual 2020-2023**. Brasília: ME, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3wouNg4>>. Acesso em: 23 dez. 2021.

_____. Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022. Declara o encerramento da emergência em saúde pública de importância nacional (Espin) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV) e revoga a Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial**, Brasília, p. 1, 22 abr. 2022. Seção 1 – Extra E.

CASA CIVIL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3CfEq4r>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

CUNHA, M. C. da. **Os direitos do índio**: ensaios e documentos. São Paulo: Brasiliense, 1987.

EM VÍDEO, Bolsonaro ataca índios, imigrantes e Ibama. **Rede Brasil Atual**, 12 dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3QOQFcM>>.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Nota Técnica nº 7/2019/CGGP/Dages-Funai**. Brasília: Funai, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3QJn7wO>>.

_____. Portaria nº 1025/PRES, de 8 de setembro de 2020. Aprova o planejamento estratégico da Fundação Nacional do Índio para o período de 2020 a 2023. **Boletim de Serviço da Funai**, Brasília, n. 173, p. 1, 10 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3pEwK4a>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: características gerais dos indígenas – resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2InEG2J>>.

INA – INDIGENISTAS ASSOCIADOS; INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Fundação anti-indígena**: um retrato da Funai sobre o governo Bolsonaro. Brasília: INA; Inesc, jul. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3QXfkvm>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Subsídio ao Relatório Brasil sobre o cumprimento da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (2003-2017)**: povos indígenas. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3CgaXap>>.

JOBERT, B. Une approche dialectique des politiques publiques: l'héritage de l'État en action. **Pôle Sud**, n. 21, p. 43-54, 2004.

JUCÁ, B.; COLETTA, R. D. Mudança da Funai alimenta temor de política “integracionista” sob Bolsonaro. **El País**, 7 dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3woS2Xn>>.

KOTSCHO, R. Política de governo: o que Bolsonaro já disse sobre povos indígenas e Funai. **UOL**, 17 jun. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3LfZ4Uu>>.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1996.

LIMA, A. C. S. **Um grande cerco de paz**: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1995.

LUNELLI, I. C. **Estado intercultural de direito**: contribuições da antropologia jurídica latino-americana para o direito à autonomia indígena. 2019. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

MARÉS, C. F. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2003.

MIRANDA, P. C. de *et al.* O CMAP e a institucionalização da avaliação de políticas públicas no governo federal. **Cadernos Aslegis**, n. 61, p. 35-56, 2021.

NERIS, G.; FREITAS, H. de. Em Dourados, Bolsonaro volta a atacar demarcação de terras indígenas. **Campo Grande News**, 8 fev. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2MWg06T>>.

NÓBREGA, L. N. “**Anna Pata, Anna Yan – Nossa terra, Nossa mãe**”: a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e os direitos territoriais indígenas no Brasil em julgamento. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3AvQTj9>>.

O QUE JAIR Bolsonaro, presidente-eleito, disse sobre os povos indígenas do Brasil. **Survival**, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3wcUuQH>>.

O QUE MUDOU (ou sobrou) na Funai após 100 dias de gestão ruralista? **Instituto Socioambiental**, 4 nov. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3AevNob>>.

POZZOBON, J. O lumpen-indigenismo do estado brasileiro. **Journal de la Societé des Américanistes**, n. 85, p. 281-306, 1999.

RAMOS, A. R. (Org.). **Constituições nacionais e povos indígenas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

RESENDE, S. M. ‘No que depender de mim, não tem mais demarcação de terra indígena’, diz Bolsonaro a TV. **Folha de S.Paulo**, 5 nov. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2F7F8of>>.

RIBEIRO, D. **Os índios e a civilização**: a integração das populações indígenas no Brasil moderno. São Paulo: Editora Global, 2017.

SAKAMOTO, L. Raposa Serra do Sol: Bolsonaro mandou índio “comer capim” em debate de 2008. **UOL**, 17 dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3AAMgnT>>.

SANTOS, R. V.; PONTES, A. L.; COIMBRA JÚNIOR, C. E. A. Um “fato social total”: covid-19 e povos indígenas no Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, v. 36, n. 10, p. 1-5, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3PDyyF7>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

SHALDERS, A. Falhou no psicotécnico, investigou desafeto e atacou procurador: a trajetória do novo presidente da Funai. **BBC News**, 25 jul. 2019. Disponível em: <<https://bbc.in/2yd5Nd2>>.

SOARES, I. Para Bolsonaro, tamanho das terras indígenas no Brasil é “abusivo”. **Correio Braziliense**, 11 jan. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3KajOb2>>.

STIBICH, I. A. **Esforços para a implantação de uma “nova política indigenista” pelas gestões petistas (2003-2016)**: etnografia de um processo com foco na Fundação Nacional do Índio (Funai). 2019. Tese (Doutorado) – Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SUREL, Y. Les politiques publiques comme paradigmes. *In*: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. **La construction du sens dans les politiques publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 125-151. (Colección Logiques Politiques).

TEÓFILO, S. ‘No meu governo, não foi demarcada terra indígena’, comemora Bolsonaro. **R7 Brasília**, 11 jan. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3PFYY9q>>.

TERRAS da União são colocadas à disposição do capital financeiro imobiliário. **LabCidade**, 28 set. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3w8QFvN>>.

TESOURO NACIONAL. **Balço geral da União**: demonstrações contábeis consolidadas da União 2021. Brasília: Tesouro Nacional, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3VhjkKd>>.

VALENTE, R. Bolsonaro fala em ‘índio evoluído’; Apib e antropólogos repudiam declaração. **UOL**, 28 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3CwIZri>>.

VILELA, R. Bolsonaro pretende vincular Funai ao Ministério da Cidadania. **Agência Brasil**, 4 dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3POOBac>>.

ANEXO A

QUADRO A.1

Programa 0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, conforme Espelho de Programa do PPA 2020-2023

<p>Problema:</p> <p>Os povos indígenas, em sua grande maioria, enfrentam uma acelerada e complexa transformação social, necessitando buscar novas respostas para a sua sobrevivência física e cultural e garantir melhor qualidade de vida às próximas gerações.</p> <p>Soma-se a isso, a existência de conflitos socioambientais por conta de uso de recursos naturais em áreas de sobreposição de terras indígenas e unidades de conservação, risco de degradação ambiental, de exaurimento dos recursos naturais e ameaça a espécies da fauna e flora, desmatamento, invasões de terras indígenas.</p>
<p>Causa do problema:</p> <p>O histórico de interferências externas e adaptações no modo de vida dos povos indígenas ocasionou alterações em seus sistemas produtivos agroalimentares e aumento de aquisição de bens de consumo, gerando situações de insegurança alimentar e nutricional que demandam políticas específicas de geração de renda e de etnodesenvolvimento.</p> <p>Essas dificuldades decorrem desde processos históricos de colonização até pressões e invasões de madeireiros e mineradores em terras indígenas, de queimadas, contaminação da terra e das águas devido à ação do uso excessivo de agrotóxicos em localidades vizinhas aos territórios indígenas e da degradação ambiental.</p> <p>Além disso, as interferências culturais ocasionadas pelo processo de contato com a sociedade envolvente trazem hábitos de consumo que antes não faziam parte da realidade dos povos indígenas; em decorrência disso, surge a necessidade de obtenção de renda pelas famílias indígenas para a aquisição de bens de consumo e serviços.</p> <p>Em paralelo às causas econômicas anteriormente levantadas, existem também causas ambientais e territoriais para o problema de qualidade de vida nos territórios indígenas, que podemos citar, em síntese:</p> <ul style="list-style-type: none"> • cobiça pelos recursos naturais presentes nos territórios indígenas; • passivos ambientais decorrentes de esbulhos territoriais anteriores à regularização fundiária de terras indígenas; • aumento da geração de resíduos sólidos nas aldeias em decorrência do consumo de bens industrializados, sem que haja gerenciamento e destinação adequados; • crescimento demográfico nas aldeias e comunidades indígenas e falta de infraestrutura sanitária; • pressão sobre recursos naturais pela inserção desordenada na economia de mercado; • baixo acesso a conhecimentos, insumos e técnicas produtivas adequadas e sustentáveis para o contexto de confinamento territorial, adensamento demográfico e de crescente sedentarização das comunidades indígenas.
<p>Evidências do problema:</p> <p>As evidências de perda de qualidade ambiental das terras indígenas podem ser aferidas por meio de fontes e metodologias diversas e complementares, como o acesso a dados oficiais de monitoramento por satélite dessas áreas e de seus entornos.</p> <p>A análise de contexto socioambiental e fundiário mediante técnicas de geoprocessamento e pesquisa; a realização de vistorias <i>in loco</i> e de diagnósticos etnoambientais e inventários botânicos e de fauna; o registro de imagens aéreas por <i>drones</i>; o acompanhamento de processos e ações judiciais relacionados a passivos ambientais; a consulta a dados secundários demográficos e socioeconômicos, bem como a instrumentos de gestão territorial e ambiental (etnomapeamentos, etnozoneamentos, PGTA's, Planos de Vida etc.), RCIDs, ECIs de EIAs, RIMAs, entre outros estudos e relatórios.</p>
<p>Justificativa para a intervenção:</p> <p>O estabelecimento da meta do PPA 2020-2023 tem por objetivo a melhoria da qualidade de vida nos territórios indígenas. Para o alcance deste objetivo, a entidade priorizará os eixos relacionados à proteção territorial, ao etnodesenvolvimento e à gestão sustentável dos recursos naturais da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI).</p>
<p>Evolução histórica:</p> <p>Não se aplica.</p>
<p>Comparações internacionais:</p> <p>Não se aplica.</p>

(Continua)

(Continuação)

<p>Agentes envolvidos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Organizações e comunidades indígenas 2. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) 3. Órgãos de segurança pública 4. Ministério do Meio Ambiente (MMA) 5. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) 6. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) 7. Ministério da Economia; 8. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) 9. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) 10. Ministério da Cidadania 11. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)
<p>Articulação federativa:</p> <p>Não se aplica.</p>
<p>Enfoque transversal:</p> <p>Busca-se a priorização da PNGATI no atual ciclo de gestão, alinhada ao planejamento institucional com as principais diretrizes e instrumentos de Estado, como a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) e os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). Em relação à primeira, o alinhamento se dá desde sua principal diretriz, a saber: “Elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira, com redução das desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 2021, p. 23). Ademais, salientam-se os seguintes eixos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eixo 1 – Economia (megatendências); • Eixo 4 – Meio Ambiente (megatendências); • Eixo 5 – Social (diagnóstico). <p>Em relação aos ODS, a lista é, inclusive, mais extensa, demonstrando a acurácia da PNGATI em conectar-se ao planejamento estatal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ODS 1 – Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; • ODS 2 – Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e nutricional e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. Com interface com o item: 2.3; • ODS 5 – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Com interface com o item: 5a; • ODS 6 – Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. Com interface com os itens 6.3; 6.5; 6.6; • ODS 8 – Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos. • ODS 10 – Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles. Com interface com o item: 10.2; • ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Com interface com o item: 11.4; • ODS 12 – Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. Com interface com o item: 12.2; 12.4; 12.5; • ODS 13 – Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos. Com interface com os itens: 13.1; 13.2; 13.3; • ODS 14 – Conservação e o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Com interface com os itens: 14.1; 14.2; 14.5; • ODS 15 – Proteger, recuperar e promover o uso dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade. Com interface com os itens: 15.1; 15.2; 15.3; 15.5; 15.6; 15.7; 15a; 15b; 15c; • ODS 16 – Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Com interface com os itens: 16.1; 16.7; 16a; • ODS 17 – Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. Com interface com os itens: 17.1; 17.16; 17.17.
<p>Público-alvo:</p> <p>Povos indígenas no Brasil.</p>

(Continua)

(Continuação)

Marco legal:

- Constituição Federal;
- Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT);
- Lei nº 5.371/1967 – Fundação Nacional do Índio (Funai);
- Lei nº 6.001/1973 – Estatuto do Índio;
- Lei nº 11.326/2006 – Política Nacional da Agricultura Familiar;
- Lei nº 11.346/2006 – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan);
- Lei nº 11.771/2008 – Lei Geral do Turismo;
- Lei nº 11.947/2009 – Política Nacional da Alimentação Escolar;
- Lei nº 12.188/2010 – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural;
- Lei nº 12.512/2011 – Programa Fomento Rural;
- Lei nº 12.651/2012 – Código Florestal;
- Decreto nº 7.272/2010 – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN);
- Decreto nº 7.747/2012 – Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas;
- Decreto nº 7.794/2012 – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica;
- IN nº 003/2015/PRES/Funai – Regulamenta a visitação turística em terras indígenas;
- Lei nº 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente;
- Lei nº 9.377/1997 – Política Nacional de Recursos Hídricos;
- Decreto nº 7.747/2012 – PNGATI;
- Lei nº 12.651/2012 – Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa;
- Decreto nº 8.972/2017 – Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa;
- Portaria Interministerial nº 230/2017 – Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg);
- Lei nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- Portaria nº 320/PRES-Funai/2013 – Diretrizes e critérios para pagamento de auxílios financeiros pela Funai aos indígenas;
- Lei nº 9.795/1999 – Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA);
- Decreto nº 4.339/2002 – Política Nacional da Biodiversidade (PNB);

A priorização da PNGATI no atual ciclo de gestão alinha o planejamento institucional com as principais diretrizes e instrumentos de Estado, como a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) e os ODS. Em relação à Endes, o alinhamento se dá desde sua principal diretriz, a saber: “Elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira, com redução das desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 2021, p. 23). Ademais, salientam-se os seguintes eixos:

- Eixo 1 – Economia (megatendências);
- Eixo 4 – Meio Ambiente (megatendências);
- Eixo 5 – Social (diagnóstico);
- Decreto nº 6.040/2007 – Política de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)

Planos nacionais, setoriais e regionais:

- Promoção e proteção dos direitos sociais e dos povos indígenas;
- Promoção à cidadania;
- Infraestrutura comunitária;
- Gestão sustentável dos recursos naturais;
- Etnodesenvolvimento;
- Licenciamento ambiental;
- Proteção territorial de terras indígenas;
- Delimitação, demarcação e regularização fundiária de terras indígenas;
- Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato;
- Preservação de bens culturais e documentação de línguas, culturas e acervos indígenas – Museu do Índio; e
- Preservação e divulgação de acervos documentais sobre os povos indígenas e a política indigenista – Política de Gestão Documental da Funai.

(Continua)

(Continuação)

Objetivo:

1246 – Promover e proteger os direitos sociais e culturais e o direito à cidadania dos povos indígenas, asseguradas suas especificidades nas políticas públicas.

Meta do objetivo:

0525 – Atender 100% das terras indígenas com ações ou projetos voltados à proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas.

Descrição:

Ações ou projetos de proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas.

Gestão sustentável dos recursos naturais

- Construção dos instrumentos de gestão ambiental e territorial de terras indígenas;
- Recuperação de vegetação nativa;
- Conservação e manejo de fauna e flora;
- Recuperação de vegetação nativa;
- Educação ambiental;
- Monitoramento da qualidade da água para contribuir com a gestão dos recursos hídricos;
- Mediação de conflitos e gestão integrada entre TIs e UCs; e
- Informação, prevenção e orientação acerca dos direitos decorrentes da legislação sobre acesso ao patrimônio genético e à proteção e acesso ao conhecimento tradicional associado e à repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade.

Promoção ao etnodesenvolvimento

- Sistemas produtivos implantados (roças, sistemas agroflorestais – SAFs, empreendimentos agropecuários ou infraestrutura associada);
- SAFs implantados, feiras de semente realizadas, banco de sementes implantados, guardiões de agrobiodiversidade apoiados, campos de reprodução de sementes implantados, planos de conservação dinâmica apoiados;
- empreendimentos de jovens e mulheres estruturados;
- cadeias de valor fortalecidas;
- produtos indígenas certificados;
- planos de visitação turística: anuências emitidas, acompanhamentos realizados relativos à produção indígena e ao etnodesenvolvimento criados e/ou adequados às especificidades indígenas;
- processos de transição para atividades sustentáveis realizados; e
- capacitações realizadas. Conhecimentos adquiridos e aplicados pelos indígenas.

Promoção dos direitos sociais

- Ações de acompanhamento e monitoramento da saúde indígena;
- ações de acompanhamento e auxílio ao processo de construção e implementação de ações indigenistas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), em articulação interinstitucional em âmbito nacional, estadual e municipal;
- ações de apoio técnico e financeiro à atuação das unidades descentralizadas da Funai, visando à garantia da segurança de equidade no acesso e acessibilidade de famílias indígenas a: ações, programas, projetos, serviços e benefícios do Suas;
- benefícios sociais financeiros (Auxílio Emergencial, Bolsa Família, previdenciários e outros); e segurança alimentar (distribuição de cestas básicas);
- distribuição de materiais e kits de higiene;
- distribuição de alimentação para segurança alimentar no contexto da pandemia do novo coronavírus (covid -19);
- distribuição de equipamentos de proteção individuais (EPIs);
- apoio na implementação e acompanhamento das redes de atenção à saúde mental e bem viver dos povos indígenas; e
- ações de apoio técnico e financeiro para a emissão de documentos civis a indígenas (registro civil de nascimento, registro geral, Cadastro de Pessoa Física, passaporte, entre outros).

Proteção territorial

- Ações de fiscalização;
- extrusão;

(Continua)

(Continuação)

- vigilância indígena;
- monitoramento territorial/vistoria em campo;
- manutenção de limites;
- plano de proteção territorial/empreendimento;
- gerenciamento de incêndios;
- barreiras sanitárias implantadas; e
- mapeamento/levantamento de informações.

Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato

- Barreiras sanitárias implantadas para proteção dos povos isolados e de recente contato;
- expedições realizadas;
- implantação e funcionamento de Base de Proteção Etnoambiental (Bape);
- implementação dos programas de proteção dos povos indígenas isolados; e
- implementação dos programas de promoção dos povos indígenas de recente contato.

Promoção da cidadania

- Ação para apoio a projetos e iniciativas de valorização e revitalização de Línguas Indígenas;
- produto: oficinas e cursos realizados e publicação de materiais didáticos e paradidáticos;
- qualificação de diferentes aspectos das políticas de educação escolar: projetos pedagógicos, uso das línguas, construção e instalações das escolas, alimentação escolar, formação de professores, materiais didáticos, gestão da escola, quantidade e qualidade da oferta;
- apoio aos processos educativos comunitários para valorização das formas próprias de transmissão de conhecimentos e valorização das práticas culturais dos povos indígenas;
- produto: oficinas, encontros ou ciclos rituais realizados;
- estímulo às comunidades indígenas para a construção/formalização de suas formas próprias de resolução de conflitos internos perante o Poder Judiciário; e
- produto: oficinas de formação temáticas realizadas com as comunidades e as unidades descentralizadas da Funai.

Indicador: Índice de Atuação em Terras Indígenas

Procedimento de cálculo:

Somatório de terras indígenas atendidas com ações ou projetos implantados, de modo que a partir de 2021 haja um incremento anual de 15%.

Até 2020: 55%.

Até 2021: 70%.

Até 2022: 85%.

Até 2023: 100%.

Obs.: Cabe ressaltar que o cálculo da meta proposto tem como escopo "terras atendidas". Ressaltamos que, caso ocorra atendimento com mais de uma política pública nessas terras, deverão ser contabilizadas para fins de apuração apenas uma vez, pois o foco da mensuração não está nas políticas implantadas. Dito isso, a fórmula de cálculo deverá ser terra atendida com pelo menos uma política/total de terras indígenas.

Resultados intermediários

0285 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de promoção ao etnodesenvolvimento.

0286 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de gestão sustentável dos recursos naturais.

0287 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de proteção territorial

0288 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato.

0289 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de cidadania.

0290 – Atendimento da população indígena nacional em projetos de direitos sociais.

Fonte: Brasil (2021).

Elaboração dos autores.

Obs.: PPA – Plano Plurianual.

QUADRO A.2
Carteira de Política Pública da Funai (2020)

Política pública	Descrição da política (público-alvo, objetivo, problema)
<p>Promoção e proteção dos direitos sociais e dos povos indígenas</p>	<p><i>Assistência social, previdência e documentação civil</i></p> <p><i>Objetivo:</i> Consiste na articulação e execução de projetos e ações com os órgãos dos três poderes e instituições do Suas, visando à qualificação do atendimento socioassistencial e previdenciário (como aposentadoria rural, salário-maternidade e auxílio-doença) e a promoção da acessibilidade aos programas de transferência de renda, considerando as especificidades dos povos indígenas. As atividades consistem em reuniões com representantes institucionais, elaboração de informações técnicas e outros documentos, organização e participação em eventos de formação de servidores da Funai e outros profissionais da assistência social, da previdência e da emissão de documentação civil, para o fomento a projetos e ações de fortalecimento da rede de proteção social.</p> <p>O registro civil de nascimento é crucial para o acesso aos direitos da cidadania. Ele é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e pelo Código Civil (Lei nº 10.406/2002), em que, nos artigos 2º, 9º e 16 define que a personalidade civil começa quando nasce, com nome, prenome e sobrenome. É um direito de todos, e deve ser feito logo após o nascimento. É ele que garante ao indivíduo a cidadania e o acesso a seus direitos civis e políticos. O primeiro passo para o exercício da cidadania acontece logo após o nascimento de uma criança, quando é realizado seu registro civil de nascimento, resultando no documento de certidão de nascimento.</p> <p><i>Público-alvo:</i> servidoras(es) da Funai, profissionais ligados à assistência social, previdência e documentação civil, povos indígenas, incluindo os imigrantes.</p> <p><i>Problema:</i> embora a Constituição federal assegure a observância das especificidades dos povos indígenas, as políticas públicas da assistência social, previdência e documentação civil possuem, em geral, caráter universalizante. Assim, a Funai tem se empenhado em tornar essas especificidades visíveis para as políticas públicas, por meio da articulação interinstitucional, interfederativa e intersetorial.</p> <p>O acesso à documentação civil básica nem sempre está disponível. Considera-se sub-registro os casos em que não é realizado o registro em cartório. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o sub-registro é o conjunto de nascimentos não registrados no próprio ano de nascimento ou no primeiro trimestre do ano subsequente. O sub-registro é um fenômeno que ainda atinge grande número da população brasileira. Também há dificuldade de acesso dos povos indígenas à política previdenciária e de assistência social, pela falta de atenção às suas especificidades. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) implementou canais digitais para atendimento ao público que os povos indígenas não conseguem acessar.</p> <p><i>Apoio à saúde</i></p> <p><i>Objetivo:</i> acompanhar e monitorar as políticas públicas dos órgãos de saúde, além de qualificar e subsidiar suas ações, contribuindo para o atendimento diferenciado dos povos indígenas e atuando nos “Determinantes Sociais da Saúde”. Têm importância primordial o reconhecimento e a valorização dos ritos, instituições, cosmologias, práticas e saberes indígenas, como formas próprias de promoção de saúde, especialmente em contextos de violação de direitos.</p> <p><i>Público-alvo:</i> povos indígenas, servidores da Funai e dos demais órgãos da administração pública e instituições parceiras.</p> <p><i>Problema:</i> falta de atendimento de saúde em determinados contextos de vida; quando os povos indígenas não têm respeitadas as suas especificidades na execução das políticas de saúde; surtos epidêmicos; desvalorização e tentativas de criminalização das práticas próprias de promoção de saúde.</p>

(Continua)

(Continuação)

<p>Promoção à cidadania</p>	<p><i>Mulheres, jovens, crianças e anciãos</i></p> <p>Objetivo: apoiar, qualificar e acompanhar políticas, programas e ações referentes às dimensões de gênero e intergeracional, promovendo e protegendo os direitos das mulheres, da criança, da juventude e da velhice indígena, em especial a participação social e a governança. A política também visa acompanhar a promoção e proteção dos direitos às crianças e aos jovens indígenas nas temáticas relativas à adoção, guarda, destituição de poder familiar, atendendo a determinações judiciais, bem como auxiliando o Ministério Público e a Defensoria Pública para a instrução processual em casos que envolvam crianças e jovens indígenas. Atuar nos órgãos do Sistema de Garantias de Direitos, nas três esferas de governo, tais como conselhos tutelares, centros de referência de assistência social – Cras (proteção básica), centros de referência especializados de assistência social – Creas (proteção de média e alta complexidade), Secretaria Nacional de Assistência Social.</p> <p>Público-alvo: povos indígenas e servidores públicos (federais, distritais, estaduais e municipais), em especial aqueles que atuam com povos indígenas.</p> <p>Problema: situações em que crianças e jovens indígenas estejam em risco ou em condição que culmine em afastamento do convívio familiar e comunitário, violência sexual contra crianças e adolescentes e violência doméstica. Também existe uma demanda das mulheres e jovens indígenas por maior participação nas instâncias de governança, em diálogo intersetorial e interinstitucional.</p> <p>Apoio à educação</p> <p>Objetivo: acompanhar e subsidiar tecnicamente os processos educativos comunitários tradicionais indígenas que valorizem seus conhecimentos, saberes e práticas tradicionais, assim como memórias, línguas, culturas e identidades dos diversos povos indígenas no Brasil. A Funai também objetiva acompanhar a execução das políticas de educação escolar indígena sob a responsabilidade dos órgãos governamentais federais, distrital, estaduais e municipais, colaborando tecnicamente com sua qualificação, de acordo com as especificidades dos povos indígenas, em todo o território nacional.</p> <p>Público-alvo: povos indígenas, servidores de instituições de ensino e pesquisa parceiras, dos órgãos governamentais federais, distrital, estaduais e municipais e de instâncias de governança (conselhos).</p> <p>Problema: ameaça de extinção das línguas e dos processos de repasse de conhecimento dos povos indígenas. Há mais de trezentos povos indígenas no Brasil, cujas culturas e processos educativos comunitários são portadores de rica diversidade. Muitos desses processos de repasse de conhecimento sofrem impactos da sociedade envolvente e se veem ameaçados, contando com o apoio da Funai para seu fortalecimento. É intenção da Funai a articulação de uma política pública que revitalize e fortaleça as línguas indígenas. Além disso, há um quadro bastante desfavorável de acesso à educação específica e diferenciada de qualidade, por parte dos povos indígenas. A política de educação escolar indígena tem extensa e robusta legislação, mas sua execução ainda é muito precária e descontínua.</p>
<p>Infraestrutura comunitária</p>	<p>Objetivo: executar e qualificar projetos e atividades de valorização e fortalecimento do uso tradicional de técnicas, tecnologias e matérias-primas, bem como de processos bioconstrutivos para edificação de infraestruturas comunitárias indígenas; acompanhar, orientar, subsidiar e qualificar políticas de infraestrutura comunitária de outros órgãos do poder público, com vistas à ampliação do acesso diferenciado para os povos indígenas; articular a implantação, em parceria com outras instituições e com as comunidades indígenas, de projetos alternativos e sustentáveis com o uso de tecnologias sociais.</p> <p>Público-alvo: povos indígenas, servidores da Funai e dos demais órgãos da administração pública e instituições parceiras.</p> <p>Problema: abandono das técnicas tradicionais de construção e perda do conhecimento tradicional indígena; escassez de matéria-prima devido à degradação do entorno das comunidades pela ocupação humana não indígena. Também há falta de infraestrutura nas comunidades indígenas: postos de saúde, escolas, estradas, praças, parques, prédios públicos, decks, energia elétrica, água encanada, coleta de esgoto, comunicação, habitação, mobilidade, energia solar, energia eólica, biodigestores etc.</p>

(Continua)

(Continuação)

<p>Gestão sustentável dos recursos naturais</p>	<p><i>Objetivo:</i> garantir e promover a gestão territorial e ambiental das terras e territórios indígenas, por meio da proteção, da recuperação, da conservação e do uso sustentável dos recursos naturais, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural, respeitando sua autonomia sociocultural. Além disso, as ações visam garantir a representatividade e a participação de indígenas e de servidores da Funai nas instâncias de governança e tomada de decisão relacionadas a temas ambientais; valorizar, proteger e salvaguardar os conhecimentos e práticas tradicionais de povos indígenas associados à biodiversidade brasileira; garantir a repartição de benefícios, de forma justa e equitativa, derivados do acesso e do uso de conhecimento tradicional associado à biodiversidade.</p> <p><i>Público-alvo:</i> povos indígenas e sociedade brasileira como um todo.</p> <p><i>Problema:</i> risco de degradação ambiental, de exaurimento dos recursos naturais e ameaça a espécies da fauna e flora. Há conflitos socioambientais por conta de uso de recursos naturais em áreas de sobreposição de terras indígenas e unidades de conservação. Além disso, existe a necessidade de manejo do território, com práticas sustentáveis, que minimizem os impactos negativos do entorno, como os desmatamentos ilegais, as caças predatórias, as queimadas descontroladas, muitas vezes criminosas, e a pressão de empreendimentos dos não índios. Também há falta de ações coordenadas e integradas na execução das políticas ambientais e indigenistas em diferentes níveis da administração pública. Ainda, há a utilização indevida dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas, associados ao patrimônio genético, por empresas e pesquisadores, sem a devida repartição de benefícios.</p>
<p>Etnodesenvolvimento</p>	<p><i>Objetivo:</i> estruturar projetos e atividades para a garantia da segurança alimentar e geração de renda, a partir do uso sustentável de recursos naturais de suas terras, bem como de suas formas próprias de tomada de decisão e de organização para o trabalho.</p> <p><i>Público-alvo:</i> a atual população indígena brasileira, segundo resultados preliminares do Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2010, de 817.963 indígenas, dos quais 502.783 vivem na zona rural e 315.180 habitam as zonas urbanas, sendo 305 etnias, falando cerca de 274 línguas, distribuídos em todo o território nacional.</p> <p><i>Problema:</i> invasões e degradações ambientais estão comprometendo a sobrevivência dos povos indígenas, levando a concentração de indígenas nas cidades. Os povos indígenas, em sua grande maioria, vêm enfrentando uma acelerada e complexa transformação social, necessitando buscar novas respostas para a sua sobrevivência física e cultural e para garantir às próximas gerações melhor qualidade de vida. As comunidades indígenas vêm enfrentando problemas concretos, tais como invasões e degradações territoriais e ambientais, exploração sexual, aliciamento e uso de drogas, exploração de trabalho, inclusive infantil, mendicância e êxodo desordenado, causando concentração de indígenas nas cidades. Em contrapartida, existem populações indígenas que estruturaram atividades, a partir do uso sustentável de recursos naturais de suas terras, utilizando formas próprias de tomada de decisão e de organização para o trabalho, com resultados positivos na garantia da segurança alimentar, na ocupação de sua força de trabalho e na geração de renda.</p>
<p>Licenciamento ambiental</p>	<p><i>Objetivo:</i> articular, mediar e acompanhar processos de licenciamento ambiental que apresentam componente indígena, ou seja, que podem afetar e impactar povos e terras indígenas. Com os instrumentos de gestão ambiental e territorial, a exemplo do licenciamento ambiental, busca-se (re)estabelecer articulações com órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, local, estadual e federal, e com empresas, empreendedores e povos indígenas. Busca-se eleger territórios prioritários para a execução de infraestrutura para o crescimento do Brasil, respeitando os povos indígenas. A Funai atua para que os impactos socioambientais dos empreendimentos sejam mitigados e compensados.</p> <p><i>Público-alvo:</i> povos indígenas, empreendedores, sociedade civil como um todo.</p> <p><i>Problema:</i> falta de conhecimento e compreensão, por parte de muitos empresários e de uma parcela da sociedade civil, sobre o que são terras indígenas e quem são os povos indígenas no Brasil, bem como sobre o papel do Estado e da política indigenista, conduzida pelo órgão indigenista – Funai – na arbitragem e mediação de conflitos de interesse, entre os diferentes e diversos atores envolvidos nos processos de licenciamento ambiental.</p>

(Continua)

(Continuação)

Proteção territorial de terras indígenas	<p><i>Objetivo:</i> garantir aos povos indígenas a plena ocupação e gestão de suas terras, contribuindo para a redução de conflitos territoriais e a proteção ambiental. Possui três eixos de ação: i) ações de controle; ii) ações de prevenção; e iii) ações de informação territorial.</p> <p><i>Público-alvo:</i> indígenas (especificamente as terras indígenas), servidores públicos das unidades descentralizadas da Funai.</p> <p><i>Problema:</i> desmatamento, degradação, incêndios e invasões de terras indígenas, de forma a impedir o usufruto exclusivo das terras pelos povos indígenas; inúmeros problemas sociais podem derivar das invasões, como alcoolismo, violência, doenças e poluição. Caso o contato se dê com indígenas isolados, as doenças podem acarretar genocídio, por ausência de imunização.</p>
Delimitação, demarcação e regularização fundiária de terras indígenas	<p><i>Objetivo:</i> garantir o direito constitucional dos povos indígenas de posse plena e usufruto exclusivo das áreas de ocupação tradicional. O procedimento administrativo de demarcação consiste na realização de estudos de natureza multidisciplinar e outras ações de regularização fundiária, contribuindo para o ordenamento territorial brasileiro. A política visa garantir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • o direito originário e o usufruto exclusivo sobre as terras que tradicionalmente ocupam; • a preservação de sua identidade cultural; • o distencionamento dos conflitos agrários. <p><i>Público-alvo:</i> indígenas.</p> <p><i>Problema:</i> povos indígenas sem segurança jurídica de garantia de suas terras; malha fundiária não regularizada; imóveis sem documentação; sobreposição de áreas ambientais e terras indígenas; conflitos agrários entre indígenas e particulares; ausência de terras para reassentar os não índios retirados de terras indígenas.</p>
Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato	<p><i>Objetivo:</i> execução do Sistema de Proteção de Índios Isolados, realizando ações de qualificação de informações sobre a presença de povos indígenas isolados, executando expedições de monitoramento e localização de povos indígenas isolados e levantamento da ocupação tradicional de seus territórios, com vistas à sua proteção. Igualmente, tem como meta a proteção dos territórios ocupados por grupos indígenas isolados e de recente contato, de modo a proteger seu modo de vida, por meio da elaboração de propostas de Restrições de Uso, regularização fundiária e realização de atividades contínuas de fiscalização e monitoramento territorial, por meio da manutenção permanente de equipes nas bases de proteção etnoambiental, respeitando o isolamento voluntário e implementando iniciativas que considerem sua situação de vulnerabilidade física e cultural. Busca desenvolver ações que envolvam o esclarecimento e envolvimento de outras populações indígenas e da sociedade nacional, especialmente com as populações circunvizinhas aos territórios dos povos indígenas isolados, visando à conscientização para o respeito à diversidade cultural e autonomia desses grupos, contribuindo para evitar situações de conflitos ou de contato desastroso entre essas populações.</p> <p><i>Público-alvo:</i> povos indígenas isolados e de recente contato, populações indígenas do entorno e sociedade civil.</p> <p><i>Problema:</i> vulnerabilidade social (cultural, epidemiológica, territorial) dos povos indígenas isolados e de recente contato; risco de genocídio; riscos de violência.</p>

(Continua)

(Continuação)

<p>Preservação de bens culturais e documentação de línguas, culturas e acervos indígenas – Museu do Índio</p>	<p><i>Objetivo:</i> A política de preservação do patrimônio cultural indígena é desenvolvida por meio das ações do Museu do Índio. As ações são voltadas à pesquisa e documentação de bens culturais de natureza material e imaterial dos povos indígenas. O museu atual na conservação e divulgação dos acervos culturais e documentais de imensurável valor histórico sob a guarda da instituição, que abrangem mais de 17 mil peças etnográficas, 160 mil fotografias, 600 filmes e conjuntos documentais que ultrapassam a cifra de 800 mil páginas. Perto de 40% dos grupos indígenas possuem menos de 500 indivíduos, o que, segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), torna quase que inevitável o desaparecimento da língua dessas populações. Assim, a sua imediata documentação é uma ferramenta indispensável à preservação desse conhecimento. Em relação à cultura material dos indígenas, são indispensáveis o registro e a preservação física desses bens, que se encontram fortemente ameaçados pelo processo de transformação socioambiental a que essas populações estão submetidas. A política oferece apoio a projetos culturais e a realização de projetos anuais de pesquisa para documentação de línguas e culturas de povos indígenas em situação de vulnerabilidade sociocultural, além de atuar na formação de pesquisadores indígenas.</p> <p>Mais especificamente, a política tem por objetivos os seguintes pontos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • conservar e disseminar informações sobre os bens culturais de natureza material e imaterial e conjuntos documentais que compõem os acervos da instituição; • promover o patrimônio cultural e linguístico dos povos indígenas por meio de pesquisa e divulgação científica, ações educativas e atividades culturais; e • contribuir na preservação do patrimônio cultural e linguístico dos povos indígenas por meio de atividades de pesquisa, registro e documentação. <p><i>Público-alvo:</i> povos e comunidades indígenas, sociedade em geral.</p> <p><i>Problema:</i> desaparecimento de línguas indígenas; necessidade de preservação da cultura indígena; falta de conhecimento da sociedade em relação aos povos indígenas e suas culturas; desconhecimento da história da atuação do Estado brasileiro com os povos indígenas pela população brasileira;</p>
<p>Preservação e divulgação de acervos documentais sobre os povos indígenas e a política indigenista – Política de Gestão Documental da Funai</p>	<p><i>Objetivo:</i> implementar ações que possibilitem a preservação dos acervos físicos e digitais da Funai a longo prazo, tornando as informações acessíveis à administração e à sociedade de forma ampla, contribuindo para o cumprimento da missão institucional. A Funai mantém sob sua guarda uma vasta e importante documentação sobre a atuação indigenista do Estado brasileiro, os povos indígenas, suas terras e seu patrimônio cultural, além do acervo de cunho administrativo. A documentação existente tem valor inestimável como instrumento jurídico de prova – em ações coletivas dos povos indígenas ou para a reivindicação de direitos por parte de indígenas e servidores, além de constituir fonte para pesquisas em diversas áreas do conhecimento. A fim de garantir a devida proteção, preservação e a divulgação desse acervo, em 2013 foi instituída a Política de Gestão Documental da Funai, que estabeleceu instrumentos, metodologia e orientações visando à gestão adequada dos acervos documentais da instituição. Nesse sentido, a preservação e divulgação de acervos documentais sobre os povos indígenas e a política indigenista visa dar continuidade aos esforços empreendidos na gestão desses acervos, à luz das transformações advindas da adoção do meio eletrônico, da demanda crescente por transparência e do acesso a informações e serviços por parte da sociedade.</p> <p><i>Público-alvo:</i> a própria Funai, estudantes e pesquisadores, profissionais e órgãos de comunicação e imprensa, povos indígenas, órgãos e entidades públicas e privadas que atuam com políticas públicas para povos indígenas, sociedade de forma ampla.</p> <p><i>Problema:</i> descumprimento dos normativos legais que determinam ser "dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação". Cabe à administração fornecer informações de interesse particular, coletivo ou geral, contidos nos documentos de arquivos, de forma tempestiva, dentro do prazo da lei. A organização dos arquivos é uma resposta à dificuldade de acesso à informação. O acesso limitado à informação ocorre devido a situação de precariedade em que se encontram os acervos institucionais.</p>

(Continuação)

Fonte: Brasil (2020).
Elaboração dos autores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Carteira de Políticas Públicas MJSP**: versão final consolidada. Brasília: MJSP, 26 out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3BXQXsH>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

_____. Ministério da Economia. **Espelho de Programa do Plano Plurianual 2020-2023**. Brasília: ME, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3wouNg4>>. Acesso em: 23 dez. 2021.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

