

afipea

Sindicato Nacional dos
Servidores do Ipea

Associação dos
Funcionários do Ipea

O ESTADO INDIGENISTA – ENTRE A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A DESCONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL COMO MÉTODO DE GOVERNO

NOTA TÉCNICA 19

Por: Frederico A. B. da Silva
Isabella Cristina Lunelli

O ESTADO INDIGENISTA – ENTRE A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A DESCONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL COMO MÉTODO DE GOVERNO

Frederico A. B. da Silva¹Isabella Cristina Lunelli²

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1. FUNAI E O CAMPO DAS POLÍTICAS INDIGENISTAS E INDÍGENAS	5
2. DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DA AÇÃO E CAPACIDADES PÚBLICAS	10
2.1 O PPA, O PLANEJAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS 11	
2.2 A OPACIDADE DAS AÇÕES INDÍGENAS NO PPA	17
2.3. PPA's INDIGENISTAS.....	21
2.4 NECESSIDADES CRESCENTES E ORÇAMENTOS DECRESCENTES	24
2.5 CAPACIDADES ESTATAIS: INSUFICIÊNCIA DOS QUADROS FUNCIONAIS PARA GARANTIR OS DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS	28
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	32
ANEXO 1	35
ANEXO 2	38

¹ Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. E-mail: .

² Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. E-mail: .

INTRODUÇÃO

Governo e Estado não se confundem. Constituem-se em categorias analíticas que se referem a práticas e formas jurídicas-políticas diversas. A percepção dessa distinção permite explorar a ideia de que governar implica um conjunto de práticas capazes de estruturar o campo de ação dos outros, especialmente da administração e de suas tecnologias específicas.

Quem governa orienta, indica, fixa metas, propõe comportamentos e espera resultados determinados e determináveis ao longo do transcurso de gestão. Se por um lado, as práticas de governo podem ser consideradas livres e democráticas, por outro, também estão subordinadas à Constituição e aos direitos fundamentais, além da explicitação ou publicização das motivações racionais das escolhas. Os métodos da “governamentalidade” deveriam se organizar de forma coerente internamente e muitas das estratégias políticas e “*técnicas administrativas*” serem compartilhadas.

O conceito de Estado, por sua vez, é amplo e adequa-se a dimensões epistêmicas variadas, podendo ser retratadas como um conjunto de instituições desenhadas a partir da constituição – quando tratar-se, obviamente, de um estado de direito –, as quais são estruturadas para implementar ações que garantam a proteção e mecanismos que doem efetividade aos direitos e deveres constitucionalizados. Sempre há margem para ajustamentos do Estado e de suas instituições administrativas a objetivos governamentais, mas distante dessa lógica, também há constrangimentos que dissimulam a legalidade.

Nas situações de respeito à ordem constitucional democrática, as mudanças estruturais do Estado não prescindem da discussão pública e das alterações constitucionais com regras previstas. Entretanto, a governamentalidade, o que se chama método de governo, é mais do que a soma de ações das instituições. À diferença entre Governo, como espaço do jogo político concorrencial, e Estado, como o espaço da administração como conjunto de tecnologias de ação estabilizada em formas institucionais, organizadas para lidarem com objetivos específicos, se opõem paradigmas de governamentalidade diversos.

O método democrático implica não apenas seguir a Constituição e respeitar a extensa rede normativa e a organização do Estado, embora isso seja fundamental, mas a exposição e o debate público das propostas de mudança institucional. A atuação das forças de vigilância, contenção e repressão devem se alinhar às previsões e regras convencionadas, bem como aos limites claros estabelecidos para o exercício das liberdades políticas e dos direitos fundamentais sociais.

Outros métodos de governo dissimulam os limites que diferenciam o governo do Estado, instrumentalizando as instituições Estatais para a realização de valores particulares e mais, propondo mudanças de orientações e comportamento político sem que os valores e objetivos substantivos constitucionalizados sejam objeto de exposição, questionamento e debate de forma a serem avaliadas as motivações e diferentes projetos em jogo.

Os processos eleitorais, sendo apenas um dos elementos constituintes da mediação entre Governo e Estado. Associados a inúmeros elementos procedimentais e outros, relacionados a princípios, regras e objetivos de políticas já sedimentadas e constitucionalizadas, ligam-se ao debate público organizado e institucionalizado. Seja como for, a formação de governos sucessivos implica numa sequência de atos discursivos eleitorais e, depois, na organização da ação pública, que dão sentido e orientam práticas.

Nenhum ato de fala, sobretudo os governamentais, é descontextualizado, ao contrário, gera efeitos e estrutura o campo de ação, vincula ou separa atores, ou seja, cria distribuições sociais, materiais e simbólicas.

Esse estudo não se trata de tentar julgar atos de fala e seus estilos singulares tentando corrigi-los ou civilizá-los. A brutalidade e os excessos discursivos podem até fazer parte de estilos, expressar incoerências cognitivas e intelectuais e até mesmo as limitações pessoais e políticas dos governantes. Trata-se dos desafios das instituições que, embora levem à pressuposição e a interpretação da coerência interna daqueles atos, devem estabelecer objetivos precisos quanto à manutenção ou fortalecimento de capacidades institucionais.

Ajustados ou aparentemente contraditórios com as práticas institucionais normalizadas, os atos de fala devem ser verificados pelas suas consequências e efeitos. As performances discursivas não são produtos intelectuais produzidos por atores ilógicos ou irracionais destinados unicamente a mobilizar públicos para processos eleitorais - e, mesmo que o sejam, apoiadores e opositores tratarão de contextualizá-los e dar-lhes a coerência dos modos de ação e a tradução para contextos valorativos e políticos específicos.

Discursos e suas formas, sobretudo realizados por lideranças de governo, têm consequências tanto para a lógica do debate argumentado, quanto no funcionamento das instituições. Na verdade, tanto podem potencializar o debate e incrementar a mobilização das instituições para o atendimento de seus objetivos, quanto podem colocar em curto a argumentação estruturada e a capacidade de ação institucional organizada. Em todo caso, consolidando, incrementando e potencializando ações e reações institucionais ou desagregando, descontinuando e propondo formas e objetivos heterodoxos de institucionalidade, os atos discursivos devem ser emoldurados em matrizes cognitivas ou concepções de Estado e de suas relações com a ideia de democracia³.

Para analisar o atual momento deve-se assinalar alguns elementos paradoxais presente no discurso do Governo Bolsonaro. Em primeiro lugar, o modo de operação do governo atual é de intervenção direta nas instituições administrativas e uso de um discurso liberal na economia.

A ideia de governar menos e deixar aos mercados e seus dispositivos de preços a mediação dos interesses se reproduz na estrutura estatal. Os mercados apenas se constituem pela presença ativa de regras e da autoridade constituída, seja na atuação sobre a moeda, câmbio, investimento ou juros, e, por outro lado, no padrão alocativo de políticas que se voltam à resolução, minimização e na proteção de qualidades mínimas de vida. O ultraliberalismo não acomoda nos seus objetivos direitos coletivos e muito menos os direitos interculturais. Os projetos liberais, portanto, não são incompatíveis com o reconhecimento de Direitos, mas a redução das políticas a um economicismo simplificado pode ser devastador para o desenvolvimento nacional e proteção das pessoas.

Há também uma evidente convergência nos efeitos conjuntos, que é a desconstrução de capacidades estatais. No caso da questão indígena o tipo de liberalismo mobilizado questiona direitos territoriais indígenas em nome da livre especulação econômica de recursos ambientais, madeiras, minérios, águas e terras. A velha máxima polanyana⁴ de que homens e meio ambiente não são mercadorias genuínas e não deveriam ser tratadas pela lógica dos mercados de bens não vale aqui.

A manutenção do regime fiscal e seus inúmeros dispositivos, por sua vez, restringe recursos financeiros para o atingimento de objetivos institucionais constitucionalizados e limita a possibilidade de políticas de recursos humanos que fortaleçam as capacidades institucionais. Além desses elementos, diferentes agentes governamentais desempenham o estranho jogo de

³ A democracia autoritária é tradição intelectual e política. Implica em ações estatais distributivas e na garantia de direitos para organizar e produzir o social ver Rogerio Dutra dos Santos, "Francisco Campos e os Fundamentos do Constitucionalismo Antiliberal no Brasil", DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007, pp. 281 a 323.

⁴ POLANY, Karl, A grande transformação – As origens da nossa época, Editora Campus, RJ, 1980.

desconstrução pública dos Direitos Indígenas, com efeitos claros de violência simbólica e legitimação efetiva à limitação de direitos territoriais.

Como síntese de todos esses elementos há coerência e unidade discursiva entre performance governamental. Há declarações contrárias aos direitos indígenas e ao fortalecimento do órgão indigenista, a Funai, e recrudescimento de ações contrárias aos Direitos dos Povos Indígenas. Os discursos antes e durante o processo eleitoral foram assertivas em relação à continuidade das políticas indigenistas, em relação aos direitos territoriais indígenas e em relação a ideologia integracionista. Não há mistérios ou necessidade de torções interpretativas para demonstrar a coerência entre discurso e práticas institucionais. O objetivo é desconstruir direitos e o método é de cerco institucional permanente.

Feita essa introdução, cabe explicar que esse estudo se trata de uma Nota Técnica sobre a caracterização do assédio institucional a que está submetida a política indigenista estatal brasileira. Nesse sentido, cabe esclarecer também que uma primeira Nota Técnica – NT n.º 18, “Etnografia do assédio institucional da FUNAI” (SILVA; LUNELLI, 2021) – já se encontra publicada, na qual se buscou caracterizar essa categoria “ainda em construção” a partir da perspectiva dos servidores da FUNAI.

Na ocasião, o assédio institucional foi descrito como “o uso do discurso e das possibilidades de agir do agente público para produzir efeitos de poder, para a paralisação institucional, para sua incapacitação para agir na defesa de direitos, neste nosso caso específico, defesa de direitos dos povos indígenas, mas também, defesa de direitos dos próprios servidores e demais funcionários da Funai” (SILVA; LUNELLI, 2021, p.20).

Nessa segunda Nota Técnica, propõem-se discutir o assédio institucional desde uma perspectiva institucional, é dizer, das suas ações e capacidades do principal órgão indigenista estatal, refletindo sobre os instrumentos de políticas públicas que poderão ser objeto de aperfeiçoamento no âmbito da Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

1. FUNAI E O CAMPO DAS POLÍTICAS INDIGENISTAS E INDÍGENAS

O espaço social onde gravitam as políticas indigenistas é constituído por uma multiplicidade de atores e grupos distintos, indígenas e não indígenas, inclusive com organizações sociais diferenciadas. Esse espaço amplo se relaciona com o campo do poder, isto é, com o Governo e com administração pública (Estado) que se organiza e age a partir de diferentes concepções, valores e referenciais de ação. Nem sempre a atuação Governamental é convergente à atuação do Estado e dos valores constitucionalizados, sendo as acomodações mútuas difíceis e a atuação contraditória. Essas tensões foram muito claras nas entrevistas.

O Governo Bolsonaro tem uma orientação explícita de relativização de direitos dos povos indígenas, sobretudo os territoriais e de autodeterminação. Os Governos das décadas anteriores agiram por vezes até de formas ambíguas, mas não deixaram de se orientar para uma

Assédio institucional é “um conjunto de discursos, falas e posicionamentos públicos, bem como imposições normativas e práticas administrativas, realizado ou emanado (direta ou indiretamente) por dirigentes e gestores públicos localizados em posições hierárquicas superiores, e que implica recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações acerca de determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípuas”

Afipea, 2020, s.p.

O plano de governo da gestão Bolsonaro sobre a política indigenista, apresentando ainda durante a campanha eleitoral, estava sintetizado na promessa de “não demarcar nenhum centímetro a mais de terra indígena” no Brasil. A operacionalização desse plano, no âmbito normativo, já vinha se estabelecendo com a edição da Portaria n.º 01/2017 da Advocacia Geral da União (AGU) – que reeditava parte da Portaria n.º 303/2012 da AGU, e foi seguida da publicação da Instrução Normativa n.º 09/2020, da FUNAI. Na prática, vincula-se a administração pública federal à chamada “tese do marco temporal” que busca desobrigar o estado do dever constitucional de demarcar as terras indígenas – ou rever os limites previamente estabelecidos das terras – restringindo os direitos territoriais dos povos indígenas. Tal tese fixa a data de promulgação da constituição federal, 05 de outubro de 1988, como parâmetro para se avaliar se os indígenas estariam ou não em posse das terras indígenas reivindicadas, ignorando toda a violência histórica sobre essa população e as limitações probatórias. A validade da tese do Marco Temporal está em julgamento no STF, por meio do Recurso Extraordinário (RE) 1.017.365 e a IN n.º 09/2020 já foi declarada nula em diversas ações judiciais que tratam de casos específicos de demarcação territorial.

acomodação de interesses e o respeito aos direitos constitucionalizados. Nesse contexto, embora a burocracia pública seja atravessada por diferentes orientações a respeito da atuação indigenista, como veremos, as concepções ou referenciais (ou paradigmas) de política são contrastantes e as capacidades estatais da burocracia do indigenismo público enfrenta desafios históricos e na atualidade ganham contornos dramáticos.

Além dessas questões objetivas, existem outras relacionadas aos valores e crenças mobilizadas. A autodeterminação dos movimentos e organizações indígenas convivem com instituições (Governo e Estado) que tanto protegem e promovem a autonomia quanto limitam-na de forma unilateral ou não. Essas questões atravessam a ação e sua compreensão. Por essa razão, procuramos apoio breve nos conceitos de movimento social, redes de ação e, por decorrência, nas suas relações com representações do que é o Estado.

Os movimentos sociais constituem-se conceitualmente pela presença de três elementos

interdependentes: identidades, interesses e ideologias. Na prática, os movimentos se contrapõem, em função de um princípio de posição que os distingue e diferencia de outros atores. Essa posição cria identidades que organizam projetos políticos globais configurando uma imagem que orientam a ação e organizam os interesses. Com isso, aqueles três elementos se organizam em identidades político-sociais⁵. Assim, as identidades dos movimentos sociais organizam suas estratégias e demandas articulando narrativas e ideias a respeito dos movimentos e de sua autonomia, de seus projetos políticos e adversários. E há usos políticos variados evidentes nas situações. Não é caso de discuti-los, mas apontar que os movimentos

⁵ TOURAINE, A. “A sociedade pós-industrial”, Editores Moraes, Lisboa, 1970: “O movimento social encontra-se obrigado a definir-se mais diretamente pela sua própria natureza, pela dos adversários sociais e pelos seus objetivos de transformação global, do que pela luta contra modelos de autoridade e de organização (...), página, 125.; “O mesmo é dizer que as condições que tornam possível a realização do modelo teórico do movimento social são também as que fazem com que, falando com propriedade, não exista movimento social, pois o conflito está plenamente organizado. Isso vai ao encontro da observação mais simples, segundo a qual um movimento social cria ou transforma a situação em que age e, portanto, nunca pode ser inteiramente “consciente e organizado”. Um movimento social é sempre desequilibrado: as suas diversas dimensões – I-T, I-O, O-T – não se correspondem perfeitamente”, idem página 146. [I=Identidade; O=princípio de Oposição; T=princípio de totalidade ou visão global do que deve ser a sociedade]. Ver TOURAINE, A. Sociología de la acción. Barcelona: Ediciones Ariel, 1969.

sociais em geral, e os movimentos indígenas em particular, constroem imagens de outras formas de relação entre Estado e sociedade civil, bem como da construção de espaços públicos estruturados a partir de regras diferenciadas das contemporâneas. Os movimentos sociais pressupõem a confiança mútua, capacidades de discussão e circulação de ideias, de agenciamento de interesses e reorientação das instituições⁶. Os movimentos sociais contemporâneos são muito heterogêneos em suas configurações e múltiplos quanto a temas a que se referem. Os movimentos indígenas seguem as linhas das múltiplos: Povos, etnias, territorialidades, relações com o Estado e com a Funai, questões de direitos sociais, ambientais, gênero, moradia, água, desenvolvimento produtivo etc.⁷

Essa heterogeneidade porta questões transversais e, por essa razão, é possível se falar de redes de movimentos sociais, embora as análises e os fenômenos dos movimentos e das redes sejam diversos. Os movimentos sociais não são parte de políticas públicas como podem ser as redes - considerando-as como redes de política públicas. Mesmo contando que grande parte da literatura sobre movimentos sociais os associa de forma íntima com as oportunidades da ação política e com a ação Estatal, outra parte, talvez a maior e mais consistente, diz que eles são autônomos e portadores de temas, agendas e estilos de resolução de problemas diferenciados dos modelos hegemônicos centralizados no Estado. A distinção provisória entre movimento e rede então nos leva a dizer que os movimentos sociais são caracterizados pela ideia de autonomia em relação ao Estado e as redes são arranjos complexos de múltiplos atores para a implementação de ações públicas, com maior ou menor agência do Estado.

As redes, por sua vez, se relacionam com processos conversacionais (agência e coordenação) e de ação. O papel do Estado entra em curto, pois a ideia das redes não admite relações verticalizadas e, assim, exige processos de participação social tanto na formulação quanto na implementação de ações. O Estado é caracterizado como tendo poder assimétrico, assim como o mercado. Para essas instâncias entrarem nos processos de rede, devem ser algo diferente, com regras e processos normativo-formais diversos ou devem admitir o compartilhamento de decisões. Operacionalmente, surgem outras questões como a de se localizar os interlocutores legítimos, os interesses concretos que se movimentam ali na rede - ou nas redes - e inúmeros outros relacionados à construção de espaços de interlocução horizontalizada e da necessidade, natural no processo decisório, da seletividade. Estas questões não são meramente teóricas, mas remetem às dificuldades ligadas à coordenação de ações entre atores que se veem em relações não hierarquizadas e que precisam definir objetivos comuns e precisam decidir. As redes são formadas por indivíduos e coletivos relacionadas a fazeres específicos (na área de saúde, educação, segurança alimentar, práticas produtivas etc.), os objetivos devem ser definidos e coordenados em formas horizontais de agenciamento da ação e esse compartilhamento implica em arranjos de ação compostos com número indefinido de atores, por limites territoriais negociados e definidos conjuntamente.

⁶ Essa assertiva implica na discussão de capacidades das instâncias organizacionais e dos agentes.

⁷ Conforme o pedagogo indígena Gersem Baniwa (2006, p.58,61), “movimento indígena, segundo uma definição mais comum entre as lideranças indígenas, é o conjunto de estratégias e ações que as comunidades e as organizações indígenas desenvolvem em defesa de seus direitos e interesses coletivos. Movimento indígena não é o mesmo que organização indígena, embora esta última seja parte importante dele. Um indígena não precisa pertencer formalmente a uma organização ou aldeia indígena para estar incluído no movimento indígena, basta que ele comungue e participe politicamente de ações, aspirações e projetos definidos como agenda de interesse comum das pessoas, das comunidades e das organizações que participam e sustentam a existência do movimento indígena, neste sentido, o movimento indígena brasileiro, e não o seu representante ou o seu dirigente”. Ainda para o autor, “Organização indígena é a forma pela qual uma comunidade ou povo indígena organiza seus trabalhos, sua luta e sua vida coletiva. Sendo assim, toda comunidade indígena possui sua organização ou organizações. Ela é como tal uma organização social própria”.

O conceito de rede já foi bastante discutido⁸. Situa-se em um contexto de forte pluralismo e de crise de representação, quando as formas institucionais estatais tradicionais não dão conta das complexidades da ação. As redes orientam a atenção exatamente para processos de decisão em contexto de presença de muitos atores, porosidade da ação Estatal e forte mobilização das sociedades civis.

Nesse sentido foram elaborados tipos⁹, como o de rede temática, que tem número indefinido de atores que agenciam suas ações de forma horizontal e redes de política, que delimitam seus interlocutores em função de objetivos pactuados politicamente, inclusive com o Estado. Há mistura entre estas. Por exemplo, algumas redes – muitas vezes próximas a redes de movimentos sociais – se articulam com o Estado para troca de recursos específicos, como infraestrutura, equipamentos, recursos financeiros etc., pressupondo grande dosagem de autonomia, sobretudo da sociedade civil. Em muitos casos, dadas as carências da sociedade civil, o Estado, além dos recursos financeiros, oferece meios de articulação em rede, especialmente recursos relacionados às tecnologias digitais e condições de coordenação e implementação das ações. As redes se articulam a partir daí de forma independente. Nas redes de políticas, a coisa ganha outros ares. Os objetivos são pactuados, assim como ações são articuladas na implementação, tanto na temporalidade quanto na territorialidade e intensidade, e há possibilidades na otimização no uso de recursos desde que os atores compartilhem objetivos e estratégia em situação de alta complexidade.

O apontamos desses aspectos mostra-se relevante uma vez que, como já vimos a partir das entrevistas com funcionários da Funai, existem diferentes paradigmas ou referenciais de políticas públicas¹⁰ para imaginar a atuação do Estado nas questões indígenas. Sempre se fala da autodeterminação dos Povos Indígenas e das suas tensões com Estado. A presença do Estado sempre coloca a questão da imposição, intervenção e proteção, aspectos que limitam a autodeterminação indígena, e, como resposta a essas questões surge a participação indígena, elemento que democratizaria o Estado e orientaria suas ações.

Desdobram-se dois referenciais, um que enfatiza a necessidade do Estado para Proteção de direitos (e não de Povos e indivíduos) e outra que irradia sentidos para a ideia de Promoção. Os papéis e os instrumentos usados pelo Estado mudam de forma significativa a depender do paradigma ou referencial, dando sentidos diversos para a ideia de autodeterminação. No primeiro, a autodeterminação cultural e social é protegida e no segundo autodeterminação é estimulada e reconhecida em termos de auto-organização, participação e implementação de ações, o que se chama promoção¹¹. Como as situações são diversas, não há por que escolher

⁸ GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. Governar em rede: o novo formato do setor público. Brasília: Enap, 2006. LE GALES, P.; THATCHER, M. Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks. Paris: L'Harmattan, 1995.

⁹ Smith (1995, p. 109, tradução nossa) afirma que “o desenvolvimento dos conceitos de rede política e comunidade política relaciona-se inextricavelmente à emergência de um paradigma de pesquisa, o neopluralismo. Nascido no fim dos anos 1970, de uma dupla insatisfação com as simplificações do pluralismo e a rigidez do neocorporativismo, o neopluralismo é caracterizado por uma vontade de superar as oposições categóricas do tipo Estado-sociedade civil, centro-periferia, política-administração, para demonstrar a complexidade dos agrupamentos de atores que constituem os sistemas sociais contemporâneos”.

¹⁰ Os referenciais de políticas são conjuntos de representações em torno das quais se organizam e se hierarquizam os atores. São constituídos por valores, crenças, imagens, metáforas que permitem orientar a ação. Os mediadores são aqueles atores capazes de ligar diferentes espaços de ação e representações diferenciadas em um conjunto relativamente coerente de representações coletivas. SMITH, A. Les idées en action: le référentiel, sa mobilization et la notion de policy network. In: FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995.

¹¹ Deve-se enfatizar a ambiguidade do termo Promoção. Para alguns o termo se reduz à promoção social, tendo escopo reduzido e sentido secundário à ideia forte da proteção. Para outros, Promoção se refere à construção de protagonismo e autonomia. RHODES, R.; MARSH, D. Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne. In: LE GALES, P.; THATCHER, M. Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks. Paris: L'Harmattan, 1995.

entre paradigmas, mas dizer que eles oferecem recursos analíticos para descrever ou interpretar aquelas diferentes situações.

Constituição Federal de 1988, Artigo 231: São reconhecidos aos índios 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.

Convenção n.º 169/89, da Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Artigo 2º, I: Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.

Artigo 7º, I: Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

As políticas públicas indigenistas são constituídas, então, por uma tensão entre paradigmas ou referenciais de política, entre proteção e promoção, entre ação monopolizada pela burocracia pública para garantia da proteção de direitos ou, por outro lado, por ações coordenadas e agenciadas entre Estado e Povos Indígenas em arranjos múltiplos. Se os movimentos indigenistas fogem, bem entendido, conceitualmente, das relações com o Estado, lembremo-nos do princípio de identidade, oposição e projeto, as redes pretendem forte interlocução e ação conjunta para potencializar a autodeterminação.

Diferentes referenciais e imagens a respeito do Estado remetem a explicações a respeito da potência da ação pública e da autodeterminação indígena. O Estado é visto como parte das lutas de classes, ou seja, é atravessado por *lobby* diversos - do agronegócio, da exploração de recursos, de interesses fundiários etc. - sendo que uma das transversalidades constitutivas dessas lutas econômicas é a clivagem étnica. Por outro lado, o Estado tem uma autodeterminação relativa, desde que assegurando ações relativas de proteção e promoção. As ideias sobre isso são múltiplas, então, para

organizar a descrição, vamos dizer que o Estado tem funções definidas constitucionalmente. O Estado tem finalidades e objetivos em relação aos Povos Indígenas que estão inscritos em tratados, na Constituição e nas leis e deve garantir esses direitos. Para tal, se organiza em funções e competências na forma de burocracias públicas, com instrumentos legais, administrativos e com a alocação de recursos para sua atuação.

Entretanto, como vimos, as estruturas da ação pública são mediadas por referenciais, por construções simbólicas, crenças e imagens da ação pública. Então, a depender dessas representações, o Estado e sua atuação são representados como mais ou menos porosos à participação indígena na formulação e, depois, na implementação da ação e, também, nos processos de coordenação da ação em rede. Essas instituições também são percebidas como

autorizadas, tendo comando único e legítimo sobre o objeto da ação, coordenando a ação de diferentes órgãos e ainda agenciando a ação com atores da sociedade civil.

A atuação do Estado, depende, entretanto de suas capacidades, dessa forma vamos assinalar três dimensões: recursos financeiros, capacidades de ação planejada e recursos humanos - ou como insinua Gomide & Pires (2014) - capacidade técnicas e política estruturadas em arranjos institucionais (burocracia) permeável a processos participativos, de ação seletiva entre atores e por controles¹².

Como sabemos, a ação pública é multinível. Assim as controvérsias entre atores atravessam-nos a cada um. O PPA, por exemplo, pode ser classificado como gerencialista ou como parte da administração política e reflexiva, fiscalista ou desenvolvimentista, pode ser um instrumento de organização das informações, de *accountability* ou de planejamento. O orçamento também expressa uma visão forte, isto é, que há um subfinanciamento das políticas indigenistas e outras mitigadas que chamam a atenção para um melhor uso de recursos. A questão dos recursos humanos é central para se pensar capacidades de ação. Os arranjos institucionais fazem a diferença, mas a necessidade de profissionalização da administração pública é inquestionável.

Para o PPA discutiremos a necessidade de que se torne um instrumento que expresse de fato as políticas indigenistas e permita a organização de ações multisetoriais, qualidades que têm se perdido. Para as capacidades institucionais mostraremos a perda de recursos financeiros e humanos, bem como a instabilidade e precarização das relações funcionais daí decorrentes.

2. DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DA AÇÃO E CAPACIDADES PÚBLICAS

No final de 2020 realizamos inúmeras reuniões e entrevistas com funcionários e ex-funcionários da Funai, revelando o fenômeno das políticas indigenistas como sendo de grande complexidade. Assinalamos pelo menos dois paradigmas de política: um paradigma cuja centralidade é o Estado e suas funções e objetivos e ao qual na falta de um nome melhor, chamamos paradigma da Proteção de Direitos. O segundo, baseava-se na ideia de que o Estado estaria em contexto social para atuar de forma específica e flexível a depender das situações de conexões com os atores locais. Ao estado atuando em rede com outros atores setoriais e dos movimentos indígenas denominamos, como parte de um segundo paradigma, de Promoção de Direitos, dentro os quais da autodeterminação e da participação Indígena. Como vimos a partir das entrevistas, os dois paradigmas não são incomensuráveis entre si, embora cada ponto de convergências geral seja tratado de forma estratégica e diferencial. Vamos assinalar os pontos de contato e depois exploraremos os dados a respeito deles, especialmente os recursos financeiros e humanos.

Os pontos de convergência foram: a) defesa da Funai como instituição capaz de instrumentalizar a garantia de direitos constitucionalizados; b) necessidade de fortalecimento de instrumentos de política, especialmente com a definição precisa de áreas e competências administrativas; c) fortalecimento de instrumentos de planejamento, sendo um deles o PPA, mas também outros relacionados à implementação das ações, acompanhamento e monitoramento; d) fortalecimento orçamentário; e) aumento do número de funcionários de carreira; f) reativação de instrumentos de participação, inclusive no planejamento da implementação.

¹² GOMIDE, Alexandre de Ávila & PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia -arranjos institucionais de políticas públicas, IPEA, Brasília, 2014.

Esses pontos estão concentrados no fortalecimento do Estado e do planejamento participativo. Apesar de compartilhar com os ultraliberalismos a ideia de centralidade do Estado, os sentidos dessa centralidade são completamente diversos, concentrados que estão na proteção e promoção de direitos dos Povos Indígenas e não apenas na estabilidade dos jogos de mercado e da repressão aos movimentos que lhes sejam contrários exatamente em nome da ordem social e das regras estáveis que o bom ambiente para os negócios. Voltaremos a esse ponto na conclusão. A seguir descrevemos alguns dos instrumentos de políticas públicas que poderão ser objeto de aperfeiçoamento.

2.1 O PPA, O PLANEJAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS

O aspecto mais importante do planejamento contemporâneo é trabalhar com problemas construídos pelas comunidades de política. Os atores enunciam os problemas de diferentes perspectivas, sendo que um conjunto de enunciados explicativos dos problemas a serem objeto da ação é incorporado como organizador da própria ação do ponto de vista governamental. A questão é que Governo e seus órgãos setoriais (Ministérios, fundações, institutos, agências etc.) e órgãos de planejamento central, Presidência, Casa Civil e até mesmo o Congresso Nacional têm perspectivas estratégicas diferenciadas a respeito do que é importante.

O problema público como categoria organizadora de sentidos da ação não é elemento de diagnóstico, mas expressa seletividade, oportunidade, ameaça e hierarquia de prioridades no sequenciamento da ação. A enunciação de problemas não é expressão necessária de uma visão tecnocrática, mas de convergências possíveis de sentido entre os sentidos mobilizados por atores plurais e o ator público (Estado), embora, em certas situações, possa expressar uma simplificação grave das escolhas da ação pública e até mesmo visões antagonistas, tanto em relação à realização de direitos, quanto a como implementar programas de ação.

Os programas organizadores da ação podem ser conectados a uma visão simplificada dos problemas ou respeitam as complexidades das ações necessárias para resolver problemas complexos. Entretanto, a concepção da estrutura das ações orçamentárias (com seus projetos, atividades e operações especiais) pode inibir a percepção e mesmo a complexidade das ações e seus sequenciamentos práticos, reduzindo-as necessidades de controles da execução orçamentário-financeira.

Portanto, além da enunciação de problemas, o que significa a mobilização da atividade simbólica de explicação dos conteúdos de sentido da ação, a própria estrutura orçamentária deve se adequar às necessidades do planejamento e da administração política.

Por exemplo, a estrutura técnica do orçamento-programa pode conter um número de ações orçamentárias (ou de projetos e atividades) grande e muito detalhado dificultando a administração orçamentário-financeira e reduzindo os significados da ação pública à realização de controles e monitoramento do uso dos recursos financeiros. As regras de realocação de recursos entre ações e programas, ou seja, a gestão do orçamento, também podem impactar nos resultados, ou seja, nos significados da ação ao limitar a liberdade de realocação segundo as necessidades da ação. Nesse contexto, ação de implementação, ação orçamentária e planejamento não dialogam para reconhecer a natureza mesma da prática, mas a reduzir a esquemas formais e padronizados do método e da orçamentação.

Assim, pode-se dizer que nenhum orçamento, ao ser organizado de determinada forma, expressando programas, ações e problemas, cada um desses módulos refletindo a enunciação de conteúdo específico, seja apenas uma peça técnica de execução de recursos financeiros.

Sempre há sentidos, visões de planejamento, concepções sobre o que é um programa e crenças a respeito da função do orçamento sendo mobilizados.

O campo das finanças públicas e do planejamento integra atores com objetivos diversos: a lógica orçamentária pode colidir com os objetivos da administração política (planejamento) e da gestão por programas. A estrutura orçamentária pode servir a controles de despesas ou facilitar a administração por desempenho de programas deflacionados ou inflacionados simbolicamente, ou seja, com excedentes de significação em relação aos alcances dos instrumentos disponíveis. A enunciação de problemas, causas e consequências devem ser ajustados à compreensão das condições de implementação das ações e, dessa forma, devem ser coerentes com as capacidades e recursos disponíveis, e coesos em relação aos objetivos, metas, produtos e indicadores desenhados.

Portanto, a estruturação dos programas, por sua vez, também pode deflacionar os significados da ação a desempenhos e resultados pontuais, limitados. Por exemplo, programas que enunciam problemas complexos, apontam necessidade de coordenação de atores múltiplos de diferentes áreas setoriais com recursos financeiros, ações de produção normativa e múltiplas atividades de terreno (descentralizadas e locais). A enunciação do problema é assim inflacionada e os sentidos técnicos-políticos e operacionais da ação são deflacionados. A expressão simbólica do sentido da ação não corresponderia aos instrumentos técnicos da orçamentação e da estruturação do orçamento-programa do PPA.

A integração entre planejamento e orçamento é um objetivo desejável, mas deve-se considerar, para simplificar o argumento, que o orçamento é exaustivo e o planejamento é seletivo e estratégico. O espelhamento estrito expressa a incapacidade ou as dificuldades de planejamento, pelo menos internalizado no instrumento PPA, mas também as estratégias próprias dos diferentes atores e a imposição tácita de seus objetivos específicos. Por outro lado, deve-se considerar que o planejamento formal e padronizado, o desenho da ação, é apenas referência e não expressa o planejamento real que se traduz necessariamente na implementação e nas práticas interativas e estruturadas entre diferentes atores.

O quando 1 não é exaustivo, mas expressa diferentes posições, muitas vezes intercambiáveis no campo da administração em relação às características do PPA e de suas relações com o orçamento.

QUADRO 1: MATRIZ PARADIGMÁTICA DA ATUAÇÃO DOS DIFERENTES ATORES NO PPA

Ator	Cognitivo/normativo	Metodologia/instrumento	Estratégias
1. Secretaria de planejamento ¹³	1. Organização do PPA como sistema de informações, monitoramento e avaliação para a administração estratégica;	1. 1. Programa com ações orçamentárias coerentes com o enunciado de problemas e com aderência a estruturas de gestão setorial, infra setorial ou multisetorial, centralizadas ou descentralizadas, com parcerias ou não. 1.2. Programas temáticos com ações orçamentárias ou não orçamentárias coerentes com o enunciado de problemas.	1. Incentivar metodologias de construção de programas por desempenho; 1.2. Criação de sistemas de monitoramento de desempenho; 1.3 Gestão estratégica da informação. Autonomia aos gestores e orientação colaborativa da adesão ao PPA
2. Secretaria de orçamento	2. Organização dos programas a partir do cadastro de ações orçamentárias e sua coesão com a estrutura de	2. Cadastro de ações analítica e exaustivas ou ações compreensivas (a primeira é mais estrita, restringido a gestão orçamentária).	2 Abstração dos conteúdos específicos sobre desempenho e resultados

¹³ O órgão de planejamento da mesma linha organizacional dos Ministérios setoriais tem dificuldades de priorização governamental e para estimular a priorização setorial. O planejamento junto ao Núcleo estratégico da casa Civil ou Presidência teria um outro tipo de função.

	classificações orçamentárias e programáticas.		
3. Setorial	3 Construção simbólica dos problemas e alinhamento técnico com a metodologia do PPA e do orçamento	3.1 Adesão aos métodos do PPA 3.2 Construção de estratégias de planejamento paralelo;	3.1 Uso dos programas para maximização e ampliação do orçamento; 3.2. Uso dos programas para acomodar a administração e disputa alocativa interna. 3.3 Defesa de construção de programas e ações com gestão orçamentaria flexíveis 3.4 Maximização das ações sob governabilidade setorial
4. Gestor de programas	4.1 Uso simbólico do programa para dar visibilidade à atuação e maximizar o orçamento; 4.2 Uso do programa para coordenação e articulação intra e intersetorial	4.1 Programas desenhados para realizar escolhas estratégicas, monitoramento e avaliação que maximizem recursos e potencializem as apostas políticas; 4.2 Programas que permitam esclarecer e compreender a utilidade de instrumentos alternativos de política pública.	4.1 Programa como unidade estratégica para articulação e negociação de recursos com o setorial ou com outros órgãos; 4.1.1 Programa com estrutura de gestão orçamentária flexível

Elaboração dos autores

Como se vê, não é possível imaginar que a metodologia e as tentativas de integração entre orçamento e PPA se realizam por cima das ideias, interesses e estratégias dos atores no jogo orçamentário. Os sentidos do PPA e as perspectivas de estruturação do orçamento envolvem escolhas posicionadas dos diferentes Ministérios e órgãos setoriais. Além disso, há outras dinâmicas processuais que impactam esses jogos orçamentários das políticas públicas e que se relacionam com as técnicas de Governo, seus objetivos macroeconômicos e de suas prioridades (metas de superávit fiscal, metas inflacionárias, políticas de câmbio, objetivos de crescimento, metas de exportação de commodities etc.), a depender das prioridades governamentais.

Nem sempre políticas públicas específicas, como as indigenistas, ambientalistas ou culturais, por exemplo, podem ser acomodadas e ajustadas às metas de investimento, uso de energia hídrica, exploração de florestas e minerais, usos da biodiversidade, expansão de áreas de produção etc. que avançam sobre territórios de povos e comunidades tradicionais. Essas políticas colocam na disputa outros atores que estruturam o campo e condicionam movimentos mútuos dos atores, inclusive no campo orçamentário.

O orçamento-programa é uma estrutura que integra orçamento e planejamento em documentos específicos que expressem correspondências e diferenças. Estruturados em módulos diferenciados pode-se ter os programas que são orientados por problemas, organizados em conjunto de ações, essas em projetos e atividades, que envolvem operações de tipos diferentes.

As concepções sobre a estrutura dos orçamentos (classificação por função, programas, ações, possibilidades e critérios de remanejamento de dotações etc.), ou sobre o PPA (programa como unidade gerencial ou programas temáticos, exaustividade ou seletividade, aderência mais ou mesmo estrita ao orçamento, concepção das qualidades dos programas etc.), o papel dos programas nos órgãos setoriais e mesmo a concepção de administração daqueles programas variou ao longo das últimas décadas e, por essa razão nos deteremos a delinear algumas das características gerais recorrentes e outras específicas.

O planejamento mobiliza atores e um conjunto de decisões ancoradas em ideias, instituições e interesses. Portanto, mobiliza gramáticas (conjunto de normas constituída de léxico, sintaxe, semântica, estilística, enunciados, enunciação, discursos etc. em situações

práticas estruturadas) valores, crenças, ideias e visões a respeito das ações, táticas e estratégias para levar à realização de objetivos e direitos.

Dados esses elementos, pode-se afirmar que o planejamento implica o agenciamento de elementos metodológicos e técnicos na implementação da ação, mas ao fim é um processo político-ideológico que configura instrumentos e institucionalidades para a transformação da realidade socioeconômica, mobilizando recursos cognitivos, administrativos, financeiros, metodológicos, ferramentas e conceitos específicos orientados para a ação.

Estabelecer sentidos para o PPA significa mobilizar gramáticas e significados que podem deflacionar significados do plano para fazê-lo corresponder ao orçamento e a controles de usos “corretos” dos recursos ou para dar-lhes sentidos políticos e valorativos. Duas significações gerais podem ser atribuídas ao PPA: a) o PPA deflacionado é uma peça que tem aderência e se confunde com o orçamento, sem adicionar-lhe a potencialidade da definição de táticas, estratégias e orientações governamentais; b) o PPA, se bem-organizado, orienta as prioridades e apostas de governo e dá significado de conjunto aos planos setoriais.

Seja como for, os PPA's resultam de processos institucionais complexos e têm natureza jurídica, se constituindo em lei específica resultantes das relações entre legislativo e executivo. São integrados ao orçamento, são propostos pelo Executivo e aprovados pelo Legislativo e deveriam ter natureza vinculante. Os PPA's definem fins, diretrizes e, claro, resultados e transformações sociais enunciados pelos Governos e com alinhamento Constitucional. Podem também ser organizados de maneiras muito diversas com aderência excessiva aos processos de orçamentação ou organizando e orientando o planejamento governamental. Entretanto, deve-se adicionar-lhe uma camada: o planejamento é efetivamente relacionado e integrado ao processo de implementação e, portanto, deve ter aderência às orientações políticas das instituições reais. PPA's apenas informativos não são peças de planejamento.

Assim, os planos plurianuais enfrentam inúmeros desafios conceituais e metodológicos alguns dos quais chamamos a atenção. A setorialidade do Executivo coloca desafios. As estruturas administrativas setoriais são muitas vezes antagônicas e tem orientações das culturas institucionais próprias muito diversas, o que torna a ação de agência e coordenação difícil tanto no nível global do PPA, ou seja, em termos de coerência governamental, quanto internos aos órgãos setoriais.

As respostas para esse dilema são variadas, mas concentremo-nos na ideia de planejar envolve a mobilização de instrumentos e, principalmente, a representação política dos problemas a serem enfrentados. Essa é a razão da enunciação clara dos problemas elencados como prioritários, bem como sua articulação com recursos de implementação e métodos adequados de organização dos processos de ação e de que as ações devem ter coesão e coerência em relação aos objetivos e consistência no que se refere aos meios necessários para o seu atingimento. Problemas e ações dão sentidos para as escolhas políticas.

O PPA começa no segundo ano de um ciclo de quatro anos de governo e acaba no primeiro ano do governo seguinte, tendo como premissa o estabelecimento de orientações estratégicas e prioridades. Assim, o PPA demarca uma base estratégica, apresenta objetivos, diretrizes e, com a ajuda dos demais instrumentos, delimita prioridades que nortearão as realizações do governo em áreas específicas cobertas pelos programas.

Passemos brevemente pelo desenho do PPA (a seção 3 descreverá a área indigenista federal) para termos um quadro de conjunto da organização das ações dos seus sentidos políticos. O objetivo é focar nas diferentes camadas organizacionais e na complexidade da ação pública, com o envolvimento de elementos táticos e estratégicos, diretrizes, objetivos, metas, produtos, indicadores, público-alvo etc., organizados em torno de problemas do orçamento-programa.

O PPA sofre mudanças metodológicas em seus paradigmas organizacionais e metodológicos, na sua forma de apresentação e organização. Apontar-se-ão apenas algumas das linhas de força das mudanças do PPA para depois seguir na análise da programação orçamentária e a descrição do comportamento dos recursos financeiros.

O ano 1988, com a aprovação da Constituição Federal é ponto de referência para a reorganização do orçamento e de suas relações com planejamento e gestão. Seu art. 165, cria o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e unifica os orçamentos anuais (fiscal, seguridade social e de investimento das estatais) no Orçamento Geral da União (OGU)¹⁴:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada (Brasil, 1988, art. 165, § 1º).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) articula e ajusta conjuntamente o PPA com o orçamento:

A LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Brasil, 1988, art. 165, § 2º).

Assim, o ciclo orçamentário está definido pelo art. 165 da CF/1988 como um processo integrado de alocação de recursos que compreende o planejamento e o orçamento, tendo como base três instrumentos: o PPA, a LDO (que conecta as ações do PPA no plano operacional do orçamento) e a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Dessa maneira, as LDO's, os orçamentos anuais e o PPA devem guardar coerência interna em todas as suas dimensões e em seus elementos, integrando também planos e programas nacionais, regionais e setoriais, estabelecidos constitucionalmente ou por qualquer outra forma normativa, ou seja, políticas setoriais, planos, programas, leis etc. Nada deve estar fora dos processos de planejamento previstos por esses três instrumentos, nenhum investimento ou nenhuma despesa podem ser realizados sem inscrição prévia no PPA ou sem previsão legal. O PPA, por sua vez, tem a função de coordenar e subordinar sob suas diretrizes as ações e prioridades governamentais. O programa é a unidade organizacional central do PPA, ele tem a função de integrar plano e orçamentos.

Para tal, foram realizadas mudanças gradativas ao longo dos governos, sendo que um dos pontos importantes das mudanças no PPA é essa centralidade dos programas como forma organizacional, pois esta delimita os problemas, enfrentando-os através de ações. Estas são associadas a objetivos, que, por sua vez, são ligados a recursos, produtos, resultados intermediários e finais, e impactos esperados.

A elaboração do programa envolve a delimitação formal de seus componentes. Os componentes são a explicação dos problemas e a elaboração de suas referências básicas

¹⁴ Seção em grande parte baseada em BARBOSA DA SILVA, F.A. & ZIVIANI, P. O INCREMENTALISMO PÓS-CONSTITUCIONAL E O ENIGMA DA DESCONSTRUÇÃO: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS CULTURAIS, Texto de Discussão, nº 2550, IPEA, março, 2020.

(objetivos, metas, público-alvo e beneficiários), os resultados esperados e a identificação de fatores de contexto.

Os programas estariam assim associados a indicadores (de programa), produtos e resultados (bens e serviços medidos e associados a metas) com diferentes níveis de agregação ou desagregação. Assim, os programas estariam organizados em módulos bem estruturados e coerentes com as demais estruturas modulares do ciclo produtivo da ação pública e todos estariam associados com recursos financeiros ou não, ligando o programa a problemas públicos enunciados e a toda uma caracterização técnica que dá sentido à ação e seus desempenhos de um lado e de outro ao ciclo orçamentário. Em certas situações a ação não realiza um produto orçamentário, então, seriam operações especiais sem relação como ciclo produtivo da administração pública¹⁵.

Entretanto, a entrega de bens e serviços na forma de produtos intermediários, finais, metas, objetivos, efeitos ou impactos, definição de foco em público-alvo, cobertura de público beneficiário etc. são organizados em torno dos sentidos construídos para os problemas públicos. Portanto, o desempenho dos programas ou as entregas para a população não tem sentido limitado às ações ou do módulo orçamentário, mas ao contexto dos programas e problemas enunciados, ou seja, dos sentidos mobilizados pelos atores. Assim, as explicações do problema e as ações desenhadas constituem-se na teoria do programa, que, tal como na ideia de paradigma¹⁶, deve mobilizar uma matriz cognitiva e explicativa, capacidades, instrumentos e, a partir das teorias em ação, devendo atacar problemas e suas causas críticas enunciadas por comunidades específicas de política.

Ainda nesta linha, deve-se desenhar ações alinhadas aos problemas e a suas causas críticas, organizando-as por projetos, atividades e ações normativas, definindo produtos, metas, custos e prazos.

Aqui, deve-se afirmar, sem intenções polêmicas, que são necessários métodos adequados. Discursos genéricos, teorias panorâmicas, objetivos difusos, ideias sintéticas, – embora devam ser consideradas seriamente na configuração e na estruturação da relação entre os atores, na compreensão das crenças comuns e identidades políticas e sociais –, são recursos imprecisos, que criam mais confusão do que capacidades para lidar com ações institucionais para garantir direitos e atacar nós críticos. Para sermos mais precisos, pelo menos formalmente, os programas devem conter:

objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar, metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo (regionalizadas por estado) e ações não integrantes do orçamento necessárias à consecução do objetivo. Os programas constituídos predominantemente de ações continuadas (atividades) devem ter metas de qualidade e de produtividade com prazos definidos. Os programas passam a ser estabelecidos em atos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios

¹⁵ Transferências financeiras decorrentes de descentralização são operações especiais, mas vão fechar um ciclo produtivo em entes governamentais ou não.

¹⁶ SUREL, Y. ' »Afin de nourrir l'analyse de la genèse et de l'évolution des politiques publiques du livre, on s'appuiera par conséquent sur les quatre composantes des paradigmes dégagés par Kuhn dans son ouvrage : des principes métaphysiques généraux, des hypothèses d'action, des méthodes et des instruments particuliers » L'ÉTAT ET LE LIVRE- Les politiques publiques du livre en France (1957-1993), L'HARMATTAN, 1997, página 35. Ver Também Surel, Y. Les politiques publiques comme paradigmes, in Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin. (1995). La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel, (pp.125-151) Colección Logiques Politiques, Paris: L'Harmattan. **Kuhn, T.** A Estrutura das Revoluções Científicas, São Paulo, Perspectiva, 1996.

(com os conceitos definidos em âmbito federal), e integram os PPA's de cada nível de governo (Garcia, 2015a, p. 34).

A sequência estrutural é mais ou menos a seguinte: enunciado de objetivos estratégicos presidenciais; enunciado de objetivos estratégicos setoriais; identificação e enunciado dos problemas e das oportunidades alinhados aos objetivos estratégicos; desenho dos programas; e, complementarmente às ações necessárias e suficientes para resolver os problemas que organiza o programa, associação das ações com produtos; atribuição de indicadores de objetivos e metas aos produtos; estruturação das instituições com responsabilização e designação de responsáveis pelos programas (ou ações); e estabelecimentos de procedimentos de monitoramento (com sistemas que permitam produzir informações em tempo oportuno), avaliação e prestação de contas.

2.2 A OPACIDADE DAS AÇÕES INDÍGENAS NO PPA

O acompanhamento do PPA e os processos de planejamento no Brasil ainda guardam uma série de insuficiências relacionados ao alcance dos instrumentos técnicos, organizacionais e culturais. A precisão de objetivos e metas, bem como o monitoramento e a avaliação, permitem colocar na agenda das políticas um olhar crítico e empírico para a ação governamental, algo bem distante da nossa cultura política, avessa à crítica, aos processos de *accountability* e à definição de prioridades e focos estratégicos, embora essas sempre existam de forma velada e sejam resultado das interações entre as organizações.

Para contornar alguns dos problemas já apontados, os PPA's foram objeto de reformulações graduais, especialmente para que se tornassem passíveis de real acompanhamento e seletividade. Como as mudanças entre PPA's pode ser significativa, focaremos a metodologia do PPA 2012-2015 e seguinte para dar sentidos aos PPA's anteriores e ao PPA vigente (PPA 2020-2023).

A partir do PPA 2012-2015, mudanças significativas foram sendo implementadas. A que mais nos interessa é a mudança organizacional dos programas que, desde o PPA 2000-2003, deveriam conter problemas singulares e seriam planejados com metodologia específica para programas temáticos que, embora não exatamente setoriais na sua totalidade, seriam caracterizados, no caso das políticas indigenistas pela forte aderência à atuação específica da Funai.

Para os PPA's 2012-2015 e 2016-2019 foram concebidos programas temáticos que deveriam ser ligados a objetivos e iniciativas. Os programas temáticos,¹⁷

[...] retratam as agendas de governo, organizadas por recortes selecionados de políticas públicas que orientam a ação governamental. sua abrangência representa os desafios e orienta a gestão do plano, no que diz respeito ao monitoramento e avaliação da dimensão tática. A partir dos programas temáticos, são também reveladas as transversalidades e multissetorialidades próprias das políticas públicas, contribuindo para a compreensão das suas estratégias de implementação e arranjos de gestão. Além disso, é importante que os programas temáticos reflitam as prioridades dos planos setoriais, com o recorte para os quatro anos de sua

¹⁷ O programa temático é constituído pelos seguintes atributos: i) código; ii) título; iii) contextualização; iv) indicadores; v) valor global; vi) valor de referência para a caracterização de iniciativas, como empreendimento individualizados; e vii) objetivos.

implementação. da mesma forma, deve, a partir da ligação com as suas fontes de financiamento, revelar o esforço do governo federal na implementação das políticas públicas (Brasil, 2015, p. 7).

o programa temático se desdobra em objetivos e iniciativas. O objetivo¹⁸ expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território. A iniciativa¹⁹ declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre estado e sociedade e da integração de políticas públicas (Brasil, 2011a, p. 11, 16)

Diferentemente dos PPA's anteriores, no PPA 2012-2015 e seguinte, os programas temáticos foram organizados em função de áreas de atuação respeitando, em grande medida, a institucionalidade setorial, mas, sobretudo tornando-se categoria mais estratégica na expressão das intenções do desenvolvimento, das garantias de direitos e da articulação com outras áreas. Em grande parte, o programa tem aderência ao orçamento, mas na sua totalidade é um desenho conceitual mais abrangente do que o orçamento.

O programa temático organiza-se em categorias de planejamento, indicadores, objetivos, metas e iniciativas. Os objetivos declaram as principais diretrizes governamentais e estão associados às metas, que podem ter características quantitativas ou qualitativas. Ou seja, o programa temático tem uma dimensão aferível e outra qualitativa, político-conceitual, ultrapassando as dimensões orçamentárias, e substituindo a ideia de produto, presentes em PPA's anteriores. Já as iniciativas, como afirma Cardoso Junior et al. (2015, p. 180-181),

são categorias que representam o que deve ser feito para a materialização dos objetivos e atingimento de metas destacadas no plano. Elas indicam os meios e arranjos necessários que viabilizam as entregas de bens e serviços à sociedade e trazem consigo, por meio de vinculações com ações do orçamento e com outras fontes de financiamento, uma estimativa do custo global de implementação.

Em resumo, o programa integra PPA, LDO e LOA, tornando possível a interface entre orçamento, planejamento e gestão do plano e dos programas. A ideia dos modelos de PPA era tornar *accountable* o uso de recursos, mas também refletir a ação pública conceitualmente e por desempenho global, setorial e por programas.

Como já se mencionou os instrumentos juntos e integrados dão visibilidade para a dimensão econômica e simbólica da ação governamental, isto é, para os sentidos da ação pública em sua interligação entre o que os governos dizem que irão fazer, a alocação de recursos, o desempenho e o modo como a ação é realizada. As ações são o instrumento de realização dos programas. Esses são alinhados a explicação de problemas, enunciação de objetivos e metodologias de ação, o que torna cada política setorial bastante heterogênea, dada a multiplicidade interna de atores, ideias e interesses internos à atuação das instituições

¹⁸ Atributos do objetivo: i) código; ii) enunciado; iii) órgão responsável; iv) caracterização; v) meta; e vi) iniciativas.

¹⁹ As iniciativas também são definidas como: "o atributo do programa que declara os meios que viabilizam os objetivos e suas metas, explicitando o 'como fazer' ou as entregas de bens e serviços resultantes da atuação do Estado ou os arranjos de gestão (medidas normativas e institucionais), a pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade ou a integração de políticas públicas, necessários ao alcance dos objetivos" (Brasil, 2015, p. 14)

estatais. Há divergências a respeito do papel do PPA. Ele é visto muitas vezes como organizador de um fluxo de informações, desenho de programas e enunciação formal de estratégias e prioridades governamentais.

Dessa forma, as informações deveriam extrapolar o orçamento dando sentido às ações, mas aderem e se restringem às estruturas formais do PPA. Chamaremos essa concepção de orçamento-programa. A outra, é compreensiva e a chamaremos de política-programa. Nesse caso, as informações são organizadas para conectar sentidos de áreas onde as ações públicas estão relacionadas a atuação governamental global. Não há nenhum instrumento vinculativo ou de coerção entre PPA e administração, por isso a organização das informações, o papel de monitoramento, avaliação e revisão sejam os componentes, vamos dizer “fortes” para a legitimação e adesão dos atores ao PPA. O método e a qualidade da informação são centrais para se atingir esse objetivo.

Eugênio Santos (2015) apontou dois modelos de PPA. Em síntese, o primeiro seria gerencialista e marcado por: a) concepções jurídicas positivistas e formalistas, portanto, excessivamente detalhista, baseado em grande número de regras e na necessidade de controles; b) burocrático e exigente em termos de informações, que seriam informações em geral inúteis pois associadas de forma linear com ações orçamentárias e simplificadoras das complexidades das situações da ação como fenômeno relacional; c) centralização no Ministério responsável pelo planejamento e unisetorial. O segundo seria o desenvolvimentista que seria baseado em: a) abordagem principiológica ou neo-constitucional, onde princípios são mandamento de otimização da aplicação de normas, portando são normas abertas semanticamente ou flexíveis na aplicação; b) focada na administração política e na implementação que envolve ações de terreno e, portanto, de racionalidade limitadas, ou seja, com ajustamentos pontuais e correções contínuas; c) descentralização e grande margem de autonomia para os órgãos, com responsabilidades compartilhadas, flexíveis e multisetoriais.

De acordo as definições de Santos os PPA's 2000-2003 e 2004-2007 se aproximariam do paradigma gerencialista e os de 2012-2015 e 2016-2019 do desenvolvimentista. No primeiro há primazia de regras formais e detalhadas, causalidade linear entre ação e medidas de resultados, entre programa e desempenho, o isolamento da ação pública de seus contexto institucional mais amplo e das variáveis político-econômicas situacionais e, finalmente, a pretensão de que a linguagem “avaliativa” se mantenha descritiva e até seja feita a partir de evidências quantitativas. Para nossa reflexão o mais importante é que o programa nesse paradigma é reflexo ou é sobredeterminado pelas categorias orçamentárias.

No segundo caso, há descolamento do programa das ações orçamentárias e para tal, como já vimos são associados a objetivos, metas, iniciativas que não tem natureza estritamente orçamentárias e setoriais, podendo inclusive ser ações do tipo produção normativa ou regulatória. Dessa maneira, a linguagem sempre tem um excesso de significações e usos (produção de um discurso ou de uma norma) que apenas podem ser estabelecidas em processos dialógicos e contextuais. Um indicador, por exemplo, além de limitado, deve ser interpretado no seu contexto de aplicação e segundo as diferentes perspectivas sobre sua importância. Consideramos que a natureza do Estado e da burocracia, do direito, da primazia dos controles orçamentário-financeiros não mudaram com as transformações metodológicas do PPA. O PPA é que mudou e passou a ser temático e objeto de uma maneira pós-positivista de compreender a ação, ou seja, de uma maneira “princiológica”²⁰ e “situacional”²¹ ao invés de objeto de uma

²⁰ Ver SANTOS, Eugênio; VENTURA, Otávio; NETO, Rafael; As inovações jurídicas no PPA 2012-2015, Capítulo 3, In CARDOSO Jr. José Celso, SANTOS, Eugênio(org.) PPA 2012-2015- experimentalismo institucional e resistência burocrática, A. Vilela, Ipea, Brasília, 2015.

²¹ Ver MATUS, Carlos Teoria do jogo social, Edições Fundap, SP, 2005.

racionalidade formal-instrumental, na linguagem de Eugênio dos Santos, “positivista”, que seria irmão siamês do “gerencialismo”.

Há que se dizer que o processo de planejamento através do modelo lógico, previsto nos “PPA’s gerenciais”, já carregava essas características, ou seja, os programas e o plano de ações se constituíram em conjuntos de apostas feitas em situação de grande complexidade, inclusive prevendo na sua metodologia análise de vulnerabilidades, institucionais e contextuais, e configurando muitos atores com ideias, interesses e posições relativas diversas em relação aos sentidos dos programas de ação.

O programa, nesse caso, preparado para a aderir à gestão de ações restritas aos problemas sob governabilidade do gerente (que não era o Ministro ou não tinha nível setorial), não se conectavam, em geral, com explicações mais amplas, sequer no próprio nível setorial. Essas classificações e agregações de deram em muitas situações de forma *ad hoc*. Ou seja, processos reais de planejamento, preocupados com acordos de implementação entre múltiplos atores, foram traduzidos para a orçamentação e disputas orçamentárias, longe de terem conteúdos de implementação de ações complexas e longe de se conectarem com a ação governamental. Quando muito organizaram planejamento locais de alcance limitado. Por essa razão as conexões de sentido entre programas temáticos e desenvolvimento, independentemente da coesão entre o modelo, o que se pretendia com esse paradigma e o que foi realizado.

Nossa hipótese é que, formalmente, a mudança mais importante é o descolamento do PPA do orçamento e a ideia a de que a ação pública organizada em programas se movimenta em contextos pragmáticos amplos, ou seja, de que ação se dá mobilizando uma extensa rede conceitual-cognitiva e atores em situação de conflito e coordenação, que possuem diferentes interesses na ação, interpretam as situações e estabelecem estratégias segundo motivações e cálculos diversos. Assim, nenhum resultado ou medida é incontroversa. Ao contrário é sempre perspectivada. A segunda mudança é o programa temático e seus multiníveis, como já se viu.

Nos PPA’s 2000-2003 e 2004-2007, o alinhamento era de programas-problemas e ainda havia a preocupação com estruturas de gestão de programas. A estrutura conceitual dos programas deveria ser explicitada em processos de planejamento onde a teoria do programa, referências básicas, planos de ação, metas, resultados, objetivos, público-alvo e beneficiário e as características setoriais ou multisetoriais, centralizadas ou descentralizadas dos programas fossem explicitados.

Em 2012-2015²² e 2016-2019²³, os programas passaram a ser temáticos, ou seja, as referências continuaram sendo os problemas, mas eles se deslocam para conectar sentidos de atuação governamental mais ampla, ou seja, as transversalidades e a presença de múltiplos atores que convergem para a realização dos Objetivos temáticos ligados, então, à atuação governamental. Nesses casos, a questão da gestão de programas é recessiva (não é certo que tenha funcionado em toda sua extensão nos PPA’s anteriores), sendo a ênfase deslocada para o planejamento estratégico governamental, para a organização de informações no nível de governo, nos marcos do desenvolvimento, dos desafios financeiros, normativos e da administração política. Esse conjunto de indexadores demarca paradigmas diferenciados, ao invés da atuação segmentada e orientada por resultados parciais organizadas em programas de alcance específico, pressupõem-se um processo de decisões ponderadas e reflexivas sobre o

²² VILELA DOS SANTOS, Eugênio Andrade; VENTURA, Otávio, Augusto Ferreira; MARTINS NETO, Rafael; Administração política e gestão pública no PPA 2012-2015, Rev Bras Adm Pol, 7(2):63-88.

²³ BIANCARDI DE MATTOS, Nilcéia Giovanelli; SARMENTO, Priscila Bueker; SANTOS, Fabio Lyrio; Plano Plurianual 2016-2019 do Governo Federal: o primeiro ano de execução e a mudança de gestão política que afetou a prioridade do Plano Nacional de Educação no Brasil, Rev Bras Adm Pol, 10(2):141-152.

conjunto das ações públicas organizadas em programas conectados entre si de forma compreensiva.

O PPA 2020-2023 fez outra opção, escolhendo a simplificação e o desenho em recortes muito específicos para conectar os programas. Vejamos. A Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, afirma no seu art. 4º, que o “PPA 2020-2023 reflete políticas públicas, orienta a atuação governamental e define diretrizes, objetivos, metas e programas”. No seu artigo 1º conceitua política pública como um “conjunto de iniciativas governamentais organizadas em função de necessidades socioeconômicas, que contém instrumentos, finalidades e fontes de financiamento” e programa como um “conjunto de políticas públicas financiadas por ações orçamentárias e não orçamentárias”. O Programa 0617 - Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas tem uma diretriz, “Promoção e defesa dos direitos humanos, com foco na família”, como órgão responsável a Funai, como objetivo, “1246 - Promover e proteger os direitos sociais e culturais e o direito à cidadania dos povos indígenas, asseguradas suas especificidades nas políticas públicas” e como objetivo “Garantir o atendimento a 100% das comunidades indígenas do país nas ações de competência da Funai e da Sesai/MS”²⁴.

2.3. PPA's INDIGENISTAS

Como já se afirmou, a metodologia dos PPA's evoluíram historicamente. Entretanto, cada PPA apresenta consistências internas. Alguns deles são comensuráveis entre si, outros promovem mudanças significativas nas suas metodologias. De modo geral os programas finalísticos – com ações voltadas às populações-alvo do programa - diminuem em número, sendo que a partir de 2009 a política indigenista conta com apenas 1 programa.

A expressão da intersetorialidade também diminui – o que não significa que as ações de cada Ministério setorial tenham sido suprimidas. Até 2012 a expressão das atividades intersetoriais nas políticas indigenistas variava entre 4 e 7 setoriais diferentes. A partir de 2013 a expressão da intersetorialidade diminui para 2 Ministérios. Mudança importante ocorreu em 2020, quando o programa passou a expressar apenas as ações da Funai.

O número de ações – a ideia era a de que programas mais agregadores facilitassem a gestão orçamentária – também diminuiu. Eram 35 ações em 2000, aumentam para 47 em 2005 e diminuem gradualmente para 25 em 2012, 7 em 2019 e 3 em 2021. Nos últimos PPA's a diminuição segue a linha de ações mais agregadoras, mas também resulta da perda das características de intersetorialidade e transversalidade.

Os programas de gestão também mudam muito ao longo dos PPA's em decorrência das características metodológicas. Em alguns momentos, ações amplas de gestão estavam alocadas dentro dos programas e, em outros, elas formavam um programa ou mais separados²⁵. O quadro 1 organiza algumas das características dos programas indigenistas dos PPA's. Como se pode ver a tendência é da simplificação. Essa tem pelo menos duas direções. Programas mais amplos e com menos número de ações permitem gestão e alocação flexível das ações. Há um ganho com a menor rigidez na gestão e, a depender do nível de recursos, aumento dos conflitos alocativos internos em função da baixa expressão dos conteúdos políticos administrativos na peça orçamentária.

De outra perspectiva, há também perda de Interseccionalidade ou transversalidade, o que pode ser vislumbrado na redução significativa do número de ministérios que associavam suas ações ao programa. O PPA de 2020-2023 não traz ações intersetoriais e se resume às ações da FUNAI. Embora, os PPA's anteriores, mais articulados com ações de outros setoriais já fossem

²⁴ Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019.

²⁵ As Operações especiais são de dois tipos, cada um com um programa.

omissos com relação aos recursos direcionados aos Povos Indígenas, há que se considerar a perda de transparência. É possível considerar que o importante é a ação no território, isto é, o que os órgãos agenciam na ação e nas relações concretas. No entanto, é indiscutível a perda de visibilidade e de recursos na organização do PPA como instrumento de coordenação e pactuação da ação.

QUADRO 1 - PROGRAMAS PPA's INDIGENISTAS, INTERSETORIALIDADE, AÇÕES E ADMINISTRAÇÃO

Ano	Programas	Número de Ministérios	Ações	Programas de gestão, administrativos, previdenciários e outros de atividades-meio ²⁶
2000	2	5	35	7
2001	2	5	33	6
2002	2	5	34	5
2003	2	5 ²⁷	34	4
2004	2	6 ²⁸	42	3
2005	2	7	47 ²⁹	3
2006	2	7	41	3
2007	2	7 ³⁰	41	3
2008	2	5	28	3
2009	1	4	27	2
2010	1	4	26	2
2011	1	4	26	2
2012	1	6 ³¹	25	3
2013	1	3	9	3
2014	1	3	7	4
2015	1	3	9	4
2016	1	3	8	4
2017	1	2	7	4
2018	1	2	9 ³²	4
2019	1	2 (4) ³³	7	4
2020 ³⁴	1	1	4	3
2021 ³⁵	1	1	3	3

Elaboração dos autores

A ações no campo das políticas indigenistas de fato concentram-se no território e das garantias dos direitos a eles associados, todavia a qualidade global dessas políticas envolve adicionalmente as ações de saúde, educação, segurança alimentar, gestão do meio ambiente, ações positivas de melhoria da qualidade de vida em geral. Como os recursos são escassos, seria meritória não só a expressão orçamentária, mas a previsão de arquitetura de governança que

²⁶ Os programas dessa coluna são basicamente, com pouquíssimas variações entre os anos: 0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União 0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais, 0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais e 2112 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça.

²⁷ O- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (22000) não executou recursos orçados.

²⁸ O MMA tinha uma ação com recursos autorizados, mas não foram sequer empenhados.

²⁹ A ação 8671 - Fomento à Gestão Ambiental em Terras Indígenas do MMA não teve recursos executados.

³⁰ Ministérios dos Esportes (51000) não executou.

³¹ O Ministério da Cultura não executou recursos.

³² As ações 15Q1 - Aquisição de Imóvel Rural para Estabelecimento de Reserva Indígena no Município de Tuntum/MA e 15QT - Aquisição de Imóvel Rural no Estado da Bahia/BA não tiveram execução de recursos.

³³ A Funai se deslocou entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (22000) e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (81000), voltando ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (30000).

³⁴ Um programa, um Ministério e 3 ações em 2020 e 2021. A ação 20YP - Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena e 21CJ - Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção de doenças e Agravos que estavam incluídas até 2018 no Programa 2065 se deslocou para o programa 5022 - Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena do Ministério da Saúde, sendo que em 2020 foi adicionada a ação 21CO - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus.

³⁵ Idem.

indicasse essas complexidades e considerasse os potenciais da participação na formulação quanto na implementação das políticas.

Note-se que é possível e desejável que em processos de planejamento sejam necessárias previsões de riscos e delimitação de uma série de ações sem uma estrita relação com o orçamento. É sabido que diferentes interesses se opõem ou pretendem limitar direitos indígenas ao território (a exemplo do PL 490 e da IN XXX). Da mesma forma, são necessárias ações de viabilização de direitos, a exemplo de fortalecimento de instâncias participativas, produção legislativa, sistema de monitoramento etc. Essas são ações que deveriam constar do planejamento e, algumas delas, de fato estavam previstas em PPA's pretéritos.

O quadro 2 apresenta a composição do PROGRAMA 2065 PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS, organizado em 5 objetivos e 7 ações. O Anexo 1 mostra a complexidade do Programa 2065. Exemplificamos. O programa 2065 falava da “ampliação de calendário de vacinação, implantação de sistemas de abastecimento de água, reforma ou ampliação de Casas de Saúde Indígena (CASAI), acesso a gestantes indígenas a pré-natal, ampliação de consulta odontológica, ações de segurança alimentar, reforma e ampliação de abastecimento de água, política de resíduos sólidos nas aldeias, realização de Conferência Nacional de Saúde, fortalecimento de saneamento básico nas aldeias, propor diretrizes para o reconhecimento de direitos dos povos indígenas considerando a documentação básica, em especial o Registro Civil de Nascimento, promover e apoiar processos educativos próprios dos povos indígenas voltados ao fortalecimento de sua autonomia, bem como à valorização de suas culturas, línguas, identidades étnicas e formas de organização social, fomentar e apoiar ações de transversalização da temática de gênero e geracional nas políticas públicas que contemplem povos indígenas, apoiar a participação qualificada de indígenas, em espaços de diálogo, apoiar à formação de indígenas para o controle social das políticas públicas que os contemplem, em especial as de educação escolar indígena, saúde e assistência social, fomentar e apoiar às demandas das comunidades indígenas para elaboração e implementação de projetos político-pedagógicos e currículos escolares, acompanhar e subsidiar as comunidades indígenas em processos de consulta livre, prévia e informada, constituir 6 reservas indígenas para atender os casos de maior vulnerabilidade de povos indígenas confinados territorialmente ou desprovidos de terras, delimitar 25 terras indígenas, elaborar 7 planos de proteção de povos indígenas isolados, indenizar benfeitorias em pelo menos 800 ocupações de não-índios em 30 terras indígenas, ampliar gradativamente de 180 para 250 o número de terras indígenas fiscalizadas anualmente, com vistas ao usufruto exclusivo das terras e de seus recursos pelos povos indígenas entre outras ações direta, indiretas ou de normatização”.

QUADRO 2 - SÍNTESE DO PROGRAMA 2065 PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS³⁶.

OBJETIVO - 1014 - Garantir aos povos indígenas a posse plena sobre suas terras, por meio de ações de proteção dos povos indígenas isolados, demarcação, regularização fundiária e proteção territorial.
A ação 20 UF – Demarcação e fiscalização de TI's e proteção dos Povos indígenas isolados
OBJETIVO – 0962 - Promover a atenção à saúde dos povos indígenas, aprimorando as ações de atenção básica e de saneamento básico **nas aldeias, observando as práticas de saúde e os saberes tradicionais, e articulando com os demais gestores do SUS para prover ações complementares e especializadas, com controle social.**
A ação 20YP Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena é de responsabilidade da SESAI/MS e tem as maiores execuções do programa 2065.
A ação 7684 Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção e Controle de Agravos é a terceira ação em termos de montantes do programa 2065.
OBJETIVO - 1013 - Promover a gestão territorial e ambiental das terras indígenas. Ação 2150 Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento

³⁶ Ver Anexo 1

OBJETIVO - 1012 Promover e proteger os direitos sociais e culturais e o direito à cidadania dos povos indígenas, asseguradas suas especificidades nas políticas públicas.

Ação 215Q Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas de Recente Contato A ação 2384 Direitos Sociais e Culturais e à Cidadania

OBJETIVO – 1015 - Preservar e promover o patrimônio cultural dos povos indígenas por meio de pesquisa, documentação e divulgação de suas línguas, culturas e acervos, prioritariamente daqueles em situação de vulnerabilidade.

Ação 8635 – Preservação Cultural dos Povos Indígenas Elaboração dos autores.

Fonte: SIOP, elaboração dos autores

O programa 0617 traz conceitos com ares de família, entretanto é mais enxuto e alinhado com uma metodologia de caráter mais linear, associado a orçamentação, definição de indicadores quantitativos e com ações segmentadas, isto é, não associadas a processos sociais reflexivos e à participação indígena.

QUADRO 3 - SÍNTESE DO PROGRAMA 0617 -PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS [2021]

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 Garantir o atendimento a 100% das comunidades indígenas do país nas ações de competência da Funai e da SESAI/MS.

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

155L Aprimoramento da Infraestrutura da Fundação Nacional do Índio

20UF Regularização, Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados

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: SIOP, elaboração dos autores

2.4 NECESSIDADES CRESCENTES E ORÇAMENTOS DECRESCENTES

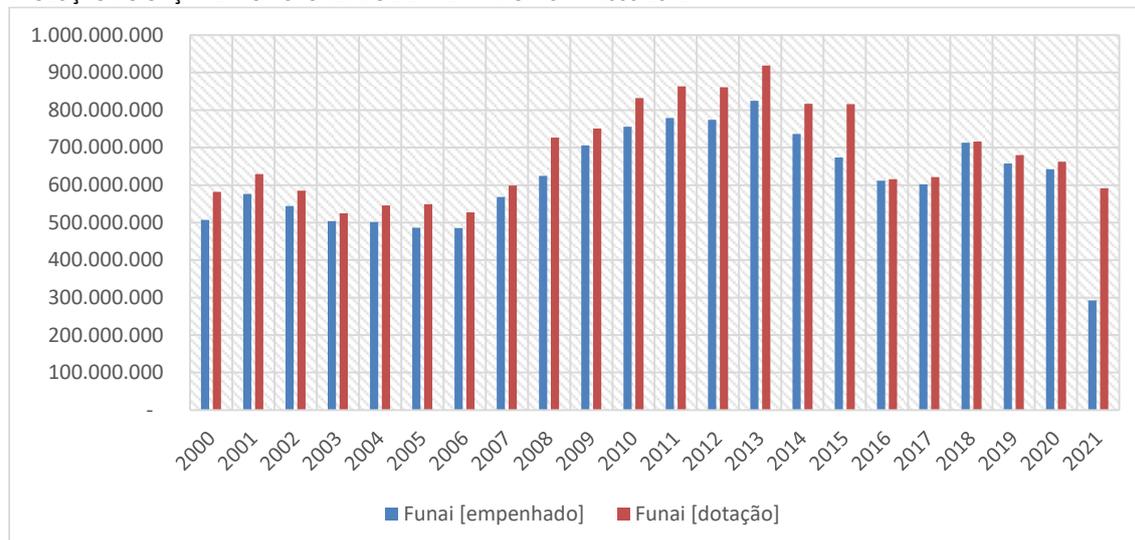
A Fundação Nacional do Índio (Funai), desde sua criação em 1967, é o principal órgão especializado do executivo atuante dentro dos territórios indígenas. Dentre os programas relativos aos povos indígenas que integram o modelo brasileiro de planejamento de políticas públicas, vinculando a execução do orçamento público, destaca-se o PROGRAMA 2065 - PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS e, a partir de 2020 o PROGRAMA 0617 de mesmo nome e outra estrutura (ver Quadro 3). O programa é um dos principais mecanismos de coordenação das ações de política indigenista.

As despesas relacionadas às políticas indigenistas podem ser analisadas sob diferentes perspectivas: despesas do órgão indigenistas, despesas dos seus programas finalísticos, despesas organizados em torno de programas e da metodologia dos PPA's, conjunto de ações cujo público beneficiário são os Povos Indígenas ou indivíduos que se autodeclaram como indígenas. As composições e relações também são importantes, pois revelam prioridades alocativas e padrões gerais relacionadas à gestão fiscal e orientações governamentais para certos tipos de despesas em detrimento de outras. Vejamos os movimentos gerais dos recursos financeiros.

A dotação orçamentária é maior do que o empenho em todos os anos, é natural, exceção ao último, 2021, em função do mês de coleta dos dados de empenho (maio). A dotação orçamentária prevista para 2021 é próxima àquelas previstas para os anos 2006 e 2007 ou seja, no nível de 15 anos atrás.

GRÁFICO 1

EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO AUTORIZADO E EMPENHADO -FUNAI 2000-2021



Fonte: SIOP <https://www1.siop.planejamento.gov.br>

A média da execução da FUNAI no período foi de 90%, sendo que em poucos anos da série há execução inferior a essa média. Em maio de 2021, o empenho já atingia 50% do autorizado. A comparação deve ser feita com ano fechado, mas o empenho nesse nível e nesse momento do ano significa que as despesas obrigatórias se constituem no componente mais importante das despesas globais, com pouca margem para fomentar outras ações.

Entretanto, os programas de gestão que giravam no início do período em torno de 78%, caíram para algo em torno de 20% entre 2008-2011 em razão, provavelmente, das metodologias de apropriação e classificação orçamentária, e passaram a se constituir em mais de 80% dos recursos a partir de 2012, com recursos na ordem de aproximadamente R\$ 672. Em 2020 a queda era da ordem de 20% em relação a 2012.

Os recursos da Funai cresceram até 2002, decresceram até 2005 e voltaram a crescer gradualmente tendo seu ápice em 2013. Seja como for, o nível máximo de recursos da FUNAI foi o ano de 2013, caíram até 2017, e depois de ligeiro aumento em 2018, despencando nos anos seguintes, tanto no executado quanto no autorizado. Em 2020 voltam a um patamar mais elevado, entretanto próximos aos de 2007-2008.

O autorizado de 2021 é 11% inferior ao do ano anterior, sendo possíveis ainda recomposições e créditos suplementares ao longo do ano, evidentemente a depender de recomposições e realinhamentos políticos. Mesmo considerando as variações de recursos dos diferentes períodos é evidente a tendência de estrangulamento de recursos a partir de 2013.

Em comparação aos outros governos, a média do primeiro governo Lula é inferior em 10% aos três últimos anos do segundo Governo de FHC. O segundo governo Lula eleva as médias de gastos, que são superiores em quase 20% em relação ao segundo FHC e 32% em relação ao primeiro governo Lula. O primeiro Governo Dilma apresenta elevação de gastos de 17% em relação ao ciclo governamental anterior. O segundo governo Dilma conheceu queda de recursos para o programa indígena constante em todos os seus anos, tendência acentuada nos 2 anos do Governo Temer.

O primeiro ano do Governo Bolsonaro (2019) tem nível de financiamento similar ao de 2002, com elevação no ano seguinte a níveis de 2008/2009. A partir de 2009 as despesas com pessoal e encargos passam a se constituir em uma parcela significativa das despesas totais em decorrência de concursos e reposição de pessoal. A partir de 2015 essas despesas passam a ser superiores a 75%.

Não queremos nos alongar nas descrições do padrão orçamentário, mas precisamos desenvolver mais um ponto a respeito do comportamento dos recursos da Funai, infelizmente descrevendo as restrições em contexto de subfinanciamento das políticas indigenistas, embora com recursos ampliados em função do comportamento dos recursos advindos da área do Ministério da Saúde (MS) direcionados aos Distritos Sanitários de Saúde (DSEI's) e alocados na ação 20YP.

A tabela 1 apresenta a evolução do orçamento pago da FUNAI, portanto com um critério um tanto diverso dos empenhos que apresentávamos até aqui. Também preferimos não apresentar os dados de 2020 e 2021 pela atipicidade dos anos de pandemia e pelas mudanças da orçamentação e do PPA. O programa 0167, apesar de ter mesmo nome de batismo, é muito diferentemente estruturado em relação ao anterior. De qualquer maneira, registre-se a redução mais uma vez dos recursos da parte dos programas cujos recursos são de responsabilidade da Funai.

Tabela 1

Evolução dos recursos de ações dos programas indigenistas, (*) 2016/2019 (Valores Base=2020).

Ações	2016	2017	2018	2019	Variação %	Variação %	Variação
					2019/2016	2019/2018	absoluta
20UF - Demarcação e Fiscalização de TI e Proteção dos PI's Isolados	18.315.389	21.264.371	56.371.087	38.641.960	211	69	-17.729.127
20YP - Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena	1.442.340.638	1.986.505.480	1.717.189.728	1.688.134.370	117	98	-29.055.358
2150 - Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento	9.059.532	13.881.862	16.472.561	19.418.179	214	118	2.945.618
215Q - Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas de Recente Contato	557.570	515.137	1.380.201	1.941.297	348	141	561.097
2388 - Direitos Sociais e Culturais e à Cidadania	15.324.802	17.156.862	16.307.046	19.915.047	130	122	3.608.001
7684 - San. Básico em Aldeias Ind. p/ Prevenção e Controle de Agravos	38.177.507	55.412.186	59.076.489	43.623.154	114	74	-15.453.334
8635 - Preservação Cultural dos Povos Indígenas	4.655.496	4.206.664	4.206.371	2.099.139	45	50	- 2.107.231
Total Geral	1.528.660.559	2.098.942.562	1.889.242.596	1.813.773.147	119	96	-75.469.449

Fonte: SIOP, valores de 2020, atualizado pelo INPC

(*) Programa: 0150 - Etnodesenvolvimento das sociedades indígenas, 0150 - Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, 0150 - Proteção e Promoção dos Povos Indígenas, 0151 - Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento, 0151 - Território e cultura indígenas, 2065 - Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas. O programa 0617 - Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas a vigor a partir do PPA 2020-2023, sem a alocação, inclusive da ação 20YP.

Os recursos crescem no período sendo maiores em 19 pp em 2019 em relação a 2016. Entre 2019 e 2018 há uma queda de recursos na ordem de R\$ 75,4 milhões. A ação de saúde indígena compõe a grade parte dos recursos do programa, mais de 90%.

Analisando o quadro financeiro das ações indigenistas se revela a composição e dinâmica dos recursos. Os recursos para a ação 20UF - Demarcação e Fiscalização de TI e Proteção dos PI's Isolados mais do que duplicam, embora no último biênio os recursos sejam 30% menores (entre 2018 e 2019) com um decréscimo de R\$ 17, 7 milhões. É, portanto, questão desafiadora para a atuação e proteção de inúmeros povos indígenas, a perda de recursos financeiros e, portanto, da capacidade de implementação das ações indigenistas.

A ação 20YP "Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena" relaciona-se à garantia de direitos, à estruturação do subsistema da saúde indígena, mas também se relaciona às demandas decorrentes dos riscos produzidos nas relações entre sociedades indígenas e

frentes de expansão econômica. Trata-se de 93% dos recursos totais em 2019, sofrem um aumento de 17% no período, mas também um decréscimo de R\$ 29 milhões entre 2018 e 2019.

O saneamento básico envolve serviços, infraestrutura e instalações para abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza, manejo de resíduos sólidos e águas pluviais, sendo determinante para a prevenção de doenças e promoção da saúde. A deterioração do meio ambiente e das relações dos Povos Indígenas com agentes da expansão de atividades econômicas terá impacto importante nas condições e modos de vida demandam a consolidação do subsistema de saúde indígena. A ação de 7684 - San. Básico em Aldeias Ind. p/ Prevenção e Controle de Agravos, que é também da área da saúde, aumentou 14% no período e teve redução de R\$ 15,4 milhões entre os dois últimos anos. Na verdade, apesar do aumento global de 19% já assinalado para o período tem um movimento de diminuição de recursos nos dois últimos anos de R\$ 75,4 milhões.

Para além dos dados orçamentário-financeiros deve-se assinalar outros movimentos marcados por diferentes indicadores. A deterioração das condições ambientais e de vida dos Povos Indígenas, com invasões, degradação ambiental e da qualidade do saneamento e da água geram inúmeras necessidades e demandas de ações e saúde. Agrega-se a esse contexto, a saliente expansão de atividades agropecuárias numa economia baseada na venda de commodities, com óbvias consequências observadas no aumento de riscos ambientais, com perda de áreas de floresta e contaminação da água, além das questões fundiárias decorrentes (acentuada valorização fundiária e conflitos possessórios). Atualmente, nem a FUNAI nem o IBAMA, responsáveis pelas áreas que são objeto de grilagem, invasões, desmatamento, e garimpo ilegal, têm pessoal e orçamento satisfatórios para fiscalização e gestão.

No quadro de reorganização das relações entre capacidades institucionais e problemas socioeconômicos a serem enfrentados despontam as ações de promoção, proteção e recuperação da saúde. Por isso, o aumento dos recursos da ação. Em geral, os povos indígenas têm como característica epidemiológica a presença de doenças infecciosas e parasitárias, sendo que em muitas situações constituem-se na principal causa de mortalidade. Entre os problemas que se deve destacar como estratégico é o da qualidade da água consumida e a proteção ambiental de nascentes, córregos e rios. Embora esforços sejam recorrentemente realizados para a melhoria da qualidade da água para consumo através de ações e serviços públicos de saneamento, os esforços ainda são insuficientes o que, somado à contaminação decorrente de atividades econômicas, entre elas a atividades agropecuárias e minerárias, muitas vezes associadas a práticas de desmatamento, agrava os riscos de adoecimento por patologias veiculadas pelo consumo de água contaminada por patógenos, agrotóxicos e metais.

Os indicadores de saúde têm melhorado, mas os Povos Indígenas se encontram entre os segmentos populacionais com piores indicadores para a mortalidade infantil e perfil nutricional de crianças. É sabido que há estreitas relações entre saneamento, situação nutricional e ocorrência de doenças infecciosas. Alguns povos indígenas apresentam taxas significativas de mortalidade por suicídio. As Taxas de Mortalidade Infantil (TMI) são maiores do que as taxas da população brasileira. A tuberculose e a malária alcançam em terras indígenas indicadores que estão acima da média nacional. A ocorrência dessas patologias se associa com a presença de condições de vulnerabilidade socioeconômicas, insegurança alimentar e deficiências nutricionais. As ações de saúde têm aumentado seus recursos impactando positivamente na reestruturação do subsistema de saúde indígena. Entretanto, esse subsistema convive com a complexidade das determinações sociais da saúde

Os desafios das ações de saúde indígena são inúmeros e relacionam-se à implementação de políticas públicas que ofereçam alternativas produtivas cultural e etnicamente sustentáveis

no âmbito da gestão ambiental e territorial. Especialmente nas políticas de saúde, são necessárias estratégias capazes de compor e associar explicações culturais às ações biomédicas, respeitando as tradições culturais e considerando os possíveis desencontros de perspectiva entre os profissionais da saúde biomédica e a saúde indígena, desencontro que tem impactos importante na resolutividade das ações e serviços e saúde.

Resta evidenciar, por fim, que outras ações são realizadas, tanto no âmbito na educação, atribuindo garantias ao acesso à educação básica e superior, quanto nas políticas assistenciais associadas a iniciativas relacionadas à moradia, segurança alimentar e nutricional, renda, promovendo o acesso ao conjunto de políticas públicas como o BPC (Benefício de Prestação Continuada), PBF (Programa Bolsa Família), aposentadorias, entre outras. Contudo, a ausência de uma caracterização orçamentária específica coadunada aos povos indígenas, impossibilita um monitoramento e análise do orçamento executado que, de fato, tenha alcançado as realidades comunitárias indígenas.

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

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

A redução e imprevisibilidade de recursos, bem como sua descontinuidade, é um sintoma das opções administrativas e políticas. As dificuldades da gestão territorial, ambiental e da saúde intercultural convivem com falhas importantes relativas à questão das terras, questão estruturante para os direitos dos povos indígenas e que repercute globalmente na garantia de seus direitos.

2.5 CAPACIDADES ESTATAIS: INSUFICIÊNCIA DOS QUADROS FUNCIONAIS PARA GARANTIR OS DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS

Deve-se assinalar, seguindo as entrevistas com os funcionários da Funai, que os governos brasileiros têm envidado esforços, mas esses não têm se mostrado suficientes para garantir compromissos constitucionais de respeito aos modos de vida, justiça e dignidade dos povos indígenas e, mais importante, têm falhado no compromisso de demarcar e proteger as terras indígenas, conforme previsto no Artigo 231 da Constituição Federal de 1988.

Algumas ações não têm plena visibilidade no programa descrito, assim vale uma pequena descrição das fontes normativas e iniciativas governamentais no campo indigenista

O fortalecimento de capacidades administrativas e funcionais dos órgãos governamentais e a ampliação da participação dos povos indígenas através de seus órgãos representativos, de consulta e deliberação - como o CNPI e as Conferências Indígenas - e no campo da “modernização administrativa” aparecem, como vimos nas entrevistas, a controversa reforma de 2009, Decreto nº 7056/09. Todas, embora com diferenças, acertos

ou erros, voltaram-se para o fortalecimento institucional e estavam alinhados com as premissas constitucionais de garantia dos Direitos Indígenas.

O quadro faz uma síntese de parte da rede normativa das ações, programas e políticas setoriais da área, nem todas elas expressas na orçamentação do programa 2065, como visto anteriormente, por razões de método do PPA e por outras razões de desenho institucional, como as despesas com educação indígena. A lista é apenas exemplificativa.

Quadro 4 - Normativas selecionadas que estruturam a política indigenista

A) EDUCAÇÃO VOLTADA PARA OS POVOS INDÍGENAS: LEI Nº 9394/1996, LEI Nº 10172/2001, DECRETO Nº 26/91, PORTARIA INTERMINISTERIAL MJ/MEC Nº 559/91, LEI 10558/2002, LEI Nº 11096/2005, DECRETO Nº 7778/2012: ESSAS LEGISLAÇÕES EST ABELECEM QUE A FUNAI NÃO POSSUI COMPETÊNCIA DIRETA PARA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO ESCOLAR E SUPERIOR INDÍGENAS, CABENDO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E ÀS SECRETARIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO;

B) SAÚDE INDÍGENA: LEI Nº 8080/90, PORTARIA Nº 254/2002, LEI 12.314/2010, DECRETO Nº 7.336/2010, DECRETO Nº 7778/2012: TAIS LEGISLAÇÕES ESTABELECEM QUE COMPET E À SECRETARIA DE SAÚDE INDÍGENA, VINCULADA AO MINISTÉRIO DA SAÚDE, EXECUTAR A POLÍTICA DE ATENÇÃO BÁSICA À SAÚDE DOS POVOS INDÍGENAS, SENDO AS ÁREAS DE MÉDIA ALTA COMPLEXIDADE RESPONSABILIDADE DE ESTADOS E MUNICÍPIOS, NO SISTEMA DE COMPARTILHAMENTO DE ATRIBUIÇÕES DO SUS. ASSIM, CABE À FUNAI O PAPEL DE MONITORAR E FISCALIZAR AS AÇÕES DE SAÚDE DESEMPENHADAS PELA SESAI, ESTADOS E MUNICÍPIOS.

C) POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS – PNGATI POR MEIO DO DECRETO Nº 7747

D) PROJETOS EM TERRAS INDÍGENAS DE FOMENTO A ATIVIDADES PRODUTIVAS, COM APOIO DO PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG7, DO BANCO DE DESENVOLVIMENTO ALEMÃO – KFW E DO GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY – GEF, A EXEMPLO DO PROJETO DEMONSTRATIVO DE POVOS INDÍGENAS – PDPI, OS PROJETOS DEMONSTRATIVOS – PDA, O PROJETO INTEGRADO DE PROTEÇÃO ÀS POPULAÇÕES E TERRAS INDÍGENAS DA AMAZÔNIA LEGAL – PPTAL, O PROGRAMA CARTEIRA INDÍGENA

Fonte: <http://www.funai.gov.br/index.php/todos-presidencia/2901-politica-indigenista-no-brasil>

Por fim, resta enfatizar a obrigatoriedade dos governos, não apenas de atuar conforme constituição e legalidade, mas também na realização de princípios, como o da participação, como de apresenta em uma de suas formas na consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas em todos os atos administrativos que venham os afetar, segundo a Convenção n.º 169/89 da OIT.

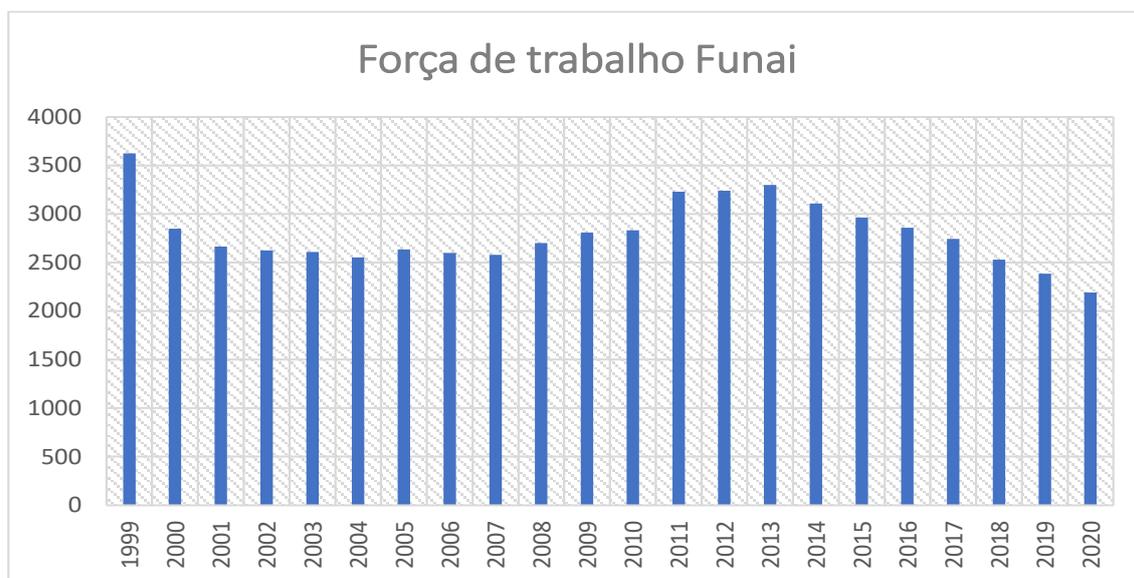
A participação social dos povos indígenas na elaboração e execução de políticas públicas que ganhem execução específicas em seus contextos culturais é assegurada não apenas no âmbito individual, como, sobretudo, coletivo. A formulação conjunta, baseada em métodos interculturais, é um caminho a ser trilhado na superação de políticas indigenistas integracionistas ou assistencialistas e a consequente adequação governamental aos atuais ditames de direitos humanos internacionais.

A capacidade de dialogar, ouvir, convencer, deliberar é ponto fulcral no processo de implementação de direitos, mas pareceu-nos, a partir dos relatos dos funcionários entrevistados que também é uma prática sitiada, não apenas nos processos políticos administrativos que institucionalizam a participação, mas também nas capacidades institucionais relacionadas à presença de servidores tanto em qualidade, quanto em número adequado à mediação desses processos.

Todas essas qualidades envolvem capacitações específicas, o que demanda formação adequada, experiência e estabilidade funcional. Por essa razão 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 territórios indígenas, 13% do território nacional, e com importantes questões relacionadas à intersetorialidade.

O gráfico 2 apresenta a evolução dos recursos humanos totais da Funai. Mostra o ápice em 1999 e declínio até 2004, retomada lenta até 2011 e, em seguida uma recomposição até 2013, ano a partir do qual começa a sofrer perdas importantes até chegar ao seu mínimo em 2020.

Gráfico 2 - Evolução da Força de trabalho da Funai: 1999-2020.



Fonte: SIOPE

Elaboração dos autores

Os ativos permanentes respondem por mais de 80% da composição da força de trabalho até 2007, nos anos seguintes ficam abaixo dessa média, declinando depois de uma solução de crescimento entre 2010 e 2013. Em 2020, os ativos permanentes são 77,4%. O número é menor em 1.407 em relação a 1999, menor em 820 em relação a 2013 e 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.

A partir de 2011 a composição da força de trabalho muda em termos de escolarização. Mais de 30% da força de trabalho da Funai passou a ter formação na educação superior, percentual que chega, com toda a movimentação dos recursos humanos a 45% em 2020.

O número de pessoas requisitadas é crescente a partir de 2004 (14) 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 8,2% no ano seguinte, minguando 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.

Tabela 2 - Evolução da força de trabalho da Funai por situação funcional (1999-2020)

Situações Funcionais/	Ano																					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EST-01	86	84	83	82	82	80	79	80	80	77	73	73	74	75	76	76	75	75	75	79	78	77
EST-04	10	12	14	14	15	15	16	15	14	13	14	14	13	13	12	11	11	12	11	9	10	11
EST-08	1,8	2,4	2,4	2,4	2,1	2,2	2,5	2,5	2,5	2,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,6	2,2	2,0	1,8	1,6	1,9
EST-03	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,4	0,6	1,0	1,3	1,7	2,0	2,6	2,8	3,1	3,6	4,2
EST-18	-	-	0,0	0,0	0,1	1,4	1,6	1,7	1,7	1,7	1,9	1,6	1,1	0,1	0,9	1,0	1,3	1,6	1,4	1,3	1,5	1,6
Outros	2,2	0,9	0,8	0,9	0,8	0,4	0,5	0,5	0,4	6,2	8,4	9,6	8,5	8,4	7,1	7,6	7,5	6,9	8,0	5,4	5,3	4,2

Fonte:

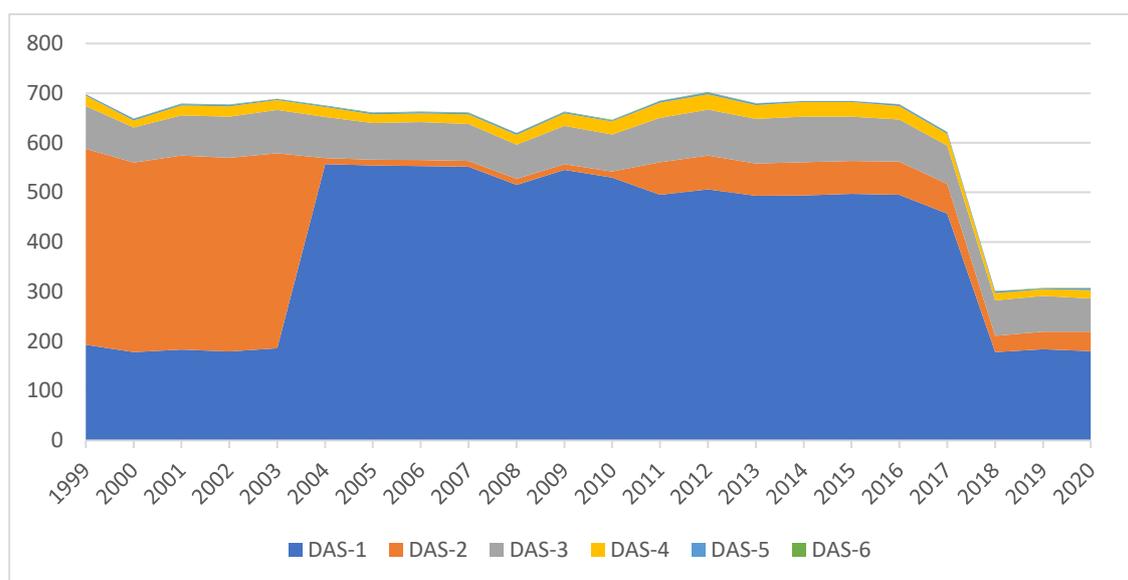
Elaboração dos autores

Para falar de capacidades tem-se que olhar para a instabilidade funcional, fato comprovado pelos que entraram a partir de 2011 e que já deixaram a Funai, número próximo a 15%, por causas administrativas e políticas, mas também pelos processos naturais de aposentação. Lembremo-nos que, nos próximos 5 a 10 anos, aproximadamente 11% dos funcionários estarão em idade mínima de aposentadoria.

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

Em 2020, o número de DAS era de 307. Os DAS 1 são, em 2020, 35% daqueles verificados em 2012, os DAS 2 são 57%, os DAS 3 são em 72% e os DAS 4 são de 54%, aproximadamente, relativamente aos de 2012 (ver a variação no Gráfico e números absolutos nos Anexos).

Gráfico 3 - Evolução dos DAS da Funai: 1999-2020.



Fonte:

Elaboração dos autores

É interessante notar também que o número de DAS para funcionários ativos permanentes também caiu significativamente no período. Eram 322 em 1999 e caem para 63 em 2020. O número cai também para os DAS oferecidos para aqueles que não têm vínculos com o serviço público. De 368 caem para 229 (1999) em 2020. A interpretação nesse caso não é fácil, pois as movimentações internas às funções, 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 perderam capacidade de atrair força de trabalho externa à Funai. Esses pontos convergem para a interpretação de redução de capacidades estatais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A administração e as formas da gestão pública no Brasil têm sido criticadas por compartilharem do ideário liberal, sua associação ao gerencialismo e ao Estado mínimo. Mais de três décadas depois da Constituição, essas críticas permanecem no cenário político, com adequações incompletas e, atualmente, distorcidas.

A desconstrução de capacidade estatais na área do indigenismo de estado é evidente e tem forte impacto entre os Povos Indígenas. Se o PPA jamais se constituiu em instrumento de planejamento e accountability, nos últimos anos perdeu qualquer pretensão latente e passou a ser instrumento orçamentário que visibiliza a ação apenas da Funai. Os recursos orçamentários, por sua vez, são declinantes e, embora não façam grandes contribuições para o ajuste fiscal, seguem a toada da desconstrução. As capacidades administrativas também estão em xeque. Vemos desestímulos aos funcionários estáveis, o que se espelha em número declinante da força de trabalho da Funai.

A caracterização do assédio institucional como método de governo - para além de situações de ameaças, perseguições ou mesmo constrangimentos e punições a servidores públicos que apenas estão cumprindo seus deveres institucionais - também tem se caracterizado explicitamente pela destruição da política indigenista do estado em conformidade com os parâmetros constitucionais e internacionais. Vale recordar que as “ações que exemplificam esse tipo de assédio são: mudanças injustificadas na conduta de políticas; 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; AFIPEIA, 2020, p.7)

Por fim, cabe ressaltar que mais do que aniquilar com um desenho de estado democrático de direito, ou mesmo categorizar um governo como violador de preceitos constitucionais, são os povos indígenas que estão literalmente sucumbindo sem proteção e promoção. Se de um lado encontram-se os movimentos indígenas numa intensificação de processos de criminalização pelo estado ao defender e lutar por direitos em absoluta relativização e restrição, de outro, denunciam um genocídio em curso respaldado por instituições públicas, que seguem aprofundando suas incapacidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DA CARREIRA DE DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS (ANDEPS); ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO IPEA (AFIPEIA). Assédio institucional: o que é? Como enfrentar? Brasília: Andeps; Afipea, 2020.

BANIWA, Gersem dos Santos Luciano. O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

BARBOSA DA SILVA, Frederico Augusto; LUNELLI, Isabella Cristina. Nota Técnica n.º 18: Etnografia do Assédio Institucional da FUNAI. Brasília: AFIPEIA, 2021.

BARBOSA DA SILVA, Frederico Augusto; ZIVIANI, Paula. O INCREMENTALISMO PÓS-CONSTITUCIONAL E O ENIGMA DA DESCONSTRUÇÃO: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS CULTURAIS, Texto de Discussão, nº 2550, IPEA, março, 2020.

BIANCARDI DE MATTOS, Nilcéia Giovanelli; SARMENTO, Priscila Bueker; SANTOS, Fabio Lyrio; Plano Plurianual 2016-2019 do Governo Federal: o primeiro ano de execução e a mudança de gestão política que afetou a prioridade do Plano Nacional de Educação no Brasil, Rev Bras Adm Pol, 10(2):141-152

BRASIL. Decreto-Lei nº 526, de 1o de julho de 1938. Institui o Conselho Nacional de Cultura. Diário Oficial, Brasília, p. 13.385, 5 jul. 1938. Seção 1.

_____. Decreto nº 50.293, de 23 de fevereiro de 1961. Cria o Conselho Nacional de Cultura e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, p. 1657, 24 fev. 1961. Seção 1.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em:

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: SPI, abr. 2011a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012-2015: Projeto de Lei. Brasília: SPI, 2011b. 278 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. Brasília: SRH; MP, 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Boletim estatístico de pessoal. Brasília: SRH; MP, dez. 2016a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015: ano-base 2015. Programas Temáticos. Brasília: MPOG, 2016b. v. 2.

_____. Ministério da Fazenda. Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária bases efetivas: ano calendário 2015. Brasília: MF; Receita Federal, mar. 2018. (Série 2013 a 2018). Disponível em:

_____. 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. 1-13, 1º jan. 2019a.

_____. Presidência da República. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A.V. (Orgs.). PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. Livro 2.

CASSIOLATO, M. M.; GUERESI, S. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. In: CARDOSO JUNIOR, J.C.; CUNHA, A. S. (Orgs.). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.

DUTRA DOS SANTOS, Rogerio; “Francisco Campos e os Fundamentos do Constitucionalismo Antiliberal no Brasil”, DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007, pp. 281 a 323.

FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995.

GAMA E COLOMBO, Daniel, A política pública de incentivo ao setor de informática no Brasil a partir da década de 90: uma análise jurídica, Faculdade de Direito da USP, SP, 2009.

GARCIA, R. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: O PPA 2000- 2003. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015a.

_____. PPA: o que não é e o que pode ser. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015b.

GARCIA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. Governar em rede: o novo formato do setor público. Brasília: Enap, 2006.

GOMIDE, Alexandre de Ávila & PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia -arranjos institucionais de políticas públicas, IPEA, Brasília, 2014.

KUHN, T. A Estrutura das Revoluções Científicas, São Paulo, Perspectiva, 1996.

LE GALES, P.; THATCHER, M. Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks. Paris: L'Harmattan, 1995.

MATUS, Carlos Teoria do jogo social, Edições Fundap, SP, 2005

POLANY, Karl, A grande transformação – As origens da nossa época, Editora Campus, RJ, 1980.

RHODES, R.; MARSH, D. Les reseaux d'action publique en Grande-Bretagne. In: LE GALES, P.; THATCHER, M. Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks. Paris: L'Harmattan, 1995.

SANTOS, Eugênio; VENTURA, Otávio; NETO, Rafael; As inovações jurídicas no PPA 2012-2015, Capítulo 3, In CARDOSO Jr. José Celso, SANTOS, Eugênio A. Vilela (org.) PPA 2012-2015- experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015.

SMITH, A. Les idées en action: le referentiel, sa mobilization et la notion de policy network. In: FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995.

TOURAINÉ, A. "A sociedade pós-industrial", Editores Moraes, Lisboa, 1970.

TOURAINÉ, A. Sociología de la acción. Barcelona: Ediciones Ariel, 1969.

VILELA DOS SANTOS, Eugênio Andrade; VENTURA, Otávio, Augusto Ferreira; MARTINS NETO, Rafael; Administração política e gestão pública no PPA 2012-2015, Rev Bras Adm Pol, 7(2):63-88.

SUREL, Y. L'ETAT ET LE LIVRE- Les politique publique du livre en France (1957-1993), L'HARMATTAN, 1997,página 35.

_____. Les politiques publiques comme paradigmes, in Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin. (1995). La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel, (pp.125-151) Colección Logiques Politiques, Paris: L'Harmattan.

ANEXO 1**PPA ANO BASE 2018-Programa 2065 Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas****Objetivo**

36000 0962 Promover a atenção à saúde dos povos indígenas, aprimorando as ações de atenção básica e de saneamento básico nas aldeias, observando as práticas de saúde e os saberes tradicionais, e articulando com os demais gestores do SUS para prover ações complementares e especializadas, com controle social.

Metas

36000 03KJ Ampliar de 76% em 2014 para 85% as crianças menores de 5 anos com esquema vacinal completo de acordo com o calendário indígena de vacinação
36000 03KM Implantar 281 sistemas de abastecimento de água em aldeias com população acima de 50 habitantes
36000 03YW Reformar e/ou ampliar 11 Casas de Saúde Indígena (CASA I)
36000 04G5 Ampliar de 83% em 2013 para 90% as gestantes indígenas com acesso ao pré-natal
36000 04IU Alcançar 70% das crianças indígenas menores de 1 ano com acesso às consultas preconizadas de crescimento e desenvolvimento
36000 04IV Ampliar de 38,6% em 2014 para 60% a cobertura da população indígena com Primeira Consulta Odontológica Programática
36000 04IW Ampliar de 68% em 2014 para 90% as crianças indígenas menores de 5 anos acompanhadas pela vigilância alimentar e nutricional
36000 04IX Reformar e/ou ampliar 250 sistemas de abastecimento de água em aldeias
36000 04IY Implantar em 148 aldeias a destinação final adequada dos dejetos

Iniciativas

05WM Realização da 6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena

Ações

36901 20YP Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena
36901 7684 Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção e Controle de Agravos

Objetivos

30000 1012 Promover e proteger os direitos sociais e culturais e o direito à cidadania dos povos indígenas, asseguradas suas especificidades nas políticas públicas.

Metas

30000 0413 Articular a apropriação das especificidades dos povos indígenas, visando à qualificação das políticas públicas, em especial as de segurança alimentar, educação escolar indígena, habitação, energia, previdência social, assistência social, saúde e cultura.
30000 0414 Propor diretrizes para o reconhecimento de direitos dos povos indígenas considerando a documentação básica, em especial o Registro Civil de Nascimento, sobretudo em região de fronteira.
30000 0415 Promover e apoiar processos educativos próprios dos povos indígenas voltados ao fortalecimento de sua autonomia, bem como à valorização de suas culturas, línguas, identidades étnicas e formas de organização social.
30000 0416 Fomentar e apoiar ações de transversalização da temática de gênero e geracional nas políticas públicas que contemplem povos indígenas.
30000 0417 Apoiar a participação qualificada de indígenas, em espaços de diálogo, promovendo processos de formação e informação no âmbito dos direitos dos povos indígenas.
30000 0418 Criar e implementar 7 programas específicos de promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas considerados de recente contato.
30000 041F Apoiar 30 projetos de infraestrutura comunitária para os povos indígenas.

Iniciativas

04LH Apoio à formação de indígenas para o controle social das políticas públicas que os contemplem, em especial as de educação escolar indígena, saúde e assistência social.
04LI Fomento e apoio às demandas das comunidades indígenas para elaboração e implementação de projetos político-pedagógicos e currículos escolares.
04LJ Acompanhamento e subsídio das comunidades indígenas em processos de consulta livre, prévia e informada.
04LK Fomento à produção e à elaboração de projetos de materiais didáticos e paradidáticos específicos em línguas indígenas.
04LQ Elaboração de diagnósticos socioculturais que orientem a construção e execução dos programas específicos voltados aos povos indígenas de recente contato.

04LR Contribuição para elaboração de marco legal da ação de distribuição de alimentos com foco no direito humano à alimentação adequada considerando as especificidades indígenas.
04LS Contribuição para o aprimoramento de mecanismos de avaliação da insegurança alimentar entre os povos indígenas.
04LT Normatização do acompanhamento da saúde indígena pela Funai.
04LU Proposição de adequações na política previdenciária para indígenas.
04LV Atuação em cooperação com os países que fazem fronteira com o Brasil, com o intuito de regulamentar e promover políticas de proteção dos direitos dos povos indígenas.
04LW Orientação para a adoção das formas próprias de construção dos povos indígenas na execução de obras de infraestrutura comunitária nas diversas políticas públicas.
04LX Elaboração de propostas para definição de competências na área de segurança pública dentro das terras indígenas.
07IJ Articulação para o aprimoramento de políticas e ações voltadas à prevenção e superação de fatores que ameacem a organização social dos povos indígenas, no âmbito dos processos educativos, das questões de gênero, geração e participação social

Ações

30202 215Q Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas de Recente Contato
30202 2384 Direitos Sociais e Culturais e à Cidadania

Objetivos

30000 1013 Promover a gestão territorial e ambiental das terras indígenas.

Metas

30000 0419 Apresentar pelo menos 400 manifestações técnicas conclusivas em processos de licenciamento ambiental, nas suas diversas etapas.
30000 041A Reverter situações de arrendamento em pelo menos 5 terras indígenas.
30000 041B Atender 40.000 famílias indígenas por ano, com projetos de etnodesenvolvimento voltados à segurança alimentar e nutricional e à geração de renda.
30000 041C Executar ou apoiar pelo menos 30 projetos de recuperação e conservação ambiental em terras indígenas.
30000 041D Apoiar a elaboração e revisão de 20 Planos de Gestão Territorial e Ambiental - PGTA's e a implementação de ações integradas em 40 terras indígenas.
30000 041E Articular a apropriação das especificidades dos povos indígenas, visando à qualificação das políticas territoriais e ambientais.
20101 041G Promover e apoiar iniciativas de qualificação das políticas públicas e das ações da agricultura familiar, garantindo atendimento à especificidades indígenas.
Iniciativas
04LY Aprimoramento do procedimento de análise e manifestação dos processos de licenciamento ambiental da Funai, tendo por base as normativas expressas na Portaria Interministerial nº 60/15 e a Instrução Normativa nº 02/2015.
04LZ Publicação e divulgação do manual de procedimentos da Funai sobre o componente indígena no licenciamento ambiental.
04M0 Definição de normas e procedimentos a serem utilizados na regularização de passivos ambientais em terras indígenas.
04M1 Avaliação do uso da Renda do Patrimônio Indígena nos processos de licenciamento ambiental em terras indígenas.
04M2 Elaboração de normativa específica para orientar o ordenamento ambiental de atividades produtivas de iniciativa dos indígenas.
04M3 Proposição de normativa referente à atuação de agentes indígenas de Assistência Técnica e Extensão Rural.
04M4 Aprimoramento de mecanismos interministeriais de apoio e financiamento direto para projetos de etnodesenvolvimento elaborados por organizações indígenas.
04M5 Implementação de experiências de agregação de valor e geração de renda por meio de selos de identificação de origem e/ou processos de certificação.
04M6 Realização, nos termos do artigo 8º do Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012, da Conferência Nacional da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI).
04M7 Promoção da formação de representantes indígenas em gestão territorial e ambiental.
04M8 Articulação da elaboração de instrumentos que promovam a gestão compartilhada em Terras Indígenas e Unidades de Conservação Federais.
04M9 Contribuição para a criação e aperfeiçoamento de mecanismos para pagamento de serviços ambientais a povos indígenas.

Ações

30202 215O Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento

Fundos e fomento

00FN Apoio financeiro não reembolsável - Fundo Amazônia - Camada Pública PNGATI
00FO Apoio financeiro não reembolsável - Fundo Amazônia

Objetivos

30000 1014 Garantir aos povos indígenas a posse plena sobre suas terras, por meio de ações de proteção dos povos indígenas isolados, demarcação, regularização fundiária e proteção territorial.

Metas

30000 040V Constituir 6 reservas indígenas para atender os casos de maior vulnerabilidade de povos indígenas confinados territorialmente ou desprovidos de terras.

30000 040W Delimitar 25 terras indígenas.

30000 040X Elaborar 7 planos de proteção de povos indígenas isolados.

30000 040Y Indenizar benfeitorias em pelo menos 800 ocupações de não-índios em 30 terras indígenas.

30000 040Z Ampliar gradativamente de 180 para 250 o número de terras indígenas fiscalizadas anualmente, com vistas ao usufruto exclusivo das terras e de seus recursos pelos povos indígenas.

30000 0410 Apoiar as ações de vigilância com participação indígena, ampliando gradativamente de 45 para 60 o número de terras indígenas atendidas anualmente.

30000 0411 Realizar a demarcação física e georreferenciamento de 30 terras indígenas.

20101 0412 Promover o reassentamento de pelo menos 3000 ocupantes não índios de terras indígenas.

Iniciativas

04LC Aprimoramento dos instrumentos de obtenção, análise, produção e monitoramento de informações espaciais, ambientais e territoriais de terras indígenas.

04LD Regulamentação do poder de polícia da FUNAI.

04LE Normatização e regulamentação do procedimento de constituição de reservas indígenas.

04LF Estabelecimento de instrumentos de cooperação para combate ao desmatamento, incêndios florestais e demais ilícitos em terras indígenas.

04LG Apoio aos programas de brigadas de prevenção e combate a incêndios em terras indígenas estabelecidos a partir de parcerias com órgãos ambientais.

04LL Formação de 200 indígenas em cursos do Programa de Capacitação em Proteção Territorial.

04LM Aprimoramento dos procedimentos metodológicos do sistema de proteção aos povos indígenas isolados, instituído pelas Portarias nº 1901, de 06/07/1987 e 1047, de 29 de agosto de 1988.

04LN Realização de fiscalização ambiental nas terras indígenas visando ampliar a proteção dos povos indígenas.

06XT Indenização para Solução de Conflitos em Terras Indígenas

Ações

30202 15Q1 Aquisição de Imóvel Rural para Estabelecimento de Reserva Indígena no Município de Tuntum/MA

30202 15QT Aquisição de Imóvel Rural no Estado da Bahia/BA

30202 20UF Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados

Fundos e apoio financeiro

00FP Apoio financeiro não reembolsável - Fundo Amazônia

Objetivos

30000 1015 Preservar e promover o patrimônio cultural dos povos indígenas por meio de pesquisa, documentação e divulgação de suas línguas, culturas e acervos, prioritariamente daqueles em situação de vulnerabilidade.

Meta

30000 03ZL Desenvolver 40 projetos visando à formação de pesquisadores indígenas em pesquisa e documentação de línguas, culturas e acervos de seus povos.

30000 03ZM Apoiar 160 produtos culturais, em conjunto com as unidades regionais da FUNAI.

30000 03ZN Registrar, preservar e difundir 160 mil itens do acervo documental sob a guarda do Museu do Índio e de suas unidades descentralizadas.

Iniciativas

04IX Acordo de cooperação técnico-científica com instituições acadêmicas a fim de formar pesquisadores indígenas com o objetivo de qualificá-los para o manejo de ferramentas de registro de bens culturais.

04IY Constituição de coleções etnográficas contemporâneas definidas pelos povos indígenas como relevantes para a preservação de suas culturas.

Ações

30202 8635 Preservação Cultural dos Povos Indígenas

Fonte: SIOP

ANEXO 2

Tabela 1: Evolução do número de DAS na Funai entre 1999-2020

DAS/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DAS-1	193	178	183	179	186	557	554	553	552	515	545	530	495	506	493	494	497	495	457	178	184	180
DAS-2	395	382	391	391	393	12	12	12	11	12	12	12	66	68	65	67	66	67	60	33	35	39
DAS-3	86	71	81	83	87	83	74	77	75	69	77	75	89	93	90	92	90	85	77	71	72	67
DAS-4	21	14	20	20	20	20	17	17	19	20	25	26	31	31	28	29	29	27	24	15	14	17
DAS-5	3	3	3	3	2	2	3	3	3	3	3	2	3	3	3	2	2	3	3	3	1	3
DAS-6		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1	1	1	1	1
Total	698	649	679	677	689	675	661	663	661	620	663	646	685	702	680	684	684	678	622	301	307	307

Fonte:

Elaboração dos autores