

EM DEFESA DO ESPAÇO CÍVICO  
participação e controle social  
NAS POLÍTICAS INDIGENISTAS



**EM DEFESA DO ESPAÇO CÍVICO: Participação e controle social nas políticas indigenistas** reúne uma série de análises de diversos(as) autores(as) sobre um dos períodos mais obscuros que o Brasil viveu desde que recuperou sua democracia: o período do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). O retrocesso em termos de políticas públicas em todas as esferas afetou – e continua afetando – grupos sociais em condições de vulnerabilidade, especialmente os povos indígenas e a população negra. Os discursos de ódio fizeram com que essas parcelas da população brasileira fossem uma das mais afetadas pela pandemia do COVID-19. É preciso destacar, também, o aumento do garimpo ilegal que ocorreu nesse período, com o incentivo das autoridades.

Muito embora este dossiê de artigos não se limite ao período de governo que se encerrou, ele analisa os espaços de participação na política nacional de educação, no Sistema Único de Saúde e nas políticas culturais e de gestão territorial, evidenciando o esvaziamento não só do controle social exercido por representantes indígenas, mas das próprias políticas públicas, abandonadas ou enfraquecidas nesses últimos anos. Os artigos que compõem o livro demonstram o protagonismo indígena na elaboração e implementação dessas políticas e fazem recomendações para sua retomada e aperfeiçoamento.



## EM DEFESA DO ESPAÇO CÍVICO participação e controle social NAS POLÍTICAS INDIGENISTAS



## Rede de Cooperação Amazônica - RCA

A RCA tem como missão promover a cooperação e troca de conhecimentos, experiências e capacidades entre organizações indígenas e indigenistas, para fortalecer a autonomia e ampliar a sustentabilidade e o bem-estar dos povos indígenas no Brasil.

A RCA é constituída por 14 organizações:

Associação das Mulheres Indígenas em Mutirão - AMIM

Associação do Movimento dos Agentes Agroflorestais Indígenas do Acre - AMAAIAC

Conselho das Aldeias Wajãpi - Apina

Associação Terra Indígena Xingu - ATIX

Conselho Indígena de Roraima - CIR

Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro - FOIRN

Hutukara Associação Yanomami - HAY

Organização Geral dos Mayuruna - OGM

Organização dos Professores Indígenas do Acre - OPIAC

Associação Wyty Catê das Comunidades Timbira do Maranhão e Tocantins - Wyty Catê

Comissão Pró-Índio do Acre - CPI/AC

Centro de Trabalho Indigenista - CTI

Instituto de Pesquisa e Formação Indígena - Iepé

e Instituto Socioambiental - ISA

### Secretário-Executivo

Luís Donisete Benzi Grupioni

### Assessora de Programa

Patrícia de Almeida Zuppi

### Conselho Político

André Villas Boas (ISA)

Ianukula Kaiabi Suia (Atix)

Jaime Siqueira Jr (CTI)

Jonas Gavião Sansão (Wyty Catê)

Marivelton Rodrigues Barroso (Foirn)

Sinéia Bezerra do Vale (CIR)

### Conselho Editorial

Bruce Albert

Dominique Gallois

Nietta Monte

Regina Müller

REDE DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

RUA PROFESSOR MONJARDINO, 19

VILA SONIA

05625-160 - SÃO PAULO - SP

TEL. 11.3746-7912

rede.rca@gmail.com / www.rca.org.br

## EM DEFESA DO ESPAÇO CÍVICO participação e controle social NAS POLÍTICAS INDIGENISTAS

Luís Donisete Benzi Grupioni (organizador)

Adriana Ramos

Ana Lúcia de M. Pontes

Jaime Siqueira Jr

Maira Smith

Maurício Fonseca

Nayara Scalco

Nurit Bensusan

Paulino Montejo

Rita Gomes Nascimento

São Paulo

2023

## EM DEFESA DO ESPAÇO CÍVICO participação e controle social NAS POLÍTICAS INDIGENISTAS

© RCA, Iepê / São Paulo, 2023

© Luís Donisete Benzi Grupioni, Adriana Ramos, Ana Lúcia de M. Pontes, Jaime Siqueira Jr, Maira Smith, Maurício Fonseca, Nayara Scalco, Paulino Montejo e Rita Gomes Nascimento

Este livro foi elaborado no âmbito do "Consórcio de Direitos Humanos: Fortalecimento da capacidade de Organizações de Direitos Humanos na América Latina e no Caribe para proteger e defender seus direitos", coordenado pelo Instituto Internacional de Raça, Igualdade e Direitos Humanos.

### Projeto gráfico

Renata Alves de Souza / Tipo Gráfico Comunicação

### Capa e ilustrações

A partir da obra Multinaturalismo, 2016, de Sílvia Moan

### Apoio à publicação

Instituto Internacional de Raça, Igualdade e Direitos Humanos  
Rainforest Foundation Norway  
Fundação Ford



Os textos desta publicação estão sob uma licença CC BY-NC-SA 4.0, como uma forma de democratizar o acesso à informação. A licença não se aplica às fotos e ilustrações, que continuam sob copyright®.

Para detalhes, acesse [https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt_BR)



- 6 Em defesa do espaço cívico  
Luís Donisete Benzi Grupioni



- 18 Os espaços de participação na política nacional de educação: a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena (Cneei)  
Rita Gomes Nascimento



- 36 Espaços de participação social no Sistema Único de Saúde e no Subsistema de Atenção à Saúde Indígena  
Ana Lúcia de M. Pontes e Nayara Scalco



- 72 Os espaços de participação social no Brasil e a PNGATI: protagonismo, retrocessos e perspectivas de reconstrução  
Jaime Siqueira Jr



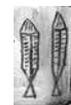
- 106 Protagonismo indígena na construção de políticas de cultura no Brasil Contemporâneo  
Maurício Fonseca



- 152 A trajetória do Conselho Nacional de Política Indigenista: trilhando uma nova relação do Estado com os Povos Indígenas  
Paulino Montejo

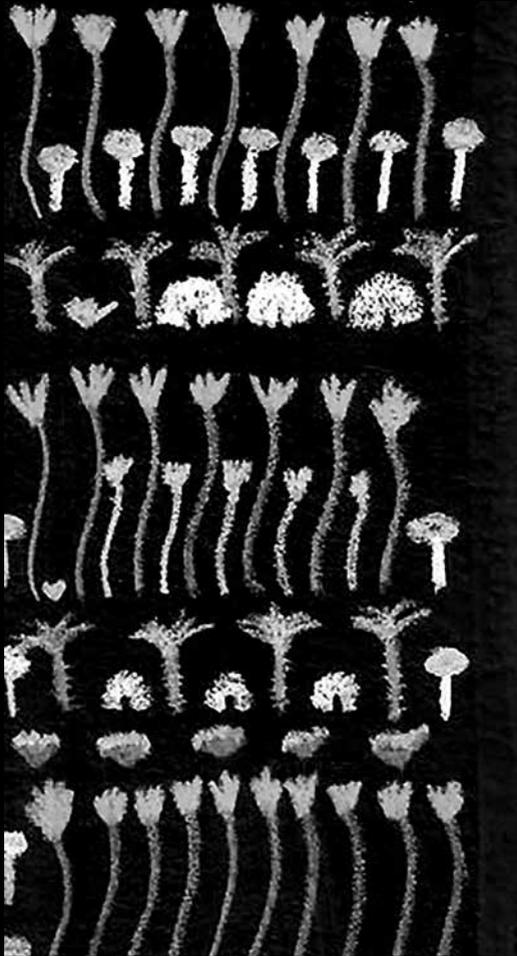


- 184 Participação indígena nos espaços de governança da legislação nacional de acesso e repartição de benefícios (CGen e CG-FNRB)  
Maira Smith e Nurit Bensusan



- 198 Comitê Orientador do Fundo Amazônia  
Adriana Ramos

- 210 Sobre os autores



## Em defesa do espaço cívico

Luís Donisete Benzi Grupioni

“Hoje a morte da democracia ocorre de maneira lenta, constante e planificada. Ela ocorre todas as vezes que um conselho é esvaziado, quando mecanismos de controle e prevenção da tortura são desmontados, quando orçamentos para proteger o meio ambiente são cortados e quando, a cada fala, o Executivo deixa claro que a imprensa é a inimiga” (CHADE, 2022:99)

Com a redemocratização e o advento da nova Constituição em 1988 institucionaliza-se no país a democracia participativa, quando diversos conselhos e colegiados são criados junto a diferentes órgãos da administração pública, nas três esferas de poder, envolvendo representantes de diferentes segmentos sociais em torno da definição, implementação e monitoramento de políticas públicas. Tais espaços de participação cívica permitiram a criação de políticas públicas mais inclusivas num país sempre marcado por enorme desigualdade social, reunindo desde líderes de base, especialistas da academia, ativistas da sociedade civil, representantes do setor produtivo, de igrejas, de sindicatos. Estes colegiados abriram oportunidade ao diálogo entre representantes da sociedade, -diretamente interessados no avanço da agenda de reconhecimento de direitos sociais, coletivos e difusos-, e gestores governamentais, ampliando oportunidades de participação e controle social e trazendo temas de interesse coletivo variados para a agenda governamental.

O exercício da participação social em espaços públicos floresceu nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Sila e Dilma Rousseff, ganhando centralidade os conselhos gestores, orçamentos participativos e conferências nacionais que impactaram de forma processual a administração pública federal no desenho e implementação de diversas políticas públicas.



Após esse período de florescimento do exercício da participação social, o Brasil, sob o governo de Jair Messias Bolsonaro, enfrentou um processo de desmantelamento institucional e imposição de retrocessos, de ataques violentos à imprensa, de desmonte de políticas públicas, de enfraquecimento de órgãos federais e de regressão na garantia dos direitos dos cidadãos entre eles, o direito à participação social.

Com um decreto presidencial em seus primeiros meses de governo, Bolsonaro extinguiu todos os colegiados ligados à administração pública federal criados por decreto ou ato normativo inferior, atingindo praticamente todos os espaços de participação civil relacionados a inúmeras políticas públicas.

A eliminação dos espaços de controle social e de participação cidadã nas políticas públicas ocorreu junto à edição de várias medidas administrativas que extinguiram órgãos e reduziram drasticamente orçamentos federais voltados à implementação de políticas sociais, entre elas as indígenas. O viés antidemocrático e anti-indígena do governo Bolsonaro foi transformado em orientação para a condução das políticas do Estado brasileiro, claramente contrárias ao ativismo e à atuação da sociedade civil organizada. Esse desmonte foi acompanhado de uma campanha orquestrada por autoridades federais para criminalização das ONGs, abertura das terras indígenas para a exploração econômica, ameaças a defensores de direitos humanos e à imprensa<sup>1</sup>.

1 "No Brasil, os golpes diários foram traduzidos numa redução do espaço cívico, na dificuldade cada vez maior em se ter acesso à informação, no corte de orçamentos para serviços públicos, na transformação da imagem de defensores de direitos humanos em "inimigos da nação", na deliberada tentativa do governo em desmontar órgãos de fiscalização, ou nas repetidas ofensivas para promover uma ingerência na independência das forças da ordem" (CHADE, 2022: 101).

Em meio a celebração dos 100 primeiros dias do governo Bolsonaro, o Diário Oficial da União estampava, na manhã do dia 11 de abril de 2019, o decreto presidencial nº 9.759 que extinguiu e limitava colegiados da administração pública federal. A partir de 28 de junho daquele ano, estavam extintos todos os "conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada ao colegiado" no âmbito da administração federal (Cf. Artigo 2º. e 5º.).

O decreto não trazia nominalmente quais colegiados seriam impactados pela medida, ao invés disso, estabelecia o prazo de 28 de maio para que os "órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional" relacionassem para a Casa Civil os colegiados que presidissem, coordenassem ou participassem, com "os atos normativos que os regem". Ou seja, claramente o governo não sabia dimensionar o alcance daquela medida, e isso pouco importava: tratava-se de atuar no atacado, extirpando a participação social como instrumento de governança. E não parava aí: o decreto também buscava limitar a criação e disciplinar o funcionamento de eventuais novos colegiados, com normas até para a duração de suas reuniões.

A publicação desse decreto não foi, obviamente, um fato isolado, mas ação articulada na política de desmantelamento institucional implementada pelo governo Bolsonaro:

"O Brasil não é um terreno aberto, onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa, desfazer muita coisa" (Jair Messias Bolsonaro, 17 de março de 2019).<sup>2</sup>

2 Trechos do discurso de Bolsonaro em jantar na residência do embaixador brasileiro em Washington do qual participavam membros de sua comitiva em viagem aos Estados Unidos, três meses após a sua posse, e convidados da extrema-direita americana, registrado em STARLING, LAGO e BIGNOTTO (2022: 12).



Extinguir colegiados e comissões e ceifar a participação social se coadunava com a extinção de órgãos, com o abandono de políticas públicas, notadamente aquelas voltadas às minorias, e com ataques quase diários a imprensa. Como afirmam Starling, Lago e Bignotto: “Bolsonaro atribuiu à desconstrução um papel central em seu governo”, corroendo “de dentro para fora, as instituições democráticas e as unidades vitais da máquina pública” (2022:12-13). Para isso, afirmam os autores, também era fundamental contar com gestores que atuassem como inimigos das instituições que presidiam e em sentido oposto à finalidade precípua dos órgãos, como foi a nomeação e a gestão de figuras como Ricardo Salles, à frente do Ministério do Meio Ambiente, ou do delegado Augusto Xavier, à frente da Funai. Mas não só! Era importante cercar a atuação da sociedade civil, limando canais de diálogo, de pressão e de cobrança, pavimentando mais um passo para a desconstrução das políticas públicas que Bolsonaro almejava realizar em um projeto que em última instância visava “degradar o sistema político, minar a ordem democrática e corroer as instituições até o colapso final” (idem: 14).

Organizações da sociedade civil cumprem diferentes papéis numa democracia: produzem informações para a sociedade e, também, para o Estado; monitoram políticas públicas; fiscalizam e denunciam ações do Estado e do governo; fazem incidência formulando propostas de políticas públicas ou oferecem serviços para segmentos sociais marginalizados ou grupos minoritários. Ainda que se pense o espaço cívico como de atuação exclusiva de organizações não governamentais, ele envolve um conjunto mais amplo de atores como as igrejas, sindicatos, partidos políticos, associações assistencialistas, movimentos sociais organizados e a imprensa, entre outros:

“O espaço cívico pode ser definido, em poucas palavras, como a camada situada entre o Estado, os negócios e a família, na qual os cidadãos se organizam, debatem e agem. Um espaço cívico saudável e aberto implica que grupos e indivíduos da sociedade civil sejam capazes de se organizar, participar e se comunicar sem impedimentos – e, ao fazê-lo, possam acessar informações, reivindicar seus direitos e influenciar a opinião pública, as políticas públicas e as estruturas políticas e sociais ao seu redor” (SZABÓ, 2020: 18-19).

Em que pese a originalidade, na história republicana do Brasil, da empreitada bolsonarista, -adversa ao pluralismo de opiniões e contrária às políticas públicas voltadas a enfrentar as desigualdades sociais- que acenam não para um futuro imaginado, mas, como analisa Starling (2022), para um passado falsificado em que o presente se impõe como o “tempo do desfazimento”, ela não é única: compartilha semelhanças com governos autoritários e de extrema direita em outros países, principalmente no desmonte do sistema de freios e contrapesos entre os diferentes poderes da República. Citando novamente Ilona Szabó:

“O Brasil não é um caso isolado. Em todo o mundo, líderes com traços populistas-autoritários estão deliberadamente fechando o espaço cívico – a esfera pública onde cidadãos se organizam, debatem e agem para influenciar opiniões e políticas públicas. A supressão do debate livre, da mobilização e da participação social exerce efeitos negativos na formulação de políticas públicas efetivas e, por consequência, no bem público” (2020: 12).

Uma democracia pode experimentar movimentos de maior abertura ou fechamento do espaço cívico, como ocorreu recentemente no Brasil. Já em regimes autocráticos, que emergem a partir da deterioração das premissas democráticas, o esvaziamento do espaço cívico costuma ocorrer de modo gradual até o seu completo fechamento, que é o que



caracteriza os regimes ditatoriais onde não há mais espaços cívicos legítimos.

O governo Bolsonaro representou a ascensão da ultradireita ao poder, implicando na derrocada da direita moderada, apoiado por uma parcela da sociedade brasileira que se organizou e se manifestou de forma extremista e com ideias antidemocráticas. Essa parcela da sociedade apoiou as investidas autoritárias de Bolsonaro para constranger o espaço cívico, desarticulando a arquitetura institucional criada em anos anteriores, e com grande protagonismo do movimento indígena brasileiro, dedicada a implementar os direitos fundamentais dos povos indígenas, em cumprimento aos preceitos constitucionais emanados da Constituição de 1988. Seu plano não foi vitorioso, mas foi capaz de produzir estragos consideráveis e impor retrocessos que levarão anos para serem superados.

Neste sentido foi importante o ato simbólico promovido pelo governo do presidente Lula em seu primeiro dia de mandato, quando promulgou o Decreto nº 11.371, que revogou a extinção dos colegiados da administração pública federal, condição indispensável para a recomposição do espaço cívico e da participação social nas políticas do Estado brasileiro. Vale registrar que o governo de transição contou com a participação de representantes de mais de 60 organizações da sociedade civil e de movimentos sociais, que além de fazerem propostas para o plano do novo governo, formularam as diretrizes para a revogação de uma série de atos de Bolsonaro, entre eles o decreto nº 9.759.

Todo este cenário é o pano de fundo que contextualiza a proposta deste livro, que tem o intuito de escrutinar o encolhimento do espaço cívico no Brasil em anos recentes, a partir de um recorte preciso: analisar o papel que tiveram

colegiados e conselhos de participação social na elaboração e implementação de políticas públicas do Estado brasileiro voltadas aos povos indígenas nas áreas de educação, saúde, cultura, gestão territorial, proteção do conhecimento tradicional e participação social e o conseqüente impacto da extinção e fechamento destes espaços de representação política e de controle social indígena promovidos pelo governo Bolsonaro.

### **Sobre o livro**

Este livro começou a ser preparado no último ano do governo de Jair Messias Bolsonaro e foi concluído nos primeiros meses do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Entre 2022 e 2023, convidamos um grupo de especialistas para refletir sobre os espaços de participação e controle social indígena nas políticas indigenistas do país. O convite tinha uma razão objetiva: mapear e dimensionar o que representou o fechamento dos espaços de diálogo e participação, com a extinção de colegiados e conselhos participativos na esfera federal, para o controle social das políticas públicas voltadas aos povos indígenas, e suas implicações para o exercício da participação cidadã e, também, para a eficácia dessas políticas na efetivação dos direitos diferenciados desses povos.

Os artigos que compõem esse livro fazem uma etnografia sobre os principais colegiados criados junto às políticas públicas indigenistas, esclarecendo quando foram criados, como eram suas composições, as formas de indicação dos representantes, seus mandatos, sua vinculação com políticas públicas específicas, seus principais feitos, suas vinculações na administração pública, os programas, ações e políticas construídas na sua vigência e suas contribuições para a efetivação de direitos.



Reconhecendo lacunas e impasses na composição e no funcionamento desses conselhos, que nos governos anteriores se fizeram acompanhar de grandes conferências nacionais de políticas públicas, os artigos apresentam o vigor que durante anos marcou a existência de colegiados e conselhos de participação social e suas contribuições para moldar políticas públicas, criando programas e projetos, ouvindo as demandas dos beneficiários destas políticas, contribuindo para que o Estado elaborasse e implementasse políticas públicas que se coadunavam com almeçados e diferenciados projetos de futuros dos povos indígenas.

Alguns artigos vão além ao analisarem o impacto do cancelamento de conselhos que, em alguns casos, vieram acompanhados da extinção dos órgãos a que estavam vinculados ou do abandono de políticas específicas a que deram origem, trazendo reflexões sobre como esses espaços poderiam ser melhorados, analisando dificuldades e impasses que já existiam e apontando caminhos para superá-las diante de uma mudança de rumo político, em que tais espaços pudessem ser reativados.

Não se trata de um livro de lamentações, ainda que caiba lamúria por tanto esforço perdido na construção de diagnósticos, de elaboração de planos e projetos, de empoderamento de representações políticas, de conquistas de diálogo e construção de pontes entre saberes e práticas tão diversas e assimétricas que vêm à tona quando se sentam, lado a lado, técnicos e gestores públicos e representantes de movimentos sociais. Trata-se fundamentalmente de um livro que reúne um esforço de reflexão de especialistas e ativistas que estiveram diretamente envolvidos na gestão e na participação de conselhos e colegiados, que mobilizaram as políticas públicas indigenistas nos últimos anos em nosso país.

Aqui o leitor encontrará informações sobre os conselhos e colegiados articulados à implementação da política de educação escolar indígena (Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena), de atendimento primário à saúde indígena (Conselho Distrital de Saúde Indígena), de gestão territorial (Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas), de cultura indígena (Colegiado Setorial de Culturas Indígenas), de articulação interinstitucional (Conselho Nacional de Política Indigenista) que, por assim dizer, formavam o núcleo duro da política indigenista brasileira. Também encontrará informações sobre a participação indígena nos mecanismos de proteção e acesso ao patrimônio genético e a recursos oriundos do Fundo Amazônia.

Organizando, sistematizando e contextualizando registros de como foram constituídos os principais espaços de participação indígena nas políticas públicas indigenistas, o que conseguiram realizar, produzir e conquistar em termos de políticas públicas diferenciadas, de constituição de equipes técnicas, de garantia de dotações orçamentárias, de elaboração de princípios e diretrizes e de criação de programas e de ações governamentais, os sete artigos que integram este livro podem ser úteis para subsidiar o movimento indígena brasileiro. Em comum apontam para o fato de que o fechamento de espaços de participação e controle social indígena implica na regressão de políticas públicas e, conseqüentemente, não efetivação dos direitos indígenas.

A retomada de comissões e colegiados pelo governo Lula traz novos desafios para a participação social da sociedade civil organizada no país e para o movimento indígena em particular. Certamente não se trata simplesmente de recompor, agora, os conselhos e colegiados que existiram até há quatro anos, mas tomar essa experiência passada de participação social nos cole-

giados das políticas públicas, avaliando seus acertos e corrigindo seus erros, para reconfigurar o espaço cívico ampliando a participação e o engajamento dos cidadãos nos atos e nas políticas governamentais que efetivem direitos sociais.

Seria raso supor que a simples recomposição de conselhos e colegiados é garantia para o acerto na formulação e implementação de políticas públicas que atendam demandas sociais de modo eficiente, mas certamente não é concebível, numa democracia participativa, que os maiores interessados em determinadas políticas públicas sejam alijados dos processos que as concebem.

Oxalá, as reflexões e análises expostas a seguir possam contribuir com o propósito de alargamento do espaço cívico em nosso país, a partir de um movimento de superação de nosso passado recente, ampliando conhecimento para que nunca mais o autoritarismo político encontre apoio na sociedade, e que a participação social seja um valor a ser respeitado.

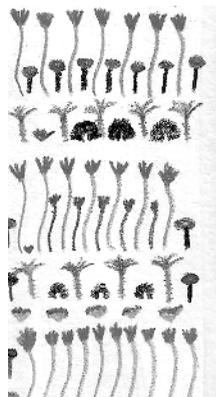
## Referências bibliográficas

CHADE, Jamil. Luto. Reflexões sobre a reinvenção do futuro. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

SZABÓ, Ilona. A defesa do espaço cívico. Rio de Janeiro: Objetiva, 2020.

STARLING, Heloisa M.; LAGO, Miguel; BIGNOTTO, Newton. Linguagem da destruição: a democracia brasileira em crise. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

STARLING, Heloisa M. “Brasil, país do passado” in STARLING, Heloisa M.; LAGO, Miguel; BIGNOTTO, Newton. Linguagem da destruição: a democracia brasileira em crise. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.





## Os espaços de participação na política nacional de educação: a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena (Cneei)

Rita Gomes Nascimento

É a partir do processo de redemocratização do Brasil, marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que “participação popular”, “representação política”, “controle social” e outras categorias correlatas à ideia de democracia participativa ganharam contornos mais definidos ao serem experimentadas em espaços formalmente instituídos. No geral, tais espaços foram criados no âmbito do Poder Executivo nas esferas federal, estadual e municipal. Particularmente, tiveram destaque as comissões, os conselhos e as conferências criados nacionalmente no âmbito do governo federal, com desdobramentos, conforme assinalado, nos Estados e municípios. Assim, espaços participativos, de representação política e de controle social com funções de consulta, assessoramento ou deliberação têm sido importantes lugares de expressão das demandas dos movimentos sociais, provocando inovações no campo da gestão das políticas públicas.

No caso dos povos indígenas, os espaços de participação representam novas possibilidades de diálogo com o Estado brasileiro e têm servido de lugar para o exercício do protagonismo reivindicado pelo movimento indígena. A presença indígena nestes espaços aparece como contraponto à ideia de sua incapacidade de se representar e de defender seus direitos e interesses na cena pública. Esse ideal marcou a história das políticas indigenistas brasileiras desenvolvidas sob a perspectiva do regime tutelar formalmente instituído em diplomas legais no Brasil anteriores à atual Constituição Federal de 1988.

No que se refere mais especificamente às políticas educacionais e aos povos indígenas, esses espaços foram criados a partir das demandas apresentadas aos órgãos governamentais de educação pelo movimento indígena e seus apoiadores, sobretudo por meio das organizações de seus professores e de organizações indigenistas.



Pensando nos alcances e nos limites dos espaços participativos e de controle social, o presente texto trata da Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena (CNEEI) como um importante lugar de diálogo estabelecido entre o Ministério da Educação (MEC) e os povos indígenas. Por meio da CNEEI, indígenas e indigenistas buscaram participar da construção de políticas educacionais apresentando as demandas indígenas por escolarização básica e formação superior. Um dos desdobramentos da sua atuação foi a abertura de outros espaços de diálogo e de participação no âmbito do MEC. Exemplos disso foram as duas conferências nacionais de educação escolar indígena ocorridas nos anos de 2009 e 2018, bem como outros espaços pelos quais os membros da CNEEI se fizeram representar no Ministério da Educação e puderam, de algum modo, intervir na política educacional.

Na constituição da Comissão, bem como de outros espaços de participação e controle social das políticas de educação escolar indígena, as organizações indígenas, sobretudo as representativas dos seus professores, exerceram papel relevante. Por meio da criação de entidades representativas, os professores indígenas têm ajudado na definição de programas e de ações relacionados ao atendimento das demandas educacionais indígenas. Atualmente, em todo o País, há diversas entidades que representam os mais de 20 mil professores indígenas que atuam nas escolas de suas comunidades. Por meio da formação de redes estabelecidas em encontros, fóruns, assembleias de cunho local, regional ou nacional, tais entidades têm chamado a atenção, de maneira geral, para a importância do atendimento das demandas indígenas por educação escolar como forma de fortalecimento das lutas por direitos diferenciados, principalmente os territoriais.

Os professores vêm ocupando majoritariamente os espaços de participação, inclusive se destacando em outras áreas. Nesses espaços, eles vêm buscando pautar as reivindicações do movimento indígena na agenda das políticas públicas. No âmbito do MEC, eles têm se apresentado como os principais interlocutores, ocupantes ativos dos espaços de diálogo, consulta e controle social. Esses espaços foram criados desde o momento em que o MEC assumiu a coordenação das ações de educação escolar indígena no começo da década de 1990. Ao longo do tempo foram sendo aperfeiçoados a partir das dinâmicas de configuração do campo indigenista e da assunção de um maior protagonismo indígena na cena educacional.

Este é o caso da CNEEI, extinta em 2019 no contexto das mudanças políticas ocasionadas pelo governo atual. Sua extinção foi recebida como algo esperado e celebrada como um feito positivo no âmbito da governança e do projeto político do presidente Jair Bolsonaro e de seus apoiadores, manifestamente contrários à política de participação social. Em contraposição, houve reações da sociedade civil organizada, de setores progressistas do Congresso Nacional, do Ministério Público e da imprensa, uma vez que a decisão do governo afetou outros colegiados ligados às diversas políticas públicas. Da parte do movimento indígena, foram significativas as iniciativas da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) que resultaram na reversão da extinção de instâncias colegiadas inerentes ao funcionamento do subsistema de saúde indígena.

Nesse sentido, é importante lembrar que o direito à participação dos indígenas nas decisões que afetem suas vidas está amplamente assegurado em marcos normativos tanto nacionais quanto internacionais adotados pelo Brasil. É o caso da Constituição Federal de 1988, em seus Artigos 231 e 232



que reconhecem aos indígenas as suas organizações sociais e o direito de defesa de seus direitos e interesses exercido quer diretamente por eles ou por meio de suas comunidades e organizações. Dentre as normativas no campo do direito internacional, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) trata da consulta livre, prévia e informada, assegurando, portanto, o direito à participação.

O texto a seguir resulta de um reexame dos documentos que instituíram a Comissão, bem como das experiências da autora que atuou nela de 2010 a 2019 ora como representante do movimento indígena, ora como gestora no MEC.<sup>1</sup>

### **Trajetória da Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena**

A história da CNEEI remonta à década de 1990, tendo se originado do Comitê de Educação Escolar Indígena criado pelo MEC no âmbito da Secretaria de Ensino Fundamental (SEF). Na sua primeira composição em 1993, o Comitê foi composto, além de membros do Ministério, por representantes indígenas, da Fundação Nacional do Índio (Funai), das universidades, de organizações não governamentais indigenistas, associações profissionais de linguistas e de antropólogos e também de gestores educacionais estaduais. Nessa composição, os indígenas eram minoritários, uma vez que havia apenas três membros indígenas representantes das Regiões Norte, Centro Oeste e Sul, de acordo com a Portaria nº 490 de 1993 que designa seus membros. Mas, já em 1997, a composição do Comitê foi alte-

<sup>1</sup> Além de sua atuação nacional, esteve vinculada institucionalmente com as políticas de educação escolar indígena desde 2001 no Estado do Ceará. No âmbito da Secretaria de Educação do Estado foi membro da equipe de educação escolar indígena e na Universidade Estadual do Ceará (UECE) foi coordenadora indígena do curso de licenciatura para a formação de professores indígenas.

rada e a representação indígena ampliada, contemplando também um titular da Região Nordeste e um suplente do Sudeste. Todavia, como também foram incluídas representações de outras entidades, os indígenas permaneceram sub-representados.

Segundo a Portaria nº 60/MEC/SEF de 1992, que instituiu o Comitê, este teria a “finalidade de subsidiar as ações e proporcionar apoio técnico-científico às decisões que envolvem a adoção de normas e procedimentos relacionados ao Programa de Educação Escolar Indígena”. A sua criação ocorreu no contexto de transferência da coordenação nacional da política educacional indígena da Funai para o MEC ocorrida na década de 1990, conforme dispôs o Decreto nº 26, de 4 de fevereiro de 1991. Por força desse Decreto, que também atribuiu aos Estados e aos municípios a execução das ações, e da Portaria Interministerial nº 559 de 1991, assinada pelos ministros de Estado da Educação e da Justiça, foram criadas a Coordenação Geral de Apoio às Escolas Indígenas e o citado Comitê.

A partir dessas mudanças foram abertos canais de interlocução com os indígenas nas diferentes regiões do país, uma vez que a política educacional indígena passou a ser realizada por uma multiplicidade de atores governamentais, ligados à União, aos Estados e aos Municípios. Para orientar as ações, principalmente dos que atuavam na gestão dos sistemas de ensino, o Comitê elaborou as Diretrizes para a Política Nacional de Educação Escolar Indígena em 1993 “para servir de referência básica aos planos operacionais dos Estados e Municípios” (MEC, 1993: 7). Este foi, então, o primeiro documento orientador de uma política que acabava de ser atribuída aos sistemas de ensino e coordenada nacionalmente pelo MEC. As diretrizes pretendiam ser “instrumento essencial na implantação de uma política que garanta, ao



mesmo tempo, o respeito à especificidade dos povos indígenas (frente aos não índios) e à sua diversidade interna (linguística, cultural, histórica)” (MEC, 1993: 8).

Importa destacar ainda que alguns membros do Comitê tiveram protagonismo na produção de outros documentos orientadores emanados do MEC como o Referencial Curricular Nacional para a Escola Indígena (RCNEI). Este documento, publicado em 1998, resultou

[...] de marcos históricos precisos: o estado atual das práticas e da discussão teórica sobre Educação Escolar Indígena e a recente inserção das escolas indígenas nos sistemas educacionais. Sua formulação não foi calcada ou inspirada em uma única experiência concreta. Ao contrário, a elaboração deste documento pautou-se em discussões coletivas conduzidas em diferentes situações – cursos de formação de professores indígenas e encontros de organização dos professores índios realizados em algumas regiões do país –, em análises de práticas escolares indígenas documentadas, e em depoimentos de assessores pedagógicos de comprovada experiência na área (MEC, 1998: 15).

Em 2001, a partir de reivindicação dos indígenas, o Comitê foi transformado na Comissão Nacional de Professores Indígenas, composto somente por representantes destes professores das cinco regiões do país. Tal mudança se coadunava com a estratégia indígena de exercer maior protagonismo, não obstante a importância dos demais atores sociais.

Para a professora Francisca Novantino, da etnia Pareci, de Mato Grosso, a criação de uma comissão formada só por indígenas se justificava na época porque

[...] quem tem que consolidar a política são os próprios índios. Afinal de contas, não fomos nós que lutamos para ter uma Constituição Federal que nos garantisse o direito à cidadania, à autonomia, ao desenvolvimento de acordo com a nossa realidade?

Fomos nós que pedimos, fomos nós que lutamos. Quantas lutas nós tivemos que travar para ter o reconhecimento da cultura, da diversidade que nós somos. Então acho que agora é o momento de a gente exercitar isso aí (GRUPIONI, 2003: 175).

Desse modo, a mudança representou alterações nas relações de forças existentes entre os diferentes atores envolvidos com a educação escolar indígena. Segundo Grupioni, a Comissão composta por indígenas

foi saudada, naquele momento, por alguns como uma conquista do movimento indígena, por ser a única instância totalmente indígena a executar o controle social de uma política implementada pelo Estado brasileiro; porém, [foi] recebida com certa reserva por parte de outros setores que compunham o antigo Comitê, e que deixavam, a partir de então, de contar com um canal direto e institucionalizado de representação junto ao MEC (2008: 57).

Essa situação fez aflorar alguns conflitos, sobretudo na relação do Ministério com as Organizações Não Governamentais (ONGs). Assim, se antes o MEC tinha como principais interlocutoras as organizações indigenistas, tomando como exemplo suas experiências educativas, com a criação da comissão de professores elas perderam este papel. Outro ponto de tensão estava no fato de que, com a nova composição, ficavam excluídas do processo participativo as lideranças e as organizações indígenas, representantes de suas comunidades.

Sendo assim, por ocasião da criação da Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) do MEC em 2004, a comissão de professores tornou-se, em 2005, na Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena. Dessa vez composta não mais só por professores, mas também por lideranças e organizações indígenas, além de representantes governamentais (MEC, FUNAI e gestores dos



sistemas de ensino estaduais e municipais) e da sociedade civil com atuação na área (organizações indigenistas, de pesquisa e associações profissionais). De acordo com a Portaria nº 3.282, de 26 de setembro de 2005, que a instituiu e designou seus membros, a CNEEI teria a finalidade de subsidiar e deliberar sobre as ações da política de educação escolar indígena desenvolvida pelo MEC.

Em 2010 a CNEEI é novamente alterada tanto em sua definição quanto na sua composição, como atesta a Portaria nº 734 do mesmo ano. A partir de então ela tornou-se “órgão colegiado de caráter consultivo, com a atribuição de assessorar o Ministério da Educação na formulação de políticas para a educação escolar indígena” (MEC, 2010). Além da SECAD que a presidia, as Secretarias de Educação Básica, da Educação Superior e da Educação Profissional e Tecnológica do MEC passaram a integrá-la. Também foram incluídas a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e o Conselho Indigenista Missionário (Cimi).

A Associação Brasileira de Antropologia (ABA), a Associação Brasileira de Linguística (ABRALIN), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) tiveram representação ao longo da existência desse importante espaço de diálogo, participação e controle social. Da mesma forma as organizações não governamentais indigenistas, a exemplo da Rede de Cooperação Amazônica (RCA), que, a partir de 2010, passou a compor o colegiado.

Em 2014, a composição da CNEEI é novamente alterada para incluir a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e a nascente Secre-

taria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do MEC. Também foi ampliada a representação indígena da Região Sul que passou de dois para três membros titulares com seus respectivos suplentes. As mudanças foram publicadas na Portaria nº 410 de 2014 que aprova o Regimento Interno da CNEEI e altera a já citada Portaria MEC nº 734 de 2010.

O Regimento da Comissão, por sua vez, já expressava o resultado do processo em curso de ampliação das participações, cujo efeito esperado seria o fortalecimento do seu papel. Sob essa perspectiva, seus membros chegaram a indicar a necessidade de que a CNEEI fosse alçada à condição de Conselho. De acordo com o Regimento, dentre as competências da Comissão estariam, além de assessorar o MEC na coordenação e execução das políticas de educação escolar indígena, propor metas e medidas para seus planos e programas, acompanhando ainda a execução dos planos nacional, estaduais e municipais de Educação; propor e acompanhar a realização da Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena, bem como monitorar a implementação de suas deliberações; acompanhar a implementação da política dos Territórios Etnoeducacionais, sobretudo no que se refere ao Plano de Ações Articuladas (PAR), propondo mecanismos de participação dos povos indígenas neste processo; exercer e promover o controle social das políticas públicas em Educação Escolar Indígena, desde a regularização das escolas aos programas de formação de professores indígenas, passando pela promoção do acesso, permanência e sucesso dos indígenas na educação superior; propor a atualização da legislação dessas políticas, acompanhando ainda a implementação da Lei nº 11.645, de 10 de março 2008, que estabelece a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-brasileira e Indígena" nos currículos das escolas de educação básica.



Quanto ao seu funcionamento o regimento ratificou o que já era praticado desde sua criação, como a realização anual de duas reuniões ordinárias; o não recebimento de qualquer tipo de remuneração pelos serviços prestados pelos membros, exceto a cobertura dos custos de viagem com passagens e diárias quando convocados; as indicações dos membros serem de responsabilidade de suas instituições representativas; o não estabelecimento de um período definido para os mandatos, cabendo às organizações atualizar seus representantes quando necessário. A composição da comissão era majoritariamente formada por indígenas desde 2005. Eles representavam as organizações de professores e de base comunitária das cinco regiões do país. Além disso, contou-se também com a representação indígena no Conselho Nacional de Educação (CNE). Essa representação foi responsável pela produção de importantes normativas que orientaram a educação escolar indígena nos últimos anos, tais como as diretrizes curriculares nacionais de 2012 e para a formação de professores de 2015. Infelizmente esse espaço estratégico para a defesa e a garantia dos direitos educacionais dos povos indígenas também foi retirado pelo governo atual. Tais diretrizes contaram com a colaboração da CNEEI em sua produção.

Para além desses esforços, pode-se dizer que uma maior atuação dos indígenas nos espaços de participação no campo da educação provocou mudanças significativas na cultura institucional do próprio MEC. Exemplo disto pode ser observado na criação de programas e ações que buscaram reconhecer e atender às especificidades indígenas da educação básica à superior. Seus membros, representantes indígenas e indigenistas, passaram a ocupar outros espaços instituídos pelo MEC como os citados a seguir.

- Comissão Especial criada na SESU em 2004 para elaborar políticas de educação superior indígena, tendo como resultado principal a criação, em 2005, do Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Indígenas (PROLIND).
- Comitê Técnico Multidisciplinar responsável pela avaliação e seleção dos projetos apresentados ao PROLIND em 2009.
- Comissão Nacional de Apoio à Publicação de Material Didático Indígena (CAPEMA), criada em 2005.
- Grupo de trabalho, criado em 2014, que protagonizou as discussões sobre a criação de instituição de educação superior intercultural indígena.
- Comissões organizadoras das Conferências Nacionais de Educação Escolar Indígena (CONEEI), realizadas em 2009 e 2018.

Como pode ser visto, a CNEEI exerceu papel expressivo na definição de ações e de programas que buscaram assegurar o direito dos povos indígenas a uma educação diferenciada. Uma das estratégias foi a busca pela ampliação do escopo da participação indígena em outros espaços de consulta e de avaliação das políticas educacionais como foram as já referidas duas Conferências Nacionais de Educação Escolar Indígena. A convocação e a realização dessas conferências dão mostras de como os indígenas têm buscado atuar de forma ativa na formulação, implementação e acompanhamento das ações governamentais que buscam garantir seus direitos educacionais específicos. As conferências possibilitaram a participação dos estudantes, pais ou responsáveis pelos estudantes, professores, gestores e docentes dos sistemas de ensino e das universidades, bem como lideranças indígenas e indigenistas, dentre outros.



Em suas deliberações, expressas em documentos finais, foram reiteradas proposições apresentadas no âmbito da CNEEI, como a criação de um sistema próprio, um fundo específico de financiamento, a melhoria e a ampliação das estruturas de gestão administrativa do Ministério que pudessem atender de forma mais efetiva às demandas indígenas, tais como uma secretaria e um conselho nacionais para gestar a política de educação escolar indígena.

Lamentavelmente, demandas estruturantes como essas reivindicadas pela CNEEI não tiveram acolhida por parte do MEC. Algumas delas permaneciam na agenda ministerial por força das pressões da Comissão com o apoio da Coordenação-Geral de Educação Escolar Indígena. Também esse setor específico foi desmontado com a extinção da secretaria da diversidade e da inclusão<sup>2</sup> em janeiro de 2019 pelo presidente Jair Bolsonaro, logo nos seus primeiros dias de governo. A extinção da pasta responsável pela gestão nacional de políticas para a diversidade que promovessem equidade em diálogo com representantes de segmentos historicamente excluídos foi um retrocesso e uma retirada de direitos no campo educacional.

### **Perspectivas futuras: possibilidades e desafios**

Em um cenário de busca pela defesa dos direitos e da construção das autonomias indígenas, a CNEEI foi um dos lugares principais de diálogo entre os povos indígenas e o Estado brasileiro no campo das políticas educacionais. Ela exercia pressão para que as políticas educacionais fossem diferenciadas, o que, em certa medida, resultou tanto na

criação quanto na adequação de algumas delas. Exemplos disso foram os cursos de formação de professores indígenas criados por meio do PROLIND e da Ação Saberes Indígenas na Escola. A CNEEI impelia o MEC, principalmente sua pasta diretamente responsável pelas políticas educacionais indígenas, a dar respostas às demandas expressas nas reuniões da Comissão. Isto era feito seja por meio da apresentação de relatórios das ações executadas ou em desenvolvimento, seja por meio de seus planos de atuação para os exercícios administrativos vindouros. Com a sua extinção, o diálogo e o exercício do controle social foram interrompidos. O MEC não tem mais para quem prestar contas. Tanto é assim que as ações da política nacional de educação escolar indígena foram descontinuadas no governo atual.

Acreditando na resistência dos povos indígenas e em suas mobilizações situadas em outro momento da história política do país, a CNEEI poderá ser reativada. Nesse sentido, algumas melhorias precisariam ser feitas para o cumprimento de seu papel. Dentre elas podem ser citadas a necessidade de uma maior intersetorialidade entre as diferentes áreas do próprio MEC. Foram sentidas as ausências e as negligências por parte de certas áreas que eram essenciais para as garantias dos direitos educacionais indígenas, como a educação superior. O mesmo vale para os demais órgãos governamentais que tomaram parte na Comissão, a exemplo da representação dos secretários e conselhos de educação dos Estados e municípios. Quanto a uma melhor qualificação da atuação dos representantes indígenas seria imprescindível promover a formação dos seus membros em assuntos como estrutura e financiamento da educação, o papel político da representação junto a sua comunidade ou organização, dentre outros.

<sup>2</sup> Conforme apresentado, criada como SECAD em 2004, a secretaria foi renomeada em 2011 como SECADI quando a ela foi incorporada a Secretaria de Educação Especial.



Dessa forma o fortalecimento desse espaço como efetiva instância propositiva no campo das políticas públicas de educação dependeria de um maior comprometimento dos seus envolvidos. O que iria lhe conferir também maior institucionalidade e efetividade. Da parte indígena há a reivindicação do protagonismo para a conquista das autonomias e autodeterminações indígenas. Não se pode ficar apenas na apresentação de demandas, mas participar para intervir, na qualidade de sujeitos ativos, na formulação, na execução e no controle social das políticas.

Por ora, em tempos de recrudescimento de relações anti-democráticas, como as que atualmente estamos vivenciando no âmbito do governo federal, uma das saídas para o movimento indígena seria os investimentos em iniciativas locais que promovessem a participação e o exercício do controle social nas políticas públicas. Em que pesem alguns contextos estaduais e municipais serem deliberadamente anti-indígenas, em outros foram abertos espaços para a expressão e o atendimento das suas demandas. Nesse sentido, é estratégica a ampliação das parceiras com instituições que atuam a favor da constituição de um estado democrático de direito e de justiça social.

Estas questões são fundamentais quando se considera o horizonte político de atuação do Estado brasileiro, sobretudo no que se refere à compreensão, no campo das políticas públicas, de que a educação é um bem público a serviço da promoção da cidadania e da justiça social, com respeito às diversidades de culturas, línguas, processos produtivos e territorialidades indígenas.

## Referências bibliográficas

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- BRASIL. Decreto nº 26, de 4 de fevereiro de 1991. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 5 fev. 1991, n. 25, Seção 1, p. 2487.
- BRASIL. Lei nº 11.645. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 2008.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Mec nº 490, de 18 de março de 1993. Diário Oficial da União. Brasília, 19 mar. 1993. Seção 2, p. 1524.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.061, de 30 de outubro de 2013. Institui a Ação Saberes Indígenas na Escola. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=31/10/2013&pagina=44>.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 3.282, de 26 de setembro de 2005. Diário Oficial da União. Brasília, 26 set. 2005. Seção 2, p. 11.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 410, de 9 de maio de 2014. Diário Oficial da União. Brasília, 12 maio 2014. Seção 1, p. 11.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 60, de 8 de julho de 1992. Diário Oficial da União. Brasília, 13 jul. 1992. n. 132, Seção 1, p. 8972.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 734, de 7 de junho de 2010. Diário Oficial da União. Brasília, 8 jun. 2010. n. 107, Seção 1, p. 16.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria SESU/MEC nº 52, de 29 de outubro de 2004. Institui Comissão Especial, no âmbito da Secretaria de Educação Superior (SESu), para elaborar políticas de educação superior indígena. Disponível em <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=11&data=01/11/2004>>.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. Diretrizes para a Política Nacional de Educação Escolar Indígena, Brasília, 1993 (Cadernos de Educação Básica, v.2).

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. Referencial Curricular Nacional para a Escola Indígena, Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Justiça. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 559 de 1991. Diário Oficial da União. Brasília, 17 abr. 1991, Seção 1, p.7084-7085

GRUPIONI, L.D.B. O Ponto de Vista dos Professores Indígenas: entrevistas com Joaquim Maná Kaxinawá, Fausto Mandulão Macuxi e Francisca Novantino Pareci”, Em Aberto, vol. 20, núm. 76, 2003, p. 175.

GRUPIONI, L.D.B. Olhar longe, porque o futuro é Longe: cultura escola e professores indígenas no Brasil, Tese de Doutorado em Antropologia Social, Universidade de São Paulo, 2008.





## Espaços de participação social no Sistema Único de Saúde e no Subsistema de Atenção à Saúde Indígena

Ana Lúcia de M. Pontes  
Nayara Scalco

“Eu posso dizer a todos que o que existe hoje, em termos de lei [Lei 9.836/99], em termos de decreto [da saúde indígena], é uma conquista do Povo Indígena. Que muitos, a sociedade não indígena, acha que o governo deu “de mão beijada”. Muitos não indígenas não entendem que é uma luta e é um direito nosso. A gente nunca para de reforçar que *é um direito nosso e sempre vamos lutar*. Nesse governo agora tem muita expectativa de mudança, inclusive de acabar com o subsistema de saúde indígena, e eu quero dizer que nós não vamos deixar. Vamo resistir e vamos permanecer” (Zezinho Kaxarari, 20191).

Neste texto de epílogo, trazemos uma fala de Zezinho Kaxarari que evidencia a compreensão de que os direitos sociais são arrancados do Estado, nunca concessões. Zezinho constrói esse entendimento a partir de sua trajetória de luta no movimento indígena no Acre e de sua experiência em eventos e debates que levaram à implementação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SASI/SUS), tanto na gestão quanto no controle social indígena.

No final da década de 1980, as lideranças indígenas articuladas com seus apoiadores incidiram ativamente no processo constituinte para a garantia dos seus direitos socioculturais e territoriais. Ao mesmo tempo, naquele momento, já era evidente que as violações dos territórios

1 Trecho retirado de entrevista, gravada em áudio, com Zezinho Kaxarari (José Souza da Silva Kaxarari) concedida a Ana Lúcia de M. Pontes no âmbito do Projeto “Saúde dos Povos Indígenas no Brasil: Perspectivas Históricas, Socioculturais e Políticas”, coordenado por Ricardo Ventura Santos, financiado pela *Wellcome Trust*. Trecho publicado originalmente em: PONTES, Ana Lucia de Moura; MACHADO, Felipe Rangel de Souza; SANTOS, Ricardo Ventura. Apresentação. In: PONTES, Ana Lucia de Moura; MACHADO, Felipe Rangel de Souza; SANTOS, Ricardo Ventura (orgs.). Políticas antes da Política de Saúde Indígena. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 2021: 13.



indígenas impactavam gravemente na saúde levando a doenças, epidemias, mortes e dizimando algumas populações inteiras. Por isso, diversas lideranças, como Zezinho Kaxarari, estavam envolvidas em iniciativas em seus territórios de oferta de ações de saúde, mas também nos debates nacionais relativos à criação de um novo sistema nacional de saúde.

A proposição e implementação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SASI) caminhou de forma articulada à reforma sanitária brasileira, que, a partir do final dos anos 1970, envolveu profissionais de saúde, gestores, acadêmicos e movimentos sociais em torno dos debates sobre a formulação de uma nova política nacional de saúde no país, o atual Sistema Único de Saúde (SUS).

O movimento da reforma sanitária estava envolvido na luta contra a ditadura e, por isso, defendia a ideia de democratização da saúde, ou seja, considerava central a mudança das relações entre Estado e sociedade, com maior participação social nas políticas públicas. Por isso, uma das estratégias da reforma sanitária, para impulsionar os debates sobre o direito à saúde, foi a organização da 8ª. Conferência Nacional de Saúde (8ª. CNS), em 1986, com ampla participação de movimentos sociais, e contou com representação indígena<sup>2</sup>. Essa conferência embasou os debates sobre saúde na Assembleia Nacional Constituinte, que consolidou na Constituição Federal de 1988 o artigo 196: **“A saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao

acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua **promoção, proteção e recuperação**”<sup>3</sup> (CF 1988).

É também durante a 8ª. CNS que lideranças indígenas e seus apoiadores fizeram uma articulação com as lideranças da reforma sanitária, como Sergio Arouca<sup>4</sup>, para que houvesse uma conferência temática sobre saúde dos povos indígenas. E, assim, em novembro de 1986, ocorre a 1ª Conferência Nacional de Proteção à Saúde do Índio (1ª CNPSI). Para sua realização, as lideranças da União das Nações Indígenas (UNI) enfatizaram a importância da participação indígena no processo:

“Quando nós fomos consultados pelo Ministério da Saúde, com a iniciativa de realizar essa conferência sobre saúde indígena, a primeira questão que nós apontamos é que não era possível discutir e montar um programa ou definir diretrizes, mesmo que gerais, para questão da saúde, alheio ao que estava ocorrendo no cotidiano das aldeias. Era necessário viabilizar uma participação indígena na conferência” (Ailton Krenak, Programa de Índio, 1986<sup>5</sup>).

A 1ª CNPSI formulou os marcos para a garantia das especificidades dos Povos Indígenas no novo sistema de saúde. É importante ressaltar que o relatório final dessa Conferência<sup>6</sup> está baseado nas proposições da União das Nações Indígenas (UNI). O relatório final afirma que:

3 Aqui marcamos os termos que indicam os três princípios centrais do SUS: universalidade, integralidade e equidade.

4 Médico sanitário, que foi presidente da Fundação Oswaldo Cruz, presidiu a 8ª. CNS, esteve na mesa de abertura da 1ª CNPSI e, como deputado federal, apresentou, em 1994, o projeto de lei que deu origem à Lei 9.836/1999 que criou o SASI/SUS.

5 Áudio disponível em: <http://ikore.com.br/programa/saude/>

6 BRASIL. Conferência Nacional de Proteção à Saúde do Índio. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fbvsms.saude.gov.br%2Fbvs%2Fpublicacoes%2F1\\_conferencia\\_nacional\\_protecao\\_saude\\_indio\\_relatorio\\_final.pdf&tclen=16324&tchunk=true](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fbvsms.saude.gov.br%2Fbvs%2Fpublicacoes%2F1_conferencia_nacional_protecao_saude_indio_relatorio_final.pdf&tclen=16324&tchunk=true).

2 <http://www.susconecta.org.br/memoria-sus-lideranca-mebengokre-relembra-luta-da-8a-a-16a-conferencia-nacional-de-saude/>.



“a saúde das nações indígenas é determinada num espaço e tempo histórico e na particularidade do seu contato com a sociedade nacional, pela forma de ocupação do seu território e adjacências; que a **autonomia, a posse territorial** e o uso exclusivo pelas nações indígenas dos recursos naturais do solo e subsolo, de acordo com as necessidades e especificidades etnoculturais de cada nação, bem como a integridade dos seus ecossistemas específicos, sejam assegurados e garantidos; que a **cidadania plena, assegurando todos os direitos constitucionais**, seja reconhecida como determinante do estado de saúde; que o **acesso das nações indígenas às ações e aos serviços de saúde, bem como sua participação na organização, gestão e controle dos mesmos**, respeitadas as especificidades etnoculturais e de localização geográfica, é dever do Estado” (Brasil, 1986, grifos nossos).

## A regulamentação da participação popular como controle social na saúde

As propostas formuladas sobre a nova política de saúde, e inscritas na Constituição, vão ser implementadas com a criação do SUS, a partir da publicação da Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990<sup>7</sup>. Nessa legislação, uma das diretrizes estabelecidas para o SUS é a participação da comunidade. Essa participação popular foi estruturada com a denominação de Controle Social e institucionalizada pela Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990<sup>8</sup>, que define como instâncias os

7 BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8080-19-setembro-1990-365093-normaatuizada-pl.pdf>.

8 BRASIL. Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8142.htm). Consultado em 05 out 2021.

conselhos de saúde e as conferências de saúde. No relatório da 8ª. CNS, o controle social foi definido como “a capacidade de intervenção que a sociedade organizada realiza nas políticas públicas, buscando, ao interagir com o Estado, estabelecer e atender às suas necessidades e aos seus interesses na definição das prioridades e metas dos planos de saúde” (SOUZA, 2007: 212).

As discussões de indígenas e apoiadores também enfatizavam a importância do envolvimento comunitário nas ações de saúde. A 1ª. CNPSI definiu que a organização dos serviços deveria “garantir a participação das nações indígenas por meio de seus representantes”. Quando o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena é instituído como componente do Sistema Único de Saúde, com a Lei n. 9.836, de 23 de setembro de 1999, se destaca no artigo 19 H: “As populações indígenas **terão direito a participar dos organismos colegiados de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas de saúde**”. A Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (PNASPI), de 2002, apresenta as diretrizes para a implementação do Subsistema, sendo destacado o “Controle Social”:

“A participação indígena deverá ocorrer em **todas as etapas do planejamento, implantação e funcionamento** dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas, contemplando **expressões formais e informais**. Essa participação dar-se-á especialmente por **intermédio da constituição de Conselhos Locais e Distritais de Saúde Indígena**; por Reuniões Macrorregionais; pelas **Conferências Nacionais** de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas e Fórum Nacional sobre a Política de Saúde Indígena e pela presença **de representantes indígenas nos Conselhos** Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde” (BRASIL, 2002: 19-20, grifos nossos).

A regulamentação do controle social indígena também envolve responsabilidades dos gestores, assim, o Decreto n. 7.336,



de 19 de outubro de 2010, que instituiu a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI)<sup>9</sup>, estabelece como sua atribuição:

“Artigo 42. I – Coordenar a implementação da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas mediante gestão democrática e participativa; (...) VI – Promover o fortalecimento e apoiar o exercício do controle social no Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, por meio de suas unidades organizacionais”.

A organização do controle social no SASI/SUS foi estabelecida pela Portaria n. 755 de 18 de abril de 2012<sup>10</sup>, que “Dispõe sobre a organização do Controle Social no Subsistema de Atenção à Saúde Indígena” regulamentando os Conselhos Local de Saúde Indígena (CLSI), Conselho Distrital de Saúde Indígena (CONDISI) e Fórum de Presidentes de CONDISI (FPCONDISI).

O governo Bolsonaro, entretanto, avança no desmonte das instâncias de participação social na gestão das políticas públicas com o Decreto n. 9.759 de 11 de abril de 2019<sup>11</sup> que estabeleceu a extinção de centenas de conselhos e criou regras e limitações para instâncias colegiadas diversas<sup>12</sup>. Entre os órgãos extintos está o Fórum de Presidentes de CONDISI<sup>13</sup>, assim, diversas entidades se manifestaram contrárias

9 Importante retomar que a gestão federal do SASI/SUS, entre 1999 e 2010, foi feita pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), órgão do Ministério da Saúde (MS).

10 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Gabinete do Ministro. Portaria n. 755 de 18 de abril de 2012. Dispõe sobre a organização do Controle Social no Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. Disponível em: [https://bvsm.sau.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0755\\_18\\_04\\_2012.html](https://bvsm.sau.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0755_18_04_2012.html).

11 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm)

12 <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/04/decreto-de-bolsonaro-extingue-orgaos-de-participacao-popular/>

13 <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/ministerio-age-para-acabar-com-controle-social-da-saude-indigena>

essas medidas<sup>14,15</sup>. Esse Decreto evidenciou o caráter autoritário e antidemocrático do governo Bolsonaro.

Há que se retomar que, no início de 2019, o então ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta cogitou extinguir a Secretaria Especial de Saúde Indígena e reestruturar a organização da atenção nas diversas regiões, inclusive cogitando a municipalização das ações<sup>16</sup>. Esse processo foi revertido justamente pela presença indígena na Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal em 27 de março de 2019, que desencadeou uma reunião com as lideranças indígenas, no dia 28 de março, na qual, ao seu final, o ministro se comprometeu com a manutenção da SESAI<sup>17</sup>. Em maio de 2019, o Decreto n. 9.795 revisou as atribuições da SESAI, substituindo as atribuições anteriores para o papel de “promover ações para o fortalecimento da participação social dos povos indígenas no SUS”, o que consideramos uma reformulação significativa, diminuindo seus compromissos com a gestão participativa e o controle social no SASI/SUS, e, por outro lado, extingue o Departamento de Gestão da SESAI, que preocupou especialistas e lideranças<sup>18</sup>.

“Esse decreto traz uma preocupação muito grande porque deixa a SESAI fragilizada. O departamento que foi extinto é um

14 [https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2019/04/FINAL\\_NC5\\_EM-DEFE-SA-DA-DEMOCRACIA-E-DO-SUS\\_15-04-191.pdf](https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2019/04/FINAL_NC5_EM-DEFE-SA-DA-DEMOCRACIA-E-DO-SUS_15-04-191.pdf)

15 Material de podcast: <https://open.spotify.com/episode/2mqIHESxqVrv96Ue4FTXuf?si=MOW7YcIIQ4eEEDZifviNeA&nd=1>

16 <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/03/27/mandetta-afirma-que-vai-reunir-liderancas-de-etnias-para-discutir-saude-indigena>.

17 <https://apiboficial.org/2019/04/01/em-reuniao-com-ministro-da-saude-apib-consegue-reverter-desmonte-da-sesai/>

18 <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/opiniaio/ana-lucia-pontes-o-cenario-e-muito-desfavoravel-para-qualquer-questao-relacionada-aos-povos-indigenas/40462/>



dos mais importantes, era onde estava a gestão e o controle social”, diz o líder indígena Paulo Tupiniquim (...) Agora [com o novo decreto], o que a gente entende é que o controle social está fora da SESAI”, diz Paulo Tupiniquim<sup>19</sup>.

Em 2019, o controle social indígena também foi fragilizado pelas medidas de contingenciamento de gastos da SESAI. No Ofício n. 4 de 31 de outubro de 2019 (BRASIL, 2019a), a SESAI determina que nos planos de trabalho para 2020 defina-se que o “controle social está limitado a 02 (duas) reuniões ao ano, podendo ocorrer até abril de 2020 somente uma reunião”. Já no Parecer Técnico nº 12 (BRASIL, 2019b) a SESAI define diretrizes para o controle social indígena, limitando a participação nas reuniões de CONDISI à composição oficial prevista nos regimentos, o que na prática impede a participação de outras lideranças indígenas convidadas, que são sempre fundamentais para os debates.

Em 2020, no contexto de enfrentamento da pandemia de Covid-19, se configurou a paralisação das atividades dos CONDISI, diante das medidas de distanciamento social, e a falta de diálogo da SESAI com as lideranças e organizações indígenas. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e partidos políticos entraram com a Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental 709 (ADPF 709) no Supremo Tribunal Federal (STF) denunciando as fragilidades e omissões das respostas governamentais diante da crise sanitária, e solicitando a retomada do Fórum de Presidentes de CONDISI. Assim, em 04 de

novembro de 2020, a Portaria 3.021<sup>20</sup> substituiu a Portaria 755/2012, retomando o Fórum.

Conforme apresentaremos a seguir é inegável o papel da Portaria 3.021/2020 na reconfiguração do Controle Social, distanciando do modo indígena de participação, reduzindo a frequência de reuniões e não garantindo de forma explícita o orçamento financeiro para viabilizar as reuniões previstas. Dessa forma o governo federal esvazia o debate com os povos originários, comprometendo a execução das ações de saúde nos territórios indígenas de forma diferenciada como estabelece a Lei do SASI/SUS e a consulta aos povos originários de modo apropriado como determina a Convenção 169 da OIT<sup>21</sup>, e em última instância fere o direito constitucional de respeito ao modo de organização destes povos.

## Como funcionam as instâncias de controle social no SUS e no SASI/SUS?

### CONFERÊNCIAS DE SAÚDE

As Conferências de Saúde iniciaram em 1941, ao longo dos anos, foram realizadas 16 CNS<sup>22</sup>, sendo que a última ocorreu em 2019 na cidade de Brasília. Desde 1986 quando

20 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Gabinete do Ministro. Portaria 3.021, de 04 de novembro de 2020. Altera a Portaria de Consolidação GM/MS nº 4, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre o controle social no Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SASI/SUS) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3-021-de-4-de-novembro-de-2020-288053582>. Consultado em 06 out 2021.

21 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT. Brasília, DF: OIT. 2011.

22 Até 1986 as CNS eram espaços exclusivo de gestores, é a 8ª. CNS impulsionada pelo movimento da reforma sanitária que muda seu caráter para uma instância de ampla participação da sociedade civil.

19 <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/saude-da-populacao/ana-lucia-pontes-ao-el-pais-nos-preocupa-a-garantia-da-assistencia-de-saude-aos-indigenas/41387/>



ocorreu a 8ª. CNS a participação indígena nestes espaços é frequente. Segundo a Lei 8.142/1990 (grifos nossos):

“§ 1º A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para **avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde** nos níveis correspondentes, **convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde.**”

As Conferências de Saúde são organizadas no território dos municípios, Estados e uma nacional. Atualmente, a proposta é de participação ascendente, ou seja, as conferências municipais estabelecem as regras para escolha dos seus delegados que são responsáveis por elaborar propostas que visam qualificar a atenção à saúde no município e no Brasil. Nessa conferência, após a elaboração das propostas, são votadas àquelas que devem ser encaminhadas à Conferência de Saúde Estadual, assim como são eleitos os delegados que vão à Conferência Estadual. Por sua vez, na Conferência Estadual são consolidadas as propostas de todos os municípios do Estado e colocadas em votação para definir as que serão encaminhadas para a Conferência Nacional, assim como são eleitos os delegados que representarão o Estado na Conferência Nacional de Saúde. Essa Conferência é a instância máxima de avaliação e proposição de diretrizes para a política de saúde no Brasil.

Além das Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Saúde, são organizadas Conferências Temáticas, que é o caso da Saúde Indígena, mas existem outras, como as Conferências de Saúde das Mulheres, de Vigilância em Saúde, dentre outras. Entre os anos de 1986 e 2021, ocorreram cinco Conferências Nacionais de Saúde Indígena.

---

#### 1986 Brasília (DF)

##### 1ª. CONFERÊNCIA NACIONAL DE PROTEÇÃO À SAÚDE DO ÍNDIO

Discussão da estrutura do Sistema de Atenção à Saúde do Índio: gerência, execução, organização dos serviços, acesso e qualidade dos serviços, política de recursos humanos e sistema de informação<sup>23</sup>

---

#### 1993 Luziânia (GO)

##### 2ª. CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE PARA OS POVOS INDÍGENAS

Definição das diretrizes da Política Nacional de Saúde para os Povos Indígenas<sup>24</sup>

---

#### 2001 Luziânia (GO)

##### 3ª. CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE INDÍGENA

Avaliar a implantação dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) e discutir questões relativas à segurança alimentar e à autossustentação<sup>25</sup>

---

#### 2006 Caldas Novas (GO)

##### 4ª. CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE INDÍGENA

Debater a produção da saúde, a proteção da vida e a valorização das tradições indígenas no território dos DSEI. Discussão sobre a gestão federal pela Funasa em questão<sup>26</sup>

---

#### 2013 Brasília (DF)

##### 5ª. CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE INDÍGENA

Eixos: Atenção Básica; Atenção de Média e Alta Complexidade; Recursos Humanos; Gestão do SASI/SUS; Controle Social e a Gestão participativa no SASI/SUS; Etnodesenvolvimento e a Segurança Alimentar para os povos indígenas; Saneamento e as Edificações de Saúde<sup>27</sup>

---

Fonte: CARDOSO et al, 2012; BRASIL, 2016.

Observamos que em todas as conferências há propostas para aprimoramento e ampliação da participação indígena

23 [https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/1\\_conferencia\\_nacional\\_protecao\\_saude\\_indio\\_relatorio\\_final.pdf](https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/1_conferencia_nacional_protecao_saude_indio_relatorio_final.pdf)

24 [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/2\\_conferencia\\_nacional\\_saude\\_povos\\_indigenas\\_relatorio\\_final.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/2_conferencia_nacional_saude_povos_indigenas_relatorio_final.pdf)

25 <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/020911lncnsipr.pdf>

26 [http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relat\\_final\\_4CNSI.pdf](http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relat_final_4CNSI.pdf)

27 [https://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/02fev\\_01\\_relatorio\\_final\\_5cnsi.pdf](https://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/02fev_01_relatorio_final_5cnsi.pdf)



e do controle social. Ou seja, a defesa das instâncias de participação social têm sido uma das principais pautas do controle social indígena. Abaixo sintetizamos os principais grupos de temas e questões relacionados à participação e ao controle social presentes nos relatórios das conferências de saúde indígena, identificados por ABRUNHOSA (2017).

---

#### **Gestão e Organização**

A busca da garantia da participação durante todo o processo de decisão até a formulação e a execução das políticas voltadas para a saúde indígena

---

#### **Avaliação**

A discussão sobre a atuação normativa do controle social no monitoramento e a avaliação das ações voltadas para Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas.

---

#### **Força de Trabalho**

Aglutina diversas diretrizes e proposições que se voltam à formação, seleção, contratação, demissão, sobre o perfil profissional e as condições de trabalho nas áreas indígenas, incluindo a capacitação dos próprios gestores.

---

#### **Legitimidade e participação**

Evoca a normativa do Conselho Nacional de Saúde para garantir o funcionamento dos conselhos indígenas nos moldes dos conselhos de saúde não indígenas. Observamos ainda a discussão sobre o perfil dos conselheiros, a definição de que a escolha deve ser feita pelos próprios indígenas, e a garantia da participação dentro dos conselhos.

---

#### **Capacitação e apoio aos Conselheiros**

Trata da necessidade de capacitação dos conselheiros em cursos, programas de formação, palestras, a fim de qualificar a atuação indígena nos conselhos. A questão dos recursos financeiros e logísticos para a garantia da participação dos conselheiros nas atividades que exercem financiamento da participação indígena ocupou parte significativa das propostas.

---

#### **Acesso à informação**

O acesso à informação é decisivo na tomada de decisões inclusive sobre a forma de atuação se pelas vias institucionais ou não.

---

Fonte: ABRUNHOSA, 2017.

Esses fóruns foram se transformando ao longo do tempo, principalmente após a publicação da Lei que cria o SASI/SUS. Com espaços cada vez mais estruturados e a utilização de sistemas informatizados, as Conferências de Saúde Indígena foram se organizando com regras mais rígidas em relação ao modo de participar do debate, elaborar e aprovar as propostas. Em 2013, ano que ocorreu a 5ª CNPSI, foram organizadas Conferências Locais de Saúde, no âmbito de cada Polo Base e Conferência Distrital em cada um dos 34 Distritos Sanitário Especial Indígena (DSEI). A partir das Conferências Distritais foi utilizado um sistema informatizado de apresentação e votação das propostas e, na Conferência Nacional, só era permitido aprovar ou reprovar as propostas que foram encaminhadas pelas Conferências Distritais.

O excesso de regras e o modo de operar as Conferências de Saúde Indígena cada vez mais próximos das conferências de saúde gerais distanciam a organização desde espaço do modo dos povos indígenas de participação, dificultando os debates nas comunidades. Outro ponto que merece destaque é o progressivo aumento do tamanho dos relatórios finais das conferências, o grande número de propostas e o tempo excessivo para liberação do relatório final, o que ocorreu particularmente na 5ª CNPSI, que no conjunto tem prejudicado a não implementação das propostas aprovadas pelo Governo Federal, gestor do SASI/SUS (VIEIRA, 2019).

Há que se destacar que se o governo já não vinha cumprindo o prazo legal para ocorrência regular das conferências, que deveria ocorrer a cada quatro anos, a 6ª CNPSI, que deveria ter ocorrido em 2017, continua sem previsão de



data<sup>28,29</sup>. A 6ª. CNPSI foi convocada oficialmente em junho de 2018<sup>30</sup>, e o Fórum de Presidentes de CONDISI vinha tendo encontros regulares, com previsão da sua realização para maio de 2019<sup>31</sup>. Dessa forma, foram realizadas 302 Conferências Locais de Saúde e 34 Conferências Distritais de Saúde que resultaram em 1.156 propostas, que foram condensadas em 300 propostas para discussão na etapa nacional<sup>32</sup>.

A 6ª. CNPSI<sup>33</sup> tem um documento orientador<sup>34</sup> discutido nas conferências locais e distritais organizado em sete eixos que expressam os temas em debate: 1. Articulação dos sistemas tradicionais indígenas de saúde; 2. Modelo de atenção e organização dos serviços de saúde; 3. Recursos humanos e gestão de pessoal em contexto intercultural; 4. Infraestrutura e Saneamento; 5. Financiamento; 6. Determinantes Sociais de Saúde; 7. Controle Social e Gestão Participativa. Um dos objetivos dessa conferência era fazer a revisão da PNASPI, de 2002, o documento enfatiza:

“Nesses 16 anos o contexto de vida dos Povos Indígenas dentro e fora dos territórios e o contexto político do governo federal mudaram: programas sociais públicos foram estendidos às aldeias, a população indígena cresceu, novas tecnologias chegaram até os territórios, a migração para a cidade aumen-

28 <https://outraspalavras.net/outrasaude/o-governo-querendo-ou-nao-nos-vamos-fazer-a-conferencia/>

29 <https://www.redebrasilatual.com.br/saude-e-ciencia/2019/05/depois-de-adiada-por-bolsonaro-6a-conferencia-nacional-de-saude-indigena-segue-sem-nova-data/>

30 [http://conselho.saude.gov.br/ultimas\\_noticias/2018/Portaria\\_1730\\_convoca6CNSI.pdf](http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2018/Portaria_1730_convoca6CNSI.pdf)

31 [http://conselho.saude.gov.br/ultimas\\_noticias/2018/15jun\\_saudeIndigena.html](http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2018/15jun_saudeIndigena.html)

32 <http://www.susconnecta.org.br/participacao-social-indigenas-lancam-conferencia-de-saude-reivindicando-fortalecimento-da-sesai/>

33 <https://6cnsi.wordpress.com/>

34 [http://conselho.saude.gov.br/ultimas\\_noticias/2018/6CNSI\\_DocumentoOrientador.pdf](http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2018/6CNSI_DocumentoOrientador.pdf)

tou, a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) foi criada, os distritos ganharam mais autonomia administrativa, a força de trabalho cresceu, etc. A atualização da PNASPI busca refletir essas mudanças e apontar caminhos para que o subsistema se aprimore agora e no futuro” (SESAI, 2018: 04).

Outra questão que estava em pauta na 6ª. CNPSI era o aprofundamento da discussão do conceito de atenção diferenciada desde a perspectiva dos Povos Indígenas. Dessa forma, apontamos a gravidade da interrupção do processo, sem previsão de ser concluído. Em setembro de 2021, houve uma visita da Mesa Diretora do Conselho Nacional de Saúde a Manaus, em que se articulou uma reunião com a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) na qual o presidente do Conselho Nacional de Saúde reafirmou a importância e compromisso com a realização da 6ª. CNPSI<sup>35</sup>.

## CONSELHOS DE SAÚDE

Os Conselhos de Saúde foram criados em 1937<sup>36</sup> como órgão consultivo do governo federal cujo membros eram indicados pelo próprio governo. A partir de 1990 com a criação do SUS, a Lei n. 8.142/1990 reestrutura seu papel estabelecendo que:

“§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução

35 <http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/2065-em-manaus-cns-debate-retomada-da-6-conferencia-nacional-de-saude-indigena-que-segue-sem-data-para-realizacao>

36 CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Histórico. 2018c. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/historico-cns>. Consultado em 05 out 2021.



da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo”.

Os Conselhos de Saúde estão presentes em todas as unidades federadas do país. Cada município possui seu Conselho Municipal de Saúde, cada Estado, o seu Conselho Estadual de Saúde; e no nível federal há, vinculado ao Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Saúde. Esses conselhos têm como finalidade “atuar na formulação e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, nas estratégias e na promoção do processo de controle social em toda a sua amplitude, no âmbito dos setores público e privado”<sup>37</sup>.

O tamanho de cada um desses conselhos está estabelecido nos seus respectivos regimentos, mas todos eles são paritários como estabelece a Lei. Dessa forma, são compostos 50% de representantes da sociedade civil, 25% de trabalhadores da saúde e 25% de gestores e prestadores de serviços de saúde. Os membros dos segmentos da sociedade civil e trabalhadores são escolhidos por meio de eleição direta entre os seus pares, por entidades representativas. Somente a partir de 2003, o Conselho Nacional de Saúde passou a ter assentos para representantes de entidades indígenas, respondendo à demanda formulada na 3ª. CNPSI, em 2001.

Atualmente o Conselho Nacional de Saúde é composto por 48 membros titulares com seus primeiros e segun-

dos suplentes. Os mandatos são de três anos podendo haver uma recondução. Em que pese o seu Regimento Interno não trazer orientações quanto a composição dos membros dos usuários, as regras eleitorais para o triênio 2021-2024, estabelecidas pela Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 657 de 09 de julho de 2021, descrevem que 2 das 24 vagas para a sociedade civil são para “entidades nacionais de organizações indígenas”. As regras eleitorais detalham ainda que

“Devido à forma de organização dos movimentos indígenas nacionais, a representação indígena deverá comprovar atuação de, no mínimo, 2 (dois) anos, até a data da eleição, e, estar presente, em pelo menos 1(uma) região geográfica do país.”<sup>38</sup>

Recentemente, após nova eleição para composição do CNS para o Triênio 2021/2024, a Portaria GM/MS n. 3.261, de 24 de novembro de 2021, designou 2 vagas para entidades nacionais de organizações indígenas na categoria de usuários, ocupadas pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul (ARPINSUL)<sup>39</sup>.

Em 2012, por meio da Resolução 453<sup>40</sup> de 10 de maio, o Conselho Nacional considerou necessário fazer uma atualização “para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde”, inclusive os Conse-

38 CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução nº 657, de 09 de julho de 2021. Dispõe sobre as regras das eleições do triênio 2021-2024 do Conselho Nacional de Saúde. 2021. Disponível em: <http://www.conselho.saude.gov.br/resolucoes-cns/1856-resolucao-n-657-de-09-de-julho-de-2021>.

39 [http://www.susconnecta.org.br/wp-content/uploads/2021/12/PORTARIA-GM\\_MS-N%C2%BA-3.261-DE-24-DE-NOVEMBRO-DE-2021-1-1.pdf](http://www.susconnecta.org.br/wp-content/uploads/2021/12/PORTARIA-GM_MS-N%C2%BA-3.261-DE-24-DE-NOVEMBRO-DE-2021-1-1.pdf)

40 [https://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/cns/2012/res0453\\_10\\_05\\_2012.html](https://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/cns/2012/res0453_10_05_2012.html)

37 CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Regimento Interno do Conselho Nacional de Saúde. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fconselho.saude.gov.br%2Fimages%2Fdocumentos%2Fresolucoes%2F2008%2FReso\\_407.pdf&clen=207471&tchunk=true](chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fconselho.saude.gov.br%2Fimages%2Fdocumentos%2Fresolucoes%2F2008%2FReso_407.pdf&clen=207471&tchunk=true). Consultado em 05 out 2021.



lhos (Locais e Distritais) dos Distritos Especiais de Saúde Indígena. Entendendo os mesmos como “espaços instituídos de participação da comunidade nas políticas públicas e na administração da saúde”, preconiza que sejam estabelecidos por lei e respeitando a estrutura paritária.

Destacamos que, para a “participação de órgãos, entidades e movimentos sociais, terão como critério a representatividade, a abrangência e a complementaridade do conjunto da sociedade, no âmbito de atuação do Conselho de Saúde. De acordo com as especificidades locais, aplicando o princípio da paridade, serão contempladas, dentre outras, as seguintes representações: (...) c) entidades indígenas”.

A resolução recomenda que haja renovação de, no mínimo, 30% de suas entidades representativas a cada eleição, sendo que a representação nos segmentos deve ser “distinta e autônoma” de modo que se alerta que a ocupação de cargos ou funções de profissionais de saúde ou gestores podem comprometer sua representação como Usuário(a) ou Trabalhador(a). Também se ressalta que as atividades como membro do Conselho de Saúde não devem ser remuneradas, sendo que a mesma “garante a dispensa do trabalho sem prejuízo para o conselheiro”.

Com relação à estrutura e ao funcionamento dos conselhos, a Resolução 453/2012 define que é atribuição das três esferas de governo garantir sua autonomia e pleno funcionamento, com “dotação orçamentária, autonomia financeira e organização da secretaria-executiva com a necessária infraestrutura e apoio técnico”. Há que se ressaltar que a Resolução indica que “o Conselho de Saúde decide sobre o seu orçamento”. Quanto a frequência de reuniões, define que o “plenário do Conselho de Saúde se reunirá, no míni-

mo, a cada mês e, extraordinariamente, quando necessário, e terá como base o seu Regimento Interno” e “a cada três meses, deverá constar dos itens da pauta o pronunciamento do gestor, das respectivas esferas de governo, para que faça a prestação de contas, em relatório detalhado, sobre andamento do plano de saúde, agenda da saúde pactuada, relatório de gestão, dados sobre o montante e a forma de aplicação dos recursos, as auditorias iniciadas e concluídas no período, bem como a produção e a oferta de serviços na rede assistencial própria, contratada ou conveniada”. Além disso, recomenda que as reuniões plenárias sejam abertas ao público permitindo a participação da sociedade.

#### **A COMISSÃO INTERSETORIAL DE SAÚDE INDÍGENA (CISI)**

O Conselho Nacional de Saúde é quem tem a competência de deliberar, no âmbito nacional, sobre a Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena. Para auxiliar a plenária do Conselho no debate das diferentes temáticas foram criadas Comissões, dentre elas a Comissão Intersetorial de Saúde Indígena (CISI). Esta é uma das comissões permanentes instituída pela Resolução 011 de 31 de outubro de 1991 com a missão de “assessorar o Conselho Nacional de Saúde no acompanhamento da saúde dos povos indígenas por meio da articulação intersetorial com governos e com a sociedade civil organizada”<sup>41</sup>.

Quando a CISI foi instalada, em setembro de 1992, não contou com nenhum representante indígena, mas em sua segunda reunião, lideranças indígenas compareceram

41 CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução nº 11, de 31 de outubro de 1991. Disponível em: [https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso\\_91.htm](https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso_91.htm).



exigindo espaço e, ao final da reunião, obtiveram 3 vagas. Em 1997, a composição da CISI foi revista, e dos seus 11 membros, 4 deveriam ser representantes indígenas, havendo uma composição com representatividade regional (DIEHL, 2021).

Em 2021 a CISI conta com 15 membros titulares sendo: 4 do seguimento gestor, 2 representantes dos profissionais de saúde (Federação Nacional dos Assistentes Sociais e Conselho Federal de Psicologia) e 9 representantes dos usuários (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB, Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste – APOINME, Fórum dos Presidentes dos Conselhos Distritais de Saúde Indígenas – FPCONDISI, Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul – ARPIN-SUL, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar no Brasil - CONTRAF BRASIL, Regiões Indígenas – Centro-Oeste, Regiões Indígenas – Sudeste e Conselho Indigenista Missionário – CIMI). Os 10 membros suplentes se dividem em 5 representantes dos profissionais de saúde e 5 representantes dos usuários. A coordenação da CISI é exercida pelo representante da COIAB e o coordenador adjunto do Conselho Nacional de Secretários da Saúde – CONASS, ambas instituições titulares no Conselho Nacional de Saúde<sup>42</sup>.

Precisamos ressaltar o papel fundamental da CISI durante os anos 1990 e início dos anos 2000 para a articulação e pressão política para o avanço na tramitação e aprovação

da Lei n. 9.836/1999. Foram os membros da CISI que viabilizaram diálogos com congressistas e gestores para que se garantisse a criação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. Também foi no âmbito da CISI que se discutiu o modelo de atenção para a saúde indígena, com a proposta da distritalização, e da sua gestão, visto que no período entre 1994 e 1999 houve uma disputa entre a Funai e a Funasa. A segunda, terceira e quarta conferências de saúde indígena foram coordenadas pela CISI.

Desde a criação da SESAI e do Fórum de Presidentes de CONDISI se observa um esvaziamento do espaço político da CISI. Regimentalmente, entretanto, é a CISI que deve encaminhar recomendações para o Conselho Nacional e definir as diretrizes da política nacional de atenção à saúde indígena. Ainda é, portanto, no âmbito da CISI que se discutem aspectos importantes, como as metas para as ações de saúde do SASI/SUS.

#### **CONSELHOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS DE SAÚDE**

A Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena (PNASPI) estabelece que, “como forma de promover a articulação da população indígena com a população regional na solução de problemas de saúde pública, deve ser favorecida a participação de seus representantes nos Conselhos Municipais de Saúde”, e estes conselhos devem criar “Comissões Temáticas ou Câmaras Técnicas, de caráter consultivo, junto aos Conselhos Estaduais de Saúde, com a finalidade de discutir formas de atuação na condução da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas” (BRASIL, 2022: 21).

42 CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Comissão Intersetorial de Saúde Indígena. 2021. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/comissoes-cns/cisi>. Consultado em 05 out 2021.



A representação indígena nos conselhos municipais e estaduais não ocorre como a Lei n. 9.836/1999, que cria o SASI/SUS, e a PNASPI estabelecem. O cenário nacional é heterogêneo em relação a esta participação. Alguns fatores que dificultam a presença indígena nesses espaços podem ser apontados, como: a falta de consenso, entre o Conselho de Saúde e o DSEI, sobre a responsabilidade do deslocamento dos conselheiros indígenas de suas residências até o local da reunião, normalmente nos centros da cidade; e a organização desses espaços na lógica da estrutura estatal com discussões sobre a organização da atenção de uma forma mais global que pouco abre espaço para as pautas dos indígenas e seus modos de participação (VIEIRA, 2019).

#### CONSELHO LOCAL DE SAÚDE INDÍGENA (CLSI)

Os CLSI estão previstos na PNASPI como “instâncias privilegiadas para articulação com gestores locais para encaminhamento das discussões pertinentes às ações e aos serviços de saúde” (BRASIL, 2002: 21) sendo constituídos por indígenas representantes das comunidades da área do Polo Base. Esses conselhos começam a ser estruturados a partir da criação dos DSEI de acordo com o modo de organização de cada Povo e cada DSEI. Em 2012 com a publicação da Portaria n. 755/2012, o Ministério da Saúde começa a estabelecer regras para esse espaço de participação. Uma das regras explicitadas é a necessidade de eleição dos membros para compor o CLSI e que a definição do número de conselheiros será dada pelo CONDISI.

Em 2020, com a publicação da Portaria n. 3.021, o Ministério da Saúde traz regras ainda mais específicas para o

funcionamento dos CLSI, além de novos detalhamentos para sua atribuição. Segundo esta Portaria,

“Art. 2º Os CLSIs, órgãos colegiados de caráter permanente e consultivo, serão constituídos por Polo Base de Saúde Indígena e compostos por representantes indígenas eleitos pelas respectivas comunidades”, sendo eleições direta e secreta, e “têm por objetivo atuar na elaboração de propostas e monitoramento da efetividade da execução do Plano Distrital de Saúde Indígena - PDSI junto às comunidades indígenas”.

Chama a atenção todo o regramento estabelecido para a composição, processos eleitorais e frequência de reunião dos CLSI estabelecidos nos artigos 4º ao 8º. Esses artigos estipulam: o máximo de duas reuniões ordinárias ao ano, a necessidade de quórum para reuniões, a elaboração de relatório sobre as atividades desenvolvidas a ser encaminhada ao CONDISI e principalmente, limitam que os CLSI devem ter apenas um representante por aldeia ou região não podendo ultrapassar o quantitativo de membros previsto em 2019, quando da publicação do Decreto nº 9.759/2019. Com essa normativa, a Portaria fere os princípios propostos na PNASPI para participação indígena nesse espaço. Ao restringir o número de representantes por aldeia impossibilita a presença de lideranças tradicionais, professores, agentes indígenas de saúde, especialistas tradicionais, dentre outros indígenas que compõem a rede de cuidado à saúde de forma diferenciada neste território.

Cabe destacar que os CLSI foram pensados como espaços de centralidade do SASI/SUS. Onde deveria ocorrer as discussões e a influência real das lideranças indígenas na construção do cuidado em seu território. Assim, ao impedir distintos modos de organização para os conselhos, não re-



conhece a pluralidade de formas de participação dos mais de 300 povos, tampouco, garante o respeito aos seus modos de organização. Dessa forma, a nova estruturação destes espaços dificulta a participação das comunidades indígenas na política de saúde.

### **CONSELHO DISTRITAL DE SAÚDE INDÍGENA (CONDISI)**

Os CONDISI são as instâncias deliberativas do SASI/SUS instituídos em cada um dos DSEI de forma paritária, ou seja, 50% usuários que representem todos os povos do território, 25% trabalhadores e 25% gestores que devem representar as três esferas de governo – federal, estaduais e municipais – e prestadores de assistência, como os Conselhos de Saúde dos municípios, Estados e nacional. Esses espaços começam a ser organizados conjuntamente com a estrutura dos DSEI a partir de 1999, sendo fundamentais para a implementação efetiva de ações de saúde que visam o respeito ao modo de vida e as medicinas indígenas nesses territórios. As competências do CONDISI estão relacionadas com a) A elaboração e aprovação do Plano Distrital de Saúde Indígena (PDSI); b) Acompanhar e monitorar a execução do PDSI, Planos de Trabalho do DSEI, ações de atenção integral à saúde indígena e determinantes ambientais, e; c) Fiscalizar a execução orçamentária dos DSEI.

Essa instância também teve sua organização estabelecida na Portaria n. 755/2012 e reestabelecida na Portaria n. 3.021/2020. Atualmente, a Portaria n. 3.021 estabelece que o mandato do presidente e vice-presidente é de dois anos, podendo ser reconduzido uma vez por igual período, e é omissa em relação ao tempo de mandato dos conselheiros.

Tal qual para os CLSI, contudo, estabelece que o número de membros do CONDISI não pode superar o quantitativo previsto na data da publicação do Decreto nº 9.759/2019. Normatiza, também, que devem ser realizadas somente três reuniões ao ano com duração máxima de três dias. Por fim, afirma que o CONDISI deve encaminhar, a cada quatro meses, um relatório ao DSEI sobre as atividades desenvolvidas com destaque para uma avaliação das ações e metas estabelecidas no PDSI e Plano de Trabalho dos DSEI para o Controle Social e, anualmente, deve-se encaminhar o relatório, por meio da SESAI, ao ministro da Saúde. Considerando a Resolução n. 453 do Conselho Nacional de Saúde, apresentada anteriormente, observamos que a Portaria n. 3.021 fere diversas diretrizes, quanto à periodicidade das reuniões – que deveria ser mensal; quanto a importância da participação das entidades representativas indígenas; quanto a abertura para participação ampla nas reuniões, e; inverte a relação com o gestor, sendo que é este quem deveria reportar e apresentar relatórios aos CONDISI.

Os CONDISI são os espaços legais para debater a organização da atenção à saúde no território do DSEI. Esses espaços, contudo, têm se burocratizado ao longo dos anos, tornando-se cada vez mais parecidos em regramento, com os conselhos municipais e estaduais de saúde, ou seja, perdendo a especificidade do modo de participação indígena e seu papel de encontro e articulação entre os conselheiros.

### **FÓRUM DE PRESIDENTES DE CONDISI - FPCONDISI**

O FPCONDISI foi organizado por meio da Portaria n. 644 de 27 de março de 2006 a partir de solicitação dos pre-



sidentes de CONDISI devido à falta de autonomia dos DSEI à época (FERREIRA, 2012)<sup>43</sup>. Composto pelos presidentes dos 34 CONDISI, este fórum foi criado como uma instância consultiva, propositiva e analítica, sendo a “instância máxima de assessoramento das Políticas de Saúde Indígena, da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), no âmbito do Subsistema de Saúde Indígena, sem prejuízo das competências deliberativas do Conselho Nacional de Saúde”. A Portaria n. 644/2006 detalhou em 14 itens suas competências, que também estabeleciam características do seu funcionamento como reuniões trimestrais e coordenação-executiva composta por três representantes.

O Fórum de Presidentes de CONDISI foi incluído na Portaria n. 755/2012, que traz como sua competência:

- “I - Participar da formulação e do acompanhamento da execução da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas;
- II - Zelar pelo cumprimento da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas; e
- III - Promover o fortalecimento e a articulação do controle social no âmbito do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena e do SUS”.

Conforme apontamos anteriormente, entretanto, o Fórum foi extinto, em 2019, por meio do Decreto n. 9.759/2019 e retomado com a Portaria n. 3.021/2020. Essa Portaria mantém as duas últimas competências, tal qual a Portaria n. 755/2012.

43 MINISTÉRIO DA SAÚDE. Gabinete do Ministro. Portaria 644, de 27 de março de 2006. Institui o Fórum Permanente de Presidentes dos Conselhos Distritais de Saúde Indígena. Disponível em: [https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0644\\_27\\_03\\_2006.html](https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0644_27_03_2006.html).

Na primeira, é excluída a palavra “formulação”. Dessa forma, nenhuma instância de controle social, seja ela, consultiva – CLSI e FPCONDISI – ou deliberativa – CONDISI – tem dentre suas competências a de atuar na formulação da Política de Saúde para atenção aos povos originários.

A nova legislação estabelece que seu coordenador-geral e vice-coordenador serão eleitos pelos membros do FPCONDISI para o mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos por igual período e não podem ser da mesma região; e a mesa diretora será composta por cinco representantes, sendo um de cada região. A Portaria detalha que ocorrerão três reuniões presenciais ao ano, com duração de três dias, porém, vincula à comprovação de disponibilidade orçamentária.

### **Considerações Finais: Pandemia da Covid-19 e participação em saúde para além do controle social**<sup>44</sup>

O debate sobre controle social preconiza uma atuação por meio de instâncias institucionais e formais, dessa forma pode estar minimizando a importância de outras possibilidades de participação, reivindicação ou fiscalização das ações de saúde. Por isso, é fundamental retomar a ideia de que participação em saúde se refere a um conjunto amplo e diverso de estratégias (ABRUNHOSA et al, 2020). “Essa concepção de participação coloca a população como protagonista do projeto de construção social do direito à saúde (...) O controle social emerge, então, como efeito da participação, na

44 As considerações finais trazem reflexões publicadas em ABRUNHOSA, M.A. et al. Da participação ao controle social: reflexões a partir das conferências de saúde indígena. Saúde Soc. São Paulo, v. 29, n. 3, e200584, 2020, com consentimento dos autores.



medida em que esta se caracteriza pela organização e pelo acesso às decisões” (GUIZARDI et al, 2004: 20).

Avançando nessa reflexão no contexto indígena, Cruz e Coelho (2012) identificam duas formas de participação indígena que esses autores denominam como sendo “autorizada” ou “não autorizada”. “Quando nos referimos à “autorizada” tratamos da participação indígena oficial, ou seja, a que estabelece um “lugar” específico para os índios nos Conselhos Locais e Distritais de Saúde e como “usuários” (CRUZ E COELHO, 2012: 190). Por outro lado, as estratégias não autorizadas se referem às ocupações ou aos bloqueios de edifícios e espaços públicos, realização de marchas e outros tipos de manifestação pública, organização de eventos e assembleias, entre outras (ABRUNHOSA et al, 2020).

Observamos, infelizmente, nos últimos anos um aumento da normatização padronizada dos espaços do controle social indígena, com uma “imposição de formas de participação que se inspiram em critérios ocidentais que estão muito distantes das formas construídas no âmbito das organizações políticas indígenas, constituindo lógicas culturais distintas” (CRUZ E COELHO, 2012: 192).

Dessa forma, finalizamos retomando que durante o contexto da pandemia pudemos observar a potência das diferentes formas de incidência política e participação do movimento indígena. Este contexto gerou novos desafios para a manutenção do controle social, pois rapidamente, uma das medidas fundamentais foi o isolamento social e quarentena, de modo que as atividades presenciais foram suspensas. Nesse cenário, houve um estímulo para muitas lideranças, e conselheiros de saúde indígena, regressarem para seus territórios para fazer o isolamento social. O aces-

so a meios e ferramentas de comunicação a distância, entretanto, não é disponível para a maioria dos conselheiros indígenas. Particularmente nos territórios indígenas não existe garantia de acesso à telefonia celular ou internet. Dessa forma, se configurou um processo de suspensão das reuniões de CONDISI. Os conselheiros preocupados com sua atuação e o enfrentamento da pandemia tiveram que encontrar alternativas de comunicação, como por whatsapp, de modo a manter a disseminação das informações e reivindicações.

Por outro lado, a postura da gestão em nível central da SESAI não abriu diálogo com as lideranças e organizações indígenas na formulação e organização das respostas da SESAI ao enfrentamento da Covid-19. A Portaria SESAI n. 36, de 1 de abril de 2020<sup>45</sup>, que criou os Comitês de Crise Central e Distrital, compostos majoritariamente por gestores e com representação somente da Assessoria do Controle Social no nível central, e do presidente e secretário executivo de CONDISI.

Assim, é importante destacar que, desde os primeiros alertas da disseminação do SARS-CoV-2 em território nacional, diversas comunidades e organizações indígenas têm adotado estratégias de autoproteção e enfrentamento da Covid-19, além do controle social indígena, envolvendo: a) produção de materiais educativos e de comunicação diversos sobre medidas de prevenção da doença e a vacina contra a Covid-19; b) produção de alertas e notas públicas apontando denúncias e propondo estratégias; c) monitoramento de casos e óbitos de Covid-19 apresentando o panorama amplo dos impactos da pandemia; d) articulação de

45 <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-36-de-1-de-abril-de-2020-250848451>



doação de alimentos, insumos de higiene e equipamentos de proteção individual para comunidades e serviços de saúde; e) denúncias e ações no judiciário por meio do Ministério Público Federal, Supremo Tribunal Federal, Conselho Interamericano de Direitos Humanos (CIDH) e Tribunal Penal Internacional quanto as omissões e violações de direitos indígenas e de saúde; f) incidência no legislativo em audiências públicas e por proposição da Lei n. 14.021 de 07 de julho de 2020<sup>46</sup>; g) implantação e manutenção de barreiras sanitárias para garantia do isolamento voluntário; entre outras. Essas ações são entendidas como complementares às medidas governamentais, que devem garantir o direito à saúde dos povos indígenas (PONTES et al, 2021).

A participação em saúde, portanto, é mais ampla que controle social em saúde, e tem sido debatida desde a década de 1970, no âmbito da Atenção Primária à Saúde (APS). A APS surge a partir da Conferência de Alma Ata<sup>47</sup>, realizada pela Organização Mundial de Saúde, em 1978, que preconiza que o primeiro nível ou o acesso das pessoas ao sistema de saúde deva se dar a partir de serviços que sejam próximos de suas moradias, e por isso a APS também é conhecida como “porta de entrada”. Também se considera que a atenção primária deve se organizar a partir das características da população que vive naquele território, e envolver ativamente seus moradores, por isso ela tem como princípio a “participação comunitária”. Desde 1978, se recomenda que os serviços de atenção primária, como o SASI/SUS,

utilizem os recursos e especialistas locais, inclusive detentores de conhecimentos tradicionais, nas ações de saúde. Outra característica de experiências de atenção primária, que existe no SASI/SUS, é o envolvimento de moradores como membros das equipes de saúde. Ou seja, a existência e contratação de agentes indígenas de saúde decorre das ideias da atenção primária de envolver a comunidade nesse processo e de que as ações devam ser realizadas em diálogo com a população e de acordo com seu perfil e necessidades de saúde. Por isso, reforçamos a legitimidade, relevância e importância do envolvimento de lideranças indígenas e comunidades na organização e implementação das ações para enfrentamento da covid-19 e seus impactos, inclusive o monitoramento de casos e óbitos.

No âmbito da Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental 709 (ADPF 709) no STF foi proposto a elaboração de um Plano de Enfrentamento da Covid-19 com participação de representantes indígenas. Acionar o judiciário é outra forma conhecida da sociedade civil pressionar e demandar para que o Estado responda a suas obrigações conquistadas nos marcos legais. No âmbito da ADPF 709, o grupo de especialista da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) reforçou a importância de que o plano tivesse uma dimensão transversal de participação:

“Desde a década de 1970, afirma que a participação social tem potencial para fortalecer estratégias voltadas às melhorias da qualidade de vida e das condições de trabalho, por meio da mobilização de grupos em torno de problemas específicos. (...) Os efeitos provocados pela experiência da Covid-19 não são homogêneos, basta citar as características da capacidade instalada do SUS ou dos DSEIs nas diferentes regiões do

46 <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n14-021--de-7--de-julho-de-2020-265632745-#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20institui%20medidas,sobre%20a%C3%A7%C3%B5es%20relativas%20a%20povos>

47 [https://bvsmms.saude.gov.br/bvsm/publicacoes/declaracao\\_alma\\_ata.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvsm/publicacoes/declaracao_alma_ata.pdf).



Brasil, ou as particularidades de deslocamentos e distâncias das aldeias aos centros urbanos mais próximos, ou, ainda, as diversidades de condições socioeconômicas, sanitárias e ambientais em que os diferentes grupos étnicos se encontram. É nesse sentido que a participação social ganha uma importância central, pois são as lideranças locais que conhecem sua realidade local, compreendem as dificuldades locais e, certamente, podem contribuir muito no desenho de estratégias com grande potencial para alcançar maior eficiência no contexto local. Chamamos a atenção é que saberes locais são estratégicos para a identificação de dificuldades e para a promoção de ações coordenadas eficientes localmente (APIB, 2020:12).”

## Referências bibliográficas

- ABRUNHOSA, M.A. et al. Da participação ao controle social: reflexões a partir das conferências de saúde indígena. *Saúde Soc.* São Paulo, v. 29, n.3, e200584, 2020.
- ABRUNHOSA, M.A. Participação Social em Saúde Indígena: Uma análise a partir das Conferências Nacionais de Saúde Indígena. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Saúde Pública. Escola Nacional de Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 2017.
- APIB - ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. Sistematização dos comentários apresentados pelo grupo de apoio técnico indicadores pela APIB nas reuniões realizadas nos dias 27 e 29 de julho de 2020. Brasília, DF, 31 jul. 2020.
- BRASIL. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. - 2ª edição - Brasília: Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde, 2002. 40 p. Disponível em [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fbvsm.sau.gov.br%2Fbvsm%2Fpublicacoes%2Fpolitica\\_saude\\_indigena.pdf&clen=806053&chunk=true](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fbvsm.sau.gov.br%2Fbvsm%2Fpublicacoes%2Fpolitica_saude_indigena.pdf&clen=806053&chunk=true).
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão da Educação na Saúde. Programa de Qualificação de Agentes Indígenas de Saúde (AIS) e Agentes Indígenas de Saneamento (AISAN). Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão da Educação na Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2016.
- CARDOSO, A.M. et al. Políticas Públicas de Saúde para os povos Indígenas. In: GIOVANELLA, L. et al. *Políticas e Sistema de saúde no Brasil*. 2nd. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.
- CRUZ, K.R., COELHO, EMB. A saúde indigenista e os desafios da participação indígena. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 21, p. 185-198, 2012. Suplemento 1.
- DIEHL, E.E. Participação no Contexto Pré-Subsistema de Atenção à Saúde Indígena: A perspectiva das vozes indígenas. In: PONTES et al (orgs.). *Políticas antes da Política*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2021.
- FERREIRA, L.B. O Controle Social no Subsistema de Atenção Indígena: Uma reflexão bioética. 2012. Tese (Doutorado em Bioética) - Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- GUIZARDI, F.L. et al. Participação da Comunidade em Espaços Públicos de Saúde: Uma análise das Conferências. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 15-39, 2004.
- PONTES, A.L.M. et al. Pandemia de Covid-19 e os Povos Indígenas no Brasil: cenários sociopolíticos e epidemiológicos. In: MATTA, G.C.; REGO, S.; SOUTO, E.P.; SEGATA, J. (eds.). *Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia* [online]. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19; Editora Fiocruz, 2021.
- PONTES, A.L.M.; MACHADO, F.R.S.; SANTOS, R.V. Apresentação. In: PONTES, A.L.M.; MACHADO, F.R.S.; SANTOS, R.V. (orgs.). *Políticas Antes da Política de Saúde Indígena*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 2021: 13.

SOUZA, W.S. Participação Popular e Controle Social na Saúde: Democratizando os espaços sociais e agregando capital social. In: MATTA, G.C. & PONTES, A.L.M. (orgs.) Políticas de Saúde: a organização e a operacionalização do sistema único de saúde. EPSJV/Fiocruz: 2007: 115-138.

VIEIRA, N.B.S. “Tem que Ser do Nosso Jeito”: participação e protagonismo do movimento indígena na construção da política de saúde no Brasil. 2019. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.





## Os espaços de participação social no Brasil e a PNGATI: protagonismo, retrocessos e perspectivas de reconstrução

Jaime Siqueira Jr

## Introdução

A ampliação dos espaços públicos, pós-processo de re-democratização brasileira, foi uma realidade, especialmente desde o primeiro governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que assumiu o cargo em janeiro de 2003. Nesse sentido, ganharam destaque as conferências públicas nacionais que, já no primeiro ano do governo Lula, se tornaram um dos principais instrumentos de participação social, tendo os seus temas multiplicados. Ao todo, durante o período de 2003 a 2010 (período do governo Lula), foram realizadas 74 conferências nacionais, sobre diferentes temas, sendo que 70% deles foram debatidos pela primeira vez. Os Conselhos de Políticas Públicas também se ampliaram entre o período do governo Lula até 2013, já no governo da então presidenta Dilma Rousseff: ao todo foram criados 19 conselhos e outros 16 foram reformulados (ROMÃO, 2015).

Esse movimento provocou avanços importantes nas estruturas burocráticas do governo federal, no sentido de abertura para o diálogo, constituindo-se como um dos principais instrumentos de participação e controle social existentes, juntamente com os conselhos (cerca de 85 na esfera federal com participação de organizações da sociedade civil, identificados em 2010), audiências públicas, mesas de diálogo, etc.

Em 2013, o amplo conjunto de arenas de participação institucional promovido pelo Estado brasileiro foi posto à prova nas manifestações de junho que, muito embora tivessem como alvo os partidos políticos e o sistema político como um todo, colocaram em questão a efetividade dessas instâncias de participação em captar insatisfações e demandas sociais. Nesse contexto, é promulgada a Política



Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), via decreto da então presidenta Dilma (Decreto nº 8.243/2014). Se de um lado, porém, os protestantes julgavam o decreto um ataque à democracia representativa no Brasil, por outro lado, “as vozes em defesa da PNPS e do SNPS fazem lembrar que as instituições participativas constituem a materialização institucional de preceitos consagrados na Constituição e que elas não ameaçam a democracia representativa, pelo contrário, enriquecem-na e a complexificam” (LAVALLE; SZWAKO, 2014, p. 92).

Assim, a PNPS se manteve até 11 de abril 2019, quando foi revogada pelo decreto presidencial nº 9.759/2019, assinado pelo presidente Jair Messias Bolsonaro no pacote em comemoração aos 100 dias do seu governo. Esse decreto extinguiu todos os órgãos colegiados da administração pública federal, incluídos nesses os conselhos de políticas públicas, com exceção àqueles colegiados criados pós 1º de janeiro de 2019 e àqueles previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino.

Para Dahl (2005), democracia é um regime político ideal que ainda não foi totalmente alcançado. O que existem são graus de democratização que podem ser analisados e comparados, ou, como sugere o autor, poliarquias. Para o autor, uma sociedade é tão mais democrática quanto maior for sua capacidade de (i) ampliar a participação dos diferentes segmentos sociais na política (tomada de decisões), principalmente daqueles que sempre estiveram distantes desses processos políticos; e, ao mesmo tempo, (ii) legitimar as instituições que recebem esses participantes, o que significa, em última instância, legitimar suas decisões.

No Brasil, uma forma de democracia participativa são os Conselhos de Políticas Públicas presentes no âmbito dos três Poderes. Para Tatagiba, “os Conselhos Gestores de Políticas Públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo” (2005: 01).

Segundo Fernandes e Queiroz (2014), os Conselhos de Políticas Públicas são de extrema importância pois, de forma colegiada e participativa, efetivam políticas públicas primordiais à coletividade, principalmente em relação aos direitos fundamentais sociais, difusos e coletivos, pois somente haverá verdadeiramente um efeito na prática se a sociedade compreender e viver a necessidade do processo decisório. Para Carneiro, os conselhos, como instituição participativa, “marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de responsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas” (2002: 277).

Os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos.

Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de inte-



resse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, portanto, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil (CARNEIRO, 2002: 280).

Os conselhos de políticas públicas, em que pese sua relevância em atender aos anseios da sociedade, foram duramente golpeados pelo Decreto nº 9.759/2019, com o argumento da racionalização da administração pública e com a proposta de controlar a “proliferação” de colegiados desnecessários, que, segundo os idealizadores do decreto, não traziam resultados práticos positivos, ou esses eram desconhecidos (PASSOLO; MEGALI NETO, 2020).

Segundo o próprio governo, na figura do então ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, cerca de 700 colegiados foram extintos com essa medida, apesar de ainda não existir um consenso sobre esse número. Desses, o governo pretende manter cerca de 100. Os chamados Conselhos Nacionais existem desde o século XX e, segundo o IPEA (2017), o primeiro a ser criado foi o Conselho Superior de Ensino, atual Conselho Nacional de Educação. De acordo com a Associação Brasileira de ONGs (ABONG), são 17 o número de Conselhos Nacionais extintos pela medida de 2019, uma vez que estes não foram criados por lei. Dentre eles destaca-se o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE).

## Participação da sociedade civil na gestão ambiental

Na política ambiental é importante destacar também o surgimento e fortalecimento de numerosos conselhos, consultivos e deliberativos como parte componente, em várias áreas e em todos os níveis (federal, estadual e municipal) com a participação ativa de representantes de ONGs e movimentos sociais. As instâncias de gestão que agregam esses atores são os Conselhos de Meio Ambiente, os Comitês de Bacias e as Áreas de Proteção Ambiental (APAs). Frequentemente, entretanto, são instâncias bastante formais, sem poder influenciar no processo decisório, e onde a representação assume muitas vezes caráter bastante contraditório.

Os Conselhos de Meio Ambiente, órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), instituído pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), são espaços públicos que definem parâmetros de gestão da coisa pública, que deliberam sobre normas, padrões e regulamentos ambientais. Esses conselhos são colegiados representativos dos diversos setores do governo (federal, estaduais, municipais) e da sociedade civil que lidam direta ou indiretamente com o meio ambiente. O CONAMA faz parte da estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente como órgão consultivo e deliberativo do Sistema, sendo composto de Plenário e Câmaras Técnicas, com representação de diferentes setores do governo e da sociedade civil.

A criação do SISNAMA e do CONAMA incentivou significativamente a participação da sociedade civil nas atividades de proteção ambiental e promoveu importantes mudanças no



desenvolvimento da legislação ambiental. Representantes da sociedade civil participaram praticamente de todas as decisões em todos os conselhos e comitês gestores do Ministério. Mas o próprio CONAMA teve essa participação da sociedade civil radicalmente reduzida por iniciativa do então ministro Ricardo Salles.

Nos conselhos estaduais e naqueles municípios que também os implantaram, os resultados têm sido muito desiguais, com significativas diferenças entre regiões. Na maioria dos casos, existe ainda uma prevalência das decisões definidas pela presença muitas vezes majoritária da representação governamental, o que aumenta em muito o poder de manipulação dos consensos e dos resultados. Quanto mais ampla a representação dos diversos segmentos, maior a legitimidade das decisões.

Outros riscos são sensivelmente atenuados, como a captura da instituição por interesses específicos, que contrastam com a sua finalidade coletiva. A composição dos Comitês, entretanto, tem sido objeto de diversos questionamentos, sobretudo pela imprecisão do conceito “participação”. Na última década, o termo “abordagem participativa” passou a fazer parte dos discursos governamentais, de ONGs e de diferentes agências internacionais de desenvolvimento. Mas o conceito de participação pode implicar diversos significados, nem sempre explicitados. Os questionamentos em relação a um uso indiferenciado do conceito de abordagem participativa têm aumentado, sobretudo na bibliografia sobre desenvolvimento sustentável.

A interveniência de fatores não apenas técnicos, mas também de caráter político, econômico e cultural, torna o processo muito mais complexo, e o estilo de gestão que

tende a prevalecer obedece a uma lógica sociotécnica. Não se deve, entretanto, pressupor que a boa vontade dos peritos/técnicos pode levar a diluir magicamente as relações de poder que estabelecem com setores leigos. Essas relações de poder não desaparecem, mas passam a ser trabalhadas e negociadas conjuntamente entre leigos e peritos. Assim, a gestão colegiada tende a definir uma dinâmica que permite que os atores integrem e ajustem suas práticas tendo como base uma lógica de negociação sociotécnica que substitui uma concepção tecnocrática visando ajustar interesses e propostas nem sempre convergentes e articulados para um objetivo comum.

O maior problema com o qual se tem defrontado muitos comitês é o fato de os diversos atores envolvidos na dinâmica territorial terem visões do processo e dos objetivos que, pelo fato de serem divergentes, dificultam a busca de soluções que parecem mais equitativas. O espírito presente numa negociação em bases sociotécnicas é marcado pela negociação entre diferentes, partindo da premissa das assimetrias na situação dos atores, tanto em termos econômicos, sociais e políticos. A grande questão que se coloca é quanto à capacidade de negociação e de estabelecer pactos. Dada a complexidade do processo e as dificuldades de se consolidar um parâmetro de cidadania ambiental, os limites estão dados pela prevalência de lógicas de gestão que ainda centram, na maioria dos casos, uma forte prevalência do componente técnico como referencial de controle do processo.

O princípio da gestão descentralizada, integrada, colegiada e participativa, ainda está no seu início, sendo que os entraves são significativos e diferenciados. A possibilidade efetiva de mudança do paradigma, e os desafios que se apre-



sentam para a implementação de práticas participativas, está intimamente relacionada ao papel dos gestores e a lógica dos “sistemas peritos” (GIDDENS, 1992). Existe uma certa ambiguidade na legislação, que por um lado abre os espaços para a participação da sociedade civil, mas supõe um certo acesso às informações técnicas. Assim, mantém-se o poder decisório entre os que detêm o conhecimento técnico-científico.

### **Avanços na gestão compartilhada do meio ambiente e principais desafios**

O principal resultado da implementação dos Conselhos de Meio Ambiente, que constituem mais de 500 no nível estadual e milhares no nível municipal, é a sinergia que se cria, apesar das tensões e contradições entre representantes de governo e diferentes segmentos da sociedade criadas tanto por excesso de burocracia e a complexidade de muitos procedimentos que desestimulam a participação dos cidadãos. Além disso é sempre bom reforçar o fato de que as desigualdades econômicas e a pressão política valorizam excessivamente o papel de alguns atores em detrimento de outros. Assim, nos conselhos frequentemente ocorre uma inibição de alguns agentes quando outros se diferenciam pelo seu poder econômico e/ou político em processos de tomada de decisão e consulta (FURRIELA, 2002).

Em muitos casos, os CONSEMAs e CONDEMAs por exemplo, entre outros colegiados, transformam-se em órgãos majoritariamente controlados pelo Executivo. Isso coloca em questão a governança ambiental, na medida em que existe pouca cooperação em nome de interesses compartilhados, reduzindo a possibilidade de um efetivo confronto entre in-

teresses conflitantes. Um dos grandes fatores limitantes é a irregularidade da participação, com a troca frequente de atores no desenrolar das análises.

A contribuição dos espaços deliberativos é fundamental para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. A ampliação desses espaços de participação cidadã favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais. Essas experiências demonstram a importância do exercício da participação civil nos conselhos ambientais, assim como os de educação, saúde, assistência social, habitação, enquanto espaços de questionamento não apenas da forma do processo decisório do Estado, mas também das relações entre Estado e Sociedade Civil no campo das políticas públicas.

O grande desafio é que esses espaços sejam efetivamente públicos, tanto no seu formato quanto nos resultados. A dimensão do conflito lhes é inerente, como à própria democracia. Assim, os espaços de formulação de políticas em que a sociedade civil participa, marcados pelas contradições e tensões, representam um avanço na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos – discussão, negociação e voto – e espaço para que seja tratado de forma legítima. A criação de condições para uma proposta de sociabilidade deve ser crescentemente apoiada em processos educativos orientados para a “deliberação pública”. Esta se concretizará principalmente pela presença crescente de uma pluralidade de atores que, por meio da ativação do seu potencial de participação, terão cada vez mais condições de intervir consistentemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público, legitimando e consolidando propostas de gestão baseadas na garantia do acesso



à informação, e na consolidação de canais abertos para a participação que, por sua vez, são pré-condições básicas para a institucionalização do controle social.

Não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. O desinteresse e frequente apatia da população quanto à participação são comuns, resultado do pequeno desenvolvimento de sua cidadania e do descrédito nos políticos e nas instituições.

Essas considerações só poderão ser colocadas em prática a partir de um processo de aprendizagem que implica a reorganização das relações entre o setor privado, o governo e a sociedade civil. Isto implica mudanças no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores públicos e privados, mudanças culturais e de comportamento. Dependemos de uma mudança de paradigma para assegurar uma cidadania efetiva, uma maior participação e a promoção do desenvolvimento sustentável.

### **Os limites das políticas universalizantes de Estado e das instâncias de participação indígena**

Em alguns casos, quanto mais atribuições importantes tem um Conselho, mais esvaziado ele é em termos de sua representação governamental. Esse baixo comprometimento de setores governamentais também contribui para uma falta de integração e coordenação entre os processos participativos. Para alguns críticos, há uma falta de sincronia entre o discurso governamental da participação social como um método de governo e a experiência concreta dos atuais espaços de participação. A lógica do governo federal tem sido o

da governabilidade social e da consulta, não avançando em uma perspectiva de construção de espaços de participação com atribuições de deliberação nas políticas públicas.

A “escuta”, entretanto, é apenas um primeiro passo em uma estratégia de participação social que deve ter como objetivo o compartilhamento de poder, a partir de uma ideia ampliada de democracia. Para a administração federal o processo de ouvir já é tão difícil que por vezes se esgota nele mesmo. Há dificuldades de processar o que ouviu e de operacionalizar e levar em consideração o que se ouviu. Este é um ponto central para o aprimoramento dos atuais mecanismos institucionais de participação social existentes. Aparentemente, o objetivo do governo é de consultar e não de estabelecer um processo de cogestão da política ou de determinada decisão política. O fato desses objetivos não serem claros acabam criando expectativas antagônicas entre os participantes do processo.

A participação indígena em comissões e programas de governo é uma realidade e nos últimos anos as organizações indígenas têm se relacionado diante do Estado Nacional, seja atuando como agências implementadoras, executando projetos por meio de convênios e acordos de cooperação técnica, seja pela participação em comissões que analisam e direcionam a implementação de ações ou mesmo a política indigenista como um todo. Essa relação, no entanto, parece padecer de sérios problemas tanto em um caso quanto no outro.

O fato é que o sentido da participação indígena vem alterando-se. De um cunho eminentemente político e marcado pela busca de autonomia no diálogo com as agências de governo, a participação indígena foi se convertendo numa presença de caráter mais técnico, burocrático e, por vezes, figurativo.



Questões como heterogeneidade e falta de articulação entre os conselhos e as conferências, a falta de autonomia dos representantes da sociedade civil nos conselhos, a qualificação, a sub e a sobre-representação, além da falta de mecanismos de comunicação, prestação de contas, entre outras, podem contribuir para o mau funcionamento e esvaziamento dessas instâncias de participação, colocando dúvidas sobre a efetividade dessas instâncias participativas. Aqui, me proponho a analisar a trajetória do Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI).

### **O processo de construção da PNGATI: participação e protagonismo indígena e estrutura de governança**

O processo de construção da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI) começou com diversas discussões do movimento indígena a partir de meados dos anos 2000, tendo seu início formal em setembro de 2008, quando o governo brasileiro instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), reunindo setores do Ministério do Meio Ambiente (MMA), da Funai e representantes da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) com a finalidade de elaborar uma proposta de Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. O GTI conduziu o processo de construção da PNGATI, que contou também com a participação de diferentes instituições parceiras e foi composto de forma paritária, contando com seis representantes do governo e seis representantes indígenas, referendados pela então Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI).

A primeira etapa resultou na formulação de um Documento Base, intitulado "Documento de Apoio para as Consultas Regionais", contendo as diretrizes e os objetivos da Política. Esse documento foi submetido, na segunda etapa, a cinco Consultas Regionais aos povos e às organizações indígenas sobre os conteúdos da PNGATI, com o propósito de que representantes desses povos pudessem discutir e propor adequações, a partir de suas especificidades locais, demandas e reivindicações. Desse modo, foram incluídas novas diretrizes e formulados 27 objetivos específicos, para a efetivação do objetivo central.

Nessas consultas, que se constituíram em grandes eventos, participaram aproximadamente 1.250 indígenas, representantes de 186 povos. Também foi realizada uma série de reuniões prévias regionais, especialmente nas regiões com maior complexidade e diversidade cultural. Após a consolidação da minuta de decreto, essa proposta circulou mais de um ano por vários Ministérios e setores de governo, que impuseram ainda cortes significativos na versão final, assinada em junho de 2012, às vésperas da Rio+20. Questões importantes, como uma zona de proteção no entorno de Terras Indígenas ou a priorização da posição dos índios nos conflitos decorrentes da sobreposição entre TIs e UCs, foram sumariamente suprimidas.

A estrutura de governança da PNGATI é um de seus aspectos inovadores e conta com a participação indígena em suas três instâncias, descritas no Capítulo III do Decreto nº 7.747, de 2012. O principal órgão de governança da PNGATI é o Comitê Gestor (Art. 5º, I do Decreto nº 7.747, de 2012), responsável pela coordenação da execução da política e de composição paritária, integrado por representantes governa-



mentais e por representantes indígenas (Art. 6º). Embora o Decreto tenha determinado que a Secretaria-Executiva do Comitê Gestor fosse exercida permanentemente pela Funai, estabeleceu-se uma dinâmica inovadora de alternância do exercício da coordenação do colegiado entre as representações do Ministério da Justiça (no qual está alocada a Funai), do Ministério do Meio Ambiente e dos povos indígenas. Além do Comitê Gestor, são também considerados órgãos de governança da PNGATI a Comissão Nacional de Política Indigenista (transformada em Conselho no final de 2015), voltada para promover sua articulação com outras políticas e ações indigenistas em nível nacional, e os Comitês Regionais da Funai, concebidos para promover ações indigenistas pelo órgão oficial com participação indígena em escala regional.

O Comitê Gestor da PNGATI foi formalmente instituído em abril de 2013 por meio da Portaria Interministerial nº 1.701, composto por oito representantes de órgãos e entidades da administração pública federal e oito indígenas indicados por organizações representativas de abrangência regional e nacional. As competências e responsabilidades expressas do Comitê Gestor abrangem a coordenação e a promoção de articulações necessárias à implementação da PNGATI, o acompanhamento e monitoramento das ações relativas à política; bem como a proposição de ações, programas e recursos necessários à implementação da PNGATI no âmbito do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. Tais competências estão previstas para serem exercidas mediante planejamento e cooperação com as outras duas instâncias de governança da política.

O Comitê Gestor realizou 16 reuniões ordinárias, entre a sua instalação em outubro de 2013 e sua última reunião

antes do governo Bolsonaro, em fins de 2018. Foram criadas algumas Câmaras Técnicas para a qualificação das discussões, que funcionaram nos dois primeiros anos sob a coordenação da Funai. Depois disso, ficou sob a coordenação das organizações indígenas. Organizações indigenistas também participaram das reuniões, que eram abertas e públicas.

A PNGATI, fruto do protagonismo indígena, apoiado por parceiros governamentais e não governamentais, representou um dos exemplos mais marcantes de processo participativo e de consulta aos povos indígenas na construção de uma política pública no Brasil. Ela combina políticas ambientais e indígenas de uma forma bastante específica, podendo gerar um impacto significativo nas relações interculturais, providenciando um importante e novo caminho para o movimento ambientalista também incorporar as demandas das populações indígenas. Os povos indígenas, por sua vez, não estão, apenas, aprendendo a “jogar pelas regras” do desenvolvimento sustentável, ou sua nova roupagem, a gestão territorial e ambiental, mas estão assumindo a difícil tarefa de inventar novas formas de etnodesenvolvimento e de relações interculturais no Brasil.

A PNGATI tem como objetivo “garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente”, tal como estabelecido no artigo 1º do Decreto nº 7.747, de 2012 (BRASIL, 2012). O Decreto descreve em seu Artigo 2º algumas ferramentas de gestão territorial e ambiental



de terras indígenas, como o etnomapeamento e o etnozонеamento, e o Artigo 3º estabelece as diretrizes da política.

Os objetivos específicos da PNGATI foram organizados em sete grandes eixos (Artigo 4º), a saber: Eixo 1 – Proteção territorial e dos recursos naturais; Eixo 2 – Governança e participação indígena; Eixo 3 – Áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas; Eixo 4 – Prevenção e recuperação de danos ambientais; Eixo 5 – Uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas; Eixo 6 – Propriedade intelectual e patrimônio genético; e Eixo 7 – Capacitação, formação, intercâmbio e educação ambiental.

### **Aspectos da implementação da PNGATI**

Sem esquecer que a regularização e demarcação das Terras Indígenas no Brasil continua sendo uma prioridade, importa destacar, por outro lado, a necessidade de se realizar uma boa gestão territorial e ambiental desses territórios. Existem inúmeras formas de implementação dessa gestão, fortalecendo processos de formação e de autonomia das próprias organizações indígenas, protegendo o território, recuperando áreas degradadas, aproveitando os recursos naturais de forma sustentável, conservando a biodiversidade e valorizando o conhecimento tradicional dos povos indígenas. Essas e outras questões estão abrigadas numa política pública importante para esses povos, que infelizmente se encontra desarticulada atualmente.

Apesar dos avanços observados no reconhecimento legal e na implementação de projetos e iniciativas de proteção e promoção dos direitos indígenas nas últimas décadas, estes se mostraram insuficientes face às inúmeras e aceleradas trans-

formações sociais, políticas, econômicas e ambientais dos povos e Terras Indígenas e a sociedade nacional de modo geral.

Analisando o texto do Decreto 7.747, de 2012, pode-se constatar que a PNGATI consiste em um conjunto de diretrizes e objetivos a serem seguidos no âmbito das políticas indigenistas, apresentando os elementos de gestão territorial e ambiental como tema transversal que perpassa diferentes áreas do indigenismo. Uma das fragilidades da PNGATI, anterior inclusive à sua atual desarticulação pelo governo federal, é sua dependência de recursos orçamentários de diversos órgãos e instituições governamentais que operam aspectos da política indigenista (Funai, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, etc.), bem como de apoio financeiro de projetos de parceiros não governamentais ou organismos internacionais de fomento. Dessa forma, a execução de ações e atividades para o cumprimento dos objetivos específicos da política, que foram divididos em sete eixos temáticos, em última instância depende do orçamento e da capacidade de execução de políticas setoriais pelas instituições responsáveis. Nesse aspecto, surge o enorme desafio de fazer um planejamento integrado entre instituições governamentais, não governamentais e de organizações indígenas para tentar assegurar a implementação da PNGATI nas terras indígenas.

Entre os anos de 2014 e 2015, iniciou-se um movimento durante as reuniões do Comitê Gestor para conceber um instrumento prioritário de articulação de órgãos de governo, povos indígenas e suas organizações e entidades parceiras com vistas ao planejamento conjunto, à execução, ao monitoramento e à avaliação de ações de gestão ambiental e territorial de terras indígenas. Assim surgiu a iniciativa de



elaboração do Plano Integrado de Implementação da PNGATI (PIIPNGATI), para o ciclo de 2016 a 2019.

Após mais de dois anos de discussão, o PIIPNGATI foi publicado e lançado em agosto de 2016, durante a 9ª Reunião do Comitê Gestor. Na ocasião, foi criada uma Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação do Plano no escopo do Comitê Gestor para acompanhar a execução das ações e metas. O Plano foi elaborado com o marco temporal de quatro anos, dado que o instrumento de Planejamento Governamental – o Plano Plurianual (PPA) – e principal fonte de recursos para o financiamento da PNGATI, também possuía esse tempo de vigência. O PIIPNGATI foi estruturado com base nos eixos e objetivos específicos da Política. Para cada eixo foram apresentados na forma de matriz os objetivos com ações, metas, órgãos e instituições responsáveis e parceiras. Dentre os compromissos firmados no âmbito do Plano, foram apresentadas 118 ações e 157 metas a serem executadas durante o ciclo de 2016 a 2019.

Passados três anos da publicação, foi realizado um levantamento com base em informações obtidas junto às principais instituições governamentais responsáveis pela execução das ações, sobretudo FUNAI e MMA, por meio de entrevistas com servidores e análise de dados disponibilizados. De acordo com o relatório, tiveram destaque, entre as metas já cumpridas, as relativas à elaboração, revisão e implementação de PGTAs, o funcionamento do próprio Comitê Gestor da PNGATI, o apoio a arranjos produtivos locais, o apoio ao Programa PrevFogo e às brigadas indígenas, intercâmbios e insumos de práticas tradicionais de agricultura e alimentação indígena e a capacitação e formação de servidores públicos e indígenas para a qualificação sobre a implementação da

PNGATI. Das metas cumpridas, sete delas, distribuídas nos eixos 1, 4 e 5, tiveram sua execução superada. Em termos globais, boa parte das metas não teve informações fornecidas pelos órgãos de governo, que, somadas às metas não realizadas, chegam a mais da metade do total pactuado no PIIPNGATI.

As principais ações para a implementação da PNGATI ocorreram antes mesmo da elaboração do seu plano integrado de implementação – o referido plano demorou tanto para ser produzido que, quando começou a ser implementado em 2016, o contexto político já vinha mudando para pior, até seu total recrudescimento em 2019. Tanto que, em 2017, as organizações indígenas e indigenistas organizaram um evento por conta dos cinco anos da PNGATI, onde os órgãos de governo só foram convidados para participar no encerramento, para leitura de documento final a eles destinado, com uma série de reivindicações e demandas relacionada à implementação da Política.

Assim, os primeiros anos de existência da PNGATI, de fato, foram marcados por algumas ações importantes. Podemos elencar algumas das principais, por exemplo a elaboração e execução de cursos de formação em gestão territorial e ambiental em todas as regiões do Brasil, destinado para gestores indígenas e não indígenas, denominado Formar PNGATI. Essa talvez tendo sido a primeira ação de governo para implementar a Política (por meio do seu eixo 7, de formação), e teve um papel fundamental na perspectiva de sensibilizar gestores das diferentes regiões do Brasil.

Outro tema mais incrementado relaciona-se com a elaboração e implementação de PGTAs, instrumento de gestão bastante popularizado pela PNGATI, especialmente para



além das fronteiras amazônicas. Esse processo gerou parcerias interinstitucionais e foi fortalecido com as negociações com a cooperação internacional de editais específicos para a Amazônia e outros biomas. O Projeto GATI (GEF/PNUD), desenvolvido nesse período inicial e que também contou com uma articulação entre Funai, MMA e organizações indígenas, implementou iniciativas piloto da Política em Terras Indígenas em todos os biomas. Mas essas propostas, apesar de relativamente bem-sucedidas, não extrapolaram seu caráter piloto, não foram disseminadas para outras Terras Indígenas e não foram incorporadas às políticas públicas.

Instâncias de participação indígena foram fortalecidas e incentivadas ações de proteção territorial, recuperação ambiental e manejo agroecológico. Mas um tema que foi bastante trabalhado e onde houve um avanço com uma escala um pouco maior foi o de sobreposição de Terras Indígenas e unidades de conservação. Articulações da Funai com o ICMBio contribuíram pelo menos para uma sistematização consensual dos casos existentes, definição de metodologias comuns e prioridades, além do investimento em poucas tentativas de gestão compartilhada de áreas sobrepostas e de dupla afetação. Mas, infelizmente, essas tentativas de gestão compartilhada não tiveram continuidade e inexistem atualmente experiências nesse sentido.

Foram criadas as chamadas Câmaras Técnicas, cujo objetivo era aprofundar o trabalho sobre determinados temas para apresentação de resultados nas reuniões do Comitê Gestor da PNGATI. A Câmara Técnica mais efetiva foi a de Mudanças Climáticas, que trabalhou bastante alinhada ao CIMC (Comitê Indígena de Mudanças Climáticas), investindo na formação de indígenas, preparação de materiais

informativos e organização para participação indígena nas Conferências Mundiais do Clima. Outra Câmara Técnica foi responsável pela elaboração do PIIPNGATI, que também deveria ser responsável pelo monitoramento do plano, o que de fato nunca ocorreu, em função principalmente da incompetência da Funai em estabelecer metodologias adequadas para isso. Reconhecidamente, os órgãos públicos federais têm enormes dificuldades em estabelecer um monitoramento mais qualitativo de suas ações, resumindo-se normalmente ao acompanhamento da execução financeira das atividades, com pouca ou nenhuma informação sobre seus resultados e impactos concretos. Era prevista ainda a criação de uma CT para organização da Conferência da PNGATI, cuja realização estava prevista no Decreto, mas seus sucessivos adiamentos ocorreram até que não existisse mais condição política para sua viabilização.

### **Impactos: desarticulação e retrocessos**

Obviamente, os movimentos indígenas e indigenistas reagiram à extinção do Comitê Gestor da PNGATI, por força do Decreto nº 7.759/2019, mas como isso acabou ocorrendo juntamente com o fechamento de uma série de outros colegiados, inclusive o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), essa reação acabou sendo diluída. Ademais, como o Comitê Gestor da PNGATI já vinha desmobilizando-se progressivamente antes mesmo de seu fechamento, as reações da sociedade civil foram tímidas. Em suas últimas reuniões, o Comitê Gestor já estava incorrendo numa prática comum a muitos comitês e colegiados similares, ou seja, a transformação desse espaço num fórum de repasse de informações de



ações do próprio governo, por meio de PowerPoints e apresentações de projetos e programas, reforçando muito mais um caráter de “propaganda” e visibilidade para as ações governamentais, do que propriamente o fortalecimento desse espaço colegiado para a discussão, formulação e avaliação de políticas públicas destinadas aos povos indígenas. Ademais, apesar de os representantes indígenas estarem sempre presentes nas reuniões, o mesmo já não ocorria com os diferentes representantes de governo, frequentemente ausentes ou participando apenas parcialmente das reuniões.

Como o CNPI também foi desarticulado e os Comitês Regionais da Funai nunca funcionaram, não existiram outros espaços correlatos para a discussão da implementação da PNGATI, principal tema a ser discutido nas reuniões, especialmente após a elaboração do seu plano de implementação. De forma alternativa, alguns temas de gestão territorial e ambiental passaram a ser discutidos também em outros fóruns do movimento indígena, especialmente a Mobilização Nacional Indígena (MNI), mas de maneira muito esporádica e eventual, tendo em vista a grande quantidade de demandas por defesa de direitos indígenas básicos, decorrentes das ações do governo federal e do próprio parlamento.

Os efeitos da extinção do Comitê Gestor da PNGATI e os demais órgãos de governança da política foram bastante graves. Pior ainda foram os efeitos causados com o total engavetamento da PNGATI pelo atual governo federal. Na verdade, o governo Bolsonaro tem a sua própria ideia de uma política de gestão para as TIs, que é transformar as terras públicas/áreas protegidas em mercadoria, com a abertura dessas áreas para o agronegócio e mineração. Temos acompanhado o incremento dessa agenda pelo governo, com a

FUNAI passando a defender esses interesses escusos e se desvirtuando de sua missão original.

A implementação de ações de gestão territorial e ambiental em TIs sempre dependeu muito de apoio da cooperação internacional e, pela primeira vez, seria possível direcionar apoios financeiros do governo para essas ações. O Plano Integrado de Implementação da PNGATI, que demorou mais de um ano para ser pactuado junto aos diferentes Ministérios e órgãos de governo, seria o instrumento para apoiar essa implementação, no período de 2016 a 2019. Mas antes mesmo do atual governo assumir, o plano já demonstrava baixa execução, conforme apontamos anteriormente.

Certamente, um dos efeitos da extinção do Comitê Gestor e da imobilização da própria Política foi a desarticulação provocada entre os diferentes órgãos de governo e destes com as organizações indígenas. Ou seja, o que já era frágil, ficou ainda pior... talvez um dos Ministérios mais impactados com o novo governo foi o MMA, que vinha sendo um dos protagonistas mais importantes para a implementação da PNGATI, invariavelmente mais ativo do que a própria Funai nesse processo. Mas já com o governo Temer e depois, com seu sucessor Bolsonaro, o Brasil foi perdendo protagonismo na área ambiental de forma geral, desmontando políticas públicas e ameaçando direitos já consolidados. Outros Ministérios, que começavam a se envolver com a implementação da Política, como o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), foi simplesmente extinto em 2016, enquanto os demais deixaram de colocar a questão indígena em suas pautas de trabalho.



## Contexto atual

Atualmente, a PNGATI está totalmente desarticulada e encontra-se engravetada por este governo federal. A FUNAI está aparelhada por militares e grupos anti-indígenas e vem se distanciando cada vez mais de sua missão institucional, abandonando a pauta de demarcação das TIs e suas agendas de gestão territorial e ambiental voltadas ao desenvolvimento sustentável dos territórios. O principal objetivo do órgão indigenista oficial é regularizar processos de “parceria agrícola” (em realidade, arrendamentos “travestidos”) e de exploração de recursos do subsolo das TIs, seguindo as orientações do atual presidente da República. Restam iniciativas isoladas dentro da Coordenação Geral de Gestão Ambiental (CGGAM) da FUNAI em Brasília, ou de uma ou outra Coordenação Regional da Funai, que ainda tentam executar algo que dialogue com a PNGATI, mas sem nenhuma efetividade.

O MMA e o ICMBio, que haviam consolidado agendas de trabalho indigenistas e criado canais de comunicação com os próprios índios para apoiar diferentes aspectos da implementação da PNGATI, voltaram à estaca zero. Num eventual novo governo, mais à esquerda, precisaremos de anos para superar os estragos causados às políticas ambientais e indigenistas.

É importante destacar que alguns poucos Estados da Amazônia vêm avançando na discussão de estratégias e políticas de gestão territorial e ambiental em Terras Indígenas, configurando o que poderíamos denominar de PNGATI estaduais. Amapá, Pará, Acre e Maranhão criaram instâncias específicas para participação dos povos indígenas em suas políticas públicas estaduais. No Maranhão, por exemplo, foi

criada a Comissão de Articulação das Políticas Públicas para Povos Indígenas do Maranhão (COEPI), que também estabeleceu um Plano Decenal para implementação dessas políticas. Recentemente, a COEPI foi transformada em Conselho, por meio de um projeto de lei. Certamente, o envolvimento dos governos estaduais nessa agenda é uma alternativa interessante, especialmente nesses tempos de retrocesso político no âmbito federal, para a implementação de ações de gestão territorial e ambiental em terras indígenas. No âmbito dos municípios, algumas experiências bem-sucedidas nessa linha têm sido realizadas com recursos do ICMS Ecológico, como no caso dos Apinajé, por exemplo, junto a diferentes municípios do Tocantins.

## Perspectivas e desafios

Uma série de desafios permanece para o futuro, para a retomada da implementação da PNGATI, evidentemente num contexto de novo governo federal. Um dos principais é o de continuar e ampliar a captação de recursos para novos projetos de cooperação, beneficiando as Terras Indígenas no Brasil, focados nas temáticas de gestão territorial e ambiental. Trata-se de tarefa indispensável e perene, garantindo que os bons projetos existentes nas Terras Indígenas possam ser viabilizados e ter continuidade. A PNGATI e os temas que ela trata chamaram bastante a atenção da cooperação internacional, o que ainda se constitui numa oportunidade para alavancar mais recursos e apoio técnico para os povos indígenas.

Apesar do grande apelo ambiental da Amazônia, a PNGATI deu visibilidade e demonstrou que existe uma enorme



demanda e também muitas boas experiências sendo desenvolvidas para além das fronteiras amazônicas. Novos projetos e investimentos precisam ser realizados junto aos Povos Indígenas do Nordeste e do Centro-Sul, que vivem realidades absolutamente conflitantes e por vezes contraditórias. Para tanto, outro desafio é recuperar e manter o nível de articulação governamental que a construção da Política provocou em determinado momento. Essa articulação é fundamental tanto para a construção como para a execução de novos projetos. É necessário que exista uma boa comunicação interna da FUNAI (reiterando, em outro contexto político e de governo) e desta com os demais órgãos de governo, incrementando os espaços de discussão e diálogo com o movimento indígena, suas representações regionais e com as organizações indigenistas.

Essa almejada articulação deve vir acompanhada pela recriação dos órgãos de participação social e resultar também num maior fortalecimento dos órgãos de governança da PNGATI, especialmente seu Comitê Gestor e o CNPI. Especial atenção precisaria ser dada aos Comitês Regionais da FUNAI, mas aparentemente foi uma iniciativa que não prosperou em termos concretos. Principal resultado da reestruturação da FUNAI em 2010, os Comitês Regionais teriam o importante papel de deliberar, com efetiva participação dos índios e sociedade civil, sobre a política indigenista e orientar/monitorar a implementação da PNGATI na esfera regional. Nunca, porém, obtiveram a devida atenção do órgão indigenista oficial, menos ainda nesse atual governo, avesso a instâncias de participação direta.

A PNGATI colocou-se como um exemplo interessante de apropriação e uso pelos Povos Indígenas no Brasil de uma

retórica ambientalista, atualizando os discursos conservacionistas e de autonomia indígena no contexto de construção dessa nova Política. Ela também foi frequentemente o ponto de convergência da cooperação entre a FUNAI, agências de financiamento e diferentes organizações indigenistas e foi objeto de editais e projetos articulados por ambos os lados.

Uma série de desafios permanece para o futuro, para implementação da Política. Um dos que são constantemente reiterados é o de viabilizar um maior e melhor direcionamento de recursos públicos e de continuar e ampliar a captação de recursos para novos projetos de cooperação, beneficiando Terras Indígenas nos diferentes biomas brasileiros, focados nas temáticas de gestão territorial e ambiental.

Buscando superar esses obstáculos, uma das formas possíveis para dar alguma concretude ao protagonismo indígena, seja na perspectiva de manter a “politização”, seja em como garantir a “indigenização” da PNGATI, a recriação do Comitê Gestor da PNGATI, garantindo efetiva participação indígena e de seus parceiros, construindo pautas propositivas e pressionando o governo a organizar e articular melhor sua própria agenda. Para isso, seria necessário alterar drasticamente a metodologia de trabalho até então utilizada no extinto Comitê Gestor, para que este pudesse se transformar num espaço efetivo de formulação e monitoramento de políticas públicas, ao invés de mero espaço de troca de informações.

Não se sabe ao certo o que esperar em outra conjuntura, mas ainda devemos projetar um papel ativo do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), seja na implementação da PNGATI, seja no monitoramento do processo de implementação das propostas apresentadas na Conferência Nacio-



nal de Política Indigenista. Tanto o plano de implementação da PNGATI quanto as propostas da Conferência Nacional de Política Indigenista precisam ser devidamente atualizados e novamente pactuados, num processo de reconstrução das políticas públicas pós-governo Bolsonaro. A data para a realização da Conferência Nacional da PNGATI, no entanto, foi adiada algumas vezes. A última tentativa de agendamento ocorreu em 2017 e, obviamente, não aconteceu até hoje. Entendo que esse seria um primeiro passo para retomada da implementação da PNGATI, revalidando e repactuando suas ações e prioridades: a realização das duas Conferências citadas, atualização do Plano de Implementação e reconfiguração do CNPI e CG PNGATI. Depois de um período tão longo de retrocessos e autoritarismo, será necessário um processo amplo e participativo de retomada e revisão das políticas indigenistas e ambientais no Brasil.

### **Ecologização dos discursos indígenas e os riscos da dissociação entre território e meio ambiente**

Os discursos políticos de diferentes líderes dos movimentos indígenas no Brasil proferidos em reuniões, assembleias e outros eventos explicitam os argumentos e as estratégias de uma retórica de resistência ao mesmo tempo que demonstram uma certa “ecologização” desses mesmos discursos políticos. Um conjunto potencial de parcerias constitui o quadro sociopolítico no qual se desenvolveram e no qual operam centenas de associações indígenas da Amazônia para articular seus projetos de desenvolvimento social e econômico. O grande número de associações, conselhos e federações indígenas atesta o sucesso da “atualização de

formas tradicionais” diante da necessidade do diálogo com a sociedade envolvente.

A PNGATI apresenta-se como um exemplo interessante de apropriação e uso pelos povos indígenas no Brasil dessa retórica, atualizando os discursos conservacionistas e de autonomia indígena. No contexto de sua construção e implementação, ela ensejou pontos de convergência e cooperação entre a FUNAI, agências de financiamento, movimento indígena e diferentes organizações da sociedade civil.

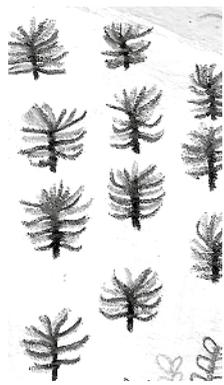
O risco que a Política ainda pode correr no atual contexto político, porém, é o de servir de “cortina de fumaça” para encobrir ações e articulações anti-indígenas e campanhas contra novas demarcações de Terras Indígenas, priorizando unicamente a gestão das terras já demarcadas. A PNGATI pode sofrer um preocupante processo de despolitização, desvinculando a gestão ambiental da necessidade de regularização fundiária dos territórios indígenas. A vinculação indissolúvel entre gestão ambiental e território foi claramente colocada e discutida desde o início das consultas regionais aos povos indígenas e está conceitualmente presente na definição da PNGATI. Mas vale lembrar de que as novas retóricas ambientais e indigenistas sempre podem ser reapropriadas pelas práticas tutelares do Estado brasileiro.

Resta saber se o protagonismo ocorrido na construção da PNGATI também poderá ser resgatado na sua implementação numa conjuntura política mais democrática e se esse mesmo protagonismo assumirá o questionamento ao Estado no sentido de essa Política não servir a uma retórica contrária à demarcação e regularização fundiária das Terras Indígenas no Brasil, que, convenhamos, não se resume apenas aos representantes do agronegócio e da direita no país.



## Referências bibliográficas

- ABONG. Associação Brasileira de ONGs. Moção contra o fechamento dos Conselhos e Comissões. (2019). Disponível em: <https://abong.org.br/2019/04/15/mocao-contra-o-fechamento-dos-conselhos-e-comissoes/>.
- BRASIL. Decreto No 7.747, de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) e dá outras providências.
- CARNEIRO, C. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, n. 36, v. 2, março-abril, 2002.
- DAHL, R. Poliarquia. São Paulo: EDUSP, 2005.
- FERNANDES, J. N.; QUEIROZ, T. P. A importância dos conselhos de políticas públicas na concretização do estado democrático ambiental. Revista Estação Científica - Juiz de Fora, n. 13, jan./jun., 2014. Disponível em: [http://portal.estacio.br/docs%5Crevista\\_estacao\\_cientifica/07-13.pdf](http://portal.estacio.br/docs%5Crevista_estacao_cientifica/07-13.pdf).
- FURRIELA, R. Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente. São Paulo: Annablume, 2002.
- GIDDENS, A. Consequências da modernidade. São Paulo: UNESP Editora, 1992.
- JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. Revista Sociedade e Estado, vol. 18, n.1/2, Brasília, 2013.
- LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. Novos Estudos CEBRAP, n. 99, jul., 2014, pp. 91-104. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/n99/0101-3300-nec-99-00091.pdf>.
- PASSOLO, R; MEGALI NETO, A. Democracia Participativa Brasileira: Uma construção sob ataque. Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n. 30, 201, pp. 117-140. Disponível em: [file:///C:/Users/PROGPE/Downloads/27622-Texto%20do%20artigo-117791-1-10-20200301%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/PROGPE/Downloads/27622-Texto%20do%20artigo-117791-1-10-20200301%20(1).pdf).
- RODRIGUES, Lilian Segnini. Instituições Participativas em Crise: Uma análise da democracia brasileira pós a vigência do decreto n. 9.759/2019. I Seminário Discente de Ciência Política. Programa de Pós Graduação em Ciência Política. UFPR, 2020.
- ROMÃO, W. M. Políticas Públicas e Democracia Participativa: Avanços e limites das conferências nacionais no Brasil. Revista Cambia, v. 1, n. 1, jan.-jul., 2015, pp. 27-56.
- SIQUEIRA JR., Jaime. Contradições e desafios da política do Estado na implementação da PNGATI e o papel do antropólogo. In: A antropologia e a esfera pública no Brasil. Perspectivas e Prospectivas sobre a Associação Brasileira de Antropologia no seu 60º Aniversário. Rio de Janeiro: ABA - LACED - E-papers, p. 55-70, 2018.
- SMITH, M; STIBICH, G; GRUPIONI, L (ORGS). PNGATI: Plano Integrado de Implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. Brasília: Projeto GATI/Funai, 2016.
- TATAGIBA, L. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: Aprofundando o Debate. Revista Sociologia e Política, Curitiba, 25, p. 209-213, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31122.pdf>.





## Protagonismo indígena na construção de políticas de cultura no Brasil Contemporâneo

Maurício Fonseca<sup>1</sup>

### Introdução

A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer, no artigo 231, aos povos indígenas “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” e ao estabelecer, no artigo 215, parágrafo 1º, que “O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” definiu bases constitucionais que sustentam juridicamente a necessidade de o Estado instituir políticas de cultura para os povos indígenas.

A primeira tentativa de elaboração dessa política iniciou-se a partir de 2004, 16 anos após a promulgação da Constituição, durante a primeira gestão do governo Lula, que nomeou Gilberto Gil como ministro da Cultura.

Em seu discurso de posse, ocorrido em janeiro de 2003, Gilberto Gil questionou o conceito restrito de cultura ao afirmar que “O que entendo por cultura vai muito além do âmbito restrito e restritivo das concepções acadêmicas, ou dos ritos e da liturgia de uma suposta ‘classe artística e intelectual’. Cultura, como alguém já disse, não é apenas ‘uma espécie de ignorância que distingue os estudiosos’. Nem somente o que se produz no âmbito das formas canonizadas pelos códigos ocidentais, com as suas hierarquias suspeitas”. A este conceito contrapôs “Cultura como tudo aquilo que, no uso de qualquer

<sup>1</sup> Agradeço as contribuições de Américo Córdula, Christiane Ramirez, Joana Euda Munduruku, Júlia Hanna e Puyr Tembé. Para a redação deste texto utilizei diversos documentos que compõem meu acervo particular, referentes principalmente ao Prêmio Culturas Indígenas, ao GTI e ao Colegiado Setorial de Culturas Indígenas, além de diversos documentos disponíveis na internet.



coisa, se manifesta para além do mero valor de uso. Cultura como aquilo que, em cada objeto que produzimos, transcende o meramente técnico. Cultura como usina de símbolos de um povo. Cultura como conjunto de signos de cada comunidade e de toda a nação. Cultura como o sentido de nossos atos, a soma de nossos gestos, o senso de nossos jeitos. Dessa perspectiva, as ações do Ministério da Cultura deverão ser entendidas como exercícios de antropologia aplicada”.

Reafirmou o reconhecimento da diversidade como um dos traços fundamentais da identidade cultural brasileira “Em verdade, podemos mesmo dizer que a diversidade interna é, hoje, um dos nossos traços identitários mais nítidos”. Afirmou que a política do MinC não seria regida pela lógica do mercado “é preciso examinar e corrigir distorções inerentes à lógica do mercado que é sempre regida, em última análise, pela lei do mais forte”. E assumiu o compromisso político de “incorporar os segmentos excluídos”.

O discurso de posse confirmou a existência de uma vontade política dos dirigentes do MinC daquele período de instituir uma política cultural abrangente, adotando um conceito de cultura que inclui as dimensões simbólica, cidadã e econômica, incorporando setores da sociedade – como os povos indígenas e os afro-brasileiros – que sempre estiveram excluídos das políticas públicas de cultura do Estado brasileiro.

A criação, em 2003, da Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural/SID no âmbito do MinC estabeleceu um espaço institucional apropriado para traduzir esta vontade política em políticas públicas específicas para a diversidade cultural. A SID instituiu o Programa Identidade e Diversidade Cultural: Brasil Plural, que objetivou garantir que povos, comunidades, grupos, coletivos e redes que constituem a diversidade cultural brasileira

tivessem acesso aos mecanismos de apoio, promoção, valorização e intercâmbio cultural. O Programa contemplou diversos segmentos da diversidade cultural, inclusive os povos indígenas.

Em julho de 2004, no Fórum Social Mundial realizado em São Paulo, ocorreu o ciclo de debates denominado “Presença Indígena no Fórum Social Mundial” com lideranças indígenas de várias regiões do Brasil, articulados pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME) e pelo LACED/Museu Nacional, INPSO/Fundação Joaquim Nabuco e Raízes da Tradição. Os debates realizados pelos participantes resultaram na produção de um documento denominado “*Diretrizes para a Formulação de uma Política Cultural Referente aos Povos Indígenas*”.

O documento fez o diagnóstico da diversidade cultural representada pelos povos indígenas no Brasil e propôs quatro eixos temáticos para debate com o MinC focados no fortalecimento das manifestações culturais indígenas, no combate ao preconceito contra os povos indígenas, na viabilização do acesso dos povos indígenas aos bens culturais e na proposição de uma política de cultura para os povos indígenas.

O documento foi entregue pelas lideranças indígenas e seus parceiros para Sérgio Mamberti, secretário da Secretaria da Identidade e da Diversidade/SID, do MinC. O diálogo contou com a participação de outros representantes de secretarias do Ministério. O documento foi encaminhado ao ministro Gilberto Gil.

O Ministério acolheu a demanda das lideranças indígenas e, em 19/04/2005, foi publicada no DOU a portaria MinC 062 instituindo o Grupo de Trabalho Indígena/GTI, sob coordenação da Secretaria da Identidade e da Diversidade/SID.



O GTI tinha como finalidade “indicar políticas públicas para as culturas indígenas, em parceria com os povos indígenas, através de uma metodologia de atuação que contemple efetivamente a interlocução com as representações indígenas”.

#### **GRUPO DE TRABALHO INDÍGENA/GTI**

O GTI foi composto por representantes de várias organizações indígenas, como COIAB, APOINME, ATIX, IDETI e outras; secretarias do MinC e outras instituições, como IPHAN, Museu Nacional e Museu Rondon, além de contar com a participação de colaboradores eventuais de outras instituições.

As diretrizes apresentadas pelos representantes indígenas durante o Fórum Cultural Mundial foram incorporadas pelo GTI no desenvolvimento dos trabalhos. Elas incluíam fortalecer as manifestações culturais indígenas; lutar contra o preconceito por meio de campanhas de divulgação e valorização das culturas indígenas; romper com a marginalização dos povos indígenas em relação ao acesso aos bens culturais do país; e elaborar uma política cultural indígena em parceria com os povos indígenas.

O GT atuou por quatro anos, realizando atividades como o lançamento de editais do Prêmio Culturas Indígenas, a elaboração do Plano Setorial para Culturas Indígenas, a conquista de vaga para um representante indígena no Conselho Nacional de Políticas Culturais e a sua transformação em Colegiado Setorial de Culturas Indígenas.

#### **PRÊMIO CULTURAS INDÍGENAS**

A proposição do Prêmio Culturas Indígenas foi uma das principais iniciativas do GTI. Podemos afirmar que repre-

sentou a primeira iniciativa efetiva de abrangência nacional no âmbito de políticas culturais federais destinadas exclusivamente aos povos indígenas, concebida e desenvolvida com participação direta das lideranças e buscando atender às suas especificidades por meio da incorporação dos conceitos de cultura, identidade, território e pluralidade étnica a partir do ponto de vista dos povos originários.

A ideia de instituir um prêmio para culturas indígenas foi apresentada ao GTI pela representante da ABA, baseada no conhecimento de experiência similar ocorrida no Canadá. Coube aos membros do GTI definir as diretrizes básicas da proposta do Prêmio Culturas Indígenas. A proposta foi aprovada pelo MinC no final de 2005.

O GTI propôs ao MinC que a gestão do Prêmio ficaria sob responsabilidade de uma organização indígena e que cada uma deveria gerir duas edições do projeto. A proposta foi acolhida pela SID que convidou a Associação Guarani Tenonde Porã, localizada no município de São Paulo, SP, para ser a primeira organização proponente da 1ª e 2ª edições do Prêmio. Essas edições ocorreram em 2006/2007 e 2007/2008. Coube à ARPINSUL, organização regional indígena sediada em Curitiba, PR, a gestão da 3ª e 4ª edições, ocorridas em 2009/2010 e 2012/2013.

As edições do Prêmio foram interrompidas em função da crise política instaurada em 2015 e que se desdobrou, em 2016, no golpe que resultou na deposição da presidente Dilma.

Os principais objetivos do Prêmio Culturas Indígenas foram conhecer e dar visibilidade às iniciativas culturais dos povos indígenas; contribuir para o fortalecimento das expressões culturais e da identidade dos povos indígenas, cooperando para a continuidade de suas tradições; divulgar as



culturas indígenas, colaborando para o reconhecimento da sua importância enquanto expressão da diversidade cultural brasileira; e estimular o intercâmbio de experiências e o fortalecimento das redes das culturas indígenas.

A concepção do projeto foi resultado de um processo de elaboração participativa que envolveu as lideranças indígenas das organizações proponentes, os membros do GT, os técnicos da SID e os grupos técnicos, constituído de indígenas e não indígenas, que foram contratados pelas organizações proponentes para a gestão técnica e administrativa de cada edição.

Partiu-se da premissa de que o projeto deveria ser concebido atendendo às realidades específicas dos povos indígenas e estivesse em sintonia com os seus modos de vida. Deveria também alcançar, em escala nacional, o maior número possível de povos e comunidades, considerando a diversidade de povos e a sua distribuição regional. A linguagem a ser adotada na elaboração dos documentos de divulgação do projeto (edital, manual de inscrições) deveria ser compatível com o domínio da língua portuguesa existente nas comunidades indígenas, considerando-se as que vivem em Terras Indígenas e nos contextos urbanos. As exigências legais inscritas nos editais públicos publicados pelo MinC deveriam considerar as formas indígenas de organização e os recursos técnicos disponíveis nas comunidades.

Na concepção do projeto e dos editais, considerou-se diversos aspectos:

Garantia do protagonismo indígena estabelecendo-se que apenas comunidades e organizações indígenas poderiam apresentar os projetos. Eles deveriam ter caráter coletivo em sua concepção, na execução e nos resultados.

Os projetos deveriam atender a demandas das realidades con-

cretas das comunidades. Os temas poderiam abranger um conjunto amplo de ações e atividades relacionadas à luta pela demarcação e/ou gestão dos territórios; práticas de manejo agroflorestal; cultura alimentar de cada povo indígena; cuidados e práticas de saúde; festas, rituais, cantos e danças; incentivo ao uso das línguas maternas; fortalecimento dos modos de saber tradicionais; valorização das práticas artesanais indígenas; valorização dos modos de construção indígenas, ao apoio à incorporação de tecnologias de comunicação propiciassem o intercâmbio entre as comunidades e povos indígenas e o fortalecimento de suas lutas, entre outros temas.

Os projetos poderiam ser apresentados de forma escrita ou oral. Assim, pretendeu-se valorizar a oralidade como forma de linguagem própria dos povos indígenas e facilitar o processo de apresentação dos projetos, recorrendo-se às formas de expressão que cada comunidade indígena domina.

Para divulgar o projeto em todas as regiões e Estados brasileiros, articulou-se uma Rede das Culturas Indígenas constituída por centenas de organizações indígenas locais, regionais e pela APIB, organizações indigenistas parceiras, universidades, instituições municipais, estaduais e federais que atuavam com lideranças e comunidades indígenas. Além da divulgação, essa mobilização visou a facilitação do envio dos projetos aos responsáveis pela gestão do Prêmio e o acompanhamento da execução dos projetos selecionados. Foi feita uma ampla divulgação dos editais nos meios de comunicação mais acessados pelas comunidades indígenas, alcançando as regiões mais remotas do país.

A equipe responsável pela gestão de cada edição do projeto organizou e atualizou um banco de dados contendo os endereços das comunidades e organizações indígenas para o envio do manual de instruções de cada edital, pro-



curando alcançar por diversos meios até os locais que não possuíam acesso aos serviços de correio.

A equipe do Prêmio e as organizações parceiras realizaram centenas de oficinas de elaboração de projetos, atuando como facilitadores no processo de construção coletiva das propostas que foram enviadas pelas comunidades ao longo das quatro edições do projeto. O resultado desse conjunto de estratégias traduziu-se no envio de centenas de projetos a cada edição, provindas das diversas regiões e representando a diversidade de povos indígenas existentes no Brasil.

O processo de seleção dos projetos premiados de cada edital garantiu uma distribuição de prêmios considerando a diversidade de povos e a distribuição proporcional da população indígena em cada Estado.

Outra decisão importante adotada foi o de divulgar amplamente todos os projetos enviados pelas comunidades indígenas com o objetivo de tornar acessível as múltiplas realidades e ações desenvolvidas pelos povos indígenas. Vimos fortalecer suas lutas e as suas expressões culturais. A parceria estabelecida entre as organizações proponentes, o MinC e o SESC-SP foi essencial para garantir a produção e distribuição conjunta de três publicações contendo o conteúdo de 1.803 projetos indígenas.

Cada edição homenageou uma liderança indígena que se destacou na luta pelos direitos dos povos indígenas. Foram homenageados Ângelo Cretã, do povo Kaingang; Xicão Xukuru, do povo Xukuru de Ororubá; Marçal Tupã y, do povo Guarani Kaiowá, todos assassinados em função da luta pela terra, e Raoni Metuktire, do povo Mebêngôkre Kayapó.

Os resultados gerais obtidos foram: 1.803 projetos enviados por comunidades e organizações indígenas de todas

as regiões do país; 382 projetos premiados, distribuídos de forma equilibrada pelas diversas regiões; R\$ 7.280.000,00 (sete milhões, duzentos e oitenta mil reais) distribuídos diretamente para as comunidades e organizações premiadas nas 4 edições, entre 2006 a 2013.

Para a Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural/SID, as centenas de iniciativas culturais habilitadas propiciaram

“um panorama das ações que os povos indígenas vêm desenvolvendo para fortalecer, valorizar e revitalizar aspectos de suas culturas considerados importantes. Elas também nos fornecem um diagnóstico dos problemas enfrentados por estes povos para a sua reprodução sociocultural, e nos falam de suas expectativas no que tange ao desenvolvimento de ações governamentais voltadas para atender às necessidades culturais dos povos indígenas. Dessa forma, elas nos dão importantes subsídios para a implementação de políticas públicas específicas para os povos indígenas”.<sup>2</sup>

O Prêmio foi uma experiência exitosa e relevante pelas inovações e pelos resultados apresentados. Importante identificar também as suas limitações enquanto política pública. O projeto tornou-se possível em função da existência de vontade política e de meios institucionais que propiciaram a concretização desta vontade. Existiram, entretanto, limitações de ordem institucional e orçamentária. Em primeiro lugar ressaltamos a forma de financiamento do projeto baseada nos mecanismos da Lei de Incentivo à Cultura. De um lado, as organizações indígenas proponentes e as respectivas equipes constituídas para a gestão do projeto tiveram de enfrentar o processo de aprovação de cada edição pela CNIC, e, em al-

2 Cf. <https://seminariostematicos.files.wordpress.com/2011/05/plano-setorial-para-as-culturas-indigenas1.pdf>



guns momentos, houve dificuldade para viabilizar o processo de aprovação porque a Lei de Incentivo à Cultura (Lei 8.313)<sup>3</sup>

Após a aprovação na CNIC, o projeto ainda enfrentava um processo de negociação com as empresas financiadoras, sobretudo as empresas públicas. No formato atual da lei, a obtenção de financiamento no mecanismo do mecenato contido na Lei 8.313 depende das políticas específicas das empresas públicas e privadas para a área de cultura e das disponibilidades orçamentárias de cada empresa. Alterações conjunturais podem comprometer o financiamento aos projetos. Considerando essas questões, entendemos importante e necessário repensar os mecanismos de financiamento às políticas públicas destinadas aos povos indígenas na área da cultura, garantir espaços institucionais e orçamentários apropriados e participação de representantes indígenas na gestão desses espaços.

#### PLANO SETORIAL PARA AS CULTURAS INDÍGENAS

Os planos setoriais elaborados pelos representantes dos segmentos culturais foram entendidos como materialização de metas do I Plano Nacional de Cultura/PNI, aprovado pelo Congresso Nacional na forma da Lei n. 12.343, de 02/12/2010.<sup>4</sup>

A proposta do PNI foi construída a partir da I e II Conferências Nacionais de Cultura ocorridas, respectivamente, em 2005 e 2010. A III Conferência ocorreu em 2013. Todas elas contaram com a participação de delegados indígenas e incorporaram proposições favoráveis às culturas indígenas.

Entre os diversos conteúdos favoráveis aos povos indígenas neste I PNC, destacamos a estratégia de ação: “Realizar programas de reconhecimento, preservação, fomento e difusão do patrimônio e da expressão cultural dos e para os grupos que compõem a sociedade brasileira, especialmente aqueles sujeitos à discriminação e marginalização: os indígenas, os afro-brasileiros, os quilombolas”.

A elaboração do Plano Setorial para as Culturas Indígenas, concluída em 2010, teve como objetivos “Implantar programas e ações voltadas para a proteção, a promoção, o fortalecimento e a valorização das culturas dos povos indígenas no Brasil durante os próximos 10 anos, ou seja, até 2020”<sup>5</sup>.

Posteriormente, por meio de alteração no texto da Lei n. 12.343 de 02/12/2010, esse prazo foi prorrogado até 2022, conforme redação dada pela Lei n. 14.156, de 2021.

Entre os objetivos específicos, o Plano Setorial propõe a criação de condições para a manutenção, atualização e reprodução cultural dos povos indígenas; o incentivo aos processos tradicionais de transmissão de saberes e práticas, reconhecimento de métodos e práticas tradicionais e valorização dos sábios indígenas; o fortalecimento e a promoção das línguas indígenas; o intercâmbio entre comunidades e povos indígenas; informar a sociedade não indígena sobre os modos de vida indígenas e sua relevância para a diversidade cultural; propiciar a inclusão digital dos povos indígenas; fomentar a realização de mapeamentos comunitários sobre as culturas indígenas; promover o registro de conhecimentos e práticas das culturas indígenas; criar estratégias de gera-

3 <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/106458/lei-rouanet-lei-8313-91>

4 Cf. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm)

5 Cf. <https://www.yumpu.com/pt/document/read/14751298/plano-setorial-para-as-culturas-indigenas-ministerio-da-cultura/143>



ção de renda e de etnodesenvolvimento das comunidades indígenas; criar mecanismos de gestão de políticas públicas apropriados aos contextos indígenas.

Os debates sobre o Plano Setorial iniciaram-se no GTI no transcorrer de 2009. A redação do texto foi realizada sob responsabilidade do grupo de trabalho designado pelo GTI. A proposta preliminar do Plano Setorial foi apresentada na 2ª reunião do Colegiado Setorial de Culturas Indígenas ocorrida em 18 de novembro de 2010, tendo ocorrido a leitura do texto, revisão de sua redação e aprovação pelos seus membros.

Além dos objetivos já mencionados, o Plano Setorial contém diretrizes, marcos legais e macroprogramas de ações que se desdobram em programas específicos.

Foram concebidos três macroprogramas: “Memórias, Identidades e Fortalecimento das Culturas Indígenas”, subdivididos nos programas “Manutenção e Transmissão de Saberes e Práticas Indígenas” e “Mapeamento, Registro e Difusão das Culturas Indígenas”; no macroprograma “Cultura, Sustentabilidade e Economia Criativa”; e no macroprograma “Gestão e Participação Social”<sup>6</sup>.

Partindo do diagnóstico da situação dos povos indígenas e dos desafios que enfrentam para manter seus modos de vida específicos, o plano propõe a implantação de uma política de cultura para esse segmento constituída de ações estruturantes e permanentes junto às comunidades indígenas em todo o Brasil, apresentando-se também como referência para a elaboração de planos setoriais estaduais e municipais para os povos indígenas.

6 Cf. <https://www.yumpu.com/pt/document/read/14751298/plano-setorial-para-as-culturas-indigenas-ministerio-da-cultura/143>

## Da Teoria à Prática: Tentativas de Implantação do Plano

Considerando o período de 12 anos desde a publicação do plano setorial, nossa avaliação é que poucos passos foram dados para a sua efetivação como política pública para os povos indígenas. Podemos afirmar que praticamente não saiu do papel, mesmo considerando as ações realizadas pelo MinC em relação às culturas indígenas até 2016.

Em primeiro lugar, era necessário que a proposta fosse incorporada e defendida pelo movimento indígena nacional, sobretudo pela rede de organizações regionais e locais que constituem a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil/APIB. Isso deveria se traduzir em pressão política junto ao MinC e outras áreas do governo federal para que o plano fosse efetivamente instituído e seus programas e ações previstos no orçamento federal. Em que pese a participação decisiva das organizações indígenas em todo o processo relatado acima, entretanto, o Plano Setorial para as Culturas Indígenas não se transformou em referência para uma ação de pressão política das organizações indígenas visando a sua implantação nos diversos níveis institucionais. Essas pressões ficaram praticamente restritas ao âmbito do Colegiado Setorial de Culturas Indígenas, mostrando-se insuficientes para garantir o avanço dessa agenda.

O advento do governo Dilma em decorrência do resultado das eleições de 2010 desencadeou diversas mudanças institucionais que impactaram significativamente o quadro que estamos analisando.

Prevendo a possibilidade de mudanças desfavoráveis aos segmentos tradicionalmente excluídos das políticas culturais, diversas instituições, entre elas a APIB, o Conselho



Brasileiro de Entidades Culturais (CBEC), o Fórum Permanente para as Culturas Populares, a Cooperativa Paulista de Cultura Popular, o Instituto de Pesquisa e Formação Indígena (Iepé), o IECAM, o Instituto do Trópico Subúmido da PUC de Goiás (ITS) e o Colegiado Setorial de Culturas Indígenas encaminharam, em 13 de janeiro de 2011, uma “Carta Aberta à Ana de Holanda, ministra da Cultura”, reafirmando a importância do diálogo estabelecido desde 2003 entre o MinC e os representantes dos segmentos que historicamente foram excluídos das políticas de cultura do Estado brasileiro, defenderam a importância da manutenção da Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural (SID) para encaminhar as políticas públicas decorrentes desse processo e apresentaram uma agenda de reivindicações, principalmente:

Garantir a continuidade dos editais para as culturas populares, culturas indígenas e dos demais segmentos da diversidade cultural.

Garantir a implantação dos pontos de cultura nas comunidades indígenas e nas comunidades e grupos praticantes das culturas populares, afro-brasileiras, quilombolas e outros, considerando as especificidades desses segmentos.

Implantar o Plano Setorial das Culturas Populares e o Plano Setorial das Culturas Indígenas.

Garantir recursos orçamentários para o Fundo Setorial de Acesso e Diversidade, previsto no PROCULTURA.

A manutenção da Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural (SID), considerada um importante espaço de interlocução, formulação de diretrizes e implantação de projetos e ações inovadoras apropriadas às especificidades dos povos, comunidades e grupos que integram as culturas tradicionais e a diversidade cultural brasileira.

Apesar das pressões políticas e tentativas frustradas de negociação com a ministra, a SID foi extinta pela nova gestão do MinC e suas atribuições foram absorvidas pela Secre-

taria da Cidadania Cultural, transformada em Secretaria da Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC). A SCDC continuou responsável pela execução do programa Cultura Viva, considerado o programa estratégico da secretaria.

Essas alterações institucionais ocorreram como parte de mudanças mais profundas na política cultural do MinC. Na “Carta do Colegiado Setorial de Culturas Indígenas ao Ministro Juca Ferreira”, em 05 de fevereiro de 2015, os membros desse colegiado, eleitos em 2013, avaliaram que

“...durante as gestões de Ana de Holanda e Marta Suplicy, nós assistimos ao processo de esvaziamento da política de cultura instituída no governo Lula, sobretudo a partir do abandono, na prática, do conceito abrangente de cultura que embasou aquela política e a adoção de uma visão estreita que privilegiava as linguagens artísticas”.

Ao se referir à extinção da SID a carta avaliou que a SDCD “Na prática todos os programas e as ações da extinta SID foram reduzidos ao âmbito de uma coordenadoria composta por poucos quadros técnicos e administrativos, sem autonomia orçamentária e sem meios para garantir a continuidade das prioridades políticas da SID”. A Carta afirma que “Sabemos que não basta a declaração de intenções para que as políticas públicas saiam do papel. É preciso também recursos institucionais, humanos e orçamentários. Sem esses recursos as intenções não se traduzem em ações reais e foi isto que ocorreu nos últimos quatro anos em relação às culturas indígenas”. A Carta ainda constata que “...o protagonismo indígena ficou comprometido entre 2011 e julho de 2013, com a desmobilização do Colegiado Setorial de Culturas Indígenas por dois anos”. Em seguida, os membros do colegiado setorial concluem que “Sem meios para participar,



sem programas e recursos específicos destinados às culturas indígenas (...) podemos concluir que os últimos quatro anos foram praticamente perdidos em relação à realização das metas do Plano Setorial”.

De acordo com as informações disponíveis, o único projeto destinado aos povos indígenas que foi apoiado pela SCDC, no período de 2011 a 2013, foi a 4ª edição do Prêmio Culturas Indígenas que, como já vimos, era financiado pela Lei de Incentivo à Cultura.

## I E II FÓRUMS NACIONAIS DE CULTURAS INDÍGENAS

Em julho de 2013 a SCDC e a Secretaria de Articulação Institucional promoveram o I Fórum Nacional de Culturas Indígenas, ocorrido na Chácara do CIMI, em Luziânia, DF. Esse Fórum reuniu lideranças de organizações indígenas da APIB, eleitos delegados de seus Estados, representantes da Coordenação Nacional da Juventude Indígena, lideranças históricas do movimento indígena, membros da 1ª gestão do Colegiado Setorial e representantes dos projetos premiados pela 4ª edição do Prêmio Culturas Indígenas.

A programação do Fórum incluiu a apresentação e o debate do Plano Setorial para as Culturas Indígenas, a eleição dos representantes do Colegiado Setorial de Culturas Indígenas para o período 2013-2015, a definição das metas de atuação do Colegiado Setorial nesse período e a cerimônia de premiação dos projetos selecionados na 4ª Edição do Prêmio Culturas Indígenas. Estiveram presentes aproximadamente 130 indígenas representando 23 Estados. Após a eleição, o novo Colegiado se reuniu e definiu uma agenda de propostas direcionadas ao MinC para o período 2013/2014, apresentada

em uma Carta à ministra Marta Suplicy, elaborada a partir do debate sobre o Plano Setorial para as Culturas Indígenas.

As principais propostas contidas na Carta foram:

Garantir a realização da 5ª Edição do Prêmio Culturas Indígenas. Viabilizar o funcionamento dos pontos e pontões de cultura indígena.

Implantar, pela SCDC, 300 novos pontos de cultura indígenas, nas 5 regiões brasileiras, voltados aos povos aldeados e não aldeados, garantindo um edital apropriado às especificidades das culturas indígenas e a participação do Colegiado Setorial de Culturas Indígenas na elaboração desse edital.

Criar no IPHAN um programa de bolsas aos pesquisadores indígenas para o registro e mapeamento das expressões culturais em suas comunidades, bem como fornecer bolsas de pesquisa aos agentes culturais indígenas.

Criar no IBRAM uma linha de financiamento aos Pontos de Memória e Museus Indígenas.

Criar na Secretaria do Áudio Visual (SAV) linhas específicas de financiamento voltadas à criação e veiculação de produtos audiovisuais e à realização de mostras, festivais, organização de cineclubes, direcionadas às organizações e associações *indígenas*. Criar na FUNARTE linhas de financiamento diferenciadas para o fomento às expressões culturais indígenas.

Criar mecanismos que garantam a participação de projetos indígenas pela Lei Rouanet com uma porcentagem fixa no orçamento direcionada aos povos indígenas;

Instituir uma assessoria indígena na SCDC, com dedicação exclusiva para acompanhar e colaborar no processo de implantação das metas aprovadas no I Fórum Nacional das Culturas Indígenas.

A agenda de propostas reiterava a maioria das demandas encaminhadas anteriormente ao MinC em 2011 e não atendidas pela ministra Ana de Holanda. A Carta foi entregue diretamente à ministra pelas lideranças do Colegiado.

Segundo a avaliação do Colegiado Setorial, entretanto, realizada em 2015, a maioria das ações propostas na Carta



não se concretizou nos 18 meses transcorridos até o fim do primeiro governo Dilma. Nesse período, o Colegiado Setorial continuou se reunindo, debatendo as diretrizes e os programas contidos no Plano, pressionando o MinC e procurando formas de iniciar a sua implementação no diálogo com diversas áreas do MinC e outros Ministérios que possuem interface com as diretrizes do Plano.

Esse processo resultou na ampla participação de representantes indígenas no “Fórum Nacional dos Pontos de Cultura – Teia Nacional da Diversidade 2014”, ocorrida em Natal, RN, em maio de 2014. A delegação indígena e indigenista no Fórum foi constituída de representantes dos Pontos de Cultura Indígena, lideranças de várias regiões e Estados do país, membros do Colegiado Setorial de Culturas Indígenas e representantes de organizações parceiras.

Entre as principais propostas para as culturas indígenas definidas neste Fórum, destacamos:

Garantir a presença de representantes indígenas nas instâncias de decisão de alocação de recursos para projetos culturais, sobretudo na Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC). Realizar editais de prêmios voltados para os pontos de cultura indígena sem burocracia que contemple comunidades indígenas de todos os Estados brasileiros.

Garantir que o plano de trabalho do MINC (SCDC, principalmente) considere em sua agenda as decisões das instâncias de participação indígena (colegiado setorial/CNPC e GT dos povos indígenas da rede nacional dos pontos de cultura).

Após a reeleição da presidenta Dilma em 2014, Juca Ferreira assumiu novamente o cargo de ministro da Cultura em janeiro de 2015. Em fevereiro daquele ano o Colegiado Setorial encaminhou ao ministro uma Carta contendo a análise do processo ocorrido em relação às políticas culturais para as culturas

indígenas nos dez anos anteriores, e propôs uma agenda, com prazos definidos, para um amplo conjunto de ações que incluíam um Edital de Premiação de Pontos de Cultura Indígenas; um Encontro Nacional da Rede de Pontos de Cultura Indígena; o lançamento da 5ª edição do Prêmio Culturas Indígenas, no valor total de R\$ 6.000.000,00; uma linha de fomento específico em apoio à produção e a difusão de publicações em línguas indígenas e bilingues; a inclusão efetiva e apropriada de projetos indígenas pelo mecanismo de incentivo fiscal (Lei Rouanet); a criação de uma Coordenação de Culturas Indígenas dentro do SCDC, específica para garantir a implantação do Plano Setorial de Cultura para os Povos Indígenas. A carta finalizava reiterando que o Colegiado Setorial de Culturas Indígenas contava “com o efetivo compromisso do Ministério da Cultura e instituições parceiras para a realização desta Agenda que, para nós, constitui a concretização de algumas das metas do Plano Setorial de Cultura para os Povos Indígenas”.

Segundo as informações disponíveis, as ações do Colegiado no primeiro semestre de 2015 concentraram-se na preparação do II Fórum Nacional das Culturas Indígenas, ocorrido em agosto daquele ano, em São Paulo, no contexto do evento Brasil Indígena: História, Saberes e Ações, realizado por meio de parceria entre o MinC e o SESC-SP e diversas outras instituições.

O relatório da reunião extraordinária do Colegiado Setorial ocorrida em São Paulo em 09 de agosto de 2015, durante o II Fórum Nacional das Culturas Indígenas, informou os seguintes avanços ocorridos na implementação da agenda apresentada ao MinC em fevereiro de 2015:

“Demandas atendidas e em andamento:

Lançamento do Edital Pontos de Cultura Indígena, em 02/07/2015, por meio da parceria entre a SCDC, Secretaria do Audiovisual



(SAV), ambas vinculadas ao MinC e a FUNAI, com o repasse total de R\$ 2.800.000,00 para as comunidades indígenas.

Acordo de Cooperação Técnica entre o MinC e o Ministério das Comunicações para instalação de 167 novas antenas GESAC nas comunidades indígenas. A instalação de antenas é um recurso essencial para garantir o acesso das comunidades indígenas à internet. O relatório ainda informa que 60 comunidades indígenas já possuíam a antena GESAC, mas ainda faltava realizar a conexão. O relatório informa que a FUNAI estava realizando o acompanhamento técnico desse processo”.

A programação do II Fórum Nacional das Culturas Indígenas incluiu na pauta o debate do Plano Setorial para as Culturas Indígenas e o processo de renovação dos membros do Colegiado Setorial, entre outros pontos. Os debates sobre o Plano Setorial resultaram na publicação da Carta do II Fórum Nacional das Culturas Indígenas, assinada por delegados e delegadas indígenas presentes e por representantes das organizações indigenistas parceiras. Nesta carta, foram apresentadas demandas prioritárias ao MinC baseadas nos eixos do Plano Setorial para as Culturas Indígenas, entre as quais destacamos:

Em relação ao programa “Manutenção e Transmissão de Saberes e Práticas”:

“Garantir o apoio à demarcação, proteção e sustentabilidade dos territórios indígenas, fundamentais para a preservação de seus modos de vida.

Propor um marco legal específico garantindo a promoção e proteção integral dos conhecimentos tradicionais, recursos genéticos e expressões culturais tradicionais dos povos indígenas. Propor uma política de reconhecimento, proteção, fortalecimento e revitalização das línguas, saberes e práticas culturais dos povos indígenas.

Reconhecer, valorizar, fortalecer e revitalizar as práticas de medicina tradicional dos povos indígenas”.

Em relação ao Programa “Mapeamento e Transmissão de Saberes e Práticas:

“Reconhecer as línguas dos povos indígenas como línguas oficiais. Implementar Casas de Cultura Indígena atendendo a diversas finalidades das comunidades.

Criar programas de qualificação de multiplicadores indígenas sobre os mecanismos de proteção do patrimônio material e imaterial, mapeamento, monitoramento e difusão das culturas dos povos indígenas, garantindo os recursos orçamentários.

Implantar pontos de cultura indígenas nas comunidades interessadas e fortalecer os pontos de cultura já existentes.

Garantir no âmbito do MEC a elaboração de material didático e paradidático produzido por pesquisadores indígenas, em formato impresso e digital, destinados ao público indígena e não indígena”.

Em relação ao Macroprograma “Cultura, Sustentabilidade e Economia Criativa”:

“Criar um programa nacional de apoio à produção, valorização, divulgação e comercialização dos artesanatos dos povos indígenas. Criar um marco legal que garanta o manejo sustentável, uso, porte, transporte e comercialização de artefatos indígenas confeccionados com penas, ossos, escamas, pele, etc., de animais silvestres, reconhecendo-os como parte integrante das culturas indígenas.

Fomentar a criação de territórios culturais para encontros de intercâmbio, trocas e expressões culturais indígenas multiétnicas”.

Em relação ao Macroprograma “Gestão e Participação Social”:

“Instituir o Sistema Setorial das Culturas Indígenas estruturado de forma descentralizada e participativa, com participação das organizações indígenas, indigenistas, instituições públicas, locais, regionais e nacionais, para a execução, o acompanhamento a avaliação do plano setorial das culturas indígenas Criar o fundo nacional de culturas indígenas com recursos orçamentários e incentivos fiscais”.



Esse documento representou uma leitura crítica, incorporação, tradução e reelaboração do conteúdo do Plano Setorial para as Culturas Indígenas de parte das centenas de lideranças indígenas presentes ao II Fórum Nacional. A partir da revisão do conteúdo dos Macroprogramas, as lideranças apresentaram um conjunto de propostas que indicam caminhos concretos para a construção de programas, projetos e ações que encaminham a institucionalização do Plano Setorial. Entendemos que este é um dos pontos de partida importante nos debates que ocorrerão ao longo de 2022 referentes ao processo de reconstrução institucional após o vendaval bolsonarista que se abateu sobre todo o processo de conquistas institucionais dos povos indígenas.

A Carta foi entregue ao ministro pelos representantes do Colegiado Setorial para as Culturas no CNPC durante cerimônia ocorrida em 15/08/2015, no SESC Belenzinho, em São Paulo, SP, como parte do evento Brasil Indígena: Histórias, Saberes e Ações. Essa cerimônia contou com a participação de representantes da APIB e de centenas de lideranças indígenas de todas as regiões do Brasil.

#### **COLEGIADO SETORIAL DE CULTURAS INDÍGENAS**

A instituição, em 2010, de colegiados setoriais vinculados às diversas representações dos segmentos da sociedade civil que constituem o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) integrou a estratégia do MinC de instituir formas de diálogo e participação da sociedade civil nos processos de construção da política nacional de cultura. A realização de pré-conferências setoriais, em 08 e 09 de março de 2010, antecedeu a II Conferência Nacional de Cultura ocorrida entre 11 a 14 de março, em Brasília, DF.

A Pré-Conferência Setorial de Culturas Indígenas objetivou definir e consolidar as propostas dos delegados indígenas e indigenistas para a II Conferência Nacional de Cultura e eleger os representantes indígenas e mediadores culturais para compor o Colegiado Setorial de Culturas Indígenas. A pré-conferência foi constituída por delegados escolhidos em cada Estado do país e pelos membros do Grupo de Trabalho Indígena (GTI).

O Colegiado Setorial de Culturas Indígenas foi criado em agosto de 2009 pelo plenário do CNPC. Como os demais colegiados, ele foi composto por 15 titulares e 15 suplentes representantes da sociedade civil (3 de cada macrorregião do país), além de 5 representantes titulares e 5 suplentes indicados pelo Poder Público Federal.

A primeira composição dos membros do Colegiado Setorial de Culturas Indígenas para a gestão 2010/2012 foi definida na Pré-Conferência.

Os critérios para a eleição dos membros titulares e suplentes respeitou a divisão de três representantes das macrorregiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Leste e Sul. A eleição dos representantes indígenas no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) ocorreu durante a 1ª reunião do Colegiado, realizada em Brasília, DF, em 01/06/2010, sendo Maria das Dores C. P. do Prado, do povo Pankararu, eleita titular e Romancil Gentil Cretã, do povo Kaingang, eleito suplente.

As principais atividades desenvolvidas pelo Colegiado no período 2010/2013 já foram descritas neste artigo.

A renovação do Colegiado ocorreu durante o I Fórum Nacional das Culturas Indígenas, realizado em Luziânia, DF, em julho de 2013. O processo de eleição dos delegados definido pela Secretaria de Articulação Institucional previa a candidatura on-line, através do preenchimento de um formu-



lário disponibilizado pela SAI. Este era o único caminho para a escolha dos delegados.

A dificuldade de acesso à internet pelas comunidades indígenas em quase todas as regiões do Brasil dificultou a participação das lideranças nesse processo de indicação dos representantes. Essa particularidade da realidade indígena foi desconsiderada pelos gestores da SAI, apesar dos intensos questionamentos dos membros do Colegiado Setorial.

Apesar das críticas do Colegiado, a decisão da SAI foi mantida e o processo de escolha dos delegados nacionais foi marcado pelo fracasso. Apenas 6 dos 27 Estados brasileiros elegeram delegados. Diante desse quadro e como estavam presentes no Fórum representantes de comunidades indígenas premiadas na 4ª Edição do Prêmio Culturas Indígenas abrangendo praticamente todos os Estados, os delegados eleitos decidiram incorporar estes representantes como delegados do Fórum Nacional. A proposta foi acolhida pelo MinC. Assim tornou-se possível eleger uma representação indígena e indigenista minimamente representativa e com vínculos com algumas das principais organizações indígenas brasileiras.

A escolha dos membros da nova gestão do Colegiado foi feita por região. Os delegados de cada região reuniram-se e indicaram os representantes indígenas. Em seguida foi feita a escolha dos mediadores culturais. Por decisão da Plenária do I Fórum Nacional das Culturas Indígenas, na ausência de cinco candidatos a mediadores culturais, as vagas foram ocupadas por dois indígenas titulares e dois suplentes. Coube ao MinC e aos demais Ministérios que integram o Colegiado indicar os cinco representantes governamentais.

O trabalho desses membros do Colegiado ocorreu no período de agosto de 2013 a agosto de 2015, ocasião da

realização do II Fórum Nacional das Culturas Indígenas e renovação do colegiado.

Nesse período todo o esforço do Colegiado deu-se no sentido de buscar a concretização das metas definidas no I Fórum e relacionadas à implantação de ações previstas no Plano Setorial de Cultura para os Povos Indígenas. Como já avaliamos anteriormente, pouco se avançou nesse sentido. Importante considerar os aspectos institucionais que dificultaram e, mesmo, impediram a realização das metas previstas e pactuadas com a SCDC e com o gabinete do MinC.

Em primeiro lugar, o Colegiado Setorial de Culturas Indígenas, apesar de integrado formalmente à estrutura do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), ainda precisava afirmar-se como uma instância reconhecida e respeitada de diálogo no MinC, junto a outros Ministérios e instituições públicas que atuam diretamente com povos indígenas como a FUNAI, SESAI e, sobretudo, junto às organizações indígenas da rede da APIB. Os seus integrantes necessitavam também conhecer e incorporar as políticas públicas, programas, projetos e ações das diversas áreas que possuem interface com o seu campo de atuação e, especificamente, com o Plano Setorial de Cultura para os Povos Indígenas.

Como já comentamos, a extinção da Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural reduziu o espaço institucional que, no período anterior, até 2010, foi fundamental para a obtenção dos avanços realizados na construção e execução de projetos e ações e na elaboração do Plano Setorial.

As metas propostas para o período e apresentadas à SCDC e à ministra da Cultura pressupunham avanços imediatos nas articulações com as diversas Secretarias e demais instituições que constituem o MinC e a definição de linhas



de ação específicas traduzidas em projetos viabilizados por meio de editais apropriados às especificidades e necessidades dos povos indígenas. Para que isso acontecesse era necessário o engajamento político e institucional do MinC e de outros Ministérios com as diretrizes e os programas do Plano Setorial e o consequente comprometimento orçamentário para viabilizar a realização das metas propostas. A política de cultura para os povos indígenas possui uma natureza transversal e está fundada num conceito abrangente de cultura que dialoga com diversas áreas, como educação, saúde, agricultura familiar, turismo, comunicação, gestão territorial.

Mas esse engajamento político institucional do MinC e de Ministérios que possuem interface com as diretrizes e programas do Plano Setorial não se concretizou a ponto de incorporar o Plano Setorial como parte integrante de suas prioridades político-orçamentárias. Nesse sentido, a proposta apresentada à SCDC, de criar uma Coordenadoria vinculada responsável pela implementação do Plano Setorial, constituída de representantes indígenas e indigenistas, com acesso a recursos orçamentários necessários para viabilizar as metas, não ocorreu. Nem mesmo a realização de cursos de capacitação dos membros do Colegiado para incorporar e traduzir em escala local, estadual e regional as metas do Plano Setorial para as Culturas Indígenas ocorreu.

A leitura das atas disponíveis de reuniões do Colegiado Setorial ocorridas naquele período confirma a análise acima. Apesar do discurso retórico do MinC e dos dirigentes da SCDC de compromisso com a implantação das metas do Plano Setorial quase nada de prático se fez nesse sentido.

Outra questão que mobilizou as lideranças indígenas e demais membros do Colegiado nesse período foi a dificulda-

de em promover o diálogo e divulgar o Plano Setorial e as ações realizadas pelo MinC com as instâncias responsáveis pelas políticas culturais nos Estados e municípios. De acordo com as lideranças, em geral o tema das culturas indígenas não se constitui em prioridade e, na maioria das vezes, nem é pautado pelos órgãos municipais responsáveis pela implantação de políticas públicas de educação e cultura, o mesmo ocorrendo com a maioria dos Estados brasileiros. Alguns estados, entretanto, como SP, AC, BA, CE, AM e TO, realizaram, nesse período, editais inspirados no Prêmio Culturas Indígenas, voltados às comunidades indígenas locais. Diante dessa constatação, os membros do Colegiado Setorial elaboraram a proposta de um Sistema Setorial das Culturas Indígenas, entendido como um subsistema vinculado ao Sistema Nacional de Cultura. Para o Colegiado, esse Sistema deverá ter uma estrutura capilarizada regional e localmente e uma estrutura de suporte político-administrativo – vinculada ao Ministério da Cultura. Sua necessidade justifica-se pela especificidade e diversidade dos povos indígenas brasileiros – mais de 300 povos falantes de aproximadamente 180 línguas – que lutam para reproduzir seus modos próprios de vida em seus territórios e mesmo em espaços urbanos, em todas as regiões do Brasil. O processo de luta para manter os seus territórios e modos de vida enfrenta forte resistência dos setores econômicos, sociais e políticos dominantes, refletindo-se nas administrações locais e estaduais, criando um ambiente político desfavorável à implantação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas, incluindo as políticas de cultura. A estes fatores acrescentamos o preconceito étnico e o racismo disseminado contra os povos indígenas. Considerando este diagnóstico o Colegiado elaborou em 2013 a



proposta do sistema setorial entendido como instância de formulação, implantação, acompanhamento e avaliação da política de cultura para os povos indígenas. Este processo deverá ser executado em parceria com redes de organizações indígenas, indigenistas, universidades, de forma autônoma. Deve também prever a parceria com Estados e municípios onde as condições políticas forem propícias.

Esta proposta foi apresentada pelos delegados indígenas e não indígenas vinculados ao Colegiado Setorial na III Conferência Nacional de Cultura e aprovada pelo plenário desta Conferência. Por razões que desconhecemos ela não consta do relatório produzido pela SAI referente à III CNC obtidos na de internet<sup>7</sup>.

Após a realização da III CNC, a proposta foi apresentada ao MinC em Carta ao ministro Juca Ferreira, de 05/02/2015, pelo Colegiado e está também incluída na Carta do II Fórum Nacional das Culturas Indígenas. Encontra-se presente, também, na Recomendação nº 04, de 30 de novembro de 2016, do Colegiado Setorial de Culturas Indígenas ao MinC, propondo a “criação da Secretaria de Culturas Indígenas no âmbito do Ministério da Cultura”, instrumento institucional necessário ao processo de gestão do sistema setorial de culturas indígenas. Outra proposta aprovada pela III CNC (nº 1.27) foi a de criação de fundos setoriais específicos para os diversos segmentos contemplados pelo Conselho Nacional de Cultura, inclusive as culturas indígenas. A proposta 1.24, também aprovada, defende a “priorização de recursos e linhas especiais para povos e comunidades tradicionais, culturas de matriz africana e indígenas, e para culturas populares”.

Entendemos que a proposta do Sistema Setorial de Culturas Indígenas e os mecanismos de financiamento ao plano setorial para as culturas indígenas, sobretudo a criação de um fundo Setorial específico, são ferramentas fundamentais para a institucionalização da política de cultura para os povos indígenas e devem constar dos debates que serão realizados no decorrer de 2022 entre as organizações indígenas e indigenistas.

#### **ORGANIZAÇÃO DO II FÓRUM NACIONAL DAS CULTURAS INDÍGENAS E ELEIÇÃO DOS MEMBROS DO COLEGIADO (GESTÃO 2015/2017)**

Após as eleições de 2014, que garantiu o segundo mandato para Dilma Rousseff, e com o retorno de Juca Ferreira para o comando do MinC, o Colegiado Setorial recuperou parcialmente espaço político para tentar avançar em sua agenda de trabalho.

O primeiro semestre de 2015 foi marcado pelas articulações com diversos órgãos setoriais do MinC na busca de concretizar a construção de editais específicos voltados aos povos indígenas.

Este processo resultou no lançamento do Edital Pontos de Cultura Indígena, em 2015; na realização do acordo de cooperação técnica entre o MinC e o Ministério das Comunicações para instalação de 167 novas antenas GESAC nas comunidades indígenas em todo o país; além dos avanços em articulações de parceria e definições de linhas de editais com a FUNARTE, IPHAN e IBRAM, além do acordo de parceria entre o MinC e a FUNAI.

Nesse período também aprofundamos os contatos e articulações com as organizações indígenas que constituem a APIB buscando uma aproximação política maior e a incorpo-

<sup>7</sup> Cf. <https://centrodepesquisaformacao.sescsp.org.br/atividade/propostas-aprovadas-na-iii-conferencia-nacional-de-cultura>



ração delas no processo de mobilização das lideranças indígenas em escala nacional para a sua participação no II Fórum Nacional das Culturas Indígenas. O evento foi denominado “Brasil Indígena: Histórias, Saberes e Ações” e incluiu o II Fórum Nacional das Culturas Indígenas, ocorrido no Instituto Cajamar/INCA, e a Mostra Nacional de Culturas Indígenas, ocorrida na unidade do SESC Belenzinho, em São Paulo.

Os objetivos do Colegiado Setorial ao mobilizar a rede da APIB e propor o compartilhamento do processo de articulação das lideranças locais e regionais tinha como objetivo fortalecer a representatividade do Colegiado; reforçar os seus vínculos com as principais organizações indígenas; e pautar o debate do Plano Setorial e da agenda definida para avançar na sua execução. As articulações tiveram êxito e cerca de 150 indígenas de todas as regiões do país, representando diversos povos, foram mobilizados e participaram como delegados ao II Fórum Nacional das Culturas Indígenas e 200 indígenas, também de diversas regiões, que integraram as atividades da Mostra Nacional das Culturas Indígenas.

Além da mobilização política intensa das organizações indígenas regionais que coordenaram o processo de escolha dos delegados em cada Estado/região, a articulação de uma logística que incluiu a parceria entre os membros do Colegiado, das lideranças indígenas regionais, da coordenação executiva da APIB, do MinC, sobretudo através da SCDC e da SAI, do SESC-SP e da FUNAI foram fundamentais para garantir o traslado dos representantes indígenas desde suas comunidades até São Paulo e a realização simultânea do II Fórum Nacional e da Mostra Nacional de Culturas Indígenas.

O Fórum Nacional ocorreu entre os dias 09 e 14 de agosto de 2015, no Instituto Cajamar/INCA. A Mostra Na-

cional de Culturas Indígenas ocorreu entre os dias 12 e 15 de agosto no SESC Belenzinho. Nos dias 09 e 10 de agosto ocorreu uma reunião extraordinária do Colegiado Setorial de Culturas Indígenas. Dos dias 11 a 14, ocorreram as atividades do Fórum. No dia 15/08 toda a delegação dirigiu-se ao Sesc Belenzinho onde participaram das atividades do último dia da Mostra Nacional de Culturas Indígenas, da cerimônia de entrega da Carta do II Fórum Nacional de Culturas Indígenas ao ministro Juca Ferreira e do lançamento do livro Brasil Indígena: Histórias, Saberes e Ações, relativo ao conjunto de projetos da 4ª Edição do Prêmio Culturas Indígenas.

Destacamos entre os resultados obtidos nesses eventos o processo de eleição dos novos membros do Colegiado Setorial definido pela plenária dos representantes indígenas e que coroou o processo de mobilização das organizações indígenas em todo o país. Os delegados indígenas e não indígenas decidiram por unanimidade que a composição do Colegiado deveria ser constituída exclusivamente de representantes indígenas. Esse momento marcou um ato de afirmação da busca de autonomia dos representantes indígenas e de sua capacidade de conceber e gerir a política de cultura para os povos indígenas. A escolha desses representantes deu-se por meio de reuniões setoriais, por região, articuladas pelas lideranças das organizações indígenas presentes.

#### **CULTURAS INDÍGENAS NA I CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA**

A realização da I Conferência Nacional de Política Indigenista, nos dias 14 a 17 de dezembro de 2015, culminou um processo de mobilização e debates ocorrido em todas as re-



giões do país. A I CNPI foi o evento mais importante ocorrido em 2015 referente a políticas públicas para povos indígenas. Envolveu 2.200 lideranças indígenas, representantes de organizações indigenistas parceiras, e diversas instituições públicas que atuam com povos indígenas e aprovou centenas de propostas, diversas delas relacionadas diretamente às políticas de fortalecimento da diversidade cultural indígena e à pluralidade étnica no Brasil, aliás o 5º eixo debatido durante a Conferência.

Uma leitura preliminar do conteúdo do 5º eixo da Conferência, o cotejamento entre estas decisões e o vasto conteúdo produzido pelo GTI e pelas três gestões do Colegiado Setorial de Culturas Indígenas, sobretudo o Plano Setorial de Culturas Indígenas e as propostas elaboradas pelo Colegiado visando a sua implementação, permite observar que algumas formulações consideradas estratégicas pelos representantes indígenas do Colegiado não foram contempladas nas decisões da I CNPI.

A hipótese a ser pesquisada é avaliar o quanto os conteúdos produzidos pelo GTI e pelo Colegiado Setorial de Culturas Indígenas circularam e foram debatidos pelas organizações indígenas locais e regionais e organizações parceiras do movimento indígena. Saber também se o Plano incorpora e reflete as demandas dos povos indígenas nesta área e suas concepções sobre os caminhos de institucionalização da política de cultura para os povos indígenas.

### **Desmonte das Políticas de Cultura nos governos Temer e Bolsonaro**

Dispomos de poucas informações e documentos que possibilitem reconstituir a atuação do Colegiado no período de 2015 a 2017 e as ações desenvolvidas pelo MinC em

relação à agenda de propostas apresentadas pelos representantes indígenas ao Ministério no ato de encerramento do II Fórum Nacional. Além do próprio Fórum Nacional, registramos o lançamento do Edital Pontos de Cultura Indígena 2015, em julho de 2015 e a realização da Teia Indígena Acre 2015, evento ocorrido em Marechal Thaumaturgo, AC, no Centro Yorenka Ætame, do povo Ashaninka.

Apesar deste conjunto de eventos, o segundo semestre de 2015 e todo o ano de 2016 foram marcados pela crise política que resultou no golpe parlamentar e no impeachment de Dilma Rousseff em 12/05/2016. Nessa data, Michel Temer assumiu a condição de presidente interino, tendo tomado posse definitivamente em 31/08/2016. Em 24/05/2016, Marcelo Callero tomou posse como ministro da Cultura, substituindo Juca Ferreira. Os desdobramentos dessa crise no plano institucional resultaram na redução do ritmo das atividades dos órgãos públicos, afetando também a dinâmica de trabalho no Ministério da Cultura. No caso específico do Colegiado Setorial de Culturas Indígenas, os relatos obtidos nos contatos com integrantes indígenas do colegiado apontam para uma situação de paralisia geral. A única ata disponível refere-se à reunião do Colegiado ocorrida em 29 e 30 de novembro de 2016. A ata registra que “Os conselheiros reconheceram as dificuldades do Minc diante das inconstâncias políticas e institucionais do órgão e do governo brasileiro, contudo, chamaram atenção para os prejuízos da ausência do Ministério durante este último mandato do Colegiado Setorial Indígena que, mesmo após um ano eleito, não conseguiu realizar praticamente nenhuma ação concreta, o que esvaziou a representatividade do Colegiado e dos conselheiros diante de suas bases sociais e do governo. Essa fragilidade torna-se



mais preocupante tendo em vista o horizonte de insegurança em relação à continuidade das políticas sociais no país e do enfraquecimento dos órgãos que lidam com as demandas indígenas, como a FUNAI e o próprio MinC, decorrentes dos posicionamentos do atual governo federal, o que impacta diretamente nas conquistas e garantias do exercício dos direitos dos povos indígenas na sociedade e até mesmo na sobrevivência desta população.”<sup>8</sup> Logo após tomar posse como presidente, Michel Temer extinguiu o MinC, vinculando-o como uma Secretaria do Ministério da Educação. Diante das pressões contrárias a esta decisão, o governo federal recuou e recriou o MinC através da MP 728/2016, aprovada pelo Senado em 19/09/2016. Mas o processo de desmonte das políticas culturais desenvolvidas a partir de 2003 continuou a ser realizado sistematicamente até o fim do governo Temer em 2018.

De acordo com as informações disponíveis, as ações vinculadas ao MinC direcionadas aos povos indígenas cessaram totalmente, incluindo as reuniões do Colegiado Setorial de Culturas Indígenas. O processo de renovação dos membros do Colegiado também foi suspenso desde 2017. Editais específicos – como o Prêmio Culturas Indígenas e o edital de Pontos de Cultura Indígenas – foram descontinuados. A IV Conferência Nacional de Cultura, prevista para ocorrer em 2017, foi suspensa.

A vitória de Jair Bolsonaro, nas eleições de 2018, levou à implantação de um governo de extrema-direita que deu continuidade e aprofundou o desmonte das políticas públicas na área social, ambiental, econômica e cultural e dos

mecanismos de participação e controle social das políticas públicas construídos nas últimas décadas. Este projeto visa o desmonte das instituições democráticas e resulta no aprofundamento das desigualdades sociais e do genocídio contra os povos indígenas e os afro-brasileiros.

O primeiro ato de Bolsonaro após tomar posse em 1º de janeiro de 2019 foi baixar a Portaria n. 870 que introduzia a reformulação dos Ministérios, determinando, entre outras mudanças, a extinção do Ministério da Cultura, rebaixando-o à condição de uma Secretaria Especial de Cultura vinculada atualmente ao Ministério do Turismo. Com essa decisão o Brasil passou a ser o único país da América Latina a não possuir um Ministério da Cultura. A área de cultura foi enfraquecida e esvaziada politicamente, perdendo relevância, autonomia administrativa e sofrendo uma forte redução orçamentária. As perdas orçamentárias ocorreram também pelo corte dos recursos que seriam destinados à área de cultura. Essas decisões resultaram no esvaziamento de instituições vinculadas ao antigo MinC como a FUNARTE, FUNDAÇÃO PALMARES, IPHAN, IBRAM, Fundação Biblioteca Nacional, Fundação Casa de Rui Barbosa e ANCINE. Programas estruturantes como os Pontos de Cultura também foram esvaziados, afetando mais de 3.500 pontos implantados em aproximadamente 1.000 municípios brasileiros e beneficiando uma gama diversa de setores, entre eles, comunidades nas periferias urbanas, comunidades indígenas, assentamentos rurais, etc. A declaração de “guerra cultural” materializou-se numa política obscurantista e retrógrada de viés fascistoide que se traduziu na negação da diversidade cultural, no retorno da censura e no controle ideológico dos mecanismos de financiamento às diversas áreas culturais incluindo a Lei de Incentivo à

8 CF. <http://culturadospovosindigenas.cnpc.cultura.gov.br/>



Cultura. Os filtros ideológicos, a censura e os cortes orçamentários estenderam-se também às políticas de patrocínio cultural adotadas por empresas públicas como a Petrobras, o Banco do Brasil, o BNDES, a Caixa Econômica Federal, entre outras. Ressalte-se o papel que era desempenhado por estas empresas públicas no financiamento a projetos culturais após o processo de redemocratização, sobretudo durante o período de 2003 a 2016.

Neste contexto adverso, as ações desenvolvidas anteriormente junto aos povos indígenas foram totalmente paralisadas assim como os processos de participação e controle social existentes anteriormente.

O Decreto n. 9.891, publicado pelo governo Bolsonaro em 27 de junho de 2019, alterou profundamente as atribuições e a estrutura do Conselho Nacional de Política Cultural. A participação da sociedade civil na escolha de seus representantes e na construção da política de cultura foi eliminada. A escolha dos delegados da sociedade civil passou a ser atribuição do titular da Secretaria Especial de Cultura. Os colegiados setoriais foram praticamente extintos. Todos os artigos, parágrafos e itens que tratavam desse assunto nos Decretos n. 5.520/2005, 6.973/2009 e 8.611/2015 foram revogados pelo Decreto n. 9.891/2019 e, com isto, o governo federal desarticulou o processo de participação e esvaziou a representatividade dos membros da sociedade civil que integram o CNPC, interrompendo o processo intenso de diálogo e interação com as organizações e comunidades indígenas ocorrido entre 2004 a 2016.

Esse decreto, entretanto, manteve a participação de um representante indígena no CNPC. De acordo com a Portaria 015, de 19 de dezembro de 2019, as representantes indígenas

no CNPC são Libiana Pompeu Tavares, titular, e Leidinalva Pompeu da Silva, suplente<sup>9</sup>.

No site da Secretaria Especial de Cultura, do Ministério do Turismo, não há nenhuma informação ou atas relativas a reuniões ou atividades realizadas pelo CNPC entre 2019 a 2022. Os contatos com as lideranças indígenas que integravam a última gestão do Colegiado Setorial confirmam a situação de paralisia e a inexistência de iniciativas da Secretaria Especial de Cultura em relação às culturas indígenas.

### **Resistência: organizações da sociedade civil e o Parlamento mobilizam-se contra o desmonte das políticas públicas**

A pandemia da covid-19, agravada pela política de saúde negacionista do governo Bolsonaro, aprofundou a crise desencadeada pelas medidas de desmonte implantadas no período Temer e no primeiro ano da gestão de Bolsonaro.

Diante da inação do governo Bolsonaro em relação à tomada de medidas emergenciais de atendimento aos diversos segmentos da população, o Congresso Nacional tomou a iniciativa. Entre outras medidas, os deputados aprovaram, em 29 de junho de 2020, o Projeto de Lei n. 14.017, conhecida como Lei Aldir Blanc.

Christiane Ramirez, gestora cultural e assessora técnica da deputada federal Benedita da Silva, do PT, descreve assim esse processo:

9 Libiana integra o povo Guajajara e, de acordo com informações obtidas no site <http://www.obmep.org.br/noticias.DO?id=631>, é cacique da Aldeia Mainumy, localizada no município de Imperatriz, MA. Leidinalva, também do povo Guajajara, é presidente da Casa Cultural Indígena, em Barra do Corda, MA, conforme informações obtidas no endereço <https://www.canalrural.com.br/radar/indigenas-pedem-apoio-para-desenvolver-projetos-agricolas-no-maranhao/paged-2/1179/>



“A Lei Aldir Blanc foi apresentada como uma medida emergencial para atender ao setor cultural que estava paralisado em função dos impactos da pandemia. Sabíamos que os recursos destinados à cultura no âmbito do governo federal estavam contingenciados. O governo federal não tomou nenhuma iniciativa. Nesse período entre a aprovação da Lei Aldir Blanc e a sua regulamentação ocorreram muitas lutas travadas no Congresso. Primeiro para derrubar o veto à Lei. Mas a Lei Aldir Blanc tinha entrado no momento certo, na hora certa, e isto possibilitou a aprovação da Lei no Congresso sem grandes traumas. Até porque o governo federal tinha de trabalhar para fazer acontecer o decreto de calamidade pública e tinha o compromisso de apresentar medidas para sanar os impactos negativos da covid-19. Mesmo assim, o governo criou todas as dificuldades possíveis para adiar a aplicação da Lei Aldir Blanc.

Na sua aplicação, apesar de a lei prever o apoio aos setores de matriz africana e aos povos indígenas não foi feita uma busca ativa de parte de diversas instâncias de governo responsáveis pela sua execução e, provavelmente, poucas comunidades tradicionais tiveram acesso a este recurso. A mobilização da sociedade civil em 2020, porém, foi muito positivo em termos de exercício de cidadania, o setor cultural se mobilizou intensamente focado no atendimento emergencial ao maior número possível de segmentos culturais. Neste ponto, a sociedade civil se envolveu bastante”<sup>10</sup>.

Entre os diversos setores contemplados, as comunidades e organizações indígenas também foram beneficiadas com o repasse dos recursos previstos na lei. Um bom exemplo disso foi o Edital de Culturas Indígenas lançado no Estado do Pará em 28 de dezembro de 2020 pela Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP), em parceria com a Secretaria de Estado de Cultura do Pará. O edital foi destinado às comunidades indígenas, para o desenvolvimento de

ações abrangendo diversas categorias semelhantes ao Prêmio Culturas Indígenas. As comunidades concorreram a 40 prêmios no valor de R\$ 25.000,00, totalizando um valor total de R\$ 1.000.000,00<sup>11</sup>.

Além da Lei Aldir Blanc, a bancada progressista do Congresso Nacional está articulando outros projetos de lei voltados para o fortalecimento das políticas de cultura, buscando dialogar com as organizações que representam os diversos setores culturais.

Entre as iniciativas parlamentares destacamos o Projeto de Lei n. 9.474, de 2018, que estabelece diretrizes para as políticas culturais e regula o Sistema Nacional de Cultura.

O Senado aprovou o Projeto de Lei Complementar (PLP 73/2021), que dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais voltadas ao setor cultural, denominada Lei Paulo Gustavo. Quando passou pela Câmara, no entanto, em fevereiro de 2022, a proposta foi modificada, o que fez com que os senadores tivessem de analisar o projeto novamente em março de 2022. Duas de três sugestões de mudanças dos deputados foram rejeitadas pelo Senado. Com a aprovação no dia 15 de março de 2022, por 74 votos a zero, e uma abstenção, o projeto vai à sanção presidencial. Este projeto “libera R\$ 3,8 bilhões para amenizar os efeitos negativos econômicos e sociais da pandemia da covid-19 no setor cultural”.<sup>12</sup>

Finalmente, cito o Projeto de Lei nº 3.905/2021, das deputadas Áurea Carolina, do PSOL, Benedita da Silva, do PT, e

11 Cf. <https://leialdirblanc.pa.gov.br/culturasindigenas.asp>

12 O projeto, apresentado pelo líder do PT na Casa, senador Paulo Rocha (PA), e subscrito por outros senadores, foi aprovado na forma de um substitutivo (texto alternativo) do relator da matéria, senador Eduardo Gomes (MDB-TO). Foram 68 votos a favor e 5 contrários” (fonte: Agência Senado).

10 Depoimento pessoal ao autor.



Túlio Gadelha, da Rede Sustentabilidade. Esse projeto “Estabelece o marco regulatório do fomento à cultura, no âmbito da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.<sup>13</sup>

## Conclusões

Na atual conjuntura política é fundamental a retomada dos marcos democráticos e de participação social, com a reconstrução das políticas públicas e dos espaços de participação e controle dessas políticas pelas organizações da sociedade civil e movimentos sociais organizados. A retomada das políticas que contemplem a diversidade cultural indígena e a pluralidade étnica no Brasil (em conformidade com as formulações contidas nas decisões da I CNPI) deve ter como protagonistas as organizações que estruturam o movimento indígena brasileiro, sobretudo a rede que constitui a APIB, devendo contar com a parceria e o apoio das organizações da sociedade civil parceiras e setores das universidades comprometidas com os povos indígenas.

A fragilidade do arranjo institucional que constituiu o Colegiado Setorial de Culturas Indígenas (e de resto toda a estrutura do CNPC) e as diretrizes da política voltada aos povos indígenas que foram elaboradas e executadas no âmbito do MinC demonstram que esse processo deve ser instituído a partir de marcos legais mais consistentes e resistentes a mudanças conjunturais. O movimento indígena deve debater os caminhos que considera mais estratégicos para retomar a agenda construída neste processo específico, assim como a agenda definida na I CNPI.

O caminho escolhido para viabilizar o protagonismo indígena na elaboração e execução dessa política demanda a constituição de uma estrutura descentralizada de gestão que possibilite a participação local e regional e, desta forma, a construção coletiva e sustentada de propostas que representem a diversidade indígena e a pluralidade étnica. Além disto, é necessária a garantia de mecanismos próprios de financiamento a esta política e a existência de controle social sobre a sua execução. E é fundamental que o conjunto dessa política esteja instituído por meio de mecanismos legais mais consistentes que decretos e portarias do Poder Executivo.

As experiências em outras áreas – educação e saúde, por exemplo – demonstram que não existem fórmulas mágicas que equacionem de forma equilibrada a necessidade de participação sustentada a partir das bases e, simultaneamente, a gestão eficiente das políticas públicas indigenistas. No caso da política de cultura para os povos indígenas é necessário avaliar os modelos experimentados e pensar em estruturas específicas que dialoguem com as instâncias do Sistema Nacional de Cultura e instituem formas próprias de gestão de sua política cultural em nível local, regional e nacional. Nesse sentido, a participação de representantes indígenas e indigenistas no processo de elaboração das leis que, desde já, procuram desenvolver os marcos legais da cultura no Brasil é essencial para que os direitos e interesses dos povos indígenas sejam garantidos.

Os conteúdos produzidos pelo GTI e Colegiado Setorial (Plano Setorial, o conjunto de propostas elaboradas para a sua implementação, a experiência do Prêmio Culturas Indígenas e dos pontos de cultura indígenas) e as diretrizes aprovadas na I Conferência Nacional de Política Indigenista devem constituir pontos de partida para este debate.

13 [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2100544](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2100544)



É fundamental que este processo seja instaurado o quanto antes para que se chegue a propostas que possam ser apresentadas e pactuadas, em diversos níveis com os partidos políticos e candidatos a presidente e governos de Estados, senadores, deputados federais e estaduais.

## Referências bibliográficas

Decreto 5520: <https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=decreto+5520%2F05>

Decreto 6973: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6973.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6973.htm)

Decreto 8611: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/273222027/decreto-8611-15>

Decreto 9891: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/726225101/decreto-9891-19>

Decreto 10755: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1253174813/decreto-10755-21>

Portaria 18 SECULT: [https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=204&tdata=25/08/2021&totalArquivos=264&tutm\\_source=akna&tutm\\_medium=email&tutm\\_campaign=DEJUR-Sintese-dos-Diarios-Oficiais-25-08-2021](https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=204&tdata=25/08/2021&totalArquivos=264&tutm_source=akna&tutm_medium=email&tutm_campaign=DEJUR-Sintese-dos-Diarios-Oficiais-25-08-2021)

Portaria 15 SECULT: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/-publicacoes/atos-normativos-secult/2019-1/portaria-no-15-de-19-de-dezembro-de-2019>

GT MINC – Políticas Públicas para as Culturas Indígenas: [http://www.portal.abant.org.br/wp-content/uploads/2013/04/www.abant\\_org\\_br\\_conteudo\\_001DOCUMENTOS\\_Relatorios\\_Relatorio\\_ABA\\_GT\\_MINC\\_Culturas\\_Indigenas.pdf](http://www.portal.abant.org.br/wp-content/uploads/2013/04/www.abant_org_br_conteudo_001DOCUMENTOS_Relatorios_Relatorio_ABA_GT_MINC_Culturas_Indigenas.pdf)

Lei 2343/2010: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm)

Resultados da II Conferência Nacional de Cultura: <http://cnpccultura.gov.br/ii-conferencia-nacional-de-cultura/>

Resultados da III Conferência Nacional de Cultura: <https://centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br/atividade/propostas-aprovadas-na-iii-conferencia-nacional-de-cultura#:~:text=A%20III%20Confer%C3%Aancia%20aprovou%2064%20propostas%20para%20a%20gest%C3%A3o%20cultural.&text=Tais%20propostas%20foram%20colocadas%20em,que%20ocorreria%20presencialmente%20em%20Bras%C3%ADlia.>

Lei 8313/91: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/106458/lei-rouanet-lei-8313-91>

Plano Setorial para as Culturas Indígenas - 1ª Edição: <https://seminariostematicos.files.wordpress.com/2011/05/plano-setorial-para-as-culturas-indigenas1.pdf>

Plano Setorial para as Culturas Indígenas - 2ª Edição revisada: <http://adelco.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Plano-Setorial-para-as-Culturas-Ind%C3%ADgenas.pdf>

Plano Setorial para as Culturas Indígenas - 3ª Edição revisada: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/14751298/plano-setorial-para-as-culturas-indigenas-ministerio-da-cultura/143>

Carta do II Fórum Nacional de Culturas Indígenas: <http://ipol.org.br/carta-do-ii-forum-nacional-de-culturas-indigenas/>

Lideranças indígenas entregam carta com reivindicações ao ministro da Cultura em São Paulo: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/liderancas-indigenas-entregam-carta-com-reivindicacoes-ao-ministro-da-cultura-em-sao-paulo>

Reuniões do Colegiado Setorial de Culturas Indígenas, composição da gestão do Colegiado 2015-2017, Plano setorial 3ª edição, regimento interno: <http://culturadospovosindigenas.cnpccultura.gov.br/>

Pré-conferência Setorial de Culturas Indígenas: <https://www.cedefes.org.br/comecam-as-pre-conferencias-setoriais-de-culturas-populares-e-culturas-indigenas/#>

Ministério da Cultura firma compromissos com comunidades indígenas:  
<https://ctb.org.br/noticias/cultura-a-midia/ministerio-da-cultura-firma-com-promissos-com-comunidades-indigenas/>

Avaliação da Relatoria de Direitos Humanos e Povos Indígenas sobre a I Conferência Nacional de Política Indigenista: <https://terrasindigenas.org.br/en/noticia/160526>

Confira a programação da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista:  
<https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/conferencias/1325-conferencia-nacional-de-politica-indigenista-programacao>

Conferência Nacional de Política Indigenista é encerrada em Brasília, dia 17 de dezembro: <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/conferencias/1327-conferencia-nacional-de-politica-indigenista-encerramento>

<https://br.boell.org/pt-br/2021/04/01/politica-e-cultura-no-governo-bolsonaro-quais-disputas-estao-em-xeque>

Fonseca, Maurício e Herrero, Marina (Coord). 2008. Prêmio Culturas Indígenas. Edição Xicão Xukuru. São Paulo: SESC SP.

Fonseca, Maurício e Herrero, Marina (Coord). 2014. Brasil Indígena: histórias, saberes e ações. São Paulo: SESC São Paulo, Ministério da Educação, Ministério da Cultura.

Herrero, Marina e Fonseca, Maurício (Coord.). 2007. Prêmio Culturas Indígenas. São Paulo: SESC.





## A trajetória do Conselho Nacional de Política Indigenista: trilhando uma nova relação do Estado com os Povos Indígenas

Paulino Montejo

### Lula Presidente: promessas de campanha

Após três eleições em que saiu derrotado (1989, 1994, 1998), Luis Inácio Lula da Silva, o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), cidadão nordestino, operário, metalúrgico, foi eleito presidente da República em 27 de outubro de 2002.

Líder de um partido de esquerda – o Partido dos Trabalhadores (PT) –, do qual foi um dos principais fundadores em 1980, Lula foi eleito se dizendo disposto a firmar um pacto social com todos os setores da sociedade para resolver os problemas que o país atravessava. Nos setores populares as expectativas de inclusão, de equidade e justiça social, após séculos de marginalização, opressão e exploração, foram obviamente gigantescas. Ele próprio, o Lula, fez questão de se encontrar, ouvir e receber as suas demandas e plataforma de reivindicações. Foi assim com os povos indígenas. Lula instituiu uma equipe que articulou os encontros, recebeu e sistematizou contribuições de lideranças e organizações indígenas, indigenistas e militantes da causa indígena, para compor o Caderno Povos Indígenas, um dos relevantes capítulos do Programa Lula Presidente.

A relação do Lula com os povos indígenas começou na verdade em 1988, durante o período da Constituinte, quando lideranças indígenas mobilizadas na capital federal apresentaram ao então pré-candidato as suas principais reivindicações, preocupações e propostas, que incluíam: “o reconhecimento dos indígenas do Brasil como Povos, com direitos coletivos especiais que devem ser garantidos pelo Estado; o respeito à autonomia desses Povos; a demarcação de suas terras e a reorientação das políticas de governo para honrar estes compromissos”.



## Caderno Povos Indígenas do Programa Lula Presidente (2002 – 2005)

O Caderno, já na introdução ressalta que “A política indigenista do Governo Brasileiro nas últimas décadas requer profundas e substanciais mudanças para que possa responder aos anseios dos Povos Indígenas...” em prol de “um Brasil mais justo, sem racismo e democrático de fato. Os tempos de extermínio, esbulho de terras, escravidão, massacres, humilhação e desrespeito, seja que expressão tenham essas formas de opressão, precisam virar apenas passado” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002: 8).

E continua o Caderno:

“No conjunto da população deste país, o índio não pode mais ser visto e tratado como um elemento exótico (em seu próprio território!), um incômodo ou ‘obstáculo ao desenvolvimento’ ou mesmo um mero objeto de piedade, paternalismo e caridade. Cabe ao Estado brasileiro, como representação civil máxima da Comunidade Nacional, maturar e consolidar uma atitude nova em relação aos Povos Indígenas, de pleno e absoluto respeito ao direito de existência, de se manter em segurança e seguir seus desígnios enquanto conjuntos humanos de tradições peculiares e identidades próprias. Para tanto, o Estado deve, necessariamente, mostrar lucidez, capacidade e resolução. Assegurar aos Povos Indígenas voz e controle sobre as políticas públicas que lhe dizem respeito, é pressuposto básico e justo da nova postura” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002: 8, grifo nosso).

O documento avança na análise das seguintes questões: situação fundiária das Terras Indígenas – demarcações inconclusas ou pendentes; desatualização do Estatuto dos Povos Indígenas (Lei n. 6001, de 1973); invasões aos territórios; aumento da violência contra os povos; precariedades da FUNAI (deficiências

orçamentárias, falta de planejamento estratégico para atender às demandas dos povos, deficiência de quadros especializados e falta de formação dos servidores do órgão indigenista) e, ainda, falhas no atendimento diferenciado à saúde e educação indígena; desrespeito ao conhecimento tradicional indígena.

No final das análises, destaca-se a

“Ausência de mecanismos efetivos de coordenação das ações que configuram a política indigenista e que são conduzidas por diferentes instituições oficiais. O Conselho Indigenista (herdado de governos anteriores) permanece uma instância de pouca força e ingerência, além de restringir seu trabalho praticamente a um eventual acompanhamento burocrático das ações da FUNAI. Este conselho era o então existente e praticamente controlado pelos militares” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002: 12).

No eixo Novas Diretrizes e Pontos Programáticos o Caderno inicia afirmando taxativamente:

“A complexidade e importância que assume a questão indígena no Brasil exigem a adoção combinada de métodos democráticos e coerência política. Ouvir os primeiros e grandes interessados, os Povos Indígenas, demanda tempo e uma postura pluralista estrita”. Logo anuncia a necessidade de que os povos indígenas e outros setores interessados “possam aprofundar e consolidar bases maduras e plenamente democráticas para a nova política indigenista brasileira, em evento – Conferência Nacional de Política Indigenista, precedida de discussões nas aldeias indígenas – que deverá ocorrer, de preferência, no primeiro ano do novo Governo” (idem: 12).

O texto, depois, avança sobre a necessidade de “Definir, em conjunto com as comunidades indígenas, os indigenistas, especialistas e setores políticos sinceros e interessados, uma Política Indigenista clara, democrática, objetiva, coerente, visando ao respeito e à garantia plena dos direitos à terra



e à autodeterminação dos Povos Indígenas” (idem, 12-13), ressaltando o combate aos crimes cometidos contra os povos indígenas, a necessária regulamentação do Estatuto do Povos Indígenas, a demarcação, a homologação e o registro de todo o atual passivo de Terras Indígenas não demarcadas.

O documento propõe ainda “Estruturar o Conselho Superior de Política Indigenista, com significativa participação indígena, como instância supervisora ativa para o resguardo da eficácia e coerência das ações de política indigenista oficial no seu todo (articulação intersetorial), cooperando especialmente com o Ministério Público Federal (idem, 15)”. E, por fim, qualificar a atenção na área da saúde e educação escolar indígena.

Após um ano de mandato, o Governo Lula, porém, não deu sinais de por onde iria a “nova política indigenista”. O descontentamento dos povos e organizações indígenas começou a borbulhar. Dessa forma, lideranças indígenas, majoritariamente do sul do país, promoveram no mês de abril de 2004 o primeiro Acampamento à frente do Ministério da Justiça, no segundo quadrado da Esplanada dos Ministérios, batizado de “Abril Indígena”. O movimento indígena na ocasião ocupou o Salão Verde do Congresso Nacional, até que o Poder Executivo o recebesse para apresentar as suas reivindicações, que incluíam demarcação do passivo de Terras Indígenas não regularizadas, políticas públicas diferenciadas e criação do Conselho Superior de Política Indigenista. O acordo final proposto pelo governo foi instituir uma Mesa de Diálogo, que jamais funcionou, da mesma forma que as reivindicações dos povos continuavam sem ser atendidas.

## **A luta pela criação do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI)**

Nesse contexto de paralisia e falta de implementação da política indigenista proposta no Programa de Governo Lula é que surge em 24 de junho de 2004 o Fórum em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas (FDDI), que congregava, acima das diferenças e peculiaridades institucionais, além das organizações indígenas atuantes no cenário nacional à época (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira-Coiab e Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste e Minas Gerais-Apoinme), organizações sociais indigenistas e socioambientais, e representação da 6ª. Câmara do Ministério Público Federal (MPF).

A partir dessa articulação, o Fórum tinha por objetivo monitorar e cobrar do Governo Lula a implementação dos compromissos assumidos durante a campanha eleitoral, com ênfases na criação do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), na demarcação das Terras Indígenas e de outras políticas diferenciadas (saúde e educação). O coletivo monitorava a atuação dos distintos Ministérios responsáveis por políticas destinadas aos povos indígenas, denunciava por manifestos a morosidade governamental e a crescente violação dos direitos indígenas. Contribuiu significativamente na pressão exercida pelo movimento indígena para a criação do que seria por decisão governamental a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI). Exerceu papel importante no processo de composição, instalação e funcionamento desse colegiado.

Naquela época, a COIAB tinha um Escritório de Representação em Brasília, inicialmente sob responsabilidade do líder José Adalberto Macuxi. O escritório constitui-se uma



referência para as organizações e lideranças indígenas das outras regiões do país. Tendo as condições, a representação exercia o papel de Secretaria do FNDDI. Como tal, cumpriu o papel, nas pessoas do líder Francisco Apurinã (representante da COIAB) e do então assessor de comunicação Paulino Montejo, em articulação com as entidades parceiras, de dar seguimento aos encaminhamentos das reuniões do coletivo.

Uma das estratégias adotadas foi pressionar o governo a admitir alguma representação indígena no Conselho de Política Indigenista que continuava sob controle dos militares e era presidido pelo presidente da FUNAI, o antropólogo Mércio Gomes, que colocou resistência à demanda do movimento, em consonância com as desqualificações que costumava fazer dentro e fora do país das lideranças e organizações indígenas, ao dizer que estas não representavam os povos indígenas do Brasil, pois legítimos representantes seriam só os caciques ou as lideranças tradicionais. Foi tanta a recusa que Mércio Gomes patrocinou, em articulação com indígenas que lhe eram mais próximos – alguns, servidores do órgão indigenista –, a realização de uma “Conferência Nacional dos Povos Indígenas”, realizada no Parque da Cidade da capital federal, entre os dias 12 e 19 de abril de 2006, numa tentativa de deslegitimar o Acampamento Terra Livre (ATL) realizado na Esplanada dos Ministérios na primeira semana do mês de abril do mesmo ano. O presidente da FUNAI convocou as Conferências regionais do evento; por meio de uma portaria, estabeleceu a pauta e a forma de discussão dos temas por ele escolhidos e criou critérios para eleições dos representantes sem discussão prévia com povos e organizações indígenas. Isso, contrariando totalmente a decisão do Governo Federal que em 23 de maio havia instituído a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), que tinha dentre as suas competências

a de “acompanhar e colaborar na organização da 1ª. Conferência Nacional de Política Indigenista”.

Conhecendo essa estratégia da Funai, as 550 lideranças indígenas reunidas no Acampamento Terra Livre desse ano de 2006 se posicionaram publicamente, afirmando que não reconheciam “nesta Conferência legitimidade para propor uma política indigenista que venha somente a reforçar a tutela”. E ainda: pois legítima projetos de lei avulsos que tramitam contra os direitos indígenas no Congresso Nacional, ignorando o PL do Estatuto dos Povos Indígenas, que já incorpora as distintas questões de interesse ou que afetam os povos originários.

Voltando às pressões que possibilitaram a criação da CNPI, a equipe da representação da COIAB peregrinou pelos distintos Ministérios que tinham representação no Conselho de Política Indigenista já existente, no intuito de sensibilizar os seus representantes para admitirem nas reuniões alguma representação indígena. O objetivo da ação era conseguir pautar a criação do “Conselho Superior de Política Indigenista”. Lamentavelmente, mais de algum potencial ou suposto aliado, que ocupava cargo governamental, tentou desestimular essa batalha, uma vez que seria inútil, em razão da composição do Conselho e de um presidente relutante.

Não satisfeito, o movimento indígena, se articulou diretamente com a cúpula do Governo, com os então ministro da Casa Civil, José Dirceu, o secretário-geral da Presidência, Luiz Dulce, e o assessor especial, César Alvares. José Dirceu aceitou, contra a vontade do presidente da FUNAI, Mércio Gomes, que 16 lideranças indígenas participassem de uma reunião do Conselho, já no final do primeiro mandato do Governo. Foi um passo para a criação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI).



## A criação da Comissão Nacional de Política Indigenista

Sob intensa e permanente pressão do movimento indígena e seus aliados, o Governo Lula cria, por meio de Decreto Presidencial no dia 22 de março de 2006, a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI).

A Comissão foi instituída no âmbito do Ministério da Justiça praticamente um ano após o Acampamento Terra Livre (ATL) de 2005, no qual participaram mais de 800 lideranças indígenas de todas as regiões do país, e que apresentaram ao Governo o Projeto para a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista, com caráter deliberativo. O governo, porém, optou por criar uma Comissão, com caráter temporário e consultivo, até ser criado por lei o Conselho, a partir de anteprojeto a ser elaborado por esta Comissão.

Atendendo à maioria das reivindicações do ATL, o Decreto de criação estabeleceu mesmo assim as seguintes competências da Comissão:

Artigo 2o. À CNPI compete:

I - elaborar anteprojeto de lei para criação do Conselho Nacional de Política Indigenista, que deverá integrar a estrutura do Ministério da Justiça;

II - acompanhar e colaborar na organização e realização da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista;

III - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional indigenista, bem como estratégias de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas pelos órgãos da administração pública federal, relacionadas com a área indigenista;

IV - apoiar e articular os diferentes órgãos e estruturas responsáveis pela execução das ações dirigidas às populações indígenas, acompanhando a execução orçamentária dessas ações no âmbito do Plano Plurianual 2004-2007;

V - propor a atualização da legislação e acompanhar a tramitação de proposições e demais atividades parlamentares relacionadas com a política indigenista;

VI - incentivar a participação dos povos indígenas na formulação e execução da política indigenista do Governo Federal; e

VII - apoiar a capacitação técnica dos executores da política indigenista.

A expectativa gerada, porém, só começou a materializar-se mais de um ano depois, ao ser instalada a Comissão, em 19 de abril de 2007. A CNPI começou a funcionar efetivamente após o ministro da Justiça publicar no dia 15 de agosto de 2007 a Portaria Nº 1.396 do Regimento Interno do colegiado.

O Regimento interno prevê a configuração do órgão: competência; organização e funcionamento (composição, regularidade das reuniões – a cada dois meses –, da pauta e deliberações, das subcomissões e secretaria executiva); atribuições dos dirigentes (presidente, membros, secretário (a) executivo (a); e disposições gerais.

## Composição e formas de indicação para fazer parte da Comissão

A composição da Comissão ficou assim: do lado não governamental, 20 representantes dos povos indígenas, com direito a voz, dos quais 10 com direito a voto e 2 representantes de organizações não governamentais indigenistas, também com direito a voto. A distribuição das vagas entre os povos indígenas, debatida amplamente no âmbito do FDDI, considerou as distintas regiões do país, a dimensão territorial e populacional e, até onde era possível, as diferentes realidades socioculturais dos povos indígenas.



Para garantir a paridade nas votações o governo indicou 13 representantes, incluindo o presidente da FUNAI a quem cabia presidir a Comissão e emitir o voto minerva em caso de empate.

A representação indígena (titular e suplente) ficou assim distribuída: Região Amazônica, com 09 vagas; Região Nordeste/Leste, com 06 vagas; Região Sul/Sudeste, com 03 vagas; e Região Centro-Oeste, com 02 vagas.

Ao todo, participaram nessa representação 37 povos indígenas (Guarani, Tuxá, Terena, Surui, Potiguar, Tupinambá, Xavante, Pitaguar, Krikati, Tikuna, Kaingang, Pataxô Hã-hã-hãe, Kaiapó, Karajá, Gavião, Wajãpi, Xerente, Kambiowá, Yawanawá, Xucurú, Xocó, Xokleng, Pareci, Manchineri, Guajajara, Xucurú Kariri, Kadiweu, Miranha, Kaiowá, Saterê Mauê, Wapichana, Tukano, Karipuna, Ingaricó, Wassu Cocal, Tembê e Tapeba).

A representação da sociedade civil não indígena ficou com 02 vagas, consensuadas entre as organizações indigenistas e socioambientais que integravam o FNDI.

A representação do governo (titular e suplente) envolveu os seguintes órgãos: Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Ministério da Justiça; Casa Civil; Secretaria Geral da Presidência; Gabinete de Segurança Institucional (GSI); Ministério de Minas e Energia; Ministério da Saúde (SESAI, após a sua criação); Ministério da Educação; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério de Desenvolvimento Social; Ministério da Defesa; e Ministério do Desenvolvimento Agrário. Coube ao Governo assumir a Secretaria Executiva.

Além dessas representações indígenas, indigenistas e governamentais, participavam como convidados na Comis-

são representantes dos seguintes órgãos: Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério Público Federal (MPF, 6ª. Câmara), Secretaria Nacional de Justiça, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR), Secretaria de Políticas para as Mulheres, assessores indígenas e governamentais.

### **Mecanismos de funcionamento da Comissão**

A CNPI operava por meio de: reuniões ordinárias e extraordinárias, subcomissões temáticas, seminários e oficinas, a partir de proposições normalmente do movimento indígena, mas também de assuntos de interesse do governo. Destacamos algumas dessas atividades: Seminário Nacional de Mulheres e Jovens Indígenas; Seminário Nacional “Estatuto dos Povos Indígenas”; Seminários Regionais sobre “Empreendimentos que afetam Terras Indígenas”; Oficinas Regionais sobre o “Estatuto dos Povos Indígenas”.

As reuniões ordinárias e extraordinárias aconteciam num período de quatro dias. No primeiro dia os representantes indígenas e seus apoiadores indigenistas reuniam-se com o propósito de nivelar informações a respeito da situação dos direitos nos territórios; avaliar a caminhada da CNPI; debater e ajustar a proposta de pauta construída previamente em comum acordo entre a Secretaria Executiva da Comissão e a Secretaria do FDDI, posteriormente com a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), e discutir posicionamentos comuns sobre cada um dos assuntos da programação. O segundo dia era destinado às reuniões das subcomissões temáticas, normalmente compostas, cada uma, por seis delegados, três indígenas e três representantes governamentais. No terceiro e quarto dia acon-



tecia a Plenária Geral, que iniciava com a aprovação da pauta, prosseguia com a leitura e aprovação da ata da reunião anterior, com a apresentação e discussão dos resultados das subcomissões ou de outros temas considerados relevantes. Depois continuava com a sínteses dos debates e a liberação e aprovação das proposições finais e dos encaminhamentos, com seus devidos mecanismos de seguimento. Por fim, eram discutidas propostas para a pauta e datas da próxima reunião.

As subcomissões instituídas foram:

#### ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA (CNPI)

Função: Elaborar anteprojeto de Lei do CNPI a ser apresentado à Comissão Nacional, para análise e eventual referendado a fim de ser encaminhado ao Congresso Nacional. O anteprojeto foi efetivamente aprovado pelo pleno e depois entregue ao então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, pelo próprio ministro da Justiça do Governo Lula, Tarso Genro, junto com uma representação das lideranças indígenas e de outros membros da CNPI.

#### ACOMPANHAMENTO DE EMPREENDIMENTOS COM IMPACTOS EM TERRITÓRIOS INDÍGENAS

Função: Acompanhar, discutir, propor diretrizes e normas para monitoramento dos empreendimentos que impactam, direta ou indiretamente as Terras Indígenas.

#### JUSTIÇA, SEGURANÇA E CIDADANIA

Função: Propor diretrizes, instrumentos e normas para combater a criminalização de lideranças indígenas e o genocídio.

#### TERRAS INDÍGENAS

Função: Acompanhar e propor prioridades para os processos de reconhecimento, desintrusão e proteção das terras indígenas.

#### ETNODESENVOLVIMENTO

Função: Acompanhar a gestão e sustentabilidade em terras indígenas, no sentido de promoção com questões ambientais implícitas, segurança alimentar.

#### ASSUNTOS LEGISLATIVOS

Função: Acompanhar iniciativas legislativas de interesse dos povos indígenas (sobretudo Projetos de Lei – PLs e Propostas de Emenda Constitucional – PECs) e propor a atualização, tramitação e aprovação do novo Estatuto dos Povos Indígenas, lei infraconstitucional que regulamentaria a Constituição de 1988 no que tange atualização da legislação, fazer o acompanhamento das atividades parlamentares aos direitos indígenas.

#### SAÚDE INDÍGENA

Função: acompanhar e propor normas e diretrizes para a saúde indígena.

#### EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA

Função: Acompanhar e propor normas e diretrizes para a educação escolar indígena.

#### GÊNERO, INFÂNCIA E JUVENTUDE

Função: Acompanhar e propor normas e diretrizes para abordar a situação das mulheres, crianças e jovens indígenas.

#### POLÍTICAS PÚBLICAS, ORÇAMENTO E GESTÃO

Função: Propor diretrizes e normas para o acompanhamento das políticas públicas em vários ministérios e acompanhar a formulação e execução do Plano Plurianual (PPA).

#### CULTURA E COMUNICAÇÃO

Função: Acompanhar e propor normas e diretrizes para a cultura indígena.

## Principais feitos da Comissão Nacional de Política Indígena

Durante a sua vigência, certamente a Comissão não preencheu todas as expectativas, até porque em alguns momentos foi difícil conciliar os posicionamentos da parte governamental com a da representação indígena e das entidades da sociedade civil, sobretudo quando entravam na pauta assuntos relacionados, por exemplo, com a demarcação e



proteção das Terras Indígenas, a implantação de empreendimentos que impactam os territórios e a imposição de duas reformas seguidas da FUNAI, sem que os dirigentes do órgão tivessem consultado devidamente os membros indígenas da Comissão e menos ainda as instâncias representativas, as lideranças de base dos povos e organizações, conforme estabelece a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. Conseguir estabelecer diálogo com o governo não foi mesmo fácil, num contexto em que o governo insistia em implementar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e sob pressão do poder econômico, que forçava o governo a pactuar e assegurar condições de governabilidade.

A Comissão conseguiu, contudo, atingir algumas metas de importância histórica, tais como: 1) Elaboração, com ampla participação dos povos indígenas, de um novo “Estatuto dos Povos Indígenas”, a partir de oito seminários regionais e mais três reuniões do pleno da CNPI para a conclusão do texto; 2) Elaboração do texto da proposta de Lei que institui o Conselho Nacional de Política Indigenista; 3) Envolvimento na criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI). O texto do Conselho foi entregue ao Congresso Nacional em 2008 e o do Estatuto em 2009, ao então presidente da Câmara dos Deputados Michel Temer, por meio de uma representação da CNPI, presidida pelo ministro da Justiça da época, Tarso Genro. O PL 3571/08 do Conselho poderia ter sido aprovado, mas as articulações do Governo Temer, que resultaram na manipulação de alguns indígenas, obstruíram e estancaram o processo de votação e aprovação da iniciativa.

Outro grande feito da CNPI foi impulsionar junto aos povos indígenas, por meio de seminários regionais, a discus-

são e formulação da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas (PNGATI), cujas proposições foram debatidas e aprovadas pelo plenário da Comissão. Em razão de discordâncias dos Ministérios do Meio Ambiente e da Casa Civil e de assessores da Presidência com o texto original, oriundo de um processo amplo de consulta próximo aos critérios estabelecidos pela OIT, o Decreto de criação da PNGATI só foi assinado dois anos depois pela presidenta Dilma Rousseff no mês de junho de 2012.

Por fim, o outro grande feito da CNPI foi propor e organizar a 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista. A Conferência passou por Etapas Locais e Regionais, cujas propostas foram levadas, à Etapa Nacional, realizada, em Brasília, no período de 14 a 17 de dezembro de 2015.

Foi nessa Conferência que a presidenta Dilma Rousseff, além de se comprometer com a continuidade das demarcações de Terras Indígenas, anunciou a Criação do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), com o objetivo de fortalecer os canais de diálogo e o protagonismo dos povos indígenas na construção da política indigenista, pois, segundo ela, “é necessário reconhecer a autonomia dos povos indígenas”.

## **Criação, competências, composição e funcionamento do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI)**

### **CRIAÇÃO E INSTALAÇÃO DO CNPI**

Por fim, após nove anos de trabalhos da Comissão Nacional de Política Indigenista, foi criado, no âmbito do Ministério da Justiça, pelo Decreto Presidencial de Nº. 8.593, de 17 de dezem-



bro de 2015, o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), mais uma vez com caráter consultivo e não deliberativo como reivindicavam os povos e as organizações indígenas. Quatro meses depois o Conselho foi instalado, em 27 de abril de 2016, com a presença de ministros, representantes dos povos indígenas, das organizações indigenistas e da administração pública federal.

Na ocasião, o Ministro da Justiça, Eugênio José Guilherme de Aragão, declarou que a instalação do Conselho é um momento histórico em que o Governo Federal paga parte da dívida que tem com os povos indígenas e que esta conquista dará mais representatividade e participação para os povos indígenas em ações do Estado; oportunidade para eles se representar e se articular com todas as pastas do Governo Federal. O ministro lamentou que o CNPI tenha sido criado por meio de decreto presidencial e não por Projeto de Lei, em razão do momento político “em que direitos estão sendo atacados sistematicamente por uma elite culturalmente atrasada e extremamente gananciosa”.<sup>1</sup>

Por sua vez a liderança Sônia Guajajara, membro da coordenação executiva da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), manifestou que a expectativa dos povos é que a criação do conselho resulte em ações que garantam a efetivação de direitos, pois “foram muitas as dificuldades até chegar neste momento tão importante, mas o processo de escolha dos conselheiros foi legítimo e traz para este espaço pessoas que recebem uma importante missão: fazer com que sejamos ouvidos”.<sup>2</sup>

A primeira reunião do Conselho aconteceu nos dias seguintes à tomada de posse dos representantes, nos dias 28 e 29 de abril, no Salão Negro do Ministério da Justiça. A reunião discutiu prioritariamente a elaboração e aprovação do regimento interno do colegiado, a composição das Câmaras Temáticas, o cronograma do ano, a apresentação dos resultados da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista e do plano de trabalho para o biênio 2016-2018.

### COMPETÊNCIAS DO CNPI

Ao CNPI, segundo o Decreto de criação, cabe elaborar, acompanhar e implementar as políticas públicas voltadas aos povos indígenas (artigo 1º). Para tanto, compete ao colegiado: “propor objetivos, princípios e diretrizes para políticas públicas voltadas aos povos indígenas; propor prioridades e critérios para a condução da política indigenista; acompanhar a execução das ações das políticas públicas voltadas aos povos indígenas; incentivar a implementação e a harmonização entre as políticas públicas específicas, diferenciadas e direcionadas aos povos indígenas; propor a realização das Conferências Nacionais de Política Indigenista; acompanhar a elaboração e a execução do orçamento da União, no âmbito das políticas públicas voltadas aos povos indígenas; monitorar e, eventualmente, receber e encaminhar, denúncias de ameaça ou violação dos direitos de comunidade ou povo indígena enviadas aos órgãos competentes, recomendando providências; acompanhar propostas normativas e decisões administrativas e judiciais que possam afetar os direitos dos povos indígenas (artigo 2º).”

Note-se que o Governo não incorporou às competências do novo Conselho a responsabilidade de “propor a atualização da

1 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/tags/cnpi>

2 <https://www.justica.gov.br/news/governo-instala-conselho-nacional-de-politica-indigenista>



legislação e acompanhar a tramitação de proposições e demais atividades parlamentares relacionadas com a política indigenista” que constava na relação de competências da Comissão extinta.

### COMPOSIÇÃO DO CNPI

Na composição (Artigos 3º. e 4º.) o governo aumentou, com relação à Comissão, de 34 para 45 o número de membros do Conselho, fora os seus respectivos suplentes, sendo: 15 representantes do Poder Executivo federal, todos com direito a voto; 28 representantes dos povos e organizações indígenas (sendo 13 com direito a voto); e 2 representantes de entidades indigenistas, com direito a voto.

Representariam o Governo os seguintes órgãos: Casa Civil; Secretaria Geral da Presidência, Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e Ministérios da Justiça; da Defesa; da Educação; da Cultura; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; da Saúde; de Minas e Energia; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Meio Ambiente; do Esporte; do Desenvolvimento Agrário; e, das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos.

A representação dos povos e organizações indígenas ficou distribuída da seguinte forma:

- a) Onze titulares da Região Amazônica (Estados do Amazonas, Pará, Mato Grosso, Maranhão, Tocantins, Rondônia, Acre, Roraima e Amapá);
- b) Nove titulares das Regiões Nordeste e Leste (Estados do Ceará, Bahia, Minas Gerais, Piauí, Pernambuco, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Sergipe e Espírito Santo);
- c) Cinco titulares das Regiões Sul e Sudeste (Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro; e
- d) Três titulares da Região Centro-Oeste (Estados de Mato Grosso do Sul e Goiás e o Distrito Federal).

O decreto estabelece que os representantes dos povos e organizações indígenas “sejam escolhidos em reuniões convocadas e coordenadas pelas organizações indígenas regionais, assegurada a participação das organizações indígenas estaduais em todo o processo de escolha” (artigo 4º, § 5º.).

Os representantes das entidades indigenistas seriam escolhidos entre elas, de forma democrática, em reunião convocada especificamente para essa finalidade.

A respeito do mandato dos representantes indígenas (Artigo 4º, § 9º), o decreto afirma que este “será de quatro anos, respeitada a alternância de povos na representação, na forma estabelecida no regimento interno do CNPI”. O mandato para os representantes indigenistas também será de quatro anos.

O decreto nomina como convidados às reuniões do Conselho representantes do Ministério Público Federal – MPF (Artigo 5º, § 4º), dos Poderes Judiciário e Legislativo, de outros órgãos do Poder Executivo e representantes da sociedade civil e das organizações indígenas e indigenistas que não tenham assento no CNPI (artigo 7º) e que possam colaborar com o desenvolvimento dos trabalhos.

Os representantes da Advocacia-Geral da União, da Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal terão assentos permanentes nas reuniões do CNPI, sem direito a voto (artigo 6º).

### ESTRUTURA DO CNPI

Segundo o Decreto (Artigo 8º) a estrutura do CNPI é composta pela Presidência e Vice-Presidência, a Secretaria-Executiva, o Plenário e as Câmaras Técnicas. “A Presidência e a Vice-Presidência do CNPI serão exercidas, alternadamente,



por representante do Poder Executivo federal e por representante da sociedade civil, com mandato de dois anos” (Artigo 9º). Tal determinação abriu a possibilidade para que a Presidência seja desenvolvida de forma alternada entre a bancada governamental e a dos povos e organizações indígenas.

#### **FUNCIONAMENTO DO CNPI**

De acordo com o Decreto, “O Plenário do CNPI se reunirá ordinariamente a cada três meses e, extraordinariamente, sempre que o Presidente ou a maioria absoluta dos seus membros o convocar” (artigo 11). O Conselho poderá contar com até seis Câmaras Temáticas, permanentes e de composição paritária (artigo 12). Aos representantes dos povos indígenas fica assegurado o direito de se reunirem, ao menos uma vez, antes das reuniões ordinárias ou extraordinárias, preferencialmente, no dia imediatamente anterior ao da reunião do CNPI (Artigo 13. § 1º e § 2º).

Finalmente, o Decreto estabelece que “A Conferência Nacional de Política Indigenista constitui-se em instância de participação dos povos indígenas na formulação da política indigenista e terá seus resultados e conclusões considerados pelo CNPI na proposição das diretrizes de políticas públicas voltadas aos povos indígenas (artigo 14)”.

#### **REGIMENTO INTERNO DO CNPI**

Em 9 de maio de 2016, o ministro Aragão publica, no Diário Oficial da União, a Portaria Nº. 549, em que resolve “Aprovar o Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Indigenista – CNPI” (Artigo 1º).

O regimento reafirma as competências, a composição, estrutura e dinâmica de funcionamento definidas no Decreto de criação do Conselho. Estabelece o local das reuniões ordinárias e extraordinárias, preferencialmente em Brasília, podendo ocorrer em outras localidades, por decisão do plenário do CNPI (Artigo 9º, Caput e Parágrafo único).

Dentre as ações detalhadas pelo Regimento, destacamos:

As deliberações das reuniões plenárias serão objeto de resoluções, assinadas pelo presidente e publicadas no Diário Oficial da União (D.O.U.), podendo ser por meio de: I - pareceres; II - recomendações; III - moções de aplauso ou de repúdio” (Artigo 11);

Das Câmaras Técnicas. O Regimento. Estabelece que “O CNPI será composto por seis Câmaras Temáticas permanentes e de composição paritária, para análise de assuntos específicos e relacionados às matérias de sua competência”, sendo estas “I - territorialidade, proteção e gestão territorial; II - autodeterminação, participação social e o direito à consulta; III - saúde indígena; IV - educação escolar indígena, cultura indígena e interculturalidade; V - direito à memória e à verdade; VI - direitos sociais e econômicos” (artigo 24, caput). As Câmaras Temáticas serão realizadas no primeiro dia da Reunião Ordinária, podendo também se reunir extraordinariamente, quando necessário, por solicitação da coordenação (Artigo 24, § 7º).

O regimento define ainda as atribuições dos dirigentes, dos membros e da Secretaria Executiva do Conselho.

#### **A EXTINÇÃO DO CNPI E SEUS IMPACTOS SOBRE OS DIREITOS INDÍGENAS**

A criação do Conselho Nacional de Política Indigenista sem dúvida constitui um feito histórico de alta relevância, uma vez que constitui um espaço de diálogo franco e reflete o amadurecimento de um novo modo de o Estado se relacio-



nar com os povos indígenas, um pacto em que é reconhecido e valorizado o protagonismo de suas organizações e lideranças na formulação, acompanhamento da implementação e avaliação das políticas públicas que lhes dizem respeito, visando a superação de políticas e práticas indigenistas de caráter integracionista, tutelar, paternalista e autoritário.

As condições de paridade, de diálogo franco e respeitoso, sem perder de vista a autonomia dos povos indígenas e os papéis diferenciados – “Governo é governo e o movimento indígena é movimento”, assinalavam possibilidades de construir e conquistar espaços de autêntica participação e controle social nas distintas pastas e órgãos de implementação da política indigenista. Essa conquista reflete certamente o elevado grau de fortalecimento do movimento indígena nacional, enraizado nas lutas travadas durante a Constituinte e após a promulgação do texto constitucional, alavancado pelos primeiros Acampamentos Terra Livre de 2004 e 2005 e, principalmente, pela criação, em 11 de novembro de 2005, da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), cujas lideranças, dentro e fora da Comissão e do Conselho, marcaram posição e intransigente defesa dos direitos de seus povos, pleiteando o irrestrito respeito a seus direitos fundamentais: às terras que tradicionalmente ocupam, a sua autonomia e organização social própria, a seu direito à diferença, portanto a políticas públicas específicas e diferenciadas, enfim, a sua participação na definição de seu destino. Tudo isso conforme a Constituição Federal e os Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário, tais como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Na contramão da história, no entanto, das conquistas arancadas com muita luta, além de paralisar totalmente quaisquer processos de demarcação, proteção e fiscalização das terras indígenas – permitindo o aumento exponencial das invasões de grileiros, madeireiros e garimpeiros, e da violência contra os povos indígenas –, Jair Bolsonaro colocou fim a todo e quaisquer espaços democráticos de participação da sociedade civil na construção das políticas sociais, atingindo em cheio os distintos colegiados em que os povos indígenas tinham representação. Bolsonaro publicou no Diário Oficial da União, de 11 de abril de 2019, o Decreto nº 9.759/2019 que, a partir de 28 de junho de 2019, “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (Artigo 1º, Caput). “A aplicação deste Decreto abrange os colegiados instituídos por: I - decreto, incluídos aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem; II - ato normativo inferior a decreto; e III - ato de outro colegiado (Artigo 1º, Parágrafo único).

O Decreto inclui no conceito de colegiado as seguintes instâncias: I - conselhos; II - comitês; III - comissões; IV - grupos; V - juntas; VI - equipes; VII - mesas; VIII - fóruns; IX - salas; e X - qualquer outra denominação dada ao colegiado (Artigo 2º). Com essa decisão, Bolsonaro anulou qualquer possibilidade de participação, diálogo e, sobretudo, de controle social de políticas e ações da administração pública federal.

Os povos e organizações indígenas, eleitos por Bolsonaro mesmo antes de tomar posse como inimigos prioritários, materializou seus discursos de ódio e racismo, na extinção de, entre outros, dos seguintes colegiados: Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena, Comitê Gestor da Política Nacional de



Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), Conselho Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (CONDRAF), Fórum de Presidentes de Conselhos Distritais de Saúde Indígena (FCONDISI) e principalmente o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) que se perfilava como um marco histórico de uma nova relação do Estado com os povos e as comunidades indígenas. O FCONDISI foi depois retomado após as intensas pressões promovidas pela APIB e suas organizações membro. Nessa retomada, no entanto, ela e suas organizações de base foram excluídas das reuniões desse colegiado.

É verdade que o Estado brasileiro sempre teve dificuldades de lidar com a diversidade de povos e culturas indígenas (ao todo 305, falando 274 línguas diferentes), de tal forma que nunca conseguiu se estruturar para cumprir e tornar realidade os preceitos constitucionais. Mas nunca como hoje, no atual governo, os direitos fundamentais dos povos e comunidades indígenas foram tão vilmente pisoteados.

Diante desse cenário, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) divulgou em 19 de abril de 2021, no contexto do Acampamento Terra Livre (ATL) realizado de forma virtual, um Manifesto em que afirma:

“No meio da crise sanitária provocada pela covid-19, piorada pelo pior vírus da história política e democrática do país – o Governo Bolsonaro – [a APIB] faz ecoar junto à sociedade nacional e internacional as graves violações aos direitos fundamentais dos nossos povos cometidas pelos invasores de ontem e de hoje e que no atual momento político são incentivados por órgãos de governo, agentes públicos e pelo próprio presidente da República” (APIB, 2021a: 1).

E continua:

“A APIB alerta ao povo brasileiro e ao mundo sobre os riscos que pairam sobre os nossos povos, pois está em curso um projeto de morte, que em nome do crescimento econômico e desenvolvimento empreende contra nós uma ofensiva através de distintos meios: administrativos, jurídicos e legislativos visando suprimir os nossos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988, com destaque para o nosso direito à posse e usufruto exclusivo das nossas terras, às políticas específicas e diferenciadas que nos dizem respeito, enfim, o nosso direito de existir como povos originários, com os nossos modos próprios de vida” (APIB, 2021a: 1).

Com esse contexto na atual gestão do Poder Executivo ficam inviabilizadas quaisquer tentativas de diálogo e conciliação, sobrando para o movimento indígena, povos, organizações e lideranças indígenas, resistir, em todos os níveis, local regional, nacional e internacional, pelo mais sagrado que herdaram de seus ancestrais: as terras e os territórios e os bens naturais que, de geração em geração, souberam preservar para o bem viver deles próprios, do planeta e da humanidade.

### **O Posicionamento do Movimento Indígena sobre a extinção do CNPI e de outros colegiados**

Considerando toda essa realidade de desmonte da política indigenista, da FUNAI, cuja presidência é ocupada hoje por um delegado de polícia, sob controle dos ruralistas, e de todos os espaços de participação e controle social, a APIB ainda durante o Acampamento Terra Livre publicou a “Declaração do Abril Indígena 2021” em que taxativamente afirma:



“Durante a vida democrática do Brasil, entretanto, que antecedeu a ruptura institucional – o golpe de 2016 – com muita luta conquistamos alguns avanços, tais como: a demarcação de Terras Indígenas, a participação em instâncias de participação e controle social das políticas que nos dizem respeito, tendo como máxima expressão a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI); a criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI); a construção e promulgação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) e a inviabilização de iniciativas legislativas anti-indígenas como a PEC 215 e o PL 191 da mineração em terras indígenas.

Com a eleição do atual presidente, Jair Bolsonaro, os nossos povos foram mais uma vez alvejados por um projeto de morte, que como nos tempos da invasão colonial europeia se destina a usurpar, esbulhar e nos enxotar dos nossos territórios, em favor do império do capital: do agronegócio, da mineração, da pecuária, da exploração madeireira e tantas outras modalidades de destruição da Mãe Natureza, com a qual correremos o risco de morrer juntos, física e/ou culturalmente, uma vez que fazemos parte dela.

Essa política que nós temos denunciado reiteradamente como genocida e ecocida encontrou na pandemia da covid-19 um solo fértil para “passar a boiada”, o que tem levado ao aumento da violência e dos conflitos, inclusive entre parentes, conflitos esses alimentados pelo próprio governo, para dividir, enfraquecer e desmobilizar os nossos povos, as organizações e lideranças na batalha contínua de defender e garantir o respeito a seus direitos fundamentais” (APIB, 2021b: 2).

## **Recomendações para eventual recriação no futuro do CNPI**

A batalha pela garantia dos direitos, mesmo com os processos de desqualificação e criminalização dos povos, suas organizações e lideranças, o movimento indígena deve con-

tinuar sem trégua, como vem fazendo até hoje, diante deste governo, cujo mandatário é caracterizado não apenas pelos indígenas como fascista, racista e genocida, e que a CPI da covid-19 o acusa de ter cometido, entre outros, crimes contra a humanidade durante a pandemia.

Nas eleições de 2022, independentemente de quem seja eleito, o movimento indígena deverá continuar no enfrentamento aos ultrajes cometidos até hoje a seus direitos, intensificar as articulações e mobilizações, em nível nacional e em instâncias internacionais, do sistema ONU e sistema interamericano, e em espaços governamentais e da sociedade civil.

Numa eventual volta de um colegiado como o CNPI, caberá ao movimento:

1. Resgatar as conquistas acumuladas e negadas pelo atual governo;
2. Fazer valer o seu direito à autodeterminação e autonomia assegurados pela Carta Magna e no direito internacional;
3. Assegurar o respeito a sua condição de sujeito político, portanto, protagonista de seu destino;
4. Exigir que o CNPI assuma a responsabilidade de “propor a atualização da legislação e acompanhar a tramitação de proposições e demais atividades parlamentares relacionadas com a política indigenista”, ações que faziam parte da relação de competências da extinta Comissão Nacional de Política Indigenista, suprimidas no Decreto de criação do Conselho;
5. Pautar a incorporação no Plano de Ação do Conselho o acompanhamento e a incidência junto ao Poder Judiciário, principalmente o Supremo Tribunal Federal (STF)



para que este garanta o respeito pleno à Constituição Federal, no que tange ao reconhecimento do direito originário, nato, congênito dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam, e ao usufruto exclusivo dos bens naturais do solo, rios e lagos existentes nos seus territórios;

6. Vigiar e cobrar permanentemente que o lado governamental se faça presente por meio de representantes que tenham poder de decisão, e não de assessores que em muitos casos carecem de domínio das matérias tratadas pelo Conselho;
7. Reivindicar que os representantes do governo participem regularmente das reuniões e não de forma intermitente, abandonando ocasionalmente as plenárias, deixando falar entre si a representação indígena e indigenista, como acontecia durante o funcionamento da Comissão Nacional de Política Indigenista;
8. Provocar o debate visando o reconhecimento pelo Estado da construção, estruturação e funcionamento de um Parlamento Indígena autônomo, na tomada de decisões e proposições diante dos poderes; de políticas, iniciativas legislativas, jurídicas, e administrativas que garantam os direitos e atendam aos interesses e às aspirações dos povos indígenas, reconhecendo, porque não, o exercício da autodeterminação e alteridade do Direito Indígena, também conhecido como Consuetudinário ou Costumeiro. Isto, no marco do Estado Nacional Brasileiro, como estabelece o Artigo 46 da Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, incorporado nela, para que percepções arcaicas, ainda embasadas na Lei de Segurança Nacional, não sejam justificativas

para continuar dizimando os povos e negando o caráter multiétnico e pluricultural consagrado pela Constituição Federal de 1988.

## Referências bibliográficas

- APIB. Declaração do Abril Indígena 2021. Brasília: APIB, 2021b.
- APIB. Pelo respeito ao Estado Democrático de Direito e a proteção dos Direitos fundamentais dos povos indígenas. Brasília: APIB, 2021a.
- Boletim Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), Ministério da Justiça, 2015.
- COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. Compromisso com os Povos Indígenas. Programa de Governo 2002 – 2005. São Paulo: Coligação Lula Presidente, 2002.
- Declaração da Conferência Nacional dos Povos Indígenas. Funai. 19 de abril 2006. Mimeo.
- Decretos e Portarias do Governo Federal, relacionados com a Política Indigenista. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/tags/cnpi>
- <https://cimi.org.br>
- <https://trabalhoindigenista.org.br>
- <https://www.camara.leg.br>
- <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2015/1-conferencia-nacional-de-politica-indigenista-discute-direitos-e-politicas-publicas-para-os-povos-indigenas>;
- <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/conselhos/1364-conselho-nacional-indigena-indigenista>

[https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Comiss%C3%A3o+Nacional+de+Pol%C3%ADtica+Indigenista+\(CNPI\)](https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Comiss%C3%A3o+Nacional+de+Pol%C3%ADtica+Indigenista+(CNPI))

<https://www.justica.gov.br/news/governo-instala-conselho-nacional-de-politica-indigenista>

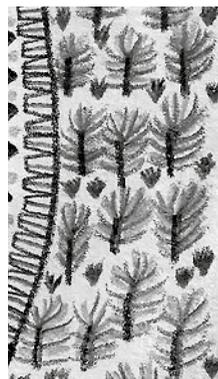
Montejo, Paulino. Memórias.

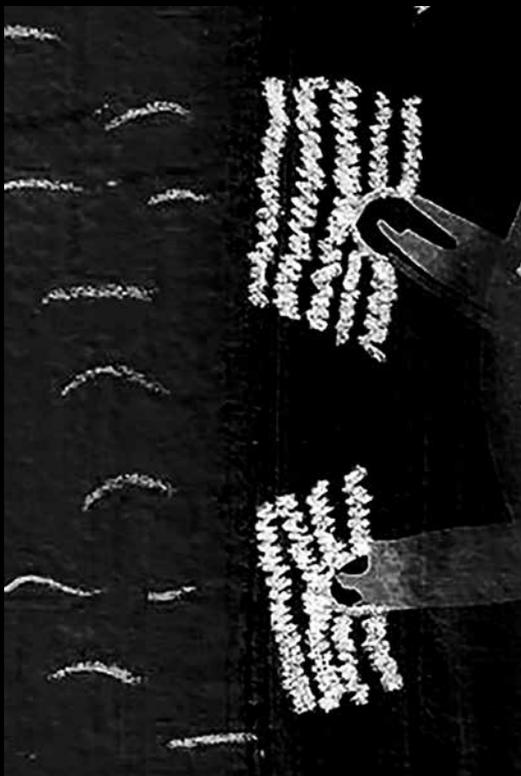
Notas e manifestos, do Fórum em Defesa dos Direitos Indígenas (FDDI) e da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib).

O Maracá. Boletim da 1ª. Conferência Nacional de Política Indigenista. Edição de 14 de dezembro de 2015.

Política Indigenista do Brasil: Avanços e Desafios. Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio. Outubro de 2013. Mimeo.

Relatório Preliminar da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista. Etapa Nacional. Brasília – DF, 2015.





Participação indígena nos espaços de governança da legislação nacional de acesso e repartição de benefícios (CGen e CG-FNRB)

Maira Smith  
Nurit Bensusan

Embora não faça parte do núcleo duro de políticas indígenas, o marco legal de acesso ao patrimônio genético, proteção e acesso ao conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios para o uso sustentável e conservação da biodiversidade afeta diretamente os povos indígenas, que são considerados, juntamente com as comunidades tradicionais e agricultores familiares, os detentores e potenciais provedores de conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético (CTA) para fins de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico. Embora seja englobada essencialmente no escopo das políticas ambientais, trata-se de uma agenda estratégica do ponto de vista econômico, principalmente por exercer um papel central na área da bioeconomia.

Pautada no terceiro objetivo da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e regulamentada internacionalmente por meio do Protocolo de Nagoya, a temática de acesso e repartição de benefícios foi regulada no Brasil durante 15 anos pela Medida Provisória nº 2.186-16, de 2001, recentemente substituída pela Lei nº 13.123, de 2015. A MP nº 2.186-16/01 foi emitida logo após um escândalo ocorrido em torno de um contrato controverso entre uma organização nacional e uma empresa farmacêutica estrangeira envolvendo a biodiversidade amazônica em um contexto de apropriação abusiva e indevida, apresentando por conta disso um forte viés de comando e controle. Tinha como autoridade nacional um órgão colegiado composto por representantes de instituições governamentais do Poder Executivo Federal, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) sem participação da sociedade civil.

Passados 15 anos de experiência com uma legislação avaliada de modo geral como burocrática e ineficiente, sobretudo pelos setores usuários da biodiversidade e dos conheci-



mentos tradicionais associados (compostos em linhas gerais pela academia e pelo setor empresarial), estes se mobilizaram junto aos principais órgãos governamentais interessados na agenda de bioeconomia (principalmente Ministério do Meio Ambiente, Ministério de Ciência e Tecnologia, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) com o objetivo de elaborar uma nova legislação de acesso e repartição de benefícios com viés declaratório (e não mais autorizativo como o marco legal anterior). Voltada para estimular a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a exploração econômica de produtos oriundos da biodiversidade brasileira, o novo marco legal foi focado na possibilidade de gerar produtos para incentivar a repartição de benefícios e não no controle do acesso por parte do Estado. O CGen foi recriado na nova legislação, mas dessa vez com a participação da sociedade civil.

A despeito de sua importância nessa agenda, os povos indígenas não foram consultados durante o processo de discussão e construção da Lei nº 13.123 quando tramitava no executivo e no Congresso Nacional e, assim como os outros segmentos sociais que caracterizam os detentores de conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético, tiveram participação limitada, por meio de oficinas informativas no debate acerca da regulamentação da lei, que resultou no Decreto nº 8.772, de 2016. Mesmo assim, no contexto da nova legislação de acesso e repartição de benefícios, o CGen e o Comitê Gestor do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios (CG-FNRB) podem ser considerados importantes espaços de incorporação da participação indígena em políticas públicas de cunho ambiental.

### **Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)**

A CDB, ou como comumente é conhecida a Convenção da Biodiversidade, é uma das grandes convenções assinadas na Rio-92, uma grande conferência sobre temas ambientais que aconteceu em 1992, no Rio de Janeiro. A CDB consolidou o uso do termo biodiversidade e reconheceu a importância do conhecimento de povos indígenas e de comunidades locais para a manutenção da biodiversidade.

A Convenção da Biodiversidade gira em torno de três grandes objetivos. O primeiro é a própria conservação da biodiversidade, algo que já era feito anteriormente por meio do que é, ainda hoje, o mais usado instrumento de conservação, o estabelecimento de áreas protegidas. O segundo objetivo é o uso sustentável da biodiversidade, entendido como estratégia de conservação. Apesar de essa ideia ser comum atualmente, foi uma novidade em 1992 e transformou nossa forma de pensar a conservação da biodiversidade. Por fim, o terceiro objetivo é a repartição justa e equitativa dos benefícios oriundos da utilização sustentável da biodiversidade. Esse objetivo visava contrabalançar a distribuição desigual da biodiversidade pelo mundo, bem como o fato de diversos países terem muito mais tecnologia e recursos para pesquisa que outros. Com esse objetivo, países com mais biodiversidade teriam uma possibilidade extra de recursos à medida que seu patrimônio genético fosse utilizado para a geração de produtos e inovações. Esse objetivo, porém, carece ainda de instrumentos de implementação, apesar do Protocolo de Nagoya.

Em 2022, espera-se que a CDB revise suas metas e seus instrumentos, abrindo caminho para sua maior implementação, considerada até o momento, bem aquém das necessidades de conservação de biodiversidade do planeta.



Como já mencionado, esta é uma agenda que aborda múltiplas dimensões, desde a dimensão ambiental, econômica, cultural e, apesar de invisível aos olhos da sociedade dominante, possui uma dimensão especialmente sensível e sutil no entendimento dos detentores, que incorpora o caráter identitário e espiritual dos conhecimentos tradicionais e dos saberes biodiversos. Além disso, ela envolve interesses diversos e muitas vezes divergentes entre os diferentes atores que caracterizam o setor dos usuários (composto pela academia e empresas interessadas em acessar o patrimônio genético e os conhecimentos tradicionais associados por meio de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico, sobretudo a partir do avanço das ferramentas de biotecnologia) e o setor dos detentores de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, composto pelos povos indígenas e pelos diversos segmentos sociais que caracterizam os povos e as comunidades tradicionais e agricultores familiares.

É evidente a enorme assimetria existente não somente em termos de poder político e econômico entre usuários e detentores na seara da política de acesso e repartição de benefícios, mas também em termos de compreensão da linguagem do marco legal e do domínio das ferramentas disponíveis para o debate institucional no âmbito dos colegiados como CGen e o CG-FNRB. Nesse sentido, o grande desafio na implementação da legislação é justamente tentar buscar um equilíbrio mínimo entre os interesses dos usuários e a manutenção dos direitos básicos dos detentores de conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético. Para tanto, os espaços de representação dos detentores nos colegiados é aspecto fundamental nessa busca de um maior equilíbrio entre interesses e direitos divergentes.

Embora a participação da sociedade civil no CGen possa ser considerada um avanço em relação ao marco legal anterior, já de saída foi evidenciada uma divisão assimétrica em relação à representação de detentores e usuários no Conselho: no artigo 6º da Lei nº 13.123, de 2015, que cria o CGen é estabelecida uma proporção de dois terços de representação ao setor usuário (sendo um terço para a academia e um terço para o setor empresarial) e de apenas um terço aos detentores entre os componentes da sociedade civil. O legislador estabeleceu a representação da sociedade civil no CGen em no mínimo 40% dos membros (em relação aos representantes de governo) e, em vez de assegurar paridade na representação entre usuários e detentores, dividiu a representação da sociedade civil em três partes iguais, sendo um terço destinado ao setor empresarial, um terço ao setor acadêmico e apenas um terço aos três grandes segmentos de detentores: povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais.

Adicionalmente, no Decreto nº 8.772, de 2016, estabeleceu-se que a indicação de representantes de cada um dos segmentos seria feita por colegiados como o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) no caso dos povos indígenas, o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) no caso das comunidades tradicionais e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) no caso dos agricultores familiares, a despeito da reivindicação dos detentores para que as indicações fossem feitas por meio de suas organizações representativas.

O Decreto n. 8.772, de 2016, possibilitou uma proporção mais favorável aos representantes dos detentores de CTA no Comitê Gestor do Fundo Nacional de Repartição de Benefícios (CG-FNRB), destinando dois assentos (dois titulares e



quatro suplentes) a representantes de povos indígenas, dois assentos aos representantes de comunidades tradicionais, dois assentos aos representantes de agricultores familiares e ainda um assento (um titular e dois suplentes) a representantes de detentores indicados pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Com isso, o número de representantes dos detentores no Comitê conforme previsto no Decreto deveria exceder o número de representantes de governo e da academia no colegiado. Por outro lado, da mesma forma que no CGen, foram os mesmos colegiados mistos que ficaram responsáveis pela indicação dos representantes dos detentores no CG-FNRB, o que foi muito criticado pelos movimentos sociais, que reivindicavam a indicação por meio de suas organizações de base. Cabe ressaltar que no caso do CGen não foi definido tempo de mandato para os representantes, sendo que no CG-FNRB o mandato é de dois anos, podendo haver recondução dos mesmos representantes por mais dois anos e com substituição obrigatória a partir desse prazo.

O CGen é o principal espaço de governança no escopo da política nacional de acesso e repartição de benefícios, pois é um órgão consultivo, normativo (emite normas infralegais como Resoluções e Orientações Técnicas) e recursal (funciona como terceira instância no julgamento de autos de infração oriundos de atos de fiscalização previstos na legislação específica). A participação indígena no Conselho é extremamente importante não somente no sentido de proporcionar um maior equilíbrio entre interesses e direitos de usuários e detentores respectivamente, como para tentar assegurar que sejam cumpridos os poucos direitos que foram assegurados aos detentores na nova legislação.

Durante as oficinas informativas realizadas na época de elaboração do Decreto nº 8.772/16, os povos indígenas e os detentores de modo geral reforçaram que o aspecto mais crítico para eles nessa temática era justamente assegurar o cumprimento efetivo da obrigação de consulta prévia e informada pelos usuários para a realização de acesso (pesquisa e/ou desenvolvimento tecnológico) aos seus conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético, inclusive quando o acesso é feito a partir de fontes secundárias, como publicações, feiras, entre outras. Ficou evidente durante as oficinas que essa preocupação com o consentimento prévio para o acesso é para os detentores de CTA mais relevante que a garantia de repartição de benefícios decorrente da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo do acesso, embora seja também um aspecto importante a ser considerado. Essas não são as únicas, mas são as principais preocupações dos povos indígenas defendidas no espaço do CGen.

O CGen conta, ainda, com uma Câmara Setorial permanente dos detentores de CTA, coordenada por eles e com participação de representantes de órgãos de governo ligados à promoção dos direitos dos detentores, como IPHAN, FUNAI, além de outros apoiadores. Embora não seja deliberativa, a Câmara Setorial dos Detentores tem-se mostrado como um espaço apropriado por eles e de extrema relevância para a discussão de suas preocupações, bem como para a afirmação de suas múltiplas visões acerca da temática de acesso e repartição de benefícios, proteção, salvaguarda e valorização de seus conhecimentos e saberes e também como espaço de formação continuada a partir do diálogo permanente com outros atores aí envolvidos.



Outro aspecto importante da participação indígena no CGen é a atuação no julgamento de terceira instância de autos de infração, alguns dos quais decorrentes da apropriação indevida de conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético. Um caso emblemático foi o julgamento e a decisão pela manutenção da multa sobre a empresa Tawaya, que vinha se arrastando há muitos anos pela apropriação indevida de conhecimento tradicional associado do povo Ashaninka do Rio Amônia em relação ao murumuru na produção e venda de produtos de higiene e limpeza sem consentimento prévio e sem repartição de benefícios.

O CG-FNRB é também um espaço estratégico na definição de formas de funcionamento do Fundo, sobretudo na divisão e utilização dos recursos de repartição de benefícios de produtos ou material reprodutivos oriundos de acesso ao CTA, mas não só. No Decreto nº 8.772, de 2016, é assegurado que o recurso oriundo de acesso ao CTA depositado no Fundo seja destinado exclusivamente aos detentores de CTA, mas existe também a possibilidade de destinação de recursos de repartição de benefícios oriundos do acesso ao patrimônio genético para os detentores de CTA. Dessa forma, a participação indígena no CG-FNRB é fundamental para permitir que sejam definidas, juntamente com outros detentores, as principais diretrizes para divisão e aplicação dos recursos de repartição de benefícios em políticas socioambientais de seu interesse. Um dos objetivos previstos no Decreto para aplicação dos recursos é justamente apoiar a implementação de políticas socioambientais, como a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) e a elaboração de Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTA).

Como o CGen foi criado e estruturado na Lei nº 13.123, de 2015, não foi atingido diretamente pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu colegiados da administração pública federal que haviam sido instituídos por decreto ou por ato normativo inferior a decreto, o qual ficou conhecido como “revogação”. Cabe aqui um parêntesis para explicar de forma mais detalhada os efeitos legais causados até o presente momento pelo “revogação”. Como o decreto inicial gerou reações da sociedade, houve a tentativa de reduzir danos por meio da publicação de outro decreto alterando trechos do “revogação”, o Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019, e pela apresentação de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.121, medida liminar interposta ao Supremo Tribunal Federal que ainda está aguardando julgamento final pelo plenário do STF. De acordo com informações disponíveis no sítio eletrônico do STF<sup>1</sup>, há uma decisão plenária da preliminar que informa:

O Tribunal, por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar para, suspendendo a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, afastar, até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência sobre a “competência ou a composição”.

Trocando em miúdos, significa dizer que colegiados que foram pelo menos mencionados em lei não poderão ser extintos até o exame final da medida.

<sup>1</sup> Retirado de <http://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&documento=&ts1=6121&numProcesso=6121>. Acesso em 12 de janeiro de 2022.



Embora o CGen não tenha sido extinto, pode-se dizer que tenha sido indiretamente atingido por efeitos colaterais do “revogação” e de outras medidas do governo federal. A parte de representação da sociedade civil do Conselho não foi diretamente modificada, mas a reestruturação de órgãos de governo contribuiu para amplificar o desequilíbrio entre os interesses e direitos de usuários e detentores, já que foram atingidas instituições de governo diretamente ligadas à promoção e defesa dos direitos de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares, como o antigo Ministério de Desenvolvimento Agrário e o Ministério da Cultura, que perderam assentos no CGen. Por conta da medida cautelar interposta ao Supremo, colegiados como CNPI, CNPCT e CONDRAF, responsáveis pela indicação dos representantes dos detentores de CTA no CGen e no CG-, não foram extintos (já que foram mencionados na Lei nº 13.844, de 2019, que estabeleceu a nova estrutura administrativa do poder Executivo Federal), mas foram esvaziados ou ficaram paralisados.

Já o CG-FNRB foi criado pelo Decreto nº 8.772, de 2016, e não é mencionado no texto da Lei nº 13.123, de 2015, portanto ficou passível de ser atingido pelo “revogação”. O Ministério do Meio Ambiente, responsável pela secretaria executiva do Comitê Gestor, conseguiu evitar a extinção, mas o equilíbrio de interesses e direitos na estrutura do colegiado ainda está ameaçado e pode sofrer mudanças mais drásticas. Ademais, a representação no CG-FNRB, diferentemente do CGen, tem tempo de mandato e, por conta da paralisação e esvaziamento de colegiados como CNPI, a participação indígena no Comitê está seriamente ameaçada, pois os mandatos iniciais venceram.

O CG-FNRB não teve muita movimentação nos últimos três anos, entretanto, o manual operacional do Fundo, que estabelece as regras de seu funcionamento, está prestes a ser aprovado e essa é uma deliberação estratégica que requer participação efetiva e qualificada dos povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores tradicionais para assegurar aos detentores que sejam atendidos seus interesses na distribuição e aplicação dos recursos de repartição de benefícios.

## Referências Bibliográficas

- AZEVEDO, C.M.A. A regulamentação do acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados no Brasil. *Biota Neotropica*, v. 5, n. 1, p. 1-27, 2005.
- BENSUSAN, N. Do que é feito o encontro. Brasília: IEB-Mil Folhas e Instituto Socioambiental, 2019. 148p.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Patrimônio genético, conhecimento tradicional associado e repartição de benefícios: Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, e Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016. 1ª ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2017. 145 p.
- MOREIRA, E.C.P.; PORRO, N.M.; SILVA, L.A.L. (Orgs.) A “Nova” LEI nº 13.123/2015 no Velho Marco Legal da Biodiversidade: Entre retrocessos e violações de direitos socioambientais. 1ª ed. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017. 280 p.
- SMITH, M. Árvore de Cultura: pequis e pequizais como artefatos culturais entre os Kuikuro do Alto Xingu. Brasília: IEB - Mil Folhas, 2022. 222 p. (no prelo)





Comitê Orientador do Fundo Amazônia

Adriana Ramos

O Fundo Amazônia é um mecanismo criado pelo governo brasileiro para viabilizar a captação de recursos diante da contribuição voluntária do Brasil para a redução de emissões de gases de efeito estufa resultantes do desmatamento. No âmbito da Convenção de Mudanças Climáticas o Fundo é reconhecido como um mecanismo de pagamento por resultados por Redução do Desmatamento e da Degradação das Florestas (REDD).

Formalizado pelo Decreto nº 6.527/2008, o Fundo tem como objetivo apoiar ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e uso sustentável no bioma amazônico. Segundo seu artigo 1.º, as aplicações dos recursos do Fundo Amazônia podem abranger os seguintes temas: gestão de florestas públicas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da floresta e demais formas de vegetação; zoneamento ecológico-econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade; e recuperação de áreas desmatadas. O Decreto estabeleceu expressamente que as ações do Fundo Amazônia devem seguir, entre outras, as diretrizes do Plano de Prevenção e Controle dos Desmatamentos da Amazônia (PPCDAm)<sup>1</sup>. As doações ao Fundo Amazônia são feitas em bases voluntárias e podem vir de empresas, instituições multilaterais, organizações não-governamentais e governos. As doações ao Fundo não geram direito de crédito de carbono para compensações. Os principais doadores são Noruega e Alemanha, com 93% e 6% respectivamente, cujo valor total

<sup>1</sup> Ver o § 2º do art. 1º do Decreto n.º 6.527/2008.



do apoio soma US\$ 1,2 bilhão (R\$ 4,6 bilhões). Desde a sua criação em 2008, já foram desembolsados R\$ 954 milhões, para cem projetos em todo o bioma amazônico.

A gestão do Fundo Amazônia é realizada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com base em procedimentos e decisões do seu Comitê Orientador (responsável pela definição das diretrizes estratégicas e critérios para a aplicação dos recursos, e composto por representantes do governo e da sociedade civil), conhecido como COFA; e de seu Comitê Técnico (estabelecido pelo Ministério do Meio Ambiente para certificar os dados e métodos de cálculo das emissões evitadas).

### Composição e atuação do COFA

O Comitê Orientador (COFA) tem o objetivo de estabelecer as diretrizes e critérios de aplicação dos recursos do fundo, acompanhar os resultados obtidos e aprovar o relatório do Fundo, assegurando que as iniciativas apoiadas estejam de acordo com o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM) e com a Estratégia Nacional de REDD+ (ENREDD+).

O COFA é um comitê tripartite, formado de três blocos: governo federal, governos estaduais e sociedade civil. Para que a composição do Comitê não significasse uma maioria automática de governos, foi estabelecido um sistema para tomada de decisões de forma consensual baseado na experiência do Conselho de Certificação Florestal (FSC). Conforme definido no Regimento Interno<sup>2</sup> do COFA:

<sup>2</sup> [https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/cofa/COFA\\_Regimento\\_nov2008.pdf](https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/cofa/COFA_Regimento_nov2008.pdf)

Art. 7º O Comitê decidirá por consenso entre as representações dos segmentos previstos nos incisos I a III do caput do artigo 2º. § 1º Para cada matéria colocada em votação será efetuada a contabilização dos votos em separado, para cada segmento. § 2º As deliberações de cada segmento deverão contar com maioria simples dos votos. § 3º Será considerada aprovada a matéria que contar com aprovação dos três segmentos.

A composição do COFA foi definida pelo Decreto de criação do Fundo:

#### GOVERNO FEDERAL:

Além do Ministério do Meio Ambiente (que o preside) e do BNDES, participavam do Comitê os ministérios da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, das Relações Exteriores, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Ciência, Tecnologia e Inovação, a Casa Civil da Presidência da República e a Fundação Nacional do Índio.

#### GOVERNOS ESTADUAIS:

Os representantes de governos dos nove estados da Amazônia Legal integravam o Comitê, embora só tenham direito a voto os que tiverem elaborado seus planos de prevenção e combate ao desmatamento.

#### SOCIEDADE CIVIL:

Estavam representados o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Fboms), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), além da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal (FNABF).



As decisões das reuniões do COFA eram sistematizadas em um Registro de Encaminhamentos e Temas (RET), disponibilizado no site do BNDES após sua aprovação pelo Comitê na reunião subsequente.

O COFA foi responsável por definir questões importantes sobre o apoio do Fundo Amazônia, como condicionantes mínimos que os projetos devem atender, incluindo eventual contrapartida; modalidades de aplicação dos recursos; restrições de uso dos recursos e critérios de priorização que assegurem que o Fundo apoie projetos de inquestionável relevância para a redução do desmatamento na Amazônia. As prioridades e critérios definidos pelo COFA cobriam o período de dois anos subsequente, e poderiam sofrer complementações e adequações a critério do próprio Comitê.

O COFA foi a instância fundamental para a criação de um GT de elaboração da proposta de chamada pública para apoio à implementação da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas (PNGATI). A chamada, voltada para organizações indígenas e demais organizações privadas (sem fins lucrativos) com experiência de trabalho com povos indígenas e/ou tradicionais da Amazônia, foi resultado de trabalho conjunto entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), e equipe do Fundo Amazônia (BNDES).

Em maio de 2014 o Fundo Amazônia lançou a primeira (e única até agora) Chamada Pública “De Projetos voltados ao apoio de Planos de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas”<sup>3</sup> voltada a selecionar propostas de desenvol-

vimento e implementação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) em Terras Indígenas do bioma Amazônia.

O foco da chamada foi contribuir para: a) a gestão ambiental, com ênfase na proteção, recuperação ambiental e combate ao desmatamento na Amazônia; e b) a promoção do etnodesenvolvimento, com uso e manejo sustentável dos recursos naturais, respeito aos modos de vida e manifestações culturais dos povos indígenas, observadas as demais regras previstas nesta Chamada. Foram recebidos 20 projetos, sendo que 13 passaram na etapa de habilitação documental e avaliação cadastral preliminar.

No total, o Fundo tem até o momento 28 projetos que incidem de alguma forma sobre Terras Indígenas, mas apenas 2 sob responsabilidade de organizações indígenas: um com a Associação Floresta Protegida e outro com a Associação Ashaninka do Rio Amônia (Apiwtxa).

Como se pode depreender da Chamada, o Fundo Amazônia tem tido dificuldades em estabelecer relações diretas com organizações indígenas. Desde o princípio a necessidade de desenvolvimento de mecanismos pelos quais os recursos do Fundo Amazônia alcançassem as organizações locais foi apontada como uma questão fundamental para o Fundo Amazônia. Em setembro de 2009, os representantes do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento apresentaram ao COFA o documento “Pelo apoio a fundos amazônicos de pequenos projetos pelo Fundo Amazônia”, onde destacavam:

“É inviável o financiamento direto pelo Banco de pequenos projetos. Essa limitação torna impossível o acesso direto ao Fundo por parte de grupos locais e comunidades.

3 [https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/chamada-publica/Chamada\\_Publica\\_PGTA\\_05\\_2014.pdf](https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/chamada-publica/Chamada_Publica_PGTA_05_2014.pdf)



(...)

O que nos preocupa, é que os recursos financeiros previstos para implementação de ações junto às populações e povos amazônicos que contribuem à conservação do bioma amazônico cheguem efetivamente, ao menor custo de intermediação possível, a eles; e que esses recursos contribuam ao “empoderamento” das suas associações e organizações de base, condição também indispensável para que tenham seu lugar para garantir amanhã uma Amazônia sustentável.

(,,)

Propomos que o Fundo Amazônia invista parte dos recursos captados em Fundos, tais como o Fundo Dema. Vários Fundos poderiam ser criados num curto espaço de tempo em lugares estratégicos para a conservação da floresta amazônica com a participação das populações e povos locais, lá onde existem organizações populares e/ou sindicais, tais como regionais da Coiab, do GTA, do CNS, de polos sindicais e outras organizações com legitimidade e tradição (ONGs, pastorais de Igrejas, núcleo acadêmico, etc.). O Fundo Dema poderia servir de referência e ser mobilizado para transmitir seu método de atuação.”

### **Extinção do espaço de governança e seus efeitos**

O COFA e o CTFA foram extintos em 2019 pelo Decreto nº 9.759/2019, que acabou genericamente com um grande número de órgãos colegiados do governo federal. O Decreto n.º 10.144/2019 e o Decreto n.º 10.223/2020 expressamente revogaram os artigos do Decreto nº 6.527/2008 que dispunham sobre essas duas instâncias de implementação do Fundo, confirmando a sua extinção.

Em junho de 2020 a Rede Sustentabilidade, PSB, PT e PSOL, em parceria com o Observatório do Clima e outras organizações não governamentais apresentaram ao Supremo Tribunal Federal (STF) uma ADO (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão) apontando que o governo se omitiu de forma dolosa e inconstitucional ao deixar deliberadamente R\$ 3,2 bilhões parados no Fundo Amazônia enquanto a floresta amazônica pegava fogo e sofria taxas recordes de desmatamento. A Ação exigia a retomada imediata do Fundo.

Ao acabar formalmente com a estrutura de governança e a dinâmica de funcionamento do Fundo Amazônia, o governo inviabilizou novas captações de recursos e a contratação de novos projetos, uma vez que a manutenção dos espaços de governança era dispositivo contratual para a utilização dos recursos.

Ao anunciar a doação ao Fundo Amazônia, o governo Norueguês levou em consideração que o Brasil possuía um programa de Monitoramento do Desmatamento, o PRODES do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), desde 1998, o que compunha uma série histórica na qual foi possível se basear para comprovar a redução dos desmatamentos já havida e os impactos futuros do Fundo.

O BNDES foi escolhido como gestor por ser um banco sólido, que atendia às exigências internacionais de monitoramento e controle. Outro elemento considerado pelos doadores (além do governo Norueguês, o Fundo recebeu recursos do governo alemão também) foi o Brasil ter uma sociedade civil ativa e eficiente, com capacidade de exercer controle social e contribuir técnica e politicamente para o sucesso do Fundo. Por isso a participação social na governança do Fundo se tornou uma condicionante para sua existência.



As justificativas apresentadas pelas autoridades para a paralisação do Fundo Amazônia, de caráter genérico e sem lastro, foram refutadas pelas Embaixadas da Noruega e da Alemanha, principais doadoras, assim como pela Controladoria Geral da União (CGU)<sup>4</sup>. Além disso, não há registro de problemas no Fundo, conforme auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a partir de solicitação do Congresso Nacional<sup>5</sup>. A análise do TCU sobre o trabalho do BNDES como gestor concluiu pela aplicação adequada dos recursos, afirmando-se:

“o Fundo Amazônia tem sido satisfatoriamente gerido, sem indícios, considerando o escopo da auditoria realizada, de irregularidades graves que deponham contra o bom atingimento dos objetivos ou a boa aplicação dos recursos a ele atinentes.”<sup>6</sup>

Ao menos R\$ 155 milhões da Alemanha e R\$ 133 milhões da Noruega, que seriam destinados ao Fundo Amazônia, foram bloqueados. Em mais de 11 anos em operação, o Fundo apoiou mais de 100 projetos. Os países optaram por não retirar o di-

nheiro do Fundo Amazônia e aguardar mudanças no cenário, deixando o Fundo “congelado” para novos contratos. A paralisação do Fundo Amazônia não afetou projetos em andamento.

Foi uma opção política do governo Bolsonaro não utilizar os recursos do Fundo Amazônia, uma vez que ele só poderia ser utilizado para conservação, fiscalização e promoção do desenvolvimento sustentável. É possível que o governo tivesse a expectativa de que sem os comitês eles poderiam destinar o dinheiro como quisessem, mas as salvaguardas criadas para defender o interesse público diante de algum interesse específico que não fosse adequado aos objetivos do Fundo funcionaram.

Na semana seguinte à vitória de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) nas urnas, Alemanha e Noruega – os dois financiadores do Fundo – declararam que vão retomar o aporte de recursos para preservação da Amazônia. Em paralelo, o Supremo Tribunal Federal (STF), determinou que o governo federal retome o mecanismo e recomponha os comitês responsáveis pela gestão dos recursos.

A prioridade do governo de transição, com a qual concordam os principais representantes da sociedade civil, é recompor a governança do Fundo com a máxima urgência, para que ele possa retomar as atividades. A partir dessa retomada, o COFA deve avançar na discussão de aprimoramentos tanto na representação da sociedade civil no Comitê Orientador do Fundo Amazônia, para dar espaço também à participação das comunidades tradicionais, quanto no estabelecimento de prioridades e critérios que privilegiem os territórios que estiveram sem apoio nos últimos anos. O desenvolvimento de novas modalidades de apoio que viabilizem mais projetos das próprias organizações indígenas também deve ser uma prioridade do Fundo nessa nova fase.

4 São exemplos de matérias abordando os conflitos gerados pelo Ministro Ricardo Salles em relação ao Fundo Amazônia: 1) Ministro do Meio Ambiente diz ter analisado 1/4 dos contratos do Fundo Amazônia e verificado inconsistências. G1. 17.05.2019. Disponível em: < <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/17/ministro-do-meio-ambiente-diz-ter-analisado-14-dos-contratos-do-fundo-amazonia-e-verificado-inconsistencias.ghtm> >. Acesso em: 27.10.2020. 2) Responsável pelo Fundo Amazônia no BNDES é afastada do cargo. Folha de São Paulo, 17.05.2019. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/05/responsavel-pelo-fundo-amazonia-no-bndes-e-afastada-do-cargo.shtml> >. Acesso em: 27.10.2020. 3) Após declarações de Ricardo Salles sobre Fundo Amazônia, BNDES afasta diretora. O Eco, 19.05.2019. Disponível em: < <https://www.oeco.org.br/noticias/apos-declaracoes-de-ricardo-salles-sobre-fundo-amazonia-bndes-afasta-diretora/> >. Acesso em: 27.10.2020. 4) Retrospectiva 2019: Após extinguir comitê gestor, governo paralisa Fundo Amazônia. O Eco, 18.12.2019. Disponível em: < <https://www.oeco.org.br/noticias/retrospectiva-2019-apos-extinguir-comite-gestor-governo-paralisa-fundo-amazonia/> >. Acesso em: 27.10.2020.

5 Confira TC nº 018.242/2017-0

6 Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 1700/2019. Plenário. Data da sessão: 24.07.2019.

## Bibliografia

BNDES. Fundo Amazônia. Relatório Anual de Atividades. 2009. Rio de Janeiro: BNDES, s/d.

BNDES. Amazônia em debate: oportunidades, desafios e soluções. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

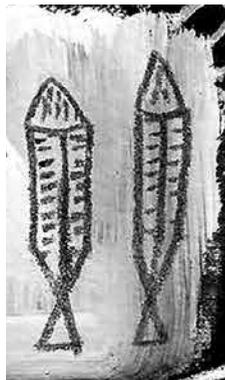
BNDES. Fundo Amazônia. Quadro Lógico. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

BNDES. Fundo Amazônia. Relatório de Atividades 2021. Rio de Janeiro: BNDES, 2022.

Ministério do Meio Ambiente. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) e Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): fase 2016-2020 / Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Mudança do Clima e Florestas, Departamento de Florestas e Combate ao Desmatamento. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2018.

Presidência da República. Decreto 11.368, de 1º. de janeiro de 2023, dispõe sobre a governança do Fundo Amazônia.

Presidência da República. Decreto 6.527, de 10. de agosto de 2008, dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo BNDES.



### **Adriana Ramos**

Comunicadora, assessora do Programa de Política e Direito Socioambiental do Instituto Socioambiental (ISA). Foi representante da sociedade civil no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e membro do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA). Atualmente faz parte da Coordenação do Observatório do Clima.

### **Ana Lúcia de M. Pontes**

É médica sanitária. Doutora em Saúde Pública e pesquisadora da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Atualmente é coordenadora do GT de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO).

### **Luís Donisete Benzi Grupioni**

Doutor em Antropologia Social pela USP, é coordenador-executivo do Iepé – Instituto de Pesquisa e Formação Indígena e secretário-executivo da Rede de Cooperação Amazônica (RCA). Como representante da sociedade civil, integrou a CNEEI, o Colegiado Setorial de Culturas Indígenas e o CNPI.

## **Jaime Siqueira Jr**

Doutor em Antropologia Social pela USP, é coordenador-executivo do Centro de Trabalho Indigenista (CTI) e professor da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão. Foi coordenador de Gestão Ambiental da Funai e do Comitê Gestor da PNGATI.

## **Maira Smith**

Bióloga pela USP e doutora em Desenvolvimento Sustentável pela UnB, é concursada na Fundação Nacional do Índio (FUNAI) como indigenista especializada. Foi coordenadora-geral de Atos Normativos e Processos Decisórios no Departamento de Apoio ao Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (DCGen) no MMA. Atuou como conselheira da FUNAI no CGen entre 2012 e 2015; como conselheira do Ministério da Justiça no CGen entre 2016 e 2019 e como suplente da Presidência do CGen pelo MMA entre 2019 e 2020.

## **Maurício Fonseca**

Historiador e indigenista. Assessora o Conselho Estadual dos Povos Indígenas, na Secretaria de Justiça e Cidadania/SP. Integrou o Grupo de Trabalho Indígena do MinC. Participou do Colegiado Setorial de Culturas Indígenas, como membro da sociedade civil. Coordenou as edições do Prêmio Culturas Indígenas.

## **Nayara Scalco**

Bióloga Especialista em Saúde Indígena pela UNIFESP e Doutora em Saúde Pública pela USP. É pesquisadora no Instituto de Saúde da Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo e membra do GT Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO). Foi conselheira distrital nos Conselhos Distritais de Saúde Indígena do DSEI Litoral Sul e Interior Sul representando a gestão do Estado de São Paulo entre 2009 e 2012.

## **Nurit Bensusan**

Bióloga, com mestrado em Engenharia Florestal, doutorado em educação em Ciências e pós-doutorado em Antropologia, todos pela Universidade de Brasília. Trabalha com políticas públicas e divulgação científica na área de conservação da biodiversidade e a reflexão e pesquisa sobre temas relativos à conservação das paisagens, ao acesso aos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais e aos impactos e dilemas das novas biotecnologias. É pesquisadora no Instituto Socioambiental.

## Paulino Montejo

Licenciado em Filosofia, professor de História e comunicólogo, pós-graduado em Gestão em Etnodesenvolvimento. Membro Conselheiro da Agência Latinoamericana de Informação (ALAI), da qual foi coordenador e articulista no Brasil. Ex-assessor de comunicação da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB). É sócio-fundador e assessor político e parlamentar da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB).

## Rita Gomes Nascimento

Doutora em educação. É professora da Secretaria de Educação do Ceará. Atualmente é membra do Conselho Acadêmico da Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (FLACSO), onde coordena o Programa de Estudos e Pesquisas sobre Educação, Direitos Humanos e Diversidade Étnico-racial. Foi gestora de políticas de educação escolar indígena no Ministério da Educação de 2012 a 2019.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

---

Em Defesa do espaço cívico : participação e controle social nas políticas indigenistas / organização Luís Donisete Benzi Grupioni. --  
1. ed. -- São Paulo : Instituto de Pesquisa e Formação Indígena - Iepé : Rede de Cooperação Amazônica - RCA, 2022.

Vários autores.  
Bibliografia.  
ISBN 978-65-89357-04-9

1. Controle social 2. Direito constitucional 3. Educação indígena 4. Índios - Direitos fundamentais  
5. Povos indígenas 6. Políticas públicas I. Grupioni, Luís Donisete Benzi.

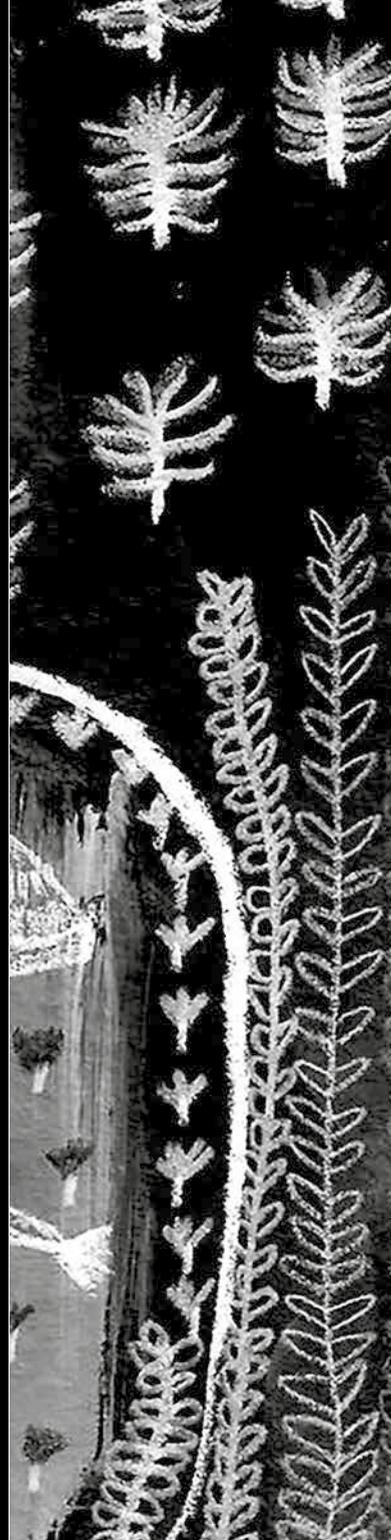
22-106302

CDD-306.08981

---

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Índios : Antropologia cultural : Sociologia 306.08981  
Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129



As análises deste dossiê se tornam ainda mais relevantes com a criação, em 2023, do Ministério dos Povos Indígenas no Brasil pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando o país tem uma oportunidade única de enfrentar os problemas vividos durante séculos pelos povos indígenas: desde a sua própria autodeterminação para cuidar de seus territórios e dos recursos naturais nele existentes, e dos serviços ecossistêmicos que prestam ao continente e ao nosso planeta, até de ter garantias reais de seus direitos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais.

Nenhuma política pública será eficaz e eficiente se não for acompanhada de vontade política dotada dos recursos financeiros necessários para resolver estruturalmente, pelo menos em parte, os problemas enfrentados pelos povos indígenas no Brasil há décadas. É urgente e necessária uma recomposição das relações entre os órgãos governamentais direcionados aos povos indígenas, como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e o recém-criado Ministério dos Povos Indígenas, que devem implementar políticas públicas de qualidade, de forma transversal e com protagonismo de seus maiores interessados: os povos indígenas.

Carlos Quesada  
DIRETOR DE RAÇA E IGUALDADE



REALIZAÇÃO



APOIO

