

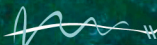
Ricardo Verдум

coleção 14  
antropologias

**Povos indígenas,  
meio ambiente  
e políticas públicas**

Uma visão a partir do orçamento  
indigenista federal

LACED



LABORATÓRIO DE PESQUISAS  
EM ETNICIDADE, CULTURA  
E DESENVOLVIMENTO

 e-papers

coleção 14  
antropologias

LACED  
  
LABORATÓRIO DE PESQUISAS  
EM ETNICIDADE, CULTURA  
E DESENVOLVIMENTO

  
MUSEU NACIONAL  
UFRJ



**Ricardo Verдум**

**Povos indígenas, meio ambiente  
e políticas públicas**

Uma visão a partir do orçamento indigenista federal

Rio de Janeiro, 2017

 **e-papers**



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

ISBN 978-85-7650-549-5

*Projeto gráfico e capa*

Andréia Resende

*Diagramação*

Michelly Batista

*Revisão*

Rodrigo R. Carmo

*Conselho Editorial*

Beatriz Maria Alasia de Heredia

Eliane Cantarino O'Dwyer

Carla Costa Teixeira

Carlos Guilherme Octaviano do Valle

Cláudia Lee Willians Fonseca

Cristiana Bastos

Gustavo Blazquez

Jane Araújo Russo

João Pacheco de Oliveira

Laura Moutinho

Luiz Fernando Dias Duarte

Maria Filomena Gregori

Mariano Baez Landa

Mario Pecheny

Patricia Ponce

Sérgio Luís Carrara

Stefania Capone

O presente livro foi integralmente pago, em sua elaboração e preparação editorial, com recursos doados pela Fundação Ford ao Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento/Laced (Setor de Etnologia e Etnografia/Departamento de Antropologia/Museu Nacional – Universidade Federal do Rio de Janeiro) para desenvolvimento do projeto “Efeitos Sociais das Políticas Públicas sobre os Povos Indígenas – Brasil, 2003-2018: Desenvolvimentismo, participação social, desconstrução de direitos, e violência” (Doação n. 0150-1310-0), sob a coordenação de Antonio Carlos de Souza Lima.

Esta publicação encontra-se à venda no *site* da

E-papers Serviços Editoriais.

<http://www.e-papers.com.br>

E-papers Serviços Editoriais Ltda.

Rua Mariz e Barros, 72, sala 202

Praça da Bandeira – Rio de Janeiro

CEP: 20.270-006

Rio de Janeiro – Brasil

CIP-Brasil. Catalogação na Fonte  
Sindicato Nacional dos Editores de Livro, RJ

V596p

Verdum, Ricardo

Povos indígenas, meio ambiente e políticas públicas: uma visão a partir do orçamento indigenista federal / Ricardo Verdum. - 1. ed. - Rio de Janeiro: E-papers, 2017.  
recurso digital ( Antropologias ; 14)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-765-0549-5 (recurso eletrônico)

1. Antropologia. 2. Livros eletrônicos. I. Título. II. Série.

17-39011

CDD: 306

CDU: 316

# Sumário

<b>Prefácio</b>	
<b>Burocracia, homogeneização e diferença étnica</b>	<b>9</b>
<i>Antonio Carlos de Souza Lima</i>	
<b>Introdução</b>	<b>11</b>
<b>Parte 1 Orçamento e Políticas Públicas</b>	<b>17</b>
<b>Capítulo 1 Os primeiros nove meses</b>	<b>18</b>
E o que se viu a partir de 1º de janeiro de 2003?	21
As mudanças e a execução orçamentária	22
Saúde indígena	23
Educação indígena	24
Direitos territoriais e autossustentação	26
O Plano Plurianual 2004-2007	28
<b>Capítulo 2 Contradições e paradoxos nos dois primeiros anos</b>	<b>33</b>
Desperdiçando oportunidades	34
A participação, a representação e o Parlamento indígena	38
Direitos territoriais	39
A crise do PDPI	41
Meio ambiente e segurança alimentar	43
Biodiversidade e gestão ambiental	45
Balanço orçamentário	48
<b>Capítulo 3 Continuidades, rupturas e regressões entre os anos FHC e Lula (2000-2005)</b>	<b>52</b>
Balanço geral do período	53
<i>a) Educação escolar</i>	58
<i>b) Direitos indígenas</i>	58
<i>c) Saúde e saneamento</i>	58
<i>d) Territórios indígenas</i>	60
<i>e) Gestão ambiental e da biodiversidade</i>	60
Consideração final	60

<b>Capítulo 4 A dívida com a cidadania indígena</b>	<b>61</b>
O contexto recente	61
Priorizando a assistência	63
O orçamento indigenista federal	65
Velhas e novas promessas	66
Mudança interrompida	69
Considerações finais	70
<b>Capítulo 5 Os povos indígenas na reforma política</b>	<b>72</b>
Diretrizes	73
Criando consensos e condições	73
<b>Capítulo 6 Observações sobre o orçamento 2006-2007</b>	<b>77</b>
Os programas e o orçamento indigenista	79
Saúde e saneamento	81
Reconhecimento e garantia territorial	81
Gestão ambiental	82
Conclusões e recomendações	83
<b>Capítulo 7 Governo Lula investe pouco na regularização de terras indígenas</b>	<b>84</b>
O gasto com a regularização fundiária das terras indígenas	85
Terras indígenas com portaria declaratória	86
Terras indígenas homologadas	87
<b>Capítulo 8 Hora de reconhecer os direitos indígenas – o PPA 2008-2011</b>	<b>92</b>
Introdução aos sistemas federais de planejamento e orçamento	93
Como, quando e onde é possível influir?	97
Os programas e o orçamento indigenista	98
Considerações finais	103
<b>Capítulo 9 O futuro do Abril Indígena</b>	<b>105</b>
<b>Capítulo 10 Os povos indígenas no PPA 2008-2011</b>	<b>107</b>
Os indígenas nos objetivos estratégicos	108
Os povos indígenas nas ações do PPA	113
Novo programa, mas nem tanto	114

<b>Capítulo 11 O orçamento 2006-2010 e a agenda social dos povos indígenas</b>	<b>115</b>
Os programas e as ações do orçamento indigenista	116
Balanco orçamentário 2006-2010	118
Comentário final	120
<b>Capítulo 12 Do orçamento como direito ao direito de consulta</b>	<b>122</b>
A consulta e o planejamento orçamentário	124
Vamos aos números!	125
Reflexões finais	128
<b>Parte 2 Meio Ambiente</b>	<b>130</b>
<b>Capítulo 13 Água nas terras indígenas</b>	<b>131</b>
O direito dos indígenas à água	132
A situação da água nas terras indígenas	134
<i>Alagoas</i>	135
<i>Ceará</i>	135
<i>Espírito Santo</i>	138
<i>Mato Grosso</i>	139
<i>Mato Grosso do Sul</i>	140
<i>Minas Gerais</i>	140
<i>Pará</i>	141
<i>Pernambuco</i>	142
<i>Rondônia</i>	143
<i>Roraima</i>	144
<i>Santa Catarina</i>	145
A defesa do direito indígena a água	146
<b>Capítulo 14 Mineração nas terras indígenas: inclusão social ou expropriação organizada?</b>	<b>148</b>
O anteprojeto	149
O regime para atividades de pesquisa e lavra	150
O Fundo de Compartilhamento de Receitas	152
O regime do extrativismo mineral indígena	153



<b>Capítulo 15 Povos indígenas e comunidades tradicionais: riscos e desafios do crescimento</b>	<b>154</b>
Acelerar o crescimento	156
Integrando e crescendo regionalmente	162
Direitos com efetividade pendente	165
Reflexões finais	170
<b>Parte 3 Mulheres Indígenas</b>	<b>172</b>
<b>Capítulo 16 Mulheres indígenas nas políticas públicas</b>	<b>173</b>
Introdução	173
Mulheres indígenas construindo uma política de gênero	175
Mulheres indígenas no orçamento	177
Identidade étnica e patrimônio cultural	179
Terras e etnodesenvolvimento	181
Autonomia e controle social indígena	183
<b>Capítulo 17 Mulheres indígenas saindo do círculo de giz</b>	<b>186</b>
Projetando pontes	187
Focando as políticas públicas	188
Sustentabilidade na visão de gênero	188
Saúde da mulher e saúde da família	189
Violência contra a mulher e prostituição	189
Desempenho orçamentário 2000-2005	189
O ano de 2006	197
Considerações finais	198
<b>Capítulo 18 Mulheres indígenas na luta pela proteção e promoção dos seus direitos</b>	<b>200</b>
<b>Referências</b>	<b>203</b>
<b>Sobre o autor</b>	<b>208</b>

## Prefácio

### **Burocracia, homogeneização e diferença étnica**

É com grande satisfação que o Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento (Laced)/Setor de Etnologia e Etnografia/Departamento de Antropologia – Museu Nacional/UFRJ, por meio do projeto “Efeitos sociais das políticas públicas sobre os Povos Indígenas – Brasil, 2003-2018: Desenvolvimentismo, participação social, desconstrução de direitos e violência”, realizado com recursos da Fundação Ford, dá a público o presente volume, o primeiro de uma série de publicações que procurarão abordar diferentes aspectos das ações de Estado sobre a vida dos povos autóctones nessas primeiras décadas dos anos 2000.

*Povos indígenas, meio ambiente e políticas públicas* resulta do trabalho de, ao menos, duas décadas de Ricardo Verdum no acompanhamento da cena indigenista brasileira, em especial a partir da análise do que efetivamente constou nos planejamentos e execuções orçamentárias do Brasil da Nova República. Não poderia haver melhor viés do que esse – que aponta para as formas como a burocracia governamental destina recursos a ações das agências da administração pública – para nos fazer ver como “O Estado” (não) enxerga a diversidade social.

Recuperando, ainda que brevemente, a forma como se estabeleceu o padrão de alocação de recursos que hoje tem o nome de Plano Plurianual, mas sem desprezar os Projetos de Leis Orçamentárias Anuais (PLOAs) para a análise do que se prometeu e do que se fez, Verdum mostra-nos como, nesses anos de governos do Partido dos Trabalhadores, os povos indígenas viram o reconhecimento de alguns de seus principais direitos (e o suposto papel do Estado de garanti-los) negociados em prol daquilo que ele adequadamente chama de “desafios da governabilidade”. Como já se pôde apontar em outra ocasião, os governos de Fernando Henrique Cardoso (01/1995-12/2002), apesar das extensas demarcações de terras indígenas na região da Amazônia com base em recursos da cooperação técnica internacional para o desenvolvimento e tendo deslançado a política de saúde indígena, pouco ou nada deixaram institucionalizado como deveres

de Estado em reconhecimento aos direitos indígenas: também naquele momento os povos indígenas, suas terras e os recursos naturais nelas contidos eram motivo de barganha em prol da “governabilidade”, ainda que não tenha sido assim que se sentisse à época.<sup>1</sup>

As grandes expectativas depositadas pelos movimentos indígenas nos governos petistas, transformadas em grandes frustrações logo de saída, com o não cumprimento de promessas de campanha de demarcação de terras indígenas e o delineamento de um desenvolvimentismo insensível às questões socioambientais, se viram, em larga medida, ampliadas pela continuidade do quadro prévio de violência contra os indígenas em regiões como o Mato Grosso do Sul e o sul da Bahia. A truculência das ações antíndigenas se viu regada pelo império crescente do agronegócio sob o *boom* das *commodities*, de onde se supunha extrair recursos para distribuir renda, inclusive para os indígenas, ainda que o Estado e o governo não enxergassem ali senão pobres, e não povos.

As três partes em que o livro se divide nos põem exatamente diante do parco investimento público nas questões próprias aos povos autóctones, já que o investimento em educação e em distribuição de benefícios mais gerais à população brasileira esteve pouco ou, por vezes, nada atento às especificidades indígenas. Tais “melhorias”, muito dúbias, surgiram dos ganhos gerados pelo avanço sobre as terras indígenas do agronegócio e do extrativismo mineral, com notáveis impactos sobre os recursos naturais. Por fim, vemos os efeitos desse cenário sobre o segmento específico das mulheres indígenas, que, nesses anos, assumiram um protagonismo essencial em numerosas áreas. Vemos, assim, como a burocracia governamental caminhou sempre e cada vez mais no sentido da homogeneização de situações em tudo diversas, que pouco cabem em planejamentos rígidos e que se afirmam como diferenças etnicamente significativas.

Este livro é, assim, leitura imprescindível para aqueles que querem entender os anos recentes e seus elos com o persistente passado colonial brasileiro. Esperamos que, sobretudo, os indígenas pesquisadores se beneficiem desses textos para um melhor entendimento dos processos sob os quais vivem e que hoje, como estudantes em universidades, buscam melhor esquadriñar.

*Antonio Carlos de Souza Lima*  
Professor Titular de Etnologia  
Laced/DA-Museu Nacional-UFRJ

---

1 Barroso Hoffmann *et al.*, 2004.

## Introdução

Os textos aqui reunidos são uma versão retrabalhada, mas marcada pelas suas circunstâncias de origem, de análises produzidas no período de 2003 a 2012. Versam sobre as políticas e a ação indigenista do governo federal nesse período, com destaque para a sua dimensão orçamentária. Neles falei, portanto, de um período que cobre os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e os dois anos iniciais do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2012).

Temos a expectativa de que o material aqui reunido auxilie o leitor a compreender um período que iniciou com várias indicações de possibilidades de transformação nas relações entre o Estado e os povos indígenas no país, mas que o tempo se encarregou de evidenciar os seus limites. Nosso entendimento é de que esses limites foram estabelecidos, em grande medida, pelo *dilema da governabilidade* que enfrentaram os governos de Lula e Dilma e, em particular, o Partido dos Trabalhadores – PT ao buscar equilibrar-se e equilibrar os interesses em conflito que se produziram entre atores estratégicos para ambas as gestões, tanto aliados como adversários. A isso acrescenta-se o ainda muito presente *habitus indigenista* que marca a linguagem, as instituições e a vida social e intelectual relativa à chamada “questão indígena” no país; e a evidente dificuldade que a esquerda brasileira tem no trato da demanda e do direito de *autonomia* e *autodeterminação* dos povos indígenas.

Em outubro de 2003, estávamos ainda na sombra do Plano Plurianual (PPA) 2000/2003, elaborado pela gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, e em meio às compreensíveis tensões e pressões iniciais sobre o governo federal. Ao longo dos 10 anos cobertos por este livro, caminhou-se da esperança ao sentimento de dúvida e daí para uma quase certeza: a de que as almejadas reformas legal, institucional e política – reformas que redundassem em maior autonomia política e controle indígena sobre os seus territórios, recursos naturais e conhecimentos – ficavam cada vez mais difíceis de serem concretizadas. Bastava olhar o perfil conservador dos “aliados” que estavam se incorporando pouco a pouco ao Poder Executivo

federal; os cargos que foram ocupando e a influência que passavam a ter sobre a distribuição dos recursos financeiros; e a configuração política do Congresso Nacional.

Tendo em vista que os temas *políticas públicas* e *processo orçamentário* apresentam um linguajar próprio, com conceitos e noções cujos significados podem não ser tão óbvios a uma parcela significativa de pessoas possivelmente interessadas neste livro, faremos uma breve introdução a esse universo. Advirto que o significado de alguns conceitos e noções serão mais bem compreendidos quando da leitura dos textos em seus contextos de uso.

A noção moderna de *plano plurianual* foi incorporada à administração pública brasileira por meio da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. Com essa lei, o governo federal pretendia articular, sob uma mesma lógica, a elaboração e o controle dos orçamentos da União, dos estados e municípios e do Distrito Federal. As mudanças modernizantes então introduzidas seguiam recomendações da Organização das Nações Unidas (ONU), que propunha uma maior “harmonia” entre os planos de governo e os respectivos orçamentos.

Esse esforço de harmonização e homogeneização conceitual e lógica visava, entre outras coisas, facilitar o acompanhamento e a avaliação comparativa entre países, além do aprimoramento da gestão interna nos países. Nesse mesmo ano (1964) foi criado o Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais Aplicadas (Ipea), com a atribuição de elaborar estudos e pesquisas nas áreas econômica e social e realizar análise de políticas públicas brasileiras.

A Constituição Federal de 1988 levou em consideração esse modelo e estabeleceu, nos artigos 165 a 169, o arcabouço legal básico do processo de planejamento e de orçamento em uso no Brasil. Neles foi definido que o chamado Plano Plurianual (com a sigla PPA) é o principal instrumento de planejamento em médio prazo do governo federal e deve conter, em grandes números, a alocação dos recursos financeiros do orçamento da União, englobando as despesas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

O processo de formulação de políticas públicas é aquele pelo qual o governo estabelece os programas e ações adequados para obter os resultados e mudanças desejados. Com vigência de quatro anos, o PPA tem a função de estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para o período, materializados em programas e ações. Cada programa é, idealmente, um conjunto articulado de ações orientadas por um objetivo. O programa seria, portanto, o instrumento de organização

das ações governamentais, definindo objetivos e metas a serem alcançados para solucionar o problema que o originou. Os programas podem ser setoriais, quando articulam ações de um único ministério, ou multissetoriais, quando envolvem ações de mais de um ministério. O principal programa indigenistas do atual governo federal é multissetorial. As ações são aquilo que os programas realizam na prática, como, por exemplo, demarcação e aviventação das terras indígenas (Funai); apoio à gestão ambiental nas terras indígenas (Ministério do Meio Ambiente – MMA); atenção à saúde indígena (Ministério da Saúde – MS); publicação e distribuição de material didático e paradidático adequado às escolas indígenas (Ministério da Educação – MEC), entre outras.

Resumindo, a cada quatro anos os ministérios e órgãos setoriais (exemplo: Funai, MS e MMA) formulam e reformulam seu plano de trabalho, definindo objetivos, metas e respectivos orçamentos. Isso ocorre no primeiro semestre do primeiro ano de cada mandato presidencial. Até 31 de agosto, o Plano Plurianual (PPA), consolidado na forma de projeto de lei (PL), deve ser encaminhado pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional para análise e aprovação. O Congresso tem (por lei, o que nem sempre é cumprido) até o último dia de trabalho desse primeiro ano para modificá-lo por meio de emendas. Sendo aprovado, o Congresso Nacional deve encaminhar o plano modificado ao presidente da República para sanção. Só então o PPA passa a ser lei.

No primeiro semestre de cada ano, os ministérios e órgão setoriais elaboram seu plano de trabalho e o orçamento para o ano seguinte. Isso ocorre geralmente nos primeiros meses do ano. O produto gerado por cada ministério e órgão é encaminhado ao Ministério do Planejamento, que tem até o dia 31 de agosto para reunir todas as propostas, realizar os ajustes necessários e encaminhar o produto final para o Congresso Nacional. Lá, o então Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é analisado, emendado, aprovado e devolvido à Presidência para sanção. Até o final de 2019 será executado o PPA 2016-2019.

Os povos indígenas foram contemplados com ações e recursos financeiros específicos nos sete ciclos de gestão de ações e do orçamento federal havidos após a promulgação da Constituição de 1988.<sup>1</sup> Mas isso se deu

---

1 Após a promulgação da Constituição de 1988, tivemos os Planos Plurianuais para 1991-1995, 1996-1999 (Brasil em Ação), 2000-2003 (Avança Brasil), 2004-2007 (Brasil de Todos), 2008-2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade), 2012-2015 (Mais Brasil) e agora o PPA 2016-2019 (Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social).

sempre na qualidade de “beneficiários” de políticas, não como resultado de um efetivo protagonismo do movimento indígena e suas entidades representativas. O vício tutelar permeou e conduziu significativamente o processo de planejamento e a implementação da ação indigenista do Estado brasileiro nesses anos.

Os 18 textos compilados e que compõem esta publicação estão divididos em três partes: Orçamento e Políticas Públicas; Meio Ambiente; e Mulheres Indígenas.

Na Parte I, reunimos textos produzidos entre 2003 e 2012 nos quais buscávamos dar uma visão ampla da ação e da execução do “orçamento indigenista” do governo federal, permeada por breves análises de conjuntura do período em questão.

Na Parte II, Meio Ambiente, reunimos três textos que tratam de problemáticas específicas e que têm uma relação direta com as condições de vida das populações. O primeiro trata da situação das águas nas terras indígenas na primeira metade da década passada. As informações reunidas e analisadas indicaram claramente que, além de não estar sendo garantido o usufruto exclusivo dos rios e lagos existentes nos territórios indígenas, não lhes era assegurado (aos povos e comunidades indígenas) o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial a uma sadia qualidade de vida, conforme prescreve a Constituição de 1988. Foram identificados cursos d’água no interior das terras indígenas sendo utilizados como via de escoamento da produção agrícola, principalmente a extensiva para exportação, e recebendo lixo de núcleos urbanos localizados a montante. Havia assoreamento de rios e igarapés em decorrência de desmatamentos e da retirada de matas ciliares dentro e no entorno das terras indígenas; contaminação de cursos d’água por resíduos químicos derivados das atividades de mineração, garimpo e agricultura; e redução na quantidade de peixe para a alimentação indígena decorrente da construção de barragens, transposições e inundações de áreas de caça, coleta e sítios com alto valor histórico e cultural para as comunidades. Além dos danos ambientais, essas atividades vinham ocasionando danos à saúde e ao bem-estar das populações indígenas de um modo geral. Chamou nossa atenção o quão marginal era o direito dos povos indígenas à água nas discussões sobre direitos indígenas, na legislação e nas instâncias político-administrativas de gestão das águas.

No segundo, tratamos da tentativa havida desde o Poder Executivo federal de “regulamentar” a exploração mineral em terras indígenas; me refiro à versão atualizada em 01/08/2006 do Anteprojeto de Lei de Mine-

ração em Terras Indígenas, que, como se quis fazer crer, seria uma “política democrática e de inclusão social”.

Por fim, no terceiro texto, abordamos, em primeiro lugar, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que, em 2011, entrou em uma segunda fase de implementação. Posteriormente, chamaremos atenção para o Plano de Ação Estratégico (PAE) do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), que, por sua vez, visa imprimir uma nova dinâmica e dar um novo colorido à Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Diante desse quadro, apontaremos para a importância de haver um esforço a partir da sociedade civil organizada no sentido da constituição das condições que possibilitem o estabelecimento de um mecanismo de consulta prévia aos povos indígenas e às comunidades quilombola e tradicionais, não somente em nível nacional, mas também nas esferas de decisão em nível regional de Unasul e Cosiplan.

Na Parte III, reunimos três textos que têm como foco as políticas públicas voltadas para mulheres indígenas. Ao analisar o orçamento da União, isso em 2005, ficou bem visível que as demandas dessas mulheres, que requerem um enfoque de gênero etnicamente orientado, não estavam contempladas nas políticas públicas. Ou elas estavam invisibilizadas nos programas e nas ações responsáveis pela implementação da política indigenista do Estado nacional ou eram incorporadas em programas gerais para mulheres, submetidas a uma visão racial que, por natureza, é uma abordagem limitada para entender e atender a suas demandas específicas e étnicas de direitos. Em 2006, houve, pela primeira vez, a inclusão de uma ação voltada exclusivamente para as mulheres indígenas em um PPA. A ação era intitulada “Promoção das atividades tradicionais das mulheres indígenas” e estava sob responsabilidade da Coordenação Geral de Desenvolvimento Comunitário (CGDC) da Diretoria de Assistência da Fundação Nacional do Índio (Funai).

Mas essa invisibilidade não ocorre somente nas políticas elaboradas desde o aparato governamental indigenista. Analisando o texto produzido pela Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) em 2009 – o denominado Estatuto dos Povos Indígenas, que foi objeto de debates acalorados em um seminário nacional e em 10 oficinas regionais, envolvendo um total aproximado de 1.150 mulheres e homens de diferentes povos –, verificamos que a palavra “mulheres” aparece uma única vez.

Não poderia fechar esta Introdução sem agradecer, inicialmente, o professor Antonio Carlos de Souza Lima pela confiança, estímulos e pelo



convite para organizar este livro. Sem a experiência de trabalho no Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), na qualidade de Assessor de Políticas Indigenistas e Socioambientais, este livro não seria possível; sou imensamente grato a todas as pessoas com quem convivi e com as quais pude estabelecer um diálogo franco, criativo e comprometido.

Este livro não seria possível sem a generosidade, amizade e confiança de inúmeras lideranças que fizeram a história do movimento indígena no período em diferentes partes do país e que abriram suas portas e permitiram que eu estivesse entre eles e elas, participando de oficinas de trabalho, reuniões, assembleias e dos momentos de descontração. Também foram fundamentais as inúmeras amizades contraídas numa trajetória iniciada nos anos 1980, quando, juntamente com a minha esposa e companheira Maria Gorete Selau, trilhamos um caminho que passou pelo Alto Solimões, Alto rio Negro, Roraima, até chegar a Brasília. Aí, dois espaços de convivência, trabalho e aprendizado foram fundamentais para minha formação: a Universidade de Brasília e o Ministério do Meio Ambiente.

Por fim, não poderia deixar de mencionar Julia, Joana e Gorete, a quem dedico este livro.

**Parte 1**  
**Orçamento e Políticas Públicas**

# Capítulo 1

## Os primeiros nove meses

Apesar do risco de imprecisão que toda generalização supõe, é possível afirmar que, entre lideranças e movimentos indígenas, os primeiros nove meses de 2003 foram marcados por um misto de sentimentos que oscilou entre esperança, expectativa, perplexidade, incompreensão e frustrações, ora mais para cá, ora mais para lá. Uma incômoda tensão pairou no ar. Enquanto “acenos” da campanha eleitoral e “compromissos” contidos no principal documento de referência do candidato Luiz Inácio Lula da Silva – me refiro ao documento “Compromissos com os Povos Indígenas no Brasil” – eram periodicamente lembrados e mencionados em discursos e textos produzidos por funcionários e dirigentes instalados nos órgãos da administração pública responsáveis pela ação indigenista e pelas políticas sociais do governo federal, no dia a dia, a “questão indígena” era tratada de uma maneira tal que não foram poucas as vezes em que se ouvia interrogações como as que reproduzo a seguir: “Será este o jeito petista de ser governo?”, “Não será possível existir uma outra forma de fazer política indigenista governamental no Brasil?”, “Até quando esperar o que Lula prometeu?”.<sup>2</sup>

Na década anterior, vários entraves e reveses colocaram em cheque os direitos conquistados na Constituição de 1988. Por exemplo, a obstrução e o bloqueio da aprovação do novo Estatuto das Sociedades Indígenas no Congresso Nacional; as inúmeras tentativas de obstaculizar a demarcação dos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos indígenas vindas do Poder Executivo e do Poder Legislativo; e a tentativa de “regulariza-

---

2 Datado de setembro de 2002, o documento da Coligação Lula Presidente foi elaborado por um conjunto de “colaboradores” indígenas e não indígenas. Inicia com uma breve caracterização do que foi chamado de “quadro lamentável” da política indigenista oficial no país; seguida da apresentação de 23 propostas de diretrizes para o que seus formuladores entendiam ser uma “nova política indigenista brasileira” (<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/compromissocomos povosindigenas.pdf>).

ção” da atividade de mineração nas terras indígenas.<sup>3</sup> Em meados de 2003, tramitavam no Congresso Nacional mais de 20 proposições legislativas, das quais 15 com o objetivo de promover mudanças restritivas de direitos no processo de demarcação de terras indígenas e 16 relacionadas à regulamentação da mineração em terras indígenas.<sup>4</sup> Um exemplo extremado disso foi o projeto de decreto legislativo de autoria do deputado federal Jair Bolsonaro (PDL nº 365/1993), que propunha tornar sem efeito a demarcação administrativa da Terra Indígena Yanomami. Houve também propostas de emenda constitucional (PEC), como as de nº 133/1992, do deputado federal Nicias Ribeiro, e nº 215/2000, do deputado federal Almir Sá, que condicionavam a demarcação de terras indígenas à autorização do Congresso Nacional.<sup>5</sup>

Por outro lado, os cinco anos anteriores a 2003 foram também marcados por conquistas importantes que apontavam para um “novo” sentido de desenvolvimento da/para a política e a ação indigenista oficial.<sup>6</sup> Tivemos avanços, por exemplo, no campo da política de atenção à saúde indígena, com o início da estruturação de um sistema de serviços e de gestão baseado em Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) regionalizados (em 2003, em número de 34) e na formação de conselhos locais e distritais (em 2003, 105 e 28, respectivamente) com participação indígena. Também o início da estruturação de instâncias de articulação nacional, como a Comissão Intersectorial de Saúde Indígena (Cisi), e a criação de instâncias

---

3 Em 1995, o senador Romero Jucá apresentou ao Senado o Projeto de Lei (PLS) nº 121/1995, versando sobre a exploração e o aproveitamento dos recursos minerais em terras indígenas. Aprovado em fevereiro de 1996, o projeto foi remetido em março do mesmo ano à Câmara dos Deputados, onde tramita sob o nº 1.610/1996.

4 Na Câmara dos Deputados, uma Comissão Especial foi criada em março de 2005 para discutir o tema, adotando o PL 1.610 de 1996 como referência. O tema também passou, a partir de 2004, a ser objeto de discussão sistemática no âmbito do Poder Executivo, que constituiu uma comissão formada pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, os Ministérios da Justiça e de Minas e Energia, a Fundação Nacional do Índio e o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) com a incumbência de preparar e discutir com lideranças indígenas um anteprojeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

5 Duarte, 2003.

6 Os livros organizados por Antonio Carlos de Souza Lima e Maria Barroso Hoffmann a partir do Seminário Bases para uma Nova Política Indigenista, realizado de 28 a 30 de junho de 1999 nas instalações do Museu Nacional/UFRJ, são uma importante referência sobre as transformações havidas pós-Constituição Federal de 1988 na política e na gestão indigenista, assim como nas condições de vida e na ação política do movimento etnopolítico indígena no país. Ver: Souza Lima e Barroso Hoffmann, 2002a, 2002b e 2002c; Verdum, 2005.

em alguns ministérios com características de *controle social* de políticas setoriais e específicas.

Mas foi uma “reforma imperfeita”. A Conferência Nacional de Saúde Indígena, de maio de 2001, já apontava os limites e os novos desafios que deveriam ser enfrentados: a forma de convênio da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) com as instituições prestadoras dos serviços (ONGs, organizações indígenas, prefeituras etc.); a forma de contrato e a qualificação dos profissionais indígenas e não indígenas; a falta de compromisso e a má gestão dos recursos financeiros por parte de algumas prefeituras; as dificuldades que os DSEI vinham tendo para viabilizar o atendimento dos índios na rede do SUS não indígena; a falta de capacitação continuada das entidades indígenas para atender às exigências administrativas e gerenciais; e a precariedade do processo de acompanhamento e avaliação dos serviços e de seus resultados.<sup>7</sup>

O mesmo poderia ser dito em relação ao sistema de educação escolar indígena – que se queria bilíngue e intercultural –, que passou a ser coordenado pelo Ministério da Educação e executado pelos estados e municípios a partir de 1991 (Decreto nº 26/1991): ocorreram avanços na legislação, no campo curricular, no material didático utilizado, na articulação com o movimento indígena e na formação e qualificação de professores indígenas, mas aquém da proposta de constituição de um sistema específico com autonomia de gestão indígena e recursos orçamentários, humanos e didáticos adequados.<sup>8</sup>

No campo da gestão de recursos naturais em terras indígenas, chamamos atenção para a criação, em 2001, do componente Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) no âmbito do Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais (PPG7), que, suponha-se, poderia ser o embrião de uma política de fato e não só um experimento “demonstrativo”; ser algo complementar à ação de demarcação dos territórios indígenas realizada pela Fundação Nacional do Índio (Funai), criando as condições

---

7 Por meio da Lei nº 9.836, de 23 de setembro de 1999, a Presidência da República sancionou decreto do Congresso Nacional que criava o denominado Subsistema de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, componente do Sistema Único de Saúde (SUS). Entre outras deliberações, ficou estabelecido que o subsistema teria como base de ação os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs). Um panorama sobre a política de atenção à saúde indígena a partir de 1999 é feito por Garnelo, 2003. Já Teixeira e Silva (2013) fazem um balanço da produção acadêmica sobre a saúde indígena no Brasil na última década.

8 Ver Grupioni, 2006 e Tassman, 2008.

para se caminhar no sentido da estruturação de um programa de “desenvolvimento indígena” ou de “etnodesenvolvimento”.<sup>9</sup>

### **E o que se viu a partir de 1º de janeiro de 2003?**

Passados nove meses desde o início do governo Lula, seguia sem solução o impasse herdado do governo FHC: tanto o Banco do Brasil quanto o Ministério do Meio Ambiente “empurravam com a barriga” a assinatura do contrato de serviços que permitiria o repasse de recursos financeiros às entidades indígenas e indigenistas executoras dos projetos já aprovados no âmbito do PDPI, o que estava colocando em sérios riscos a credibilidade do PDPI e de sua equipe e a própria exequibilidade dos projetos aprovados.

A tão esperada articulação intersetorial do governo federal, anunciada no documento de campanha, o “Compromisso com os Povos Indígenas no Brasil”, continuava no papel. A maior abertura do aparelho de Estado ao protagonismo indígena e ao fortalecimento das suas capacidades para intervir e assumir de forma qualificada a gestão e o controle social das políticas públicas vinha se manifestando, quando muito, em doses homeopáticas.

É até compreensível que houvesse problemas na montagem da equipe de governo e a necessidade de tempo para conhecer e avaliar a estrutura de funcionamento da máquina administrativa e os recursos humanos disponíveis e necessários; que o contingenciamento de recursos financeiros definido nos primeiros meses tivesse, como era alegado, constrangido muitos planos, iniciativas e expectativas; que houvesse conflitos de valores, crenças, costumes, interesses e objetivos entre os “continuístas” e os que queriam promover mudanças na forma de gestão das políticas e na relação com, especialmente, os movimentos indígenas organizados em associações de representação étnica; ou que houvesse uma “herança maldita” dos governos passados dificultando determinadas decisões e impedindo maior agilidade na ação. Mas até quando esperar?

Como se não bastasse isso, as alianças político-partidárias que permitiram a eleição do presidente Lula, somadas às articulações que vinham sendo estabelecidas dentro e fora do Congresso Nacional com vistas à aprovação das reformas previdenciária e tributária, ambas fundadas na

---

<sup>9</sup> Refiro-me em especial a outro componente do PPG7, o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL). Ver: Kasburg e Gramkow, 1999; Mendes, 2002, p. 37-40; Lima, 2002, p. 147-198 e 2004, p. 85-106; Schröder, 2004, p. 107-134; Valente, 2010.

suposta necessidade de atender às demandas da balança de pagamentos e na crença de que “nem tudo que é sólido se desmancha no ar”, estavam obstaculizando, ao que parece, os avanços e a concretização dos direitos indígenas com muito custo conquistados.

Nos meses de março, abril e agosto de 2003, tivemos três grandes encontros nacionais de lideranças e organizações indígenas, quando o movimento indígena organizado indicou ao governo federal a sua proposta para uma política indigenista efetivamente de “mudança”.

O que dizer, então, do Congresso Nacional? A Frente Parlamentar em Defesa dos Povos Indígenas foi uma luz de esperança, um aliado importante num contexto de conservadorismo político. Supunha-se haver possibilidades concretas para uma articulação mais orgânica entre seus integrantes e o movimento indígena organizado. Mas isso dependia substancialmente da capacidade de os parlamentares abrirem espaços efetivos de manifestação e participação indígena junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de tornarem mais transparente o Congresso Nacional, estabelecendo canais de divulgação dos atos legislativos que ali tramitavam (projetos de lei e emendas constitucionais, por exemplo) e de se comprometerem na prática com a formulação e tramitação e a defesa de proposições legislativas coerentes com o estabelecido na Constituição Federal de 1988.

### **As mudanças e a execução orçamentária**

No Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, havia dois programas voltados especificamente para os povos indígenas:

- Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas, implementado pelos Ministérios da Justiça, da Saúde, da Educação e da Agricultura e do Abastecimento;
- Território e Cultura Indígenas, implementado pelo Ministério da Justiça por intermédio da Funai.

Além desses, encontramos ações voltadas aos povos indígenas no programa Amazônia Sustentável, implementado pela Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA) do Ministério do Meio Ambiente, e no programa Pantanal, implementado sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional.

Os dados relativos aos investimentos sociais realizados no período de janeiro a setembro de 2003, que incluem quatro programas e 50 ações, mostraram que até 12 de setembro havia sido gasto cerca de 52,71% (R\$ 111,2 milhões) do total dos recursos autorizados (R\$ 211,1 milhões).

O Ministério da Saúde, por intermédio do Departamento de Saúde Indígena (Desai) da Fundação Nacional de Saúde, e o Ministério da Justiça, por intermédio da Funai, foram os que apresentaram o “melhor desempenho”, ao menos em termos de gastos, aplicando, respectivamente, 63,57% e 39,35% dos recursos autorizados.

O desempenho financeiro do Ministério do Meio Ambiente não ficou muito distante da sua média geral, aplicando apenas cerca de 3,28% da dotação inicial de R\$ 6 milhões.

Nos Ministérios da Integração Nacional (MIN) e da Agricultura e do Abastecimento (MAA), o gasto efetuado no período foi nulo. No caso do primeiro, justificável, visto não ter recebido qualquer dotação orçamentária em 2003. O mesmo não aconteceu com o MAA, ao qual haviam sido destinados inicialmente R\$ 36 mil para a execução de ações de “assistência técnica em terras indígenas”.

## **Saúde indígena**

Na Fundação Nacional de Saúde, mais especificamente no Desai, as mudanças na gestão da política só foram efetivamente sentidas em maio, quando o diretor Ubiratan Pedrosa Moreira, que esteve à frente do processo de estruturação da política de atenção à saúde indígena baseada nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas a partir de 1999, foi substituído por Ricardo Luiz Chagas. O novo diretor trazia na bagagem a experiência do Projeto Xamã, que havia formado 117 auxiliares de enfermagem indígena, contando, para isso, com recursos do Projeto de Desenvolvimento Agroambiental de Mato Grosso (Prodeagro) e da Fundação Nacional de Saúde (FNS).

Além dos ajustes necessários na forma de gestão e controle social do sistema nos diferentes níveis de complexidade (local, nacional), Ricardo Chagas anunciou, na sua chegada, que seriam priorizados a formação inicial e continuada de agentes indígenas de saúde e de saneamento; o aprimoramento dos instrumentos de controle de informações sobre a saúde indígena; a gestão financeira dos distritos sanitários; e questões como segurança alimentar e nutricional e autossustentação indígena. Prometeu investir também em aparar algumas arestas na relação com a Funai, onde alguns setores mantinham uma postura “conservadora” contrária às mudanças implementadas a partir de 1999.

Em termos orçamentários, até o primeiro dia de maio foram gastos 15,75% da dotação inicial para 2003, a maior parte na forma de repasses aos distritos sanitários. Em 27 de julho, o percentual total elevou-se para



46,33%, sendo que mais de 60% foram destinados à ação de “Atendimento à saúde em distritos sanitários especiais indígenas”. Em 12 de setembro, o percentual dos recursos aplicados em saúde indígena na Funasa chegava a 63,57% da dotação inicial.

No final de 2002, o Ministério da Saúde deu início à implementação de uma política específica de segurança alimentar dos povos indígenas, editando a Portaria MS nº 2.405, de 27 de dezembro, que criou o denominado Programa de Promoção da Alimentação Saudável em Comunidades Indígenas (PPACI). A coordenação do programa foi atribuída à Coordenação Geral de Políticas de Alimentação e Nutrição (CGPAN) da Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde, que deveria agir de maneira articulada com a Funasa por intermédio do Desai.<sup>10</sup>

Além disso, o governo federal iniciou, em 2003, gestões para desenvolver ações com os povos indígenas em pelo menos mais dois ministérios; o da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) e o do Desenvolvimento Agrário (MDA). O primeiro passou a realizar articulações interministeriais e com governos estaduais com vistas à implementação de políticas específicas de segurança alimentar, de caráter emergencial e estrutural, para os povos indígenas. O segundo passou a coordenar a realização de consultas regionais com lideranças e organizações indígenas com vistas à elaboração de uma proposta de política específica de promoção do “etnodesenvolvimento dos povos indígenas”. Essa proposta deveria ser apresentada no seminário Política Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentado dos Povos Indígenas, programado para acontecer entre os dias 23 e 28 de novembro de 2003 em Brasília. Ainda no âmbito do MDA, foi criada uma assessoria especial, com corpo técnico específico, para desenvolver ações de “promoção da igualdade de gênero, raça e etnia”. A essa assessoria foi atribuída a responsabilidade, no âmbito do PPA 2004-2007, pelas ações governamentais de Assistência Técnica e Extensão rural (Ater) nas terras indígenas.

## **Educação indígena**

A mudança na Coordenação Geral de Educação Escolar Indígena (CGEEI) do Ministério da Educação ocorreu em março, com a nomeação de Kleber Gesteira de Matos. Oriundo de entidades de apoio aos povos indígenas, Kleber foi responsável por uma avaliação do processo e dos resultados

---

<sup>10</sup> A portaria está disponível em: [http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files\\_mf/Pm\\_2405\\_2002.pdf](http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/Pm_2405_2002.pdf).

da implementação da política de educação escolar indígena pelo MEC no período de 1995 a 2002.<sup>11</sup>

Conforme os dados divulgados por Kleber Matos no mês de agosto de 2003, a política de Educação Escolar Indígena (EEI) contaria com 2.033 escolas e 4.800 professores, sendo quatro mil indígenas, atendendo aproximadamente 133 mil estudantes indígenas nas mais de 1.500 aldeias de 24 estados. Até então, a EEI se restringia ao ensino fundamental, em especial até a 5ª série, e havia inúmeros casos de crianças indígenas frequentando escolas rurais ou periurbanas, seja pela inexistência de escola específica no interior da terra indígena, por não haver a série desejada ou ainda porque a qualidade do ensino ofertado era muito baixa. Para a coordenadora de educação indígena da Funai, Maria Helena Fialho, houve ao longo da última década avanços importantes na legislação específica, mas persistia o desafio maior da política: colocá-la em prática com qualidade.

Ainda segundo Kleber, os estados e municípios de um modo geral vinham demonstrando baixo interesse em desenvolver um sistema adequado e de qualidade. No Estado do Mato Grosso, por exemplo, havia 38 municípios responsáveis por ações de educação escolar indígena, mas somente um município havia demonstrado interesse em desenvolvê-las com qualidade. Ele relata que foi no âmbito municipal que identificou mais problemas e dificuldades à institucionalização da figura “escola indígena”, além de inúmeras situações de desvio de recursos financeiros e de discriminação – foram identificados problemas dessa natureza nos estados do Pará, Amazonas, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Somente nos nove primeiros meses de 2003, o Ministério Público Federal havia realizado seis audiências públicas nos estados, visando ouvir as representações e os professores indígenas sobre o andamento do sistema de ensino escolar para os povos indígenas. De modo geral, a avaliação das audiências era de que estavam apresentando resultados bem positivos, identificando os problemas e levantando sugestões de alternativas para sua superação.

Entre os principais desafios a serem enfrentados pelos gestores da política governamental de EEI estava a superação da situação de acefalia no processo de gerenciamento global da assistência educacional aos povos indígenas. Não havia, na prática, uma clara distribuição de responsabilidades entre a União, os estados e os municípios, o que dificultava a implementação de uma política nacional que assegurasse a especificida-

---

11 Matos, 2002; Marfan, 2002; Mindlin, 2004.

de do modelo de educação intercultural e bilíngue para as comunidades indígenas.

Outro desafio posto pelas audiências foi a integração das ações de ensino indígena nos três níveis de ensino e não só no fundamental, o que implicava uma maior e melhor articulação do governo federal com as secretarias de ensino médio e tecnológico e de ensino superior e a criação de parâmetros curriculares específicos para a educação escolar indígena de nível médio. No nível superior, já existiam experiências em curso nos estados de Roraima, onde foi criada uma licenciatura específica na Universidade Federal de Roraima (UFRR), e do Mato Grosso. Os estudos e levantamentos realizados indicaram existir uma grande demanda indígena por acesso ao nível superior de ensino. Mas como os índios estavam tendo dificuldades para acessar as universidades públicas, eles estavam buscando universidades privadas, ocasionando grande ônus para o órgão indigenista – Funai –, que não dispunha de recursos financeiros para atender a essa demanda, que era crescente e que continuaria a sê-lo.

Por fim, dentre as principais lições aprendidas no processo de implementação da política de EEI, os gestores governamentais consultados destacaram a importância de se buscar um maior diálogo com as organizações e os professores indígenas, fortalecendo os canais que permitissem sua participação de fato no processo de gestão e acompanhamento das políticas e das ações em campo (conselhos nacional, estaduais e locais). Também a necessidade de uma maior articulação do MEC com a Funai e desta com as secretarias estaduais de educação, na perspectiva de superar a política de competição que acabou se estabelecendo entre essas instituições em detrimento da qualidade do ensino oferecido aos indígenas.

Do ponto de vista orçamentário, até o início de setembro não havia registros no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) de qualquer investimento por parte da CGEEI do MEC em educação escolar indígena. Por outro lado, de parte da Funai, haviam sido investidos mais de R\$ 2,47 milhões na edição e distribuição de material escolar, na capacitação de professores nas escolas indígenas, na assistência de estudantes indígenas fora das terras indígenas e na manutenção de escolas e casas de estudantes indígenas.

### **Direitos territoriais e autossustentação**

Os direitos territoriais indígenas foram motivo de “grandes emoções” nos primeiros meses de 2003. Para isso, contribuíram dois acontecimentos: primeiro, o encaminhamento de vários processos de homologação de ter-

ras indígenas à apreciação do Conselho de Defesa Nacional e do Senado Federal. Essa “inovação” do governo Lula no trato dos direitos territoriais indígenas elevou sobremaneira a temperatura e a tensão no meio indígena e indigenista, perplexo com o ato – para muitos, incompreensível, especialmente partindo da Presidência da República.

Em segundo lugar, a possibilidade de a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 38/1999 – que estabelecia restrições à criação e à extensão de terras indígenas e unidades de conservação, de autoria do senador Mozarildo Cavalcanti (PPS/RR), ir a Plenário num contexto de intensa articulação e negociação do Executivo federal com a base parlamentar aliada. Dada a composição da base parlamentar de apoio, temia-se que a PEC pudesse ser aprovada na base do “toma lá, dá cá”.<sup>12</sup>

Os primeiros nove meses de governo terminam com o presidente Lula da Silva homologando terras indígenas com processos iniciados no governo anterior e nenhuma portaria do ministro da Justiça sendo publicada para reconhecer os limites de novos territórios indígenas e determinar sua demarcação física.

Ao longo dos primeiros meses de governo, houve tensionamentos e pressões de diferentes setores sociais e políticos, dentro e fora do governo federal, pela saída do então presidente da Funai, Eduardo Almeida, que finalmente foi demitido pelo ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos.<sup>13</sup> Para assumir a pasta, foi chamado o antropólogo Mércio Gomes, ligado ao Partido Popular Socialista (PPS), então aliado da base do governo federal e que havia crescido politicamente principalmente na Amazônia – os governadores dos estados do Amazonas e do Mato Grosso estavam filiados ao PPS. O novo presidente da Funai assume afirmando que o grande desafio a ser enfrentado na sua gestão seria “transformar as economias indígenas para que elas tenham autossustentação”; disse ainda que “os índios devem produzir um excedente para que possam vender e não precisem mais pedir ajuda”. Isso acabou gerando inúmeras interrogações entre indígenas e indigenistas, fazendo lembrar de gestões anteriores nas quais se intentou

---

12 A PEC 38/1999 tinha por objetivo alterar os artigos 52, 225 e 231 da Constituição Federal, estabelecendo como competência privativa do Senado Federal aprovar processo sobre demarcação de terras indígenas. A PEC estabelecia também que a soma das áreas destinadas às terras indígenas e às unidades de conservação ambiental não poderiam ultrapassar, conjuntamente, 30% da superfície de cada unidade da Federação. A proposta foi arquivada em 26 de dezembro de 2014.

13 Pertencente aos quadros do Partido dos Trabalhadores (PT) e um dos autores do documento “Compromissos com os Povos Indígenas no Brasil”, Eduardo Almeida teve sua exoneração publicada no Diário Oficial da União (DOU) do dia 15 de agosto de 2003.

abrir os territórios indígenas à exploração econômica de recursos naturais ali existentes – madeira, minérios etc.

Em termos orçamentários, a Funai havia gasto, até o início de setembro, cerca de R\$ 18,83 milhões com ações de identificação e revisão, demarcação e avivenciação, regulamentação e fiscalização de terras indígenas. Para a promoção, supostamente, da “autossustentação indígena”, foram investidos R\$ 4,66 milhões em capacitação de indígenas e técnicos (12,46% do total destinado a esta ação) e em ações de fomento a atividades produtivas (55,19% do montante destinado).

### O Plano Plurianual 2004-2007

No final de agosto de 2003, o Ministério do Planejamento e Orçamento encaminhou ao Congresso Nacional o novo Plano Plurianual (PPA 2004-2007) e a proposta de metas, programas, ações e respectivo orçamento para o ano de 2004.

O PPA do governo Lula contemplou os povos indígenas com dois programas, que juntos congregam 41 ações. São eles:

- Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, programa que contava com 27 ações, tendo como objetivo geral “garantir o pleno exercício dos direitos sociais dos índios e a preservação do patrimônio cultural das sociedades indígenas”;
- Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento, que contava com 14 ações, tendo como objetivo geral “garantir e proteger a integridade do patrimônio territorial e ambiental das sociedades indígenas”.

Em termos orçamentários, foi proposto que fosse destinado ao Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas no período de 2004-2007 um total de R\$ 878,89 milhões (em valores da época), assim distribuído:

**Tabela 1.** Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas

Ministério	R\$
Ministério da Saúde	617.603.000
Ministério da Justiça	208.548.285
Gestão do programa	39.106.500
Ministério da Educação	9.359.992
Ministério do Desenvolvimento Agrário	4.280.000

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) integrava o programa na qualidade de responsável pela ação de “assistência técnica e extensão rural”, que, no PPA 2000-2003, foi de responsabilidade do Ministério da Agricultura e do Abastecimento. No item “gestão do programa”, os recursos se destinam à Funai e à Funasa, cabendo a esta última grande parte dos recursos orçamentários propostos.

Quanto ao Programa Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento, foi apresentado para o mesmo período de 2004-2007 um orçamento de aproximadamente R\$ 294,74 milhões, distribuído conforme Tabela 2:

**Tabela 2.** Programa Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento

Ministério	R\$
Ministério da Justiça	248.631.572
Ministério do Meio Ambiente (região Norte)	44.513.102
Ministério do Meio Ambiente (nacional)	1.348.500
Gestão do programa	252.685

A distinção “região Norte” e “nacional” no Ministério do Meio Ambiente foi uma decorrência da intenção do governo federal de criar um mecanismo de fomento e apoio a “projetos indígenas” semelhante ao PDPI destinado a atender demandas de povos e associações indígenas localizados fora do perímetro territorial da chamada Amazônia Legal.<sup>14</sup>

O recurso de “gestão do programa”, neste caso, foi totalmente destinado à Funai. Isso nos pareceu indicar que no novo PPA tanto a Funai quanto a Funasa teriam uma posição de maior importância na gestão da política indigenista governamental. À primeira, ao menos em termos formais, além das atribuições legais relativas ao reconhecimento e à proteção das terras indígenas, caberia buscar meios de promover uma maior integração e articulação das políticas setoriais do governo federal. Também supúnhamos que seria superado o modelo anterior de acompanhamento dos programas, em que os chamados “gestores” eram personagens sem qualquer poder de gestão de fato. Mas tudo isso eram só hipóteses, e em setembro de 2003 ainda não era claro para quem estava fora da adminis-

14 Criada originalmente em 1953, a atual área de abrangência da Amazônia Legal corresponde à soma das áreas dos estados da região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), acrescida da totalidade do Estado de Mato Grosso e dos municípios do Estado do Maranhão situados a oeste do meridiano 44° (<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/amazonialelegal.shtm>).

tração direta como seriam geridos e como seriam acompanhados (interna e externamente) esses programas.

Para o ano de 2004, foram previstos recursos orçamentários da ordem de R\$ 188,04 milhões para o Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, assim distribuídos:

**Tabela 3.** Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas (2004)

<b>Ministério</b>	<b>R\$</b>
Ministério da Saúde	166.900.000
Ministério da Justiça	18.649.000
Ministério da Educação	2.014.400
Ministério do Desenvolvimento Agrário	480.000

Para o Programa Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento foi proposto, para 2004, um montante de R\$ 63,15 milhões, com a seguinte distribuição:

**Tabela 4.** Programa Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento (2004)

<b>Ministério</b>	<b>R\$</b>
Ministério da Justiça	52.051.975
Ministério do Meio Ambiente	11.105.330

Ao analisarmos as principais ações do Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, chegamos à conclusão de que ele estava composto por três grandes blocos temáticos, com a seguinte previsão orçamentária:

**Tabela 5.** Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas (2004)

<b>Blocos temáticos e ações orçamentárias</b>	<b>R\$</b>
<b>AUTOSSUSTENTAÇÃO</b>	
Assistência técnica e extensão rural (MDA)	480.000
Capacitação de indígenas e técnicos (Funai)	460.000
<b>SAÚDE</b>	
Atenção à saúde dos povos indígenas	130.000.000
Estruturação de unidades de saúde	12.000.000
Promoção da segurança alimentar e nutricional	3.000.000
Educação em saúde	1.000.000
Capacitação de pessoal	10.000.000
Sistema de informação em saúde indígena	5.700.000

<b>Blocos temáticos e ações orçamentárias</b>	<b>R\$</b>
<b>EDUCAÇÃO</b>	
Distribuição de material didático	480.000
Capacitação de professores	534.000
Capacitação de professores e técnicos (Funai)	380.000
Apoio ao ensino fundamental	1.000.000
<b>GESTÃO DO PROGRAMA</b>	
Funasa	2.500.000
Funai	300.000

No caso do Programa Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento, temos a seguinte previsão orçamentária por bloco temático para 2004:

**Tabela 6.** Programa Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento (2004)

<b>Blocos temáticos e ações orçamentárias</b>	<b>R\$</b>
<b>TERRAS INDÍGENAS</b>	
Demarcação e aviventação	2.100.000
Fiscalização	6.000.000
Identificação e revisão	2.000.000
Regularização fundiária (nacional)	18.500.000
Regularização e proteção (PPTAL)	8.000.000
<b>FOMENTO</b>	
Projetos Especiais (Funai)	100.000
Atividades produtivas	8.200.000
Projetos de Gestão Ambiental (Amazônia, PPG7, MMA)	10.370.191
Gestão ambiental (Brasil, MMA)	735.139
<b>GESTÃO DO PROGRAMA</b>	
Funai	56.975

Para finalizar, gostaria de ressaltar que, em termos de possibilidade de participação e controle social, o Projeto de Lei nº 30/2003-CN, que trata do Plano Plurianual 2004-2007, estabelecia o seguinte:

- que haveria “revisões anuais” do PPA, com a possibilidade de exclusão, reformulação e até inclusão de novos programas e respectivas ações. E que essa iniciativa devia partir do Poder Executivo, por meio de projetos de lei de “revisão anual” ou mediante “Lei orçamentária e seus créditos especiais”;



- que as propostas de “revisão anual” deveriam ser encaminhadas ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril dos exercícios de 2004, 2005 e 2006 acompanhadas de um “Relatório de Avaliação do Plano Plurianual”;
- que cabia aos responsáveis pela execução dos programas do PPA 2004-2007, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, “adotar mecanismos de participação da sociedade e das unidades subnacionais na avaliação dos programas”, sendo previsto orçamento específico com essa finalidade.

A falta de pessoal indígena qualificado para entender e intervir de maneira propositiva e substantiva no chamado processo orçamentário, um processo fundamentalmente político (pois envolve a distribuição de recursos e a capacidade de exercer o poder), fazia com que o assunto passasse quase que despercebido, mesmo entre os setores mais organizados do movimento indígena. Os meios de *participação* e para o *controle social* eram quase nulos no nível federal, inexistiam mecanismos institucionalizados de acesso à informação orçamentária. Mesmo o acesso a dados da execução orçamentária era algo seletivo, dependia de uma série de trâmites administrativos e de autorizações – por exemplo, para acessar o banco de dados orçamentários da Câmara dos Deputados na internet.

## Capítulo 2

### **Contradições e paradoxos nos dois primeiros anos<sup>15</sup>**

Desde o início do governo Lula, em meio às disputas em torno do futuro da Funai, chamávamos atenção para a necessidade de ser ampliado e deslocado o foco do debate da política indigenista governamental. Já naquela época, perguntávamos: que visão de futuro para os povos indígenas têm em mente os promotores do projeto “Brasil, um país de todos”? Que estratégia de longo prazo será adotada considerando essa visão de futuro? Que políticas, programas, objetivos e ações serão implementados no médio e curto prazos? O orçamento será adequado às necessidades e demandas indígenas? Como serão gerenciados esses programas e projetos? Que mecanismos institucionais serão criados e implementados para viabilizar o envolvimento e a participação das comunidades e organizações indígenas na identificação das prioridades, na formulação dos objetivos e estratégias de ação, no controle social sobre as formas de implementação e sobre os resultados alcançados pelos programas e ações?

Em outubro de 2003, estávamos ainda na sombra do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, elaborado pela gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, e em meio às compreensíveis tensões e pressões iniciais sobre o governo federal. As expectativas construídas no meio indígena ao longo do processo eleitoral e ainda não correspondidas, a atuação agressiva de setores políticos e empresariais contrários à ampliação e à consolidação dos direitos conquistados pelos indígenas no âmbito do Estado nacional brasileiro, que a olhos vistos ganhavam espaço no Congresso Nacional, e a aparente imobilidade do Executivo federal alimentavam o debate no meio indígena e indigenista, gerando críticas ao novo governo.

Em 2005, percebemos que, infelizmente, as almejadas reformas legal, institucional e política – reformas que redundassem em maior autonomia e controle indígena sobre os seus territórios, recursos naturais e conheci-

---

15 Este texto é uma versão revista e ampliada do publicado no boletim *Orçamento & Política Socioambiental*, n. 12, abr. 2005.

mentos – ficavam cada vez mais difíceis de serem concretizadas no governo Lula. Bastava olhar o perfil dos “aliados” que estavam sendo incorporados pouco a pouco ao governo federal. Quando muito, ia ficando claro, teríamos, nos dois últimos anos de mandato, reformas superficiais e curativas dos estragos provocados nos dois primeiros anos de gestão.

### **Desperdiçando oportunidades**

Em 2004, o anunciado diálogo entre a Presidência da República – por intermédio da Secretaria-Geral da Presidência – e o movimento indígena organizado acabou em desencontros e desencantos. Ainda em novembro de 2003, quando o Fórum Nacional para Elaboração da Política Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável dos Povos Indígenas do Brasil entregou ao secretário-geral da Presidência da República, ministro Luiz Dulci, um documento síntese contendo os resultados de 17 oficinas regionais realizadas em 2002 e 2003, foi anunciada pelo ministro a criação de uma “mesa de diálogo” – um espaço oficial de interlocução política entre as partes. A iniciativa teve como finalidade anunciada definir conjuntamente: (1) as estratégias de reformulação da política indigenista governamental; (2) as diretrizes gerais da futura política; (3) os arranjos para a articulação sistêmica das políticas setoriais; e (4) as formas de fortalecimento do papel protagonista dos indígenas nas políticas públicas específicas e setoriais. Pensou-se, então, que se iniciava a gestação da almejada instância de articulação das políticas de Estado para os povos indígenas, que se desdobraria numa “secretaria especial” ligada diretamente à Presidência da República com *status* de ministério.<sup>16</sup>

A esperança renovada não durou mais que seis meses, tamanho foi o descaso dos órgãos governamentais envolvidos, chegando ao ponto de representantes não comparecerem aos encontros ou mandarem pessoas sem poder algum de decisão. Os indígenas concluíram que se tratava de mais um “jogo de cena” dos governantes de plantão.

Do nosso ponto de vista, ao tratar o movimento etnopolítico indígena de forma desleixada e desrespeitosa, o governo federal deixou passar uma importante oportunidade de mudança na política indigenista brasileira: a possibilidade de efetivamente incorporar os indígenas num processo maduro de diálogo e de aprofundamento da democracia e de participação indígena nas políticas específicas e nacionais.

---

16 Valente, 2004.

Em seu lugar, o governo federal constituiu um grupo de trabalho eminentemente governamental, coordenado pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República (Portaria 15 CH/GSI, de 11 de maio de 2004), com a finalidade de elaborar uma nova política indigenista a ser submetida à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden). Entre os temas a serem considerados estavam: a) estudos regionais sobre os interesses de governo e os das populações indígenas nas terras indígenas; b) exploração de recursos naturais em terras indígenas; c) questões relativas à existência de terras indígenas em faixa de fronteira e a defesa do território nacional; d) modificações legislativas que se fazem necessárias no Estatuto do Índio; e) implicações do crescimento demográfico das populações indígenas; f) novo papel da Fundação Nacional do Índio (Funai); e g) soluções possíveis para municípios criados em terras indígenas. À semelhança de comissões intersetoriais criadas em governos anteriores, como em 1994 e 2001, por exemplo, o grupo de trabalho não contemplou a participação de representantes de organizações e movimentos sociais indígenas, transformando as demandas indígenas por direitos e cidadania no contexto do Estado nacional brasileiro numa questão de segurança nacional.<sup>17</sup>

O mal-estar só foi amenizado (se é que foi) em novembro de 2004, quando a Casa Civil publicou a Portaria Interministerial nº 893, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de Política Indigenista, “destinado a definir, ouvidas as entidades representativas dos povos indígenas, as ações prioritárias para a execução da política governamental na área e monitorar sua implementação”. Segundo o texto da portaria, o GTI tinha como objetivo geral “promover a articulação das políticas governamentais destinadas às populações indígenas brasileiras” e “incorporar a participação destas populações na execução das políticas públicas a elas dirigidas”.<sup>18</sup>

---

17 A portaria foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 12 de maio de 2004 e vinha assinada pelo general Jorge Armando Félix, então ministro de Estado chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. No exercício da atribuição de secretaria executiva da Creden, o GSI passou a organizar, em 2003, Encontros de Estudos com especialistas convidados para discutir a “temática indígena”. O primeiro encontro para tratar da “questão indígena”, considerado um dos assuntos prioritários pelo Creden, foi realizado no dia 4 de dezembro de 2003 em auditório da Presidência da República em Brasília. Ver: I Encontro de Estudos, 2003.

18 A portaria que cria o GT foi publicada no Diário Oficial da União de 9 de novembro de 2004. Em 25 de março de 2005, ou seja, quase cinco meses após a publicação da Portaria Interministerial 893/2004, o então ministro da justiça, Thomaz Bastos, assinou finalmente a portaria designando os representantes titular e suplente do GT indicados pelas instituições governamentais.

A portaria estabelecia que, num prazo de 60 dias a contar da data de instalação, o GTI iria: (1) apresentar e discutir com as representações das entidades indígenas o plano de ação elaborado pelo GT de Políticas Indigenistas, instituído no âmbito da Câmara de Política Social do Conselho de Governo; (2) revisar o referido plano de ação em articulação com as representações das entidades indígenas, visando ao seu aperfeiçoamento e à inclusão dos temas definidos pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo; (3) definir, em articulação com as representações das entidades indígenas, a priorização das ações do referido plano de ação e o cronograma para sua implementação; (4) definir os mecanismos para a avaliação das ações previstas no plano de ação; (5) realizar o monitoramento e a avaliação das ações previstas no plano de ação; e (6) divulgar suas atividades junto às comunidades indígenas e à sociedade brasileira. Concluída a revisão do plano de ação no prazo estipulado, o GTI deveria reunir-se mensalmente para “avaliar a execução das ações previstas no plano de ação, promovendo, se necessário, os ajustes para a consecução de seus objetivos”.

Entre as várias recomendações contidas no Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial de Política Indigenista acima mencionado, divulgado em dezembro de 2005, destacamos duas: a instalação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) e a estruturação dos denominados comitês ou comissões distritais, que seriam instâncias responsáveis pela articulação e coordenação conjunta (governo e povos indígenas) das ações de campo dos ministérios e órgãos vinculados que desenvolvem atividades junto aos povos indígenas.

Em paralelo, em novembro de 2004, a Coordenação Geral dos Direitos Indígenas da Fundação Nacional do Índio (Funai) desencadeou um processo de consultas regionais com os indígenas, para realizar, em abril de 2006, a I Conferência Nacional dos Povos Indígenas Brasileiros. As conferências regionais e nacional tinham por objetivo a definição de “propostas de mudanças na política indigenista brasileira”. Também se previa para 2005 a realização das conferências regionais para a IV Conferência Nacional de Saúde Indígena, programada para ser realizada em 2006. Iniciativas interessantes e oportunas, mas que traziam o risco de resultar em mais um diagnóstico a ser transformado numa nova lista de “compromissos com os povos indígenas versão 2006”, ano de eleições nas esferas federal e estadual, e de as principais lideranças dos movimentos e organizações indígenas ficarem emaranhadas num ciclo de reuniões intermináveis dominadas por disputas corporativas intestinas do próprio governo federal.

Completam a cena política indigenista nacional em 2004 a inércia da Funai no exercício da sua principal função na atual política indigenista do governo federal, que é a de promover a demarcação e a proteção das terras indígenas; a incapacidade política, conceitual e operacional do programa Bolsa Família de incorporar as famílias e as comunidades indígenas como beneficiárias; as mudanças promovidas pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) nas regras de gestão do subsistema de atenção à saúde indígena<sup>19</sup>, colocando as populações numa situação de risco de descontinuidade nas ações de saúde e saneamento ambiental; e as imensas dificuldades dos técnicos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que trabalham diretamente com indígenas em implementar uma política de assistência técnica (Assistência Técnica e Extensão Rural – Ater) e um programa de crédito alternativo ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pro-naf) adequados às especificidades, à diversidade e às desigualdades sociais, econômicas e culturais encontradas no meio indígena.

Além disso, os conflitos locais e no interior do governo federal em torno da homologação da Terra Indígena Raposa/Serra do Sol (RR) (Portaria MJ 820/1998); o levante dos guarani ñandewa e kaiowa do Mato Grosso do Sul – que emergem da estratégia de resistência cotidiana<sup>20</sup> e reivindicam mais agilidade de parte do governo federal no reconhecimento e na demarcação das suas terras; e os conflitos e mortes de garimpeiros na Terra Indígena Roosevelt (RO)<sup>21</sup> deram maior visibilidade à fragilidade do governo federal (o Poder Executivo) para assumir afirmativamente a defesa dos direitos sociais e políticos dos indígenas como parte da sua agenda.

Em 2004, causou estranheza e acirrou a crítica indígena ao governo federal o fato de alguns parlamentares do partido do presidente Lula, o Partido dos Trabalhadores (PT), adotarem, no Congresso Nacional e na grande imprensa, posturas conservadoras no trato dos direitos territoriais indígenas, fortalecendo os interesses de setores alinhados com o secular colonialismo interno nacional e suas versões neoliberais modernas. O Congresso Nacional é palco de discursos e ações legislativas predominantemente anti-indígenas.<sup>22</sup>

---

19 Portarias n° 69 e 70, de 20 de janeiro de 2004.

20 Ver Scott, 2002, p. 10-31.

21 Ver O massacre da reserva Roosevelt, 2004, p. A3.

22 Renova-se o entusiasmo conservador em relação à PEC 38/1999, do senador Mozarildo Cavalcante (PTB/RR); ao PLS 188/2004, cujo relator na comissão temporária foi o senador Delcídio Amaral (PT/MS); ao PL 2002/2003, do deputado Ricarte de Freitas (PTB/MT); e ao PL 1610/1996, do senador Romero Jucá (PMDB/RR).

Do jeito como seguiam as coisas, crescia a sensação de que o governo (Poder Executivo) só se movimentaria em favor dos direitos indígenas quando as condições de vida se deteriorassem ao extremo ou quando os indígenas adotassem estratégias mais “radicais”, criando situações que colocassem em evidência e em xeque a inoperância e o descaso das instituições públicas estatais. Este foi o caso, por exemplo, da epidemia de suicídios e as mortes de crianças por desnutrição entre os guarani no Mato Grosso do Sul e os xavante do Mato Grosso no período. Em 2004, houve também a ocupação indígena do Congresso Nacional, reivindicando o direito de serem recebidos e ouvidos pelo presidente Lula, e inúmeras ocupações dos escritórios regionais da Funai e da Funasa.

### **A participação, a representação e o Parlamento indígena**

Esse quadro dava mostras do quanto era necessária e urgente uma melhor e mais ampla articulação e coordenação política dos movimentos indígenas em âmbito nacional. Naquele momento, havia somente duas organizações indígenas de articulação macrorregional: a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), na Amazônia; e a Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoinme), nas regiões Sudeste e Nordeste do Brasil. Organizações cujos quadros mal davam conta dos inúmeros, diversos e complexos problemas que cotidianamente se apresentam nas suas áreas geográficas de atuação. A isso se somavam as inúmeras demandas por participação em instâncias governamentais (conselhos, câmaras técnicas etc.) e nas ações de articulação do movimento indígena.

Como se não bastasse o fato de ser uma população comparativamente pequena – entre 0,2% e 0,4% da população brasileira –, dispersa num território continental e com diversos problemas de insegurança territorial, alimentar e de saúde, os povos indígenas no país enfrentavam essa realidade em precárias condições organizativas e gerenciais, num contexto em que os canais institucionais de interlocução com o Estado nacional não iam além das clássicas “consultas” e da “coleta de sugestões”.

No nosso entendimento, existia (e ainda existe) um impasse político-organizacional no meio indígena brasileiro. Qual seja: o de como ultrapassar as visões e perspectivas “localistas” de ação – reforçadas pelas demandas e necessidades do dia a dia das comunidades e pelas políticas indigenistas focadas no “desenvolvimento comunitário” – e garantir um maior protagonismo e interlocução indígena nas instâncias federais de governo sem que isso implique na criação de “castas” e “elites” de especialistas que parem

acima dos movimentos sociais de origem, movimentos que são, por natureza, dinâmicos e difusos. Como atuar de forma organizada sem reproduzir velhas ou criar novas estruturas centralizadas e hierárquicas?

Essas questões, como as relacionadas com “representação” e “legitimidade”, especialmente na interlocução com funcionários, técnicos e tomadores de decisões em diferentes espaços e níveis da pirâmide burocrática estatal, necessitavam ser urgentemente enfrentadas pelos movimentos indígenas organizados em associações civis próprias. Foi nesse contexto que a ideia de criação de um Parlamento Indígena Nacional passou a ser discutida em diferentes espaços regionais de articulação do movimento indígena.<sup>23</sup>

### **Direitos territoriais**

Chegamos em 20 de abril de 2005 com o seguinte quadro de terras indígenas declaradas e homologadas no período de 2003-2005:

- 14 terras indígenas declaradas, totalizando cerca de 4,6 milhões de hectares;
- 54 terras indígenas homologadas, totalizando cerca de 9,1 milhões de hectares.

Em 27 de outubro de 2004, o MDA e a Funai assinaram uma portaria para criar o Programa Nacional de Reassentamento de Ocupantes Não Indígenas em Terras Indígenas. O programa tinha por objetivo viabilizar a transferência de colonos e agricultores localizados nas terras indígenas demarcadas pela Funai, comprometendo-se o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) a dar prioridade a essas famílias no processo de assentamento. A intenção da portaria era indiscutivelmente muito oportuna. No entanto, infelizmente, a sua efetividade dependia sobremaneira da capacidade de articulação dessas duas instituições – entre si e internamente – e principalmente da existência de um orçamento adequado na Funai para arcar com os custos de pagamento das chamadas “benfeitorias na terra”, pois elas seriam pagas com recursos da Fundação.<sup>24</sup>

---

23 Ver Luciano, 2004.

24 Sobre as chamadas “benfeitorias” em terras indígenas, entendemos que elas necessitam ser objeto de uma reflexão aprofundada. Em muitos casos, o que é chamado de benfeitoria pelo ocupante não indígena ou reconhecido como tal pelo Estado é, de fato, um dano ao patrimônio natural ou ambiental indígena, que deveria ser objeto de compensações e ressarcimentos pelo Estado brasileiro.



Ao analisarmos o orçamento de 2004 e de 2005, constatamos que houve uma diminuição dos recursos da União destinados à questão fundiária. Em 2004, foram autorizados R\$ 43 milhões para a identificação, delimitação, revisão, demarcação, regularização, aviventação e proteção das terras indígenas, dos quais R\$ 33,66 milhões foram liquidados até 10 de março de 2005. Em 2005, o valor autorizado caiu para R\$ 36,73 milhões, sendo R\$ 3,31 milhões resultado de emendas feitas pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2005. Além disso, os recursos destinados à fiscalização de terras indígenas em 2005 equivaliam a 43,56% do autorizado em 2004.

A disputa em torno da homologação da Terra Indígena Raposa/Serra do Sol (RR) ocupou um espaço considerável na mídia e nos meios indígena e indigenista ao longo de 2004 e provocou debates acalorados no Congresso Nacional. Houve situações de tensão e conflitos entre os próprios indígenas e entre eles e os fazendeiros e arroteiros assentados no interior da terra indígena; houve ações no Judiciário contra e a favor das posições, como também matérias em revistas e jornais de circulação nacional pró e contra ambas as posições. Em julho de 2003, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) destinado a analisar a situação fundiária de Roraima e a apresentar propostas em relação às terras da União situadas no estado, dentre elas a TI Raposa/Serra do Sol. Oficializado apenas em setembro, o GTI só viria a tomar alguma atitude concreta no início de 2004. Além de símbolo de resistência e afirmação de direitos indígenas, a Terra Indígena Raposa/Serra do Sol se transformou num campo de batalha de interesses que extrapolavam sua fronteira física. Há quem diga que a terra indígena só não foi homologada de forma contínua porque a Presidência não quis assumir o ônus de se indispor com os setores ideologicamente conservadores, os fisiologistas do Congresso Nacional, e com os desenvolvimentistas neoliberais do agronegócio e da mineração que integravam a base de sustentação do governo.

Ao assumir a *ação direta*, organizada e simultânea como meio de retomar suas terras ocupadas por pecuaristas e plantadores de soja e cana-de-açúcar, os guarani do Mato Grosso do Sul desconstruíram a imagem de índios dóceis e amistosos a eles atribuída e reproduzida ao longo dos tempos – inclusive por indígenas de outros povos que habitam a região. Como os xavante, os pataxó, os kaingang e os xokleng, entre outros, os guarani demandaram do governo federal uma posição afirmativa.<sup>25</sup>

---

25 Segundo dados apresentados em fevereiro de 2005 pelo Conselho Indigenista Missionário (Cimi), existiam, no Estado do Mato Grosso do Sul, cerca de 94 comunidades kaiowá

Como se não bastasse a morosidade do Estado brasileiro no reconhecimento e na proteção das terras indígenas, que se soma à atuação de senadores e deputados federais abertamente contrários aos direitos indígenas, foi divulgado pelo Instituto Socioambiental que existem cerca de 55 casos de unidades de conservação (UC) que incidiam sobre terras ocupadas ou reivindicadas por comunidades e povos indígenas, sendo 23 unidades de conservação de “proteção integral”. A área total em pendência jurídica chegava a 19,9 milhões de hectares.<sup>26</sup>

O aprofundamento do debate sobre o tema “sobreposição de terras indígenas e unidades de conservação” é de grande relevância, especialmente se considerarmos o caráter restritivo ao exercício do direito indígena ao usufruto dos territórios e recursos naturais e, em alguns casos, o fato das restrições colaborarem com a promoção de condições de insustentabilidade alimentar e nutricional dos indígenas. No que se refere ao uso econômico dos recursos, via-se como necessário haver avanços no sentido da elaboração de um dispositivo legal baseado no direito ancestral que garantisse unicamente às comunidades indígenas o acesso à terra e aos recursos, bem como a viabilização das condições técnicas, financeiras e institucionais para a elaboração de planos de manejo sustentável das espécies utilizadas, a certificação dos produtos e a inserção em mercados menos afoitos em extrair mais-valia a qualquer custo.

### **A crise do PDPI**

O programa Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) entra o ano de 2005 mergulhado em uma crise de gestão. Isso ocorre depois de um longo esforço iniciado em meados de 1997 no Ministério do Meio Ambiente (MMA) para viabilizar a criação de um mecanismo de apoio às iniciativas indígenas de desenvolvimento sustentável; do incentivo ao protagonismo da Coiab nesse processo; da realização de 16 oficinas de mobilização social indígena; da divulgação do programa em diferentes regiões da Amazônia brasileira ao longo de 2000 e 2001; de terem sido aprovados os primeiros projetos em junho de 2002; de terem sido superados, em novembro de 2003, os entraves burocráticos que impediam o início do repasse de recursos de doação do governo alemão (KfW) para os projetos; de ter à sua

---

cujas terras estavam em processo muito inicial de regulamentação ou não haviam sequer sido apreciadas pelo governo.

<sup>26</sup> Sobre o que isso pode significar em termos de restrição aos direitos indígenas, ver a Lei 9.985/2000.

disposição R\$ 46,5 milhões para apoiar projetos indígenas e cerca de R\$ 5 milhões para as ações de fortalecimento institucional das organizações indígenas, recursos doados pela cooperação técnica britânica (DfID); de existir o compromisso contratual do governo brasileiro de aportar US\$ 500 mil/ano para a manutenção da equipe e das ações da Unidade Gestora (UG) sediada em Manaus; de estarem em andamento 53 dos 62 projetos aprovados; de ter sido desencadeada uma ação pioneira de formação de gestores indígenas de projetos; e de estar prevista, para meados de 2005, uma avaliação (de “meio-termo”) do processo de implementação e dos resultados alcançados.

Parecia-nos que ou o Ministério do Meio Ambiente estava surdo e cego aos inúmeros sinais lançados pela Coiab e pelos próprios integrantes da Unidade Gestora ou efetivamente uma das mais inovadoras iniciativas já tentadas no campo indigenista governamental estava em processo de descarte pelo governo federal, talvez por ser algo originado no governo anterior.

Apesar de o MMA ter escolhido, em maio de 2004, o indígena Xerente Escrawen Sompré como novo gerente técnico da UG, em maio de 2005 ele se encontrava impedido de exercer de fato sua função e de responder oficialmente, pois “não há Direção e Assessoramento Superior – DAS – previsto para o cargo”. Sompré trabalhava de forma improvisada por meio de “contrato por produto”. Desde o final do governo FHC, faltam funcionários dos setores administrativo e financeiro no MMA, o que estava gerando problemas na execução de tarefas básicas de administração do escritório e de contratação de serviços de limpeza, de segurança ou de manutenção de informática. Os técnicos responsáveis pelas atividades-fim, como avaliação, acompanhamento e assessoramento aos projetos, estavam tendo de assumir funções para as quais não haviam sido contratados nem tinham a qualificação adequada. Sobrecarregados, corriam o risco de comprometer a qualidade do seu trabalho e os objetivos do programa.

A incapacidade operacional dos responsáveis no MMA pela resolução dos problemas, alguns que perduravam há mais de anos, levou a coordenação da Coiab, no início de março de 2005, a intimar o MMA a se definir e encerrar de vez o PDPI, assumindo o ônus da falta de capacidade, habilidade e vontade política do governo de cumprir minimamente os seus compromissos sociais com os povos e as organizações indígenas, bem como os contratos com os doadores internacionais.<sup>27</sup>

---

27 Em outubro de 2004, o Ministério do Meio Ambiente promoveu uma reestruturação interna, criando, no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS), a Diretoria de

## Meio ambiente e segurança alimentar

Foi também em 2004 que entrou em funcionamento a denominada Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas, ou Carteira Indígena, implementada pela Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS) do Ministério do Meio Ambiente, com recursos da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A carteira surgiu como um resultado da convergência dos debates promovidos nas 17 oficinas realizadas em 2002 e 2003 sobre segurança alimentar e desenvolvimento sustentável nas terras indígenas e da demanda apresentada por organizações indígenas da região Nordeste de criação de um “fundo” de apoio a projetos das comunidades e organizações indígenas localizadas fora da Amazônia – uma espécie de PDPI adequado às especificidades socioambientais da região do semiárido e das áreas de remanescentes de mata Atlântica, por exemplo.

A Carteira Indígena vinha com a pretensão de identificar, fomentar e apoiar projetos de associações indígenas que envolvessem populações em situação de risco, compatibilizando a promoção da sustentabilidade alimentar com critérios de sustentabilidade ambiental. Para isso, houve articulações com entidades de assessoria e consultores, que auxiliaram na elaboração dos projetos indígenas e, eventualmente, na implementação das atividades programadas. Foram incluídos no leque de projetos elegíveis tanto aqueles voltados à produção de alimentos destinados ao autoconsumo quanto os voltados para a geração de renda por meio da comercialização de alimentos e bens como artesanato, produtos derivados do extrativismo etc.

Conforme anunciado pelo governo federal desde junho de 2004,<sup>28</sup> a Carteira Indígena contaria com um montante de R\$ 7 milhões, sendo cerca de 92% dos recursos destinados aos projetos e o restante para cobrir as despesas com a gestão da carteira.

Entre agosto de 2004 e 10 de março de 2005, a unidade gestora havia recebido 142 propostas de projeto, totalizando uma demanda de aproximadamente R\$ 4,681 milhões. Desse total, 67 foram aprovados pelo

---

Agroextrativismo. Estão vinculadas à nova diretoria o Proambiente, o Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA), o Programa Demonstrativo dos Povos Indígenas (PDPI) e o Programa de Agroextrativismo. O Programa de Ecoturismo da Amazônia (Proecotur) também passou para o Desenvolvimento Sustentável. O Projeto Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa) foi vinculado à Diretoria de Áreas Protegidas da Secretaria de Biodiversidade e Florestas.

28 A I Oficina Nacional da Carteira de Projetos ocorreu em Brasília, de 3 a 5 de junho de 2004.

Grupo Gestor e 13 haviam recebido recursos financeiros e estavam em execução em março de 2005. Os projetos apoiados pela Carteira propunham desenvolver lavouras familiares, a criação de peixe, o reflorestamento e a recuperação de matas ciliares, a suinocultura, a apicultura, a avicultura, a comercialização do artesanato e corte e costura para a geração de renda.<sup>29</sup>

Entre agosto de 2004 e março de 2005, 15 estados brasileiros realizaram reuniões de trabalho com instituições de apoio e oficinas de capacitação para a elaboração de projetos. Nesse período, os menos românticos puderam perceber a disparidade que existia entre a “lógica do projeto” – que se pretende impor às comunidades para que elas tenham acesso aos recursos – e as diferentes formas de pensamento e ação indígenas. Puderam perceber também as diferenças socioeconômicas existentes no interior das comunidades e o risco de serem reproduzidas e reforçadas desigualdades no acesso aos recursos aportados e benefícios gerados.

Falando em riscos, há outro possivelmente tão sério quanto o anterior, ou seja, o risco de serem meramente pulverizados recursos que pouco ou muito pouco impacto duradouro promovam nas comunidades “beneficiadas”, criando inclusive novas dependências de agentes externos governamentais e não governamentais. E isso é mais real ainda quando não são tratadas as questões de fundo, que contribuem para o desenvolvimento das condições alimentares e ambientais insustentáveis.<sup>30</sup>

As populações com maiores problemas de sustentabilidade alimentar e geração de alternativas econômicas são exatamente aquelas localizadas em territórios reduzidos onde os recursos naturais estão degradados ou superexplorados. Os projetos implementados nessas circunstâncias acabam tendo, no médio prazo, o mesmo papel que a ação medicamentosa e a distribuição de cestas básicas têm no controle de situações de carência nutricional: evitar óbitos e a convulsão social.

Para o primeiro semestre de 2005 estavam previstas ações orientadas na terra indígena Dourados, no Mato Grosso do Sul; em sete terras indígenas situadas no entorno da BR-163; e em quatro aldeias da terra indígena Raposa/Serra do Sol. A decisão partiu do “grupo gestor” da carteira, que incluiu essas regiões prioritárias para receberem o apoio técnico na elaboração de projetos e contarem com agilidade no repasse dos recursos.

---

29 Os 13 projetos em execução somam R\$ 157,3 mil.

30 Vide a situação dos guarani (MS), xavante (MT) e maxakali (MT), amplamente divulgada na mídia no período e já diagnosticada nos levantamentos promovidos pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos em 1994/1995, o então denominado Mapa da Fome entre os Povos Indígenas.

Apesar das inúmeras reuniões e oficinas de articulação com a participação dos ministérios envolvidos em ações voltadas para as comunidades indígenas, era visível a persistência da falta de entrosamento entre os órgãos. Segundo foi relatado durante a reunião da Comissão Intersetorial de Saúde do Índio (do Conselho Nacional de Saúde/Ministério da Saúde), realizada em Brasília nos dias 23 e 24 de fevereiro de 2005, existia, da parte dos gestores da carteira, uma grande dificuldade de acessar as informações disponíveis na Funasa e na Funai sobre as comunidades demandantes e, mais ainda, sobre a situação da população indígena de um modo geral. Isso vinha dificultando a formação de uma visão mais estratégica sobre prioridades e formas mais eficientes e eficazes de atender à demanda já existente.

Há quem acredite que o anunciado “acordo de cooperação técnica” entre os ministérios e outros órgãos governamentais – no qual estavam estabelecidas, de forma genérica, as responsabilidades das instituições e o processo de tomada de decisão interinstitucional – solucionaria a falta de entrosamento e provocaria maior eficiência e efetividade nas ações do governo federal. De nossa parte, não compartilhávamos dessa crença, e menos ainda acreditávamos que esse acordo provocaria mudanças na visão e na forma de agir corporativa das pessoas que controlavam órgãos como a Funai.

## **Biodiversidade e gestão ambiental**

Preocupadas com a morosidade e a falta de transparência do governo federal para definir como seria garantido às comunidades e aos povos indígenas o direito de proteção e uso sustentável da biodiversidade existente em seus territórios, a Coiab e a Apoinme, com o apoio do MMA, da The Natural Conservation (TNC) e do Instituto Socioambiental (ISA), realizaram em Brasília, nos dias 5, 6 e 7 de fevereiro de 2004, uma oficina de trabalho visando articular organizações e lideranças indígenas de diferentes regiões num debate considerado emergente e urgente: a formulação de uma política de governo específica de promoção da conservação, proteção e recuperação da biodiversidade nos territórios indígenas no país.

A oficina contou com a participação de lideranças indígenas dos principais biomas brasileiros – Cerrado, Pantanal, Amazônia, Caatinga, mata Atlântica e zona Costeira – e de representantes do Instituto Warã, do Comitê Intertribal, do Núcleo de Cultura Indígena, do Instituto Indígena Brasileiro para Propriedade Intelectual, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Justiça/Funai, da The International Conservation, do

Instituto Socioambiental, do Instituto de Estudos Socioeconômicos, do Banco Mundial, da agência de cooperação britânica DfID, da agência de cooperação técnica alemã GTZ, da Fundação Ford e de assessores parlamentares do Congresso Nacional.

No último dia da oficina, as organizações indígenas entregaram ao representante da Presidência da Funai, Artur Mendes, e ao secretário de Biodiversidade e Florestas do MMA, João Paulo Capobiano, um documento no qual foi solicitada ao Ministério do Meio Ambiente a criação de um Grupo de Trabalho com a incumbência de elaborar uma proposta ao Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF) de apoio financeiro para a elaboração de um projeto a ser posteriormente financiado pelo próprio GEF.

No processo de elaboração do pré-projeto, foi solicitado que: (i) fosse aproveitado o acúmulo de discussões e propostas produzidas pelo movimento indígena e pelas entidades de apoio; (ii) estivessem considerados os instrumentos jurídicos nacionais e internacionais existentes; (iii) o processo de preparação do pré-projeto incluísse reuniões e encontros de lideranças indígenas em âmbitos local, regional e nacional; (iv) fosse assegurado um tratamento diferenciado e adequado à realidade indígena; e (v) o MMA tivesse o papel de principal articulador desse processo, em articulação com a Funai e outros órgãos governamentais.

Tomando por base o Plano Plurianual 2004-2007, identificamos 16 programas com potencial para contribuir direta e indiretamente para a conservação e a proteção da biodiversidade nos territórios indígenas: dois específicos para povos indígenas; oito nos quais os povos indígenas aparecem como “público-alvo” junto com quilombolas, extrativistas e comunidades tradicionais; e seis outros que potencialmente podem beneficiar a conservação e o uso sustentável da biodiversidade nas terras indígenas. Em termos orçamentários, chegou-se facilmente à conclusão de que era possível, com vontade política e determinação, reunir as condições necessárias para cobrir as exigências do GEF de contrapartida nacional, inclusive na fase de implementação do projeto. À época, o GEF aportava, na forma de doação, recursos complementares a projetos governamentais que teoricamente possibilitariam que seus efeitos tivessem impacto ambiental global, e não somente local e nacional.

Ao final, o secretário de Biodiversidade e Florestas, João Paulo Capobiano, se comprometeu a realizar uma reunião entre representantes governamentais e das organizações indígenas no início de março de 2004 para organizar um plano de trabalho conjunto para a elaboração da pro-



posta a ser encaminhada ao GEF. Depois de longas esperas e pressões sobre o MMA e a Funai para que chegassem a um entendimento sobre quem faria o que, finalmente, em 22 de dezembro de 2004, o Ministério do Meio Ambiente publicou a Portaria Interministerial nº 325, que instituiu, no âmbito do MMA, um Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de elaborar um “projeto nacional voltado às ações de proteção, conservação, recuperação e uso sustentável da biodiversidade em terras indígenas”. A portaria previa um prazo de 90 dias para a conclusão dos trabalhos a contar da data de instalação de fato do GT. Até meados de março de 2005, a reunião de instalação não havia acontecido. E, estranhamente, a portaria não previa recursos para auxiliar os indígenas no deslocamento de seus locais de origem e na sua manutenção em Brasília para participar das reuniões.

Para apoiar as ações de conservação, recuperação e gestão ambiental nas terras indígenas, foi autorizado, no orçamento federal para o ano de 2005, o valor de R\$ 14,66 milhões, sendo R\$ 900 mil para a Funai e o restante para o Ministério do Meio Ambiente. Em relação ao autorizado em 2004, houve, comparativamente, um acréscimo de 19,58%.

Aqui, como em outras questões, fazia muita falta uma instância de articulação nacional dos movimentos e organizações indígenas, fortalecendo os meios de pressão existentes sobre o governo, as agências de cooperação e mesmo as ONGs. Dois eventos relacionados ao tema da biodiversidade mostraram o quão necessário se fazia superar essa situação: um foi a manifestação do representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) na reunião da Câmara Temática de Conhecimentos Tradicionais do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN) realizada no dia 9 de março de 2005, na qual defendeu a ideia de que os conhecimentos dos povos tradicionais relacionados à domesticação de variedades agrícolas deveriam ser considerados difusos e de domínio público. Com isso, queria dizer que não havia conhecimento envolvido no processo de domesticação de espécies vegetais nem se fazia necessário obter o consentimento prévio e informado daqueles povos, muito menos repartir os potenciais benefícios derivados do uso comercial dos conhecimentos extraídos.

O outro evento foi a ausência de representação da sociedade civil brasileira e dos povos indígenas e comunidades tradicionais no Grupo de Trabalho (GT) que deveria formular uma proposta de Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos. Faziam parte do GT representantes dos Ministérios da Integração Nacional; do Desenvolvimento, Indústria



e Comércio Exterior; do Desenvolvimento Agrário; da Ciência e Tecnologia; do Meio Ambiente; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).<sup>31</sup>

A mesma falta de participação indígena ocorria no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH/MMA), que, como será mostrado no Capítulo 11, no qual tratamos da situação da água nas terras indígenas em 2004, tinha poder de decisão sobre a utilização dos recursos hídricos no Brasil. Em março de 2005, o Conselho estava em processo de reestruturação após ser duramente criticado pelo excessivo peso de que desfrutava a representação governamental e do setor privado.

A realização da reunião mundial da Convenção da Diversidade Biológica (CDB) no Brasil em fevereiro de 2006, na qual temas como “reconhecimento dos conhecimentos e saberes tradicionais” e “repartição de benefícios sobre recursos genéticos e conhecimentos tradicionais” alcançara um lugar de destaque, mobilizou múltiplos atores situados em diferentes escalas e níveis. Eram funcionários da administração pública, de bancos multilaterais, da Unesco, FAO, OIT, OMS e outras agências da ONU, de agências bilaterais de cooperação e de ONGs nacionais e internacionais, de empresas e escritórios de consultoria, profissionais de distintas áreas acadêmicas – como saúde, educação, antropologia, direitos humanos, gestão ambiental e desenvolvimento comunitário, dentre outras –, além de representantes indígenas e de suas organizações e das denominadas comunidades tradicionais.

## Balanço orçamentário

Em termos globais, observou-se que houve, entre 2003 e 2005, um aumento no valor orçamentário autorizado para ações de promoção, defesa e implementação dos direitos indígenas no Brasil.

**Tabela 1**

Ano	Autorizado	Liquidado	Observações
2003	223.767.572	211.218.304	Valor liquidado até 09/07/2004.
2004	318.847.403	276.247.512	Valor liquidado até 10/03/2005.
2005	321.390.848	19.769.857	Valor liquidado até 24/03/2005.

Obs.: Valores em milhões de reais

31 Decreto Presidencial nº 33, publicado no *Diário Oficial da União* no dia 18/02/2005, seção I, p. 11.

Dentre os seis ministérios que desenvolviam ações de cunho indigenista, o único que teve perda de orçamento entre 2004 e 2005 foi o Ministério da Justiça, leia-se Funai, que passou de um orçamento autorizado de R\$ 90,86 milhões em 2004 para R\$ 69,79 milhões em 2005. As perdas maiores foram nas atividades de fiscalização, fomento e apoio às atividades produtivas, na regularização das terras indígenas e no atendimento das chamadas “ações emergenciais”.

Em relação ao orçamento destinado à atenção da saúde indígena, a Funasa passou de R\$ 212,48 milhões autorizados em 2004 para R\$ 232,07 milhões em 2005. Houve um reforço nos recursos destinados à gestão e administração do programa, o que é até compreensível se considerarmos as portarias publicadas no início de 2004, que trouxeram mudanças na forma de gestão do subsistema de saúde indígena do Sistema Único de Saúde (SUS) e um aumento nos recursos destinados às ações de atenção à saúde.

Em relação ao orçamento autorizado para a Funasa em 2004, chama atenção o fato de que, embora tenham sido liquidados cerca de 74,82% dos recursos destinados à ação de “estruturação de unidades de saúde”, foram pagos efetivamente, até 10 de março, apenas 18,55% do autorizado. Um baixo desempenho orçamentário vai aparecer também em relação à ação de “promoção da educação em saúde”, na qual foi gasto cerca de 38,30% do autorizado e pago, até a mesma data, cerca de 27,52% do autorizado.

Em relação ao orçamento autorizado em 2004 para ações de “saneamento básico em aldeias indígenas”, totalizando R\$ 26 milhões, consta que 74,33% foram liquidados até 10 de março de 2005 e efetivamente pagos cerca de 31,93% do total autorizado. Aqui estão incluídas as seguintes ações de saneamento básico: esgotamento sanitário, sistema de abastecimento de água, melhorias sanitárias domiciliares e resíduos sólidos.<sup>32</sup>

Ainda no campo das ações de saúde indígena, constata-se que, dos R\$ 280 mil autorizados para as ações destinadas ao “funcionamento do centro especial de assistência ao índio”, sob responsabilidade da Funai, havia sido liquidado, até 10 de março, 18,76% do autorizado para 2004, sendo efetivamente pagos cerca de 10,12%. Além dos recursos previstos nos programas do Plano Plurianual (PPA), as unidades de saúde responsáveis pelas

---

32 O Decreto nº 3156, de 27 de agosto de 1999, transferiu da Funai para a Funasa as ações de atenção à saúde indígena e, com elas, as funções de saneamento nas áreas indígenas. Segundo dados do Sistema de Informações em Áreas Indígenas (Sisabi/Funasa), das 3.730 aldeias indígenas então existentes no Brasil, cerca de 900 dispunham de sistemas de abastecimento de água, 267 tinham algum tipo de tratamento e 166 era de fato monitoradas com alguma sistematicidade (fonte: Funasa, fev. 2005).

ações de promoção e proteção da saúde indígena eram beneficiadas com recursos de duas outras fontes:

- o Fator de Incentivo da Atenção Básica aos Povos Indígenas, também conhecido como Piso de Atenção Básica (PAB)/Saúde Indígena, que se destina à atenção básica e à contratação de pessoal;
- e o Fator de Incentivo para a Assistência Ambulatorial, Hospitalar e de Apoio Diagnóstico a Populações Indígenas (Iapi), que se destina aos hospitais com vistas a atender demandas específicas das populações indígenas.

Criados por intermédio da Portaria MS nº 1, de 14 de setembro de 1999, esses “incentivos” movimentavam recursos do Fundo Nacional de Saúde administrados pela Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) do Ministério da Saúde. No total, 241 municípios recebiam recursos desses programas em 2004. Segundo dados disponibilizados pela Coordenação de Monitoramento de Ações e Serviços do Departamento de Saúde Indígena (Desai/Funasa), foram repassados a título de “incentivo” cerca de R\$ 75,85 milhões em 2004, sendo R\$ 57,25 milhões do PAB/Saúde Indígena e R\$ 17,85 milhões do Iapi.

O Ministério do Meio Ambiente teve um aumento orçamentário de 21,57% para as ações de gestão ambiental nas terras indígenas. Além dos programas Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento e Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, os índios eram também mencionados como “público-alvo” em sete outros programas do PPA 2004-2007 sob responsabilidade de execução do MMA: Amazônia Sustentável; Nacional de Florestas; Conservação, Uso Sustentável e Recursos da Biodiversidade; Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos; Comunidades Tradicionais; Proambiente; e Áreas Protegidas do Brasil.

O Ministério da Educação teve um aumento no orçamento de 2005 equivalente a 76,89% do autorizado para 2004. Em relação aos recursos destinados à educação escolar indígena, fomos informados pela Coordenação Geral de Educação Escolar Indígena (CGEEI) do Ministério da Educação que estava previsto para 2005, no projeto Fundescola, para atividades de formação de professores indígenas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, um montante de R\$ 1,76 milhão. Em relação ao ano de 2004, o recurso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) para os 116.633

estudantes indígenas de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental chegou a R\$ 101,98 milhões.<sup>33</sup>

Ainda segundo a CGEEI, estariam sendo repassados para 170 prefeituras municipais e 22 secretarias estaduais cerca de R\$ 11,54 milhões em março de 2005. Esse dinheiro tinha por finalidade viabilizar a compra da “merenda escolar indígena”, destinada aos indígenas que frequentavam o ensino fundamental até a 8ª série. Mais de R\$ 11 milhões foram investidos em 2004.<sup>34</sup>

No processo de elaboração orçamentária, os parlamentares e as bancadas parlamentares podem apresentar emendas e destinar quotas de recursos financeiros para atividades específicas. Por exemplo, para a construção de uma escola ou a aquisição de determinado equipamento necessário à população numa terra indígena. Em 2005, cerca de R\$ 3,92 milhões do orçamento vinham de emendas de parlamentares e cerca de R\$ 1,14 milhão desse total já havia sido liquidado, até o dia 24 de março, em atividades de regularização fundiária de terras indígenas.

Concluimos esse breve balanço orçamentário do período 2004/2005 chamando atenção do leitor, especialmente indígena, para a importância e a necessidade de serem criadas as condições legais, institucionais e políticas para o efetivo exercício do controle social indígena sobre os programas e recursos destinados aos povos indígenas no Brasil. A criação de um núcleo de monitoramento e avaliação vinculado, por exemplo, à representação da Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (Coiab), em Brasília, poderia ser o primeiro passo nesse sentido. A isso associaríamos a necessidade desse núcleo estar articulado com as organizações indígenas regionais e locais de forma a estabelecer um fluxo de informações em rede. Além de fortalecer os laços institucionais internos do movimento pan-indígena, entendemos que esse tipo de iniciativa tenderia a provocar uma maior transparência por parte do Estado e uma maior capacidade de intervenção articulada entre os âmbitos de ação local, regional e nacional do movimento indígena organizado no país.

---

33 Dados e informações disponibilizados pelo coordenador da CGEEI/ME na oficina Para Entender o Orçamento da União, realizada em Brasília nos dias 7 e 8 de dezembro de 2004.

34 As escolas indígenas incluídas no Censo Escolar podiam receber recursos dos seguintes programas do MEC: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Programa de Formação Inicial de Professores em Exercício no Ensino Fundamental (Profundamental); e Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo). E ainda do Programa Segundo Tempo Escolar, do Ministério dos Esportes, e do Programa Nacional de Saúde do Escolar, do Ministério da Saúde.

## Capítulo 3

### **Continuidades, rupturas e regressões entre os anos FHC e Lula (2000-2005)**

No presente capítulo, nosso objetivo é apresentar e analisar dados e informações referentes ao desempenho orçamentário do governo federal com programas e ações destinados aos povos indígenas no período de 2000 a 2005. Ele abrange, portanto, os três últimos anos do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e os três primeiros anos do governo Lula. Inclui os quatro anos do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 e os dois primeiros anos do PPA 2004-2007.

Como veremos, nesse período houve um relativo aumento no gasto da administração federal com os povos indígenas. Relativo porque, ao lado do crescimento global, observamos, inversamente, uma diminuição nos recursos financeiros destinados a setores, órgãos ou ações específicas com grande valor estratégico para a sustentabilidade social e econômica desses povos no país.

Além dos Ministérios da Justiça, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Esportes e Desenvolvimento Agrário, pelo menos outros 10 ministérios tinham “indígenas” como parte do “público-alvo” das suas políticas de “promoção e inclusão social”: Cultura, Cidades, Integração Nacional, Defesa, Trabalho, Ciência e Tecnologia, Relações Exteriores, Minas e Energia, Previdência Social, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além das Secretarias Especiais da Promoção da Igualdade Racial, de Direitos Humanos, de Aquicultura e Pesca e para as Mulheres.

Afora os seis ministérios que compunham o “núcleo central” da política indigenista governamental, verificamos que a maioria dos demais órgãos ainda não dispunha de informações consistentes sobre a população indígena beneficiada e menos ainda avaliações sobre os efeitos das suas ações. Era o caso, por exemplo, dos programas Bolsa Família (PBF) e de Atenção Integral à Família (PAIF), ambos implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Social: findo o ano de 2005, três anos de governo

Lula, eles ainda careciam de metodologias e procedimentos específicos e sistemáticos para esse fim.<sup>35</sup>

### **Balço geral do período**

O período de 2000 a 2005 inclui os quatro anos do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 e os dois anos do PPA 2004-2007. Nesse período, houve mudanças no nome dos programas, na redistribuição de algumas ações entre programas e ministérios, bem como a eliminação e a criação de novas ações. Para tornar comparáveis os números dos gastos realizados pelo governo federal em cada ano do período em foco, multiplicamos os valores nominais anuais pelo respectivo valor do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), tendo por base o mês de fevereiro de 2006. Isso nos permitiu verificar que, por exemplo, se do ponto de vista nominal houve um aumento no gasto de 2002 para 2003 (passando de R\$ 191,805 para R\$ 211,218 milhões), do ponto de vista real, houve, ao contrário, uma diminuição no gasto indigenista governamental, isto é: em 2002, o gasto soma R\$ 258,569 milhões e, em 2003, R\$ 248,214 milhões, totalizando uma diminuição real de R\$ 10,356 milhões.<sup>36</sup>

A comparação também permitiu verificar que, entre 2000 e 2005, foi gasto nas 73 ações indigenistas, distribuídas em seis programas, cerca de R\$ 1,556 bilhão. Desse montante, chama atenção o predomínio do gasto com a saúde indígena, então de responsabilidade da Funasa, que totalizou R\$ 1,036 bilhão.

---

35 O programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 20 de outubro de 2003 por meio da Medida Provisória nº 132, posteriormente convertida na Lei nº 10.386/2004, ficando sua gestão a cargo da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ele se baseia no modelo de transferência de renda com condicionalidades (TRC). Esse modelo de intervenção social surgiu nos anos 1990, sendo implantado em diversos países da América Latina. O México foi o primeiro país a adotar e implantar o modelo PTRC na América Latina e Caribe, com o Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) de 2000, que, em 2002, passou a ser chamado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México (Oportunidades). Sobre o contexto de criação de diferentes programas de transferências condicionadas na América Latina e noutras partes do mundo, ver: Robles, 2009; De La Rocha e Latapí, 2012. Em 2008, após quatro anos de criação do PBF e sem que houvesse qualquer normatização a respeito da inclusão de famílias indígenas nesse programa, foi constatada a existência de 62.178 famílias indígenas inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); desse total, 53.513 (86,06%) eram beneficiárias do PBF (Carvalho, 2010).

36 1 Índices de deflação utilizados: 1,562002691 (ano 2000); 1,461996857 (ano 2001); 1,348081735 (ano 2002); 1,175158156 (ano 2003); 1,102428882 (ano 2004); 1,031565131 (ano 2005).

**Tabela 1.** Ministérios, ano a ano (valores deflacionados)

Ministério	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Saúde	90.600.820	144.593.064	167.468.589	160.866.354	218.265.805	255.043.890	1.036.838.522
Justiça	52.324.388	103.112.753	89.234.125	84.448.974	84.414.724	84.152.103	497.687.067
Meio Ambiente	437.200	2.941.067	1.463.946	2.522.211	1.702.965	1.008.428	10.075.817
Integração	562.321	258.773					821.094
Educação	624.345	431.393	351.314	377.373	2.103.666	2.932.469	6.820.560
Desenvolvimento Agrário					1.631.594	1.502.794	3.134.388
Agricultura e Abastecimento	206.184	326.240	51.378				583.802
Esportes						825.252	825.252
Total	144.755.258	251.663.290	258.569.352	248.214.912	308.118.754	345.464.936	1.556.786.502

A política indigenista oficial foi implementada no período 2000/2003 por intermédio de dois Programas: Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas e Território e Culturas Indígenas. Os indígenas aparecem também como beneficiários em dois outros programas, ambos gerenciados pelo MMA: Pantanal e Amazônia Sustentável. Esses programas tinham como objetivo apoiar ações de gestão ambiental nos territórios indígenas situados nesses biomas.

O ano de 2003 termina com esse conjunto de quatro programas investindo R\$ 248,214 milhões, o equivalente a 94,39% do montante total autorizado. Desse total, R\$ 158,709 milhões foram investidos na componente “saúde indígena” do programa Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas.

Em 16 de janeiro de 2004, por intermédio da Lei nº 10.837, a Presidência da República finalmente sancionou o orçamento federal para 2004. Como já era esperado, e apesar das reivindicações de maior participação indígena e do reclame da insuficiência dos recursos financeiros previstos para as ações de promoção dos direitos indígenas – direito à terra, à água, à saúde, à educação escolar, à participação política, à sustentação alimentar e a um ambiente saudável, entre outros –, praticamente nada mudou em relação à proposta encaminhada ao Congresso Nacional pelo Ministério do Planejamento em agosto de 2003.

Como no PPA 2000-2003, as ações em favor dos povos indígenas no novo PPA (2004-2007) foram concentradas em dois programas: Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, com o ambicioso objetivo de “garantir o pleno exercício dos direitos sociais dos índios e a preservação do patrimônio cultural das sociedades indígenas”; e Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento, com o não menos ambicioso objetivo de “garantir e proteger a integridade do patrimônio territorial e ambiental das sociedades indígenas”.

Além desses programas, que totalizavam 41 ações, existiam ações específicas para populações indígenas em dois outros programas do PPA 2004-2007. No programa Desenvolvimento Sustentável do Pantanal, sob responsabilidade do MMA, havia o “Apoio a ações socioambientais em Terras Indígenas na Bacia do Alto Paraguai”; e no programa Saneamento Rural, sob responsabilidade do MS, havia a “Ampliação de Ações de Saneamento Básico em Aldeias Indígenas”. A inserção do MDA no campo das ações indigenistas e a maior disponibilidade de recursos para o MMA, ampliando seu campo de atuação para os territórios indígenas situados fora da Amazônia Legal, pareciam indicar que, apesar da modéstia dos



números, seria dada maior atenção à autossustentação e à geração de alternativas econômicas para o conjunto da população indígena. No novo PPA, o MDA passou a contar, além do apoio técnico da Embrapa, com recursos para ações de assistência técnica e extensão rural (Ater) junto às populações indígenas. No MMA, estavam previstos para 2004 cerca de R\$ 11 milhões para o “Fomento a projetos de gestão ambiental dos territórios indígenas”, sendo que mais de 97% se destinavam à Amazônia Legal.

Além dos recursos financeiros destinados à Funai para ações de “Capacitação e fomento às atividades produtivas”, estavam em fase de preparação e negociação na transição para o PPA 2004-2007 duas outras iniciativas. No âmbito do MS, o Fundo de Participação Comunitária, com recursos de empréstimo do Banco Mundial (Projeto Vigisus II); no MMA, com recursos repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a constituição de uma carteira de projetos intitulada Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Terras Indígenas. O primeiro passou a funcionar efetivamente em 2005; o segundo, superados alguns problemas relacionados ao repasse de recursos ao MMA, passou a funcionar no segundo semestre de 2004.

Ainda no âmbito do Fome Zero, estavam em curso negociações envolvendo o MDS, o Banco Mundial e lideranças dos movimentos sociais indígenas e de quilombolas visando adequar os critérios e procedimentos do programa Bolsa Família para uma “melhor inclusão” de famílias indígenas e de quilombolas como beneficiárias desta ação de “transferência de renda com condicionalidades”. Em relação ao mecanismo de gestão desse programa, um dos itens mais polêmicos e criticados, ao menos da perspectiva dos povos indígenas e das comunidades quilombola, era e continua sendo a subordinação do cadastramento às instâncias municipais de poder, tradicionalmente discriminadoras desses grupos sociais.

Comparado ao PPA 2000-2003, observa-se que, além da reformulação dos nomes dos dois programas específicos, houve, no PPA 2004-2007, uma redistribuição de ações e a criação de outras. No programa Identidade Étnica foram concentradas as ações de educação escolar, de promoção da saúde e segurança alimentar indígena, de saneamento, de assistência técnica, de capacitação em atividades produtivas, de defesa de direitos, de pesquisa e conservação de acervo documental e de assistência e capacitação em geral – inclusive de pessoal técnico da Funai e Funasa. Já no programa Proteção de Terras Indígenas foram acomodadas as ações de reconhecimento e garantia dos territórios indígenas, bem como aquelas destinadas à gestão desses territórios e dos recursos naturais neles existentes.

No PPA anterior, a ideia de *etnodesenvolvimento* era apresentada de uma forma mais difusa; neste, seu significado está mais próximo das “condições materiais” da vida indígena – território, recursos naturais e produção. Se conceitualmente o etnodesenvolvimento aparece nos anos 1970/1980 como uma alternativa ao pensamento desenvolvimentista e a visão de que os indígenas seriam um obstáculo ao *progresso* ou *desenvolvimento nacional*, o que se observava tanto no governo FHC quanto no governo Lula é que ele foi incorporado ao léxico governamental esvaziado do seu significado e poder original, marcadamente contra-hegemônico e voltado para a transformação das relações sociais, das estruturas políticas e das instituições públicas, para se tornar um rótulo de políticas e ações voltadas para a promoção da “inclusão social” dos povos e comunidades indígenas na rede de serviços governamentais e na economia de mercado.

Ao olharmos os números gerais do orçamento e dos gastos efetuados de 2000 a 2005, vemos que foram ascendentes, apesar da queda ocorrida em 2003, primeiro ano do governo Lula. Com exceção dos ministérios que deixaram de incluir ações específicas no PPA para indígenas – como é o caso dos Ministérios da Integração e da Agricultura – e dos ministérios da Justiça e do Meio Ambiente, que vinham tendo desempenho orçamentário descendente, os demais tiveram aumentos significativos tanto no orçamento quanto nas despesas efetivadas. O Ministério da Saúde (MS), por exemplo, passou de um gasto de R\$ 90,6 milhões em 2000 para R\$ 167,468 milhões em 2002 e R\$ 255,043 milhões em 2005. O Ministério da Educação (MEC) mais que quadruplicou sua despesa e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) passou a contar, a partir de 2004, com recursos para ações específicas para indígenas.

Além do recurso financeiro mencionado, as ações governamentais de promoção da educação escolar indígena contavam com recursos do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), que cobria as despesas com a formação de professores indígenas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) para os cerca de 116 mil estudantes indígenas de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental. O governo federal ainda repassava recursos aos municípios e estados para a compra da “merenda escolar indígena” (até a 8ª série).

Além dos fundos acima mencionados, as escolas indígenas incluídas no Censo Escolar podiam receber recursos dos seguintes programas do MEC: Livro Didático (PNLD); Biblioteca na Escola (PNBE); Alimentação Escolar (Pnae); Formação Inicial de Professores em Exercício no Ensino

Fundamental (Profundamental); e Informática na Educação (Proinfo). E ainda do programa Segundo Tempo Escolar, do Ministério dos Esportes, e do programa Saúde do Escolar, do Ministério da Saúde.

Finalmente, cabe destacar que, em 2006, tivemos, pela primeira vez em nível federal, uma ação orçamentária destinada exclusivamente às mulheres indígenas, isso no âmbito da Funai. Trata-se da “Promoção das atividades tradicionais das mulheres indígenas”, que contaria nesse ano com uma dotação orçamentária inicial de R\$ 250 mil. A seguir, destacaremos alguns números da despesa setorial do indigenismo oficial no período de 2000 a 2005.

#### *a) Educação escolar*

Houve um aumento significativo das despesas com a educação escolar indígena, particularmente no âmbito do MEC, que chegou ao ano de 2006 com um orçamento previsto no PLOA de R\$ 5,6 milhões. As despesas da Funai e do MEC juntas, no período de 2000 a 2005, totalizaram R\$ 38,475 milhões, sendo R\$ 31,655 milhões pela Funai e R\$ 6,820 milhões pelo MEC.

#### *b) Direitos indígenas*

As despesas com a ação de “Garantia dos direitos e afirmação dos povos indígenas”, sob responsabilidade da Coordenação Geral de Defesa dos Direitos Indígenas (CGDDI/Funai), foram crescentes ao longo do período analisado, particularmente a partir de 2003, chegando a 2005 com uma despesa anual de R\$ 853.371 e com uma previsão orçamentária inicial de R\$ 2 milhões para 2006.

#### *c) Saúde e saneamento*

As despesas com ações de prevenção, controle e recuperação da saúde indígena foram crescentes no período de 2000 a 2005. No âmbito do programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, passou-se de R\$ 86,540 milhões no início do período para R\$ 225 milhões em 2005. As ações de saneamento também tiveram um aumento significativo, passando de R\$ 4,060 milhões para R\$ 30,036 milhões.

No período analisado, foi gasto um total de R\$ 1,038 bilhão com as ações de saúde e saneamento indígena, sendo R\$ 1,036 bilhão pela Funasa e R\$ 2,065 milhões pela Funai. As ações de saneamento consumiram, entre 2000 e 2005, cerca de R\$ 71,991 milhões. Para 2006, foi prevista uma dotação inicial de R\$ 45 milhões ao saneamento e um orçamento de

R\$ 248,8 milhões para a Funasa e R\$ 250 mil para a Funai, este último valor para execução da ação de “Acompanhamento da execução e apoio técnico às ações de saúde indígena”. A ação de “Atenção à saúde dos povos indígenas”, que, dentre as ações indigenistas oficiais, é aquela que recebe o maior montante de recurso, gastou cerca de R\$ 797,149 milhões entre 2000 e 2005 e tem previsto um total de R\$ 220 milhões para 2006.

Além dos recursos previstos nos programas incluídos no PPA, a política governamental de *atenção à saúde indígena* se beneficia dos recursos de duas outras fontes: (1) do Fator de Incentivo da Atenção Básica aos Povos Indígenas, também conhecido como Piso de Atenção Básica (PAB/Saúde Indígena), que se destina à atenção básica e contratação de pessoal; e (2) do Fator de Incentivo para a Assistência Ambulatorial, Hospitalar e de Apoio Diagnóstico a Populações Indígenas (Iapi), que se destina aos hospitais com vistas a atender demandas específicas das populações indígenas. Esses “incentivos” são repassados aos estados, municípios e unidades de saúde credenciadas diretamente pelo MS. Criados por intermédio da Portaria MS nº 1, de 14 de setembro de 1999, movimentam recursos do Fundo Nacional de Saúde administrados pela Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) do MS, que são repassados “fundo a fundo” aos estados e municípios para aplicação nas atividades de atenção à saúde indígena. No total, 241 municípios receberam recursos desses programas em 2004. Segundo dados disponibilizados pela Coordenação de Monitoramento das Ações e Serviços do Departamento de Saúde Indígena (Desai/Funasa), em 2004, foram repassados a título de “incentivo” cerca de R\$ 82,809 milhões, sendo R\$ 63,119 do PAB/Saúde Indígena e R\$ 19,689 do Iapi. A seguir, apresentamos um balanço ano a ano dos repasses realizados. Como no caso da tabela com os números do PPA, aqui também deflacionamos os valores repassados.

No período de 2000 a 2004, os repasses a título de incentivo somaram R\$ 327,322 milhões, sendo 70,58% para a atenção básica e contratação de pessoal (PAB). Pode-se dizer que, na média, o incentivo Iapi teve pouca variação no período, ao contrário do PAB, que chegou a 2004 quatro vezes maior.

**Tabela 2.** PAB e Iapi (valores deflacionados)

Incentivo	2000	2001	2002	2003	2004	Total
PAB	15.216.874	42.209.311	57.855.786	52.653.631	63.119.907	231.055.509
Iapi	14.251.836	22.194.902	20.269.145	19.862.262	19.689.221	96.267.366
<b>Total</b>	<b>29.468.710</b>	<b>64.404.213</b>	<b>78.124.931</b>	<b>72.515.893</b>	<b>82.809.128</b>	<b>327.322.875</b>

Fonte: Desai/CGASI/Comoa/Gerência de Informações.

#### *d) Territórios indígenas*

Ao longo do período analisado, as despesas com as ações de identificação, delimitação, demarcação, homologação, regularização e fiscalização das terras indígenas foram diminuindo a olhos vistos. O pico foi em 2001, com R\$ 67,138 milhões. Daí para frente, foi caindo para R\$ 53,323 milhões em 2002; R\$ 51,034 milhões em 2003; R\$ 47,870 milhões em 2004; e R\$ 42,496 milhões em 2005. No Projeto de Lei Orçamentária para 2006, foram previstos R\$ 42,081 milhões. Esse decréscimo (e no orçamento autorizado) ocorreu não somente no número global das despesas com essas ações, mas em cada uma delas individualmente, inclusive naquelas relacionadas a vigilância e proteção das terras indígenas.

#### *e) Gestão ambiental e da biodiversidade*

Nas ações relacionadas a gestão ambiental e da biodiversidade nas terras indígenas foram gastos, entre 2000 e 2005, cerca de R\$ 14,908 milhões, sendo R\$ 6,557 pela Funai e R\$ 8,350 milhões pelo MMA. Para 2006, foi previsto um orçamento inicial de R\$ 1,050 milhão para a Funai e R\$ 3,706 milhões para o MMA. Na Funai, a partir de 2004, os recursos estiveram concentrados nas ações de “Conservação e recuperação da biodiversidade em Terras Indígenas” e de promoção de “Estudos de Impacto Ambiental em Terras Indígenas”. No caso do Ministério do Meio Ambiente, encontramos uma grande concentração das despesas na região Amazônica em detrimento das outras regiões do país, em muitos casos mais necessitadas de apoio devido à degradação ambiental no entorno e no interior das terras indígenas.

### **Consideração final**

Não poderíamos terminar este breve balanço orçamentário 2000-2005 sem chamar atenção do leitor, mais uma vez, especialmente o indígena e seus aliados, para a importância e a urgência de serem criadas as condições legais, institucionais e políticas para o efetivo exercício do protagonismo e do controle social indígena sobre os programas e recursos financeiros destinados aos povos indígenas no país. Embora esses recursos não sejam suficientes para atender às demandas, necessidades e desejos do conjunto da população indígena no território brasileiro, eles não são poucos e há muitos problemas no planejamento e gestão da sua aplicação. E se no nível federal há problemas, na maioria dos estados e municípios há uma quase que completa ausência de mecanismos que garantam o protagonismo e o controle social indígena.

## Capítulo 4

### A dívida com a cidadania indígena<sup>37</sup>

Passados quase 20 anos desde a aprovação da atual Constituição da República Federativa do Brasil (1988), que incluiu um capítulo específico sobre os direitos dos povos indígenas (Capítulo VIII – Dos Índios), nenhum dos governos que se sucederam aceitou promover as mudanças necessárias nas estruturas e práticas político-administrativas do aparato do Estado nacional, adequando-as ao entendimento então alcançado sobre a realidade multicultural efetivamente existente no Brasil. O Estado brasileiro ainda está em dívida com o reconhecimento da chamada cidadania multicultural.

Se partirmos do pressuposto de que cidadania multicultural significa o reconhecimento jurídico de direitos políticos e sociais, no caso dos povos indígenas os mesmos devem estar materializados em direitos como o de autonomia de decisão e autogoverno sobre seus territórios e recursos naturais neles existentes; em direito à representação política específica nas instâncias de poder legislativo do Estado nacional; e em protagonismo na formulação e no controle das chamadas políticas públicas de seu interesse e sua necessidade. Diante desse pressuposto, não é muito difícil constatar o quanto ainda estamos distantes, no Brasil, de um regime efetivamente democrático e pluralista no qual seja garantida a *cidadania indígena* na sua plenitude. Se esse regime ainda é, na prática, uma utopia para a grande maioria da população brasileira, o que dizer então da situação dos indígenas, na condição de minoria étnica e demográfica pulverizada em um território com as dimensões do Brasil?

### O contexto recente

Os povos indígenas representam, segundo o Censo Sociodemográfico de 2000, uma diversidade linguística que ultrapassa o número de 180 línguas

---

37 Este texto é uma versão revista e ampliada do publicado no boletim *Orçamento & Política Socioambiental*, n. 18, nov. 2006.

classificadas em 35 famílias linguísticas. São 225 povos. As terras indígenas reconhecidas pelo Estado nacional brasileiro, até novembro de 2006, são em número de 580, num total de 108.473.642 hectares, cobrindo 12,74% da extensão do território nacional. Também de acordo com o Censo realizado em 2000 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população indígena somaria o equivalente a 0,4% da população total do país; mas, se considerarmos as limitações metodológicas e de aplicação desse e de outros censos, somadas ao preconceito e à discriminação a que tem sido submetida historicamente e ao processo migratório para áreas urbanas e capitais, a população indígena deve ser maior.

Países como a Colômbia, com um percentual de população indígena bastante próximo ao verificado no Brasil e acrescido dos problemas decorrentes dos conflitos militares e paramilitares que assolam aquele país há décadas, demonstram que é possível avançar política e institucionalmente, tanto no que se refere à gestão territorial quanto à representação política.

As mudanças morfológicas e gerenciais desencadeadas após a promulgação do texto constitucional, em outubro de 1988, ampliaram as responsabilidades que até então estavam a cargo exclusivo da Fundação Nacional do Índio (Funai) para os Ministérios da Saúde, da Educação, do Meio Ambiente e da Agricultura. Essa iniciativa, se, de um lado, implicou num maior acesso aos “serviços” prestados pelo Estado nos distintos “setores” ou “políticas” governamentais (saúde, educação escolar, assistência social etc.), de outro, muito pouco contribuiu para a construção de uma cidadania indígena plena. Em relação aos territórios indígenas, mesmo quando reconhecidos formalmente pelo Estado brasileiro, persiste a ideia de que são, antes de tudo, reservas de recursos naturais a serem incorporadas – em nome do chamado “interesse nacional” – ao circuito econômico nacional globalizado e, em última instância, constituem um assunto de segurança nacional.

A partir dos anos 1990, em meio ao debate internacional sobre a viabilidade de “crescimento econômico” com “sustentabilidade ambiental” (que teve na Conferência Rio-92 seu principal palco), houve uma renovação do discurso do “desenvolvimento dos povos indígenas” como meio para solucionar “os problemas indígenas”. É desse contexto que emergiu, em 2001, o componente Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), com recursos financeiros dos governos brasileiro, alemão e britânico. Nos anos 2000, e com mais ênfase no atual governo federal, a “inclusão social” dos indígenas nas políticas de assistência social, de educação escolar e de

apoio à produção e geração de renda (entre outras) apareceu como ideia-força do novo discurso indigenista.

Nesse contexto, ao chamado “etnodesenvolvimento” (ou “desenvolvimento com identidade étnica e cultural”) foi atribuído o poder de “romper com o ciclo vicioso de dependência de recursos [financeiros do Estado] para novos projetos” e de representar uma estratégia de “desenvolvimento socioeconômico-cultural dessas populações segundo suas especificidades próprias”.<sup>38</sup>

Lógica semelhante se observou reproduzida no âmbito estadual, no qual passaram a ser criados órgãos indigenistas estaduais e implementadas políticas setoriais com recursos próprios, do governo federal e da chamada “cooperação internacional ao desenvolvimento” (Banco Mundial – Bird, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e agências governamentais de outros países), entre outros.

A crítica a esse processo se refere ao fato de que, sob a retórica do relativismo cultural, da tolerância e da inclusão, se reproduz uma *práxis política* que caminha no sentido inverso, no da manutenção de relações sociais típicas do que o sociólogo Pablo González Casanova definiu como colonialismo interno, isto é, no sentido da manutenção dos(as) indígenas na condição de tutelados do Estado nacional.<sup>39</sup> Em última instância, esse processo vem, de fato, contribuindo progressivamente para a integração de territórios e recursos naturais e culturais indígenas nos circuitos econômicos de produção e comercialização regional, nacional e internacional de mercadorias.

### **Priorizando a assistência**

Passados quase quatro anos desde que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu seu primeiro mandato, frustraram-se os que acreditaram que o governo Lula jogaria a última pá de cal sobre a cova do moribundo indigenismo integracionista. Uma demonstração da sobrevida desse indigenismo foi o Decreto nº 4.645, de 25 de março de 2003, que aprovou o estatuto da Fundação Nacional do Índio e atribuiu a ela a responsabilidade de garantir a “aculturação espontânea”, a “evolução socioeconômica” e a “progressiva integração” dos(as) indígenas à sociedade nacional.

Tanto os “compromissos” e as “propostas” das últimas duas campanhas da coligação Lula Presidente quanto a *práxis político-administrativa* do pri-

---

38 Ver o *Relatório Final* do Grupo de Trabalho Interministerial de Política Indigenista, 2005, Anexo 7-A: Documento do Subgrupo sobre Etnodesenvolvimento.

39 Ver Casanova, 2009.



meiro mandato não foram além de tentativas de modernização da política tutelar (ou indigenista) do Estado brasileiro. Noções operativas do tipo “inclusão produtiva” e “proteção social básica” – como contraponto a outra noção não menos problemática quando aplicada para interpretar a condição dos povos indígenas no Brasil: a noção de “pobreza” – passaram a informar, adereçar e formatar discursos, políticas e ações em diferentes “setores” do indigenismo oficial, com um forte perfil assistencial. De uma perspectiva mais libertária, é quase impossível não se frustrar ao constatar a força que a cultura política assistencialista tem na máquina administrativa do Estado brasileiro e mesmo no âmbito da chamada “sociedade civil” brasileira.

Isso não significa, de maneira alguma, desvalorizar as ações executadas e o aumento significativo dos recursos financeiros federais para os setores de saúde e segurança alimentar e nutricional indígena nas “políticas públicas” entre 2002 e 2006, que passaram de R\$ 165 milhões para R\$ 248 milhões. Há de se aplaudir as ações emergenciais implementadas pelo governo federal e em parceria com organizações indígenas e não governamentais; assim como a inclusão dos(as) indígenas no sistema de previdência social (aposentadorias) e a expansão do Bolsa Família e outras ações de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), como é o caso do Programa de Atenção Integral à Família (Paif), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), o projeto Agente Jovem e o programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

A mesma impressão positiva temos em relação à Carteira Indígena do Ministério do Meio Ambiente; ao projeto Iniciativas Comunitárias da Fundação Nacional de Saúde/Ministério da Saúde; aos editais de projetos lançados nos anos de 2004 e 2005 pelos Ministérios da Cultura e do Desenvolvimento Agrário; e às ações de ampliação do acesso indígena ao sistema de ensino formal nos três âmbitos.

O fato é que o uso da polissêmica noção de “pobreza” tende a distorcer a realidade das causas e a induzir a elaboração e implementação de ações social e politicamente questionáveis quando aplicadas isoladamente. A grande maioria dos povos indígenas no Brasil continuava tendo de viver sob ameaça ou com a efetiva invasão temporária ou permanente dos seus territórios, com todas as implicações socioculturais, ambientais, econômicas e políticas decorrentes. Essa situação ocorria mesmo quando seus territórios estavam legal e administrativamente reconhecidos pelo Estado nacional.

No Estado do Mato Grosso e nos estados da região Sul, por exemplo, vinha se reproduzindo a prática das “parcerias” com sojicultores e no Congresso Nacional tramitavam projetos de lei (PL) que visavam regular essa

prática. Mais do que uma incapacidade operacional e financeira, entendemos que faltava aos operadores governamentais (os com efetivo poder de decisão) a disposição política necessária para cumprir com uma das suas principais e prioritárias competências constitucionais: demarcar, proteger e fazer respeitar o direito originário dos/as indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam. A capacidade operacional e financeira é uma consequência da disposição política, não o inverso.

No tocante ao reconhecimento oficial dos territórios indígenas no período de 1985 a 2006, o governo Lula chega ao penúltimo mês do seu primeiro mandato de quatro anos como aquele que apresentou o mais baixo desempenho em termos de terras indígenas “declaradas” (18) e “homologadas” (63). Além disso, ocorreu uma sensível diminuição nos investimentos financeiros e no ritmo dos trabalhos de regularização e proteção dos territórios indígenas entre 2000 e 2005. Uma tendência que se manteve em 2006: até 31 de outubro, de um total autorizado de R\$ 41,19 milhões, foram empenhados cerca de R\$ 23,49 milhões (57,02%) e efetivamente gastos R\$ 18,32 milhões (44,48%).

### **O orçamento indigenista federal**

O valor autorizado para o que estamos chamando de “orçamento indigenista federal”, que totaliza 51 ações distribuídas em seis ministérios, foi de R\$ 384,48 milhões em 2006, reproduzindo a tendência ascendente verificada nos últimos cinco anos. Desse total, foram gastos, até 31 de outubro de 2006, cerca de R\$ 270,09 milhões, o equivalente a 70,25%.

No programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas estavam concentrados cerca de 72,67% do total dos recursos autorizados em 2006 para o orçamento indigenista, caracterizando a prioridade dada pelo governo federal às chamadas “políticas sociais”, especialmente de educação, saúde e assistência social. O desempenho orçamentário federal nesse programa dependeu, fundamentalmente – em termos quantitativos – do gasto efetuado pelo Ministério da Saúde. Na eventualidade do valor liquidado com a saúde ser baixo, seu impacto nos números do orçamento é, inversamente, grande e pode ser facilmente percebido. Isso ocorre porque as ações de saúde correspondem a 77,10% do orçamento total autorizado pelo Congresso Nacional e 84,88% do total liquidado até 31 de outubro. O mesmo não ocorre no caso da ação de “Garantia dos Direitos e Afirmções dos Povos Indígenas”, cujo orçamento representa apenas 0,45% do orçamento indigenista federal. Caso não fosse gasto, seu impacto – em termos numéricos – poderia passar facilmente despercebido.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é, dentre os ministérios com ações específicas para povos indígenas, o que apresentou o pior desempenho em 2006: o valor liquidado até 31 de outubro não foi além de 15,90% do orçamento autorizado. No “orçamento indigenista”, reproduz-se o baixo desempenho verificado no MMA nos anos anteriores nesse e em outros programas, alimentando a hipótese de que havia problemas de natureza estrutural no planejamento ou na execução das suas ações. Essa é uma situação que preocupava sobremaneira, particularmente porque era nesse ministério que estavam sendo concentradas as ações de gestão ambiental em terras indígenas. Além da Carteira Indígena e do Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI), ambos sob a coordenação da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Sustentável (SDS/MMA), o MMA estava responsável, no âmbito governamental, pela coordenação do processo de elaboração e execução do denominado Programa Nacional de Proteção, Conservação, Recuperação e Uso Sustentável da Biodiversidade das Terras Indígenas (conhecido como projeto GEF Indígena).

No programa Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etno-desenvolvimento, foram disponibilizados R\$ 840 mil para projetos de fomento às atividades produtivas nos estados do Amazonas, de Roraima, Rondônia e Pernambuco, que aparecem na Lei Orçamentária para 2006 com o título “não informado”. Esse recurso é fruto de emendas parlamentares e até 31 de outubro não havia sido liberado pelo governo federal, fazendo com que sua execução fosse igual a zero.

Em 2006, tanto a transparência quanto a capacidade de monitoramento e o controle social sobre os recursos destinados à população indígena continuam sendo um desafio. Essa situação é ainda mais grave em relação ao que chega aos/às indígenas por meio de outras políticas e outros programas e projetos do governo federal. Conforme mencionamos em capítulo anterior, existiam ações voltadas para indígenas em mais de 15 ministérios, secretarias especiais e órgãos vinculados. Além disso, com a criação de unidades administrativas voltadas para as populações indígenas nos estados (secretarias, assessorias e coordenações), mais atores, além do governo federal, passaram a incidir política e financeiramente com ações específicas dirigidas a essas populações, complexificando ainda mais o cenário.

## **Velhas e novas promessas**

Nos dois últimos pleitos presidenciais (2002 e 2006), a campanha da coligação partidária que dá sustentação ao presidente Lula abordou a questão dos direitos indígenas de duas maneiras: em 2002, apresentou documento

específico contendo os “compromissos com os povos indígenas”; em 2006, apresentou suas “propostas” incorporadas, em grande parte, no documento denominado “Programa Setorial de Igualdade Racial”.

O documento de 2002 não ultrapassou os limitados marcos político-institucionais do indigenismo clássico. Voltou-se basicamente para recuperar o papel protagonista da Fundação Nacional do Índio como “o órgão indigenista federal”, acenando com a criação do denominado Conselho Superior de Política Indigenista, instância responsável pela supervisão ativa da eficácia e coerência das ações de política indigenista oficial e de articulação intersetorial. O documento também projetou a ampliação do espectro de políticas específicas e a inclusão dos/das indígenas como beneficiários/as de programas federais em outros setores de “políticas públicas”, sempre em coordenação com o “órgão indigenista oficial” e sob a supervisão do Conselho Superior de Política Indigenista.

Em 2006, não foi divulgado um documento específico de campanha destinado à problemática indígena no Brasil, apesar de ter sido elaborada uma proposta de programa com esse fim. No programa geral de governo da Campanha Lula Presidente, os povos indígenas foram contemplados com três “compromissos”:

- i. implementação do Conselho Nacional de Política Indigenista;
- ii. concentração de esforços na regularização de terras indígenas e na promoção do denominado etnodesenvolvimento;
- iii. e garantia de acesso dos/das indígenas ao ensino superior por meio do Programa Universidade para Todos (Prouni) e de outros programas de permanência nas universidades públicas.

No Programa Setorial de Igualdade Racial, os/as “indígenas” foram tratados/as conjuntamente com outros segmentos historicamente discriminados, em particular a população afrodescendente, para os quais se destinariam políticas de promoção da igualdade racial, com foco nas “ações afirmativas” como principal instrumento para a “consolidação do Estado Republicano”. Ao Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial foi atribuído o papel de instância de promoção do diálogo entre o governo e a sociedade civil, visando garantir o “controle social das políticas de promoção da igualdade racial”. Nesse programa setorial, nenhuma menção foi feita à Comissão Nacional de Política Indigenista ou ao Conselho Nacional de Política Indigenista.

As propostas foram apresentadas por temas: direito à moradia; diversidade cultural; educação; saúde e qualidade de vida; segurança alimentar e nutricional; segurança pública; relações internacionais; gestão e admi-

nistração pública. Associado a cada tema, foram listadas ações específicas voltadas, principalmente, para os/as afrodescendentes, indígenas e ciganos/as, como “segmentos historicamente discriminados”.

No Programa Setorial de Desenvolvimento Social, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que tinha como foco o “combate à pobreza”, foi informada a pretensão de ampliar e aprofundar, no período de 2007 a 2010, a política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), sustentada por uma rede pública de bens e serviços e articulada a políticas setoriais de transferência de renda (Bolsa Família) e de assistência social (Sistema Único de Assistência Social).

No tocante à população indígena, esse programa setorial previa a ampliação da rede de pagamentos de benefícios do programa Bolsa Família, levando em consideração as especificidades dessa população. Mas a documentação não entra nos detalhes político-operacionais relativos aos recorrentes problemas com o cadastramento das famílias indígenas, a discriminação negativa existente localmente e o uso clientelar do instrumento de “distribuição de renda” pelos poderes públicos locais e por comerciantes ávidos por controlar o destino do recurso financeiro repassado pelo governo. Também previa a ampliação da participação de comunidades indígenas no Programa de Atenção Integral à Família (Paif), implementado por meio dos chamados Centros de Referência de Assistência Social (Cras).

A falta de um “programa setorial”, ou melhor, de um programa menos setorial e mais de integração, que articule e dê sentido às ações de promoção dos direitos indígenas no período 2007-2010 e que considere a diversidade e a complexidade da condição indígena no Brasil na contemporaneidade, incorporando a dimensão política e superando a “cidadania parcial” herdada do primeiro mandato do governo Lula, projeta para o próximo quadriênio uma sombra de preocupação sobre o futuro dos povos indígenas no segundo mandato.

Essa preocupação se projetava com mais força quando colocada no contexto do processo em curso de integração das infraestruturas nacionais dos países da América do Sul; isto é, da denominada Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que tem no governo brasileiro um dos seus principais promotores. Incluídas nessa iniciativa estão, por exemplo, o Complexo do rio Madeira, o asfaltamento da BR-163, ligando Cuiabá (MT) a Santarém (PA), e a rodovia Interoceânica (Brasil-Peru), com impacto direto nas condições de vida das populações indígenas.

## Mudança interrompida

Semelhante ao ocorrido no ano de 2002, em 2006 foi constituída uma “comissão técnica” com a responsabilidade de elaborar o “programa setorial” para os povos indígenas do Programa de Governo Lula Presidente. Depois de quase dois meses de trabalho, que envolveu integrantes das principais organizações indígenas e assessores governamentais e não governamentais não indígenas de diferentes áreas, e para espanto dos principais envolvidos no processo, a proposta foi considerada pela coordenação de campanha como um programa que cheirava a “oposição” e que, em alguns pontos, apresentava propostas muito radicais que poderiam gerar mal-estar entre os “aliados políticos”. O que se pode dizer disso é que, mais uma vez, houve, da parte do governo federal, uma oportunidade desperdiçada e que assumir uma autocrítica em relação ao fato faria muito bem ao processo de democratização do Brasil.

Mas o que continha de tão problemático o tal “programa setorial”? Definia, por exemplo, três diretrizes para uma agenda de mudanças afirmativas: (i) o abandono da herança tutelar, paternalista e integracionista, por meio do estabelecimento de um novo cenário jurídico, político e administrativo na relação entre Estado e povos indígenas; (ii) a garantia de demarcação, proteção e de ações orientadas para a promoção de “desenvolvimento sustentável” nos territórios indígenas de todo o país; e (iii) o fortalecimento da gestão intersetorial das políticas públicas destinadas aos povos indígenas com transparência e mecanismos de controle social indígena sobre o planejamento e a execução dessas políticas e de seus respectivos orçamentos.

Em termos de “propostas”, foi incluído no referido programa o seguinte:

- a. criação e implementação do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), com função deliberativa, normativa, articuladora e supervisora das ações e políticas voltadas aos povos indígenas como um todo;
- b. criação e implementação de uma secretaria especial (“de promoção dos direitos indígenas”) como órgão executivo vinculado ao CNPI;
- c. criação e implementação dos denominados “distritos especiais indígenas” como unidades administrativas vinculadas à secretaria especial, com autonomia de gestão orçamentária e de planejamento no seu nível de atuação;
- d. criação e implementação de “conselhos distritais” paritários e respectivas secretarias executivas;

- e. redefinição das competências e redistribuição das ações e atividades na esfera pública e nos três níveis (federal, estadual e municipal);
- f. aprovação do Estatuto dos Povos Indígenas, precedida de sua adequação ao novo cenário político, jurídico e administrativo que se quer estabelecer na relação entre Estado e povos indígenas;
- g. favorecimento das condições para o aprofundamento do debate sobre a criação do Parlamento Indígena como instância qualificada de representação dos povos indígenas no Brasil; e
- h. favorecimento das condições políticas e legais para a criação de vagas de representantes indígenas no Congresso Nacional.

Além dessas propostas, constavam medidas voltadas para as políticas setoriais (regularização e proteção das terras indígenas; etnodesenvolvimento; saúde indígena e educação escolar indígena) e para o fortalecimento do controle social indígena sobre essas políticas.

Por fim, o documento apresentou como estratégias necessárias para a efetividade do Programa Setorial de Governo a criação de uma “comissão de transição” logo após as eleições para elaborar um plano de trabalho; a incorporação, no Plano Plurianual 2008-2011, de mudanças e ajustes conforme o novo cenário político, jurídico e administrativo desejado; e a criação de meios que garantissem a interlocução e o diálogo aberto e plural com o governo. Em linhas gerais, essa foi a proposta, que de “oposição” tinha muito pouco. Na “oposição”, de fato, ou não existiu uma formulação madura sobre o tema ou os/as indígenas estiveram invisíveis ou foram tratados/as como um estorvo ao “desenvolvimento”.

### **Considerações finais**

A crise política e administrativa por que passavam órgãos como a Fundação Nacional do Índio (Funai) e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a rotatividade de pessoas nesses e em outros órgãos do indigenismo oficial nos últimos anos eram apenas a ponta de uma crise bem maior e mais profunda do Estado brasileiro. Algo que não poderia ser resolvido, no nosso entendimento, com políticas indigenistas parciais e com ações paliativas.

No ritmo que iam as coisas, avaliávamos que mesmo a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), criada por decreto presidencial em março de 2006, mas não instalada até o dia 31 de outubro de 2006, poderia deixar de fazer sentido – ao menos para os/as indígenas. A comissão tinha como objetivo formal promover a articulação das políticas setoriais, gestar o Conselho Nacional de Política Indigenista e ser um mecanismo



de governança e controle social compartilhado entre governo, organizações indígenas e entidades não indígenas. No âmbito governamental, avaliávamos ser urgente solucionar a “embrulhada” promovida pelo então presidente da Funai, Mércio Gomes, que atropelou os procedimentos estabelecidos no decreto e promoveu, de forma extemporânea, a escolha de representantes indígenas durante a conferência nacional organizada pelo órgão no mês de abril de 2006. Passados oito meses, o governo não havia tomado medidas concretas para sanar o problema por ele mesmo gerado.

Ficava cada vez mais evidente a necessidade de uma transformação integral e profunda do Estado brasileiro, uma transformação política e institucional que desse garantia ao exercício pleno do direito de autonomia de decisão e de autogoverno indígena sobre seus territórios e os recursos naturais neles existentes. O direito à representação política indígena nas instâncias de poder legislativo do Estado e o efetivo protagonismo na formulação e no controle das “políticas públicas” são, ainda hoje, desafios que necessitam ser urgentemente incluídos na agenda política nacional e, particularmente, no movimento indígena organizado.

Sintomaticamente, como que demonstrando que a crise do Estado brasileiro era efetivamente bem mais ampla e profunda, o governo federal anunciava para 2007 intensas mobilizações na sociedade brasileira e nas instâncias de governo em torno da “reforma política”. No campo da sociedade civil, por exemplo, estava em curso a elaboração da Plataforma para a Reforma do Sistema Político. Essa atividade era o resultado da articulação das principais redes e fóruns sociais brasileiros, tendo como objetivo geral promover mudanças na cultura política nacional, ampliando e democratizando o processo de participação política, inclusive a efetiva participação da sociedade civil no processo orçamentário nacional.

Entendíamos (e continuamos a entender desta mesma forma) que o movimento indígena e seus aliados não podiam ficar à margem desse debate que emergia. Do contrário, continuariam a reboque de outros setores sociais, numa posição ainda mais subordinada e subalterna no processo de definição de políticas econômicas, especialmente aquelas consideradas mais rentáveis aos operadores do Estado e do capital (articulados em torno do agronegócio, da mineração, biotecnologia e outros). Continuariam constrangidos por agentes, públicos e privados, interessados na “ocupação produtiva” de seus territórios e ainda mais dependentes de ações emergenciais de assistência social.



## Capítulo 5

### **Os povos indígenas na reforma política**

O debate sobre a reforma do sistema político brasileiro estava na ordem do dia em novembro de 2006. Mas, ao contrário do que ocorria no âmbito do Congresso Nacional, na sociedade civil ganhava corpo a percepção de que era necessário ultrapassar os marcos do debate conservador, que restringia a questão a duas temáticas: eleitoral e partidária.

Essa era a perspectiva da denominada Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político no Brasil, iniciativa desencadeada no final de 2005 no seminário organizado pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) em Recife e que, desde então, vinha agregando um amplo conjunto de redes, fóruns, movimentos e articulações sociais.

A criação e ampliação de meios para o exercício do protagonismo social e do controle direto da sociedade civil sobre as ações do Estado, além da superação da “arquitetura da participação” vigente, que em muitos casos contribuía para alimentar certa ilusão de participação, fortalecendo a percepção fragmentada dos direitos individuais e coletivos, eram pontos que mobilizavam a atenção e fomentavam acalorados debates entre os/as participantes.

No entanto, talvez como fruto do peso que o indigenismo tutelar e assistencial tem no imaginário social brasileiro como ideologia e como prática política no relacionamento do Estado e, em geral, da sociedade civil com os povos indígenas, registramos se reproduzir, ainda, uma relativa fragilidade nos debates e nos encaminhamentos relativos ao lugar dos povos indígenas na almejada “reforma política”.

Carecemos, no Brasil, de um debate renovado sobre essa questão, em sintonia com aquele que tem se desenvolvido em vários países da América Latina (México, Bolívia, Equador, Colômbia, entre outros) e nos fóruns internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

## **Diretrizes**

Considerando o que foi discutido nos encontros do movimento indígena no Brasil ocorridos entre 2002 e 2006, arriscaríamos listar quatro pontos sobre os quais parece haver um bom nível de consenso:

- 1) instalação imediata da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), paritária e deliberativa, como primeiro passo para se avançar no sentido da superação da situação de fragmentação e relativa anomia verificada tanto no processo de planejamento quanto na atuação do Estado brasileiro junto aos povos indígenas;
- 2) estabelecimento de cotas específicas para representantes indígenas nos legislativos federal, estadual e municipal;
- 3) criação de um sistema ou subsistema específico de eleição dos representantes indígenas aos legislativos, com regras próprias, adequadas à realidade sociocultural dos/das indígenas no Brasil, pelas quais somente eles/elas participariam do processo de escolha de seus representantes; e
- 4) instalação de um “parlamento ou conselho indígena”, vinculado ao Congresso Nacional, com a atribuição de debater e deliberar sobre os projetos de futuro e de desenvolvimento dos povos indígenas. Esse “parlamento” funcionaria também como órgão assessor e de controle social sobre os/as parlamentares indígenas eleitos/eleitas para o Congresso Nacional brasileiro.

Para a efetivação dessas demandas, é bom lembrar, inclusive para que não fossem criadas falsas expectativas, entendia-se serem necessários “ajustes” numa série de regras e procedimentos no sistema de representação política brasileiro. Por exemplo, na Constituição Federal, na Lei Eleitoral brasileira e no regimento interno dos legislativos.

## **Criando consensos e condições**

Em 2001, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), em parceria com a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), a Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoiname) e outras lideranças e organizações indígenas e de apoio, desencadeou um processo de discussão sobre alternativas de fortalecimento da participação indígena em instâncias legislativas do Estado nacional. Foi nesse contexto que surgiu a proposta de criação de um espaço político “oficial” do movimento indígena, o “parla-

mento indígena”, e a realização do Seminário Internacional Índios e Parla-mentos em 18 e 19 de novembro de 2002 em Brasília.

O seminário teve como objetivo principal proporcionar condições para o aprofundamento do debate das organizações, lideranças e parlamentares indígenas sobre a presença, inserção e participação dos povos indígenas nos espaços políticos do legislativo, incluindo a esfera local (câmara de vereadores e prefeituras), a estadual e o legislativo federal – Câmara dos Deputados e Senado –, bem como discutir a possibilidade de criação de um espaço legislativo específico dos povos indígenas – um Parlamento Indígena, que passaria a ser reconhecido e apoiado, inclusive financeiramente, pelo Estado brasileiro como uma instância legítima de representação e deliberação indígena.

O seminário contou com 120 inscritos, sendo que 102 eram pessoas oriundas de 47 povos indígenas. Houve também a participação de aproximadamente 25 vereadores indígenas, além de candidatos indígenas a deputado estadual e federal na última eleição. Estiveram representadas aproximadamente 23 organizações indígenas, incluídas as principais federações de organizações indígenas do país, preenchendo um quadro bastante completo das principais tendências do Movimento Indígena Brasileiro. O seminário também contou com a presença de parlamentares indígenas do Peru, da Colômbia, Venezuela, Guatemala e Bolívia que, ao relatarem suas experiências, proporcionaram importantes subsídios para o processo que se iniciava no país.

Também participaram do seminário diversos senadores e deputados federais, representantes da equipe de transição do governo Lula, como os senhores Gilney Viana e Márcio Meira, o então presidente da Funai, representantes da 6ª Câmara da Procuradoria Geral da República, representantes da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) do Ministério da Saúde e do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) do Ministério do Meio Ambiente, pesquisadores do Museu Nacional e da Universidade de Brasília e integrantes de entidades não governamentais como o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), o Instituto Socioambiental (ISA) e o Centro de Trabalho Indigenista (CTI).

No ano de 2003, a articulação Coiab, Apoinme e Inesc priorizou a recomendação do seminário de 2002 de levar a proposta de constituição do “parlamento indígena” para uma ampla discussão dentro dos movimentos indígenas regionais. Somente assim se teria condições de construir as bases para um processo efetivamente democrático e participativo (“na base”), legítimo e representativo dos anseios dos povos indígenas. Entre os meses

de outubro e novembro foram realizados encontros regionais no Sul do Brasil (na cidade de Passo Fundo-RS), no Nordeste (em Maceió-AL) e em Manaus-AM, nos quais foi debatida a proposta de criação do “parlamento indígena”, a participação indígena nas eleições municipais, o mandato dos parlamentares indígenas e outras questões de interesse dos respectivos movimentos indígenas regionais. Esses encontros tiveram por objetivo geral fortalecer a articulação e a coordenação do movimento indígena em nível regional e local por intermédio de um processo o mais amplo possível de discussão e participação esclarecida e efetiva de lideranças representativas.

Na avaliação do então coordenador da Coiab, Jecinaldo Cabral, que participou do encontro regional no Rio Grande do Sul, houve, nas últimas décadas, duas importantes iniciativas de articulação dos movimentos indígenas locais e regionais em nível nacional: a União das Nações Indígenas (UNI) e a Coordenação de Articulação dos Povos Indígenas no Brasil (Caipob). Infelizmente, essas duas iniciativas não mais existiam em 2003, por uma série de erros que deveriam ser mais bem analisados pelo movimento para que não se repetissem. Naquele ano, havia no país somente duas articulações etnopolíticas regionais de povos indígenas: a Coiab, na Amazônia Legal; e a Apoinme, que abarca a região Nordeste e os estados de Minas Gerais e Espírito Santo. A criação dessas articulações regionais foi um processo lento, que implicou na superação de muitos desafios tanto internos aos movimentos indígenas nas regiões quanto na relação com os órgãos do Estado brasileiro, a sociedade não indígena envolvente, as entidades de assessoria e as chamadas agências de cooperação internacional.

Na avaliação dos participantes dos encontros regionais, o avanço do movimento dependeria da realização de novos encontros e dos encaminhamentos dos participantes ao retornarem para suas comunidades. Disso dependeria a estruturação do futuro Parlamento Indígena, no qual os próprios indígenas estariam à frente, liderando a defesa e a ampliação dos seus direitos individuais, coletivos, econômicos e políticos. Vários participantes destacaram as limitações de recursos financeiros para a continuidade das discussões e articulações, tanto nas comunidades quanto nas sub-regiões. Em relação a este ponto – que inclui tanto o apoio à articulação, à organização e ao fortalecimento dos movimentos indígenas quanto a promoção de oficinas sobre os direitos indígenas na Constituição Brasileira de 1988, seus limites e mudanças necessárias, e sobre as políticas setoriais – foi destacada a necessidade de serem desenvolvidos canais de diálogo com o governo federal.<sup>40</sup>

---

40 Ver Verdum e Costa, 2004.

Chego ao final deste breve texto com a sensação de que se está diante de um grande desafio. Serão necessárias muita criatividade, vontade de inovação e disposição para enfrentar os entraves administrativos, políticos e culturais que frequentemente se interpõem ao avanço da democracia participativa no Brasil, principalmente quando se refere aos povos indígenas. Não se trata de uma mudança fácil, mas será ainda mais difícil se o movimento indígena achar que pode realizar isso somente com suas forças próprias, desarticulado e de forma isolada de outros setores e movimentos sociais.

## Capítulo 6

### Observações sobre o orçamento 2006-2007<sup>41</sup>

O ano de 2006 foi o último ano do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006); o último ano de um período marcado pela dificuldade de articulação e coordenação intersetorial do governo federal e pela incapacidade deste, em particular da Fundação Nacional do Índio (Funai), órgão ao qual coube a responsabilidade pela articulação político-institucional das ações setoriais em nível federal, de estabelecer um campo de diálogo construtivo e sistemático com o movimento indígena organizado.

No período 2003-2006, noções operativas do tipo “inclusão produtiva” e “proteção social básica” – como contraponto à não menos problemática noção de “pobreza indígena” – ganharam destaque na retórica governamental e passaram a informar e formatar políticas e ações de diferentes setores do indigenismo oficial – atenção à saúde indígena, educação escolar indígena, previdência e assistência social, gestão ambiental e territorial e assistência técnica à produção.

Cresceu o número de iniciativas governamentais orientadas pelo objetivo de *inclusão* dos povos indígenas nas *políticas públicas*. Isso se deu basicamente de duas formas: (1) por meio da criação de novas ações específicas para os/as indígenas; e (2) pela inclusão dos/das indígenas em programas e projetos voltados para um público mais amplo e diversificado – em particular os setores sociais classificados como “vulneráveis” e os necessitados de “ações afirmativas” de inclusão social e produtiva.

Nesse processo, cresceu a participação e o protagonismo do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que passou a apoiar e fomentar iniciativas setoriais e intersetoriais com outros ministérios. Foram criados novos mecanismos de acesso direto a recursos financeiros do governo federal para comunidades e associações indígenas. Como exemplo, há a Carteira Indígena do Ministério do Meio Ambiente (MMA), que conta com recursos financeiros do MDS para apoio a pequenos projetos de promoção

---

41 Este texto é uma versão revista e ampliada de Verdum, 2008d, p. 19-22.

de segurança alimentar, e o Iniciativas Comunitárias, do Ministério da Saúde (MS), que contava com apoio técnico e financeiro do Banco Mundial (Bird). Também tivemos o lançamento de editais para apresentação de projetos ao Ministério da Cultura (MinC) e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Outros dois exemplos de novas iniciativas: o Programa de Implementação da Aquicultura nas Terras Indígenas Brasileiras, fruto de um convênio de cooperação técnica assinado em dezembro de 2006 entre a Funai e a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (Seap/PR); e a inclusão de indígenas no Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES), sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Em 2007, tivemos como novidade a instalação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), integrada por representantes do governo federal, das principais organizações indigenistas e de entidades da sociedade civil. Levantou-se a possibilidade de ela vir a auxiliar na articulação intersetorial do governo e promover maior participação e controle social indígena sobre as ações governamentais. Mas, apesar das aparências, o ano de 2007 não foi nada otimista nesse sentido.

Acompanhar a profusão e o emaranhado de iniciativas e atores envolvidos com as políticas do governo federal para povos indígenas não foi tarefa fácil. Cada setor, projeto e ação é, na prática, um mundo com regras e demandas próprias, que tem a capacidade de absorver a atenção dos mais diretamente envolvidos e de dificultar articulações intersetoriais. Pelo que se tem visto, essas articulações têm sido possíveis quase que exclusivamente para enfrentar situações emergenciais, e mesmo assim com muita dificuldade de governança e governabilidade. O único mecanismo hoje disponível que permite acompanhar as políticas públicas em nível federal – de forma bastante parcial, diga-se de passagem – e que possibilita a formação de uma visão de conjunto, mais integrada e intersetorial da ação indigenista é o denominado Plano Plurianual (PPA) e as respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs).

O processo de formulação de políticas públicas é aquele pelo qual o governo, consideradas as demandas e os objetivos do conjunto da sociedade ou grupo social alvo, estabelece os programas e ações adequados para obter os resultados e mudanças desejados. Com vigência de quatro anos, o PPA tem a função de estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública para o período, materializados em programas e ações. As ações são aquilo que os programas realizam na prática, como, por exemplo: demarcação e aviventação das terras indígenas (Funai); apoio à gestão

ambiental nas terras indígenas (MMA); atenção à saúde indígena (Funasa); publicação e distribuição de material didático e paradidático adequado às escolas indígenas (MEC), entre outras.

### Os programas e o orçamento indigenista

Da mesma forma como no PPA anterior, as ações do governo federal destinadas especificamente aos povos indígenas no PPA 2004-2007 foram concentradas em dois programas: (i) Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas e (ii) Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento.<sup>42</sup>

O primeiro programa concentrou as ações dos setores saúde indígena (sob a responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde), educação escolar indígena (sob a responsabilidade do Ministério da Educação e da Fundação Nacional do Índio) e de caráter assistencial e de promoção cultural e econômica (sob a responsabilidade da Fundação Nacional do Índio e do Ministério do Desenvolvimento Agrário). No ano de 2005, foi incluída nesse programa a ação “Realização dos Jogos dos Povos Indígenas”, sob a responsabilidade do Ministério dos Esportes.

O segundo programa era composto pelas ações de governo destinadas à regularização fundiária e à proteção das terras e territórios indígenas (sob a responsabilidade da Fundação Nacional do Índio), as voltadas para a promoção da chamada gestão sustentável dos territórios indígenas e aquelas que se destinam à geração de alternativas econômicas para as comunidades locais, sob a responsabilidade da Fundação Nacional do Índio e do Ministério do Meio Ambiente.

**Tabela 1.** Balanço do gasto no primeiro mandato do governo Lula (2003/2006)\*

Ministério	Ano	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Saúde		162.467.984	220.438.919	257.583.177	331.840.735	972.330.815
Justiça		85.289.771	85.255.180	84.989.944	68.713.541	324.248.436
Meio Ambiente		2.547.322	1.719.920	1.018.468	1.595.963	6.881.673
Educação		381.130	2.124.610	2.961.665	5.435.345	10.902.750
Desenvolvimento Agrário			1.647.838	1.517.756	2.438.155	5.603.749
Ministério dos Esportes				833.468	602.966	1.436.434
<b>TOTAL</b>		<b>250.686.207</b>	<b>311.186.467</b>	<b>348.904.478</b>	<b>410.626.705</b>	<b>1.321.403.857</b>

\* Valores “corrigidos” para 2006 pelo IPCA. Índices utilizados: 1,18685836 (2003), 1,11340497 (2004) e 1,04183568 (2005).

42 Em termos quantitativos, o número de ações ano a ano foi o seguinte: 45 ações em 2004; 48 ações em 2005; 43 ações em 2006; e 44 ações em 2007.



Além desses dois programas, tivemos no período ações específicas para povos indígenas sendo executadas nos seguintes programas:

- Desenvolvimento Sustentável do Pantanal, por intermédio da ação “Apoio a ações socioambientais em terras indígenas na bacia do alto Paraguai”, sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA);
- Saneamento Rural, com a ação de “Ampliação de ações de saneamento básico em aldeias indígenas”, sob a responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde (Funasa);
- Identidade e Diversidade Cultural, com a ação de “Fomento a projetos direcionados à cultura dos povos indígenas”, sob a responsabilidade do Ministério da Cultura (MinC).

Para as ações de saúde e educação, os ministérios responsáveis também repassaram periodicamente recursos para gestores públicos em nível estadual e municipal e para conveniados não estatais, responsáveis por implementar as respectivas políticas públicas.<sup>43</sup>

Na Tabela 1 é possível verificar que, ao longo do primeiro mandato do presidente Lula da Silva (2003-2006), houve um aumento substantivo nos números globais da despesa indigenista do governo federal, alcançando no período um montante total de R\$ 1,321 bilhão.

Também que, ao lado do crescimento da despesa com serviços de atenção à saúde indígena, sob a responsabilidade da Funasa, a Funai foi tendo um desempenho financeiro decrescente, chegando em 2006 com um valor 19,44% menor do que o de 2003.

Em relação ao gasto do governo federal com as ações indigenistas elencadas na Lei Orçamentária Anual de 2006, o valor alcançado nesse ano foi de R\$ 410,626 milhões de um total de R\$ 442,928 milhões autorizados pelo Congresso Nacional. Diante desses números, é possível afirmar que, em 2006, o governo deixou de investir cerca de R\$ 32,301 milhões, o equivalente a 7,29% do autorizado.

Em 2007, manteve-se a curva ascendente no orçamento autorizado e no efetivamente gasto pelos ministérios. De um total de R\$ 486,978 milhões autorizados, foram gastos cerca de R\$ 451,913 milhões. Retornaram aos cofres do governo aproximadamente R\$ 35,064 milhões, que muito provavelmente devem ter sido transferidos ao sistema financeiro nacional e internacional a título de pagamento da “dívida pública”.

---

43 Os valores repassados pelo governo federal para terceiros podem ser acessados no Portal da Transparência ([www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)).

## Saúde e saneamento

As ações de saúde tiveram em 2006 um orçamento autorizado de R\$ 346,586 milhões, sendo R\$ 346,336 milhões para a Funasa e R\$ 250 mil para a Funai. Se considerarmos somente o recurso financeiro destinado à Funasa via Lei Orçamentária (LOA), constatamos que foi autorizado ao órgão o equivalente a 78,19% do orçamento indigenista do governo federal, e que o liquidado pela Funasa equivale a 80,81% do total autorizado ao conjunto das ações indigenistas incluídas na LOA desse ano.

Em relação aos R\$ 346,336 milhões autorizados para as ações de saúde e saneamento da Funasa em 2006, foram liquidados cerca de R\$ 331,840 milhões (95,81%), ficando uma diferença não gasta de R\$ 14,495 milhões. Outro dado que chama atenção é a diferença entre o autorizado e o liquidado na ação “Vigilância e segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas”: dos R\$ 4,320 milhões autorizados em 2006, o governo liquidou R\$ 3.321.739,00. Assim, R\$ 998.262,00 deixaram de ser investidos em atividades dessa ação.

Em 2007, cerca de R\$ 20,195 milhões deixaram de ser investidos em saúde e saneamento nos territórios indígenas. Desse total, R\$ 2,976 milhões destinavam-se à estruturação de unidades de saúde para atendimento à população indígena e R\$ 11,164 milhões para ações de atenção à saúde indígena.

## Reconhecimento e garantia territorial

No tocante ao reconhecimento oficial dos territórios indígenas, o governo Lula chegou ao final do seu primeiro mandato de quatro anos (2003-2006) com 30 terras indígenas declaradas e 67 homologadas.<sup>44</sup> Esse desempenho poderia ter sido bem melhor, só não foi porque houve uma sensível diminuição nos investimentos financeiros na área fundiária da Funai e porque faltou vontade política na cúpula do governo federal para resolver essa questão fundiária.

A ação de “Demarcação e regularização de terras indígenas” teve, em 2006, um orçamento autorizado de R\$ 19,059 milhões, tendo liquidado cerca de R\$ 17,157 milhões (90,02%). Deixou de ser investido nessa ação R\$ 1,9 milhão. Em 2007, o desempenho da Funai melhorou, sendo gastos cerca de 99,82% de um total de R\$ 19,182 milhões autorizados.

---

44 Fonte: Instituto Socioambiental (14 fev. 2007).

A ação “Regularização e proteção de terras indígenas na Amazônia Legal (PPTAL)” teve um orçamento autorizado de R\$ 10,419 milhões em 2006, tendo liquidado cerca de R\$ 5,706 milhões (54,76%). Em 2007, o orçamento autorizado para esse fim foi menor (R\$ 7,140 milhões), mas o gasto foi comparativamente maior, tanto em termos proporcionais (89,97%) quanto em números absolutos (R\$ 6,423 milhões).

Se considerarmos o conjunto das ações relacionadas com a proteção de terras indígenas (fiscalização de terras indígenas; funcionamento de postos indígenas; demarcação e regularização de terras indígenas; localização e proteção etnoambiental de índios isolados e de recente contato; e regularização e proteção de terras indígenas na Amazônia Legal), o recurso financeiro autorizado em 2006 foi de R\$ 43,769 milhões e o montante liquidado foi R\$ 35,295 milhões (80,63%). Deixaram de ser investidos cerca de R\$ 8,474 milhões.

Em 2007, enquanto o total autorizado para esse conjunto de ações caiu para R\$ 42,528 milhões, o desempenho foi maior, tendo sido gasto cerca de R\$ 39,830 milhões. De qualquer forma, deixou-se de investir cerca R\$ 2,698 milhões nessas ações, sendo R\$ 650 mil especificamente na regularização dos territórios indígenas. Com certeza esse dinheiro fez muita falta e poderia ter contribuído para dar início, andamento ou concluir novos processos de identificação e delimitação de territórios indígenas.

Comparando o gasto da Funai com as ações fundiárias em 2006 e 2007, observa-se que houve uma relativa melhora no desempenho, que passou de R\$ 23,590 milhões em 2006 para R\$ 25,671 milhões em 2007. Uma análise comparativa relacionando os “custos” com os “benefícios” gerados em termos fundiários completaria qualitativamente o quadro financeiro acima descrito.

## **Gestão ambiental**

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é, dentre os ministérios com ações específicas para povos indígenas, o que vem apresentando o pior desempenho orçamentário: o valor liquidado de R\$ 1,595 milhão em 2006 equivale a 30,69% do orçamento autorizado ao órgão, que foi de R\$ 5,200 milhões. Em 2007, o valor do gasto foi de R\$ 1,477 milhão, o que equivale a 32,07% do total autorizado ao MMA nesse ano. No orçamento indigenista parece reproduzir-se o baixo desempenho verificado no MMA nos últimos anos nesse e em outros programas, alimentando a hipótese de que deve haver algum problema ou no planejamento ou na execução das ações planejadas. É recomendável verificar o que está gerando essa situação, uma

vez que as terras indígenas representam cerca de 13% do território brasileiro e nelas está preservada grande parte da biodiversidade brasileira.<sup>45</sup>

### **Conclusões e recomendações**

Acompanhar o desempenho orçamentário dos ministérios e dos órgãos estaduais e municipais que recebem recursos financeiros públicos para serem aplicados, por exemplo, em políticas de proteção e promoção da saúde, na qualidade do meio ambiente ou em educação é uma prática importante e necessária, independentemente de ser para povos indígenas ou para o conjunto da população brasileira. Como vimos, já é possível exercer algum tipo de controle, ao menos no que se refere aos recursos repassados pelo governo federal.

Mas os números em si não são suficientes para revelar o que está acontecendo de fato. O que o operador desses recursos financeiros está fazendo com eles e onde? Que resultados e impactos estão sendo gerados? Que benefícios concretos estão sendo gerados para as populações? Essas são perguntas para as quais análises desse tipo não têm respostas satisfatórias. Recordemos os objetivos gerais dos dois programas indigenistas do PPA 2004-2007: um tem o objetivo de “garantir o pleno exercício dos direitos sociais dos índios e a preservação do patrimônio cultural das sociedades indígenas”; o outro quer “garantir e proteger a integridade do patrimônio territorial e ambiental das sociedades indígenas”. Fica a pergunta: os números financeiros, em si, nos informam se esses objetivos estão sendo alcançados? A resposta é, indiscutivelmente, não.

---

45 Além da contrapartida nacional, as ações de gestão ambiental no âmbito do MMA contaram na época com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e da cooperação técnica (GTZ) e financeira (KfW) do governo da Alemanha.

## Capítulo 7

### **Governo Lula investe pouco na regularização de terras indígenas<sup>46</sup>**

O artigo 231 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “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”. No mesmo artigo, são também definidas como “terras tradicionais” aquelas habitadas pelos povos indígenas “em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”.

A política e as ações destinadas ao reconhecimento e à regularização dos territórios indígenas estão sob responsabilidade do Ministério da Justiça (MJ), sendo a Fundação Nacional do Índio (Funai) o órgão executor dessa política. De 1º de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2006, o governo federal homologou 66 terras indígenas e declarou outras 30 como territórios ocupados por comunidades e povos indígenas, segundo dados obtidos junto ao Instituto Socioambiental. Nesse mesmo período, conforme consulta feita às páginas eletrônicas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o governo federal gastou cerca de R\$ 109,54 milhões com as atividades que integram o processo administrativo de regularização fundiária das terras indígenas.<sup>47</sup>

Neste capítulo, analisaremos o gasto do governo federal com a regularização fundiária das terras indígenas entre 2003-2006. A fim de tornar os valores comparáveis, realizamos a “correção” dos valores nominais dos

---

46 Este texto é uma versão revista e ampliada do publicado em *Nota Técnica*, n. 121, mar. 2007.

47 O processo de demarcação das terras indígenas segue o disposto no Decreto 1.775/1996. Ver: [www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/D1775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/D1775.htm).

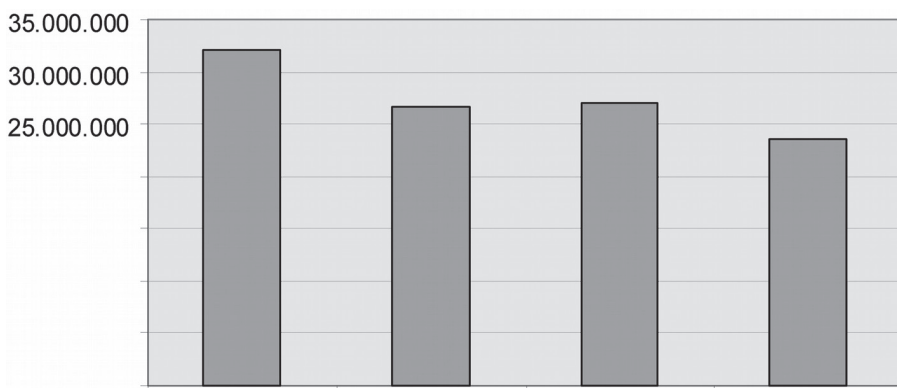
anos anteriores (2003, 2004 e 2005) para valores reais em 2006, utilizando, para isso, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE).

### O gasto com a regularização fundiária das terras indígenas

No Plano Plurianual (PPA) do governo federal, as ações destinadas a esse fim integram o programa Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento. Esse programa conta ainda com a participação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), responsável pelas ações de apoio e fomento à “gestão ambiental” nas terras indígenas por intermédio da Carteira Indígena do Fundo Nacional do Meio Ambiente e do componente Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) do Programa de Proteção das Florestas Tropicais (PPG7).

No primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006), o governo federal gastou com ações e atividades de identificação, demarcação, homologação e registro de terras indígenas cerca de R\$ 109,54 milhões. Nesse total também está incluído o gasto com a ação de “Localização e proteção etnoambiental de índios isolados e de recente contato”, que totalizou no período uma despesa de R\$ 3,21 milhões.

Como demonstra o Gráfico 1, é significativo o decréscimo do gasto com as ações fundiárias da Funai no primeiro mandato do governo Lula. Os valores caíram de R\$ 32,18 milhões em 2003 para R\$ 23,59 milhões em 2006.



**Gráfico 1.** Gasto do governo federal com regularização fundiária das terras indígenas  
(\*\*) Pesquisa realizada em 31/01/2007.

Os números levantados também nos permitiram verificar que, entre 2003 e 2006, o grosso do gasto do governo federal com as atividades do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Ama-

zônia Legal (PPTAL) se deu em 2006: foram cerca de R\$ 12,93 milhões, o equivalente a 44,10% do gasto no período. Como esse projeto contou, no período, com recursos financeiros do governo da Alemanha e do Banco Mundial, é possível que esse valor esteja subestimado em relação ao efetivamente gasto no projeto.

### **Terras indígenas com portaria declaratória**

Entre os anos de 2003 e 2006, foram assinadas 30 portarias declaratórias de limite territorial, sendo 10 (33,33%) em 2004 e 12 (40%) em 2006. Dessas 30 terras, somente três foram homologadas: (i) Barreirinha, no estado do Pará; (ii) Maraitá, no Amazonas; e (iii) Raposa/Serra do Sol, em Roraima. Em termos de extensão de área declarada, essas 30 portarias totalizaram 10.282.816 hectares.

A diferença entre a terra declarada e a homologada é que a primeira é fruto de um ato do Ministério da Justiça e a segunda, um decreto presidencial que representa o reconhecimento, pelo Estado, daquela terra indígena, o que significa uma conquista política e um compromisso maior do Estado para com os direitos dos povos que a habitam. O fator que mais dificulta a homologação de terras já declaradas é indiscutivelmente a pressão política, especialmente do agronegócio.

Para os guarani ñandeva e kaiowá do Mato Grosso do Sul, mesmo com todos os problemas identificados e as denúncias realizadas ao longo dos últimos quatro anos, somente duas portarias foram assinadas no período 2003-2006, totalizando 16.659 hectares. Ou seja, um desempenho bastante aquém da demanda e da necessidade manifestada pelos indígenas da região em inúmeras oportunidades. A questão torna-se ainda mais preocupante se consideramos o aquecimento do “mercado de terra” na região e os interesses privados e dos governos estadual e federal em torno dos chamados biocombustíveis, principalmente os derivados da cana-de-açúcar e da soja, e a perspectiva de instalação, naquele estado, de usinas processadoras dessas *commodities* para produção de combustível.

Para a região Amazônica, foram assinadas 20 portarias declaratórias no período, que totalizaram 10.209.929 hectares, ou seja, cerca de 99,29% do total da área declarada no primeiro mandato do presidente Lula como terra indígena. No Pará, foram declarados como terra indígena 2.518.584 hectares de área. No estado do Amazonas, as 12 terras com portaria declaratória no período perfazem 1.947.368 hectares. Na fronteira dos estados do Pará, Amazonas e Roraima com as Guianas, a terra indígena Trombetas/Mapuera foi declarada com 3.970.418 hectares de área.

Por fim, Roraima teve duas portarias declaratórias totalizando uma área de 1.773.559 hectares, entre elas a da Raposa/Serra do Sol, com 1.743.089 hectares de área.

Na região Sul, foram assinadas quatro portarias que, juntas, somam uma área de 41.927 hectares, beneficiando comunidades locais dos povos kaingang, guarani mbyá e xokleng nos estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná.

O processo para o reconhecimento de terras indígenas é minucioso. Primeiro, é feito o trabalho de identificação e delimitação do território indígena; em seguida, o presidente da Funai deve aprovar o relatório produzido pelo Grupo de Trabalho (GT) constituído para esse fim; o relatório é, então, publicado no Diário Oficial da União (DOU) e no Diário Oficial da unidade federada correspondente; finalmente, ultrapassada a fase de contestações e negociações com terceiros, o ministro da Justiça tem até 30 dias para expedir portaria declarando os limites da área e determinando a sua demarcação física.

### **Terras indígenas homologadas**

Feita a demarcação física da terra indígena, o procedimento de demarcação é submetido ao presidente da República para homologação por decreto. O processo administrativo de regularização é concluído com o registro, após 30 dias da publicação do decreto de homologação, no cartório de imóveis da comarca correspondente e no Serviço de Patrimônio da União (SPU).

No primeiro mandato do presidente Lula, foram homologadas 66 terras indígenas, totalizando 11.059.711 hectares de área. Considerando os dados disponíveis, pode-se afirmar que, dessas, somente três tiveram suas portarias declaratórias assinadas no governo Lula. As outras 63 já tinham sido declaradas em governos passados.

Os dois primeiros anos de governo foram os que tiveram o maior número de terras homologadas, sendo 24 em 2003 e 23 em 2004. Nos dois anos seguintes, o desempenho caiu sensivelmente: oito em 2005 e 11 em 2006.

A região Norte foi, de longe, a região com maior número de terras homologadas (52), que somam juntas 10.735.633 hectares de área – isso equivale a 78,78% do número de terras indígenas homologadas e a 97,06% da área total homologada entre 2003 e 2006. Somente o Estado do Amazonas soma 34 terras homologadas, com uma área de 4.908.534 hectares. Em Roraima, foram sete terras homologadas – incluída a da Raposa/Serra do



Sol – que somam 2.395.790 hectares. No Estado do Pará foram homologadas quatro terras, que totalizam 2.772.933 hectares.

A região Sudeste foi a que teve, comparativamente, o menor número de terras indígenas homologadas, somente duas, e a menor extensão de área: apenas 6.855 hectares.

Nas regiões Sul, Centro-Oeste e Nordeste foram homologadas 16 terras indígenas, quatro em cada região, em um total de 305.874 hectares. No Estado do Mato Grosso do Sul foram homologadas quatro terras dos povos guató, terena e guarani-kaiowá, num total de 26.950 hectares.

Como se viu, não somente foi sendo reduzido o gasto, isto é, o investimento do governo federal na regularização das terras indígenas, como também caiu o ritmo de homologações. Além da pressão política vinda da base conservadora que integrava a coligação que sustentava o primeiro mandato do governo Lula, era visível o estado lamentável em que se encontrava o órgão governamental responsável pela demarcação e fiscalização de terras indígenas, a Funai: enfrentava carências enormes em termos de infraestrutura, logística e recursos financeiros e humanos.

**Anexo 1.** Reconhecimento e homologação das terras indígenas:  
despesas no período 2003/2006\*

Ações na Lei Orçamentária Anual (LOA)	2003	2004	2005	2006**	Total
<b>Fundação Nacional do Índio/ Ministério de Justiça</b>					
Demarcação e aviventação de terras indígenas	2.438.366	2.288.134	1.790.528	0	6.517.028
Identificação, delimitação e revisão de terras indígenas	2.298.996	1.715.254	1.386.964	0	5.401.213
Demarcação e regularização fundiária de terras indígenas	26.566.373	17.427.050	20.330.273	17.157.629	81.481.325
Localização e proteção etno-ambiental de índios isolados e de recente contato	876.491	829.618	778.915	726.759	3.211.783
Regularização e proteção de terras indígenas na Amazônia Legal (PPTAL)	0	4.455.573	2.775.015	5.706.031	12.936.619
<b>Total</b>	<b>32.180.226</b>	<b>26.715.629</b>	<b>27.061.695</b>	<b>23.590.419</b>	<b>109.547.969</b>

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal/SigaBrasil

(\*) Valores deflacionados para 2006. Índices utilizados: 1,18685836 (2003), 1,11340497 (2004) e 1,04183568 (2005).

(\*\*) Pesquisa realizada em 31 de janeiro de 2007.

**Anexo 2.** Terras indígenas homologadas no governo Lula (2003/2006)

<b>Data</b>	<b>UF</b>	<b>Terra indígena</b>	<b>Povos</b>	<b>Extensão (ha)</b>
<b>10/2/2003</b>	MS	Guató	Guató	10.984
	RO	Kwazá do Rio S.Pedro	Kwazá	16.799
	MS	Limão Verde	Terena	5.377
	RS	Nonoai/Rio da Várzea	Kaingang	16.415
	RS	Varzinha	Guarani mbyá	776
	AM	Paumari do Lago Maranhã	Paumari	118.766
	AM	Jaminawa/Envira	Kulina e ashaninka	80.618
	AM	Boa Vista	Mura	337
<b>5/5/2003</b>	AM	Lago Manissuã (*)	Paumari	22.970
	AM	Fortaleza do Castanho	Mura	2.756
	AM	Patauí	Mura	615
	AM	Itaitinga	Mura	135
	AM	Apipica	Mura	652
	AM	Padre (**)	Mura	797
	CE	Córrego João Pereira	Tremembé	3.162
	SC	Mbiguaçu	Guarani mbyá e nhandeva	59
	MG	Xakriabá Rancharia	Xakriabá	6.798
<b>30/5/2003</b>	RR	Moskow	Wapixana	14.212
<b>6/6/2003</b>	RR	Boqueirão	Makuxi/wapixana	16.354
<b>24/6/2003</b>	RR	Jacamim	Wapixana	193.493
	RR	Wai Wai	Wai wai	405.698
	RR	Muriru	Wapixana	5.555
	AM	Cuiu Cuiu	Miranha	36.450
	PA	Badjankôre	Kayapó	221.981
<b>25/2/2004</b>	PA	Munduruku	Munduruku	2.381.795
<b>19/4/2004</b>	AM	Coatá Laranjal	Munduruku	1.153.210
	AM	Fortaleza do Patauí	Apurinã	743
	AM	Igarapé Grande	Kambeba	1.539
	AM	Juma	Juma	38.351
	AM	Porto Praia	Ticuna	4.769
	AM	Tenharim do Igarapé Preto	Tenharim	87.413
	AM	Tupã-Supé	Ticuna	8.589
	ES	Caieiras Velha II	Tupiniquim, m'byá	57
<b>27/10/2004</b>	AC	Alto Tarauacá	Isolados	142.619
	AM	Deni	Deni	1.531.303
	AM	Diahui	Diahui	47.354

<b>Data</b>	<b>UF</b>	<b>Terra indígena</b>	<b>Povos</b>	<b>Extensão (ha)</b>
<b>27/10/2004</b>	MA	Krikati	Krikati	144.775
	AM	Kumarú do Lago Ualá	Kulina	80.036
	AM	Lago Jauari	Mura	12.023
	AM	Lauro Sodré	Tikuna	9.478
	AM	Nova Esperança do Rio Jandiatuba	Tikuna	20.003
	MS	Panambizinho	Guarani kaiowá	1.272
	AM	Paraná do Arauató	Mura	5.915
	AM	Rio Jumas	Mura	9.482
	AM	Rio Urubu	Mura	27.354
	AM	Sepoti	Tenharim	251.349
	AM	Tora	Tora e apurinã	54.961
<b>28/3/2005</b>	MS	Nande Ru Marangatu	Guarani kaiowá	9.317
<b>18/4/2005</b>	RR	Raposa/Serra do Sol	Makuxi, wapixana, ingarikó, taurepang e patamona	1.747.464
<b>19/4/2005</b>	MA	Awá	Guajá	116.582
	RR	Tabalascada	Wapixana e makuxi	13.014
	AM	Espírito Santo	Kokama	33.849
	PA e TO	Maranduba	Karajá	375
	AM	São Sebastião	Kaixana e kokama	61.058
<b>22/9/2005</b>	AM	Hi-merimã	Hi-merimã – isolados	677.840
<b>19/4/2006</b>	AC	Arara do Igarapé Humaitá	Arara	87.571
	PA	Barreirinha	Amanayé	2.373
	RO	Rio Omerê	Akunsu e canoê	26.177
	TO	Inãwebhona	Javaé, karajá e avá-cano-eiro	377.113
	PA	Kuruaya	Kuruaya	166.784
<b>3/11/2006</b>	AM	Cunha Sapucaia	Mura	471.450
	AM	São Francisco do Canimari	Ticuna	3.331
	AM	Maraitá	Ticuna	53.038
<b>8/12/2006</b>	TO	Krahô Kanela	Krahô kanela	7.722
<b>20/12/2006</b>	PE	Entre Serras	Pankararu	7.550
<b>22/12/2006</b>	SC	Toldo Chimbangue II	Kaingang	954
				<b>11.059.711</b>

Fonte: Instituto Socioambiental (14/02/2007)

(\*) Já homologada com 11.230 ha.

(\*\*) Já homologada com 391 ha.

### Anexo 3. Terras indígenas declaradas no governo Lula (2003/2006)

Data	UF	Terra Indígena	Povos	Extensão (ha)
14/8/2003	SC	Ibirama/La/Klãnô dos Xokleng	Xokleng	37.018
9/10/2003	PA	Bau dos Kayapó	Kayapó	1.543.460
28/11/2003	RS	Cantagalo	Guarani-mbyá	424
9/3/2004	PA	Barreirinha	Amanayé	2.400
26/3/2004	AM	Maraitá	Ticuna	54.000
21/9/2004	PA	Apyterewa	Parakanã	773.000
	AM	Apurinã do Igarapé Mucuim	Apurinã	73.000
	AM	Banawa	Banawa	195.700
	PE	Entre Serras	Pankararu	7.750
	BA	Imbiriba	Pataxó	397
	AM	Itixi Miriti	Apurinã	180.850
23/12/2004	RS	Rio dos Índios	Kaingang	715
	SC/PR	Palmas	Kaingang	3.770
13/4/2005	RR	Raposa/Serra do Sol	Makuxi, wapixana, ingarikó, taurepang e patamona	1.743.089
4/7/2005	MS	Yvy-Katu	Guarani ñandeva	9.454
19/9/2005	AM	São Domingos do Jacapari e Estação	Kokama	133.630
	AM	Matintin	Ticuna	20.400
	AM/PA/RR	Trombetas/Mapuera	Wai wai, katuena hiskariana etc.	3.970.418
23/6/2006	RR	Anaro	Wapixana	30.470
24/11/2006	PA	Las Casas	Kayapó	21.100
18/12/2006	AM	Tenharim/Marmelos (Gleba B)	Tenharim	473.961
	CE	Pitaguary	Pitaguary	1.735
	AM	Balaio	Tucano e outros	255.823
	AM	Tabocal	Mura	907
	MS	Arroio-Korá	Kaiowá e ñandeva	7.205
	PA	Xipayá	Xipayá	178.624
	AM	Lago do Marinheiro	Mura	3.500
	AM	Uneixi	Maku nadeb	554.332
	AL	Kariri-Xokó	Kariri-xokó	4.419
	AM	Sapotal	Kokama	1.265
				<b>10.282.816</b>

Fonte: Instituto Socioambiental (14/02/2007)

## Capítulo 8

### **Hora de reconhecer os direitos indígenas – o PPA 2008-2011<sup>48</sup>**

Em 2003, primeiro ano do governo do presidente Lula da Silva, foi elaborado o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 do governo federal. Quatro anos depois, encontrávamo-nos, sociedade e gestores do Estado nacional, diante da situação de ter que elaborar um novo PPA, desta vez valendo para o período de 2008 a 2011.

A elaboração de um novo PPA é um bom momento para reconhecer e afirmar os direitos indígenas, formalmente definidos na Constituição de 1988 e na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Mas para que isso ocorra, é necessário e imprescindível que haja uma intervenção organizada do movimento indígena e de entidades de apoio no complexo mundo do planejamento federal, no chamado “ciclo de gestão” das ações governamentais e do orçamento federal. Neste texto, apontaremos primeiramente alguns conhecimentos básicos para isso, complementado com uma breve avaliação político-orçamentária de programas e ações do governo federal destinados aos povos indígenas no período 2004-2007. Ao final, faremos um breve balanço do período 2003-2006 e do ano de 2007 no tocante às questões fundiária e de gestão ambiental.

As demandas indígenas por acesso à informação e por participação na gestão das políticas públicas de seu direito e interesse não são novidade no Brasil. Aparecem há, pelo menos, 20 anos, ora numa perspectiva reivindicativa ora de forma propositiva, focando em políticas específicas ou em ações de interesse geral. Nossa expectativa é de que o conteúdo aqui apresentado possa ser útil à finalidade a que se propõe: informar e contribuir com o fortalecimento do protagonismo indígena no processo de gestão das políticas públicas.

---

48 Este texto é uma versão revista e ampliada do publicado no boletim *Orçamento & Política Socioambiental*, n. 21, jun. 2007.

## **Introdução aos sistemas federais de planejamento e orçamento**

A noção moderna de plano plurianual foi incorporada à administração pública brasileira por meio da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. Com essa lei, o governo federal pretendia articular, sob uma mesma lógica, a elaboração e o controle dos orçamentos da União, dos estados e municípios e do Distrito Federal. As mudanças modernizantes então introduzidas seguiam recomendações da Organização das Nações Unidas (ONU), que propunha maior “harmonia” entre os planos de governo e os respectivos orçamentos.

Esse esforço de harmonização e homogeneização conceitual e lógica visava, entre outras coisas, facilitar o acompanhamento e a avaliação comparativa entre países, além do aprimoramento da gestão interna nos países. Nesse mesmo ano (1964), foi criado o Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais Aplicadas (Ipea), com a atribuição de elaborar estudos e pesquisas nas áreas econômica e social e realizar análise de políticas públicas brasileiras.

A Constituição Federal de 1988 levou em consideração esse modelo e estabeleceu, nos artigos 165 a 169, o arcabouço legal básico do processo de planejamento e de orçamento em uso no Brasil. Neles foi definido que o chamado Plano Plurianual (com a sigla PPA) é o principal instrumento de planejamento em médio prazo do governo federal e que esse plano deve conter, em grandes números, a alocação dos recursos financeiros do orçamento da União, englobando as despesas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

A Constituição de 1988 estabeleceu complementarmente três instrumentos básicos do denominado ciclo de gestão das políticas públicas. São eles:

- 1) Plano Plurianual (PPA);
- 2) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- 3) Lei Orçamentária Anual (LOA).

O processo de formulação de políticas públicas é aquele por meio do qual o governo – consideradas as demandas e os objetivos do conjunto da sociedade ou do grupo social alvo – estabelece os programas e as ações adequadas para obter os resultados e as mudanças desejadas. Com vigência de quatro anos, o PPA tem a função de estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para o período, materializados em programas e ações.

Cada programa é, idealmente, um conjunto articulado de ações orientadas por um objetivo. O programa seria, portanto, o instrumento de organização das ações governamentais, definindo objetivos e metas a serem alcançados para solucionar o problema que o originou. Os programas podem ser setoriais, quando articulam ações de um único ministério, ou multissetoriais, quando envolvem ações de mais de um ministério. Os dois programas indigenistas do governo federal são multissetoriais.

As ações são aquilo que os programas realizam na prática e que devem visar um objetivo previamente estabelecido. Exemplos de ações voltadas para a promoção do bem-estar da população indígena: demarcação e proteção das terras indígenas (Funai); apoio à gestão ambiental sustentável nas terras indígenas (MMA); atenção à saúde indígena (Funasa); publicação e distribuição de material didático e paradidático adequado às escolas indígenas (MEC), entre outras.

No PPA, o governo consolida o seu plano de ação. Esse plano é elaborado inicialmente pelo Poder Executivo, que o encaminha ao Congresso Nacional na forma de projeto de lei (PL) até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial. No Congresso Nacional, o PPA é debatido, sofre emendas e deve ser aprovado até o final do ano legislativo. O Plano Plurianual 2004-2007, por exemplo, foi elaborado no primeiro ano do governo Lula, em 2003, e sua execução estará concluída no final de 2007, ano em que o novo governo federal deverá elaborar e aprovar no Congresso Nacional um novo Plano, o de 2008-2011.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), também encaminhada ao Congresso Nacional na forma de PL, o governo apresenta as suas prioridades e estabelece os limites de receita e despesa para cada ano. Para a elaboração dessa lei, toma como referência programas e ações contidos no PPA. A LDO é elaborada ano a ano e determina o que deverá constar na Lei Orçamentária Anual (LOA). Nela devem estar previstas as projeções de receitas para o ano e os limites de despesas. Na LDO devem estar previstas também as metas físicas do governo para os três anos seguintes, como, por exemplo, o número de terras a serem identificadas e demarcadas; o número de projetos indígenas a serem apoiados; o número de pessoas atendidas pelo subsistema de saúde indígena; o número de agentes de saúde formados e capacitados; entre outras.

O terceiro instrumento, a Lei Orçamentária Anual (LOA), também é encaminhada ao Congresso Nacional para pronunciamento. Nela o governo explicita suas prioridades e prevê a programação das despesas com programas e ações ao longo do ano seguinte. Constitucionalmente, o Con-

gresso Nacional tem até o último dia de trabalho do ano para aprovar o orçamento do ano subsequente, o que nem sempre tem se mostrado factível por razões várias.<sup>49</sup>

Assim, o PPA, a LDO e a LOA são instrumentos articulados que integram o denominado ciclo de gestão das ações governamentais e do orçamento federal. Esse ciclo de gestão inclui atividades de planejamento, monitoramento, avaliação e revisão dos programas e do plano plurianual. A metodologia desenvolvida e aplicada a partir desses marcos legais e definições básicas gerou quatro planos plurianuais: o de 1991-1995; o de 1996-1999 (denominado “Brasil em Ação”); o de 2000-2003 (o “Avança Brasil”); e o de 2004-2007 (“Brasil de Todos”). Essa metodologia também estará na base do PPA 2008-2011.

Resumindo, temos o seguinte quadro:

- 1) A cada quatro anos, os ministérios e órgãos setoriais (exemplo: Funai, Funasa e MMA) formulam e reformulam seu plano de trabalho, definindo objetivos, metas e respectivos orçamentos. Isso ocorre no primeiro semestre do primeiro ano de cada mandato presidencial. Até 31 de agosto, o Plano Plurianual (PPA), consolidado na forma de projeto de lei (PL), deve ser encaminhado pelo Executivo federal ao Congresso Nacional para análise e aprovação. O Congresso tem até o último dia de trabalho desse primeiro ano para modificá-lo por meio de emendas. Sendo aprovado, o Congresso Nacional deve encaminhar o plano modificado ao presidente da República para sanção. Só então o PPA passa a ser uma lei.
- 2) No primeiro semestre de cada ano, os ministérios e órgão setoriais elaboram seu plano de trabalho e o orçamento para o ano seguinte. Isso ocorre geralmente nos primeiros meses do ano. O produto gerado por cada ministério e órgão é encaminhado ao Ministério do Planejamento, que tem até o dia 31 de agosto para reunir todas as propostas, realizar os ajustes necessários e encaminhar o produto final para o Congresso Nacional. Lá, o então Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é analisado, emendado, aprovado e devolvido à Presidência para sanção.

O Decreto nº 2.829, de outubro de 1998, deu a base legal para o PPA 2000-2003: estabeleceu as regras de gestão, as normas para a elaboração e execução do plano plurianual e do orçamento da União, a obrigatoriedade e os princípios de avaliação anual do plano e dos programas.

---

49 Ver o artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).



As normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 foram estabelecidas no Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004. Nesse decreto, no artigo 1º, ficou estabelecido que a noção de “gestão estratégica do PPA” compreende o monitoramento, a avaliação e a revisão dos desafios e programas prioritários, cabendo ao Ministério do Planejamento, em conjunto com a Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República e em articulação com os demais órgãos do Poder Executivo, a responsabilidade pela sua realização.

Para o desenvolvimento das ações de monitoramento, avaliação e revisão dos programas, a Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI) do Ministério do Planejamento conta com um grupo de analistas setoriais. No caso dos dois principais programas da política indigenista do governo federal, o programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas e o programa Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento, há um analista específico na SPI/MP, Eugênio Andrade Vilela dos Santos.

No âmbito do Ministério da Justiça, ao qual cabe a responsabilidade de execução desses dois programas, foi instituído, em 23 de setembro de 2005, por intermédio da Portaria nº 1.849, a figura do Comitê de Coordenação dos Programas do Ministério. Esse comitê tem como finalidade coordenar os processos de gestão “para o alcance dos objetivos setoriais da Pasta”. Entre seus objetivos, está o de

reorganizar e fortalecer o sistema nacional de política indigenista, a fim de coordenar e fortalecer políticas de promoção social específicas e adequadas aos povos indígenas e promover o monitoramento e a proteção ambiental de terras indígenas.

No que diz respeito aos programas multissetoriais, como é o caso dos dois principais programas indigenistas do governo federal, foi criado um comitê gestor específico. Esse comitê é integrado pelo gerente do programa e pelos coordenadores das ações. Os comitês gestores dos dois programas indigenistas mencionados são integrados pelo presidente da Fundação Nacional do Índio (Funai), na qualidade de gerente de programa, e pelos coordenadores das ações na Funai e nos ministérios envolvidos. A Funai é, portanto, ao menos em nível formal, a responsável pela gestão de ambos os programas, incluídos seus resultados e impactos.<sup>50</sup>

---

50 Em 18 de julho de 2006, foi publicada, no DOU 136, Seção 1, uma alteração nos Anexos I, II e III da Portaria 1.894/2005. Ver Informe do Serviço de Informação Indígena (SEII) nº 136/2006 na página da Funai na internet.

Segundo o Manual de Avaliação do PPA 2004-2007, a avaliação do desempenho dos programas em 2006 se daria no período de 12 de fevereiro a 9 de março de 2007 e a avaliação setorial, de 12 a 23 de março. A partir de 7 de março de 2007 seria dado início, no âmbito do Poder Executivo, à elaboração do PPA 2008-2011.

### **Como, quando e onde é possível influir?**

Mas quando e onde os “beneficiários” de programas e ações voltados para povos e organizações indígenas podem e devem intervir, buscando corrigir possíveis distorções ou ampliar as projeções físicas e financeiras anuais e quadrienais? De fato, a primeira indicação de “quando” é a seguinte: cotidianamente. Mas, considerando a ritualística do ciclo de gestão do PPA, já apresentada, a incidência deve se dar em basicamente dois momentos:

- no primeiro semestre do ano (em particular, nos meses de abril, maio e junho), quando os técnicos e dirigentes dos ministérios e órgãos estão elaborando e revisando os respectivos planos de trabalho e orçamentos; e
- no segundo semestre do ano, no Congresso Nacional, pressionando e propondo aos parlamentares emendas ao orçamento, modificações necessárias nas metas e nos valores etc.

No período em que o PL do PPA está tramitando no Congresso Nacional, a Comissão Mista de Orçamento (CMO) estabelece o período para apresentação de emendas pelos parlamentares. Também é possível a qualquer organização da sociedade civil (uma associação indígena, por exemplo) apresentar, no prazo estabelecido, emendas ao PPA e ao PLOA, diretamente na Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados. Mas o resultado das iniciativas, seja junto a um determinado parlamentar ou à CLP, vai depender principalmente de uma convergência de fatores: uma proposta tecnicamente bem elaborada e muita pressão política. É necessário acompanhar o trâmite da emenda e influir sobre os parlamentares que participam do processo de avaliação das propostas de emendas – em particular, o relator da matéria.

Durante a execução de programas e ações ao longo do ano, é fundamental acompanhar e exigir o acesso à informação junto aos gestores e às instâncias colegiadas setoriais e intersetoriais (conselhos, comissões e grupos de trabalho).

Segundo o art. 10 da Lei nº 11.318, de 5 de julho de 2006, que altera a Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Pluri-

anual para o período 2004-2007, o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal deverá elaborar e divulgar, até o dia 15 de setembro de cada exercício, pela internet, o relatório de avaliação da implementação do plano. Além disso, no mesmo artigo, fica estabelecido que os órgãos do Poder Executivo responsáveis por programas deverão “adotar mecanismos de participação da sociedade e das unidades subnacionais na avaliação dos programas”.

Por intermédio das páginas eletrônicas (internet) da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>) e do Senado Federal (<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>) é possível acompanhar no dia a dia as despesas realizadas com cada ação e com cada um dos programas que integram o PPA. O Ministério da Justiça também mantém em sua página informações orçamentárias e financeiras da Fundação Nacional do Índio (Funai). No campo da sociedade civil, o andamento do orçamento público federal é acompanhado e avaliado periodicamente pelo Fórum Brasil do Orçamento ([www.forumfbo.org.br](http://www.forumfbo.org.br)) e pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos ([www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)).

Nesse sentido, percebe-se a necessidade de um fortalecimento político e organizacional do movimento indígena, qualificado e com um número adequado de pessoas para atuar nas diferentes esferas governamentais, particularmente junto aos gestores das políticas e aos parlamentares do Congresso Nacional. Sem isso, o salto de qualidade que se faz necessário hoje no protagonismo indígena dificilmente acontecerá.

## **Os programas e o orçamento indigenista**

Desnecessário dizer que os povos indígenas foram contemplados com ações e recursos financeiros nos quatro ciclos de gestão (de ações e do orçamento federal) implementados no período pós-1988. Mas isso se deu sempre na qualidade de beneficiários de políticas, não como resultado de um efetivo protagonismo do movimento indígena e suas entidades representativas – como a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) e a Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoiame). O vício tutelar permeou e conduziu significativamente o processo de planejamento e a implementação da ação indigenista do Estado brasileiro.

Da mesma forma como no PPA relativo ao período 2000-2003, as ações que beneficiam os povos indígenas no PPA 2004-2007 foram concentradas em dois programas:

- Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, com o ambicioso objetivo de “garantir o pleno exercício dos direitos sociais dos índios e a preservação do patrimônio cultural das sociedades indígenas”;
- Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento, com o não menos ambicioso objetivo de “garantir e proteger a integridade do patrimônio territorial e ambiental das sociedades indígenas”.

No primeiro programa, foram acomodadas as ações dos setores saúde indígena (Fundação Nacional de Saúde/Ministério da Saúde), educação escolar indígena (Ministério da Educação), assistência e valorização cultural (Fundação Nacional do Índio/Ministério da Justiça e Ministério do Desenvolvimento Agrário). No ano de 2005, foi incluída nesse programa a ação “Realização dos Jogos dos Povos Indígenas”, sob a responsabilidade do Ministério dos Esportes.

No segundo programa alojaram-se as ações de demarcação, proteção e regularização fundiária dos territórios indígenas (Ministério da Justiça), as voltadas para a promoção da gestão sustentável dos territórios e recursos naturais aí existentes e aquelas que se destinam à geração de alternativas econômicas para as comunidades locais (Ministério da Justiça e Ministério do Meio Ambiente).

Além desses dois programas, temos, em 2007, ações específicas para os povos indígenas sendo executadas em três outros programas:

- Saneamento Rural, sob a responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde/Ministério da Saúde (MS), no qual está a ação “Ampliação de ações de saneamento básico em aldeias indígenas”;
- Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no qual está a ação “Promoção da igualdade de raça, gênero e etnia no desenvolvimento agrário”;
- Identidade e Diversidade Cultural (Brasil Plural), sob a responsabilidade do Ministério da Cultura (MINC), no qual está a ação “Fomento a projetos direcionados à cultura dos povos indígenas”.

Os indígenas também aparecem como beneficiários (ou público-alvo) em, pelo menos, nove outros programas da esfera federal. São eles: Alimentação Saudável; Amazônia Sustentável; Áreas Protegidas do Brasil; Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade; Paz no Campo; Proambiente; Proteção Social Básica; Educação para a Diversidade e Cidadania; e Segurança Pública nas Rodovias. Este último se deve aos inúmeros

acampamentos indígenas localizados na beira de estradas, em particular na região Centro-Sul do país.

Além dos recursos previstos nos programas do PPA, há ainda recursos denominados não orçamentários que estão em fundos públicos setoriais e que são repassados diretamente para projetos de organizações indígenas e ONGs indigenistas ou para prefeituras e órgãos estaduais. Para as ações de saúde, unidades hospitalares e ambulatoriais conveniadas com o Sistema Único de Saúde também recebem recursos diretamente do governo federal.

Em 2006, as ações indigenistas do governo federal somaram uma despesa total de R\$ 410,62 milhões, chegando a R\$ 1,32 bilhão entre 2003 e 2006. Ao longo dos quatro anos do primeiro mandato do governo Lula, houve um aumento substantivo nos números globais da despesa indigenista do governo federal. Ao lado do crescimento da despesa com os serviços de saúde, sob responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a Fundação Nacional do Índio teve um desempenho financeiro decrescente, chegando, em 2006, a um valor 19,44% menor que o de 2003.

No ano de 2007, todos os ministérios tiveram um orçamento superior ao gasto em 2006. Se também chegarão a superar o ano anterior em termos de execução do gasto, isso só saberemos ao término do ano. Em 2007, temos ainda uma novidade em termos de ministério com ação específica para povos indígenas: trata-se do Ministério da Cultura, com a ação “Fomento a projetos direcionados à cultura dos povos indígenas”, com uma dotação orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional de R\$ 500 mil.

No tocante ao reconhecimento oficial dos territórios indígenas, o governo Lula chega ao final do seu primeiro mandato de quatro anos (2003-2006) com 30 terras indígenas declaradas e 67 homologadas. Esse desempenho poderia ter sido bem melhor, mas não foi porque houve uma sensível diminuição nos investimentos financeiros na área fundiária da Funai, impactando diretamente nas já precárias condições de trabalho do setor (Diretoria de Assuntos Fundiários – DAF) e também porque faltou maior disposição do governo federal de enfrentar as pressões contrárias e garantir o direito indígena à terra.

A polêmica em torno das terras guarani de Araça'i, Toldo Imbu, Toldo Pinhal e Chapecó, todas localizadas em Santa Catarina e que tiveram suas portarias declaratórias (assinadas pelo ministro Tarso Genro em 19 de abril de 2007) contestadas inclusive por setores da base aliada do governo federal naquele estado, deu uma boa medida do grau de dificuldade e da pressão enfrentada no trato da questão fundiária.

A ação de “demarcação e regularização de terras indígenas” teve, em 2006, um orçamento autorizado de R\$ 19,05 milhões, tendo liquidado até 23 de março de 2007 cerca de R\$ 17,15 milhões (90,02%). Deixaram de ser investidos nessa ação cerca de R\$ 1,9 milhão. A ação “Regularização e proteção de terras indígenas na Amazônia Legal (PPTAL)” teve um orçamento autorizado de R\$ 10,41 milhões em 2006, tendo liquidado até 23 de março de 2007 cerca de R\$ 5,70 milhões (54,76%).

Se considerarmos o conjunto das ações relacionadas à proteção de terras indígenas (fiscalização de terras indígenas; funcionamento de postos indígenas; demarcação e regularização de terras indígenas; localização e proteção etnoambiental de índios isolados e de recente contato; e regularização e proteção de terras indígenas na Amazônia Legal), o recurso financeiro autorizado em 2006 foi de R\$ 43,76 milhões e o montante liquidado foi de R\$ 35,29 milhões (80,63%). Deixaram de ser investidos cerca de R\$ 8,47 milhões.

Para 2007, foram autorizados cerca de R\$ 41,26 milhões, dos quais somente R\$ 1,84 milhão (4,46%) havia sido gasto até 18 de maio. Nesse ritmo, o risco de chegarmos ao final do ano com um gasto inferior ao registrado em 2006 é grande. Na ação “Demarcação e regularização de terras indígenas”, o gasto alcançado não ultrapassou a casa dos 3,81% do orçado para o ano.

Esses números dão uma boa medida do que deixou de ser feito ou poderia ter sido feito, como, por exemplo: formar mais grupos técnicos (GTs) responsáveis pelo início do processo de regularização de terras; agregar maior eficiência à análise de relatórios circunstanciados referentes aos estudos de identificação, revisão, eleição e delimitação de terras indígenas e dos seus respectivos resumos; e ampliar a capacidade de defesa dos relatórios circunstanciados diante de eventuais contestações aos limites identificados das terras indígenas.

No período 2003-2006 houve um decréscimo no gasto da Funai com as ações de regularização fundiária, passando de R\$ 32,18 milhões em 2003 para R\$ 23,59 milhões em 2006. No tocante à chamada gestão ambiental em terras indígenas, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) vem deixando a desejar. Em relação ao orçamento de 2006, foi gasto o equivalente a 30,69% (cerca de R\$ 1,59 milhão até 23/03/2007) do orçado para esse fim, R\$ 5,20 milhões. Nas ações do orçamento indigenista, parece reproduzir-se o baixo desempenho verificado no MMA nos últimos anos nesse e em outros programas, alimentando a hipótese de que deve haver problemas no planejamento ou na execução das ações.

Em 2007, o MMA havia gasto, até 18 de maio, R\$ 31.780,00 o equivalente a 0,69% do orçamento autorizado de R\$ 4,6 milhões.

Os dois instrumentos responsáveis pela implementação da política de apoio e promoção da chamada gestão ambiental sustentável no âmbito desse ministério – a Carteira Indígena (CI) e o componente Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) – encontraram sérias dificuldades de operação no último ano. O primeiro devido a dificuldades de internalizar novos recursos para projetos indígenas já aprovados nas instâncias colegiadas; o segundo pelo excesso de burocracia e pela falta de decisões claras das instâncias superiores no tocante ao tratamento da questão indígena no âmbito do MMA.

A proposta de reestruturação organizacional do MMA – publicada no Diário Oficial (DOU) no dia 27 de abril de 2007 – trouxe algumas mudanças no que se refere às competências de secretarias e departamentos criados ou transformados. Se isso implicará medidas claras no tocante à promoção e gestão sustentável dos territórios e recursos naturais indígenas ainda é uma incógnita.

Foi criado um Departamento de Extrativismo, vinculado à Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, ao qual compete promover a gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável junto aos povos indígenas e às comunidades tradicionais. Ao Departamento de Políticas para o Controle ao Desmatamento, ligado à Secretaria Executiva, foi atribuído o apoio à criação de UCs e à demarcação de terras indígenas como ferramentas de combate ao desmatamento. À Secretaria de Biodiversidade e Florestas cabe, entre outras funções, a competência de propor políticas e normas e decidir estratégias relativas à proteção, valorização e conservação do conhecimento tradicional associado à biodiversidade e ao patrimônio genético (competência do Departamento de Conservação da Biodiversidade); a promoção da conservação e do uso sustentável da biodiversidade em terras indígenas e em comunidades quilombola; e a repartição (“justa e equitativa”) dos benefícios derivados do seu uso.

Importa destacar que os povos indígenas ainda não contam, de fato e na prática, com mecanismos para articular e garantir o controle (social e político) dos indígenas sobre seus territórios e sobre os processos de gestão ambiental neles desenvolvidos. Os governos que se sucederam foram incompetentes, incapazes ou deliberadamente coniventes com essa situação. Os territórios indígenas e os recursos naturais neles existentes ainda são vistos e tratados como fonte ou reserva de capital a ser explorada e inte-



grada à economia nacional – ao aceleração do crescimento da economia nacional.

Isso torna ainda mais complexo o cenário e a possibilidade de um único ministério, como é o caso do MMA, conseguir prover as condições para que se caminhe no sentido da superação dos problemas. Vários outros órgãos do governo federal estão se inserindo e promovendo ações de gestão de recursos naturais em territórios indígenas. Temos, por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) apoiando projetos em terras indígenas desde 2004, o que soma um investimento total de aproximadamente R\$ 4,02 milhões; a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (Seap) da Presidência da República (PR) firmando convênio com a Funai (dezembro de 2006) para desenvolver 12 projetos piloto de aquicultura em terras indígenas; a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) inserindo indígenas nos seus cursos de formação e de capacitação de agentes de desenvolvimento comunitário; o Ministério da Saúde apoiando pequenos projetos de comunidades e organizações indígenas com recursos do Banco Mundial; e o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) apoiando projetos de extensão e disponibilização de tecnologias sociais para comunidades indígenas e tradicionais por meio de projetos desenvolvidos por instituições de ensino superior públicas, comunitárias e confessionais, instituições públicas de pesquisa e extensão e organizações do chamado Terceiro Setor.

Considerando que a linha de ação desenvolvimentista incorporada pelo governo do presidente Lula da Silva deverá ganhar mais espaço nesse segundo mandato, essas e novas iniciativas deverão ser incentivadas e articuladas à estratégia mais ampla de “aceleração do crescimento”.

### **Considerações finais**

Lidar com as ações governamentais de interesse público, as chamadas políticas públicas, é lidar com o orçamento e com o jogo político e os interesses relacionados. A aplicação dos recursos financeiros arrecadados pelo Estado brasileiro (por meio de impostos, taxas e contribuições) é, em última instância, o resultado de um processo de disputa entre os mais variados setores e grupos sociais que compõem e integram a sociedade brasileira. Essa disputa influi tanto na elaboração do orçamento público quanto na sua execução ao longo do ano.

Acompanhar o desempenho orçamentário de um ministério ou órgão vinculado ou de um órgão estadual ou municipal que tenha recebido recurso financeiro público para ser aplicado em determinada política de in-



teresse dos povos indígenas (exemplo: de saúde, de meio ambiente ou de educação) é uma prática importante e necessária.

Como podemos ver, já é possível exercer algum tipo de controle, ao menos no que se refere ao montante de recursos financeiros aplicados e repassados pelo governo federal. Mas os números em si são insuficientes para revelar o que está acontecendo de fato; o que o gestor desses recursos está fazendo com eles e onde; quais resultados e impactos estão sendo gerados; bem como quais benefícios concretos estão sendo gerados para as populações.

Recordemos os objetivos gerais dos dois programas indigenistas: um tem o objetivo de “garantir o pleno exercício dos direitos sociais dos índios e a preservação do patrimônio cultural das sociedades indígenas”; o outro quer “garantir e proteger a integridade do patrimônio territorial e ambiental das sociedades indígenas”. Fica a pergunta: os números financeiros nos informam efetivamente se esses objetivos estão sendo alcançados? A resposta é, indiscutivelmente, não.

É necessário estar presente nos processos, levantando e analisando informações e as divulgando para redes mais amplas do movimento indígena e de instituições de apoio; é necessário pressionar os governos (local, estadual e federal) para que assumam, planejem e implementem políticas compatíveis com os direitos assegurados aos indígenas na Constituição de 1988 e na Convenção 169 da OIT.

## Capítulo 9

### O futuro do Abril Indígena<sup>51</sup>

O Abril Indígena: Acampamento Terra Livre 2007, realizado em Brasília entre os dias 16 e 19 de março, chegou à sua quarta edição se consolidando como o mais importante e representativo encontro nacional de lideranças e representantes de organizações indígenas do Brasil. A força simbólica do Abril Indígena, particularmente no campo político, ficou evidente ao levar o governo, em meio à reforma ministerial, a realizar, no Palácio do Planalto, uma cerimônia de instalação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) com a presença do presidente Lula da Silva, que reconheceu publicamente a dívida que ficava do seu primeiro mandato com os povos indígenas.

Foram objeto de avaliação as políticas e ações de promoção da saúde indígena; o sistema de educação escolar indígena e a política de acesso ao nível superior de ensino; a regularização e proteção dos territórios indígenas; a capacidade de controle indígena sobre seus territórios e sobre os recursos naturais neles existentes; a modernização da legislação relativa aos direitos dos povos indígenas; os meios de superação do estado de desarticulação da ação indigenista do Estado brasileiro; o fortalecimento do protagonismo indígena na gestão das políticas públicas; o controle social e a participação indígena nas políticas setoriais e intersetoriais do Estado; e as estratégias de fortalecimento político e organizacional do movimento indígena em âmbitos local, regional e nacional.

As mulheres indígenas também se reuniram com o objetivo de avaliar a situação do movimento de mulheres indígenas no Brasil e as políticas públicas destinadas a elas e aos povos indígenas de um modo geral, além de definirem estratégias de articulação e fortalecimento do movimento indígena de mulheres.

---

51 Este texto é uma versão revista e ampliada do publicado no boletim *Orçamento & Política Socioambiental*, n. 21, jun. 2007.

O Abril Indígena 2007 foi também uma importante oportunidade para o movimento indígena – articulado em torno das três principais organizações regionais (Coiab, Apoinme e Arpin-Sul) – fazer uma autoavaliação da sua capacidade organizativa e do nível de interlocução possível com o atual governo federal.

Introduzir na pauta do Abril Indígena um tema tão complexo como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), versão nacional da denominada Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), foi uma manifestação de amadurecimento. E demonstra o reconhecimento da necessidade de qualificar o debate interno, qualificação sobre uma agenda que impactará direta e indiretamente os povos indígenas e seus territórios. As mudanças político-institucionais no sentido da modernização do Estado devem ser vistas com cuidado e numa perspectiva de médio prazo, particularmente considerando o anunciado objetivo de aceleração do crescimento econômico-financeiro.

Questões que estiveram presentes e permearam praticamente todo o evento foram: a necessidade de estabelecer e implementar estratégias de fortalecimento político e de articulação organizacional vertical e horizontal; de participar da CNPI com autonomia em relação ao governo e garantir o desejado controle social do movimento sobre esse processo; e de se qualificar para enfrentar as demandas e os embates postos pela agenda do crescimento nos âmbitos local, regional e nacional.

Atento a esse contexto, o grupo de trabalho que tratou da questão do controle social e da participação indígena nas políticas públicas, em particular da CNPI, aportou importantes subsídios nesse sentido. Chamou atenção, por exemplo, para a necessidade de implementação de uma estratégia de capacitação e formação permanente dos representantes indígenas: que as organizações regionais proporcionem condições para que seus representantes participem das reuniões e assembleias do movimento indígena, acompanhando os debates e discutindo propostas e demandas com os presentes; que as organizações indígenas e as entidades de apoio criem redes de comunicação interna, garantindo o fluxo de informação dos trabalhos da CNPI para as bases e desta para os representantes e para as organizações indígenas ali representadas.

Se essas questões forem implementadas ao longo dos próximos 12 meses, cremos que estarão criadas as bases para um grande salto de qualidade e amadurecimento do movimento, com reflexos no processo democrático brasileiro e no Abril Indígena 2008.

## Capítulo 10

### Os povos indígenas no PPA 2008-2011<sup>52</sup>

A proposta do governo para o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 no tocante aos povos indígenas deixa pouco claro o significado dos objetivos enunciados e a maneira como se pretende efetivá-los. O governo diz que os povos indígenas, classificados entre a “parcela da sociedade mais vulnerável”, serão beneficiados com a articulação de ações que promoverão a garantia de direitos, a proteção das terras e a promoção social “dos índios”, considerando as especificidades culturais e territoriais e valorizando sua autonomia.

A proposta do Executivo foi encaminhada ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2007, quando do envio de seu plano de trabalho para o período de 2008-2011, acompanhado do respectivo orçamento. Na mensagem presidencial que apresenta o Plano Plurianual (PPA), é dito que sua elaboração contou com ampla participação de segmentos representativos da sociedade, efetivada por meio de aproximadamente 40 conferências e inúmeros fóruns e conselhos. Isso significa dizer que, na sua elaboração, foram considerados os resultados das Conferências de Saúde Indígena (2006), dos Povos Indígenas (2006) e de Meio Ambiente (2003 e 2005), entre outras.

A mensagem do governo anuncia que a estratégia de desenvolvimento que se pretende implementar (em continuidade à “inaugurada” no PPA 2004-2007) opera com base na “incorporação progressiva das famílias no mercado consumidor das empresas modernas”. São 306 programas, organizados em três eixos prioritários – crescimento econômico; ações no campo social; e melhoria da qualidade da educação da população – e orientados por 10 objetivos estratégicos de governo.

---

52 Este texto é uma versão revista e ampliada do publicado no boletim *Orçamento & Política Socioambiental*, n. 22, p. 8-12, nov. 2007.

## Os indígenas nos objetivos estratégicos

O único objetivo estratégico no qual é feita menção explícita aos povos indígenas, ainda assim de forma bastante insuficiente, é o que se destina a “fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos”. O governo diz que, por meio do Programa Universidade para Todos (Prouni), serão reservadas vagas para “negros e indígenas” de forma proporcional à presença dessas populações nas respectivas unidades da federação.

O documento do PPA informa ainda que, no período 2008-2011, serão feitos investimentos no valor de R\$ 1 bilhão para atendimento a “áreas indígenas, comunidades quilombola, localidades rurais e áreas de risco epidemiológico, onde o acesso aos serviços de saneamento básico é fundamental para redução dos índices de incidência de doenças como malária, doença de chagas, esquistossomose, tracoma, febre tifoide, dengue e hepatite”. Para o período 2008-2011, o governo federal estabeleceu como meta 1.346 aldeias indígenas com cobertura de abastecimento de água.

Nos demais nove objetivos estratégicos, o documento é completamente omissivo em relação aos povos indígenas. Esse é o caso do objetivo de “implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do território nacional”, ao qual estão vinculados 42 programas nos quais se concentram as ações que mais têm impacto sobre os territórios e as populações locais. Em nenhum momento foi feita referência ao respeito às territorialidades indígenas e à sua autonomia no tocante aos processos decisórios, numa visível afronta ao disposto na Constituição Federal de 1988, na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e na Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 13 de setembro de 2007. Ao contrário, é afirmado que, como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), serão implementadas medidas destinadas a agilizar e facilitar a implantação de investimentos (públicos e privados) em infraestrutura.

**Tabela 1.** Ações do Programa Proteção e Promoção dos Povos Indígenas

Nome da Ação	Finalidade	Observações
Coordenação e articulação das políticas de proteção e promoção dos povos indígenas.	Articular as políticas públicas do governo federal voltadas aos povos indígenas e destinadas à sua proteção e promoção.	Responsável: Fundação Nacional do Índio (Funai). De parte da Funai, há uma grande expectativa, ao menos em termos retóricos, sobre a capacidade da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) ser o principal espaço de articulação das políticas públicas voltadas aos povos indígenas. Responsável: Funai.
Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação.	Realizar ações diversas voltadas ao treinamento de servidores.	Responsável: Funai.
Demarcação e regularização de terras indígenas.	Promover a regularização das terras indígenas.	Responsável: Funai.
Fomento à valorização dos processos educativos dos povos indígenas.	Promover políticas de educação específicas para os povos indígenas, garantindo o direito à cidadania.	Responsável: Funai. As administrações regionais são responsáveis pela elaboração das programações anuais, bem como pela execução e envio de relatórios de prestação de contas para a Coordenação de Educação do órgão. Além das atividades relacionadas à política da chamada "educação escolar indígena", está prevista nessa ação a elaboração e divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente à luz da legislação indigenista.
Gestão ambiental e territorial das terras indígenas.	Assegurar a proteção e gestão ambiental e territorial e a conservação da biodiversidade das terras indígenas.	Responsável: Funai. A ação anteriormente desenhada pelo PPTAL foi incorporada a esta ação, junto com as de fiscalização de terras indígenas; de conservação e recuperação da biodiversidade e de estudos de impactos ambientais e culturais decorrentes de empreendimentos.

<b>Nome da Ação</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Observações</b>
Gestão e administração do programa.	Garantir as condições administrativas, financeiras e gerenciais necessárias para o planejamento e a execução do programa, das ações e atividades.	Responsável: Funai. Inclui todas as atividades-meio necessárias à gestão e administração do programa.
Gestão e disseminação das informações acerca da temática indígena.	Gerar e disponibilizar informações acerca dos povos indígenas e da política indigenista, inclusive para o processo decisório da instituição.	Responsável: Funai. Nesta ação está incluída a manutenção do sistema censitário das populações indígenas.
Localização e proteção de povos indígenas isolados ou de recente contato.	Além de localizar e promover ações de proteção aos grupos isolados e de recente contato, prevê-se dimensionar e definir território de ocupação, além da sua vigilância e fiscalização.	Responsável: Funai.
Pesquisa sobre população indígena.	Promover estudos sobre problemas vivenciados pelos povos indígenas e gerar subsídios para políticas públicas.	Responsável: Funai.
Preservação do conhecimento dos povos indígenas.	Documentar, cadastrar, salvaguardar e difundir o conhecimento pertencente aos povos indígenas.	Responsável: Funai. Inclui a atuação do Museu do Índio – RJ. Inclui ainda o projeto de documentação de línguas indígenas (Instituto Max Planck de Psicolinguística, da Alemanha); de revitalização cultural dos indígenas do Amapá (Unesco), entre outros
Promoção do etnodesenvolvimento em terras indígenas.	Promover a "autonomia produtiva" de comunidades indígenas.	Responsável: Funai. Foram incluídas aqui as ações do PPA 2004-2007 de capacitação de indígenas e técnicos; de promoção das atividades tradicionais das mulheres indígenas; e de fomento às atividades produtivas em terras indígenas.
Promoção do patrimônio cultural dos povos indígenas.	Promover e valorizar as culturas indígenas por meio da realização e do apoio a projetos e atividades.	Responsável: Funai. Esta ação inclui a instalação de estrutura física em aldeias e em áreas urbanas; realização de e apoio a participação em eventos relacionados; apoio e incentivo a comercialização, entre outras.

Nome da Ação	Finalidade	Observações
Proteção social dos povos indígenas	Garantir o exercício de igualdade social aos povos indígenas no tocante às políticas e serviços sociais universais prestados pelos entes federados.	Responsável: Funai. A obtenção de documentação; o apoio à criação de organizações indígenas; o deslocamento de indígenas a outras regiões; o acompanhamento das ações de saúde; e a construção de moradias estão incluídas nessa ação.
Reestruturação organizacional da Funai.	Implantar novo desenho institucional.	Responsável: Funai. Além da reestruturação do órgão, está prevista a adoção de um novo plano de cargos e salários, a realização de concurso público e a remodelação da estrutura física da sede e das regionais.
Conservação e recuperação da biodiversidade em terras indígenas.	Promover, resgatar, valorizar, disseminar e preservar o conhecimento tradicional sobre o ambiente natural e o uso sustentável dos seus recursos.	Responsável: Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Sua implementação dar-se-á de forma descentralizada, por meio de convênios com ONGs e instituições de pesquisa, para realizar mapeamento das áreas de sobreposição com unidades de conservação e desenvolver instrumentos e mecanismos de gestão compartilhada da biodiversidade nessas áreas.
Fomento à gestão ambiental em terras indígenas.	Fomentar e apoiar projetos que visem ao uso sustentável e à gestão ambiental das terras indígenas, associado com a promoção da autossustentação indígena em seus territórios.	Responsável: Secretaria Executiva e Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do MMA.
Fomento a projetos de gestão ambiental dos povos indígenas da Amazônia.	Melhorar as perspectivas de sustentabilidade econômica, social e cultural dos povos indígenas em suas terras e da conservação dos recursos naturais nela existentes.	Responsável: Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do MMA. Trata-se do denominado Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI).



Nome da Ação	Finalidade	Observações
Estruturação de unidades de saúde para atendimento à população indígena.	Dotar o subsistema de atendimento à saúde indígena de estrutura física e de equipamentos necessários ao seu funcionamento e modernização.	Responsável: Departamento de Saúde Indígena da Fundação Nacional de Saúde (Funasa).
Gestão e administração do programa	Garantir as condições administrativas, financeiras e gerenciais necessárias para o planejamento e a execução do programa, das ações e atividades.	Responsável: Departamento de Saúde Indígena da Funasa.
Promoção, vigilância, proteção e recuperação da saúde indígena.	Disponibilizar serviços de saúde aos povos indígenas.	Responsável: Departamento de Saúde Indígena da Funasa. Inclui a viabilização das condições para assistência à saúde no âmbito dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI); a supervisão do trabalho das equipes multidisciplinares de saúde indígena (EMSA); a elevação da capacidade de gestão da informação, entre outras. A implementação dar-se-á de forma direta e por meio de convênios com ONGs, organizações indígenas, estados e municípios que atuam nas terras indígenas e pelo Projeto Vigisus II.
Vigilância e segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas.	Combater a desnutrição na população indígena.	Responsável: Departamento de Saúde Indígena da Funasa. Inclui cadastramento das famílias no Cadastro Único; inclusão dos indígenas nos instrumentos governamentais voltados para a promoção de uma alimentação saudável, entre outras ações.
Realização dos Jogos dos Povos Indígenas.	Integrar (sic) os povos indígenas por meio do incentivo, da valorização e do fortalecimento da prática de esportes tradicionais.	Responsável: Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer do Ministério do Esporte.

## Os povos indígenas nas ações do PPA

No Anexo I da proposta do PPA 2008-2011, os povos indígenas são mencionados explicitamente como beneficiários de ações em sete programas finalísticos. São eles:

- 1) Ciência, tecnologia e inovação para a inclusão e o desenvolvimento social;
- 2) Conservação e uso sustentável da biodiversidade e dos recursos naturais;
- 3) Conservação, manejo e uso sustentável da agrobiodiversidade;
- 4) Paz no campo;
- 5) Educação para a diversidade cultural;
- 6) Saneamento rural; e
- 7) Proteção e promoção dos povos indígenas.

Desses sete programas, somente os três últimos têm ações específicas destinadas aos indígenas e somente o último é destinado exclusivamente a esses povos. Nesse programa, estão concentradas as ações que, no PPA anterior (2004-2007), estavam distribuídas em dois programas, ambos sob a coordenação do Ministério da Justiça por intermédio da Funai.

No novo PPA (2008-2011), a Funai continua formalmente como órgão responsável pela articulação e coordenação da política indigenista do governo federal. Se esse novo arranjo proporcionará melhor articulação das ações e resultados concretos nos territórios e para as comunidades locais, só o tempo dirá. De fato, ainda há carência de mecanismos institucionais inovadores e consistentes que garantam a territorialização dos princípios já enunciados, isto é: a garantia de direitos, a proteção das terras e a promoção social dos povos e comunidades locais indígenas, tomando por base as especificidades socioculturais, as formas de territorialidade e a autonomia indígena nos processos decisórios.

No tocante à regularização dos territórios dos povos indígenas, o Plano Plurianual prevê, até 2011, concluir o procedimento de demarcação administrativa de 542 terras indígenas, com a regularização de mais 122 terras indígenas.

Se realizado o previsto, já será um feito. Mas fica a questão: quando e como serão tratadas as 494 reivindicações de terras que deram entrada na Funai e que, até agosto de 2007, ainda não haviam sido processadas pelo órgão? Essas reivindicações são originárias das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste.

## **Novo programa, mas nem tanto**

O programa de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas é novo, mas nem tanto, já que resulta da reunião de ações que antes estavam em dois programas. Além disso, houve vários casos de fusão de ações sob a alegação de que isso possibilitaria uma melhor articulação para a gestão dos recursos disponíveis e a efetivação dos objetivos setoriais e programáticos estabelecidos. Na Tabela 1 apresentamos o conjunto de ações previstas no novo programa.

Como os dois programas anteriores, o novo programa dirigido aos povos indígenas é tão ambicioso quanto genérico. Seu objetivo anunciado é o de

garantir aos povos indígenas a manutenção ou recuperação das condições objetivas de reprodução de seus modos de vida e proporcionar-lhes oportunidades de superação das assimetrias observadas em relação à sociedade brasileira em geral.

Considerando as assimetrias políticas e econômicas estabelecidas na esfera intragovernamental e os interesses econômicos predominantes na definição das prioridades de governo, com certeza esse programa não terá forças para evitar os impactos globais decorrentes das inúmeras obras de infraestrutura previstas no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

## Capítulo 11

### O orçamento 2006-2010 e a agenda social dos povos indígenas<sup>53</sup>

O ano de 2006 foi o último do primeiro mandato do presidente Lula da Silva (2003-2006). Um período marcado pela dificuldade de articulação e coordenação intersetorial no interior do governo federal e pela incapacidade deste, em particular da Fundação Nacional do Índio (Funai), de estabelecer um campo de diálogo construtivo e sistemático intragovernamental e com o movimento indígena organizado.

A implementação de um conjunto de ações de desenvolvimento social e a instalação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) em 2008 significou um passo importante se comparado à última década, mas ainda não o suficiente para romper com os *vícios tutelares* mais arraigados e mais estruturantes da relação política do Estado nacional com os povos indígenas. O respeito às territorialidades indígenas e à sua autonomia no tocante aos processos decisórios, como definido na Constituição Federal de 1988 e na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, é ainda um desafio.<sup>54</sup>

Este texto pretende ser um breve informe da execução do orçamento indigenista do governo federal no período 2006-2010, inscrito nos Planos Plurianuais (PPA) 2004-2007 e 2008-2011. Além da dotação orçamentária e dos créditos adicionais que anualmente o governo federal disponibiliza ao órgão indigenista via Lei Orçamentária Anual (LOA) – para manutenção e modernização da sua infraestrutura, recursos humanos e desenvolvimento de suas atividades –, à Funai, como órgão tutor, é atribuída legalmente a responsabilidade de administrar a renda obtida com o “patrimônio indígena”.

Com baixa visibilidade para o público em geral, a gestão do patrimônio indígena é feita pela Funai e gera um importante complemento ao

---

53 Este texto é uma versão revista e ampliada de Verdum, 2011.

54 Cf. Verdum, 2009.

orçamento do órgão. Pela prestação deste “serviço”, à Funai é dado o “direito” de incorporar ao seu patrimônio o denominado “dízimo”, ou seja, a décima parte ou o equivalente a 10% da renda líquida anual obtida do patrimônio indígena. Gerar renda a partir do patrimônio indígena é, assim, uma forma de gerar receita ao órgão indigenista oficial e ao Estado, uma vez que a receita obtida anualmente e não convertida em despesa vai para a Conta Única do Tesouro Nacional, gerando rendimentos a partir da sua aplicação no mercado financeiro. Os dados disponíveis indicam que, no período 2006-2007, os 22 projetos e programas que “contribuem” com a renda do patrimônio indígena geraram um saldo de aproximadamente R\$ 4,998 milhões.

Por motivo de espaço, deixaremos de fora essa não menos importante fonte de financiamento da ação indigenista governamental, nos comprometendo a apresentar, em breve, um informe analítico relativo ao assunto.

### **Os programas e as ações do orçamento indigenista**

Nos anos 2006 e 2007, as ações do governo federal destinadas especificamente aos povos indígenas estiveram concentradas em dois programas: (a) Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas e (b) Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento.

O primeiro agrupou as ações dos setores saúde indígena (Fundação Nacional de Saúde), educação escolar (Ministério da Educação e Fundação Nacional do Índio), as de caráter assistencial e cultural (Fundação Nacional do Índio e Ministério do Desenvolvimento Agrário) e a ação responsável pela realização dos Jogos dos Povos Indígenas (Ministério dos Esportes). No período 2006/2007, esse programa contou com 30 ações, sendo 20 implementadas pela Funai/Ministério da Justiça (MJ).

O segundo programa incluiu as ações de regularização fundiária e proteção das terras e territórios indígenas (Fundação Nacional do Índio), as voltadas para a promoção da gestão dos territórios e recursos naturais aí existentes e aquelas que se destinavam à geração de alternativas econômicas para as comunidades locais (Fundação Nacional do Índio e Ministério do Meio Ambiente). Esse programa teve, no período 2006/2007, 12 ações, sendo nove implementadas pela Funai/MJ.

No PPA 2008-2011, as ações desses dois programas foram reunidas no Programa de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas (PPPI), cabendo à Funai a responsabilidade de articulá-lo e coordená-lo em parceria com os demais ministérios e órgão federais. Concebido como o carro-chefe de implementação da Agenda Social dos Povos Indígenas, apelidada de PAC

Índigena, lançada pelo presidente Lula da Silva em setembro de 2007, na cidade de São Gabriel da Cachoeira (AM), o objetivo do programa é tão ambicioso quanto genérico, a começar pelo objetivo: “garantir aos povos indígenas a manutenção ou recuperação das condições objetivas de reprodução de seus modos de vida e proporcionar-lhes oportunidades de superação das assimetrias observadas em relação à sociedade brasileira em geral”. É dito também que os indígenas serão beneficiados com a articulação de ações que promoverão “a garantia de direitos, a proteção das terras e a promoção social dos índios, considerando as especificidades culturais e territoriais e valorizando sua autonomia”. As causas do processo de desestruturação e empobrecimento diagnosticado, no entanto, não são consideradas na análise, nem são objeto de definição de políticas e ações específicas.

O PPA 2008-2011 conta com 10 objetivos estratégicos, mas somente um menciona, explicitamente, os povos indígenas, aquele que afirma pretender “fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos”. Nos outros nove objetivos estratégicos, os direitos dos povos indígenas não são mencionados. É o caso do objetivo focado na implantação de “uma infraestrutura eficiente e integradora do território nacional”, no qual em nenhum momento é dito que será respeitada a territorialidade indígena e a sua autonomia de decisão (autonomia crítica e de agência) antes de aprovar qualquer projeto que afete seus territórios e outros recursos (minerais, hídricos, florestais etc.). Ao contrário, é dito que, como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), serão implementadas medidas destinadas a agilizar e facilitar a implantação de investimentos públicos e privados em infraestrutura.

Considerando a estrutura social e econômica brasileira, a onda desenvolvimentista que inunda o país, acrescida da assimetria política que caracteriza a relação dos povos indígenas com os agentes públicos e privados responsáveis pela definição das prioridades governamentais, é pequena a nossa expectativa em relação ao PPPI: de que possam ser evitados de forma eficaz e efetiva os impactos globais decorrentes das inúmeras obras de infraestrutura previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2). Estima-se, por exemplo, que o PAC terá impacto em 182 terras indígenas, atingindo ao menos 108 povos. O caso Belo Monte é ilustrativo dessa estrutura e conjuntura particulares, onde o problema colonial continua se impondo à nossa atenção, tanto quanto a categoria de colonialismo interno.

## Balanço orçamentário 2006-2010

A seguir apresentamos um quadro resumo da despesa dos dois ministérios com maior dotação orçamentária destinada aos povos indígenas: o Ministério da Saúde e o Ministério da Justiça. Os números aí apresentados dizem respeito somente às chamadas ações finalísticas, aquelas que proporcionam uma atenção, um bem ou um serviço direto aos indígenas<sup>55</sup>. É possível verificar que, no período 2006-2010, foi gasto pelo governo federal nesses dois ministérios cerca de R\$ 2,844 bilhões. Esse valor equivale a aproximadamente 92,37% do que foi autorizado pelo Congresso Nacional a ser gasto nos cinco anos, o que significa dizer que aproximadamente R\$ 234,854 milhões deixaram de ser gastos no período 2006-2010, retornando ao Tesouro Nacional. Entre os dois órgãos federais, o Ministério da Saúde, por intermédio da Fundação Nacional da Saúde (Funasa), foi o que contou com maior dotação orçamentária (R\$ 1,915 bilhão) e o que apresentou maior gasto (R\$ 1,821 bilhão).

### Orçamento indigenista. O gasto em 2006-2010<sup>56</sup>

Ministério	Ano	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Ministério da Saúde/Funasa		353.157.127	372.292.481	356.363.214	393.112.987	346.883.629	1.821.809.438
Ministério da Justiça/Funai		82.253.283	85.427.091	257.433.952	287.436.279	310.528.110	1.023.078.715
<b>TOTAL</b>		<b>435.410.410</b>	<b>457.719.572</b>	<b>613.797.166</b>	<b>680.549.266</b>	<b>657.411.739</b>	<b>2.844.888.153</b>

No caso do Ministério da Saúde/Funasa, o recurso da ação de “Saneamento básico em aldeias indígenas”, que integra o programa Saneamento Básico, não está incluído nos valores acima. No período 2006-2010, o governo federal orçou para essa ação um investimento total (em valores “atualizados”) de R\$ 291,435 milhões, mas gastou cerca de R\$ 249,878 milhões. A diferença total, de aproximadamente R\$ 41,557 milhões, retornou ao Tesouro Nacional.

Só em 2010, a Funasa deixou de investir na estruturação de unidades de saúde para atendimento à população indígena cerca de R\$ 19,357 milhões; também R\$ 27,139 milhões previstos para serem utilizados na promoção, vigilância, proteção e recuperação da saúde indígena e mais R\$ 987,8 mil que se destinavam à ação de vigilância e segurança alimentar e

55 Não inclui, por exemplo, as destinadas ao pagamento de salário e benefícios sociais dos funcionários.

56 Valores “atualizados” para fevereiro de 2010 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

nutricional dos povos indígenas. Todo esse recurso retornou ao Tesouro Nacional, alimentando a meta de superávit do país.

Em decorrência da crescente perda de legitimidade e confiança que se abateu sobre a Funasa, decorrência das inúmeras denúncias comprovadas de corrupção e do mau uso dos recursos financeiros destinados à atenção primária à saúde indígena, situação a que se somaram pressões desencadeadas pelos povos indígenas nos diferentes níveis (local, distrital e federal) exigindo a criação de uma Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) no âmbito do Ministério da Saúde, o governo federal publicou o Decreto nº 7.336, de 19 de outubro de 2010. Segundo o que estabelece o decreto, o Ministério da Saúde e a própria Funasa teriam 180 dias para fazer a transição gradual do sistema a fim de evitar prejuízos ao atendimento da população. No dia 19 de abril de 2011, o governo federal publicou decreto prorrogando a transição até 31 de dezembro de 2011.<sup>57</sup>

A Agenda Social dos Povos Indígenas (2008-2010) lançada pelo presidente Lula da Silva em setembro de 2007 havia previsto demarcar 127 terras indígenas. Segundo dados levantados junto à Funai, foram emitidos apenas 13 decretos homologatórios do presidente da República e somente 29 terras indígenas obtiveram portaria declaratória do Ministro da Justiça nesse período. Ou seja, os números ficaram bastante aquém da meta estabelecida e formalmente anunciado em 2007 pelo presidente Lula da Silva.

Em 2010, na ação de “Demarcação e regularização de terras indígenas”, foram gastos apenas 47,51% dos R\$ 25 milhões orçados e a ação de “Fiscalização de Terras Indígenas” não contou com qualquer recurso financeiro naquele ano. Houve apenas três homologações e somente 10 terras indígenas tiveram a portaria declaratória publicada.

Considerados “grupo vulnerável” e “segmento social prioritário” das políticas de segurança alimentar e nutricional, de combate à pobreza e de proteção e inclusão social, as comunidades locais e povos indígenas se beneficiaram de várias políticas e ações do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) desencadeadas a partir de 2003 em conjunto com outros ministérios. Uma delas foi o programa Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável nas Comunidades Indígenas, conhecido como Carteira Indígena.

Os indígenas foram também incluídos como beneficiários do Programa Bolsa Família; em janeiro de 2011, havia 84.796 famílias indígenas sendo atendidas pelo programa, sendo cerca de 20 mil cadastradas em 2010.

---

57 Trata-se do Decreto nº 7.461, de 18 de abril de 2011, que dá nova redação ao *caput* do art. 6º do Decreto nº 7.336, de 19 de outubro de 2010.



Além disso, aproximadamente 48.600 famílias indígenas de 18 estados estavam sendo beneficiadas, em janeiro de 2011, com cestas de alimentos. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o número de Centros de Referência de Assistência Social (Cras) que atendiam indígenas no país somava 339.<sup>58</sup>

Também como parte da Agenda Social dos Povos Indígenas, o Ministério da Cultura (MinC) estimulou e apoiou a criação de pontos de cultura localizados em aldeias nos territórios indígenas reconhecidos e demarcados pelo Estado e por associações de indígenas que vivem em alguns centros urbanos. A Agenda estabeleceu como meta para o período 2008-2010 implantar 150 pontos de cultura em terras indígenas. O MinC também criou um sistema de premiação, o Prêmio Culturas Indígenas, voltado para a valorização e revitalização de práticas e expressões culturais dos povos indígenas. Criado pelo MinC em 2006, foram premiadas 276 comunidades e organizações indígenas.

Já a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), em parceria com a Funai, incluiu os indígenas na agenda social de registro civil de nascimento e documentação básica (Registro Geral, Cadastro de Pessoa Física e Carteira de Trabalho e Previdência Social) como parte da política de inclusão social dos indígenas a partir da documentação civil. Por fim, o Ministério das Minas e Energia (MME) informa que o programa Luz para Todos beneficiou, no total, cerca de 24,4 mil famílias indígenas.

O governo também se comprometeu a promover a criação de territórios da cidadania em terras indígenas, começando pelos territórios indígenas no Alto Rio Negro e vale do Javari, no estado do Amazonas, e Raposa/Serra do Sol, em Roraima.

## **Comentário final**

O ano de 2011 é o último do PPA 2008-2011 e o ano de elaboração do novo PPA para o período 2012-2015. Como das vezes anteriores, ainda que os discursos oficiais estejam repletos de palavras como direitos, promoção,

---

58 Em nota divulgada em 02/05/2011, o MDS afirma que os dados preliminares do Censo 2010 indicam haver 817.963 pessoas autodeclaradas indígenas no país, sendo que 326.375 se encontram em situação de extrema pobreza. Na definição dessa população foi considerado o critério da renda mensal de até R\$ 70,00, além de outros aspectos como a infraestrutura da residência, o nível de escolaridade e a idade dos moradores. Isso implica dizer que aproximadamente 39,9% da população autodeclarada indígena será parte do público prioritário do programa Brasil sem Miséria do governo federal, anunciado no início de maio de 2011.

participação, autonomia, transparência etc., na prática a participação dos indígenas é quase nula. Quando o assunto é planejar, decidir e controlar o orçamento público, insiste-se na complexidade do tema e numa suposta dificuldade inerente à condição de “indígena”. De outro lado, nossa avaliação é de que o movimento indígena organizado ainda não deu ao assunto a importância que merece. Disputar e ganhar espaço aí repercute diretamente na tão desejada autonomia territorial e na capacidade de autodeterminação individual e coletiva dos indígenas. Nesse sentido, insistimos que o fortalecimento do protagonismo indígena na definição das políticas e na aplicação dos recursos públicos é pré-requisito da superação do modelo tutelar e autoritário vigente.

## Capítulo 12

### **Do orçamento como direito ao direito de consulta<sup>59</sup>**

Ainda que os orçamentos destinados aos diferentes setores das políticas públicas não guardem necessariamente relação direta com uma melhora de acesso aos serviços e a realização dos direitos, o orçamento público – seja ele de nível municipal, estadual ou federal, seja setorial ou intersetorial – é um documento político chave, porque é nele que mais facilmente podem ser verificadas quais são as prioridades sociais, políticas e econômicas do governo e o nível de comprometimento do recurso público – aquele recurso arrecadado, por exemplo, por intermédio de taxas, impostos e da renda obtida com a concessão, exploração e comercialização do patrimônio nacional (florestas, recursos hídricos, minerais etc.).

O ano de 2011 foi o último de execução do Plano Plurianual 2008-2011 do governo federal e o ano de elaboração e aprovação do novo PPA (2012-2015). Como das vezes anteriores, e ainda que hoje o discurso oficial esteja repleto de palavras como direito, promoção, participação, inclusão, autonomia, transparência – e que nesse ano de 2012 o termo “consulta prévia” tenha entrado na retórica governista –, na prática a participação dos povos indígenas na elaboração do novo PPA foi praticamente nula.

Ainda que o Estado brasileiro esteja no grupo dos Estados considerados pioneiros na promoção de mudanças constitucionais de caráter pluralista na América Latina,<sup>60</sup> nas instituições e nos procedimentos persistem concepções e práticas de relacionamento com esses povos configurados em períodos históricos anteriores. O retrocesso vivenciado na atualidade na efetivação dos direitos dos povos indígenas no país vem colocar por terra muitos mitos construídos ao longo dos últimos 20 ou 30 anos.

A normativa internacional garante aos povos indígenas ou aborígenes (ou originários) o direito à consulta prévia, livre e informada (CLPI) sempre e quando decisões políticas e administrativas dos Estados nacionais

---

<sup>59</sup> Este texto é uma versão revista e ampliada de Verdum, 2012.

<sup>60</sup> Ver Fajardo, 2009.

impactem seus territórios, as populações e seus modos de vida. Esse dispositivo foi introduzido com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (1989). Isso está estabelecido nos artigos 6º, 7º e 15. Quase duas décadas depois, mais precisamente no ano de 2007, esse mesmo direito foi formalmente reconhecido e reforçado com a aprovação da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DNUDPI).

Ambos os dispositivos legais afirmam o direito dos povos indígenas de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento; controlar, o máximo possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural; e participar da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente. Aos povos indígenas, portanto, é garantido não somente o direito de ser consultado e se pronunciar previamente à instalação de um projeto específico de infraestrutura que impacte seu território e/ou modo de vida (por exemplo, uma hidrelétrica ou rodovia), mas também no desenho dos planos e programas do qual o referido projeto é parte.

E mais, que as consultas sejam realizadas de maneira a adequar-se aos costumes e tradições do povo ou comunidade em questão, o que inclui suas formas próprias de tomada de decisão e instituições de representação, no marco de um diálogo intercultural calcado na boa-fé. Garantir a real aplicação desse “mecanismo” é tido, nessa normativa internacional, como algo necessário e imprescindível para “corrigir” a orientação assimilacionista das normativas anteriores (Convenção 107-OIT, por exemplo), alcançar um acordo ou consentimento em torno das medidas propostas pelos Estados e definir políticas públicas idealizadas como adequadas aos povos indígenas.

O Brasil é signatário desse direito. O Congresso Nacional ratificou a Convenção 169 em 20 de junho de 2002 por meio do Decreto Legislativo nº 143. Um ano depois, em 25 de julho de 2003, ela passou a vigorar no país como qualquer outra lei nacional. Ou seja, tem poder de lei. Ela deve ser aplicada pelo Estado, assim como respeitada pelo conjunto da sociedade brasileira. É o movimento conhecido como incorporação do direito internacional ao direito interno. Além disso, concluindo o rito de incorporação ao sistema de direito brasileiro, ela foi promulgada pelo presidente Lula da Silva em 19 de abril de 2004 por intermédio do Decreto nº 5.051. O texto do decreto é bastante explícito quando diz que a convenção “será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém”.

Mas, como sucede em outros países latino-americanos, a relação socio-política do Estado e da sociedade civil para com os povos indígenas não foi

alterada no texto constitucional brasileiro de 1988. Foram incorporadas a diversidade étnica e os direitos específicos, mas sem tocar nas estruturas políticas de poder e dominação. Embora esteja prevista na Constituição a aplicação do chamado direito de consulta, na prática ela ainda é caso raro nas decisões de natureza administrativa e legislativa do Estado. O que tem predominado é a informação acompanhada do fato consumado. Daí porque, passados mais de 23 anos desde a sua aprovação, não soa estranho ouvir reclamações aqui e acolá de que não foram realizadas mudanças substantivas nas estruturas e nas práticas político-administrativas do Estado brasileiro em relação aos povos indígenas.

### **A consulta e o planejamento orçamentário**

Isso se reflete obviamente na forma e nos procedimentos aplicados na elaboração das políticas públicas e seus respectivos orçamentos. Mas o aparente pouco-caso em relação à participação dos povos indígenas no processo orçamentário não decorre exclusivamente de um julgamento de que o direito dos povos indígenas seja algo menor ou de menor importância. Antes, ao contrário, deve ser considerada também a hipótese de que reconhecer esses direitos implicaria mudanças profundas nas instituições legislativas, administrativas e no Judiciário do país; afetaria privilégios e benefícios de minorias social e historicamente constituídos, alguns travestidos de direitos. Daí o porquê de os poderes constituídos, dentro e fora do Estado, criarem a todo momento mil e uma barreiras de toda natureza, contrárias a essas mudanças. O Brasil ainda é uma sociedade classista e colonialista, não obstante toda a campanha feita em contrário.

Quando o assunto é planejar, decidir e controlar o orçamento público, insiste-se na complexidade do tema ou numa suposta dificuldade inerente à condição de “indígena”, ou ainda na impossibilidade de romper ou escapar das amarras administrativas e jurídicas. Isso parece evidente mesmo entre pessoas que expressam algum grau sincero de comprometimento com a chamada “causa dos povos indígenas”. Talvez seja uma manifestação involuntária, mas, de qualquer modo, está objetivamente constituída e gera efeitos.

De outro lado, nossa avaliação é de que o movimento indígena organizado ainda não deu ao assunto a importância que merece. É até compreensível que assim seja, é um assunto do qual os povos indígenas foram sempre excluídos e marginalizados, primeiro pelos Estados colonial e imperial e depois pelo republicano (sem esquecer o papel opressor da Igreja); é algo que demanda certa dedicação e especialização. A força e a pressão

das ideias são tamanhas que essa “incapacidade atribuída” acaba sendo incorporada no pensamento individual e coletivo como uma realidade; isso é o que alguns chamam de olhar para si e para o mundo ao redor com os olhos do colonizador.

Há também uma compreensível resistência de parte das pessoas indígenas em adentrar em demasia os meandros desse assunto e acabar se vendo presas no interior da “máquina burocrática”. A busca de alternativas mais pragmáticas nos etnonegócios, na transformação da cultura em mercadoria e na constituição da identidade como pessoa jurídica, em si não menos válida como forma de adaptação criativa, tem muitas vezes desviado a atenção e tomado um tempo que não deixa tempo e espaço para uma incidência mais ampla no chamado processo orçamentário.

É certo, o assunto é complexo, mas disputar e ganhar espaço aí repercute diretamente na tão desejada autonomia territorial e na capacidade de autodeterminação individual e coletiva dos povos indígenas como sujeitos de direito. Ainda que em meio a dúvidas, nesse momento não nos parece errado insistir que, além da luta política, é necessário que o movimento indígena se esforce em desenvolver estratégias e, principalmente, as coloque em prática visando fortalecer o seu protagonismo nos processos de definição, gestão e execução das políticas e na aplicação dos recursos públicos. Sem isso, fica mais difícil realizar avaliações consistentes e construir argumentos alternativos que coloquem em questão o máximo de recurso disponibilizado pelo governo para essa ou aquela política, acessível desta ou daquela forma. Quando muito, será possível questionar, às vezes *a posteriori*, ao final do exercício fiscal, o recurso efetivamente aplicado pelo governo e o baixo impacto alcançado no plano local. Mas aí o recurso financeiro já foi gasto (ou não) e o “estrago” está feito. Do contrário, dificilmente se avançará um milímetro na desejada transformação pluralista do Estado brasileiro.

### **Vamos aos números!**

No Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, o principal programa do governo federal destinado aos povos indígenas chama-se Proteção e Promoção dos Povos Indígenas (PPPI), cabendo à Fundação Nacional do Índio (Funai) a responsabilidade de articular e coordenar sua implementação em parceria com os demais ministérios e órgãos.<sup>61</sup> Esse programa foi concebido

---

61 A Lei nº 11.653, que dispõe sobre o PPA 2008-2011, foi sancionada pelo presidente da República em 07/04/2008 (DOU 08/04/2008).

para ser o carro-chefe da Agenda Social dos Povos Indígenas, apelidada de PAC Indígena. Lançada pelo presidente Lula em setembro de 2007 em São Gabriel da Cachoeira (AM), o PAC Indígena tinha entre seus objetivos promover a inclusão social dos povos indígenas, com um olhar específico para os grupos em situação de pobreza.<sup>62</sup>

Encerrado em 31 de dezembro de 2011, primeiro ano de gestão da presidenta Dilma Rousseff, o PPA 2008-2011 do governo federal teve 10 objetivos estratégicos, mas nenhum específico para os povos indígenas. O mais próximo que chegou disso no plano retórico foi com a afirmação de que, no programa, havia a pretensão de “fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos”. A respeito da implantação de “uma infraestrutura eficiente e integradora do território nacional”, não há nada referente aos territórios ocupados por povos indígenas e sobre seus direitos, por exemplo, à consulta prévia. Ao contrário, é dito que serão implementadas medidas destinadas a agilizar e facilitar a implantação de investimentos públicos e privados em infraestrutura. Basta olhar os mapas que representam as obras que integram o PAC-1 e o PAC-2: ali, as terras indígenas são “territórios invisíveis”.

Na implementação do PPPI estão envolvidos quatro ministérios. Além do Ministério da Justiça, representado pela Funai, há os Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e dos Esportes. Excluídas as ações relacionadas aos direitos trabalhistas de funcionários (no caso da Funai), chegamos a um total de 21 ações, das quais 13 na responsabilidade do órgão indigenista.

Essas 21 ações tiveram em 2011 uma dotação orçamentária inicial de R\$ 724.604.385,00. Ao longo do ano, novos aportes foram autorizados pelo Congresso Nacional, chegando-se ao final do exercício a um orçamento total autorizado de R\$ 768.558.427,00. Desse montante, segundo o sistema de informação sobre orçamento público do Senado Federal (Siga Brasil), foram liquidados R\$ 687.116.306 (89,40%).

À Funai foi autorizado um orçamento de R\$ 386.813.735,00 em 2011. Desse total, liquidou R\$ 343.724.735,00 (88,86%). Cerca de R\$ 43,089 milhões não foram aplicados. Desse valor, R\$ 26,699 milhões são da ação “Gestão e administração do programa”; outros R\$ 5,922 milhões da ação “Gestão ambiental e territorial das terras indígenas”; e cerca de R\$ 1,839 milhão de “Demarcação e regularização das terras indígenas”. Em “Promoção do etnodesenvolvimento em terras indígenas”, ação que contou

---

62 Cf. Verdum, 2008a.

com um orçamento autorizado de R\$ 12,176 milhões, cerca de R\$ 1,242 milhão não foi executado.

O Ministério da Saúde (MS) deixou de executar cerca de R\$ 32,158 milhões. Desse montante, cerca de R\$ 24,510 milhões foram destinados à ação “Promoção, vigilância, proteção e recuperação da saúde indígena”; e outros R\$ 4,653 milhões à ação responsável pela estruturação de unidades de saúde para atendimento à população indígena.<sup>63</sup>

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) apresentou um baixíssimo desempenho considerando o orçamento autorizado: segundo o Siga Brasil, aplicou somente 15,75% do total de R\$ 7,284 milhões destinado à pasta no âmbito do programa. A maior parte do recurso não aplicado, cerca de R\$ 5,877 milhões, são da ação “Fomento a projetos de gestão ambiental dos povos indígenas da Amazônia”. Essa ação alimenta o denominado Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI/PPG7), um mecanismo de fomento e apoio a projetos de associações indígenas em funcionamento desde o início da década passada e que tem como prazo de encerramento o mês de dezembro de 2012.<sup>64</sup>

Além do PPPI, existem cinco outros programas com ações específicas para povos e comunidades indígenas. Em termos orçamentários e financeiros, a ação de maior monta está no Ministério da Saúde (MS): ela se destina à promoção do saneamento básico junto às comunidades locais, visando à prevenção e controle de agravos. Tanto as edificações quanto o saneamento ambiental em área indígena são de competência da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), assim como a gestão dos recursos. Em 2011, foi aprovado um orçamento de R\$ 40,150 milhões; desses, foram aplicados R\$ 24,956 milhões.

Em seguida vem a ação denominada “Apoio ao desenvolvimento da educação do campo, das comunidades indígenas e comunidades tradicionais”. Ela integra o programa Educação para a Diversidade e Cidadania e está sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC). Essa ação

---

63 Além do recurso financeiro aportado pelo Tesouro Nacional nas ações do programa Proteção e Promoção dos Povos Indígenas, o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (Sasisus) conta com repasses mensais da Secretaria de Assistência à Saúde (SAS) do Ministério da Saúde por meio do denominado Incentivo à Atenção Básica dos Povos Indígenas (IAB-PI) e do Incentivo à Atenção Especializada dos Povos Indígenas (IAE-PI), repassados diretamente aos fundos municipais de saúde e estabelecimentos de saúde conveniados. Também recebeu, em 2011, recurso financeiro do Projeto de Vigilância e Controle de Doenças (Vigisus).

64 A última reunião da Comissão Executiva do PDPI aconteceu em outubro de 2010, quando foi aprovada a última leva de subprojetos. Com prazo inicial de encerramento dos trabalhos em 2010, por pressão do movimento indígena da Amazônia brasileira, em especial da Coiab, o PDPI teve esse prazo estendido até dezembro de 2012.



teve em 2011 um orçamento autorizado de R\$ 29.421.954,00. Desse total, utilizou somente 10,84%.

Por fim, não poderíamos deixar de citar o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que recebeu autorização para gastar R\$ 3 milhões em 2011 com a Ater Indígena, mas que só conseguiu executar cerca de R\$ 386.733,00 (12,89%) até o final do ano.

No conjunto das ações, o Comando da Aeronáutica se mostrou o mais eficiente. Dos R\$ 2 milhões destinados à ação “Amparo às comunidades indígenas em áreas isoladas”, executou 99,99%.

## **Reflexões finais**

Não poderia concluir este artigo sem retomar uma questão que nos parece fundamental: a da importância de as lideranças, a organização e mesmo as comunidades locais dos povos indígenas no país buscarem se organizar, capacitar e influir no chamado processo orçamentário.

Sobre isso gostaria de destacar um fato ocorrido em 2011 que tivemos a oportunidade de acompanhar. Refiro-me ao protesto de lideranças da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) e de integrantes de instâncias governamentais como o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e o Conselho Nacional de Cultura (CNC) que, no dia 25 de maio, divulgaram manifesto sobre a forma como o governo federal vinha tratando os direitos dos povos indígenas nas discussões para elaboração do PPA 2012-2015. O documento foi apresentado aos participantes do Fórum Interconselhos do PPA 2012-2015 em um evento realizado pelo governo federal em Brasília, nos dias 24 e 25 de maio, para apresentar as “novas metodologias” de elaboração do PPA.

No documento, repudiam a forma autoritária, precária e insuficiente como estão sendo discutidas as proposições programáticas e orçamentárias para o PPA 2012-2015, principalmente as demandas dos povos, que são

tradicionalmente atendidas de forma tangencial e secundária pelo Estado brasileiro, tais como a demarcação das terras indígenas, saúde e educação indígena diferenciada, habitação e salvaguardas relacionadas com os impactos de grandes empreendimentos nas nossas terras.

Respaldados na Constituição Federal de 1988 e no estabelecido na Convenção 169 (OIT), que, lembremos, tem poder de lei no país desde

meados do ano de 2003, reivindicam do governo federal “condições suficientes” para participar na discussão dos programas e orçamento do PPA destinados a viabilizar as políticas públicas de seu interesse. Não querem apenas referendar as proposições dos órgãos envolvidos com a implementação da política indigenista governamental – como a Fundação Nacional do Índio, a Secretaria Especial de Saúde Indígena, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, entre outros. Menos ainda que as discussões fiquem restritas aos representantes indígenas nos distintos conselhos, comissões e grupos de trabalho. Para eles, acertadamente, a participação e o controle social por parte do movimento indígena não se reduzem à participação nessas distintas instâncias. Exigem um processo específico de participação e consulta.

## **Parte 2**

### **Meio Ambiente**

## Capítulo 13

### Água nas terras indígenas<sup>65</sup>

A despeito de existir, em 2004, uma legislação capaz de garantir aos povos indígenas um ambiente saudável num território suficiente ao seu bem-estar e também sua reprodução física e cultural, o que vamos apresentar neste capítulo sobre a situação dos recursos hídricos nas terras indígenas demonstra que tanto os direitos consuetudinários indígenas quanto os direitos constitucionais não são respeitados nem pelos governos nem pela sociedade nacional brasileira de modo geral.

As informações reunidas indicam claramente que, além de não estar sendo garantido o usufruto exclusivo dos rios e lagos existentes nos territórios indígenas, não era assegurado aos povos e comunidades indígenas o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial a uma sadia qualidade de vida, conforme prescreve a Constituição de 1988.

Foram identificados cursos d'água no interior das terras indígenas sendo utilizados como via de escoamento da produção agrícola, principalmente a extensiva para exportação, e recebendo lixo de núcleos urbanos localizados a montante. Havia assoreamento de rios e igarapés em decorrência de desmatamentos e da retirada de matas ciliares dentro e no entorno das terras indígenas; contaminação de cursos d'água por resíduos químicos derivados das atividades de mineração, garimpo e agricultura; e redução na quantidade de peixes para a alimentação indígena decorrente da construção de barragens, transposições e inundações de áreas de caça, coleta e sítios com alto valor histórico e cultural para as comunidades. Além dos danos ambientais, essas atividades vinham ocasionando danos à saúde e ao bem-estar das populações indígenas.

De modo geral, esquece-se ou despreza-se o fato de a água ter uma importância e um significado multidimensional para os grupos sociais e comunidades locais. À água estão associadas crenças, religião, ritos, mitos, memórias, relações políticas, regras e práticas de reciprocidade, economia,

---

65 Este texto é uma versão revista e ampliada do publicado no boletim *Orçamento & Política Socioambiental*, n. 9, jun. 2004.

alimentação, usos e conceitos sobre o corpo, enfim, cultura. Em muitas sociedades e comunidades locais, a água é o elo entre o visível e o invisível.

Com frequência, os modelos e práticas indígenas de gestão da água têm sido ignorados ou simplesmente desprezados e vistos como irracionais ou como não adequados à racionalidade econômica hegemônica – seja na elaboração e implementação dos planos e programas de “desenvolvimento econômico”, seja nos processos de expansão da exploração predatória dos chamados “recursos naturais” –, comportamento típico da visão economicista e mercantil que se expande e se projeta de forma acelerada sobre a natureza e os territórios indígenas. Contribui para essa relação assimétrica entre indígenas e não indígenas o processo de empobrecimento e a situação de dependência de relações e políticas assistenciais a que os primeiros vão sendo submetidos.

Conforme pôde ser constatado na VIII Caravana de Direitos Humanos, realizada em outubro de 2003 em Brasília, a principal fonte de pressão existente sobre os territórios indígenas decorre da ideia disseminada em amplos setores da sociedade nacional – e em alguns setores indígenas e indigenistas também – de que a exploração dos recursos lá existentes pode gerar “desenvolvimento”. Para alguns, o “desenvolvimento” justificaria inclusive utilizar as terras indígenas para a implantação da monocultura de produtos agrícolas de exportação, para as atividades de mineração e garimpo, para a extração de madeira ou para a construção de barragens e hidrelétricas.<sup>66</sup>

### **O direito dos indígenas à água**

O direito dos povos indígenas à água tem sido considerado até certo ponto um tema marginal na discussão mais geral sobre os direitos indígenas. Não obstante os inúmeros problemas com os recursos hídricos nos territórios indígenas, parece ser ainda fraca a percepção social sobre a conexão entre água e terra no contexto dos direitos indígenas. E aqui não estamos nos referindo apenas aos atores sociais que não querem que essa relação seja feita por interesses vários, inclusive e principalmente econômicos.

De fato, ainda são poucos os instrumentos legais que podem ser acionados no sentido de garantir os direitos dos povos e das comunidades indígenas à água, tratando-se, portanto, de um campo de formulação em que há muito por fazer e avançar. A Constituição Federal de 1988, no capítulo “Dos Índios”, art. 231, define que:

---

66 Cf. VIII Caravana Nacional de Direitos Humanos, 2004.

- § 2º – As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes;
- § 3º – O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas, só pode ser efetivado com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei;
- § 6º – São nulos e extintos, não produzindo efeito jurídico, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvando relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção do direito a indenização ou ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

É claro que, apesar do art. 231 da Constituição Federal de 1988 reconhecer os direitos indígenas aos rios, lagos e demais recursos hídricos existentes nos seus territórios, demonstrando que o legislador compreendeu que água e terra conformam uma unidade territorial indissociável e uma condição necessária para o bem-estar das comunidades locais e povos indígenas, isso não tem sido garantido de fato, seja pelo Estado nacional brasileiro ou por particulares.<sup>67</sup>

Em 2004, além do prescrito no Código Florestal (Lei nº 4.771/1965), a Constituição Federal de 1988, no capítulo “Do Meio Ambiente”, art. 225, define que:

todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Diz ainda que é dever do poder público e dos particulares preservar a biodiversidade, notadamente a flora, a fauna, os recursos hídricos, as belezas naturais e o equilíbrio ecológico, evitando a poluição das águas, do solo e do ar, pressuposto intrínseco ao reconhecimento e exercício do direito de propriedade, nos termos dos art. 5º, *caput* (direito à vida) e inciso XXIII (função social da propriedade), 170, VI e 186, II.

---

<sup>67</sup> Sobre a situação dos direitos indígenas à água na América Latina, veja-se o documento elaborado por Gentes, 2001.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) dispõe de um bom número de resoluções que poderiam ser acionadas na defesa dos direitos indígenas, como, por exemplo, a Resolução 237/1997, que regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente; a 303/2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente; a 312/2002, que dispõe sobre o licenciamento ambiental dos empreendimentos de carcinicultura na zona costeira; a 341/2003, que dispõe sobre critérios para a caracterização de atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis como de interesse social para fins de ocupação de dunas originalmente desprovidas de vegetação na zona costeira; entre outras.

No texto constitucional de 1988 consta, no art. 200, que compete ao Sistema Único de Saúde (SUS) “executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica”, “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico” e “colaborar na proteção do meio ambiente”.

A promulgação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, DOU 20/04/2004) proporcionou um instrumento a mais na defesa do direito indígena à água. O art. 15 estabelece que:

- os direitos dos povos interessados nos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados;
- em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo ou de ter ele direitos sobre outros recursos existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

### **A situação da água nas terras indígenas**

Com base em informações oferecidas por organizações indígenas e indigenistas num processo de consulta realizado entre março e junho de 2004 e também com o apoio de técnicos da Fundação Nacional de Saúde (Funa-

sa) e dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs), elaboramos um apanhado “demonstrativo” da situação da água em diferentes regiões do Brasil.

O levantamento e a sistematização das informações foram feitos a partir de um roteiro básico encaminhado aos colaboradores, no qual constavam questões sobre a existência ou não do problema de “acesso à água de boa qualidade”, suas causas e, eventualmente, as alternativas que foram ou estão sendo implementadas para solucionar ou minimizar o problema identificado. Também foram incorporados ao estudo os resultados da VIII Caravana de Direitos Humanos.

### *Alagoas*

Na terra indígena (TI) Kariri-Xocó, no estado de Alagoas, há problemas na quantidade e na qualidade da água de superfície. A água do rio São Francisco, altamente poluída por metais pesados, chega às casas sem tratamento, por intermédio de um sistema de bombeamento que quebra com frequência, deixando a comunidade sem o recurso natural. Cerca de 400 famílias são afetadas pelo problema. A má qualidade da água de superfície decorre de desmatamentos, do lançamento de lixo urbano, agrotóxicos e efluentes domiciliares nos cursos d’água, além de represamentos e navegação intensiva com derramamento de óleo no rio. A população reivindica a abertura de poços artesianos em pontos que permitam maior acesso a todos, a instalação de um sistema de tratamento da água, de uma bomba e canos novos, além de ações de “educação sanitária” junto à comunidade.

### *Ceará*

No estado do Ceará, praticamente a totalidade das comunidades do povo indígena tremembé tem problemas de acesso à água para atender suas necessidades básicas. Entre os tremembé de Almofala, no município de Itarema, as fontes de água utilizadas pela população são o rio e os poços artesianos. A qualidade da água é afetada por desmatamentos, hidrelétrica, lançamento de agrotóxicos pela empresa Ducoco Agrícola S.A. e represamentos para criação de camarão. Um estudo realizado pelo Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFCE) junto aos tremembé de Almofala, o “Diagnóstico ambiental e da qualidade de vida dos tremembé”, identificou os seguintes problemas: contaminação das águas do rio Aracatimirim e do lençol freático por efluentes industriais derivados da carcinicultura (criação de camarão em cativeiro) e domiciliares; impermeabilização do solo pelos viveiros de camarão em áreas de manguezal



e apicum, interferindo na qualidade e quantidade da água subterrânea; e extinção de lagoa (local de pesca) para implantação de viveiro de camarão.

A supressão, o soterramento e o barramento de riachos e canais de maré para a implantação dos viveiros de camarão e a contaminação da água pelo lançamento de efluentes durante o período da despesca vêm ocasionando danos tanto ambientais (desmatamento, erosão, assoreamento e contaminação da água e do solo) quanto socioeconômicos (perda de biodiversidade e da produtividade do solo) às comunidades indígenas que dependem diretamente dos recursos hídricos.

No setor Comondongo, por exemplo, foi possível verificar uma larga área de várzea, na margem direita do rio Aracatimirim, em elevado estágio de degradação ambiental, incluindo desmatamento do carnaubal, remoção da camada fértil do solo, soterramento de canais de domínio das marés, bloqueio dos canais de maré associados ao rio Aracatimirim para a construção de diques e desmatamento de setores da vegetação de mangue nas proximidades dos canais de maré e do rio Aracatimirim. Os impactos ambientais foram amplamente denunciados pela comunidade indígena em reunião realizada no dia 12 de janeiro de 2004 no Centro Comunitário Indígena Tremembé. Da reunião participaram cerca de 80 indígenas pertencentes às localidades de Urubu, Comondongo, Tapera, Panã, Varjota, Torrões e Praia.

Na Passagem Rasa foram registrados desmatamentos da mata ciliar, terraplenagem das vertentes e planície de maré associados à margem direita do rio Aracatimirim e depósitos de blocos de rocha sobre a planície de maré. Uma extensa área de planície fluvio-marinha, denominada localmente pelos índios de “lagoa”, com largura média de 600m e extensão de aproximadamente 1.200m, estava sendo suprimida dos processos geoambientais, hidrodinâmicos e ecológicos associados ao rio Aracatimirim. Essa área, utilizada para a pesca pelos índios de Passagem Rasa, vai aos poucos se tornando inviável. A isso se somam as consequências do desmatamento do carnaubal e do manguezal e a provável contaminação da água pelos efluentes gerados durante o processo de retirada do camarão adulto dos viveiros.

No setor Praia da Tijuca, a noroeste da Vila de Almofala, as unidades ambientais caracterizadas por planície de maré, laguna, manguezal e dunas fixas e semifixas foram as utilizadas para a construção da fazenda de camarão. Essas unidades estão intimamente interligadas pelos fluxos diários de maré e pela ação dos ventos. Foram suprimidas áreas dos ecossistemas estuarino, lagunar e dunar, as quais envolvem uma diversificada

fauna e flora, gerando danos ambientais à biodiversidade. Para a implantação dos viveiros e canais de adução e despejo de efluentes, foram desmatados setores do coqueiral, vegetação de dunas e de mangue. A faixa da planície costeira utilizada para a implantação dos viveiros é culturalmente denominada pela comunidade indígena como berço da Nação Tremembé.

Não consta que os tremembé das aldeias Passagem Rasa e Comondongo tenham sido formalmente consultados sobre os projetos de carcinicultura na fase de definição dos impactos socioambientais e econômicos, durante a elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental/ Relatório de Impacto no Meio Ambiente (EIA/RIMA). Além disso, em nenhuma das áreas visitadas durante o diagnóstico foram encontradas placas de identificação indicativas de licenciamento ambiental pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente (Semace).

Em resumo, para a população tremembé, os principais riscos e impactos do processo de implantação de viveiros (Comondongo e Passagem Rasa) e onde as atividades de produção estão em andamento (Praia da Tijuca) são: extinção de áreas destinadas à pesca e coleta de mariscos; perda da biodiversidade através da ação conjunta dos impactos ambientais; risco de salinização do lençol freático; risco de redução dos estoques pesqueiros e de diminuição da pesca e captura de peixes e mariscos pelas comunidades; risco de incremento de processos erosivos ao longo da faixa de praia; risco de incremento de inundação durante os eventos de cheia na bacia hidrográfica do rio Aracatimirim; e diminuição dos espaços utilizados pelas comunidades como áreas destinadas ao extrativismo vegetal, plantio de agricultura de subsistência e pesca, lazer e acesso ao manguezal.

Na TI Lagoa Encantada, dos jenipapo kanindé, na região da Grande Fortaleza, a empresa Ypioca lança vinhoto na lagoa Encantada, principal fonte de abastecimento de água da população. Além dos problemas de saúde que afetam principalmente as crianças, os resíduos lançados no curso d'água têm ocasionado a mortandade do pescado, principal fonte alimentar da população indígena, afetando cerca de 282 pessoas.

Entre os tabajara e kalabaça da TI Imburana, município de Poranga, há problemas de escassez e de qualidade da água de superfície decorrentes dos desmatamentos e do lançamento de lixo urbano nos cursos d'água da região. Além disso, as fontes tradicionalmente utilizadas pela comunidade vêm sendo privatizadas para a comercialização da água para o município vizinho. Em 2004, a população tem acesso à água por meio de poços e de um "olho-d'água". As dificuldades de acesso à água afetam 450 famílias, praticamente a totalidade da população.

## *Espírito Santo*

No caso do estado do Espírito Santo, pode-se dizer que, em 2004, há problemas relacionados com os recursos hídricos em praticamente todas as terras indígenas, decorrentes principalmente do monocultivo extensivo do eucalipto em amplas áreas do estado, inclusive no interior dos territórios indígenas. Soma-se a isso a apropriação dos recursos hídricos promovidos pela Aracruz Celulose, com grande impacto negativo nas condições de vida dos guarani-mbya e dos tupinikim.<sup>68</sup>

A presença da monocultura do eucalipto nos territórios indígenas do Espírito Santo data dos anos de 1968/1969, quando foram iniciados os primeiros plantios pela empresa Vera Cruz Florestal, posteriormente denominada Aracruz Florestal S.A. (Arflo). No início dos anos 1970, foi criada a fábrica Aracruz Celulose S.A. (Arcel), destinada à produção de celulose a partir dos plantios instalados no litoral norte do estado. Até 1975, haviam sido plantados cerca de 51 milhões de pés de eucalipto nos municípios de Aracruz, São Mateus e Conceição da Barra, totalizando 70 mil hectares, alterando completamente o ambiente da região e impactando diretamente as fontes alimentares das populações indígenas e tradicionais que viviam de seus recursos naturais.

Com o objetivo de garantir o abastecimento de água para a terceira fábrica da Arcel, foi construído, em 1999, um canal de nome Caboclo Bernardo ligando o rio Doce ao rio Comboios. Essa ligação impactou diretamente as aldeias tupinikim do rio Comboios. Conforme pôde ser verificado ao final das obras do canal, ao receber as águas do rio Doce, o Comboios passou a receber também todos os resíduos e rejeitos que nele são lançados desde o estado de Minas Gerais, onde nasce, até o Espírito Santo, onde deságua. Logo se fez notar a queda na produtividade de peixe e camarão capturados pela população indígena. A maior quantidade de água recebida pelo rio Comboios acabou por alagar as poucas áreas de várzea disponíveis para a prática da agricultura e do pastoreio.

Não obstante a “canalização” beneficiar diretamente a Aracruz Celulose e incidir sobre um rio de responsabilidade federal, as obras de “transposição de bacias” foram licenciadas pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Seama) em nome da Prefeitura Municipal de Aracruz em prazo recorde (menos de um mês), dispensando a necessidade de apresentação prévia de EIA/Rima. O relatório apresentado pela Associação dos Geó-

---

68 Para mais informações, conferir o diagnóstico elaborado pela Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2004.

grafos Brasileiros (AGB) enumera várias irregularidades no processo, que, se tomadas a sério, seriam suficientes para uma ação de responsabilidade administrativa, civil e criminal contra todos os envolvidos.

A Aldeia Pau-Brasil, localizada nas proximidades dos rios Sahy e Guaxindiba, foi grandemente impactada pela chegada da Aracruz Celulose e pelo crescimento da população do município de Aracruz. A floresta nativa foi totalmente substituída pelo plantio de eucalipto e os cursos d'água, antes altamente piscosos, hoje estão envenenados e mortos (sem peixe). O rio Sahy era utilizado pela população como via de acesso ao mar, o que, em 2004, é completamente impensável dada a intensidade do assoreamento. O córrego Sahy Mirim, afluente do Sahy, encontra-se totalmente seco devido à construção da barragem do Inácio, que impede a chegada da água – essa barragem foi construída em 1972 com a finalidade de captação de água para a fábrica da Aracruz.

O rio Guaxindiba chega à foz praticamente morto: tendo sua nascente principal dentro do perímetro urbano de Aracruz, recebe, no bairro de Fátima, esgotos *in natura*; ao sair da área urbana, percorre uma grande área de monocultura de eucalipto da Aracruz Celulose, onde recebe os agrotóxicos ali utilizados.

Há, então, uma interessante mobilização na região, envolvendo vários setores sociais como pescadores, agricultores, indígenas, ambientalistas, o Ministério Público, a AGB etc., com vistas a pressionar a Aracruz a assumir os danos causados e iniciar um processo de “recuperação total” dos rios Guaxindiba e Sahy no município de Aracruz.

### *Mato Grosso*

A expansão dos grandes plantios de monocultura – principalmente soja e cana – é a principal causa de pressão sobre os territórios indígenas no estado do Mato Grosso e sobre os recursos hídricos utilizados pela população indígena em 2004. Há vários territórios indígenas cercados pelo cultivo da soja, como é o caso dos xavante, que, além disso, vêm sendo assediados para arrendarem suas terras para a ampliação dos cultivos de fazendeiros da região. Já se faz sentir o escasseamento dos animais de caça e o ressecamento de cursos d'água que, mesmo no período de seca na região dos cerrados, se mantinham como uma fonte alternativa de água.

Os índios da região da chapada dos Pareci, município de Tangará da Serra, também enfrentam pressão e problemas semelhantes aos xavante e outros grupos indígenas encurralados pelas frentes agrícola e madeireira. Além disso, há notícias de que a Agência Nacional de Energia Elétrica

(Aneel) aprovou vários projetos de construção de pequenas hidrelétricas (PCHs) em cursos d'água de rios que servem às terras dos pareci.

Atualmente, tramitam no Congresso Nacional dois decretos legislativos de grande importância para a integridade dos territórios indígenas e dos recursos hídricos neles existentes: um de autoria de Blairo Maggi (nº 121/1999) que autoriza o aproveitamento dos recursos hídricos dos rios das Mortes, Araguaia e Tocantins, situados à margem ou no interior de reservas indígenas, para escoamento da safra agrícola, principalmente soja; e outro de Jonas Pinheiro (nº 145/2001) que autoriza o aproveitamento dos recursos hídricos situados nas terras indígenas na região de Ponte de Pedra, no estado do Mato Grosso, para escoamento de safra agrícola – principalmente soja – e aproveitamento dos potenciais energéticos.

### *Mato Grosso do Sul*

No município de Dourados, no Mato Grosso do Sul, há cerca de 10 mil guarani-kaiwá vivendo em aproximadamente 3.500 hectares cercados por plantações de soja e cana-de-açúcar. Em 2004, as águas disponíveis para a população indígena estão completamente poluídas por fertilizantes e agrotóxicos utilizados nas monoculturas implantadas na região.

Encurralados em territórios minúsculos e com uma população em expansão demográfica apesar das precárias condições, sem alternativas e incentivos, os guarani estão plantando soja nas suas áreas ou saindo destas para trabalhar como peões nas fazendas da região.

### *Minas Gerais*

No caso da TI Krenak, no município de Resplendor, a captação da água é feita em manancial superficial e em poços rasos (cisternas) sem nenhum tipo de tratamento. Para julho de 2004 estava previsto entrar em funcionamento um sistema de abastecimento de água. A má qualidade da água decorre dos desmatamentos e dos agrotóxicos utilizados nos cultivos rio acima, que acabam escoando para os cursos d'água utilizados pela população como fonte de abastecimento. Além disso, o rio Doce recebe o esgoto de várias cidades, agravando a situação das águas na terra indígena. Praticamente toda a população, 192 pessoas, sofre as consequências e restrições decorrentes dessa situação.

Há problemas de qualidade e escassez de água também entre os pataxó da TI Fazenda Guarani, entre os xukuru-kariri e os kiriri da TI Fazenda Bela Vista e entre os xakriabá da TI Xakriabá. O principal problema mencionado: os desmatamentos realizados no interior e em torno dessas terras

indígenas. O quesito “qualidade da água” vem sendo mitigado com a perfuração de poços tubulares profundos e a implantação do sistema de abastecimento de água domiciliar.<sup>69</sup> Cerca de 2.800 pessoas são impactadas pela falta d’água ou péssima qualidade da água disponível. São frequentes os casos de diarreia, doenças parasitárias e infecções de pele na população, principalmente nas crianças.

### *Pará*

Dos xikrim do Bacajá, da TI Trincheira, foi informado que a população supre suas necessidades de água no rio Bakajá e em poços escavados. O problema de escassez de água ocorre no período de seca, quando a população é obrigada a buscar água diretamente no rio, o que estaria ocasionando uma série de problemas de saúde. Quatro fatores são mencionados como causas da má qualidade e escassez da água: garimpo, mineração, colonização e desmatamentos “rio acima”. Cerca de 431 pessoas (comunidades Bakajá e Mrotdjam) são afetadas pelo problema.

Problemas na qualidade da água também foram mencionados no caso dos araweté do igarapé Ipixuna (município de Altamira). A população supre sua necessidade de água diretamente no igarapé, que vem sendo impactado pelos desmatamentos nos assentamentos de colonização a montante do ponto onde se localiza o aldeamento indígena. O mesmo problema foi indicado para o caso dos arara da aldeia Iriri/Cachoeira Seca e da aldeia Arara; para os kuruya da aldeia Curuá; para os xipaya da aldeia Tukan/Xipaya; para os juruna da aldeia Pakiçamba; para os kayapó da aldeia Kararaô e entre os assurini da aldeia Kwatinemu. Em alguns casos, a situação é agravada pela instalação de garimpos nas cabeceiras dos cursos d’água utilizados pela população.

Embora não tenha sido mencionado diretamente por nenhum dos colaboradores deste documento, não poderíamos deixar de mencionar os prováveis impactos que a construção do Complexo Hidroenergético Belo Monte, em Altamira – PA, terá sobre os povos e as comunidades locais indígenas que habitam na região das bacias dos rios Xingu e Iriri. Além dos juruna da terra indígena Paquiçamba, impactados diretamente pelas obras da barragem, na área de influência de Belo Monte estão os assurini do Xingu, os araweté, os parakanã, os kararaô, os xikrin do Bacajá, os arara, os xipaia, os kuruaia e vários grupos kaiapó.

---

<sup>69</sup> Para mais informações sobre as ações de saneamento na região e seus resultados na população indígena, conferir a dissertação de mestrado de João Luiz Pena, 2004.

## *Pernambuco*

Entre os kapinawá, há problemas de acesso à água principalmente no período do verão (seca). Esse problema atinge as aldeias Ponta de Várzea, Riachinho, Pau Ferro Grosso, Tabuleiro, Malhador, Caldeira, Colorau e Areia Grossa. Aproximadamente 1.500 pessoas são atingidas. Algumas aldeias são “beneficiadas” com a água de barragens no verão, que tem qualidade e coloração “diferente”. A população dos aldeamentos tem reivindicado a perfuração de poços artesianos.

O mesmo problema afeta os pipipã da TI Pipipã de Kambaxuru, onde há problemas de escassez e de qualidade da água em algumas barreiras e barragens. Aproximadamente 1.200 pessoas são afetadas pelo problema da água, que aparecem associados a desmatamentos e lixo urbano. Nos períodos de muita seca, a população é obrigada a sair de suas aldeias. A comunidade reivindica apoio para a perfuração de poços artesianos, para projetos de recuperação ambiental e para projetos de produção sem uso de agrotóxicos e desmatamento.

Os kambiwá do município de Ibirimir têm problemas de acesso à água nas seguintes comunidades: Nazário, Baixa da Alexandra, Serra do Periquito, Tacho, Guela, Tear, Retomada e Santa Rosa. A água utilizada pela população provém de lago, poço e barragem – esta última só disponível no período das chuvas. No verão, a população da Serra do Periquito é obrigada a abandonar suas casas, roças e criações para fugir da seca. Eles reivindicam a construção de cisternas públicas, a ampliação do número de poços artesianos e condições para a manutenção das bombas de sucção e do sistema elétrico de manutenção. Dizem Francisca Bezerra da Silva e Maria da Saúde da Silva (kambiwá):

Queremos lembrar que moramos na maior bacia hidrográfica do Nordeste, a bacia Jatobá. O que falta mesmo é a ação dos poderes públicos competentes para resolver os problemas da terra indígena Kambiwá. Temos solo fértil que, com a perfuração de poços e irrigação, nos transformaria em pessoas dignas de vivência no nosso próprio território.

Entre os xukuru de Pesqueira, consta que os mananciais estão poluídos e não há nenhuma espécie de serviço de tratamento de água. Principais causas: desmatamentos, assoreamentos, agrotóxicos e lixo urbano. Em 2004, cerca de dois terços de uma população total de aproximadamente nove mil pessoas são afetados pela má qualidade da água disponível. Os xukuru reivindicam do governo federal infraestrutura para captação de água subterrânea e sistema de tratamento adequado. A falta de água de boa qualidade tem levado a população a migrar para outras localidades,

especialmente no período de seca. A Funasa não tem atendido às reivindicações indígenas por uma maior e melhor atenção à saúde e, principalmente, pela implantação de ações de prevenção de agravos derivados da qualidade da água hoje disponível. Problemas e reivindicações semelhantes são encontrados entre os pancará de Camaubeira da Penha, com uma população de 3.800 pessoas.

Durante a visita da Caravana de Direitos Humanos à TI Xukuru, em outubro de 2003, foi constatado que o acesso à água tem gerado uma situação de tensão entre os xukuru e os moradores da cidade de Pesqueira. Isso porque a fonte de água que abastece a cidade está localizada numa serra no interior da terra indígena. À falta de uma legislação específica que resguarde os direitos indígenas ao controle e à gestão das águas em seus territórios se soma o preconceito e a discriminação da população regional contra os indígenas, gerando inclusive conflitos no interior da comunidade xukuru de Pesqueira.

### *Rondônia*

As comunidades indígenas da TI Rio Branco estão vendo vários cursos d'água importantes para seu sustento, inclusive alimentar, secando em decorrência da construção de barragens e do desvio do leito de, pelo menos, dois rios pelo Grupo Cassol, da família do governador Ivo Cassol (PSDB). Em 2004, perto de Alta Floresta, o rio Figueiredo está prestes a ser desviado para abastecer uma pequena central hidrelétrica (PCH) que pertence ao grupo e conta com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Em 1993, o Grupo Cassol colocou em funcionamento a PCH Santa Luzia, no rio Vermelho, que teve de ser fortalecida com o desvio das águas dos rios Branco e Jacaré. Segundo relatório do chefe de posto da Funai, datado de 2002, primeiramente as águas do rio Jacaré são desviadas para o rio Branco por um canal de cinco quilômetros, sendo daí levadas até o rio Vermelho.

Conforme dados levantados junto à Aneel,<sup>70</sup> o grupo Cassol é proprietário de três PCHs em Rondônia (Santa Luzia, Cabixi e Monte Belo), respondendo por mais de 30% da energia gerada por PCHs no estado, e estaria construindo mais duas: a Ângelo Cassol e a Rio Branco, que produzirão cerca de 10,5 mil quilowatts.

---

70 Governador diz ter todas as licenças para as usinas, 7 jun. 2004.



Como as PCHs não exigem relatório de impacto ambiental, por serem consideradas de baixo impacto, e são regulamentadas por lei estadual, somente com a intervenção do Ministério Público será possível evitar maiores danos ao patrimônio hídrico indígena.

### *Roraima*

Na terra indígena Raposa/Serra do Sol, com uma população indígena de 15.834 pessoas (154 comunidades), há uso indiscriminado de agrotóxicos por plantadores de arroz localizados dentro do território indígena, nas várzeas dos rios Surumu e Cotingo, afetando mil pessoas das comunidades do Limão, Pedra do Sol, São Jorge, Copaíba, Juazeiro, Repouso, Jawari, Coqueirinho e Cedro. Entre os danos ambientais causados pelos arrozais da região estão a drenagem de áreas de várzea, lagos e pequenos cursos d'água e a emissão de grandes quantidades de agrotóxicos e fertilizantes, com impacto sobre os recursos pesqueiros e as aves. São frequentes os casos de doenças e dor estomacal entre a população indígena, que acaba bebendo água poluída.

Há também contaminação de fontes de água pelo mercúrio de garimpos ativos ou já inativos nas regiões do rio Mau e Quinô, afetando 1.200 pessoas das comunidades do Caju, Maloquinha, Pedra Preta, Uiramutã e Lage. A má qualidade da água, devido à pouca quantidade de poços e à pequena vazão dos igarapés que abastecem as aldeias, afeta comunidades como Estevão, Mudubim, Manaparú, Pedra do Sol, Novo Paraíso, Cumatã, Ubaru, Feliz Encontro, São Pedro, Uixi, Itacutu, Raposa, Bismark, Cachoeirinha, Serra Grande e Santa Cruz. São 10 mil pessoas prejudicadas. O Conselho Indígena de Roraima (CIR) e a Funasa implementam na região projetos de canalização de água de vertentes e poços artesianos, tendo beneficiado 38 comunidades indígenas.

Ao lado do problema da poluição e da indefinição sobre a homologação do seu território, a população indígena da TI Raposa/Serra do Sol enfrenta a crescente pressão do governo do estado e de setores empresariais da região pela ocupação e exploração energética dos recursos hídricos lá disponíveis. Um dos casos mais polêmicos é o da construção da usina hidrelétrica do Cotingo.

Na TI Tabalascada, foi constatada a presença de lixo dentro da área indígena, de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Cantá, contaminando fontes de água utilizadas pela comunidade. Há suspeitas de que os desmatamentos e as plantações de acácia no entorno da TI estejam influenciando na escassez de água nos igarapés, verificada especialmente no

período de estiagem. Em 2004, a comunidade era beneficiada pelo projeto de abastecimento de água e melhorias sanitárias desenvolvido pela Funasa por meio da perfuração de poços artesianos, construção de chafariz no centro da aldeia e sanitários domiciliares.

Na TI São Marcos, havia uso indiscriminado de agrotóxicos por plantadores de arroz localizados dentro e fora da terra indígena, nas várzeas do rio Surumu e afluentes, afetando as 500 pessoas das comunidades de Xiriri, Monte Cristal, Caranguejo, Lagoa e Bala. Também a contaminação de fontes de água por depósitos de lixo da sede do município de Pacaraima e o desmatamento indiscriminado no morro do Quiabo por invasores da área indígena na região das cabeceiras do rio Miang, afetando as comunidades de Nova Esperança, Samã, Miang e Barro, com 500 pessoas. A esses problemas se soma a pouca quantidade de poços e a pequena vazão dos igarapés que abastecem as aldeias, afetando comunidades como Ilha, Vista Nova, Mauíxe, Bom Jesus, Roça, Bala, Pato, Lagoa, Curicaca, Sabiá e Serra do Mel, onde vivem 2.500 pessoas. Estão sendo implementados na região, pelo CIR e a Funasa, projetos de abastecimento de água, com canalização de água de vertentes e perfuração de poços artesianos. Até junho de 2004, haviam sido beneficiadas oito comunidades indígenas. Havia também um projeto de recuperação ambiental e controle de queimadas sendo implementado pela Associação dos Povos Indígenas de Roraima (Apirr).

Na TI São Marcos, o fato da terra indígena já estar demarcada e homologada não impedia que os recursos hídricos lá localizados fossem explorados indiscriminadamente, inclusive pelo poder público local. No período de 15 de março a 22 de abril de 2003, a Prefeitura da Vila Pacaraima bombeou para dentro de caminhões-pipa cerca de 7,2 milhões de litros de água do igarapé Samã, localizado nas proximidades da aldeia Nova Esperança. De nada adiantaram as denúncias de desrespeito aos direitos territoriais indígenas e dos possíveis impactos sobre o ambiente. A comunidade inclusive se viu ameaçada de ter a aldeia e suas residências invadidas por grupos organizados do município caso mantivesse a postura contrária à retirada da água. Além disso, foram realizadas adaptações no leito do rio para permitir a instalação de equipamentos e uma melhor aproximação dos caminhões-pipa.

### *Santa Catarina*

Os kaingang e os guarani ñandeva da terra indígena Toldo do Chimbanguê, no município de Chapecó, enfrentam um sério problema de falta

d'água. Além disso, os rios estão contaminados por rejeitos e fezes liberados nos cursos d'água pelas fazendas de criação intensiva de aves e porcos. É dessa região que se origina grande parte da produção de frango que abastece empresas como a Perdigão e a Sadia.

### **A defesa do direito indígena a água**

Apesar dos inúmeros problemas relacionados à água nos territórios indígenas, da marginalidade do tema no cenário da política indigenista e da fragilidade e limitações dos instrumentos legais e administrativos disponíveis para evitar danos ao patrimônio sociocultural e ambiental indígena e punir seus promotores, públicos e privados, existiam alguns espaços que poderiam ser mais bem aproveitados pelo movimento indígena e seus aliados, indigenistas e socioambientalistas, seja para denúncias, seja para a criação e o aprimoramento de instrumentos e condições legais, técnicas, administrativas e orçamentárias necessárias à defesa e à promoção dos direitos indígenas à água e a um ambiente saudável.

A Constituição Federal de 1988 prevê, no capítulo I (“Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”), que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (LXXIII). Além disso, no art. 232 do capítulo VIII, “Dos Índios”, é garantido que “os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos e processos”.

Ou seja, além da legitimidade das comunidades e organizações indígenas para ingressarem em juízo contra os promotores de danos ambientais em seus territórios, é um dever do Ministério Público atuar no sentido de garantir os direitos indígenas.

Em 2004, o movimento indígena tem assentos em comissões e conselhos consultivos e deliberativos de políticas públicas importantes que poderiam ser mais bem aproveitados como espaços de discussão e definição de critérios e procedimentos relacionados às questões aqui tratadas. A título de exemplo, há representação indígena prevista: no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); no Conselho Nacional de Saúde (CNS); e no Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea).

Em relação à política de recursos hídricos, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) foi criado pela Constituição

Federal de 1988 e instituído pela Lei nº 9.433, de 08/01/1997, junto com a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Para a implementação da Política Nacional dos Recursos Hídricos, o Singreh é formado por um Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), pelos conselhos de recursos hídricos dos estados e do Distrito Federal e pelos comitês de bacia hidrográfica.<sup>71</sup> Essas instâncias administrativas são organismos colegiados, com caráter consultivo e deliberativo em relação a suas competências específicas, compostas por representantes dos “setores usuários de água”, do governo e da sociedade civil.<sup>72</sup>

Em relação à participação indígena, a Lei 9.433/1997 só a prevê nos comitês de bacia hidrográfica de bacias cujos territórios abranjam terras indígenas. Nesses casos, devem ser incluídos como membros permanentes representantes da Fundação Nacional do Índio (Funai, como parte da representação da União) e das comunidades indígenas ali residentes ou com interesse na bacia. Ou seja, é garantida por lei a participação indígena nos comitês de bacia.

A participação de representação indígena qualificada e o controle social sobre as ações nos comitês de bacia são questões importantes. Entre outras coisas, compete aos comitês: (i) promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; (ii) arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; (iii) aprovar o Plano de RH da bacia; (iv) acompanhar a execução do Plano de RH da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; e (v) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados.

Infelizmente, até meados de 2004, a mesma compreensão sobre a necessidade e a importância da participação indígena não se repetiu na formação dos Comitês Nacional e estaduais. Estes são espaços de decisão e acompanhamento das políticas públicas de recursos hídricos a serem conquistados pelo movimento indígena.

---

71 Também fazem parte do Singreh os órgãos públicos estaduais e municipais que atuam na gestão dos recursos hídricos, a Secretaria de Recursos Hídricos (SRHe), a Agência Nacional de Águas (ANA), do Ministério do Meio Ambiente, e as agências de águas (ou de bacia) que atuam como secretaria executiva dos comitês. A Lei nº 10.881, de 09/06/2004, dá aos Conselhos Nacional e estaduais o poder de delegar a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, por prazo determinado, o exercício de funções de competência das agências de águas enquanto esses organismos não estiverem constituídos.

72 Em 2004, o Singreh é composto por 12 regiões hidrográficas: Amazônica, Tocantins-Araguaia, Atlântico Nordeste Ocidental, Parnaíba, Atlântico Nordeste Oriental, São Francisco, Atlântico Leste, Atlântico Sudeste, Paraná, Paraguai, Uruguai e Atlântico Sul.

## Capítulo 14

### **Mineração nas terras indígenas: inclusão social ou expropriação organizada?**<sup>73</sup>

O objetivo deste texto é chamar atenção para alguns detalhes da versão atualizada em 01/08/2006 do denominado Anteprojeto de Lei de Mineração em Terras Indígenas, entendido pelo governo federal como resultado da sua “política democrática e de inclusão social”.

A proposta de projeto foi elaborada conjuntamente pelos Ministérios da Justiça e de Minas e Energia, com a participação de técnicos da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Segundo o presidente da Funai, Mércio Pereira, que defende o projeto, trata-se de uma proposta positiva, gerando inúmeros benefícios às comunidades. Uma versão preliminar foi apresentada e discutida durante a 1ª Conferência Nacional dos Povos Indígenas, realizada em Brasília em abril de 2006.

Se, nos anos 1990, houve um aparente retraimento dos setores ávidos pela abertura dos territórios indígenas à exploração dos recursos minerais, houve, nas duas últimas gestões do governo federal, um fortalecimento da ação desses setores em torno do tema, tanto no Congresso Nacional quanto no Executivo. Com o conflito armado ocorrido em abril de 2004 na terra indígena Roosevelt, em Rondônia, que resultou na morte de 29 garimpeiros, o tema da regulamentação da atividade minerária nas terras indígenas ganhou novo fôlego, particularmente pelo seu potencial econômico-financeiro. Segundo estimativas do Ministério da Justiça, divulgadas em novembro de 2004, depois de legalizada a mineração nas terras indígenas, a exploração de diamantes na reserva Roosevelt renderia algo como US\$ 3,5 bilhões anualmente aos cofres do governo.<sup>74</sup>

---

73 Este texto é uma versão revista e ampliada do publicado na *Nota Técnica*, n. 112, out. 2006.

74 Sobre os interesses minerários incidentes nas terras indígenas, atualizados até 2005, ver: [http://www.socioambiental.org/banco\\_imagens/pdfs/10147.pdf](http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10147.pdf).

Ainda em 2004, foi constituída no âmbito do Poder Executivo uma comissão incumbida de preparar e discutir com “lideranças indígenas” um anteprojeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional. Fazem parte dessa comissão o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, os Ministérios da Justiça e de Minas e Energia, a Funai e o DNPM. Na Câmara dos Deputados, foi criada, em março de 2005, uma Comissão Especial para discutir o tema, adotando como referência principal o PL 1.610-A/1996, de autoria do senador Romero Jucá.<sup>75</sup>

No texto do anteprojeto, em momento algum é feita referência à Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), instituída pelo governo federal em março de 2006. As noções de participação e controle social indígenas sobre a gestão e os resultados da implementação política estão completamente ausentes. Quando muito, fala-se na participação das comunidades locais afetadas ou envolvidas no empreendimento minerário. No anteprojeto, fica evidente a preocupação mercantil e arrecadadora da iniciativa, não sendo, portanto, à toa ouvirmos do ministro da Justiça o discurso sobre os bilhões de dólares que poderão ser anualmente recolhidos aos cofres do governo. Daí a razão de ficar a dúvida: trata-se de uma iniciativa de *expropriação organizada*, na prática, de territórios e riquezas indígenas?

## O anteprojeto

A versão atualizada em 01/08/2006 do Anteprojeto de Lei de Mineração em Terras Indígenas pretende instituir dois regimes de exploração de recursos minerais: (i) o especial para as atividades de pesquisa e lavra de recursos minerais em terras indígenas e (ii) o de extrativismo mineral indígena. Ambos só poderão agir em terras indígenas homologadas. Também propõe a criação de um fundo no âmbito do Ministério da Justiça a ser gerido pelo órgão indigenista federal: o denominado Fundo Compartilhado de Receitas sobre Mineração em Terras Indígenas. Cerca de dois terços do texto do anteprojeto se referem aos critérios e procedimentos para o primeiro regime, que incidem parcialmente sobre o regime de extrativismo mineral indígena.

---

75 Há de se destacar que a regulamentação da atividade não é uma vontade unilateral do governo, mas também encontra eco em setores do movimento indígena brasileiro (digamos) mais integrado ao sistema de valores e relações de mercado. Por iniciativa da Funai, o tema foi debatido na Conferência Nacional dos Povos Indígenas, em abril de 2006, e tem sido objeto de reuniões de “consulta” e “negociação” envolvendo o governo federal e os indígenas.

Predomina a visão *contratualista* e a linguagem técnica, como se não se tratasse de uma situação marcada por graus de informação, entendimentos e relações desiguais entre as partes. Como se a racionalidade econômica predominasse entre os atores dos dois campos – indígena e não indígena – e aqueles estivessem isentos da pressão exercida local e virtualmente, seja pelo Estado, seja pela sociedade regional. No documento, predomina a visão etnocêntrica de desenvolvimento como projeto cultural do capitalismo global. Também fica explícita a natureza mercantil e arrecadadora da iniciativa.

Além disso, pelo texto do anteprojeto, as comunidades indígenas não são atores preferenciais num possível processo de disputa de requerimentos, estando sujeitas, além disso, às mesmas exigências e obrigações que recaem sobre os não indígenas que pleiteiam concessão de pesquisa e exploração mineral nos seus territórios. Assim, apesar da retórica que trata a iniciativa como “democrática e de inclusão social”, fica o entendimento de que é realmente uma expropriação organizada.

### **O regime para atividades de pesquisa e lavra**

O requerimento de atividades de pesquisa e de exploração de recursos minerais nas terras indígenas deve ser encaminhado ao Ministério de Minas e Energia (MME). Podem ser “requerentes” de atividades dessa natureza órgãos do Poder Executivo, em particular o órgão encarregado da política indigenista e o órgão gestor dos recursos minerais. O anteprojeto não é explícito quanto aos órgãos a que se refere, mas, pela legislação existente, supõe-se que sejam, respectivamente, a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o Departamento Nacional de Política Mineral (DNPM). Também podem ser requerentes: (i) brasileiro, cooperativa e empresa que atuam na área da mineração; (ii) comunidades, cooperativas e associações indígenas. Neste último caso, é possível a união de comunidade e entidade indígenas com empresas com experiência na atividade mineradora, sendo exigido, em ambos os casos, que a comunidade indígena envolvida esteja “legalmente representada” ou constituída como pessoa jurídica.

Preenchidos os requisitos básicos do requerimento, o memorial descritivo da área e a classe das substâncias minerais de interesse, segue a produção de pareceres e laudos técnicos do MME, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Conselho de Defesa Nacional (quando em área de segurança nacional ou faixa de fronteira) e, por fim, do Ministério da Justiça, por intermédio do órgão indigenista.

Quanto às comunidades indígenas consideradas “potencialmente afetadas”, diz o anteprojeto que elas deverão ser “cientificadas” da instauração do procedimento administrativo, cabendo ao Ministério da Justiça ouvi-las para que manifestem sua concordância ou recusa. Embora seja garantido aos indígenas manifestar-se, fica a dúvida sobre se serão asseguradas as condições para que o façam, particularmente no caso de concordância, e também se os mesmos serão adequadamente informados e terão efetiva autonomia de decisão.

No caso de todos os pareceres e laudos positivos, a solicitação e a documentação gerada serão encaminhadas ao Congresso Nacional para que se manifeste. O anteprojeto prevê os seguintes benefícios financeiros para as comunidades indígenas afetadas:

- Receber pagamento pela ocupação e retenção da área objeto do contrato de concessão.
- Participar parcialmente dos resultados da lavra e dos subprodutos comercializáveis, o que não poderá ser inferior a 3% do faturamento bruto resultante da comercialização da produção mineral obtida e dos subprodutos. Parcial porque 50% vão para uma conta bancária especial e 50% para o fundo gerido pelo órgão indigenista, para ser aplicado, como afirmado, no atendimento a comunidades indígenas carentes. No tocante à conta especial, o anteprojeto diz que ela será gerenciada por um comitê gestor a ser regulamentado por ato do Poder Executivo. A participação indígena no controle e na gestão dessa conta é vagamente definida, resumindo-se ao fato de que será “assegurada na sua composição [do comitê gestor] a legítima representação das comunidades indígenas afetadas” (art. 51). O que dá certo alento nesse ponto é o fato de estar definido que as receitas aí disponíveis deverão ser aplicadas integralmente na comunidade indígena afetada. No nosso entendimento, isso significa dizer que não poderá ser gasto um único centavo com a manutenção do aparato administrativo-burocrático – como são os órgãos governamentais e o tal comitê gestor, que deverão ser mantidos com recursos orçamentários da União. Mas se é exatamente isso o que está sendo dito, em nenhum momento fica claro.
- Receber indenização pelos danos e prejuízos que venham a ser provocados. O documento não qualifica o que seriam esses danos e prejuízos nem define procedimentos para a ação indígena nesses casos. Entendemos que o Ministério Público Federal tem um papel-chave no apoio às comunidades e organizações indígenas afetadas, assessorando-as na defesa de seus direitos.



Ao governo, o anteprojeto prevê o pagamento das chamadas “participações governamentais”, que inclui o bônus de assinatura, a ser pago no ato da assinatura do contrato; a compensação financeira (Lei nº 7.990, de 28/12/1989); e a participação especial, cujo valor varia de acordo com o volume da exploração mineral e sua rentabilidade financeira. Também está prevista uma taxa anual por hectare, relativa à ocupação e retenção da área.

No caso dos valores arrecadados com a participação especial, eles devem ser alocados à conta do denominado Fundo de Compartilhamento de Receitas sobre a Mineração em Terras Indígenas. No caso de multas, prevê-se que 50% do valor total deverá ser revertido para a constituição do Fundo de Compartilhamento de Receitas sobre a Mineração em Terras Indígenas; 25% para o órgão indigenista; e 25% para o órgão gestor dos recursos minerais.

Do ponto de vista da sustentabilidade ambiental, se é que se pode falar em sustentabilidade no caso da atividade minerária, o referido anteprojeto diz que deverá ser “respeitada a legislação ambiental”, isto é, que serão necessárias licenças do órgão ambiental federal para cada fase decorrente do contrato; a realização de estudos de impacto ambiental e de relatórios de impacto ambiental (EIA/Rima); e o plano de recuperação da área afetada pela mineração.

Ao órgão indigenista federal e ao órgão gestor do recurso mineral atribui-se a responsabilidade pelo acompanhamento e pela fiscalização das atividades contratadas, não sendo, no entanto, mencionado como isso será feito nem como se dará a participação da comunidade indígena afetada. Ou seja, não é claramente definido o mecanismo de controle social indígena.

## **O Fundo de Compartilhamento de Receitas**

O anteprojeto estabelece que o fundo será instituído no âmbito do Ministério da Justiça e gerenciado pelo órgão indigenista federal. Os recursos financeiros seriam originários de dotação orçamentária da União; de doações e contribuições provenientes de convênios, contratos e acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais e internacionais; da participação nos resultados da lavra; e de rendimentos auferidos como remunerações decorrentes de aplicação do patrimônio do fundo.

Se considerarmos a falta de transparência com que age a Funai na gestão da renda do patrimônio indígena, bem como do dízimo de sua renda líquida anual, incorporado pelo órgão como parte do seu patrimônio, a não definição da forma como se dá a participação e o controle social in-

dígena sobre a gestão e aplicação dos recursos financeiros do Fundo é, no mínimo, preocupante.

### **O regime do extrativismo mineral indígena**

O anteprojeto é pouco claro em relação à caracterização desse regime, jogando para um futuro não definido sua regulamentação. Estabelece, no entanto, que se trata de uma modalidade privativa das comunidades indígenas, que dependerá de uma autorização do órgão gestor de recursos minerais por meio de título de outorga minerária com validade de cinco anos prorrogáveis; que o aproveitamento de recursos minerais por esse regime dependerá de autorização do Congresso Nacional; que estará sujeito à legislação ambiental vigente e às obrigações contidas no art. 37 do anteprojeto (exceto o previsto no inc. III); e que só poderão pleiteá-lo comunidades indígenas formalmente identificadas por meio de portaria específica do órgão indigenista federal publicada num prazo de 180 dias a contar da data de publicação da lei. Fica estabelecido, também, que, a cada nova terra indígena homologada, o órgão indigenista deverá atualizar a referida portaria.

Cumpridos todos os requisitos e outros a serem regulamentados em um futuro não estabelecido, afirma-se, as comunidades indígenas finalmente poderiam explorar as riquezas minerais contidas em seus territórios.

## Capítulo 15

### **Povos indígenas e comunidades tradicionais: riscos e desafios do crescimento**<sup>76</sup>

Ao longo da primeira década deste século, vimos emergir no Brasil uma “nova” estratégia de promoção do crescimento econômico. Nela ganharam nova força as obras de infraestrutura (tanto nos centros urbanos como em regiões até então “isoladas”) e a expansão das diferentes modalidades de extrativismo. O Estado e as corporações econômicas privadas têm o seu papel formalmente redefinido, em particular no planejamento, na implementação e no financiamento dos vários componentes que integram esse novo impulso desenvolvimentista. A “inclusão social produtiva” é parte dessa nova estratégia. Investir na base da pirâmide, seja por responsabilidade social, seja para eliminar a pobreza extrema, passa a receber uma atenção especial do governo federal, assim como das administrações estaduais. Criam-se ou reformulam-se programas e ações de transferência de renda, de acesso ao ensino técnico e de qualificação profissional; facilita-se a formalização da atividade de pequenos empreendedores e o acesso ao microcrédito com juros mais baixos.

Como toda e qualquer estratégia de promoção de crescimento econômico, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo brasileiro e o Plano de Ação Estratégica 2012-2022 do Cosiplan/Unasul (IIRSA-2), que abarca os 12 países que compõem o continente sul-americano, trazem consigo inúmeros riscos e desafios. Em comum, ambas as estratégias estão baseadas na instalação, expansão e interconexão de diferentes projetos de energia e transporte – a chamada infraestrutura econômica. Outra característica comum, essa nem sempre visível ou explicitada, é sua relação com a exploração, extração e comercialização de recursos naturais renováveis e não renováveis, predominantemente para atender à demanda de mercados situados fora do país e da região. Em ambas, os povos indígenas e as

---

<sup>76</sup> Este texto é uma versão revista e ampliada do publicado no boletim *Orçamento e Política Ambiental*, n. 28, jun. 2012.

comunidades tradicionais são colocados em situação de vulnerabilidade, em muitos casos elevada, como é o caso dos grupos indígenas em isolamento voluntário.<sup>77</sup>

A condição de dependência da região sul-americana em relação à economia extrativista (que, no Brasil, não tem se mostrado diferente) cresce à medida que se aprofunda a dependência das exportações de produtos primários e intensivos em recursos naturais nas economias nacionais, sob a alegação de que essa é a via possível, na atualidade, para o Estado financiar as políticas sociais e a redução da pobreza. Em 2012, quase 82% das exportações do Brasil para a China, um dos dois maiores parceiros comerciais do país, são *commodities*, principalmente produtos agrícolas e minerais. Na Argentina, esse percentual alcança a casa dos 90%.<sup>78</sup>

Neste capítulo, retomamos o esforço de descrição, análise e interpretação das transformações políticas, econômicas e culturais por que passa o capitalismo no Brasil e na região sul-americana nesse início de século XXI, depois de duas décadas do que se convencionou chamar de período neoliberal. Essas transformações têm início ainda no segundo mandato do presidente Fernando Henrique, com o lançamento do programa Avança Brasil. É também no âmbito desse governo que são tomadas as principais decisões e iniciada a implantação da estratégia regional de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Essa iniciativa vai compor a base da estratégia econômica do primeiro mandato do presidente Lula da Silva e é referência principal de várias políticas e programas dos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2008-2011. No início do seu segundo mandato, em janeiro de 2007, o governo Lula apresenta à sociedade um conjunto de medidas e uma carteira de projetos de infraestrutura denominado de Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

De outro lado, a ação indigenista brasileira também passou por transformações na última década. As noções de etnodesenvolvimento, participação, autonomia e, mais recentemente, a de consulta prévia foram gradativamente ganhando espaço na retórica da ação governamental; o vocábulo “povos indígenas” foi finalmente incorporado e hoje é utilizado amplamente na chamada esfera pública, inclusive no meio diplomático, onde era um tabu. Também o combate a uma suposta pobreza identificada em parcelas da população indígena motivou a criação de políticas públicas e ações específicas, algumas de efeito duvidoso.

---

77 Cf. Verdum e Carvalho, 2006; Verdum, 2006; Iglesias *et al.*, 2007; Verdum, 2008b.

78 Ver César, 2011; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011; Leão, Costa Pinto e Acioly, 2011; De Negri e Alvarenga, 2011.

O mundo corporativo (empresarial), estatal e privado, ou de capital misto, também vem agregando esses termos ao seu discurso, especialmente quando o assunto é a responsabilidade social da empresa ou quando o que está em jogo é o estabelecimento de parcerias ou até contratos de compensação ou remuneração com determinados povos ou comunidades locais. O escândalo dos contratos milionários de “créditos de carbono” divulgados no primeiro semestre de 2012 envolvendo os munduruku, cinta-larga e outros povos originários, com ou sem a anuência e intermediação da Fundação Nacional do Índio (Funai), é um bom exemplo de “alternativa” de gestão territorial e ambiental e de “desenvolvimento econômico” que vem sendo apresentada às comunidades locais pelo indigenismo nos últimos anos.

As formas de territorialização indígena vão tendo de adaptar-se criativamente a um contexto nacional no qual obras de infraestrutura (rodovias, hidroelétricas etc.) e exploração de recursos naturais (extrativismo mineral, petroleiro, florestal etc.) estão no centro da estratégia do chamado neodesenvolvimentismo brasileiro, com impacto direto na política indigenista do Estado nacional.

A denominada economia verde e as políticas vinculadas à chamada mitigação de mudanças climáticas têm proporcionado novas situações de vida para vários grupos locais, especialmente aqueles que vivem na Amazônia. O etnonegócio, o etnocarbono, a transformação da cultura em mercadoria e a constituição da identidade como pessoa jurídica são algumas das formas de adaptação que emergem dessa situação.

Neste capítulo, trataremos, em primeiro lugar, do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) brasileiro, que, em 2011, entrou em sua segunda fase de implementação. Posteriormente, chamaremos atenção para o Plano de Ação Estratégico (PAE) do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), que, por sua vez, visa imprimir uma nova dinâmica e dar um novo colorido à Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Por fim, diante desse quadro, apontaremos para a importância de haver um esforço a partir da sociedade civil organizada no sentido da constituição das condições que possibilitem o estabelecimento de um mecanismo de consulta prévia aos povos indígenas e comunidades quilombola e tradicionais, não somente em nível nacional, mas também nas esferas de decisão em nível regional de Unasul e Cosiplan.

### **Acelerar o crescimento**

O PAC-1 (2007-2010) foi lançado oficialmente em janeiro de 2007, primeiro ano do segundo mandato do presidente Lula da Silva, com o objetivo de

estimular o investimento privado e ampliar os investimentos públicos em infraestrutura.<sup>79</sup> Dentre as inúmeras obras que fazem parte do PAC estão as duas mega-hidrelétricas em construção no rio Madeira (Rondônia): a UHE de Santo Antônio e a UHE Jirau. A ele seguiu o PAC-2, lançado em 29 de março de 2010, que consolidou e atualizou a carteira de projetos da primeira fase.<sup>80</sup>

A construção do Complexo Hidroelétrico de Belo Monte (no rio Xingu, no estado do Pará, na Amazônia brasileira) detonou no Brasil e internacionalmente uma complexa discussão sobre seus múltiplos impactos; também sobre se os povos indígenas na região seriam afetados pela obra e se teriam sido consultados – de forma prévia, livre e informada, como é estabelecido na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (voltaremos a tratar disso mais adiante).

No PAC-1, como no PAC-2, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) assumiu a liderança como principal agente financiador da estratégia de crescimento. Para isso, o banco criou um programa específico de financiamento aos projetos abrangidos pelo PAC, o Programa BNDES de Financiamento ao Programa de Aceleração do Crescimento, na linha de infraestrutura. Ao todo, os investimentos previstos no PAC-2 atingirão cerca de R\$ 708 bilhões até 2014, podendo chegar a R\$ 955 bilhões, considerando-se que algumas ações têm continuidade programada para depois de 2014. Só em 2010, a União fez dois aportes ao BNDES, em um total superior a R\$ 100 bilhões, visando garantir a capacidade do banco de alavancar investimentos, o que teria contribuído para que os bancos públicos sustentassem o crescimento de crédito na crise, especialmente para capital de giro e imobiliário. O PAC-2 (2011-2014) pretende dar continuidade aos objetivos do PAC-1, criando sinergias entre os projetos e complementariedade com os empreendimentos do período anterior. Como na primeira versão, a iniciativa visa alavancar o desenvolvimento local e regional por meio de eixos ou projetos estruturantes contemplados nos diversos planos estratégicos setoriais e da recuperação de infraestrutura existente.

---

79 O PAC foi instituído por meio do Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, que se encontra disponível em: [www.pac.gov.br/upload/publico/upload/Decreto6025\\_2007.htm](http://www.pac.gov.br/upload/publico/upload/Decreto6025_2007.htm). Um informe detalhado do desempenho do PAC no período 2007-2010 está disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=2194&cat=264&sec=29>.

80 O PAC-2 é composto de seis eixos: 1) Cidade Melhor; 2) Comunidade Cidadã; 3) Água e Luz para Todos; 4) Transporte; 5) Energia; e 6) Minha Casa, Minha Vida. A lista completa das ações e projetos que integram cada eixo está disponível na página oficial do PAC na internet: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>.

No Mato Grosso, no eixo Transporte, o PAC-2 prioriza a continuidade do projeto de pavimentação e duplicação da BR-163 e a construção do trecho pendente da BR-080. A expansão da malha ferroviária vai se dar por meio da construção da Ferrovia de Integração do Centro-Oeste, interligando Vilhena – MT a Uruaçu – GO, que, por sua vez, estará conectada à Ferrovia Norte-Sul. Até dezembro de 2011, o PAC-2 tinha mais de três mil quilômetros de estradas de ferro sendo construídas. Desses, 1.298 km eram referentes à Ferrovia Norte-Sul; 874 km à Nova Transnordestina; e 294 km à Ferronorte.

As hidrovias também recebem uma atenção especial no PAC-2. No rio Tocantins, construir a hidrovia implica a construção de terminais de carga, dragagem e derrocamento de Marabá – PA a Imperatriz – MA. O mesmo está projetado para os rios Tapajós (PA) e Madeira (RO).

No caso da Hidrovia Tapajós/Juruena/Teles Pires, projeto elaborado pelo Ministério dos Transportes por intermédio da Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental (Ahimor), prevê-se a navegabilidade dos rios Tapajós e Teles Pires desde a cidade de Santarém até as proximidades da Cachoeira Rasteira, no rio Teles Pires, por meio de câmara de transposição de desnível ou eclusas na região das cachoeiras de São Luiz do Tapajós. São 975 km de via navegável para permitir comboios-tipo de 200m de comprimento e 24m de boca destinada ao escoamento de grãos e biocombustíveis do estado do Mato Grosso e minério do Pará. A hidrovia proporcionará a conexão hidroviária de Sinop, no Mato Grosso, ao porto de Santarém, no Pará.<sup>81</sup>

No tocante às rodovias, a de maior impacto, indiscutivelmente, será a pavimentação da BR-319, que liga a cidade de Manaus – AM à de Porto Velho – RO, impactando áreas habitadas por povos indígenas e comunidades tradicionais, o que vai exacerbar as tensões e conflitos por terra que ocorrem atualmente na região.<sup>82</sup>

---

81 Segundo André Borges, em matéria publicada pelo jornal *Valor* (20/04/2012), o Ministério dos Transportes trabalha em um novo pacote de obras hidroviárias. São 27 projetos de eclusas para evitar que rios considerados estratégicos para o transporte de cargas e pessoas sejam obstruídos por novas barragens, inviabilizando sua utilização como hidrovias. A construção das eclusas ocorreria simultaneamente à de barragens. O custo estimado para o período 2012-2015 é de aproximadamente R\$ 7,9 bilhões, alcançando um valor em torno de R\$ 11,6 bilhões em 2018.

82 Em meados de 2011, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), por meio da ação Pró-Amazônia, que engloba as federações das indústrias dos nove estados que compõem a Amazônia Legal, divulgou os resultados do estudo Norte Competitivo. O estudo incluiu 42 eixos logísticos de integração de transporte na Amazônia Legal e Pan-Amazônia, 16 cadeias produtivas e mais de 50 produtos. Dos 42 eixos, nove foram considerados prioritários. Che-

No eixo Energia, o estado do Pará tem o maior número de usinas hidrelétricas planejadas: nove, sendo sete do tipo plataforma: Chacorão, Jatobá, São Luiz do Tapajós, Cachoeira do Caí, Jamaxim, Cachoeira dos Patos e Jardim do Ouro.<sup>83</sup> As outras duas usinas localizadas nesse estado são a UEH Marabá e a UHE Santa Izabel. No estado do Amazonas, também há uma usina tipo plataforma prevista no PAC-2, a UHE Tabajara (bacia do rio Madeira); e no Mato Grosso, mais duas: Toricoejo e Água Limpa (bacia dos rios Araguaia-das Mortes). No Amapá, além da UHE de Santo Antônio do Jari, está prevista a construção de mais duas hidrelétricas convencionais: Cachoeira Caldeirão e Ferreira Gomes.

Além disso, o PAC-2 inclui a realização de dois novos inventários do potencial hidroenergético: na bacia do rio Acari e na região do Alto Rio Negro, ambas no estado do Amazonas. Com isso, o PAC (1+2) soma 11 inventários realizados. As bacias hidrográficas programadas para serem inventariadas no PAC-1 foram os seguintes: Araguaia, Itacaiuvás, Tapajós, Jari, Trombetas, Jatapu, Sucunduri, Aripuanã e Juruena.

O PAC-2 traz também novidades em termos de linhas de transmissão; uma delas é a ligação Manaus-Porto Velho. No Mato Grosso estão previstas duas outras linhas: a Interligação Teles Pires-Sudeste e a Interligação Tapajós-Sudeste. Por “Sudeste” entenda-se o estado de São Paulo.

Mato Grosso é outro estado com grande número de hidrelétricas novas, concentradas na porção nordeste do estado, onde estão as UHE de Teles Pires, São Manoel, Colíder, Sinop e Foz do Apiacás, completando o complexo de hidrelétricas iniciado na região com Dardanelos.

Segundo diagnóstico realizado pela Fundação Nacional do Índio na época do lançamento do PAC-2, os empreendimentos programados no eixo Energia afetarão ao menos 20 povos indígenas; praticamente 90% das terras indígenas envolvidas já estão, hoje, em situação de risco em decorrência da presença da ação de madeiras, mineração, empreendimentos e invasões para outros fins.

---

gou-se ao número de 151 obras necessárias para desenvolver a economia local: 112 em eixos no Brasil e 39 em eixos internacionais. Para realizar todas essas obras, seriam necessários R\$ 51,8 bilhões, dos quais R\$ 45,8 bilhões em território nacional. Conferir o suplemento do jornal Valor Econômico, “Valor Especial: Caminhos da Amazônia”, de julho de 2011.

83 Na Resolução nº 3, de 3 de maio de 2011, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) indicou os projetos de geração de energia elétrica denominados Aproveitamentos Hidrelétricos São Luiz do Tapajós, Jatobá, Jardim do Ouro e Chacorão como projetos estratégicos de “interesse público”, estruturantes e prioritários para efeito de licitação e implantação. Sobre as populações afetadas e as áreas protegidas ameaçadas, ver Alarcon, Millikan e Torres, 2016.



Além disso, ao menos em cinco dessas terras foi constatada a presença de comunidades em situação de isolamento voluntário. Isso impõe um grande desafio ao processo de licenciamento ambiental desses empreendimentos. É preciso que os interesses políticos não se sobreponham aos direitos assegurados a esses povos e que o Ibama deixe de ser um simples legitimador de projetos cuja decisão já foi tomada anteriormente e fora do seu campo de poder.

A seguir apresentaremos um quadro síntese com informações sobre os empreendimentos já aprovados com impacto nos territórios e nas populações indígenas.

**Quadro 1.** Amazônia Legal: terras indígenas afetadas por hidrelétricas incluídas no PAC-2

UF	UHE	Territórios afetados	Povo	Bacia hidrográfica
PA	Cachoeira dos Patos São Luiz do Tapajós Jatobá Jamaxim Jardim do Ouro Cachoeira do Cai	Km 43 Pimental Praia do Mangue Praia do Índio	Munduruku	Bacia dos rios Tapajós e Jamaxim
PA MT	São Manoel Teles Pires Foz do Apiacás Sinop Colider	Munduruku Kayabi	Apiaká, kayabi e munduruku.	Rio Teles Pires <sup>84</sup>
AM PA	Chacorão	Munduruku Sai Cinza	Munduruku	Rio Tapajós <sup>85</sup>
PA MA	Marabá	Mãe Maria Sororó Nova Jacundá	Gavião, guarani, aikewar e suruí	Rio Tocantins <sup>86</sup>
AP PA	Ferreira Gomes Cachoeira Caldeirão	Uaçá Waiãpi	Waiãpi, galibi	Rio Araguari
RO	Tabajara	Tenharim Marmelos	Tenharim	Rio Machado <sup>87</sup>

84 As UHE São Manoel e Teles Pires estão projetadas de forma integrada com o projeto da Hidrovia Teles Pires/Tapajós.

85 Segundo o Manifesto Kayabi e Munduruku Contra os Aproveitamentos Hidrelétricos no Rio Teles Pires (terra indígena Kayabi, 30 de novembro a 1º de dezembro de 2011), a construção da UHE Chacorão provocará a inundação de 18.721 hectares da terra indígena Munduruku, cobrindo diversos aldeamentos, o que obrigará o deslocamento e reassentamento das comunidades que ali vivem.

UF	UHE	Territórios afetados	Povo	Bacia hidrográfica
TO PA	Santa Isabel	Apinayé Sororó	Apinayé, aikwear e suruí	Baixo rio Araguaia, a cerca de 162 km de sua confluência com o rio Tocantins. <sup>88</sup>

Fonte: PAC e as Terras Indígenas (FUNAI, 2011).

Três notícias veiculadas na imprensa no primeiro semestre de 2012, e rapidamente disseminadas pelas listas sociais na internet, fizeram acender a luz amarela dos novos riscos e desafios dos povos indígenas e comunidades tradicionais na Amazônia brasileira. A primeira se refere ao Plano BR-163 Sustentável, criado para controlar os impactos sociais e ambientais da pavimentação da segunda parte da rodovia Cuiabá-Santarém, no estado do Pará, em uma área ainda relativamente preservada. Passados seis anos do início da sua implementação, apenas 43% das ações planejadas foram efetivadas e, não obstante isso, o desmatamento na região aumentou.

A outra notícia foi a manifestação da presidenta Dilma Rousseff durante a reunião com os integrantes do Fórum do Clima no Palácio do Planalto, no dia 4 de abril de 2012, de que o governo não mudaria o seu projeto de aumento da oferta de energia, transferida em sua grande maioria para a região Sudeste, tendo por base a construção de usinas hidrelétricas na Amazônia. Para a presidenta, as obras planejadas e em execução incluídas no PAC promovem crescimento econômico, fator imprescindível para tirar as pessoas da pobreza.

86 Segundo Evandro Corrêa, da sucursal do sul e sudeste do Pará do jornal *O Liberal*, o Ibama estaria projetando nada menos que 10 mil famílias de camponeses, extrativistas e pescadores, cerca de 40 mil pessoas que vivem às margens do rio Tocantins, como sendo a população atingida com a construção da usina hidrelétrica em Marabá. A UHE tem um custo estimado de dois bilhões de dólares (O LIBERAL, 22 jan. 2012).

87 Por intermédio da Medida Provisória 558, de 5 de janeiro de 2012, publicada no dia seguinte e republicada no dia 9 de janeiro por incorreções, o governo federal altera os limites de sete unidades de conservação (UCs) com a finalidade de viabilizar a implantação da UHE de Tabajara (rio Machado, RO), das hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio (rio Madeira, RO) e do Complexo Tapajós (PA). Nos dias 15 e 16 de setembro de 2011, representantes das comunidades indígenas da terra indígena Tenharim/Marmelos e da terra indígena Igarapé Lourdes, reunidos na aldeia Marmelo, redigiram carta endereçada à sociedade e ao governo brasileiro repudiando a construção da UHE Tabajara. A carta está disponível em: <http://www.coiab.com.br/coiab.php?dest=show&back=noticia&id=763&tipo=N&pagina=3>.

88 Além de afetar terras indígenas localizadas no Pará e no Tocantins (Sororó, Apinajé, Mãe Maria e Xambioá), poderá afetar diretamente o parque estadual Serra dos Martírios-Andorinhas, a APA São Geraldo do Araguaia e a APA Lago de Santa Isabel, além de afetar diretamente, estima-se, cerca de 131 cavidades naturais.

Por fim, em meados de abril, mais precisamente no dia 12, circulou a notícia de que representantes do setor elétrico teriam entregado ao ministro Edison Lobão (MME) uma nota técnica pedindo a revisão das regras da Funai. Segundo as empresas, as regras dão à Funai poderes que extrapolariam suas atribuições, tornando o licenciamento ambiental mais moroso e arriscado para os investimentos.<sup>89</sup>

### **Integrando e crescendo regionalmente**

Assim como o PAC-2 dá continuidade às ações e projetos lançados pelo presidente Lula da Silva em 2007, o primeiro Plano de Ação Estratégico (2012-2022) do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) dá seguimento à estratégia desenhada e implementada pelos países sul-americanos no período de 2000 a 2010 com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de outras agências de cooperação técnica e financeira com atuação na região.

Essa estratégia intergovernamental, denominada de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), foi desenhada entre 31 de agosto e 1º de setembro do ano 2000, em reunião realizada em Brasília, denominada de I Reunião de Chefes de Estado da América do Sul. Esse encontro tinha entre seus objetivos desencadear o processo de “modernização” das infraestruturas econômicas (energia, transporte e comunicação) dos países, ao mesmo tempo estabelecendo sinergias entre as economias nacionais, visando promover o desenvolvimento e a integração das áreas menos favorecidas nessas economias.<sup>90</sup>

O primeiro Plano de Ação Estratégico (PAE) do Cosiplan, coincidentemente lançado oficialmente em Brasília em 30 de novembro de 2011, afirma que “a integração da infraestrutura regional é um dos pilares para a promoção da unidade sul-americana”. Nele são reconhecidos os avanços obtidos com a metodologia de Planejamento Territorial Indicativo da IIRSA, materializada nos 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) que constituíram, no final de 2011, uma carteira com 531 projetos de infraestrutura no espaço sul-americano.<sup>91</sup>

---

89 Ângelo, 2012.

90 Na ocasião, foi exposto o Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul, disponível em: <http://www.iirsa.org>.

91 A União das Nações Sul-americanas (Unasul) foi criada formalmente em maio de 2008 com a assinatura do seu tratado constitutivo. No mês de agosto de 2009, na III Reunião

O PAE apresenta ainda os principais desafios para o Cosiplan no período 2012-2022, que resumimos a seguir:

- conseguir apoio político e condições de financiamento viáveis para os projetos de sua carteira, em particular para sua Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API);
- revisar e aplicar as metodologias de planejamento territorial;
- aprofundar e aperfeiçoar as redes de infraestrutura existentes entre os países;
- conseguir maior divulgação dos trabalhos relacionados à integração da infraestrutura sul-americana dentro do marco do Cosiplan nas sociedades dos países sul-americanos;
- aperfeiçoar o papel do Conselho no que diz respeito à execução de projetos;
- avançar nos processos setoriais e na implementação dos projetos prioritários;
- aperfeiçoar metodologias e ferramentas com o objetivo de executar e concluir projetos;
- incorporar mecanismos de participação social;
- concentrar a atenção no financiamento de projetos de alto impacto na região;
- aperfeiçoar as ferramentas de seguimento e avaliação e avançar na compatibilização dos marcos normativos e institucionais.
- Nos objetivos específicos e nas ações previstas no plano da Cosiplan, os povos indígenas são mencionados somente em uma única ocasião. Ainda que entre os princípios estabelecidos em seu estatuto, aprovado na I Reunião Ordinária de Ministros do Conselho, em Quito, no dia 18 de junho de 2010, afirme-se que será assegurada “participação cidadã e pluralismo nas iniciativas de integração regional em infraestrutura, reconhecendo e respeitando os direitos de todos os povos e sua diversidade multicultural, multiétnica e plurilinguística”, somente é dada visibilidade aos povos indígenas por ocasião do aperfeiçoamento do

---

Ordinária de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da Unasul, em Quito, foi criado o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento da Unasul (Cosiplan). Por meio da decisão que criou o Cosiplan, o Comitê de Direção Executiva da IIRSA foi incorporado ao mencionado conselho, junto com toda a estrutura técnica e administrativa criada pela IIRSA ao longo dos seus 10 anos de existência. Ver: [http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/C/consejo\\_de\\_infraestructura\\_y\\_planeamiento/consejo\\_de\\_infraestructura\\_y\\_planeamiento.asp?CodIdioma=ESP](http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/C/consejo_de_infraestructura_y_planeamiento/consejo_de_infraestructura_y_planeamiento.asp?CodIdioma=ESP).

Sistema GeoSul como mecanismo de planejamento da infraestrutura regional. É indicado no Plano que o Cosiplan deverá mobilizar esforços para identificar geograficamente, e em escala adequada, os recursos naturais, as áreas de proteção ambiental e de reservas indígenas, as infraestruturas existentes e outros aspectos relevantes em mapas de dimensão sul-americana. Quanto à participação dos povos indígenas nas decisões políticas, legais e administrativas que os afetem ou aos seus territórios tomadas pelos Estados nacionais e/ou pelo Cosiplan, isso não é contemplado nem nas diretrizes nem nas ações e menos ainda como um resultado do Plano. Quanto às comunidades tradicionais, a ausência é ainda mais significativa.

A API, a ser conduzida pela Presidência Pro Tempore do Cosiplan, é composta por 31 projetos com um valor estimado de US\$ 13,7 bilhões. Esse valor equivale a 11,8% do total do portfólio do Cosiplan até o ano de 2011, orçado em US\$ 116,120 bilhões. A título de ilustração, apresentaremos a seguir os 10 projetos que integram a API e que estão parcialmente projetados em território brasileiro.

**Quadro 2.** O Brasil na Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) do Cosiplan

Nome do projeto	Países envolvidos	Valor (US\$ milhões)
Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta	AR / BR / CH / PA	944,6
Conexão Viária Foz-Ciudad del Este-Asunción-Clorinda	AR / BR / PA	316,0
Recuperação da Rodovia Caracas-Manaus	BR / VE	480,0
Rodovia Boa Vista-Bonfim-Lethem-Linden-Georgetown	BR / GU	250,0
Melhoria da navegabilidade dos rios da bacia do Prata	AR / BO / BR / PA / UR	854,8
Melhoria na conectividade viária no Eixo Interoceânico Central	BO / BR	383,0
Construção da ponte internacional Jaguarão-Rio Branco	BR / UR	65,0
Transporte multimodal no sistema laguna Merín e lagoa dos Patos	BR / UR	100,0
Corredor ferroviário Montevidéu-Cacequí	BR / UR	196,0
Conexão Porto Velho-Litoral Peruano	BR / PE	119,0
<b>TOTAL</b>		<b>3.704,4</b>

Visando garantir a viabilidade dos projetos, o Cosiplan mantém cooperação institucional com agências de desenvolvimento regionais, como o

BID, a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), agências chave na execução da IIRSA.

De outro lado, o empresariado brasileiro está se movimentando para aproveitar as oportunidades que se abrem com os “novos tempos”. Um exemplo dessa busca de consolidação e renovação das parcerias entre, principalmente, os setores público e privado foi a realização, em São Paulo, do 1º Fórum Empresarial para Integração da Infraestrutura na América do Sul, nos dias 24 e 25 de abril, no edifício-sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp).

O evento teve como propósito divulgar e estimular a participação de investidores e concessionários na implantação dos 31 projetos da API e contou com a presença de representantes do Cosiplan e do Ministério das Relações Exteriores, da ministra do Planejamento, entre outras autoridades, e se constituiu em uma mesa de negócios em torno das obras e das novas oportunidades proporcionadas pela API.<sup>92</sup>

### **Direitos com efetividade pendente**

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata dos direitos dos povos indígenas e tribais em países independentes, foi aprovada em 1989 e entrou em vigor internacionalmente em 05 de setembro de 1991. Considerada como um dispositivo normativo basilar da moderna concepção dos direitos dos povos indígenas em nível internacional e do novo constitucionalismo pluralista latino-americano, a C-169 traz, entre outras coisas, uma definição aceita internacionalmente do que seja povo indígena e quais grupos sociais podem autodeclarar-se “povos indígenas”, pleiteando, então, direitos específicos previstos na normativa. Ela também estabelece o direito desses povos e a obrigação dos Estados nacionais. No caso do Brasil, os direitos assegurados aos povos indígenas são extensivos às comunidades quilombola, mas ainda não às demais comunidades tradicionais.

Os conceitos de “populações tradicionais” e de “comunidades tradicionais” foram desenvolvidos originalmente no âmbito das ciências sociais, sendo posteriormente incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro e na definição de políticas públicas específicas. Neles estão incluídas não apenas os povos e comunidades indígenas ou originárias, mas também outras populações que vivem em estreita relação com o ambiente natural, depen-

---

92 A posição da Fiesp foi expressa no artigo de Skaf, 2011.

dendo de seus recursos naturais para a reprodução sociocultural por meio de atividades de baixo impacto ambiental. Manuela Carneiro da Cunha e Mauro Almeida<sup>93</sup> identificam as populações tradicionais como aquelas que “aceitam as implicações da definição legal que exige o ‘uso sustentável de recursos naturais’ – seja conforme práticas transmitidas pela tradição, seja por meio de novas práticas”. No entender dos autores, a categoria de “população tradicional” é ocupada por sujeitos políticos que se dispõem a ocupá-la, comprometendo-se com certas práticas associadas à noção de uso sustentável. Lorena Fleury e Jalcione Almeida,<sup>94</sup> por seu lado, destacam que uma população tradicional (que, em determinadas circunstâncias, aparece com forte correlação com a noção de “camponês”) não precisa ter padrões de comportamento estáticos, imutáveis, mas sim ser capaz de reinterpretar os comportamentos tradicionais para a manutenção da reprodução social. Eles defendem que, caso se pretenda utilizar o modo de vida tradicional como parte da estratégia de conservação, é necessário oferecer as bases democráticas para que o equilíbrio com o meio natural persista. Antonio Carlos Diegues Jr. e Rinaldo Arruda<sup>95</sup> identificam 13 grupos de populações tradicionais não indígenas, assim os denominando: açorianos, babaçueiros, caboclos/ribeirinhos amazônicos, caiçaras, caipiras/sitiantes, campeiros, jangadeiros, pantaneiros, pescadores artesanais, praieiros, quilombolas, sertanejos/vaqueiros e varjeiros (ribeirinhos não amazônicos). O Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, responsável por instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, identifica como povos e comunidades tradicionais

os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Aí estão incluídos os povos indígenas, os quilombolas, as comunidades de terreiro, os extrativistas, os ribeirinhos, os caboclos, os pescadores artesanais, os pomeranos, entre outros. Em relação à aplicação da Convenção 169 no país, o Estado brasileiro reconheceu formalmente aos povos indígenas os direitos nela definidos, tornando-os extensivos às comunidades

---

93 Cunha e Almeida, 1999.

94 Fleury e Almeida, 2007.

95 Diegues e Arruda, 2001.

quilombola. Embora haja solicitação de procedimento semelhante vinda de parte dos demais grupos e comunidades tradicionais, especialmente no que se refere ao direito de consulta prévia, isso ainda não ocorreu.

A Convenção 169, em seus art. 6º, 7º e 15, garante aos povos indígenas ou aborígenes (ou originários) o direito a consulta prévia, livre e informada (CLPI) sempre e quando decisões políticas e administrativas dos Estados nacionais impactem seus territórios, populações e modos de vida. Quase duas décadas depois, mais precisamente no ano de 2007, esse mesmo direito foi formalmente reconhecido e reforçado com a aprovação da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DNUDPI).

Ambos os dispositivos legais afirmam o direito dos povos indígenas de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento; controlar, na medida do possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural; e participar da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente. Aos povos indígenas, portanto, é garantido não somente o direito de ser consultado e se pronunciar previamente à instalação de um projeto específico de infraestrutura que impacte no seu território e/ou modo de vida (por exemplo, uma hidrelétrica ou rodovia), mas também no desenho dos planos e programas no qual o referido projeto está inserido.

Ainda está previsto que as consultas devem ser realizadas de maneira tal a adequar-se aos costumes e tradições do povo ou comunidade em questão, o que inclui suas formas próprias de tomada de decisão e instituições de representação, no marco de um diálogo intercultural calcado na boa-fé. Garantir a real aplicação desse “mecanismo” é tido, nessa normativa internacional, como algo necessário e imprescindível para “corrigir” a orientação assimilacionista das normativas anteriores (Convenção 107-OIT, por exemplo), alcançar um acordo ou consentimento em torno das medidas propostas pelos Estados e também para definir políticas públicas idealizadas como adequadas aos povos indígenas.

Com a ratificação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, os países signatários contraíram a obrigação de aplicar essa diretriz, precedida de um processo de regulamentação que a torne aplicável nos diferentes níveis de decisão, planejamento e intervenção territorial. Idealmente, essa regulamentação deve ser realizada com a participação de representação de povos indígenas, o que vale dizer que o direito de consulta já vale para o processo de elaboração dos critérios e procedimentos da consulta. Além disso, na sua aplicação, o Estado deve garantir as condi-



ções que permitam a realização de um acompanhamento e a avaliação da sua aplicação de forma independente.

Com a Convenção 169 da OIT e a Declaração da ONU, portanto, fica reconhecido o direito dos povos indígenas à autonomia territorial e à autodeterminação no interior dos Estados nacionais. Dessa forma, todos os povos indígenas teriam direito a manifestar sua vontade, sendo a consulta uma das formas de garantir esse pressuposto. Em níveis mais profundos, isso implicaria transitar-se na direção de uma transformação pluralista do Estado. Estamos, portanto, diante de um processo de alta complexidade, não isento de conflitos e disputas.

O Brasil é signatário do direito de consulta e de consentimento dos povos indígenas, que, no caso brasileiro, é extensivo às comunidades quilombola. O Congresso Nacional ratificou a Convenção 169 em 20 de junho de 2002 por meio do Decreto Legislativo nº 143. Um ano depois, em 25 de julho de 2003, ela passou a vigorar no país como qualquer outra lei nacional.

Ela deve ser aplicada pelo Estado, assim como respeitada pelo conjunto da sociedade brasileira. É o movimento conhecido como incorporação do direito internacional ao direito interno. Além disso, concluindo o rito de incorporação ao sistema de direito brasileiro, em 19 de abril de 2004, a Convenção foi promulgada pelo presidente Lula da Silva, por meio do Decreto nº 5.051. O texto do decreto é bastante explícito quando diz que a Convenção “será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém”.

Na Constituição Federal brasileira (1988), o direito à consulta está presente no artigo 231, par. 3º, quando é dito que “o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com a autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei”, mas isso necessita de regulamentação.

A regulamentação do direito a CPLI no Brasil tem uma história de luta de mais de 20 anos. Porém, foi somente a partir de outubro de 2011 que o governo federal deu mostras de que pretende avançar no sentido da regulamentação da CPLI. A polêmica em torno do impacto das obras de construção do Complexo Hidroelétrico de Belo Monte (rio Xingu, estado do Pará) gerou uma série de tensões políticas no interior do governo, deste com o Ministério Público, além de grupos sociais ambientalistas, indigenistas e de defesa dos direitos humanos.

A polêmica chegou até as altas cortes brasileiras e foi objeto de manifestação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Orga-

nização dos Estados Americanos (OEA). Além dos impactos que a obra terá sobre as comunidades indígenas na região, questionou-se o alegado processo de consulta realizada pelo governo federal. Em carta à presidenta Dilma Rousseff, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA), a Sociedade para o Progresso da Ciência (SBPC), a Academia Brasileira de Ciência (ABC) e mais 17 associações científicas pediram suspensão de licenciamento e respeito aos direitos humanos em Belo Monte.<sup>96</sup>

Em 28 de outubro de 2011, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) publicou a Portaria Interministerial nº 419, por meio da qual quer regulamentar a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal envolvidos no licenciamento ambiental de que trata o art. 14 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Cerca de dois meses e meio depois, em 12 de janeiro de 2012, a Funai publicou no Diário Oficial da União (DOU) a Instrução Normativa nº 1, de 09 de janeiro de 2012, que estabelece “normas sobre a participação do órgão no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades potencialmente e efetivamente causadoras de impactos ambientais e socioculturais que afetam terras e povos indígenas” e prevê o procedimento de “consultas às comunidades”.

Ainda no mês de janeiro, o ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência e o ministro interino das Relações Exteriores publicaram a Portaria 35, de 27 de janeiro de 2012, instituindo um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais no que tange aos procedimentos de consulta prévia. O GTI tem 180 dias, prorrogáveis por, no máximo, outros 180, para concluir seus trabalhos.<sup>97</sup>

Em meados de 2012, está em curso um acirrado debate envolvendo representantes do governo federal, dos movimentos sociais de povos indígenas e comunidades quilombola e representantes de ONGs indigenistas e

---

96 Para mais detalhes sobre debates, embates e conflitos em torno da construção da UHE Belo Monte, ver a página da Associação Brasileira de Antropologia (ABA): <http://www.abant.org.br/?code=101>.

97 Em 2 de março de 2012, foi divulgado o Informe 2012 da Comissão de Especialistas em Aplicação de Convênios e Recomendações da OIT (CEACR), resultado da sua 82ª Reunião, realizada em Genebra, de 24 de novembro a 9 de dezembro de 2011. O governo brasileiro é questionado por não ter procedido à consulta aos povos indígenas e comunidades quilombola, como definido nos art. 6º, 7º, 15 e 16 da C-169. É o caso da UHE Belo Monte, do Centro de Lançamento de Alcântara e da transposição do rio São Francisco. A morosidade no reconhecimento e regularização fundiária das terras de comunidades quilombola e povos indígenas, art. 14 da C-169, é também objeto de crítica, com destaque para o caso dos guarani de Mato Grosso do Sul.

de defesa de direitos humanos com vista à definição das regras da consulta prévia às comunidades indígenas e quilombolas afetadas por decisões administrativas ou legislativas do Estado nacional. Um dos argumentos do governo federal para limitar o processo de informação e participação das comunidades locais é a suposta limitação orçamentária para realizar as consultas na abrangência proposta pelas representações indígenas, quilombolas e das comunidades tradicionais.

## **Reflexões finais**

Buscamos mostrar que, embora predomine o perfil progressista nas últimas três gestões do governo federal, a prioridade dada para o denominado crescimento econômico, especialmente sobre a Amazônia, centrado na realização de obras de infraestrutura (de transporte e geração de energia), tem colocando em risco não somente os direitos, mas principalmente a vida de vários povos indígenas e comunidades quilombola e tradicionais nessa região. De outro lado, apesar da boa vontade de algumas pessoas em posição de governo, há uma resistência enorme dentro da administração federal à efetivação dos direitos humanos desses povos e comunidades.

Segundo análise realizada pelo Inesc a respeito do desempenho orçamentário do governo federal em 2011, dos 296 programas com crédito autorizado, 61 deles (20,61% do total) não tiveram recursos pagos acima dos 15% previstos. Ainda que possa ser dito que esse desempenho está relacionado, em grande parte, à não disponibilização do recurso devido ao contingenciamento (mesmo tendo sido aprovado na Lei Orçamentária), também não é errado dizer que algumas dezenas de milhões de reais acabaram não sendo aplicadas, retornando ao Tesouro Nacional.

Além desses milhões, outros tantos foram desviados da sua finalidade social para alimentar contas privadas em esquemas de corrupção e propinas. Assim, a suposta limitação orçamentária é um argumento que não pode ser utilizado para limitar o direito dos povos indígenas e das comunidades quilombola e tradicionais.

A regulamentação do procedimento da consulta prévia no Brasil se realiza em um quadro geral nada favorável, como vimos, e traz inúmeros riscos. Entre eles, destacamos dois: um é a legitimação da perda de direitos pela crença e participação no procedimento da consulta. O outro é o risco de cooptação de setores do movimento indígena, ou porque se sintam confusos e distraídos em decorrência da participação de agentes sociais “amigos”, o que faz com que tomem a parte pelo todo, ou porque partam de valores, interesses e expectativas mais “pragmáticos” ou “realistas”, de

curto prazo, vendo aí uma oportunidade de obtenção de rendimentos na forma de compensações, indenizações e *royalties* ou apoio para o desenvolvimento de algum etnonegócio.

Por outro lado, em âmbito regional, vemos a mesma resistência se manifestar quando o assunto é a participação dos povos indígenas nas decisões políticas, legais e administrativas que os afetem ou aos seus territórios. Esse é o caso das decisões tomadas nas esferas de poder do Cosiplan, por exemplo. Aqui, como lá, predomina a visão da subalternidade desses povos e dos seus direitos aos interesses políticos e econômicos que manejam as instituições de Estado. Aqui, mais do que lá, carece-se de uma estratégia que coloque em questão essa situação. Como romper esse nó é um desafio posto à mesa para ser pensado e desatado.

## **Parte 3**

### **Mulheres Indígenas**

## Capítulo 16

### Mulheres indígenas nas políticas públicas<sup>98, 99</sup>

#### Introdução

Se é muito baixo o peso dado pelo governo federal às políticas públicas voltadas para mulheres de modo geral, o que se pode dizer, então, sobre a situação das mulheres indígenas? Ao analisar o orçamento da União para 2005, fica bastante visível que as demandas dessas mulheres, que requerem um enfoque de gênero etnicamente orientado, são ainda menos visíveis. Ou elas estão invisibilizadas nos programas e nas ações responsáveis pela implementação da política indigenista do Estado nacional ou são incorporadas em programas e submetidas a uma visão racial, que, por natureza, é uma abordagem limitada para entender e atender a suas demandas específicas e étnicas de direitos.

Em 2005, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea) realizou uma avaliação do orçamento da União, selecionando e analisando os programas que “dizem respeito às vidas das mulheres brasileiras”, em particular nas áreas de saúde, direitos humanos, proteção social, educação e cultura, gestão, trabalho, emprego e renda, previdência, além de outros programas que, na sua avaliação, promovem alterações no cotidiano das mulheres, como habitação de interesse social, saneamento rural e saneamento ambiental urbano e proteção social à criança, ao adolescente e à juventude.<sup>100</sup>

Dos 369 programas e ações governamentais constantes do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 analisados pelo Cfemea, somente 23 programas

---

98 Este texto é uma versão revista e ampliada do publicado no boletim *Orçamento e Política Ambiental*, n. 15, nov. 2005.

99 Na elaboração deste texto contei com a colaboração de Alessandra Cardoso, Aline Caldas, Clarisse Drummond, Eliana Graça, Francisca Novantino, Kleber Gesteiras, Luciana Costa, Maria Gorete Selau, Miriam Terena, Renata Leite, Vera Lopes e Valéria Payé Pereira. Cabe ao autor, no entanto, toda a responsabilidade sobre as opiniões expressas e os possíveis equívocos.

100 Cf. *Jornal Fêmea*, maio 2005.

apresentaram alguma preocupação com as mulheres ou um enfoque de gênero explícito, o que corresponde a menos de 7%. Dessa análise concluem que a ação do governo é desenvolvida, em sua quase totalidade, sem conhecer ou problematizar seus efeitos nas igualdades de gênero.

Ao analisar o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) e seus mecanismos de implementação, plano esse apresentado pelo governo federal no final de 2004,<sup>101</sup> verificamos que ele carece de mecanismos que efetivamente promovam a transversalidade das questões de gênero em todas as políticas públicas. Também não deixa claro quais serão os meios utilizados para monitorar e avaliar as ações governamentais na perspectiva de superação das desigualdades de gênero.

No que se refere às mulheres indígenas, o PNPM aponta problemas e indica iniciativas pontuais, especialmente nas áreas de saúde, educação escolar, acesso à terra e apoio às políticas de desenvolvimento indígena, mas não deixa claro que tipos de articulação e transversalidade serão concebidas e implementadas.

Em conversas que tivemos, na ocasião, com mulheres indígenas, mulheres que então militavam em organizações indígenas ou eram funcionárias da Fundação Nacional do Índio (Funai), suas narrativas convergiram para o entendimento de que, em termos práticos, havia muito ainda por ser feito para que se pudesse dizer existir, efetivamente, uma política de governo específica e transversal para a promoção dos direitos das mulheres indígenas.

Avaliações sobre a política indigenista no período 1995-2003 informam haver uma quase que crônica desarticulação dos órgãos públicos, ao que se somam dificuldades políticas, administrativas e orçamentárias para a superação dessa situação.<sup>102</sup> De outro lado, se consideradas as avaliações realizadas e debatidas entre 2004 e 2005 no âmbito da Comissão Intersectorial de Saúde Indígena (Cisi), órgão vinculado ao Conselho Nacional de Saúde (CNS), tanto de políticas setoriais quanto das tentativas pontuais de articulação intersectorial havidas nos primeiros dois anos do governo Lula, a conclusão, infelizmente, é de que esses problemas ainda estavam longe de serem resolvidos ou mesmo mitigados.

A preocupação com a situação das mulheres indígenas no contexto interétnico brasileiro e em nível local não é nova nem se resume à relação do Estado brasileiro com os povos e as mulheres indígenas. A diversidade de

---

101 O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres em questão pode ser encontrado em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/plano-nacional-politicas-mulheres.pdf>.

102 Conferir as avaliações de Barroso Hoffmann *et al.*, 2004 e Souza Lima, Iglesias e Barroso Hoffmann, 2003.

opiniões entre as próprias mulheres indígenas, entre estas e o movimento indígena organizado, no qual predomina a “liderança” masculina, e entre elas e os movimentos feministas são também realidades que necessitam ser consideradas e trabalhadas na perspectiva da construção de consensos mais amplos.

Relatos de mulheres indígenas que participaram do X Encontro Feminista Latino-americano e do Caribe, realizado em São Paulo entre 8 e 11 de outubro de 2005, informam que elas se deparam com um ambiente político-cultural ainda resistente à incorporação, na agenda mais geral, de temas da sua luta específica, a exemplo do direito à terra, aos seus territórios e à gestão soberana (autonomia) sobre eles e os recursos naturais aí existentes. As mulheres indígenas, as afrodescendentes, as trabalhadoras rurais e a nova geração de feministas jovens, especialmente as que têm uma vinculação orgânica com os movimentos sociais rurais e urbanos, reivindicam atenção para as suas especificidades. Reivindicam que se pense um movimento feminista menos homogeneizante e centralista.

A seguir, faremos uma rápida apresentação do processo social de configuração do que chamaremos de uma *política indígena de gênero* para, na sequência, proporcionar uma avaliação orçamentária de programas mais diretamente relacionados à política indigenista do governo federal, complementando com um olhar sobre outros programas que, pela sua especificidade temática e objetivo anunciado, podem ser incorporados numa análise mais ampla sobre o lugar das mulheres indígenas nas políticas públicas.

### **Mulheres indígenas construindo uma política de gênero**

Até os anos 1980, o meio indígena brasileiro, no que diz respeito à questão de gênero, tinha quase que exclusivamente “lideranças femininas”. Eram lideranças que, por caminhos vários, acabaram se destacando, sendo acolhidas nas campanhas de direitos humanos como símbolos e como vozes das populações, das comunidades e dos povos indígenas do país. Algumas mulheres chegaram a transitar pela Fundação Nacional do Índio, onde foram ou ainda são funcionárias; outras, vivendo na aldeia, tiveram a coragem e a habilidade de se fazer ouvir no Congresso Nacional, no meio indigenista não governamental, nos ministérios e entre as chamadas agências de cooperação internacional (Norad, Oxfam etc.) sem qualquer tipo de vínculo formal com o órgão oficial indigenista federal.

Os anos 1990 trouxeram uma novidade: a institucionalização das demandas pela igualdade de gênero no meio indígena no Brasil. A criação de “entidades de mulheres indígenas”, de forma autônoma e integrada ao



movimento etnopolítico indígena mais amplo, em boa medida dominado pelos “homens indígenas”, passa a ser tanto uma necessidade “desde baixo” quanto um tema prioritário “desde cima”, isso é, objeto de apoio e fomento de agências governamentais e não governamentais. Há como que uma “convergência” de interesses e necessidades que acabam se comunicando e interagindo apesar das diferenças.<sup>103</sup>

Ao mesmo tempo que passam a participar das discussões e das campanhas reivindicatórias mais gerais dos indígenas junto ao Estado brasileiro – como o direito territorial, à saúde, a um ambiente saudável, ao controle e à autodeterminação sobre os recursos naturais e a biodiversidade localizada nos seus territórios, à proteção e ao apoio dos órgãos do Estado envolvidos com a defesa dos direitos (direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e políticos), entre outros –, as mulheres indígenas trazem novas pautas e preocupações, além de potencializarem as ações já em curso.

Os temas da saúde reprodutiva, da soberania alimentar, da educação escolar, da violência, do acesso aos meios técnicos e financeiros para a geração de renda, entre outros, passam a ser objeto de novas abordagens, desta feita a partir do olhar das mulheres indígenas. Nesse contexto, a “identidade indígena”, além de não poder mais ser representada como algo homogêneo, não pode mais ser tratada como tal nem quando se fala de um povo específico nem quando se faz referência a uma comunidade local. As “relações de gênero” no meio indígena passam a ser uma “questão” a ser tratada positivamente tanto pelas “associações” e “departamentos” de mulheres indígenas quanto pelas ONGs que atuam como “mediadoras” ou “intermediárias” entre os indígenas e as agências governamentais e internacionais. O tema é polêmico e o espaço disponível não nos permite ir mais longe do que chamar atenção para este “fato”.

A I Assembleia das Mulheres Indígenas ligadas à Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), realizada em Manaus em julho de 2005, é um exemplo do grau de complexidade e do tamanho do desafio posto tanto para as/os indígenas quanto para seus aliados na chamada “sociedade civil brasileira” e no próprio aparelho de Estado. A maioria das entidades de mulheres indígenas ali representadas desenvolve “projetos”, em vários casos apresentando objetivos econômicos explícitos ou mesmo de autossustentação. Muitas demandam maior apoio financeiro para iniciar, ampliar e dar continuidade a projetos locais.<sup>104</sup>

---

103 Ver Sacchi, 2005.

104 Conferir o Relatório do Departamento de Mulheres Indígenas da Coiab. Manaus – AM, julho de 2005.

## Mulheres indígenas no orçamento

Do ponto de vista da promoção dos direitos e das demandas específicas das mulheres indígenas no âmbito da política indigenista do Estado brasileiro, destacamos a iniciativa da inclusão de uma ação voltada para a “Promoção das atividades tradicionais das mulheres indígenas” no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2006. Esta ação tem um orçamento inicial previsto de R\$ 250 mil destinado a apoiar três projetos e ficará sob responsabilidade da Coordenação Geral de Desenvolvimento Comunitário (CGDC) da Diretoria de Assistência da Fundação Nacional do Índio.

Havia, então, a expectativa de que a ação de promoção das atividades tradicionais das mulheres indígenas também pudesse abrir um canal de comunicação com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que havia firmado convênios com o Comitê Intertribal de Mulheres Indígenas do Nordeste (Coimi) e com a Fundação Estadual de Políticas Indigenistas do Amazonas (Fepi) a fim de capacitar mulheres indígenas de 51 etnias, em sete estados brasileiros, em planejamento e gestão de projetos de desenvolvimento local – “orientados para a valorização dos conhecimentos tradicionais na gestão ambiental e incorporação de práticas agroecológicas”.

Ainda que modesta, a inclusão dessa ação vem ao encontro de uma antiga reivindicação de setores do movimento de mulheres indígenas: que o órgão indigenista amplie sua visão e prática em relação à diversidade sociocultural não só no campo da etnicidade, mas também no de gênero. Por outro lado, se considerarmos que há vários anos se pleiteia a criação de uma “secretaria da mulher indígena” ligada à Coordenação Geral de Defesa dos Direitos Indígenas (CGDDI) ou uma reestruturação da Funai que contemple também a preocupação com as relações de gênero intra e interétnicas, a iniciativa é ainda bastante modesta. Sem falar no orçamento previsto, que de maneira nenhuma estava garantido, pois o orçamento da União para 2006 ainda passaria por um processo de discussão e aprovação no Congresso Nacional até o final de 2005.

Aprovado o PLOA para 2006, os ministérios e órgãos responsáveis pela execução da política indigenista do governo federal terão um montante total de aproximadamente R\$ 380,43 milhões distribuídos em quatro programas. No total, são 43 ações de caráter finalístico, sendo uma “carimbada” como destinada às mulheres indígenas.<sup>105</sup>

---

105 Ministérios responsáveis pelas 48 ações: Educação, Justiça, Saúde, Meio Ambiente, Esportes e Desenvolvimento Agrário. Outros oito ministérios têm entre seus “beneficiários” as comunidades indígenas; são eles: Cultura, Cidades, Integração Nacional, Defesa, Relações Exteriores, Minas e Energia, Previdência Social, Desenvolvimento Social e Combate à Fome,

São dois os programas que se destacam pelo número de ações que congregam:

- o Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, com cerca de R\$ 279,49 milhões;
- o Programa Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento, com uma dotação orçamentária de R\$ 54,94 milhões.

Conforme pode ser visto na Tabela 1, em termos de *valores nominais*<sup>106</sup>, houve, entre 2003 e 2005, um aumento no orçamento autorizado para ações dos órgãos responsáveis pela política indigenista do Estado brasileiro: de R\$ 223,76 milhões em 2003, chegamos a 2005 com um montante autorizado de R\$ 321,39 milhões, distribuídos por 51 ações em cinco programas. Ao realizarmos a “correção” dos valores (deflacionamento), tomando o ano de 2006 como referência, fica evidente que houve um aumento no valor global do orçamento indigenista do governo federal entre 2003 e 2006.

**Tabela 1.** Evolução do orçamento da política indigenista no governo Lula (2003-2006)

Ano	Autorizado (valor nominal)	% em relação a 2003	Autorizado (valor deflacionado) <sup>107</sup>	% em relação a 2006
2003	223.767.572	-	291.173.836	- 23,46
2004	318.847.403	42,49	361.676.193	- 4,93
2005	321.390.848	43,63	341.996.365	- 10,11
2006	380.439.873 <sup>108</sup>	79,01	380.439.873	-

Se forem mantidos os valores propostos no PLOA, o orçamento dos quatro anos de governo alcançará um valor nominal de R\$ 1,24 bilhão, com uma grande concentração nas ações de saúde, seguidas das ações de reconhecimento e regularização dos territórios indígenas. Se o cálculo considerar os valores deflacionados, chega-se a um montante total de R\$ 1,37 bilhão.

além da Secretaria Especial da Promoção e da Igualdade Racial e da ex-Secretaria de Direitos Humanos.

106 Valores nominais são os valores numéricos, sem qualquer ajuste que permita comparação.

107 Os valores deflacionados correspondem ao valor numérico de cada ano multiplicado pelo índice do IPCA/IBGE que permite torná-lo comparável com o valor de 2006. Índices de deflação utilizados: 1,301233389 (2003); 1,134323786 (2004); 1,064113577 (2005).

108 Em novembro de 2005, o valor estabelecido no PLOA 2006 estava em análise no Congresso Nacional.

## **Identidade étnica e patrimônio cultural**

O Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas é executado pelos Ministérios da Justiça, da Saúde, da Educação, dos Esportes e do Desenvolvimento Agrário, passando de R\$ 222,49 milhões em 2005 para R\$ 279,49 em 2006, um valor nominal 25,62% maior que o do ano anterior.

Nesse programa estão as ações de promoção e recuperação da saúde das mulheres e homens indígenas. O órgão responsável pela política indigenista de saúde, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), tem um orçamento previsto de aproximadamente R\$ 248,8 milhões para 2006, cerca de 23,88% a mais do que em 2004.

Das seis ações sob a responsabilidade da Funasa, três incidem diretamente sobre a saúde da população alvo da política:

- a ação de “Promoção da segurança alimentar e nutricional”, que, espera-se, dê atenção especial à saúde das mulheres e das crianças indígenas em estado de risco nutricional e alimentar, contando, para isso, com R\$ 4,8 milhões em 2006, quase 50% a mais do que em 2005, o que, de fato, é muito pouco para atender aos inúmeros problemas de saúde relacionados a carências alimentares e nutricionais no meio indígena no Brasil;
- a ação de “Promoção da educação em saúde”, que contará somente com R\$ 1,1 milhão em 2006, mas que pode ser um importante espaço a ser ocupado pelas mulheres indígenas, pautando temas relevantes para a promoção da sua saúde;
- a ação de “Atenção à saúde dos povos indígenas”, que tem previsto no PLOA de 2006 cerca de R\$ 220 milhões, aproximadamente 29% a mais que em 2005.

No total, se mantidos os valores apresentados no PLOA e se não houver contingenciamentos, essas três ações contariam com cerca de R\$ 225,9 milhões. Não é muito, considerando as demandas de atenção à saúde indígena hoje existentes e os custos operacionais para sua efetivação, mas, sob um controle social eficiente das mulheres e homens indígenas, pode pelo menos mitigar alguns dos problemas enfrentados pela população. Como salienta o documento-base que contém a proposta de eixos temáticos da IV Conferência Nacional de Saúde Indígena, os índices de mortalidade infantil e desnutrição são ainda alarmantes e a maior parte dos indicadores de saúde apresenta valores superiores ao da população brasileira. Associa-

da com o problema do acesso à terra, a descontinuidade das ações de saúde coloca a população indígena em uma situação de extremo risco.<sup>109</sup>

Relacionado ao tema “segurança alimentar e nutricional indígena”, destacaríamos a posição estratégica que ocupa, por exemplo, a socióloga indígena Azelene Kaingang, que, na qualidade de representante dos povos indígenas no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), coordena a Comissão Permanente de Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas, que conta com representantes da Funasa, dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”, do Desenvolvimento Agrário, do Meio Ambiente e da Justiça, entre outros, além de representantes ligados à Igreja católica. Dos 17 conselheiros e conselheiras da comissão, somente uma é indígena.

No documento-base da IV Conferência Nacional de Saúde Indígena, com realização prevista para março de 2006, as mulheres indígenas aparecem, no eixo III, como “desafios indígenas atuais”. O documento reconhece que a participação de mulheres indígenas na maioria dos conselhos de saúde é ainda muito pequena, sendo, portanto, um dos desafios a serem enfrentados a ampliação da participação da mulher indígena no “controle social e na atenção à saúde”.<sup>110</sup>

Terão as mulheres indígenas propostas concretas de como ampliar sua participação na elaboração e no controle social das políticas públicas de saúde indígena? Com toda certeza, isso é o que não deve faltar. No âmbito das ações e dos projetos sob responsabilidade da Fundação Nacional do Índio relacionados a esse programa, chama atenção a significativa elevação da dotação orçamentária para a ação de “Garantia dos direitos e afirmação dos povos indígenas”, que passa de R\$ 382 mil em 2005 para R\$ 2 milhões em 2006. Essa elevação orçamentária está relacionada, em grande medida, à realização, em março do próximo ano, da I Conferência Nacional de Política Indigenista da Funai. Esse é outro espaço onde as mulheres eventualmente podem aplicar seu poder de influência para tentar

---

109 Lembro que, no caso do Programa Bolsa Família (PBF), implementado sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) estabeleceu como diretriz que a preferência para a titularidade do cartão seja conferida à mulher indígena.

110 Atualmente, a coordenação do Fórum dos Presidentes dos 34 Conselhos Distritais de Saúde Indígena é exercida pela conselheira Carmen Pankararu, que também tem participado do processo de organização da IV Conferência Nacional de Saúde Indígena e da elaboração do texto-base relativo ao eixo temático “Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento Sustentável”.

ampliar seu espaço de participação na elaboração e no controle das políticas públicas.

A Funasa também é responsável pela ação de “Ampliação de ações de saneamento básico em aldeias indígenas” do programa Saneamento Rural. Em relação a 2005, está sendo proposto um aumento nominal de 44,05% na dotação orçamentária, passando de R\$ 31,24 milhões para R\$ 45 milhões em 2006. Esta é também uma ação importante para as mulheres indígenas e sobre a qual devem exercer pressão e um controle acentuado. Ela está diretamente relacionada ao acesso à água e ao saneamento, que, no caso de comunidades locais com grande concentração demográfica, tem se mostrado essencial para prevenir e controlar as doenças transmitidas pela água.

Se somarmos o conjunto das ações do setor saúde indígena, temos que, entre 2005 e 2006, há um aumento orçamentário nominal de 26,59%.<sup>111</sup>

### **Terras e etnodesenvolvimento**

Os maiores problemas na política indigenista do ano que vem estão no programa Proteção de Terras, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento, implementado pelos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente. Se mantidos os valores propostos no PLOA 2006, o programa terá, em 2006, R\$ 9,31 milhões a menos que em 2005, passando de R\$ 64,25 milhões para R\$ 54,94 milhões. As maiores perdas orçamentárias serão do Ministério do Meio Ambiente, que, por sinal, é o órgão que tem tido o mais baixo desempenho em comparação aos demais.<sup>112</sup>

---

111 Entrou em operação, no segundo semestre de 2005, a carteira de projetos denominada Iniciativas Comunitárias em Saúde Indígena, que tem as mulheres indígenas como público prioritário. O Iniciativas Comunitárias em Saúde Indígena da Funasa faz parte do projeto Vigisus II, conta com recursos de empréstimo do Banco Mundial e apoia projetos de associações com um valor máximo de R\$ 36 mil. O manual e o formulário para apresentação de projetos estão disponíveis em: [www.funasa.gov.br](http://www.funasa.gov.br).

112 O Ministério do Meio Ambiente (MMA) dispõe de dois mecanismos de apoio a projetos de associações indígenas: o Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI, restrito a Amazônia) e o Carteira Indígena, Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas, uma parceria entre o MMA e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Para mais informações sobre o PDPI e o Carteira Indígena, solicitar nos seguintes endereços: [pdpi@pdpi.com.br](mailto:pdpi@pdpi.com.br) e [carteira.indigena@mma.gov.br](mailto:carteira.indigena@mma.gov.br).

Se efetuarmos a deflação do valor nominal autorizado em 2005 para esse programa, aplicando sobre ele o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE para 2006, vamos constatar que a perda é bem maior. Ou seja, o valor orçamentário autorizado em 2005 será 24,45% maior que o proposto para 2006. Se fizermos a relação com o valor autorizado em 2004, a queda em 2006 é ainda mais significativa, chegando a 55,06%.

O que mais chama atenção no orçamento proposto para 2006 é o desaparecimento da ação de “Identificação, delimitação e revisão de terras indígenas”. Em relação à ação de “Demarcação e regularização de terras indígenas”, o PLOA 2006 prevê a utilização de recursos financeiros para 13 terras indígenas. Apesar de ter sido afirmado pelo diretor do Departamento de Assuntos Fundiários (DAF) da Funai que as identificações de terras indígenas não serão paralisadas, os documentos que orientam a aplicação de recursos no próximo ano não preveem identificações. Uma situação, no mínimo, estranha.

Se mantidos os números apresentados no PLOA 2006, as ações fundiárias da Funai terão, em 2006, comparativamente a 2005, uma perda orçamentária global de 1,23%, podendo chegar a 10% se excluirmos o orçamento do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), que conta ainda com recursos adicionais do Banco Mundial e do governo da Alemanha.

Ou seja, as populações indígenas com maiores problemas de sustentabilidade e soberania alimentar no Brasil, que estão em sua maioria fora da Amazônia Legal, estão sendo relegadas a um segundo plano no que se refere ao reconhecimento fundiário de seus territórios. Se considerarmos que o acesso aos programas sociais destinados a mulheres e homens indígenas, como saúde e educação, depende do reconhecimento pela Funai de que determinada população é indígena e que esta condição passa pelo processo de identificação territorial, a irresponsabilidade do governo federal fica bem maior.

Além dos dois programas supracitados, há outros programas de interesse das mulheres de um modo geral e que podem ser acessados pelas indígenas, como, por exemplo, as mulheres indígenas que vivem nas cidades, mas ainda não dispõem de uma política ou mesmo de ações específicas para a sua condição.

Nos programas de responsabilidade da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPMulheres) da Presidência da República, há também ações interessantes que eventualmente poderiam ser acessadas pelas mulheres indígenas, como é o caso da ação “Promoção de eventos de políticas

para as mulheres” do programa Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas; e a ação “Apoio a projetos de incentivo à autonomia econômica das mulheres” do programa Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho. O acesso a essas ações é feito via convênio com a Secretaria Especial.<sup>113</sup>

### **Autonomia e controle social indígena**

Hoje, há representação feminina indígena no Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), no Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrap), na Comissão Nacional da Biodiversidade (Cnbio), no Conselho Nacional de Saúde (CNS), no Conselho Nacional de Educação (CNE), entre outros.

No entanto, em conversas mantidas com mulheres indígenas, verificamos que a participação dessas mulheres nas instâncias institucionais do governo federal tem proporcionado mais frustrações que mudanças afirmativas na forma de atuação dos órgãos federais e nos locais onde mais é necessário que ocorram, isto é, nos territórios e na vida cotidiana de mulheres e homens indígenas que neles habitam. Falta também uma política específica para as indígenas que vivem nas cidades.

O poder de efetivamente exercer o controle social sobre as políticas, os programas e as ações dos órgãos responsáveis pela política indigenista e de assumir a formulação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas tem sido praticamente nulo ou paliativo.

As mulheres indígenas que participam dessas instâncias públicas carecem de uma maior articulação entre si e demandam uma discussão mais aprofundada sobre as políticas públicas. Muitos temas são tratados nessas instâncias de forma técnica e as questões mais específicas da agenda das mulheres indígenas entram na pauta de forma marginal.

Ante esses desafios, não poderíamos chegar ao final deste texto sem mencionar a importância da ampliação e do fortalecimento da organização dos movimentos de mulheres e homens indígenas em âmbito nacional, sustentados por articulações nos níveis regional e local e com autonomia

---

113 As informações sobre como apresentar propostas de convênios estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <http://www.presidencia.gov.br/spmulheres>.



efetiva em relação ao Estado brasileiro e aos partidos políticos que o sustentam.<sup>114</sup>

A nosso ver, este deveria ser, hoje, um dos principais objetivos individuais e coletivos dos povos indígenas. Sem isso, ficará difícil, para não dizer impossível, garantir que as conquistas obtidas ao longo da última década e a luta incessante por mudanças legais, políticas e institucionais que garantam maior autonomia na gestão de seus territórios e projetos de vida não acabem sendo tragadas pela dinâmica do indigenismo integracionista.<sup>115</sup> Em especial no atual momento, quando esse indigenismo passa por um período de metamorfose no seu discurso e na sua práxis no Brasil e em outros países latino-americanos, assumindo uma lógica e uma prática que têm sido caracterizadas como *etnofágica*.<sup>116</sup>

Esse processo de ordem mais interna do movimento de homens e mulheres indígenas é complementar à pressão sobre as instâncias do poder público para que, efetivamente, o Estado brasileiro assuma os compromissos firmados na Constituição Federal de 1988 e na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, já ratificada pelo Brasil e que, portanto, tem o *status* de lei.

Esse arcabouço legal determina a demarcação e proteção dos territórios indígenas; reconhece e respeita as formas próprias de organização e representação indígena; garante sistemas adequados e eficientes de atenção à saúde e de educação escolar; garante a autodeterminação e o controle dos indígenas sobre seus territórios e os recursos naturais neles existentes; e, finalmente, a soberania alimentar e os meios para que eles próprios definam e implementem um modelo próprio de desenvolvimento.

O momento é de articulação do movimento indígena para fortalecer sua capacidade de convencimento e sua pressão sobre o Estado. Mais do

---

114 Em julho de 2005, na cidade de Manaus, cerca de 90 mulheres indígenas participaram da I Assembleia de Mulheres Indígenas da Amazônia Brasileira. O debate sobre a reestruturação do Conselho Nacional das Mulheres Indígenas (Conami) e a criação de uma nova instância de representação nacional, que garanta a participação ampla e efetiva das mulheres indígenas de diferentes regiões do país (Nordeste, Sul, Sudeste, Centro-oeste e Norte), apontam para mudanças importantes no movimento de mulheres indígenas.

115 Refere-se às políticas e estratégias implementadas pelos Estados nacionais latino-americanos para incorporar as comunidades indígenas e os territórios que elas ocupam nos processos de integração territorial e modernização econômica dos países ao longo do século XX.

116 “A *etnofagia* expressa o processo global mediante o qual a cultura da dominação busca engolir ou devorar as múltiplas culturas populares, principalmente em virtude da força de gravitação que os padrões nacionais exercem sobre as comunidades étnicas. Não se busca a destruição mediante a negação absoluta ou o ataque violento das outras identidades, senão sua dissolução gradual mediante a atração, a sedução e a transformação” (DÍAZ-POLANCO, 1992, p. 97).

que elaborar propostas, o momento é de construir estratégias de ação. De buscar formas de superar os conceitos e as práticas do indigenismo integracionista e de construir caminhos próprios de participação e controle social sobre as chamadas políticas públicas. Mas sem ocultar as diferenças entre homens e mulheres indígenas, que geram desigualdades de oportunidades e exigem tratamento específico.

## Capítulo 17

### **Mulheres indígenas saindo do círculo de giz<sup>117</sup>**

A expressão “sair do círculo de giz” geralmente é usada para descrever aquelas situações nas quais uma pessoa deixa de acreditar que o círculo traçado com giz no chão a sua volta é ou deve ser o limite do espaço onde ela pode se movimentar, indo para além das fronteiras imaginárias impostas por ela mesma ou por outros. Refere-se à situação em que uma pessoa ou um grupo de pessoas deixa de acreditar em ideias que limitavam sua vontade, seus desejos e, particularmente, sua ação na vida social.

Para tentar sair do “círculo de giz” imaginário, que limita a expressão de seus desejos, necessidades e reivindicações específicas, bem como sua disposição de participar como protagonistas nos movimentos indígenas regional e nacional, visivelmente marcados pela presença física e visão masculinas, 28 mulheres indígenas das regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-oeste reuniram-se nos dias 1º e 2 de abril passado, em Brasília, no Encontro Nacional de Mulheres Indígenas, para refletir sobre políticas públicas e definir estratégias de articulação e fortalecimento do movimento indígena de mulheres nos âmbitos regional e nacional.

O ano de 2006 traz a novidade de registrar, no orçamento público federal (Plano Plurianual 2004-2007), a primeira ação específica para mulheres indígenas. Essa ação está inserida no programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas com o título “Promoção das atividades tradicionais das mulheres indígenas” e tem a Fundação Nacional do Índio (Funai) como órgão responsável pela sua execução e pelos resultados alcançados. A inserção dessa ação no orçamento de 2006 foi o resultado da pressão de mulheres indígenas que, de dentro e de fora da Funai, foram à luta, arregimentando aliados no Congresso Nacional e no Ministério do Planejamento.

---

117 Este texto é uma versão revista e ampliada do publicado no boletim *Orçamento e Política Ambiental*, n. 16, jun. 2006.

O momento que vivemos é importante: em outubro próximo, teremos as eleições para os poderes Executivo e Legislativo nos âmbitos estadual e federal; o lançamento de várias candidaturas indígenas para o Congresso Nacional e as assembleias legislativas; e a definição, em 2007, de um novo PPA (2008-2011). É preciso reflexão e articulação para avançar.

### **Projetando pontes**

O Encontro Nacional de Mulheres Indígenas foi coordenado pelo Departamento de Mulheres Indígenas da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (DMI/Coiab), que ficou responsável também pela articulação das mulheres da Amazônia. Nas demais regiões, a articulação foi implementada principalmente pela Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoiname), a Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul (Arpin-Sul) e o Conselho Nacional de Mulheres Indígenas (Conami).

O processo de preparação do encontro permitiu, na prática, evidenciar algumas dificuldades para a construção de uma articulação nacional, como, por exemplo: as distâncias geográficas e os escassos canais de comunicação criados entre os diferentes movimentos no Brasil; as diferentes trajetórias de constituição dos movimentos de mulheres em cada região; a maior ou menor autonomia em relação ao Estado brasileiro, em especial da Fundação Nacional do Índio (Funai) e das igrejas; e a dificuldade de acessar recursos financeiros específicos destinados ao fortalecimento organizacional.

Entre as propostas aprovadas no Encontro, destacaríamos a criação de uma Rede de Articulação Nacional de Mulheres Indígenas, tendo como referência os movimentos regionais de mulheres, para implementar o fluxo de informação, comunicação e a articulação em âmbito nacional com as representantes das regiões. Foi sugerido que essa rede deveria ser formada por uma “comissão organizativa” de mulheres indígenas de todas as cinco regiões do Brasil (Norte, Nordeste, Centro-oeste, Sul e Sudeste) e um “conselho consultivo e deliberativo” com duas representantes (titular e suplente) por estado. Definiu-se, ainda, que a rede deveria ser uma instituição de articulação sem vínculos jurídicos.

Para levar adiante a proposta, foi constituída uma comissão provisória formada pelas seguintes representantes: Valéria Paye Pereira (região Norte); Cremilda Hermínia Máximo (região Nordeste); Gilda Kuitá (região Sul); e Evanisa Mariano da Silva (região Centro-oeste). Para a região Sudeste, a comissão provisória ficou responsável pela realização de consultas

junto ao movimento de mulheres indígenas da região para definir a indicação. O Comitê Intertribal de Mulheres Indígenas (Coimi) e a Ajoinme ficaram de indicar mais uma mulher para atuar na questão de gênero no Nordeste.

### **Focando as políticas públicas**

A ampliação da participação das mulheres indígenas nas instâncias de controle social dos programas e ações governamentais e a busca de apoio financeiro para suas organizações – para que seus integrantes possam discutir, planejar e acompanhar as políticas públicas – foram questões identificadas como fundamentais e urgentes. Isso significa, por exemplo, pleitear um número maior de vagas para as mulheres indígenas no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e lutar pela destinação de recursos financeiros específicos da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres para investir na articulação e no fortalecimento institucional das organizações e do movimento de mulheres indígenas.

As principais conclusões do Encontro podem ser apresentadas considerando as três áreas temáticas definidas como prioritárias:

### **Sustentabilidade na visão de gênero**

A noção de sustentabilidade esboçada no Encontro implica na revitalização da cultura, no fortalecimento dos conhecimentos tradicionais e no desenvolvimento de políticas e programas que respeitem as especificidades regionais, étnicas e de gênero. A demarcação, homologação e revisão de limites, com ampliação das terras indígenas, bem como a preservação e conservação da biodiversidade existente foram considerados pré-requisitos para uma política pública que se diz orientada para a promoção da sustentabilidade das comunidades. A isso se soma o apoio ao fortalecimento das capacidades produtivas e de gestão de projetos econômicos pelas organizações de mulheres indígenas e a ampliação do apoio financeiro aos projetos de autossustentação das mulheres nas aldeias e no meio urbano. Também foram elencados como objetivos e demandas a serem alcançados: a criação e implementação de um programa de reciclagem do lixo doméstico nas aldeias indígenas; a garantia, pelo governo federal, dos recursos financeiros de contrapartida para o GEF Indígena (projeto de gestão da biodiversidade); e a destinação de recursos financeiros do Programa de Segurança Alimentar para os projetos das mulheres indígenas.

## **Saúde da mulher e saúde da família**

Para a promoção da saúde da mulher e da família indígena, foi identificada como prioridade a garantia de recursos financeiros específicos no Plano Plurianual (PPA) para a formulação e implementação de uma política diferenciada de saúde da mulher indígena, com a efetiva execução do Programa da Saúde da Mulher por equipes multidisciplinares que incluam pajés, parteiras, agentes indígenas de saúde e intérpretes indígenas. Há necessidade, também, de recursos para ações educativas preventivas de promoção da saúde da mulher indígena (DST/Aids, câncer de mama e útero, tuberculose e diabetes) e para o combate ao alcoolismo e ao uso de drogas nas aldeias. São necessários recursos para garantir a atuação dos agentes endêmicos junto aos povos indígenas e para garantir o acesso ao atendimento de alta complexidade diferenciado. Reivindicam, ainda, a criação de uma ouvidoria federal no Ministério da Saúde que atue diretamente nos problemas de saúde da mulher e a efetiva garantia de vagas específicas para mulheres indígenas nos conselhos local, distrital e federal do Sistema de Saúde Indígena e nas três instâncias governamentais (municipal, estadual e federal) com poder de decisão. Por fim, querem que 30% dos recursos do Programa da Saúde da Família Indígena sejam destinados ao atendimento das mulheres indígenas que residem nas aldeias e fora delas.

## **Violência contra a mulher e prostituição**

Entre as propostas elencadas no Encontro estão a realização de um diagnóstico sobre a violência contra as mulheres junto às organizações de mulheres indígenas; a promoção de oficinas de conscientização sobre a violência doméstica nas aldeias; o combate à prostituição e à exploração sexual de mulheres indígenas; e a criação de um programa de formação e informação direcionado às/aos jovens. Registraram a necessidade de constituir um canal culturalmente adequado para receber e dar encaminhamento às denúncias de violências praticadas contra as mulheres.

As conclusões do Encontro, bem como as demandas apontadas, parecem indicar que, não obstante ter havido um aumento nos recursos financeiros para a política indigenista do governo brasileiro nos últimos seis anos, em particular no setor da saúde, os resultados e impactos alcançados ainda são insuficientes.

## **Desempenho orçamentário 2000-2005**

Um olhar panorâmico sobre os últimos dois planos plurianuais do governo federal, tendo como referência os bancos de dados orçamentários

acessíveis à população via internet, nos permite concluir que não é possível identificar o número de mulheres e homens indígenas efetivamente beneficiados pelos programas e ações do PPA. Afora a ação específica para mulheres indígenas que foi incluída na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2006, pode-se afirmar com tranquilidade que o critério de gênero ainda não foi incorporado adequadamente ao processo orçamentário federal.

A sistematização das informações sobre o desempenho orçamentário de programas e ações do governo federal entre os anos 2000 e 2005, período que inclui os três últimos anos do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e os três primeiros anos do governo Lula, nos permitiu verificar também que houve, ao longo desses anos, um relativo aumento no gasto da administração pública federal com os povos indígenas. Relativo porque, ao lado do crescimento global das despesas, houve, inversamente, uma diminuição dos recursos financeiros destinados a áreas estratégicas para a sustentabilidade social e econômica desses povos, como é o caso das despesas com regularização fundiária e proteção dos territórios indígenas. Houve, nesse caso, uma sensível diminuição nos investimentos e no ritmo dos trabalhos, o que certamente está relacionado aos compromissos do governo federal com os chamados setores estratégicos para a geração de superávits primários – particularmente o capital investido no agronegócio –, a ponto de desacelerar e até paralisar a demarcação das terras indígenas.<sup>118</sup>

Para tornar comparáveis os números dos gastos anuais do governo federal com o orçamento indigenista, realizamos a sua correção, multiplicando os valores nominais anuais pelo respectivo valor do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), tomando por base o mês de fevereiro de 2006. Essa operação nos permitiu verificar que, por exemplo, se do ponto de vista nominal houve um aumento no gasto de 2002 para 2003 (passando de R\$ 191,805 milhões para R\$ 211,218), do ponto de vista real houve, ao contrário, uma diminuição no gasto indigenista governamental: em 2002, o gasto soma R\$ 258,569 milhões e, em 2003, soma R\$ 248,214 milhões, uma diminuição real de R\$ 10,356 milhões.<sup>119</sup>

---

118 No período 2000-2005, o pico de investimentos foi em 2001, quando foram gastos R\$ 67,138 milhões. Daí para frente, os valores caíram para R\$ 53,323 milhões em 2002; R\$ 51,034 milhões em 2003; R\$ 47,870 em 2004; e R\$ 42,496 em 2005. No orçamento de 2006, constata-se que essa tendência se mantém, pois estão previstos R\$ 42,081 milhões para o mesmo conjunto de ações.

119 Índices de deflação utilizados: 1,562002691 (ano 2000); 1,461996857 (ano 2001); 1,348081735 (ano 2002); 1,175158156 (ano 2003); 1,102428882 (ano 2004); 1,031565131 (ano 2005).

**Tabela 1.** Ministérios e o gasto do orçamento indigenista\*

Ministério/Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Ministério da Saúde	90.600.820	144.593.064	167.468.589	160.866.354	218.265.805	255.043.890	1.036.838.522
Ministério da Justiça	52.324.388	103.112.753	89.234.125	84.448.974	84.414.724	84.152.103	497.687.067
Ministério do Meio Ambiente	437.200	2.941.067	1.463.946	2.522.211	1.702.965	1.008.428	10.075.817
Ministério da Integração	562.321	258.773	-	-	-	-	821.094
Ministério da Educação	624.345	431.393	351.314	377.373	2.103.666	2.932.469	6.820.560
Ministério do Desenvolvimento Agrário	-	-	-	-	1.631.594	1.502.794	3.134.388
Ministério da Agricultura e Abastecimento	206.184	326.240	51.378	-	-	-	583.802
Ministério dos Esportes	-	-	-	-	-	825.252	825.252
<b>Total</b>	<b>144.755.258</b>	<b>251.663.290</b>	<b>258.569.352</b>	<b>248.214.912</b>	<b>308.118.754</b>	<b>345.464.936</b>	<b>1.556.786.502</b>

\* Valores deflacionados



O esforço de tornar comparável o que foi gasto ano a ano também nos permitiu verificar que, entre 2000 e 2005, foram gastos nas 73 ações indigenistas distribuídas em seis programas cerca de R\$ 1,556 bilhão. Desse montante, chama atenção o predomínio do gasto com ações de prevenção, controle e recuperação da saúde indígena, de responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), que totaliza R\$ 1,036 bilhão. Na Tabela 1, apresentamos as despesas dos oito ministérios que tiveram, entre 2000 e 2005, ações discriminadas nos planos plurianuais como específicas para indígenas.

Além dos ministérios discriminados na Tabela 1, identificamos 10 outros ministérios que, ao longo do período 2000-2005, incluíram os indígenas (individual e coletivamente) como beneficiários potenciais de suas ações. São eles: Cultura, Cidades, Integração Nacional, Defesa, Trabalho, Ciência e Tecnologia, Relações Exteriores, Minas e Energia, Previdência Social, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além das Secretarias Especiais de Promoção da Igualdade Racial; de Direitos Humanos; de Aquicultura e Pesca; e das Mulheres. Ao longo desses anos, o aparato institucional e a atuação indigenista governamental avançaram a passos largos para a crescente “setorialização”. Ao contrário da esperada democratização e do empoderamento indígena na gestão das políticas e ações, vimos emergir um cenário caracterizado pela fragmentação e falta de coordenação das ações, por frequentes conflitos intersetoriais dentro do governo, com visíveis impactos negativos sobre os direitos indígenas, e pela ideologia da participação com baixa efetividade na prática.

No período 2000-2003, a política indigenista do governo federal foi implementada por intermédio de dois programas: Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas e Território e Culturas Indígenas. A esses se somam dois outros: Programa Pantanal e Programa Amazônia Sustentável, ambos com uma ação apenas e gerenciados pelo Ministério do Meio Ambiente. Como pode ser visto na Tabela 1, o setor da saúde foi, ao longo desses anos, aquele que mais “investiu” recursos orçamentários, oscilando entre 57,45% e 64,80% do montante total dos gastos.

Como no PPA 2000-2003, as ações em favor dos povos indígenas no novo PPA 2004-2007 foram concentradas em dois programas: Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, com o ambicioso objetivo de “garantir o pleno exercício dos direitos sociais dos índios e a preservação do patrimônio cultural das sociedades indígenas”, e Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento, com o não menos ambicioso objetivo de garantir e proteger a integridade do patri-

mônio territorial e ambiental das sociedades indígenas. Esses dois programas totalizam 41 ações que, somadas a uma ação existente no programa Desenvolvimento Sustentável do Pantanal, sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, e outra no programa Saneamento Rural, sob responsabilidade do Ministério da Saúde, compõem o “orçamento indigenista” do governo federal no PPA 2004-2007.

Além da reformulação dos nomes dos dois principais programas do PPA anterior, o PPA 2004-2007 redistribuiu algumas ações e criou outras. No programa Identidade Étnica foram concentradas as ações de educação escolar; de promoção da saúde e segurança alimentar indígena; de saneamento; de assistência técnica; de capacitação em atividades produtivas; de defesa de direitos; de pesquisa e conservação de acervo documental; e de assistência e capacitação em geral. No programa Proteção de Terras Indígenas foram acomodadas as ações de reconhecimento e garantia dos territórios indígenas e aquelas destinadas à gestão desses territórios e dos recursos naturais neles existentes.

Ao olharmos os números gerais do orçamento e dos gastos efetuados no período 2000-2005, veremos que eles são ascendentes, apesar da queda ocorrida em 2003. Com exceção dos ministérios que deixaram de ter ações específicas no PPA para indígenas, como é o caso dos Ministérios da Integração (MIN) e da Agricultura (Mapa), e dos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente, que vêm tendo desempenho orçamentário descendente, os demais tiveram aumentos significativos de orçamento e de despesas efetivadas. O Ministério da Saúde, por exemplo, passou de um gasto de R\$ 90,6 milhões em 2000 para R\$ 167,468 milhões em 2002 e R\$ 255,043 milhões em 2005. Já o Ministério da Educação mais do que quadruplicou sua despesa e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) passou a contar, a partir de 2004, com recursos para ações específicas para indígenas (ver Tabela 1).

A inserção do MDA, em 2003, no campo das ações indigenistas governamentais, contando para isso com o apoio técnico da Embrapa e com recursos orçamentários específicos para assistência técnica e extensão rural entre os indígenas, e também o maior volume de recursos disponibilizados ao MMA, permitindo estender seu campo de ação para além da Amazônia Legal, pareciam indicar que, apesar da modéstia dos números iniciais, seria dada uma maior atenção à autossustentação e à geração de alternativas econômicas para o conjunto da população indígena. Infelizmente, os resultados ainda estão aquém das expectativas.

No Ministério do Meio Ambiente, o Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) ficou praticamente parado ao longo dos três primeiros anos do governo Lula em meio à crise que decorre da falta de definição sobre seu destino político e administrativo, da burocratização do processo orçamentário interno do Ministério e da perda de prestígio junto ao movimento indígena da Amazônia. O projeto Carteira Indígena, por sua vez, que conta com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para apoiar pequenos projetos de organizações indígenas, também sofreu com cortes de recursos e vem tendo dificuldades para superar a ainda incipiente capacidade de monitorar e assessorar os projetos apoiados.

No âmbito do MDA, os povos indígenas são beneficiários das ações do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PIIGRE), da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Em relação ao acesso ao crédito para indígenas, uma das principais demandas do movimento indígena ao Ministério, o desafio ainda não foi enfrentado adequadamente pelo órgão. Tanto o MDA quanto a Funai têm “empurrado com a barriga” a questão, inviabilizando que famílias e associações indígenas capacitadas tenham acesso e se beneficiem desse instrumento de desenvolvimento econômico.

Na falta de solução, a grande maioria dos indígenas continua esbarrando na exigência dos bancos de anuência e garantias da Funai. Embora tenha sido efetivada a inclusão dos indígenas como beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf, Decreto nº 3.991, de 30 de outubro de 2001), persiste o entendimento de que seria mais adequada e viável a elaboração de um programa específico para os povos indígenas por meio do qual eles pudessem acessar as políticas de capacitação, infraestrutura e crédito sem terem de se submeter à rigidez do Pronaf. Passados quatro anos desde que se começou a falar na criação de um Pronaf Indígena, isso ainda parece estar muito distante de ser efetivado.<sup>120</sup>

No tocante às ações de educação escolar, como pode ser visto nas Tabelas 1 e 2, houve um aumento significativo das despesas com a educação escolar indígena, particularmente no âmbito do Ministério da Educação (MEC), que chega ao ano de 2006 com um orçamento autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA) de R\$ 5,6 milhões. As despesas da Funai e do

---

120 Além de acompanhar os projetos indígenas e indigenistas financiados pela SAF, que, no início de 2006, totalizavam R\$ 2,044 milhões, o MDA lançou, em fevereiro de 2006, um edital para projetos de capacitação, assistência técnica e extensão rural para organizações indígenas e indigenistas.

MEC juntos, no período 2000-2005, totalizam R\$ 38,475 milhões, sendo R\$ 31,655 milhões pela Funai e R\$ 6,820 pelo MEC.

O principal problema nesse “setor” ainda persiste, qual seja: como monitorar a efetiva aplicação dos recursos financeiros repassados para estados e municípios. Anualmente, as ações governamentais de promoção da educação escolar indígena contam com recursos do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), que cobre as despesas com a formação de professores indígenas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) para os cerca de 116 mil estudantes indígenas de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental. O governo federal ainda repassa recursos aos municípios e estados para a compra da merenda escolar indígena, destinada aos indígenas que frequentam o ensino fundamental até a 8ª série.<sup>121</sup>

As despesas com ações de prevenção, controle e recuperação da saúde indígena foram crescentes no período 2000-2005, passando de R\$ 86,540 milhões no início do período para R\$ 225 milhões em 2005. As ações de saneamento também tiveram um aumento significativo, passando de R\$ 4,060 milhões para R\$ 30,036 milhões. No total, foram gastos no período R\$ 1,038 bilhão com as ações de saúde e saneamento indígena, sendo R\$ 1,036 bilhão pela Funasa e R\$ 2,065 milhões pela Funai. As ações de saneamento consumiram, entre 2000 e 2005, cerca de R\$ 71,991 milhões. A ação de atenção à saúde dos povos indígenas, que é, entre todas, aquela que recebeu o maior montante de recursos, gastou, entre 2000 e 2005, cerca de R\$ 797,149 milhões.

Considerando as constantes invasões indígenas às sedes da Funasa nos estados; as denúncias de uso político da máquina administrativa e de desvio de recursos; as greves de funcionários; os problemas de relacionamento envolvendo técnicos contratados e indígenas; a persistência de situações graves de saúde, como os casos dos guarani e dos xavante, e o agravamento dos problemas de saúde entre os yanomami, faz-se urgente avaliar o que está gerando tudo isso, apesar do aumento dos recursos financeiros alocados no orçamento.

---

121 As escolas indígenas incluídas no Censo Escolar recebem recursos também dos seguintes programas do MEC: Livro Didático (PNLD); Biblioteca na Escola (PNBE); Alimentação Escolar (PNAE); Formação Inicial de Professores em Exercício no Ensino Fundamental (Fundamental); e Informática na Educação (Proinfo). E ainda do programa Segundo Tempo Escolar, do Ministério dos Esportes, e do programa Saúde do Escolar, do Ministério da Saúde.

Além dos recursos previstos nos programas incluídos no PPA, a política governamental de atenção à saúde indígena é beneficiada com recursos de duas outras fontes: o Fator de Incentivo da Atenção Básica aos Povos Indígenas, conhecido como Piso de Atenção Básica (PAB-Saúde Indígena), que se destina à atenção básica e contratação de pessoal; e o Fator de Incentivo para a Assistência Ambulatorial, Hospitalar e de Apoio Diagnóstico a Populações Indígenas (Iapi), que se destina aos hospitais com vistas a atender demandas específicas das populações indígenas. Esses incentivos são repassados aos estados, municípios e unidades de saúde credenciadas diretamente pelo Ministério de Saúde.<sup>122</sup>

Segundo dados disponibilizados pela Coordenação de Monitoramento de Ações e Serviços do Departamento de Saúde Indígena (Desai/Funasa), foram repassados para 241 municípios, de um total de 379 municípios com registro da presença de população indígena, cerca de R\$ 82,809 milhões em 2004, sendo R\$ 63,119 do PAB e R\$ 19,689 do Iapi. Na Tabela 2, apresentamos um balanço dos repasses realizados entre 2000 e 2004. Como na Tabela 1, aqui também deflacionamos os valores repassados.

No período 2000-2004, os repasses a título de incentivo somaram R\$ 327,322 milhões, sendo 70,58% para a Atenção Básica e Contratação de Pessoal (PAB). Pode-se dizer que, em média, o incentivo Iapi teve pouca variação no período, ao contrário do PAB, que chega em 2004 quatro vezes maior que no início do período.<sup>123</sup>

Nas ações relacionadas à gestão ambiental e da biodiversidade nos territórios indígenas, foram gastos entre 2000 e 2005 cerca de R\$ 14,908 milhões, sendo R\$ 6,557 milhões pela Funai e R\$ 8,350 pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Para 2006, foi autorizado um orçamento inicial de R\$ 1,050 milhão para a Funai e R\$ 3,706 milhões para o MMA. Na Funai, os recursos estão concentrados nas ações de “Conservação e Recuperação da Biodiversidade” e de “Estudos de Impacto Ambiental”, com abrangência nacional. No MMA, há uma grande concentração das despesas na região Amazônica em detrimento das terras indígenas localizadas nas demais regiões do país, justamente onde está a maior parte dos casos de degradação ambiental e as demandas por capacitação, assessoramento

---

122 Criados por intermédio da Portaria MS nº 1, de 14 de setembro de 1999, esses incentivos movimentam recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS), administrado pela Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) do Ministério da Saúde.

123 O programa de Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/Aids e outras DSTs também desenvolve ações envolvendo homens e mulheres, crianças e adultos indígenas.

técnico e apoio para a recuperação ambiental – como nas regiões de Mata Atlântica e Cerrado, por exemplo.

## O ano de 2006

O ano de 2006 segue a tendência de aumento nos recursos financeiros para as ações indigenistas do governo federal. Fechamos o ano de 2005 com uma despesa total de R\$ 345,464 milhões e iniciamos 2006 com um total autorizado de R\$ 378,876 milhões até 19 de maio.

No valor total autorizado para 2006 estão incluídas as emendas orçamentárias. Para a Funai, foram aprovadas emendas dos seguintes parlamentares: Augusto Botelho (PDT/RR), Jefferson Peres (PDT/AM) e Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR), senadores; Eduardo Valverde (PT/RO), Fernando Ferro (PT/PE), Hélio Esteves (PT/AP) e Henrique Afonso (PT/AC), deputados. Valor total das emendas: R\$ 1,115 milhão. Em sua grande maioria, essas emendas dirigem recursos para a ação “Fomento às atividades produtivas em terras indígenas”.

As ações de atenção à saúde indígena iniciaram o ano com um orçamento 11% maior que o total de despesas efetivadas em 2005. O mesmo acontece com saneamento, que recebeu um orçamento 50% maior que o total liquidado em 2005. A mesma “tendência de aumento” se verifica nas ações de educação escolar indígena, a cargo do Ministério da Educação, cujos recursos cresceram cerca de 90%, e nas ações de gestão ambiental do Ministério do Meio Ambiente (367%). Como já denunciemos, essa situação não se repete no caso das ações de proteção das terras indígenas, que vêm decrescendo nos últimos sete anos.

**Tabela 2.** Valores repassados pelo PAB e Iapi\*

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	Total
<b>Incentivo</b>						
<b>PAB</b>	15.216.874	42.209.311	57.855.786	52.653.631	63.119.907	231.055.509
<b>Iapi</b>	14.251.836	22.194.902	20.269.145	19.862.262	19.689.221	96.267.366
<b>Total</b>	29.468.710	64.404.213	78.124.931	72.515.893	82.809.128	327.322.875

\* Valores deflacionados. Fonte: Desai/CGASI/Comoa/Gerência de Informações.

No tocante à ação “Promoção das atividades tradicionais das mulheres indígenas”, constata-se que valeu o esforço de pressão das mulheres indígenas para que houvesse um aumento no recurso financeiro destinado a essa ação. O valor passou de R\$ 250 mil, conforme previsto inicialmente no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) 2006, para um orçamento auto-

rizado de R\$ 325 mil. Esse acréscimo se deve à aprovação de uma emenda orçamentária apresentada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara.

### **Considerações finais**

É importante e urgente criar as condições institucionais e políticas para o efetivo exercício do protagonismo e do controle social indígena sobre os programas e recursos financeiros de seu interesse. Embora esses recursos não sejam suficientes para atender às demandas, necessidades e desejos do conjunto da população indígena no território brasileiro, eles existem, são consideráveis, e há muitos problemas no planejamento e, principalmente, na sua aplicação. A isso acrescentaríamos a invisibilidade das mulheres no orçamento público federal, uma situação que demanda um esforço maior para ser revertida.

Para 2007, por exemplo, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária (PLDO) encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional não estabelece uma única prioridade e respectiva meta para os povos indígenas. Também não foi aprovada uma única emenda ao PLDO beneficiando os/as indígenas diretamente. Importa destacar que é com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que deve ser aprovada pelo Congresso Nacional até 30 de junho, que a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) elabora a cada ano a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias do Legislativo e do Judiciário.

A criação de um núcleo de monitoramento e avaliação indígena em Brasília poderia ser o primeiro passo no sentido do fortalecimento do controle social indígena. É também necessária a articulação desse núcleo com as organizações indígenas regionais e locais de forma a estabelecer um fluxo de informações em rede sobre repasses e aplicação dos recursos financeiros. Além de fortalecer os laços institucionais internos do movimento, iniciativas dessa natureza promoveriam maior visibilidade e transparência das políticas públicas e uma maior capacidade indígena de intervir de maneira organizada e propositiva nas questões que lhes afetam.

A criação da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), em novembro de 2005, acende uma luz de esperança em relação à possibilidade de isso acontecer. A Apib, junto com o Fórum de Defesa dos Direitos Indígenas (FDDI), tem conquistado um papel de destaque no monitoramento da política indigenista e na interlocução com os três poderes da República. Com a possível instalação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) em 2006, se fará necessária uma maior capacidade de formulação

e proposição do movimento indígena e de seus aliados, o que vem reforçar a tese exposta nesta publicação. Assim, a iniciativa das mulheres indígenas de também caminhar no sentido da constituição de uma articulação nacional no interior do movimento indígena mais amplo é muito bem-vinda e certamente fortalecerá e enriquecerá esse movimento, tanto internamente quanto no diálogo com as diferentes instâncias do Estado brasileiro.



## Capítulo 18

### **Mulheres indígenas na luta pela proteção e promoção dos seus direitos**<sup>124</sup>

Entre setembro de 2008 e agosto de 2010, o tema da violência familiar e doméstica reuniu cerca de 460 mulheres indígenas em 13 seminários regionais. Com o apoio da Fundação Nacional do Índio (Funai), da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), em colaboração com o movimento de mulheres indígenas no país, os seminários foram uma oportunidade para que as participantes conhecessem e tirassem as suas dúvidas em relação ao texto da Lei Maria da Penha. Possibilitou também o desenvolvimento de uma melhor compreensão sobre as diferentes formas que a violência assume na vida cotidiana (física, psicológica, sexual, patrimonial e moral) e um diálogo ampliado sobre se, e em que circunstâncias específicas, essa lei poderia ser útil e acionada pelas mulheres indígenas vítimas de atos de violência.<sup>125</sup>

De modo geral, as mulheres avaliaram que as práticas de violência ocorridas no âmbito familiar e comunitário devem ser tratadas preferencialmente no âmbito local, sem a interferência de agentes externos e da legislação estatal (direito positivo). De outro lado, reconheceram que estão diante de um grande desafio: o de desconstruir os discursos que justificam essas práticas alegando ser um “costume”, algo que tem suas raízes e fundamentos em valores “tradicionais”, na “cultura”.

A esses 13 seminários seguiu o denominado Encontro Nacional de Mulheres Indígenas para a Proteção e Promoção dos seus Direitos. Realizado entre os dias 17 e 19 de novembro de 2010 no Hotel Águas Quentes, localizado a aproximadamente 80 km de Cuiabá (BR-364), na serra de São Vicente, o encontro reuniu 80 mulheres indígenas com um propósito: avaliar os resultados dos 13 seminários regionais e tirar encaminhamentos

---

124 Versão revista do texto publicado em 24 de maio de 2010 na página do Instituto de Estudos Socioeconômicos.

125 Cf. Verdum, 2008c.

de como seguir esse debate. E mais: definir como fazer para que a proteção e a promoção dos direitos das mulheres indígenas sejam incorporadas nas políticas públicas e nos instrumentos legais do Estado brasileiro. Uma tarefa nada fácil, diga-se de passagem!

Analisada a legislação brasileira específica, contando para isso com a colaboração do advogado Vilmar Guarani, foi constatado – ainda no primeiro dia do encontro – que nem a Lei 6.001 (Estatuto do Índio, de 1973) nem os projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional – como, por exemplo, o substitutivo ao Projeto de Lei 2.057, de 1994 – contemplavam o reconhecimento dos direitos das mulheres indígenas.

Nem mesmo o texto produzido pela Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) em 2009, o denominado Estatuto dos Povos Indígenas, que foi objeto de debates acalorados em um seminário nacional e em 10 oficinas regionais, envolvendo um total aproximado de 1.150 mulheres e homens de diferentes povos, contemplou uma única vez a palavra “mulheres”.

Ao final, ficou óbvio para as participantes que os direitos especiais das mulheres indígenas ainda têm um longo caminho a percorrer até se tornar algo, de fato, reconhecido, considerado e incorporado nas decisões e no desenho das políticas públicas. E que isso tem de ser conquistado também no interior do movimento indígena, em cujas estruturas são marcantes a presença e a perspectiva masculina de gênero.

O encontro seguiu no segundo dia com debates em grupos: era hora de definir o que fazer diante dessa situação. Os relatos, ideias, propostas que permearam os debates nos grupos mostrou, vamos dizer dessa forma, que o buraco é mais embaixo. Dos debates surgiu que o Estado brasileiro deveria considerar as especificidades de gênero e geracionais em todas as políticas sociais destinadas aos povos indígenas, aí incluindo as ações de fortalecimento organizacional, gestão ambiental e nas chamadas atividades produtivas.

Outra questão destacada foi a necessidade de as mulheres indígenas que vivem em contexto urbano terem reconhecida a condição de sujeitos de direitos específicos, em pé de igualdade com as indígenas que vivem nas terras indígenas. E que o Estado brasileiro deveria adotar medidas a fim de assegurar às mulheres, crianças e idosos/os indígenas a proteção contra todas as formas de violência e discriminação.

Por fim, foi decidido que os resultados e demandas que emergiram do encontro fossem encaminhados à Comissão Nacional de Política Indige-

nista (CNPI) e ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) para que aí fossem debatidos.

No caso do CNDM, foi informado pela representante da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) presente que, não obstante os esforços empreendidos pela SPM ao longo dos últimos três anos, há duas lacunas que necessitam ser preenchidas o quanto antes para fazer avançar a luta pela proteção e promoção dos direitos das mulheres indígenas: uma era o vazio de representação indígena na composição do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; outra, a não existência de qualquer diretriz específica de enfrentamento à violência contra as mulheres indígenas no âmbito da legislação e da administração pública.

A realização, em 2011, de mais uma Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres abre um interessante cenário de oportunidades de mobilização e incidência do movimento de mulheres indígenas para pautar essas e outras demandas.

## Referências

- I ENCONTRO DE ESTUDOS. Questão Indígena. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional: Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2003.
- VIII CARAVANA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.
- ALARCON, Daniela Fernandes; MILLIKAN, Brent; TORRES, Mauricio (Orgs.). *Ocekadí: hidrelétricas, conflitos socioambientais e resistência na Bacia do Tapajós*. Brasília: International Rivers Brasil; Santarém, PA: Programa de Antropologia e Arqueologia da Universidade Federal do Oeste do Pará, 2016.
- ÂNGELO, Claudio. Funai é elo frágil em licenças ambientais. *Folha de S. Paulo*, 14 abr. 2012.
- ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS. Seção Espírito Santo. *Impactos da apropriação dos recursos hídricos pela Aracruz Celulose nas Terras Indígenas Guarani e Tupinikim*. Vitória, ES, mar. 2004.
- BARROSO HOFFMANN, Maria; IGLESIAS, Marcelo Piedrafitá; GARNELO, Luiza; OLIVEIRA, João Pacheco de; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. A administração pública e os povos indígenas. In: ROCHA, Denise; BERNARDO, Maristela (Orgs.). *A era FHC e o Governo Lula: transição?* Brasília: Inesc, 2004. p. 293-326.
- BORGES, André. Governo planeja construir 27 eclusas. *Valor Econômico*, p. A3, 20 abr. 2004.
- CARVALHO, Othília Maria Baptista de. *Políticas públicas, sustentabilidade social e povos indígenas: os Xavante da Terra Indígena Parabubure em Mato Grosso*. Dissertação (mestrado). Brasília: Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2010.
- CASANOVA, Pablo González. El colonialismo interno. In: ROSENMAN, Marcos Roitman (Org.). *De la sociología del poder a la sociología de la explotación: pensar América Latina en el siglo XXI*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Clacso, 2009. p. 129-156.
- CÉSAR, Felício. China é a Inglaterra do passado, aponta Ipea. *Valor Econômico*, Brasil, p. A4, 16 nov. 2011.
- CORRÊA, Evandro. [s.t.]. *O Liberal*, 22 jan. 2012.
- CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro. Populações Tradicionais e Conservação. In: SEMINÁRIO DE CONSULTA DO PROGRAMA NACIONAL DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Macapá, AP, 21-25 set. 1999.

- DE LA ROCHA, Mercedes González; LATAPÍ, Agustín Escobar (Coords.). *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2012.
- DE NEGRI, Fernanda; ALVARENGA, Gustavo Varela. A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. *Radar - Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, n. 13, p. 7-14, 2011.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor. *Autonomía Regional*. La autodeterminación de los pueblos indios. México: Siglo XXI, 1992.
- DIEGUES, Antonio Carlos; ARRUDA, Rinaldo S.V. *Saberes Tradicionais e Biodiversidade no Brasil*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2001.
- DUARTE, Yvone Magalhães. *Direitos Indígenas: análise das principais propostas que tramitam no Congresso Nacional*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, ago. 2003. (Nota Técnica n. 81).
- FAJARDO, Raquel Yrigoyen. Aos 20 anos da Convenção 169 da OIT: balanço e desafios da implementação dos direitos dos Povos Indígenas na América Latina. In: VERDUM, Ricardo (Org.). *Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009.
- FLEURY, Lorena C.; ALMEIDA, Jalcione. Populações tradicionais e conservação ambiental: uma contribuição da teoria social. *Rev. Bras. de Agroecologia*, 2(3), p. 3-19, 2007.
- GARNELO, Luiza. *Os povos indígenas e a construção das políticas de saúde no Brasil*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2003.
- GENTES, Ingo. *Derecho al agua de los pueblos indígenas en América Latina*. Santiago, Chile: Cepal, dez. 2001. (Série Recursos Naturais e Infraestrutura n. 38).
- GOVERNADOR DIZ ter todas as licenças para as usinas. *O Estado de São Paulo*, 7 jun. 2004.
- GRUPIONI, Luís Donisete Benzi (Org.). *Formação de professores indígenas: repensando trajetórias*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2006.
- GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL DE POLÍTICA INDIGENISTA. *Relatório Final*. Brasília: Presidência da República, dez. 2005. mimeo.
- IGLESIAS, Marcel P. et al. Os riscos da IIRSA e do PAC para a Amazônia. *Boletim Orçamento & Política Socioambiental*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, n. 20, 2007.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *As relações do Mercosul com Estados Unidos e China ante o deslocamento do centro dinâmico da economia mundial*. Brasília, nov. 2011. (Comunicado do Ipea n. 121).
- JORNAL FÊMEA. Brasília: Cfemea, ano XIII, n. 144, maio 2005. Disponível em: [http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=128:numero-144-maio-de-2005&Itemid=129&layout=default](http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=category&id=128:numero-144-maio-de-2005&Itemid=129&layout=default).
- KASBURG, Carola; GRAMKOW, Márcia M. (Orgs.). *Demarcando Terras Indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília: Funai: GTZ: PPTAL, 1999.

- LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira; COSTA PINTO, Eduardo; ACIOLY, Luciana (Orgs.). *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília: Ipea, 2011. 352 p.
- LIMA, Ludmila M. Cooperação e parceria no contexto de um projeto piloto: a experiência do PPTAL. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (Org.). *Gestar e Gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2002. p. 147-198.
- LIMA, Ludmila M. Diálogo intercultural e participação indígena no PPTAL. *Revista Antropológicas*, ano 8, v. 15, n. 2, p. 85-106, 2004.
- LUCIANO, Gersem. O sonho de um Parlamento Indígena no Brasil. In: VERDUM, Ricardo; COSTA, Luciana (Orgs.). *Índios e Parlamentos*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004. p. 25-42.
- MARFAN, Marilda A. (Org.). *Congresso Brasileiro de Qualidade na Educação: formação de professores: educação indígena*. Brasília: MEC: SEF, 2002.
- MATOS, Kleber G. *Avaliação da política de educação escolar indígena no período 1995-2002*. 23 jul. 2002. (Não publicado).
- MENDES, Artur N. O PPTAL e as demarcações participativas. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; BARROSO HOFFMANN, Maria (Orgs.). *Estados e povos indígenas no Brasil: bases para uma nova política indigenista II*. Rio de Janeiro: Contracapa: Laced/Museu Nacional, 2002. p. 37-40.
- MINDLIN, Betty. A política educacional indígena no período 1995-2002: algumas reflexões. *Revista de Estudos e Pesquisas*. Brasília: Funai, v. 1, n. 2, p. 101-140, dez. 2004.
- O MASSACRE DA RESERVA ROOSEVELT. *O Estado de São Paulo*, 21 abr. 2004. p. A3.
- PENA, João Luiz. *Perfil sanitário, indicadores demográficos e saúde ambiental após a implantação do Distrito Sanitário Especial Indígena: o caso dos Xakriabá em Minas Gerais*. Dissertação (mestrado). Belo Horizonte: Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.
- ROBLES, Claudia. *Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad: avances y desafíos desde un enfoque étnico*. Santiago, Chile: Cepal, 2009.
- SACCHI, Ângela. Mulheres indígenas: processo organizativo e as demandas de gênero. In: VERDUM, Ricardo (Org.). *Assistência Técnica e Financeira para o Desenvolvimento Indígena*. Rio de Janeiro: Contracapa; Brasília: Nead/MDA, 2005.
- SCHRÖDER, Peter. É possível mudar a Funai? Sobre os impactos de um projeto de cooperação internacional. *Revista Antropológicas*, ano 8, v. 15, n. 2, p. 107-134, 2004.
- SCOTT, James C. Formas cotidianas da resistência camponesa. *Raízes*, v. 21, n. 1, p. 10-31, 2002.
- SKAF, Paulo. A hora e a vez da América do Sul. *Valor Econômico*, 23 abr. 2011.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; BARROSO HOFFMANN, Maria (Orgs.). *Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III*. Rio de Janeiro: Contracapa: Laced/Museu Nacional, 2002a.

- \_\_\_\_\_. *Estados e povos indígenas no Brasil: bases para uma nova política indigenista II*. Rio de Janeiro: Contracapa: Laced/Museu Nacional, 2002b.
- \_\_\_\_\_. *Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista I*. Rio de Janeiro: Contracapa: Laced/Museu Nacional, 2002c.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; IGLESIAS, Marcelo Piedrafito; BARROSO HOFFMANN, Maria. O novo PPA e as políticas públicas para os Povos Indígenas. *Orçamento & Políticas Socioambientais*, Instituto de Estudos Socioeconômicos, n. 6, jun. 2003.
- TASSMAN, Antonella M. I. A educação escolar indígena no contexto da antropologia brasileira. *Ilha: Revista de Antropologia*, v. 10, n. 1, p. 218-244, 2008.
- TEIXEIRA, Carla Costa; SILVA, Cristina Dias da. Antropologia e saúde indígena: mapeando marcos de reflexão e interfaces de ação. *Anuário Antropológico*, n. 1, p. 35-57, 2013.
- VALENTE, Renata C. *A GTZ no Brasil: uma etnografia da cooperação alemã para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.
- VALENTE, Rubens. Sob pressão, Planalto propõe diálogo a índios. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 3 jan. 2004.
- VALOR ECONÔMICO. Valor Especial: Caminhos da Amazônia. Suplemento, jul. 2011.
- VERDUM, Ricardo. A dívida com a cidadania indígena. *Orçamento & Política Socioambiental*, Instituto de Estudos Socioeconômicos, n. 18, nov. 2006.
- \_\_\_\_\_. Água nas terras indígenas. *Orçamento & Política Socioambiental*, Instituto de Estudos Socioeconômicos, n. 9, jun. 2004.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Assistência Técnica e Financeira para o Desenvolvimento Indígena*. Rio de Janeiro: Contracapa; Brasília: Nead/MDA, 2005.
- \_\_\_\_\_. Avanços e retrocessos na política indigenista. *Orçamento & Política Socioambiental*, Instituto de Estudos Socioeconômicos, n. 12, abr. 2005.
- \_\_\_\_\_. Considerações sobre o Orçamento Indigenista Federal. In: RICARDO, Beto; RICARDO, Fany (Eds.). *Povos indígenas no Brasil: 2006-2010*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.
- VERDUM, Ricardo. Do orçamento como direito ao direito de consulta. In: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil: dados de 2011*. Brasília: Cimi, 2012.
- VERDUM, Ricardo. El indigenismo brasileño en tiempos de multiculturalismo. *Alteridades*, México, 18(25), p. 33-46, 2008a.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Financiamento e Megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2008b.
- \_\_\_\_\_. Governo Lula investe pouco na regularização de terras indígenas. *Nota Técnica*, Instituto de Estudos Socioeconômicos, n. 121, mar. 2007.
- \_\_\_\_\_. Hora de reconhecer os direitos indígenas. *Orçamento & Política Socioambiental*, Instituto de Estudos Socioeconômicos, n. 21, jun. 2007.
- \_\_\_\_\_. Mineração nas terras indígenas: inclusão social ou expropriação organizada? *Nota Técnica*, Instituto de Estudos Socioeconômicos, n. 112, out. 2006.

- \_\_\_\_\_. (Org.). *Mulheres Indígenas, Direitos e Políticas Públicas*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2008c.
- \_\_\_\_\_. Mulheres indígenas nas políticas públicas. *Orçamento e Política Ambiental*, Instituto de Estudos Socioeconômicos, n. 15, nov. 2005.
- \_\_\_\_\_. Observações sobre o orçamento indigenista 2006/2007. In: CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil: Relatório 2006-2007*. Brasília: Cimi, 2008d. p. 19-22.
- VERDUM, Ricardo. O desafio é “sair do círculo de giz”. *Orçamento e Política Ambiental*, Instituto de Estudos Socioeconômicos, n. 16, jun. 2006.
- \_\_\_\_\_. O futuro do Abril Indígena. *Orçamento & Política Socioambiental*, Instituto de Estudos Socioeconômicos, n. 21, jun. 2007.
- \_\_\_\_\_. O insustentável ambiente da integração. *Boletim Orçamento & Políticas Socioambientais*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, n. 19, 2006.
- \_\_\_\_\_. Os povos indígenas no PPA 2008/2011. *Orçamento & Política Socioambiental*, n. 22, p. 8-12, nov. 2007.
- \_\_\_\_\_. Povos indígenas e comunidades tradicionais: riscos e desafios no crescimento econômico. *Orçamento & Política Socioambiental*, n. 28, jun. 2012.
- \_\_\_\_\_. Povos Indígenas no Brasil: o desafio da autonomia. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009.
- \_\_\_\_\_.; CARVALHO, Guilherme. IIRSA: os riscos da integração. *Boletim Orçamento & Políticas Socioambientais*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, n. 17, 2006.
- VERDUM, Ricardo; COSTA, Luciana (Orgs.). *Índios e Paramentos*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004.



## Sobre o autor

**Ricardo Verдум** é graduado em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Antropologia Social, título obtido junto ao Programa de Pós-graduação em Antropologia Social da mesma instituição (1996). Em 2006, obteve o título de doutor em Antropologia Social da América Latina e Caribe pelo Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas (Ceppac), também na UnB. Nos anos de 2015 e 2016, esteve vinculado ao Programa de Pós-graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), onde realizou estágio pós-doutoral. Suas áreas de interesse e atuação profissional e acadêmica são: políticas públicas; gestão territorial e ambiental; povos indígenas. Organizou livros e tem artigos publicados em livros, revistas, boletins e jornais no país e no exterior. No período de 2006 a 2016, integrou a Comissão de Assuntos Indígenas (CAI) da Associação Brasileira de Antropologia (ABA). Participa do comitê internacional da Rede Latino-Americana de Antropologia Jurídica (Relaju) e é membro do Grupo Pluralismo Jurídico na América Latina (Prujula).