

Relatório do Ministro Relator

Cuidam os autos de relatório de auditoria operacional, realizada pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, destinada a avaliar as ações referentes a concessão de autorização e de controle sobre a atuação de colaboradores, pesquisadores, ONGs, missões religiosas e outros agentes em contato com as populações indígenas. Essa auditoria teve como objetivo avaliar se as ações de acompanhamento de ingressos e de fiscalização territorial têm contribuído para a proteção às terras e às comunidades indígenas.

2. Transcrevo, a seguir, o relatório de auditoria exarado pela unidade técnica (fls. 635/663 -frente e verso, V. 3.):

1. "Introdução

Antecedentes

1.1. O presente trabalho iniciou-se a partir de Representação dirigida à Presidência do TCU por Analista de Controle Externo desta Casa, com base no inciso VI do artigo 237 do Regimento Interno do TCU, acatada pelo Exmº Relator Lincoln Magalhães da Rocha. A Representação foi formulada, considerando informações divulgadas no programa de televisão denominado "Expedições", produzido por RW Vídeo, veiculado pela TV Cultura em 22/2/2003 e pela Rede Brasil em 23/6/2003.

1.2. O referido Programa homenageava o falecido indigenista Orlando Villas Boas, que manifestou preocupação, na oportunidade, com a possibilidade de que haja a cooptação de lideranças indígenas por interesses oriundos de países estrangeiros, afirmando que muitos países teriam interesse nas reservas minerais brasileiras, as quais, em grande parte, encontrar-se-iam em terras indígenas.

1.3. O interessado solicitou a ação do TCU no sentido de levantar a maior quantidade possível de informações acerca do tema, de forma a oferecer às autoridades responsáveis elementos para a adoção de uma política indigenista condizente com o desenvolvimento do País. Como subsídio sugeriu a realização de levantamento, com o objetivo de catalogar dados e informações acerca da situação das reservas indígenas e das riquezas nelas contidas, especialmente em relação às terras Yanomamis. Sugeriu, ainda, que todos os ministérios, órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos com a temática sejam, numa segunda fase, auditados.

1.4. Adicionalmente, por despacho do Exmº Relator, de 28/10/2004, foi juntado aos autos o processo TC-015.197/2004-3, que se originou de reclamação apresentada à Ouvidoria do TCU. A reclamação versa sobre a atuação dos agentes da Fundação Nacional do Índio (Funai), que supostamente "inventam territórios indígenas e permitem que missionários estrangeiros doutrinem índios inocentes para reivindicar territórios segregadores".

1.5. O tema foi objeto de levantamento nos termos do inciso I do art. 238 do Regimento Interno (RI/TCU), para que fossem identificados os Programas e as Ações integrantes da Lei

Orçamentária Anual (LOA) de 2004 relacionados ao assunto (Portaria de Fiscalização 1717, de 30/11/2004, TC-007.592/2004-4). O levantamento concluiu que seria oportuno o desenvolvimento de estudo para examinar a viabilidade de se realizar Auditoria de Natureza Operacional no primeiro semestre de 2005.

1.6. O estudo de viabilidade (Portaria de Fiscalização Seprog 35, de 31/1/2005, TC-007.592/2004-4), realizado com fundamento no inciso III, art. 238 do RI/TCU, concluiu ser factível a realização da auditoria de natureza operacional. Por ocasião do referido estudo, a equipe de auditoria identificou áreas de atuação, que guardam correlação com o assunto tratado na Representação, agrupadas em três temas: a) acompanhamento de ingressos e da atuação de não-índios junto às populações indígenas; b) fiscalização da exploração ilegal de recursos em terras indígenas; e c) demarcação dos territórios indígenas.

1.7. Ao se analisar os mecanismos existentes para garantir a proteção e a inviolabilidade das riquezas que se localizam nos territórios indígenas, constatou-se falta de apoio operacional às áreas encarregadas de realizar a fiscalização. A pouco expressiva estrutura de fiscalização contrasta com as vastas extensões territoriais das terras indígenas e com as riquezas que comportam.

1.8. Acrescentou-se que não foi possível depreender, a partir das informações obtidas junto aos gestores, que ocorra um acompanhamento constante da execução e dos resultados dos trabalhos desenvolvidos pelas diversas entidades, científicas, prestadoras de serviço e religiosas que estão em contato direto com os índios.

1.9. Ante as conclusões do Estudo de Viabilidade e com vistas a apresentar proposta para a realização dos trabalhos de ANOP, promoveu-se reunião das Secretarias do TCU envolvidas neste trabalho (fls. 160 do TC-007.592/2004-4), onde se entendeu que o tema que melhor atendia a Representação oferecida ao Tribunal é aquele que trata do acompanhamento de ingressos e da atuação de agentes não-índios junto às populações indígenas. Foi então prolatado o Acórdão 879/2005 - Plenário que determinou a inclusão da auditoria no Plano de Fiscalizações do TCU para o primeiro semestre de 2005.

Identificação do objeto de auditoria

1.10. Durante a etapa de planejamento, constatou-se que o tema em estudo está inserido em questão de maior abrangência e diz respeito à proteção dos bens e das terras indígenas. Selecionou-se, então, como objeto da auditoria duas ações: Pesquisa sobre Populações Indígenas (2727), do Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas; e Fiscalização de Terras Indígenas (2707), do Programa Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento.

1.11. A execução da Ação Pesquisa sobre Populações Indígenas está sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Estudos e Pesquisas - Cgep - da Funai, unidade de

assistência direta ao Presidente da Instituição, que segundo Estatuto aprovado pelo Decreto 4.645, de 25 de março de 2003, deve coordenar programas de estudos de campo nas áreas de Etnologia Indígena e Indigenismo, coordenar e controlar a atuação de organizações não-governamentais e analisar e emitir pareceres sobre a autorização de ingressos em áreas indígenas. Atualmente, as pesquisas realizadas na área têm se destinado à identificação étnica.

1.12. Nesse sentido, a Cgep deve analisar e emitir pareceres quanto à autorização de ingresso de postulantes nacionais e estrangeiros, pesquisadores e documentaristas; organizar referenciais de organizações não-governamentais e missões religiosas; elaborar contratos para proteção dos direitos de uso de imagem, de som e de voz das comunidades indígenas; e realizar oficinas de trabalho para discussão dos problemas relativos a sua área de atuação que afetam as comunidades. As solicitações de filmagens e reportagens são analisadas pela Coordenação-Geral de Assuntos Externos - CGAE.

1.13. A Ação Fiscalização de terras indígenas tem como objetivo assegurar às populações indígenas a integridade de seu território e de seus recursos naturais. É executada pela Coordenação de Proteção às Terras Indígenas - CPTI da Coordenação Geral de Patrimônio Indígena e do Meio-Ambiente - Cgpima, a qual se encontra subordinada à Diretoria de Assistência da Funai. Esta Coordenação deve manter o controle sobre o extrativismo em áreas indígenas, protegê-las contra a exploração extensiva e predatória e unificar procedimentos, com a participação e integração das comunidades na defesa do patrimônio indígena, conforme previsto na Portaria 1030/94, do Presidente da Funai.

1.14. Para tanto, está previsto, entre outras atividades, o desenvolvimento de atividades regulares de vigilância territorial; a identificação e extrusão de invasores; a formalização de parcerias; a notificação das autoridades competentes; a elaboração de planos de proteção das áreas demarcadas; a aquisição de veículos, rádios de comunicação e equipamentos de informática; além do custeio de despesas com deslocamento e hospedagem de servidores e colaboradores.

Objetivo e escopo da auditoria

1.15. O presente trabalho tem como objeto as ações de acompanhamento de ingressos e a fiscalização territorial, tendo sido o objetivo geral da auditoria verificar se essas ações e o processo de articulação do órgão indigenista com outras instâncias governamentais têm favorecido a proteção às terras e às comunidades indígenas de forma a assegurar a integridade dessas comunidades.

1.16. As informações coletadas na etapa de planejamento de auditoria indicaram que a falta de articulação dos órgãos oficiais tem comprometido o acompanhamento de agentes em contato com as populações indígenas e a fiscalização do patrimônio. Além disso, as atuais condições institucionais da Fundação Nacional do Índio têm prejudicado a sua atuação no acompanhamento das ações em terras indígenas, sejam ações da Funai ou provenientes de outras instituições públicas, civis e

das comunidades indígenas. As condições institucionais envolvem, além da capacidade operacional e de gestão, a própria autoridade para implementar sistemas de controle e fazer cumprir regulamentos no exercício de sua competência.

1.17. A partir dessas constatações, o problema de auditoria foi investigado com base nas seguintes questões: 1) Em que medida o acompanhamento de ingressos e a atuação de agentes em contato com as populações indígenas contribuem para a proteção do patrimônio dessas comunidades? 2) Em que medida o processo de fiscalização das terras e dos bens indígenas permite a proteção do patrimônio dessas comunidades?

Estratégia metodológica

1.18. A estratégia metodológica utilizada durante a execução da auditoria compreendeu: a) pesquisa; b) visita de estudo; c) verificação de sistemas de controles internos, por meio de roteiro de verificação apoiado na metodologia COSO ; d) análise documental; e) consulta de dados secundários.

1.19. As visitas de estudo foram realizadas em áreas das Administrações Executivas Regionais (AER) da Funai em Manaus/AM, Cuiabá/MT (incluindo o Núcleo de Vilhena/RO), Imperatriz/MA, Marabá/PA, Rondônia/RO e Boa Vista/RR e Rio Branco/AC. Foram entrevistados também gestores e servidores das AER de São Luiz/MA, de Belém/PA e da Administração Regional do Parque do Xingu, que se situa em Brasília.

1.20. Para a realização das visitas de estudo, levou-se em consideração principalmente a concentração populacional e territorial (Amazonas, Pará, Mato Grosso, Roraima); informações sobre conflitos e riscos à população indígena (Imperatriz/MA); conflitos e volume de recursos transferidos às localidades (Porto Velho/RO e Boa Vista/RR). Foram observados para seleção das terras indígenas a serem visitadas a facilidade de acesso às aldeias indígenas. O teste-piloto foi realizado na Administração Regional da Funai no Acre, em razão do direcionamento das visitas para estados da Região Norte.

1.21. Cabe esclarecer que, apesar de ter sido agendada visita à área de Dourados/MS e junto a órgãos responsáveis pela proteção de áreas indígenas situados em Campo Grande, a visita ao Estado de Mato Grosso do Sul, segundo estado em população indígena, não foi realizada. Foram, entretanto, coletadas informações por meio de questionário junto ao Núcleo da Funai em Dourados.

1.22. O levantamento fundamentou-se em entrevistas realizadas em Brasília e nos estados, com gestores e técnicos da Funai, do Departamento de Polícia Federal - DPF, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, do Ibama, da Funasa, de organizações indígenas e indigenistas e com acadêmicos. Na Funai, as entrevistas foram dirigidas aos Administradores Regionais, técnicos, Chefes de Núcleos e de Postos Indígenas quando realizadas nos estados. Foram entrevistados também pesquisadores do Museu Emílio Goeldi, em Belém/PA. As entrevistas coletivas

com membros e/ou lideranças das comunidades visitadas foram realizadas em diversas áreas indígenas, que estão listadas no Apêndice D.

1.23. As avaliações realizadas contaram com o suporte de pesquisa postal enviada às Administrações Executivas Regionais e à alguns Núcleos da Funai (31 AER e 5 Núcleos responderam à pesquisa).

1.24. As questões de auditoria foram analisadas com base em informações, como: atribuições legais, regulamentação, estrutura organizacional, disponibilidade de recursos humanos e materiais, articulação interna e externa e forma de atuação nas ações avaliadas. Nas visitas realizadas a algumas comunidades indígenas buscou-se informações acerca de demandas à Funai, o tratamento dispensado quanto às demandas de ingresso, a percepção sobre os órgãos de fiscalização e a participação dessas comunidades na vigilância territorial, além de temas de interesse dessas populações.

1.25. Com a finalidade de melhor delimitar o escopo do trabalho, realizou-se pesquisas na legislação indigenista, na legislação ambiental, em documentos obtidos na Funai, em outros órgãos contactados e em sítios da Internet. Foram levantadas também notícias relacionadas ao tema divulgadas na imprensa, publicações e estudos sobre a matéria.

1.26. A análise das informações foi, em sua maioria, qualitativa. Contou-se com a análise quantitativa das respostas aos questionários e com dados da Cgep/Funai sobre ingressos solicitados e autorizados desde 1976. Limitaram o resultado desta auditoria a inexistência ou inconsistência de dados relativos ao assunto estudado.

Forma de organização do relatório

1.27. Além do Capítulo 1, que trata da Introdução, este Relatório é composto por mais 8 capítulos. O Capítulo 2 apresenta uma visão geral das ações auditadas. Aborda-se as condições institucionais para fiscalização das terras (Capítulos 3 e 4) e para o acompanhamento de ingressos (Capítulo 5). Os Capítulos 6 e 7 tratam respectivamente do monitoramento e da análise dos comentários dos gestores. No Capítulo 8, são apresentadas as conclusões. Por fim, consta, no Capítulo 9, as recomendações e as determinações direcionadas à melhoria do desempenho das ações.

2. Visão geral

Objetivos dos Programas

2.1. O presente trabalho tem como objeto as ações de acompanhamento de ingressos e a fiscalização territorial, de responsabilidade da Funai, tendo sido o objetivo geral da auditoria verificar se essas ações e o processo de articulação do órgão indigenista com outras instâncias governamentais têm favorecido a proteção das terras e das comunidades indígenas de forma a assegurar a integridade dessas comunidades.

2.2. Conforme mencionado na justificativa ao programa Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento, as providências essenciais à proteção do patrimônio indígena, material ou imaterial, consiste em promover a regularização fundiária das terras indígenas e garantir a sua inviolabilidade.

2.3. Nas ações de vigilância e fiscalização das terras indígenas, a Funai deve trabalhar em parceria com o Departamento de Polícia Federal - DPF, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, Forças Armadas, Comunidades e Organizações Indígenas e, em algumas situações, com os governos estaduais.

2.1. Fazem parte das unidades territoriais federais protegidas as terras indígenas - TI e as unidades de conservação - UC, o que demonstra a importância dessas ações. As TI perfazem 12,41% do território brasileiro, segundo dados da Funai, enquanto as unidades de conservação federais correspondem a 8% do território (4% de proteção integral e cerca de 4% de uso sustentável). (Ibama/WWF-Brasil, 2007).

2.2. Na Amazônia, as terras indígenas compreendem uma porção de terras e florestas significativamente maior que as Unidades de Conservação. Segundo dados do Instituto Sócio-Ambiental (ISA), as TI abrangem uma área total de 20,4% da Amazônia Legal Brasileira, e 50,8% da floresta amazônica, enquanto as UC de proteção integral totalizam 3,8 % da Amazônia. Este dado sobe para 11%, considerando também as UC de uso sustentável. (Lauriola, 2003).

Histórico

2.3. A Constituição Federal e a Convenção 169 da OIT, adotada em 1989, e promulgada pelo governo brasileiro por meio do Decreto 5.051, de 19.04.2004, instituiu nova relação entre Estado, governos e grupos tribais ou indígenas. Essa nova orientação propugna por controles democráticos, com participação e promoção da cidadania, abandonando o modelo calcado na incapacidade jurídica desses povos até então vigente.

2.4. Os índios brasileiros compõem vários povos, diferentes entre si. Os estudos informam que, à época do descobrimento, os indígenas do Brasil eram estimados em cinco milhões. Não se sabe dizer quantas tribos desapareceram devido a choques armados com os brancos, à escravidão e à introdução de doenças desconhecidas em seu meio.

2.5. A proteção dessas comunidades tem sido tema complexo, que, para ser compreendido, precisa ser estudado do ponto de vista da estruturação do Estado e a partir das relações que a sociedade envolvente manteve com esses povos desde a chegada dos colonizadores europeus. As ações e as políticas que envolvem a sociedade brasileira e os povos indígenas são chamadas "indigenistas".

2.6. Desde os tempos coloniais, a política indigenista aceita a diversidade cultural da população indígena, mas, ao mesmo tempo, propõe medidas para sua integração à sociedade nacional.

As primeiras instituições indigenistas foram as congregações católicas que, no período colonial, possuíam a função de "civilizar" os índios através da catequização. Com a expulsão dos jesuítas, o Estado Português assumiu essa tarefa, executando uma política específica, que objetivava a assimilação dos índios à sociedade nacional e para tanto obrigava o uso do português nas escolas para índios e proibia o uso das línguas indígenas. (Coelho, 2005)

2.7. Os estudos dessa política evidenciam o seu caráter intervencionista nos primórdios da colonização e, ressaltam que, mesmo quando se reconhecia a primazia dos direitos indígenas sobre as terras, verificava-se a dificuldade de impor ordenamentos capazes de controlar os colonizadores. (Faleiros, 2005)

2.8. Em meados do Século XVIII, criou-se o cargo de Diretor de Índios para cada aldeia. Nesse período, a catequização foi atribuída ao poder público e, depois, retomada pelas entidades eclesiásticas, sob parâmetros definidos pelo Governo. A estatização da execução da política indigenista dar-se-ia apenas no período republicano, tendo sido criado o Serviço de Proteção ao Índio e Localização dos Trabalhadores Nacionais - Spiltn. Em 1914, este órgão tornou-se o Serviço de Proteção ao Índio (SPI).

2.9. Com essas iniciativas, conforme Faleiros (2005), "mediante o emprego da tutela e em nome da proteção, as táticas de governo ultrapassaram a meta de controle das populações dispersas para então integrá-las às lógicas nacionais - governo, modos de vida e território - através dos dispositivos administrativos de poder destinados a anular a heterogeneidade histórico-cultural".

2.10. A criação do Spiltn ocorreu no âmbito da disputa de forças ideológicas dentro do Estado, destacando-se a figura de Cândido Mariano da Silva Rondon, que, dada sua experiência à frente da Comissão de Linhas Telegráficas Estratégicas do Mato Grosso ao Amazonas - Cltemga, e, por isto, seu conseqüente contato com índios hostis, passou a defender a presença do Estado na relação com esses grupos populacionais. (Faleiros, 2005)

2.11. A Constituição Federal de 1934 foi a primeira das constituições brasileiras a tratar dos direitos dos povos indígenas, conforme artigo 129: "Será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las". A Constituição Federal de 1967, em seu artigo 186, ampliou o conceito que anteriormente vinha sendo utilizado, reconhecendo ao "silvícola" não só a posse permanente das terras que habitam como também o direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes.

2.12. Com a criação da Funai, por meio da Lei 5.371, de 5/12/1967, foi extinto o Serviço de Proteção ao Índio. A Funai foi criada com a finalidade de estabelecer diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista; garantir a posse permanente das terras e o usufruto exclusivo dos recursos nelas existentes pelos indígenas; gerir o patrimônio indígena, entre outras atribuições.

2.13. A Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973, dispõe sobre o Estatuto do Índio, prevendo o regime da tutela sobre essas populações. O Estatuto do Índio, apesar de apresentar avanços nos mecanismos de proteção e assistência, permaneceu ambíguo no tocante às especificidades culturais desses povos. Conforme registrado em textos elaborados pela Funai, ao mesmo tempo que o Estatuto definia como meta a proteção das culturas indígenas, estabelecia como programa de governo a integração dos índios à sociedade nacional. (Funai, 2004).

2.14. Sobressai do referido texto que a política chamada de "integração harmoniosa" resumia-se a uma reedição atualizada do projeto de assimilação adotado para as populações indígenas desde o período colonial e que encontrava apoio na Convenção 107, de 1957, da OIT. Os índios eram considerados "relativamente incapazes", equiparados aos adolescentes (maiores de 16 e menores de 21 anos), o que deu origem à figura jurídica da tutela, e restringia seus direitos perante aos demais cidadãos. A Funai assumiu então prática de assistência de cunho paternalista e intervencionista, tendo sido esvaziadas as atividades de pesquisa e aquelas que envolviam a reflexão e a formulação da política indigenista.

2.15. Nos anos 80, a sociedade civil começa a discutir a questão indígena, conseguindo viabilizar avanços no texto constitucional relativos aos direitos indígenas. A Constituição Federal de 1988 alterou a concepção então vigente ao reconhecer o Estado pluriétnico e o exercício dos direitos culturais das diversas minorias, superando os modelos que advogam a favor da assimilação e da integração dos índios à comunidade nacional (Pereira, 2004). Isso significa que foram considerados autônomos dentro do estilo de vida que praticam, salvo as exceções previstas na legislação.

2.16. A Constituição Federal de 1988 foi também um marco no processo de reconhecimento oficial dos direitos dos índios a seus territórios. Fixou, no § 1º do art. 231, que "são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradição."

2.17. Definiu também que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, competindo à União demarcá-las, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens.

2.18. Em que pese esta mudança de paradigma, ainda vige o Estatuto do Índio (Lei 6.001/73). Na verdade, tem-se um vácuo legislativo que gera incertezas no trato da questão indígena. Esta legislação orienta de forma precária a atuação do órgão indigenista oficial, cujos limites de atuação têm sido contestados e cujos servidores, no dia a dia, vêm-se diante de impasses no exercício de suas atribuições. O órgão tem dificuldade em adaptar-se ao atual modelo. Segundo os estudos sobre

a matéria, as mudanças administrativas ocorridas na entidade após 1988 não obtiveram êxito justamente porque não atentaram em adequá-las ao espírito do novo texto constitucional (Funai, 2004).

2.19. Com o objetivo de adaptar a legislação infraconstitucional ao texto constitucional, foram apresentados no Congresso Nacional os Projetos de Lei 2057/91, 2160/91 e 2619/92, que deram origem a Substitutivo votado e aprovado na Comissão Especial em 1994. À época, o Governo entrou com recurso, que não foi posto na pauta de votação. Em 2000, o Executivo apresentou proposta alternativa, e, em 2001, nova versão do Substitutivo.

Beneficiários

2.20. O público-alvo dessas ações compreende os índios e suas comunidades. Os grupos indígenas existentes no País somam 440.554 pessoas, vivendo em aldeias e em cidades, segundo dados de novembro de 2005 da Diretoria de Administração da Funai. São 215 etnias conhecidas, que falam 180 línguas (Funai, 2004). O Gráfico 1 apresenta a distribuição da população indígena por Unidade da Federação.

2.21. A população indígena representa aproximadamente 0,4% da população brasileira. Em algumas regiões a presença indígena é significativa. Representa cerca de 15% da população do Estado de Roraima, 4% da população do Amazonas e 3% da população do Mato Grosso do Sul.

Gráfico 1 - Distribuição da população indígena por UF em 2005.

Fonte: Diretoria de Administração/Cgedoc/Funai.

Nota: O gráfico foi elaborado com base em dados encaminhados pela Cgedoc/Funai, provenientes do Sistema de Informação de Atenção à Saúde Indígena - Siasi/Funasa, que totaliza 448.304 indígenas em fevereiro de 2005.

2.22. Encontra-se distribuída em 24 unidades da federação em área territorial de cerca de 106.359.282 ha, constituindo 604 terras indígenas, em diversos estágios de regularização, conforme planilha encaminhada pela Diretoria de Assuntos Fundiários - DAF/Funai (fls. 475-492), situando-se 98,8% da superfície demarcada na Amazônia Legal.

Aspectos orçamentários

Quanto à Ação Pesquisa sobre Populações Indígenas, nota-se aumento nos valores consignados a partir de 2003. A comparação das dotações dos exercícios de 2001/2002 com as dotações de 2006/2007 evidencia aumento paulatino dos recursos, indicando recomposição das atividades na área. Exceto pela queda na execução orçamentária em 2003 e 2004, os percentuais de execução vêm-se mantendo constantes, no patamar de 90% (Tabela 1).

Tabela 1 - Histórico Orçamentário e Financeiro da Ação Pesquisa sobre Populações Indígenas (2724) no período de 2001 a 2007.

(R\$)

Exercício-Créditos

A-Execução Orçamentária

B-Execução Financeira

C-%

B/A

2001-67.680-54.415-48.201-80,40

2002-171.999-154.810-155.804-90,00

2003-300.002-61.413-81.633-20,47

2004-280.000-180.867-153.505-64,60

2005-280.000-264.676-289.170-94,50

2006-280.000-263.615-263.306-94,14

2007*-380.000-183.689-183.689-48,34

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União). Valores atualizados até set/2007.

Notas: Ação 2724 no PPA 2000-2003: Pesquisa sobre as Sociedades Indígenas

Em 2007, os valores constantes da coluna B e C referem-se, respectivamente ao Liquidado e ao Pago no exercício.

Tabela 2 - Histórico Orçamentário e Financeiro da Ação Fiscalização de Terras Indígenas (2707) no período de 2001 a 2007.

(R\$)

Exercício-Créditos

A-Execução Orçamentária

B-Execução Financeira

C-%

B/A

2001

2002

2003- 6.098.314

4.995.983

12.390.953- 5.784.092

4.885.341

11.488.226- 5.311.651

5.343.996

11.283.006-94,84

97,78

92,71

2004-13.400.000-10 .034.101- 6.715.450-74,90

2005- 9.403.800- 8.910.533-10.100.761-94,75

2006- 7.219.387- 6.720.834- 7.515.450-93,09

2007*- 6.838.000- 1.158.229 - 1.158.229-16,94

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União). Valores atualizados até set/2007.

Nota: Em 2007, os valores constantes da coluna B e C referem-se, respectivamente ao Liquidado e ao Pago no exercício.

2.23. Quanto à Ação Fiscalização de Terras Indígenas, a execução financeira tem-se firmado entre 5 e 6 milhões. Em 2007, o orçamento consignado voltou ao padrão de 2001, tendo sido executado até o mês de setembro deste exercício apenas 16,9% dos créditos (Tabela 2). Nos comentários ao relatório, o gestor enfatizou que, ao longo dos anos, o número de terras indígenas regularizadas e o custo das atividades aumentaram, sem que os créditos destinados à Ação tivessem tido qualquer ajuste.

2.24. A execução orçamentária, exceto pelo ano de 2004, mantém-se acima de 90%, indicando alto aproveitamento dos recursos. Verifica-se que os valores consignados em 2003 a 2005 são bastante superiores aos créditos relativos aos demais exercícios analisados. Esse fato deve-se à liberação de recursos para situações emergenciais ocorridas nesse período.

Forma de operacionalização das ações

2.25. A estrutura da Funai é composta de 45 Administrações Executivas Regionais - AER, 21 Núcleos de Apoio Locais/Operacionais, 331 Postos Indígenas - PIN e 22 Postos de Vigilância e Fiscalização - PIV, segundo dados de agosto de 2005, da Coordenação Geral de Planejamento. Cabe esclarecer que nem todos os PIV estão instalados e há divergências quanto ao número de núcleos em diferentes documentos analisados (registra-se, em algumas situações, 16 núcleos).

2.26. O acompanhamento de ingressos e da atuação de agentes não-índios dentro das áreas indígenas ocorre por meio de procedimentos de autorização de ingressos, análise de denúncias e solicitação de informações às administrações regionais.

2.27. Quanto às autorizações, o processo operacional encontra-se centralizado na Administração Central da Funai. São expedidas pela Presidência do órgão, com base em encaminhamento da Cgep, ainda que o titular da autorização seja a comunidade indígena. As comunidades devem pronunciar-se diretamente ou por meio de suas lideranças, mediante consulta das Administrações Regionais, fazendo com que o processo tenha continuidade ou seja arquivado. A Funai atua como intermediária entre eventuais interessados e as comunidades e, no exercício de sua atribuição de proteção, deve avaliar a pertinência das demandas, para acompanhá-las e para subsidiar a decisão das comunidades.

2.28. De fato, em geral, os papéis são complementares, pois as comunidades, mesmo que tenham concordado com a presença de terceiros em suas terras, somente autorizam a entrada mediante autorização expedida pela Funai. Em algumas situações, em razão da autonomia conquistada pelas populações, não há necessidade desse apoio.

2.29. São encaminhadas à CEGEP as denúncias sobre a atuação de organizações não-governamentais em terras indígenas, as quais, depois de analisadas, devem ser encaminhadas à área de fiscalização ou à Procuradoria Jurídica da Funai, dependendo da situação. As organizações que atuam em terras indígenas podem firmar instrumentos de convênio com os diversos setores da Funai, com outras instituições públicas ou por meio de projetos próprios e/ou financiados por terceiros.

2.30. No caso de pesquisas, são utilizados os critérios definidos na Instrução Normativa 001, emitida pela Presidência da Funai em 29/11/1995. Os pesquisadores devem encaminhar o projeto de pesquisa diretamente ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que procede à avaliação e emite parecer sobre os pedidos apresentados.

2.31. Pesquisas que envolvem bancos genéticos, linhagens de células ou outros materiais biológicos relacionados aos índios devem ser aprovadas por um comitê de ética em pesquisa (CEP) e pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisas (Conep), vinculada ao Conselho Nacional de Saúde. Nos casos de pesquisa, que envolvem as atividades de remessa de componentes do patrimônio genético e de acesso a conhecimento tradicional associado, o órgão responsável é o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), presidido pelo representante do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Na área de Linguística, trabalha-se com os especialistas do Museu Emílio Goeldi.

2.32. São adotados procedimentos diferenciados, caso os interessados sejam brasileiros ou estrangeiros. No caso de brasileiros, diversos setores do CNPq têm a atribuição de realizar a tramitação dos processos, dependendo da natureza da pesquisa. As pesquisas desenvolvidas por entidades ou pesquisadores estrangeiros encontram-se regulamentadas pelo Decreto 98.830, de 15/1/90, que condiciona a sua autorização à "co-participação e a co-responsabilidade de instituição brasileira de elevado e reconhecido conceito técnico-científico", segundo parecer do CNPq.

2.33. Cabe às Administrações Executivas Regionais - AER executar as ações relativas à assistência ao índio e às suas comunidades, fiscalizar a ação de entidades e pessoas, bem como controlar e zelar pela preservação do patrimônio indígena e do meio ambiente, conforme Regimento Interno, aprovado pela Portaria 542, de 21/12/1993, da Funai. O Chefe de Posto Indígena é o agente que se encontra junto às comunidades e que deve realizar a orientação e o acompanhamento das ações. No processo decisório, tem papel importante, em razão da influência que pode exercer junto às comunidades.

2.34. Em relação à fiscalização das terras indígenas, as ações são executadas pelas unidades descentralizadas, que o fazem por demandas das comunidades, denúncias ou por meio de

acompanhamento próprio. A programação anual da Coordenação-Geral de Patrimônio Indígena e Meio-Ambiente - Cgepima, na área de fiscalização, é realizada com base nas solicitações de recursos orçamentários das unidades descentralizadas da Funai. A proposta de trabalho anual é realizada segundo as prioridades das regionais, que são limitadas em função da liberação de recursos.

2.35. As ações de fiscalização devem ser executadas em interação com o Departamento de Polícia Federal, o Instituto Nacional do Meio-Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Forças Armadas e órgãos estaduais, os quais, dependendo da situação, agem em áreas indígenas somente com a interveniência da Funai.

2.36. Para acompanhar as ações, prevê-se, ainda, que o Conselho Indigenista, que compõe a estrutura básica da Fundação Nacional do Índio, deve avaliar, inclusive in loco, as ações indigenistas implementadas pela Fundação e/ou instituições governamentais e não-governamentais, no que diz respeito às prioridades e ao cumprimento da Lei.

3. Condições institucionais para execução das ações de fiscalização e vigilância.

2.37. A Funai tem entre suas atribuições proteger o território indígena e garantir às comunidades o usufruto das riquezas nela existentes, conforme previsto na Lei 5.371, de 5/12/1967, que criou a instituição. A Constituição Federal garante aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. Uma das formas de alcançar esse objetivo é por meio da fiscalização territorial. Como mencionado anteriormente, a Funai detém ação de governo específica para essa finalidade. Além da Funai, outros órgãos, como o Ibama e a Polícia Federal, também atuam na proteção dessas áreas territoriais.

3.1. Com a finalidade de verificar a efetividade das ações que visam à proteção do patrimônio indígena, busca avaliar-se, nesse capítulo, as condições institucionais e operacionais da Funai para executar estas ações.

Falta de regulamentação do Poder de Polícia

3.2. Constatou-se que a atuação da Funai na proteção de terras indígenas tem o caráter de vigilância, uma vez que o órgão não dispõe dos instrumentos coercitivos e não está aparelhado para aplicar sanções. Contudo, mesmo a vigilância promovida, encontra-se prejudicada em razão das deficiências operacionais e gerenciais por que passa a entidade.

3.3. Uma das finalidades da Funai é exercer o poder de polícia dentro das áreas indígenas e nas matérias atinentes à proteção do índio (Lei 5.371, de 5/12/1967) para resguardar a liberdade, a segurança, a ordem, os costumes e a propriedade dos silvícolas, conforme previsto no Estatuto daquela Fundação (Decreto 4.645, de 25 de março de 2003). Para tanto, compete ao presidente da Funai baixar instruções sobre o poder de polícia nas terras indígenas.

3.4. O poder de polícia conferido à Funai não foi regulamentado. O órgão não dispõe de instrumentos para impor sanções aos infratores e para se fazer representar nos assuntos que envolvem a fiscalização territorial. Segundo informado na Regional de Cuiabá, há casos de laudos técnicos expedidos pela Fundação não terem sido aceitos em processos judiciais.

3.5. A dubiedade da situação quanto ao Poder de Polícia torna frágil o suporte institucional para cumprimento das atribuições do órgão. Em algumas unidades da Funai, como na Administração Executiva Regional de Cuiabá (MT), os técnicos realizam apreensões e entregam infratores à polícia, contudo ressentem-se da falta do instrumento regulamentar que permitiria legitimar o exercício pleno de suas atribuições. Acrescente-se a essa situação o fato de que os serviços são executados em qualquer horário e em locais de difícil acesso.

3.6. Não há também categoria funcional específica voltada à vigilância/fiscalização. Foi mencionado, de forma recorrente, que "quem está na hora, vai". Isso significa que a União tem a atribuição, define os recursos, mas não oferece os meios legais para que os serviços sejam executados, ficando indefinido o limite de atuação dos servidores, em face das atribuições que o órgão desempenha, independente das condições postas.

3.7. Essa situação foi abordada, também, em entrevista com membro do Ministério Público Federal no Estado de Roraima, o qual informou que, devido à falta de regulamentação do poder de polícia da Funai, fica muito difícil para o órgão evitar a entrada de bebidas alcoólicas e de armas, entre outros, dentro das terras indígenas.

3.8. O responsável pela Administração Executiva Regional de São Gabriel da Cachoeira/AM declarou, em resposta ao questionário enviado, que "o poder de polícia é indispensável para que os não-índios e os próprios índios respeitem mais os servidores que estão cumprindo suas obrigações" e que, naquela Regional, constantemente tem-se servidores ameaçados por índios e não-índios, que se sentem prejudicados pela fiscalização que é feita nos postos.

3.9. Como se verifica, a crescente cobiça sobre o patrimônio indígena encontrou o órgão legalmente responsável pela sua proteção despreparado para exercer essas atribuições na extensão necessária ao cumprimento da Lei.

3.10. Propõe-se, pois, que se recomende ao Ministério da Justiça que, ante a competência da União de proteção às terras indígenas e tendo em vista as atribuições legais da Funai, envide esforços para regulamentar o Poder de Polícia atribuído ao órgão indigenista, propondo igualmente a criação de uma categoria funcional específica, com os atributos necessários ao exercício dessa competência. Caso sejam adotadas essas medidas, a atuação da Funai na fiscalização das terras e dos bens indígenas poderá ter mais eficácia, fazendo valer as decisões tomadas no exercício dessas atribuições.

Baixa capacidade de planejamento das ações

3.11. Notou-se dificuldade para implementar ação de planejamento e controle, que permita imprimir diretrizes às ações nacionais, com base no quadro regional e local. O órgão central elabora planos de ação em conjunto com as Administrações Regionais e Núcleos por meio da Programação Orçamentária Anual, entretanto esse processo não tem sido suficiente à organização e à orientação das atividades nas unidades regionais.

3.12. As tentativas de direcionamento das ações em nível local e central têm esbarrado em limitação de recursos humanos, orçamentários e materiais e, mesmo, na falta de informações, que são segmentadas e sem continuidade histórica devido à inexistência de banco de dados das operações realizadas nas diversas terras indígenas. Ademais, do ponto de vista formal, nem todas as unidades regionais cumprem os padrões mínimos instituídos para a elaboração da programação.

3.13. Ressaltou o gestor, em seus comentários, que o orçamento aprovado para a ação de Fiscalização não acompanha as demandas a serem atendidas e que, em 2005, o valor repassado correspondeu a cerca de R\$ 0,056 por hectare (fl.357).

3.14. Segundo a pesquisa encaminhada, garimpeiros e madeireiros são os maiores responsáveis por invasões às terras indígenas. Pescadores também apareceram, com frequência, nas respostas. Plano de fiscalização encaminhado à Cgpima/Funai pela Regional de Tangará da Serra/MT em 2005 (fls. 535-562) e relatórios de fiscalização da AER de Porto Velho/RO registram que, em face da limitação de recursos e da premência das demandas, o planejamento e a vigilância preventiva ficam prejudicados. A importância dessas ações pode ser avaliada pelo exemplo narrado no referido Plano de fiscalização da AER de Tangará da Serra, o qual faz referência à Terra Indígena Juininha/MT:

O problema desta área é a intenção de mexer com garimpo, ficando a menos de 80 km da reserva indígena Nambiquara, que já foi invadida por mais de 5.000 garimpeiros. O motivo é a dificuldade por que passam os índios, que acreditam que o ouro poderá resolver seus problemas. No ano retrasado, foi feita uma fiscalização emergencial para impedir a entrada de dragas na referida Terra, foi explicado a destruição que causaria culturalmente, socialmente e no meio ambiente. Os índios mudaram de idéia ainda que temporariamente, fato que a fiscalização preventiva é fundamental para mantermos o controle da situação. (...) a fiscalização de 2004 foi de muito trabalho para controlar os invasores que compraram lotes dentro da Terra Indígena.

3.15. Complementa essas informações os relatos reiterados obtidos durante as entrevistas realizadas com administradores regionais, servidores da área administrativa e da área técnica, no sentido de que as ações promovidas pela Funai na área de fiscalização ocorrem, em geral, em situações pontuais e emergenciais.

3.16. Dessa forma, ante o universo a ser fiscalizado e a necessidade de maior controle das ações a serem empreendidas, sugere-se recomendar à Funai que fortaleça o sistema de planejamento e

acompanhamento de fiscalização de terras indígenas, no qual as diretrizes e prioridades estejam definidas, segundo o quadro nacional e ante os recursos disponíveis.

Resposta lenta às denúncias ou invasões

3.17. O processo de atuação da Funai não tem a agilidade que as questões envolvidas exigem. Contribuem para isso a escassez e/ou a transferência intempestiva de recursos orçamentários. A questão também está relacionada à atuação das demais instituições responsáveis pela proteção das terras e bens indígenas, cujos aspectos serão tratados no capítulo 4 deste relatório.

3.18. O processo de execução orçamentária não leva em consideração características específicas da atividade da Funai. Os técnicos da Funai da AER de Rio Branco mencionaram que os recursos chegam na época da seca, a partir de maio, quando muitos rios, principal meio de acesso às áreas, deixam de ser navegáveis. Essa questão foi mencionada ainda pelos técnicos em Belém/PA.

3.19. Os dados quanto à provisão orçamentária relativa aos recursos da ação "Fiscalização de Terras Indígenas" em 2005 indicam também a necessidade de redefinir os critérios de distribuição de recursos entre as diferentes regiões e etnias (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Distribuição da provisão orçamentária relativa à Ação Fiscalização de Terras Indígenas entre as Unidades da Funai em 2005.

Fonte: Funai. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (dados de 3.12.2005).

3.20. Entre as 62 unidades que receberam provisão orçamentária em 2005 (até a data de 3.12.2005) as administrações regionais de Cacoal/RO, Porto Velho/RO, Colider/MT e Boa Vista/RR foram responsáveis por 34% dos recursos descentralizados. As mesmas áreas receberam 41,2% dos recursos destinados à ação em 2004, o que demonstra que a alocação de recursos está direcionada para áreas onde o conflito encontra-se fortemente instalado. A ADR de Cacoal/RO tem recebido a maior provisão entre todas as regionais, o que representa 14,3% (R\$ 835.400,00), em 2005, e 23,2% (R\$ 2.420.648,81), em 2004.

3.21. No outro extremo, e afastando-se desse comportamento quanto à distribuição de recursos, encontram-se as unidades regionais situadas no Mato Grosso do Sul, estado que detém a segunda maior população indígena. Em 2005, receberam 3,7% dos recursos (R\$ 217.452,56) e, em 2004, apenas 0,96% (R\$ 100.666,80). Nessa região, a população indígena encontra-se exposta a riscos em razão da proximidade da área urbana, da região de fronteiras e por conflitos relativos à posse da terra. A título de comparação, Mato Grosso, onde há grande fragmentação das unidades regionais, recebe 78% dos recursos destinados à região Centro Oeste (exclusive os recursos alocados em Brasília).

3.22. Nesse particular, também ressalta a situação de Pernambuco, cuja ADR, situada em Recife, recebeu, em 2005, 1,0% (R\$ 60.500,00) dos recursos destinados à ação de Fiscalização de

Terras Indígenas. O Estado é o terceiro em população indígena (cerca de 40.300 habitantes). Quanto aos recursos descentralizados em 2004 para a ADR de Recife, observou-se, em relatório elaborado pela CPTI/Cgepima (Levantamento preliminar de recursos descentralizados para administrações e núcleos no exercício de 2004), fls. 504 e 527, que mais que o dobro dos recursos provisionados àquela ADR foram destinados a um único grupo indígena.

3.23. As dificuldades na área orçamentária contribuem para a existência de danos às comunidades causados pelos invasores. Conforme exposto no Plano de Fiscalização da Administração Executiva Regional de Tangará da Serra, de 2005, na Terra Indígena Menkú, situada no Município de Brasnorte/MT.

"os índios são pouco aculturados. A fiscalização visa a inibir a entrada de madeireiros que, aproveitando da fragilidade e facilidade para enganar os índios, roubaram um número alarmante de madeira nos últimos anos (...). A falta de recursos inviabilizou a fiscalização preventiva em quatro áreas subordinadas a esta regional."

3.24. Para tornar mais efetiva a vigilância promovida em algumas regiões do país optou-se pela estratégia de transformar postos indígenas em Postos de Vigilância e Fiscalização - PIV, os quais devem localizar-se em pontos estratégicos das terras indígenas, com vistas a priorizar a proteção das comunidades. Essas situações ocorrem na região de São Gabriel da Cachoeira/AM, onde estão previstos, desde 2000, 11 PIV. Até 2005, esses postos não tinham sido instalados em sua totalidade. Igualmente prevê-se para o Parque do Xingu a instalação de nove Postos de Vigilância, dos quais, apenas cinco foram criados formalmente.

3.25. Com o objetivo de minorar a questão mencionada, propõe-se recomendar à Funai que estabeleça critérios de alocação de recursos nas ações de fiscalização, que atenda ao perfil de necessidades das diferentes regiões do país.

Estrutura organizacional fragmentada

3.26. Verificou-se que a estrutura organizacional da Funai não tem respondido à finalidade de coordenar e articular os seus serviços, levando a instituição a atuar de forma isolada e fragmentada. As 45 Administrações Executivas Regionais (ERA) e os 16 Núcleos de Apoio Local estão formalmente vinculados ao Presidente da Funai. Além da dispersão relativa à Administração Central, os Núcleos, os Postos e as terras indígenas podem estar distantes das unidades regionais, às vezes, mais de mil quilômetros. A reestruturação da Funai foi objeto de recomendação do TCU no Acórdão 1003/2003-Plenário.

3.27. Em alguns estados, estão localizadas diversas unidades descentralizadas, sem instância de coordenação regional ou estadual. No Amazonas, há cinco administrações regionais e dois Núcleos; no Pará, cinco AER; no Mato Grosso, a situação é de extrema fragmentação, com oito AER e sete Núcleos. Além da dificuldade de coordenação dos serviços institucionais, a fragmentação da

estrutura dificulta a articulação junto aos órgãos estaduais e aos órgãos regionais da União, o que gera enfraquecimento da atuação da Funai em nível regional.

3.28. As dificuldades de coordenação levou a que o então Presidente da Funai, Mércio Pereira Gomes, considerando a necessidade premente de otimizar o assessoramento à presidência do órgão e melhorar as relações com as diretorias e unidades executivas regionais, designasse servidores para promover a articulação da Administração Central com as unidades regionais. Um exemplo da amplitude dessas ações pode ser constatado pela Portaria 919/PRES/2003, que designava um servidor para acompanhar cinco unidades executivas regionais no estado do Pará, cinco no Amazonas, uma em Roraima e duas no Acre.

3.29. Constatou-se também que os Núcleos são, em geral, autônomos, desvinculados da estrutura das AER, o que não é amparado pelo Estatuto (Decreto 4.645 de 25 de março de 2003) e nem pelo Regimento Interno da Funai (Portaria 542 de 21 de dezembro de 1993, do Ministério da Justiça). Em geral, são subordinados a alguma Administração Regional em caso de decisões mais complexas, uma vez que muitos são Unidades Gestoras, como o Núcleo de Vilhena/RO.

3.30. A inadequação da estrutura alcança também a organização interna das unidades regionais. As respostas aos questionários enviados demonstram que 65,7% entendem que a estrutura dessas unidades é parcialmente adequada e 17%, inadequada. Isso significa que a maioria das unidades descentralizadas (83%) está insatisfeita com a forma como se organiza a entidade.

3.31. Outra constatação relativa à estrutura da Funai refere-se à Administração Regional do Xingu (TO), que se localiza em Brasília, e por ser uma unidade regional, encontra-se em caráter irregular. O Decreto 51.084, de 31.7.61, estabelece que o Parque manterá na Capital Federal uma representação, o que não se coaduna com a natureza do trabalho a ser desenvolvido pelas administrações regionais.

3.32. A fiscalização do Parque fica a cargo da Associação Terra Indígena Xingu - Atix. Os servidores da Funai não executam ações de fiscalização na área, apesar da AER apresentar execução orçamentária relativa a esses serviços. Segundo os gestores, não há acompanhamento das ações de fiscalização e das demais atribuições que cabem a essa Unidade. O órgão indigenista dispõe de um centro de apoio às ações executadas no Parque na cidade de Canarana (MT), configurando duplicidade de estrutura.

3.33. Por fim, importa salientar que as disfunções estruturais observadas na Funai devem-se à inobservância de critérios técnicos para a criação e organização de suas unidades. Essa situação contribui para a perda da racionalidade administrativa do órgão, a impossibilidade de acompanhamento das ações executadas em campo, a intempestividade no atendimento a demandas e para o isolamento das administrações regionais.

3.34. Com o objetivo de melhorar a coordenação e articulação interna à Funai, propõe-se determinar ao Ministério da Justiça que dê prioridade à reestruturação da Funai, dado que a estrutura atual, além de estar em desacordo com a regulamentação que rege a entidade, tem ocasionado prejuízos à execução das ações por dificultar a coordenação dos serviços. Deve ser recomendado, ainda, ao Presidente da Funai que transfira a Administração Executiva Regional do Xingu para cidade próxima daquele Parque Nacional, para que esta unidade, de caráter descentralizado, possa exercer as atividades para as quais se destina.

Número de servidores incompatível com o modelo de atuação

3.35. Verificou-se que os recursos humanos e materiais necessários a regular realização dos serviços de fiscalização da Funai ou são insuficientes ou não estão disponíveis. Os dados encaminhados pela Diretoria de Administração em nov/2005 demonstram que a força de trabalho da Funai é composta de 2.543 servidores, dos quais 2.139 são efetivos. Quanto à situação funcional, o quadro de efetivos é composto de 337 servidores em categorias funcionais de nível superior; 1.208, de nível intermediário; e 594, de nível auxiliar. Os servidores indígenas representam 29% do total. Dos servidores efetivos, 667 (32%) são indígenas.

3.36. Tem havido, na Funai, contínua diminuição do número de servidores efetivos, com a falta de reposição de seus quadros. Observa-se essa situação, na Tabela 3. Em 1990, tinha-se mais que o dobro de servidores que compõem o quadro atual. Paralelamente, a população destinatária dos serviços daquela instituição representava cerca da metade da população atual, de 440.554 indígenas. Na Administração Central estão lotados 273 servidores, nas Administrações Executivas Regionais, 1618; e nos Núcleos, 141, segundo dados, de 2005, da Diretoria de Administração da Funai.

Tabela 3 - Quantitativo de servidores da Funai 1990/2005.

SITUAÇÃO/ANO-1990-2000-2001-2002-2003-2004-2005

População indígena-235.616-358.397-370.000-385.000-400.000-415.000-440.554

Servidores efetivos-5.518-2.290-2.243-2.209-2.160-2.141-2.139

Relação índio por servidor-43-157-165-174-185-194-206

Fonte: Diretoria de Administração/Funai.

3.37. A distribuição de servidores efetivos entre as regionais (Anexo B) em face da população indígena demonstra as limitações quanto ao quadro de pessoal. Como exemplo, cita-se o caso das unidades situadas em Amambai e Dourados em Mato Grosso do Sul. Na Administração Regional de Amambai há 11 servidores efetivos e no Núcleo de Apoio Local de Dourados, 13. Somente no Município de Amambai há 7.300 indígenas e em Dourados, cerca de 10.000. Cabe notar que a área de atuação das unidades regionais pode abranger vários municípios. Como o atual modelo de atuação indigenista privilegia a ação junto aos beneficiários, a escassez de pessoal constitui-se em um dos fatores que prejudica a eficácia das ações empreendidas.

3.38. Da mesma forma, dados constantes de documentos encaminhados pela AER de São Gabriel da Cachoeira registram que, naquela Regional, estão lotados 33 servidores, dos quais apenas 12 são efetivos. A população-alvo soma 23.322 pessoas, compreendendo 5.223 famílias. Esses dados também evidenciam a dificuldade da Funai manter presença na área de sua atuação.

3.39. O Núcleo da Funai no Ceará informou que atende a 17.000 indígenas em uma extensa região do Estado, não possuindo contingente operacional suficiente para prestar atendimento condizente (oito funcionários). Da mesma forma, Atalaia do Norte informa que possui um número insuficiente de funcionários para administrar uma área de mais de 8.500 km². O Núcleo de Vilhena/RO, apesar das dimensões da área sob sua supervisão, não conta com recursos humanos para fiscalização, dependendo da AER de Cuiabá para realizar as operações. O Núcleo de Lábrea/AM respondeu que dispõe de um único servidor, responsável pela assistência à 4 mil índios, distribuídos em 22 terras indígenas e 72 aldeias, em uma área geográfica de 158.000 km².

3.40. Os dados demonstram a queda constante no número de servidores proporcionalmente ao aumento da população indígena, o que contribui, de forma acentuada, para as dificuldades na execução das atividades atribuídas ao órgão. Em face do exposto, cabe recomendar ao Ministério da Justiça que busque alternativas à melhoria do desempenho da Funai, seja pelo aumento do quadro de pessoal, seja pelo apoio ao estabelecimento de medidas gerenciais, possibilitando melhores resultados à instituição.

Baixa oferta de capacitação nas áreas finalísticas

3.41. A falta de capacitação foi uma das questões mencionadas com maior frequência pelos servidores entrevistados. Em 2004, a programação de treinamento voltou-se às atividades administrativas. Houve apenas um curso de três dias acerca da atuação junto às populações indígenas, do qual participaram 8 pessoas.

3.42. Técnicos indigenistas da AER de Rio Branco/AC afirmaram que têm conhecimento apenas dos normativos publicados à época em que ingressaram no órgão (1981), acrescentando que, no sítio do órgão, encontra-se disponível somente a legislação indigenista básica. Disseram não atuar na capacitação de direitos indígenas porque não têm treinamento e não estão habilitados para tanto.

3.43. O Chefe do Posto Indígena Nambikwara, no Mato Grosso, ressaltou que, quando solicita alguma orientação sobre suas atividades, recebe como resposta: "Você sabe o que deve fazer". O servidor declarou que não sabe quais são suas atribuições formais, pois, jamais foi orientado nesse sentido. Manifestou interesse de aperfeiçoar-se e sugeriu encontros de chefes de postos.

3.44. A questão da atuação dos chefes de postos ganha relevância no momento em que se observa ser este efetivamente o ator que representa o elo entre a atuação do Estado e as comunidades indígenas. É principalmente por meio da atuação do chefe de vez que a Funai deveria realizar na ponta

sua política, implementar seus projetos, avaliar o retorno desta política e levantar as demandas provenientes das comunidades.

3.45. Em entrevista realizada no Museu Emílio Goeldi/PA, foi citada a necessidade de qualificação dos chefes de postos, para que adquiram capacidade de implementar projetos adequados a cada realidade e de trabalhar na conscientização dos indígenas para a continuidade desses projetos. Além disso, servidores que ocupam essa função disseram que têm encaminhado, de forma rotineira, demandas aos municípios relativas a benefícios previdenciários e assistenciais, ou, mesmo, referentes à documentação pessoal dos indígenas. Delineia-se, pois, a necessidade de profissionais com perfil de articuladores locais.

3.46. Propõe-se, pois, recomendar à Funai que implemente programa de capacitação para execução de atribuições nas áreas indígenas, a qual atualize os enfoques da política indigenista, reforçando, principalmente, a atuação dos chefes de postos; estabeleça também mecanismos de divulgação de normativos internos e de orientação aos servidores, por meio da intranet, por exemplo.

Insuficiência de equipamentos

3.47. Foi ressaltada a falta de meios de transporte e de comunicação para a fiscalização das terras indígenas, além do fato de que a manutenção onerosa dos veículos acaba tornando a frota antieconômica.

3.48. Em resposta aos questionários enviados para as unidades executivas regionais e núcleos de apoio, verificou-se que, entre as maiores dificuldades encontradas para proceder a vigilância das terras indígenas, a mais citada foi a falta de combustível, mencionada por 22 dos respondentes, seguida da inadequação dos meios de transporte, referenciada em 17 dos questionários. A falta de participação das comunidades indígenas e a falta de pessoal foram apresentadas como terceira e quarta limitação respectivamente (Gráfico 3).

3.49. A desmobilização da Funai tem grande impacto na sua atuação. Segundo informações encaminhadas pela AER de São Félix do Araguaia, no período de 1993 a 1998, a fiscalização e a vigilância da Ilha de Bananal (Parque Nacional do Araguaia) contava com 9 barreiras de fiscalização e vigilância e uma equipe móvel, e conseguiu-se retirar da área quase 700 invasores. Foram desativadas 7 barreiras e a equipe móvel, o que tem facilitado o retorno das invasões.

3.50. Verificou-se ainda que postos indígenas visitados careciam de telefone e radiofonia para comunicação com a sede da AER e, mesmo, com as comunidades. No Posto Indígena Boca do Acre/AM, por exemplo, há apenas um servidor, que, para não se ausentar, acaba por comunicar-se com as aldeias por meio de recado ou de mensageiros. Nessa unidade, constatou-se que não há computadores, máquina de escrever, telefone ou fax. O Posto Indígena Boca da Mata, em Roraima, não dispõe de telefone ou rádio para comunicação. Há apenas um telefone público, perto da edificação.

Gráfico 3 - Incidência de fatores limitantes à vigilância das terras indígenas em 2005.

Fonte: Pesquisa postal com unidades regionais da Funai.

3.51. Observa-se que os efeitos das carências e do despreparo dos recursos humanos bem como da inadequação dos recursos materiais e tecnológicos são potencializados na atuação dos Postos Indígenas. Há um excesso de atribuições sobre os chefes de postos, que, em geral, trabalham sozinhos ou com apenas um funcionário, responsabilizando-se pelo acompanhamento de grandes áreas e de diversas comunidades. Os Postos Indígenas são as unidades de atendimento mais próximas das aldeias e para as quais convergem as demandas dessas populações. Atendem desde a intermediação de conflitos internos até o apoio na execução de atividades produtivas em todas as suas etapas. Apoiam também as atividades de Educação e de Saúde, assessoram o processo de organização interna e ainda atuam na fiscalização dos limites da Terra Indígena.

3.52. Mesmo as alternativas possíveis, como o Sistema de Proteção da Amazônia - Sipam, não vêm sendo aproveitadas, ora por falta de funcionamento dos equipamentos instalados por esse Sistema, ora por falta de capacitação dos servidores da Funai no acesso às informações. O Sipam instalou fax e computador dentro das estruturas de postos indígenas, mas chefes de postos e servidores entrevistados informaram que esses equipamentos não funcionam. Estão sendo alocados recursos na compra e na manutenção de equipamentos, mas os equipamentos, pelo menos na estrutura da Funai, não estão sendo utilizados.

3.53. Além dos equipamentos instalados nos postos e aldeias pelo Sipam, a Funai deve fornecer informações para alimentar o Sistema, podendo também utilizar recursos tecnológicos e financeiros disponíveis para as ações de proteção. Os técnicos da Funai não têm solicitado as informações por falta de treinamento adequado.

3.54. Em

face do exposto, propõe-se recomendar à Funai que:

a) realize levantamento das necessidades de equipamentos em todas as regionais e núcleos a fim de obter parâmetros para distribuição de recursos;

b) busque solução para melhor utilização dos equipamentos do Sipam, uma vez que recursos estão sendo alocados na manutenção desses equipamentos, sem que se alcance o fim almejado; e promova a capacitação dos servidores para utilização das informações do Sivam.

4. O processo de articulação para fiscalização territorial em áreas indígenas.

4.1. A fiscalização de terras indígenas tem sido responsabilidade conjunta de diversas instituições, notadamente a Funai, o Ibama e o Departamento de Polícia Federal. Verificou-se que às limitações institucionais e operacionais da Funai agregam-se deficiências também operacionais das institucionais parceiras, somadas à pouca institucionalização da execução de tarefas conjuntas.

4.2. A política indígenista apresenta diversas interfaces com a política ambiental. Esse relacionamento apresenta impasses, que ficaram manifestos durante a execução deste trabalho. Alguns

temas, como gestão de unidades territoriais superpostas (Unidades de Conservação e Terra Indígena) e o uso da fauna para fins de trabalhos artesanais, guardam aspectos que têm sido de difícil conciliação entre as instituições gestoras das respectivas políticas.

4.3. A Constituição Federal no art. 225 declara que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para o presente e as gerações futuras"; e, no art. 231, reconhece aos índios os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

4.4. Da mesma forma, a CF enfatiza que, para assegurar a efetividade do direito previsto no artigo 225, incumbe ao Poder Público, entre outras disposições, definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. O Poder Público deve também exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental; e proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da Lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldades.

4.5. A ação do Ibama quanto aos recursos florestais em área indígena decorre do exposto na Lei 4.771, de 15/9/1965, a qual estabelece que se consideram de preservação permanente, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas", declarando que "as florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente pelo só efeito desta Lei". Institui também que "a exploração dos recursos florestais em terras indígenas somente poderá ser realizada pelas comunidades indígenas em regime de manejo florestal sustentável, para atender a sua subsistência".

4.6. Quanto à definição de competências na área ambiental, destaca-se a publicação da Medida Provisória 366, de 26 de abril de 2007, convertida na Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007, que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, o qual deverá executar atividades anteriormente atribuídas ao Ibama.

4.7. Entre outras atribuições, o Instituto deverá executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União; devendo também exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União.

4.8. Por sua vez, compete ao Departamento de Polícia Federal "os crimes contra a vida, o patrimônio e a comunidade silvícola", conforme previsto no Decreto 73.332/73. Estatuto do Índio (Lei 6.001/73) prevê que "o órgão federal de assistência ao índio poderá solicitar a colaboração das Forças Armadas e Auxiliares e da Polícia Federal para assegurar a proteção das terras ocupadas pelos índios e pelas comunidades indígenas".

4.9. Em face da existência de áreas conjuntas de atuação dos mencionados órgãos, pretende-se neste capítulo apontar oportunidades de melhoria na articulação institucional como meio de aperfeiçoar a atuação estatal nas áreas indígenas.

As ações de fiscalização.

4.10. Constatou-se que os órgãos responsáveis por coibir ações irregulares em terras indígenas (Ibama, Funai e Polícia Federal) não trabalham de forma sistemática e organizada, atuando, em casos pontuais. Nas entrevistas realizadas, foi mencionada dificuldade de conciliar as agendas do Ibama, Funai e Polícia Federal, o que prejudica e até impede a participação em operações. Para explicar essa situação, recorre-se a diversos fatores, entre os quais a abrangência de atribuições e a limitação de recursos.

4.11. É importante registrar que os programas orçamentários do Ibama e do DPF não prevêem recursos específicos para a execução de operações em terra indígena. Apenas a Funai detém ação orçamentária voltada a essa finalidade. Neste órgão, atribui-se a essa situação parte das dificuldades de construção da agenda de trabalho entre as instituições envolvidas. O Decreto 1141/94 estabelece que os órgãos setoriais envolvidos na execução da política indigenista consignarão em seus orçamentos anuais recursos específicos para a execução das ações de assistência ao índio. Igualmente a Portaria Conjunta 293, de 10 de agosto de 1993, do Ministério da Justiça, Ministério das Minas e Energia e Ministério do Meio Ambiente (fl. 625), que estabelece programa de cooperação em ações de fiscalização e controle, objetivando proteção do meio-ambiente e dos recursos naturais em terras indígenas e seu entorno, define que cabe às instituições o aporte de recursos orçamentários e financeiros para execução das respectivas ações.

4.12. Converge também para as dificuldades de articulação fatores como a carência de recursos materiais, que se manifesta no desempenho das respectivas atribuições, independente da área; o desconhecimento da prática indigenista e, mesmo, a comunicação deficiente entre essas instituições. Não há, em nível nacional, iniciativa quanto a acordos que possam dar suporte e facilitar o trabalho das respectivas unidades regionais. Como registrado pela AER de Colider/MT na resposta à pesquisa, seria importante uma articulação com o Ministério da Defesa para apoiar as ações na região.

4.13. Há escassez de recursos para ação conjunta, principalmente, em casos de urgência, conforme registrado em expedientes encaminhados à CPTI/Cgprima/Funai pelas Administrações Regionais (fls. 563-572). Nesses expedientes, verifica-se solicitação de agenda previamente

combinada pela Polícia Federal, a qual, ao mesmo tempo, informa impossibilidade de atendimento imediato de pedido em razão do acúmulo de serviços. A AER de São Luiz comenta que, nas ações conjuntas, as dificuldades são rotineiras, porque, na maioria das vezes, o Ibama e o DPF não atendem prontamente. Alega-se falta de recursos humanos e financeiros para custear a manutenção de viaturas e outros recursos necessários à mobilização das operações. Da mesma forma, no Pará, tem sido adiada a expulsão de madeireiros e garimpeiros da terra indígena Kayapó, localizada no Município de Ourilândia do Norte, por falta de recursos disponíveis pelas instituições envolvidas nas operações.

4.14. O grave problema quanto ao efetivo da DPF em áreas da Região Norte foi reconhecido em expedientes encaminhados por AER da Funai, a qual solicita a colaboração para contatar agentes em Brasília e Manaus. A questão foi também mencionada, com frequência, nas entrevistas realizadas nas Superintendências Regionais daquele Departamento.

4.15. O Ibama, por sua vez, também compartilha recursos com outras instituições para o desempenho de suas atribuições de fiscalização (Exército, Funai, órgãos estaduais e DPF) e, do mesmo modo que a Funai, não acessa determinadas áreas territoriais sem o apoio da Polícia Federal.

4.16. Entre as dificuldades com as quais o órgão ambiental se depara, foi destacada pelos entrevistados na Coordenação Geral de Fiscalização Ambiental a designação de fiéis depositários para as cargas apreendidas. Quanto a esse assunto, consta em memorando de Administração Executiva Regional da Funai, que informa: "observamos haver um círculo vicioso no tocante aos autos de apreensão. O material apreendido sempre apresenta o infrator como fiel depositário. Há casos em que esta administração fez apreensão de material e equipamento que já havia sido autuado e apreendido." Um dos problemas enfrentados é o baixo valor das diárias e a intempestividade do pagamento das mesmas, o que, muitas vezes, inviabiliza a presença de outras entidades (como polícias militares estaduais) nas operações.

4.17. As mesmas deficiências operacionais atingem a Funai, conforme mencionado neste relatório. Memorando do Chefe do Núcleo de Água Boa/MT à Cgpima/Funai (fl. 573) registra que, diante da falta de transporte e de alojamento onde possam acomodar-se com servidores de outros órgãos, "que se treine os indígenas, com orientações do Ibama e da Funai, para que saibam agir contra os invasores".

4.18. Conforme registrado na resposta da AER de São Gabriel da Cachoeira (AM) à pesquisa encaminhada à época da execução da auditoria, as comunidades demandam da Funai apoio contra invasão de pescadores, pesca de peixe ornamental e esportiva, área de atribuição do Ibama. Ressalta, entretanto, que, como sabe da restrição de servidores daquele órgão (3 ou 4) no Escritório Regional, tenta "contornar os problemas".

4.19. Os gestores do Ibama e do DPR em nível nacional e regional ressentem-se também da falta de diagnósticos que dêem suporte às ações em terra indígena, cuja elaboração deve decorrer do

exercício das atribuições da Funai. Ademais, os gestores entrevistados na área de fiscalização do Ibama informaram que não dispõem de uma equipe capacitada para lidar com as populações indígenas, o que compromete as ações do órgão nessas áreas. As instituições que atuam na proteção ao patrimônio indígena dependem da intermediação da Funai, não tendo a capacitação necessária ao trato com essas populações e nem o discernimento quanto às diferenças entre as etnias.

4.20. Em consequência dos diversos fatores, o trabalho se traduz em operações retardatárias em prejuízo da eficácia, "porque a demora nesses deslocamentos aos locais das invasões provoca vazamento de informações e os focos de invasões se dissipam antes da equipe chegar" (AER São Luiz). Há também invasões de terras indígenas que se prolongam por décadas, o que pode configurar alocação de recursos em estratégias equivocadas de combate a essas situações.

4.21. Há vários exemplos de situações em que as invasões prolongam-se por anos, como no caso da invasão de madeireiros peruanos à terra do grupo Ashaninka do Rio Amônia no Acre. A invasão foi divulgada pela população indígena residente na área em 1999. O Posto da Funai em Cruzeiro do Sul não tem instrumentos para deter os invasores, e apenas recentemente as autoridades estão tomando providências, entre elas a instalação de um posto da Polícia Federal na área. O assunto envolve negociações diplomáticas com o Peru, que deu concessões de exploração de madeira na fronteira, inclusive em áreas próximas a índios isolados. Na execução das operações, é necessário rapidez de deslocamento, mas as operações envolvem o Ibama, a Funai e o Exército e têm planejamento demorado.

4.22. Há outros casos notórios de invasões de terras indígenas, como a invasão das Terras Yanomami/RR por garimpeiros; o descaminho de combustível proveniente da Venezuela, cuja rota passa por dentro da terra indígena de São Marcos/RR; a invasão da terra indígena Araribóia/MA (fls. 575-588). Todos esses casos citados ocorrem há anos e são de conhecimento público, mas não foram solucionados. Em Imperatriz/MA, o Delegado de Polícia Federal informou, que, na Terra Indígena Araribóia/MA e adjacentes, em operação recente, foram encontrados cerca de 85 fugitivos, morando entre os índios e influenciando negativamente aquelas comunidades. Ressaltou a prisão, ocorrida em junho de 2005, de elemento que atemorizava a população, e que havia construído um cemitério clandestino em terra indígena.

4.23. Na Terra Indígena Vale do Guaporé, há exploração de madeira e garimpos há mais de 10 anos. A AER de Cuiabá informou que já realizou dezenas de operações conjuntas com outros órgãos e atribui a ineficácia das ações à falta de recurso para manutenção de servidores na área. As ações são temporárias, enquanto os madeireiros moram na região.

4.24. Relatório de fiscalização disponível na Funai noticia fatos relativos à exploração ilegal de madeira na Terra Indígena Sete de Setembro, com a convivência dos índios Suruis, que lá habitam (fls. 589-600). Comenta o relatório a falta de ação da Administração Executiva Regional da

Funai em Cacoal/RO. Informa que o Ibama tomará as medidas cabíveis caso continue a situação da região, podendo inclusive autuar a Funai por conivência e omissão. A situação não é nova e já foi alvo de vários documentos encaminhados às autoridades competentes. Ressalta-se, no relatório de fiscalização, o que foi feito a partir "de intenso diálogo com as comunidades indígenas e parcerias com as instituições MPF/DPF e principalmente com o Ibama".

4.25. Nos comentários ao relatório, o gestor encaminhou documentação na qual consta solicitação do Assessor do Ministro de Estado da Justiça, em 2000, pedindo providências quanto ao assunto. Consta também expedientes do Núcleo da Funai de Ji-Paraná, de 2006, informando o que aquela unidade sempre temeu: o retorno de lideranças Zorós à atividade ilegal de venda de madeira por conviver com situações irregulares na TI Sete de Setembro e na TI Roosevelt, contíguas a sua terra (fls. 460 a 464).

4.26. O que foi relatado pelos gestores demonstra, por um lado, falta de estrutura operacional e de ações adequadas ao trabalho com populações e áreas que exigem atuação diferenciada, e, por outro, a gravidade de algumas situações, envolvendo apropriação do patrimônio indígena, das quais foram citados apenas alguns exemplos. Diante da especificidade das situações a serem tratadas, sugere-se as seguintes providências:

I - recomendar, com fulcro no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU:

a) ao Ministério da Justiça, por meio de sua Secretaria Executiva, à Funai, ao Departamento de Polícia Federal e ao Ibama que, considerando as ações de fiscalização e de combate ao crime em terras indígenas e o disposto no Decreto 1.141/94 desenvolvam, em conjunto, planejamento de operações nacionais e/ou regionais, e promovam programa de capacitação periódica de recursos humanos para execução de atribuições desenvolvidas nas áreas indígenas;

b) ao Ministério da Justiça, por meio de sua Secretaria Executiva, ao Departamento de Polícia Federal/Ministério da Justiça, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama que:

- incluam, na respectiva programação orçamentária anual, recursos específicos para a execução de ações de proteção às terras e bens indígenas, conforme previsto no Decreto 1.141/94;

- mantenham grupo especializado, nos respectivos órgãos, para trabalhar com assuntos relativos à execução de ações em áreas indígenas;

c) ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que, na fiscalização de unidade de conservação que se encontre em situação de superposição à terra indígena, considerando o disposto no Decreto 1.141/94, desenvolva estratégias de planejamento de operações conjuntas com as instituições envolvidas nessas ações, notadamente Ibama, Funai e Departamento de Polícia Federal/MJ; promova programa de capacitação periódica de recursos humanos acerca das

peculiaridades que envolvem as atividades nessas áreas e mantenha grupo especializado para orientar as ações a serem executadas em áreas em situação de superposição;

a) à Fundação Nacional do Índio que oriente as unidades regionais para que passem a elaborar relatórios que subsidiem operações conjuntas com outras instituições em áreas indígenas, permitindo às entidades parceiras conhecer as circunstâncias envolvidas nessas operações;

b) aos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente, por intermédio de suas Secretarias Executivas, institucionalizem a execução de tarefas conjuntas pela Funai, DPF, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e Ibama, mediante, por exemplo, assinatura de convênio entre aqueles órgãos, de forma a estabelecer procedimentos de atuação integrada na proteção às terras indígenas, suporte operacional mútuo e facilitar o formação de entendimento compartilhado sobre as questões envolvidas nessas.

II - determinar à Funai, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que instaure sindicância para apurar denúncias quanto aos fatos que dão suporte à exploração ilegal de madeira na Terra Indígena Sete de Setembro para que essa Fundação possa tomar as providências cabíveis;

As ações de licenciamento ambiental.

4.27. Os relatos, durante a execução dos trabalhos de auditoria, indicaram a existência de um entendimento informal entre a Funai e o Ibama para tentar cumprir o que a legislação ambiental e a legislação indigenista preceituam quanto ao licenciamento de empreendimentos que, direta ou indiretamente, causem impactos ambientais em terras indígenas. Segundo os gestores entrevistados, não há critérios definidos que orientem a participação do órgão indigenista nesse processo.

4.28. A Resolução Conama 237 de dezembro de 1997, disciplina que, quando se trata de empreendimentos localizados ou desenvolvidos em terras indígenas, o licenciamento ambiental é de competência do Ibama, desde que relativo a atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, conforme disposto na Lei 6.938 de 31/8/1981, alterada pela Lei 7.804/89. A referida Resolução fixa também que o Ibama fará o licenciamento, considerando, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

4.29. As entrevistas realizadas com servidores da área na Funai indicaram que, quando se trata de empreendimentos dentro de terras indígenas, nem sempre a Funai é comunicada. Nos empreendimentos realizados fora das terras indígenas, mesmo que próximos a elas, ou nas ocasiões em que o licenciamento está sendo executado por órgãos ambientais estaduais, raramente a Funai é contatada. De acordo com os gestores do órgão indigenista, os pareceres emitidos pela Coordenação-Geral de Patrimônio Indígena e do Meio-Ambiente - Cgpima não têm sido considerados e tampouco as recomendações que os acompanham têm sido atendidas. Além disso, os estudos ambientais, em geral,

são incompletos para a análise das conseqüências sobre as comunidades indígenas, conforme estudo realizado por servidor da Funai, visto que "a visão demonstrada nos estudos ambientais baseia-se na distância física das obras, em detrimento do ponto de vista social". (Tramm, 2003).

4.30. Acrescente-se também o relato de servidores da Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental do Ibama, no sentido de que os programas de acompanhamento e de monitoramento dos impactos de empreendimentos em terras indígenas fazem parte do processo de licenciamento e que a Funai não participa desses monitoramentos. Os relatórios produzidos são, no entanto, remetidos à Fundação para conhecimento.

4.31. A Diretoria do Ibama, nos comentários a este relatório, ratificou (Memo. Dilic 312/2006, de 18 de julho de 2006), fl. 326, que, no caso de empreendimentos e atividades que se situem ou causem impactos em terras indígenas, deveria ser regulamentada a manifestação da Funai e o processo que envolve os estudos ambientais. Neste caso, por meio de normas e critérios que abranjam desde a elaboração dos termos de referência à sua análise, alcançando igualmente o acompanhamento da execução de programas e o atendimento a condicionantes que dizem respeito às comunidades indígenas.

4.32. A precariedade do processo agrava-se pelo fato de a Funai não dispor de equipe multidisciplinar para executar análise dos processos de licenciamento ambiental e pela falta de recursos financeiros para fazer vistorias in loco, o que torna o procedimento de análise dos licenciamentos dentro do órgão indigenista meramente burocrático.

4.33. A regulamentação dos procedimentos de licenciamento ambiental em terras indígenas deve alcançar também os empreendimentos desenvolvidos em áreas limítrofes a essas terras, o que depende também da definição do que se considera o entorno de terras indígenas. O raio de ação da instalação de empreendimentos ultrapassa as interferências no meio físico, estendendo-se por vários quilômetros, influenciando modos de produção e comportamentos sociais, incidindo em impactos muitas vezes intangíveis. Nas terras indígenas, "a área de influência encontra-se indefinida quanto aos critérios, à metodologia e às escalas apropriadas aos diversos tipos de empreendimentos modificadores do meio ambiente" (Tramm, 2003).

4.34. Um dos efeitos da falta de regulamentação dos procedimentos de licenciamento ambiental no âmbito de terras indígenas constitui-se no impedimento a que as comunidades indígenas sejam compensadas e os impactos ambientais mitigados, gerando protelações, críticas e atrasos nos empreendimentos. Impede igualmente essas comunidades de se desenvolverem a partir da implantação de projetos que garantam sustentabilidade ambiental.

4.35. Exemplo de degradação ambiental, pode ser avaliada pela informação de servidores da Funai em Roraima, que declararam como crítica a questão de Pacaraima, município criado dentro da Terra Indígena de São Marcos, após a homologação desta última. Dentro desse município há

desmatamento de uma área denominada "morro do quiabo" e um lixão que recebe os resíduos da área. O município encontra-se sobre as nascentes dos rios que banham a Terra Indígena, o que causa grandes impactos ambientais na região.

4.36. Em face do exposto, recomenda-se ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, em conjunto com a Fundação Nacional do Índio, que promova a regulamentação do papel do órgão indigenista nos processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos potencial ou efetivamente modificadores do meio ambiente, que sejam desenvolvidos em terras indígenas ou que possam afetá-las; e que proponha ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama o estabelecimento de normas e critérios aplicáveis aos órgãos estaduais nas mesmas circunstâncias

4.37. Recomenda-se também ao Ministério da Justiça, por meio de sua Secretaria Executiva, que regulamente o conceito de "entorno de Terra Indígena", para que se possa exercer o controle ambiental das atividades potencial ou efetivamente modificadoras do meio ambiente desenvolvidas fora dos limites das terras indígenas e que possam afetá-las, conforme incisos III e IV do Decreto 1141/94.

Superposição de Unidades de Conservação e Terra Indígena

4.38. Constatam-se entre Ibama e Funai conflitos quanto à existência de Unidades de Conservação - UC e Terras Indígenas no mesmo espaço territorial. Essa questão obstrui o diálogo entre as instituições, o qual já seria difícil sem os elementos que essa discussão acarreta, dada as diversas interfaces entre política ambiental e indigenista. A dificuldade de tratamento conjunto do tema ficou evidenciada em relatórios da Funai e em entrevistas com servidores de ambas as instituições.

4.39. Segundo a Lei 9.985, de 18/7/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, esses territórios dividem-se em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. No caso das primeiras admite-se apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, ou seja, aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.

4.40. De um lado, na área ambiental, há restrições quanto a reconhecer direitos de povos indígenas sobre áreas decretadas como UC no passado. Por outro lado, os indigenistas e representantes de organizações indígenas não aceitam que a decretação de uma UC restrinja o usufruto exclusivo sobre as terras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas.

4.41. Nos comentários a este relatório, o Coordenador-Geral de Unidades de Conservação do Ibama alega que os órgãos ambientais sempre cederam nas disputas de interesse com o órgão indigenista, e atualmente, chegou-se a um ponto em que não se pode continuar caminhando dessa maneira, sob pena de perda para toda a coletividade.

4.42. Do lado indigenista, Guimarães (2004) apresenta a questão da seguinte forma:

Com efeito, não se trata de analisar eventuais superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação. As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, por serem fatos com repercussão jurídico-constitucional que remontam à origem do Estado, são e sempre serão anteriores a qualquer afetação que o poder público ou mesmo qualquer iniciativa particular pretenda fixar sobre elas.

4.43. As nuances do assunto dentro das instituições públicas responsáveis pelas ações foi objeto de dissertação acadêmica. Afirma-se que apesar da visão dicotômica existente dentro da Funai, alguns técnicos defendem a característica cabal do ato de reconhecimento da Terra Indígena, ou seja, ele anularia atos que outrora criaram a UC. Acrescenta-se, entretanto, que, para outros técnicos, essa visão, além de viesada, impossibilita que, em alguns casos, prevaleçam ambas as categorias. O estudo ressalta que esta dualidade também é encontrada no Ibama, no Poder Judiciário e no Ministério Público, tratando-se de tema não pacífico no direito. Afirma ainda que alguns analistas do Ibama questionam o procedimento de reconhecimento de Terra Indígena e, com isto, a sua validade, almejando assim a prevalência da Unidade de Conservação (Faleiros, 2005).

4.44. Alguns casos de superposição têm gerado conflitos frequentes, como o Parque Nacional do Monte Pascoal, com índios Pataxó e o Parque Nacional do Araguaia, com os índios karajás e Javaés. Vêm sendo realizados esforços para o estabelecimento de gestão compartilhada dessas áreas, cujas informações denotam dificuldades as mais diversas (fls. 607-620). Segundo informado por servidores do Ibama entrevistados, os conflitos acontecem onde há disputas por recursos territoriais e se acirram em decorrência do desconhecimento da realidade cultural das comunidades indígenas pelos responsáveis por executar políticas nessas áreas.

4.45. Diante desses impasses, a Lei 9.985, de 18/7/2000, determina que os órgãos responsáveis deverão instituir grupos de trabalho para propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais superposições entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação. Desde então, têm sido tomadas algumas iniciativas nesse sentido, como os grupos de trabalho compostos pelas instituições interessadas e por representantes de populações indígenas, para tratar dos casos de unidades de conservação onde há algum tipo de conflito ou situação a ser estudada, como é o caso do Parque Nacional do Araguaia, Parque Nacional de Monte Pascoal e Parque Nacional de Roraima.

4.46. Os documentos encaminhados por ocasião dos comentários do gestor a este relatório indicam a dificuldade de tratamento conjunto dos problemas (fls. 374-379) para implantação da proposta de Gestão Ambiental Compartilhada no Parque Nacional do Araguaia, acordada entre as partes sob a interveniência do Ministério Público. Para gestão do Parque Nacional do Monte Pascoal, foi firmado entre Ibama, MMA, Ministério da Justiça, em 28 de fevereiro de 2002, Acordo de Cooperação Técnica, que prevê a criação de Grupo de Trabalho, o qual se encontra em constituição, com base na Portaria Interministerial 908, de 6 de junho de 2005 (fl. 407).

4.47. Um dos aspectos mencionados pelos entrevistados, diz respeito à pouca sensibilização de ambas as instituições quanto às atribuições recíprocas. Facilitaria a promoção da política ambiental em áreas de superposição de unidades de conservação e terra indígena o conhecimento das particularidades culturais das populações afetadas, o que foi objeto de recomendação no parágrafo 4.25 deste relatório.

Uso de componentes da fauna silvestre em trabalhos artesanais.

4.48. Entre os temas de difícil tratamento entre o órgão ambiental e o indigenista sobressai também a questão do artesanato indígena. A Lei 5.197/67 proíbe o comércio de espécimes da fauna silvestre e de produtos e objetos que impliquem na sua destruição ou apanha.

4.49. Neste tópico, não se conseguiu ainda desenvolver alternativas que conjuguem os princípios que regem as distintas políticas, o que deverá ocorrer por meio de ações que incentivem a utilização sustentável de componentes da diversidade biológica, conforme estipulado pela Convenção sobre a Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto 2.519, de 16 de março de 1998. A Convenção 169 da OIT, no artigo 23, fortalece a busca necessária de alternativas quando dispõe que o artesanato, as indústrias rurais e comunitárias e as atividades tradicionais e relacionadas com a economia de subsistência dos povos interessados deverão ser reconhecidas como fatores importantes da manutenção da sua cultura e da sua auto-suficiência e que os governos, sempre que for adequado, deverão zelar para que sejam fortalecidas e fomentadas essas atividades.

4.50. Segundo a Coordenação Geral de Fauna e Recursos Pesqueiros - Cgfau, do Ibama, a política atual de proteção da fauna considera que os artesanatos confeccionados para uso dos próprios indígenas podem utilizar os subprodutos da fauna silvestre e que o problema consiste no artesanato para comercialização.

4.51. As discussões entre Ibama e Funai sobre esse assunto tiveram início em 1982. Até 2004, o entendimento desses órgãos era de que os artefatos utilizados nos rituais indígenas ou o artesanato confeccionado com as "sobras" dos animais mortos para alimentação poderiam ser comercializados. Foi então lançada campanha na região de Manaus, com a finalidade de certificar, em parceria com a Funai, o artesanato indígena passível de venda e de proibir a comercialização do restante.

4.52. Em 2004, a operação que investigou a comercialização ilegal de artesanato indígena e de partes de animais no exterior pela Polícia Federal resultou no entendimento de que o comércio de artesanato que utilize subprodutos da fauna silvestre não é permitido em hipótese alguma. Segundo relataram, o Ibama enfrentou resistência para dar seguimento ao trabalho principalmente na região de Parintins/AM.

4.53. Em 2005, foi criado grupo de trabalho composto por representantes da Funai, Ibama e Polícia Federal para discutir o problema. De acordo com os gestores, até outubro daquele ano, ainda

não havia ocorrido nenhuma reunião do grupo, criado com base na Portaria Conjunta 293, de 10 de agosto de 1993 e em Termo de Cooperação Técnica, assinado entre Ibama e Funai em outubro de 1995. Por meio da Informação 213/06, a Coordenação de Manejo de Fauna na Natureza, da Diretoria de Faunas e Recursos Pesqueiros do Ibama, informou que foi convocada reunião do Grupo de Trabalho multidisciplinar para o dia 31 de julho de 2006 (fls. 328/329).

A percepção dos índios quanto à atuação das instituições indigenista e ambiental

4.54. Foram registradas impressões dos índios quanto à ação conjunta do órgão indigenista e do órgão ambiental, as quais foram obtidas durante entrevista com as comunidades e lideranças:

- Leva-se 8 horas para se chegar até o local. Esperar pelo outro não adianta. Tem invasão todo o tempo. Ibama e Funai jogam um para o outro (Apurinã/AM);

- Muita fofoca. Se a Funai e o Ibama combinassem, talvez impedissem a invasão (Nambikuara/MT);

- Só sabem falar é proibido vender madeira. É proibido plantar e, lá fora, pode. A gente não quer destruir. A gente tem que plantar. Quando a gente vai fazer as coisas, a Funai diz que não pode. Tudo não, não, não (Nambikuara/MT).

4.55. Quanto à atuação da Funai, os índios esperam por mais acompanhamento dentro da aldeia. Disseram que o órgão não conhece as dificuldades pelas quais as comunidades passam, e que não se tem o mínimo: "Não tem arame, capim, semente, não espera mais por Funai. Se o índio tem direito, tem de cobrar da Funai para a Funai cobrar de alguém".

4.56. Em Roraima, as lideranças indígenas mencionaram que o Ibama não tem atendido às denúncias de crimes ambientais dentro das terras indígenas (arrozais na Terra Indígena Raposa Serra do Sol; desmatamento no Morro do Quiabo; matadouro clandestino e lixo dentro da Terra Indígena de São Marcos; despejo de agrotóxicos nas nascentes dos rios). Foram unânimes também ao considerar conturbada a relação entre o Ibama e as comunidades indígenas. Essa situação apresentou-se também em outras localidades.

4.57. A dificuldade de tratamento adequado à questão pode ser avaliada pela seguinte observação dos entrevistados na Coordenação Geral de Fiscalização Ambiental/Diretoria de Proteção Ambiental do Ibama:

A fiscalização é a primeira a chegar, quando a fiscalização chega, vem para tirar da mão do infrator em situações que é necessária mediação, não se sabe trabalhar com o problema. A questão não é assunto para fiscalização e, sim, de conscientização.

4.58. Além das dificuldades de execução de atribuições nos assuntos que envolvem a relação do índio com a fauna e a flora, não foi mencionada pelos entrevistados no Ibama a execução de projetos direcionados à população indígena. Foi verificada situação isolada em que a Gerência

Regional do Ibama de Rio Branco/AC apoia a formação de Agentes Florestais Colaboradores, responsáveis pela constatação de invasões.

Participação indígena na vigilância do patrimônio territorial

4.59. O Gestor da área de Fiscalização na Funai comentou que as comunidades indígenas fazem a proteção de seus territórios desde tempos imemoriais, entretanto, cada vez mais, faz-se necessário uma instrumentalização para a proteção eficiente desses territórios. Nas atividades de vigilância empreendidas pela Funai, o índio participa, em geral, em ações de caráter preventivo, como guias, no desmatamento das áreas dos marcos territoriais e na verificação de localidade adequada para pernoite, como se verifica nas informações constantes do Plano de Fiscalização da AER de Tangará da Serra/MT.

4.60. Foram criados Postos de Vigilância e Fiscalização no Alto Xingu/MT e em São Gabriel da Cachoeira/AM. A Funai firmou convênios de vigilância com a Associação Terra Indígena Xingu - Atix e com a Federação dos Povos Indígenas Kaiapó, do Pará. Não há avaliação dos resultados desses esforços. No Xingu, os servidores da Funai não participam de fiscalizações, apenas a Atix realiza essa atividade, segundo informado no órgão.

4.61. Em Roraima, na Terra Indígena São Marcos, a associação de mesmo nome recebe recursos da Eletronorte, como medida compensatória. Com esse recurso instalaram um posto de vigilância e efetivam a assistência à comunidade. Essa comunidade enfrenta problemas com a entrada ilegal de combustível vindo da Venezuela. O combustível é escondido na Terra Indígena para burlar as barreiras de fiscalização da Receita Federal ou da Polícia Federal. Como o poder de polícia da Funai não está regulamentado, a abordagem dos infratores não surte efeito.

4.62. Na região de Marabá, há grupos indígenas que contam com o suporte de convênios firmados para compensação ambiental e costumam arcar com as ações de vigilância diretamente, como é o caso de comunidades da etnia Gavião, entrevistadas. Consideram que a presença do índio nessas ações é muito importante porque a Funai não tem condições de realizar o trabalho sem esse apoio. Entre os problemas que recaem sobre essas comunidades, citam-se: dificuldade de fiscalização pela construção de estrada junto à Terra (Suruí), desvio de ônibus para dentro da terra para prática de assalto (Parkategê/Kupêgipokti), desova de corpos para que os índios sejam incriminados (Trocará).

4.63. Na Terra Indígena Parakanã, no Pará, os índios Awaeté contam com recursos de convênio, firmado com a Eletronorte desde 1987, administrado por essa entidade, a qual implantou política de relacionamento que abrange assistência em todas as áreas. A Terra Indígena sofre pressão devido à exaustão do potencial madeireiro da região. A vigilância conta com equipes de fiscalização, que circulam pelos limites da Terra e com postos de apoio ao longo do perímetro. Além disso, há a colheita de sementes de essências nativas para comercialização e produção de mudas para reflorestamento. As iniciativas têm permitido a preservação da área e das comunidades.

4.64. Paralela às constatações sobre a crescente participação de indígenas em ações de vigilância, não raro foram relatados casos de retirada ilegal de recursos naturais e minerais das terras indígenas, com a participação de algum membro da comunidade invadida. A ausência do Estado no que tange a proporcionar alternativas de sobrevivência econômica, a pressão de interesses econômicos bem articulados, a falta de parâmetros para as comunidades avaliarem os prejuízos advindos das invasões culminam na exploração ilegal, no convívio com malfeitores e na desagregação. O Chefe de Posto Indígena que atua na Terra Indígena Vale do Guaporé afirmou que, em troca da madeira, os madeireiros dão aos índios roupa e comida, e que, naquela área, os índios não têm controle sobre a madeira retirada.

4.65. Alerta que, nesses casos em que há o envolvimento dos indígenas, para retirar os invasores, é preciso uma troca - um projeto de agricultura, criação de animais ou de peixes, por exemplo. Segundo o técnico, a convivência do índio ocorre por falta de assistência voltada à autonomia das comunidades. Nesse caso, o Chefe de Posto da TI Vale do Guaporé, com a colaboração de professor indígena e de agente da Funasa, está tentando desenvolver projetos na área sem qualquer apoio institucional.

4.66. Se por um lado, há aldeias sofrendo as conseqüências de invasões consentidas, por outro, percebe-se a conscientização das comunidades e o repúdio a esse tipo de ação. Índios mencionaram que não há vantagem nessa situação, pois, o alcoolismo vem junto com a venda de madeira. Como foi dito por um ancião, com o desmatamento "não tem cultura, não tem mel".

4.67. Um exemplo de prática em relação à gestão ambiental ocorre no Acre, onde a organização não-governamental Comissão Pró-Índio atua na promoção das políticas educacional e ambiental junto a comunidades do estado. Tem-se promovido a formação de recursos humanos na área de educação indígena associada à formação de monitores na área de manejo, preservação das nascentes e dos mananciais. A referida organização trabalha em parceria com o Governo do Estado, que assumiu a educação indígena desde 2000. Coordena também a capacitação de Agentes Florestais para gestão do território. O material levantado demonstra a preocupação das comunidades com o manejo ambiental, havendo demanda por capacitação nessa área.

5. Condições institucionais para acompanhamento de ingressos em terras indígenas.

5.1. Conforme ressaltado, a Constituição Federal e a Convenção 169 da OIT, instituiu nova relação entre Estado, governos e grupos tribais ou indígenas, o que resultou na necessidade de revisão, ainda não concluída, de vários preceitos, como o instituto da "tutela". A mudança de paradigma vem ensejando também a mudança das práticas da administração pública direcionadas à população indígena.

5.2. Conforme o jurista Hélder Girão Barreto (Barreto, 2003), "A "tutela-incapacidade" não foi recepcionada, porquanto a CF/88 abandonou o "paradigma da integração" (cujo pressuposto

era exatamente a "incapacidade"), substituindo-o pelo "paradigma da interação" (cujo fundamento é precisamente a "diferença")." Deixa consignado também que "a "tutela indígena" é, antes de qualquer coisa e acima de tudo, um instrumento de "proteção" e não de "restrição" aos direitos indígenas".

5.3. A Convenção 169 prevê a adoção "de medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas e as instituições, os bens, a cultura e o meio ambiente dos povos indígenas", acrescentando, contudo, que "o gozo sem discriminação dos direitos gerais da cidadania não deverá sofrer nenhuma deterioração como consequência dessas mesmas medidas". Dessa forma, a proteção, em todas as suas formas, deverá ser implementada para fortalecer a autonomia dos índios e de suas comunidades.

5.4. Os grupos indígenas são muito diversos uns dos outros e representam pequenas nações que se encontram em graus diferenciados de contato com a sociedade envolvente. Tal observação, sem dúvida, enseja a considerar a peculiaridade das situações que se apresentam em razão dessa diversidade, e que influencia o perfil de participação das populações beneficiárias. A análise que tem como substrato a atuação dessas populações em face dos diversos interesses que as cercam deve ponderar essa questão e o papel que cabe ao órgão indigenista em cada caso.

5.5. Dentro dessa perspectiva, a competência da Funai para exercer o controle de ingressos em terras indígenas tem sido recorrentemente questionada pelos atores públicos e civis envolvidos na política, os quais sugerem que esse controle deve-se revestir do caráter de orientação e acompanhamento. No exercício dessas atribuições, não deixa o órgão, contudo, de efetivar restrições, caso entenda ser necessário à proteção. Essa competência deriva do poder de polícia previsto na Lei 5.371/67, que será exercido "nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio", e, na competência da União, de proteger as terras e os bens indígenas, prevista na Constituição Federal.

5.6. Conforme previsto na Convenção 169, "deverão ser reconhecidos e protegidos os valores e práticas sociais, culturais, religiosos e espirituais próprios dos povos mencionados e dever-se-á levar, na devida consideração, a natureza dos problemas que lhes sejam apresentados" (art. 5º).

5.7. Uma das formas de controle e acompanhamento ocorre por meio do que se denomina "autorização de ingressos" para fins de realização de pesquisas, filmagens, reportagens e outras atividades que impliquem em proteção de direitos autorais. Com vistas ao resguardo de direitos, deve também o órgão indigenista acompanhar impactos sobre a organização social e cultural das comunidades, resultantes da atuação de quaisquer agentes ou organizações, sejam públicos ou civis, de caráter missionário/religioso ou laico.

5.8. Este capítulo tem como objetivo analisar a atuação do órgão indigenista no acompanhamento de ingressos em terras indígenas por meio da avaliação de recursos institucionais e operacionais alocados nessas ações e dos resultados dessas ações junto às comunidades.

Falta de coordenação e controle de acessos decorrentes de ações públicas.

5.9. A partir da promulgação da Constituição Federal, houve gradativo processo de descentralização da implementação das políticas públicas, que alcançou também a área indigenista. Ações que eram concentradas na Funai, como Saúde e Educação, passaram a ser executadas pelos órgãos setoriais titulares dessas funções de governo. Segundo comentários do Ministério da Justiça a este relatório, são 11 ministérios e 18 órgãos, que abarcam os assuntos de interesse da Fundação. Houve então incremento no ingresso de atores com atribuições específicas junto às comunidades.

5.10. Observou-se, durante a realização dos trabalhos, que não há um processo de cooperação entre as instituições envolvidas. Diversos agentes no exercício de funções públicas convivem com as populações indígenas, sem que haja coordenação das ações realizadas e acompanhamento do impacto das diferentes iniciativas sobre a organização dessas comunidades. Compreendem servidores dos três níveis de governo e organizações não-governamentais, indígenas ou indigenistas, as quais atuam mediante convênios firmados com órgãos públicos ou por iniciativa própria.

5.11. Muitos dos atores envolvidos não têm preparo e treinamento para lidar com as populações e questões indígenas. A falta de formação dos agentes que executam ações de responsabilidade pública nas comunidades foi mencionada pelo Chefe de Posto da Terra Indígena Nambikuara, o qual é indígena: "Ninguém se aperfeiçoa, não ouvem o índio. Trazem pessoa que não sabe nada de índio".

5.12. Sobre a questão, Coelho (2005) afirma que:

o resultado para os povos indígenas tem sido caótico (os índios) ainda não conseguiram entender a pulverização das ações, permanecem tendo na Funai sua principal referência e têm sido vítimas de uma lógica burocrática que em nada se assemelha à dinâmica das sociedades indígenas.

5.13. O Relatório das Visitas a Terras Indígenas e Audiências Públicas, realizado pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados (CDH), em 2003, registra que "o enorme crescimento no número e na diversidade de ONGs e Igrejas que atuam nas comunidades indígenas não deixa de refletir a ausência do poder público. Em muitos casos, a política pública fica completamente terceirizada". Ainda segundo a CDH, "a situação chega ao ponto de organizações atuarem como responsáveis por políticas de educação, saúde e até de demarcação de terras, tendo a precariedade da fiscalização papel relevante na abertura de espaço para abusos na aplicação dos recursos".

5.14. Durante a execução desta auditoria, foram evidenciados conflitos entre instituições públicas e civis que atuam na área, e esses conflitos se fazem notar, de forma mais acentuada, nas instâncias centrais em Brasília. Por seu lado, o órgão indigenista não assumiu o papel que lhe coube na coordenação dessas ações. Em 1994, o Decreto 1141/94 previa a criação de Comissão Interministerial para integrar as ações de saúde, proteção ambiental e apoio às atividades produtivas entre si e em

relação às demais ações desenvolvidas em terras indígenas. A Comissão seria coordenada pela Funai, mas não foi instalada.

5.15. Diversas tentativas foram realizadas quanto à criação de uma instância de articulação, sem que os interessados chegassem a uma conclusão. Em maio de 2003, foi criado o Grupo de Trabalho de Políticas Indigenistas, constituído a partir da Câmara de Política Social. Em maio de 2004, foi criado pela Portaria 15 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, grupo técnico para fins de elaborar proposta à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional de uma nova política indigenista.

5.16. Posteriormente, em novembro de 2004, com base no trabalho desenvolvido pelos grupos anteriormente referenciados, foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial de Política Indigenista, tendo sido publicado em 22 de março de 2006 o Decreto que instituiu, no âmbito do Ministério da Justiça, a Comissão Nacional de Política Indigenista - CNPI. Compete a esta Comissão elaborar anteprojeto de lei para criação do Conselho Nacional de Política Indigenista; 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; apoiar e articular os diferentes órgãos e estruturas responsáveis pela execução das ações dirigidas às populações indígenas; incentivar a participação dos povos indígenas na formulação e execução da política indigenista; e apoiar a capacitação técnica dos executores dessa política.

5.17. Também reclamam por esta articulação diversas organizações indígenas e organizações não governamentais de apoio à causa indígena, como a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) e o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), organizadas no Fórum de Defesa dos Direitos Indígenas, cuja temática tem sido discutida em publicações e eventos na área (fls. 621-624). O assunto foi também abordado nas entrevistas realizadas com dirigentes dessas entidades. O que se requer é a definição de uma política pública que resulte na articulação entre as instâncias que atuam na área.

5.18. Diante das considerações e elementos levantados, propõe-se recomendar à Casa Civil que, junto com o Gabinete de Segurança Institucional e o Ministério da Justiça, adotem medidas visando criar instância multisetorial de coordenação das políticas públicas direcionadas às comunidades indígenas, a exemplo da Comissão Nacional de Política Indigenista - CNPI, instituída por Decreto publicado em 22 de março de 2006, para que se estabeleça fórum permanente de discussão capaz de canalizar os conflitos e de estabelecer diretriz às ações voltadas a essas populações.

5.19. Deve ser recomendado à Funai que intensifique a articulação com instituições públicas e privadas em nível regional e nacional, com a finalidade de buscar alternativas de sobrevivência às populações indígenas e orientá-las sobre o acesso a benefícios de outras políticas.

Indefinição quanto à atuação das regionais nos casos de demandas de ingresso

5.20. Além de pessoas que adentram áreas indígenas a serviço de órgãos públicos, também há, nessas áreas, particulares autorizados pelas próprias comunidades. Nesse emaranhado de interesses, as unidades regionais da Funai entendem que não têm competência quanto a autorizar qualquer tipo de ingresso, nem como meio de apoio às comunidades, sendo essa competência da Presidência do órgão.

5.21. As Administrações Regionais orientam-se pela Instrução Normativa Funai nº 01, de 29 de novembro de 1995, que aprova as normas que disciplinam o ingresso em Terras Indígenas com finalidade de desenvolver Pesquisa Científica. Essa norma especifica que todo pesquisador nacional ou estrangeiro que pretenda ingressar em terras indígenas para desenvolver projeto de pesquisa científica, deverá encaminhar sua solicitação à presidência da Funai.

5.22. Esse fato ocorre porque a Funai não atualizou suas práticas e as unidades executivas ficaram sem parâmetros para atuação, em face das demandas crescentes na área. Há, por exemplo, falta de parâmetros definidos para tratar alguns interesses que vêm crescendo, ao longo dos anos, nas áreas indígenas, como o ecoturismo, a produção de filmes, fotografias, músicas e a ação de organizações civis.

5.23. O Coordenador-Geral da Cgep/Funai reconheceu, em entrevista e por meio de documentação encaminhada, que os normativos necessitavam de revisão para contemplar a atual realidade. Memorando circular datado de setembro de 2004, e encaminhado às AER, menciona a questão e afirma que os ingressos, em geral, resultam em coleta de imagens, que, até há pouco tempo, eram usadas de forma abusiva.

5.24. Posteriormente à coleta de dados pela equipe da Auditoria, a Funai emitiu a Portaria 177/PRES, de 16.02.2006, regulamentando os procedimentos administrativos de autorização de ingresso em terra indígena, com o objetivo de uso, aquisição e ou cessão de direitos autorais e de imagem indígenas; e, a Portaria 179/PRES, de 20.02.06, constituindo Grupo de Trabalho para estudar a viabilidade de realização de atividades turísticas em terras indígenas.

5.25. Os representantes da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) manifestaram-se, em entrevista, favoráveis ao turismo em terras indígenas e declararam que, quando é consultada pelos índios a respeito de projetos turísticos, orienta no sentido de que as próprias comunidades indígenas façam acordos com os empreendedores sem envolver a Funai. Por sua vez, os gestores da Funai em Manaus ressaltaram que um dos principais problemas enfrentados na área é o turismo, que é aceito pelas lideranças e comunidades, o que tem gerado conflitos nas Terras de Altazes, Marmelo, Cunhã-Sapucaia e Igapuaçu. O mesmo problema vem ocorrendo no estado de Roraima, segundo os gestores da AER local, na área do Parque do Monte Roraima.

5.26. As respostas encaminhadas pelas unidades regionais à pesquisa realizada demonstram que os principais interessados em acesso às terras indígenas à época (set/out 2005) eram os órgãos da administração estadual, os pesquisadores, a imprensa e órgãos da administração municipal, nessa ordem, e a seguir, as missões religiosas. Essas áreas são de interesse também de escolas e estudantes, considerados como "outros" na pesquisa (Gráfico 4), respondida por 35 AER e 05 Núcleos Locais.

Gráfico 4 - Freqüência de demanda de ingresso em áreas indígenas por setores interessados em 2005.

Fonte: Pesquisa postal encaminhada às unidades regionais da Funai (set/out 2005).

5.27. Segundo o Administrador Regional da Funai em Tabatinga/AM, o fato de haver normativos que regulamentam a entrada de pessoas nas terras indígenas, não significa sua efetiva aplicação. No caso, por exemplo, das comunidades indígenas Ticuna, colocá-los em prática é quase impossível, tendo em vista o grau de aculturação em que se encontram. Existem comunidades que são maiores que muitos municípios do Nordeste, concentrando, em alguns casos, de 1.500 a 5.000 pessoas com energia elétrica, ruas asfaltadas, serviço de água encanada, telefones. Ressalta o Administrador da Funai na região que não há como controlar esse universo de interesses, atuando-se, então, em questões pontuais, de acordo com a demanda.

5.28. Os procedimentos de controle de ingresso na AER de São Gabriel da Cachoeira/AM parecem mais consentâneos com o modelo de atuação que deve prevalecer (fls. 626-627). A Administração Executiva Regional da Funai, a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro - Foirn e as lideranças indígenas das terras do Alto e Médio Rio Negro definiram procedimentos para regulamentar o ingresso tanto de brasileiros quanto de estrangeiros: pesquisadores ou visitantes particulares, somente com autorização da Presidência da Funai/Brasília e com o consentimento da Foirn, organizações indígenas, e com o visto da Funai/Regional; turistas, só com autorização do Ibama e com visto da Funai/Regional, se forem ao Pico da Neblina; e, em outras áreas, somente com o consentimento formal das comunidades a serem visitadas, com o aval da Foirn e com o visto da Funai/Regional.

5.29. Nesse sentido, a Portaria 177/Pres, de 16 de fevereiro de 2006, reconhece que o gozo dos direitos individuais e coletivos de imagem e autoral pelos seus titulares, independe de atuação, parecer, autorização ou qualquer outra medida administrativa da Fundação Nacional do Índio e que a Funai atuará na defesa dos direitos indígenas, atendendo às suas atribuições legais (art. 1º). Fixa que são considerados válidos os contratos firmados entre as comunidades envolvidas e terceiros interessados, quando tiverem consciência e conhecimentos plenos dos atos praticados e da extensão de seus efeitos, e desde que não lhes sejam prejudiciais (art. 14º)

5.30. Dessa forma, considerando a diversidade de demandas de acesso a áreas indígenas e as necessidades diferenciadas das comunidades quanto ao apoio do órgão indigenista, propõe-se recomendar, que, salvo os casos definidos pela Administração Central, a questão de ingressos em área indígena seja tratada pela Funai de forma regionalizada, devendo as unidades regionais junto com as comunidades e seus representantes, firmar os termos em que ocorrerão o acesso nas respectivas áreas, com base em diretrizes nacionais que possam orientar esse processo.

Inexistência de acompanhamento dos ingressos autorizados

5.31. Foi observado que a ação de autorização de ingresso, realizada de forma centralizada, ocorre de maneira desvinculada das ações de execução e acompanhamento. As administrações regionais e os postos indígenas entendem que o acompanhamento dos ingressos autorizados pela presidência do órgão, em nenhuma etapa da execução, é assunto de sua competência.

5.32. Em geral, o único controle que as AER possuem é uma pasta com as cópias das autorizações emitidas pela sede da Funai em Brasília. Em entrevista com técnicos da AER de Manaus, por exemplo, relatou-se que não há, por parte daquela Administração Regional, o acompanhamento das atividades desenvolvidas e dos prazos de permanência autorizados.

5.33. Em parte, essa situação ocorre pelo desuso e desconhecimento da regulamentação pertinente, como a Instrução Normativa Funai 03/1994, que aprova as normas internas que disciplinam o ingresso em terras indígenas, e que estabelece que o não cumprimento de seus dispositivos pode ser enquadrado como crime, de acordo com os artigos 58 e 59 da Lei 6001/73.

5.34. Deve ser considerada nessa questão a desarticulação e a falta de comunicação entre as instâncias centrais e regionais e o enfraquecimento da hierarquia em face da fragmentação da estrutura da Funai e do isolamento das unidades regionais. Segundo pesquisa realizada (Gráfico 5), a falta de pessoal, a dificuldade de coordenação e de meios de transporte são os principais fatores que interferem nos resultados dessas ações, não podendo ser desconsiderada a questão da orientação às comunidades indígenas.

Gráfico 5 - Ocorrência de fatores que dificultaram o acompanhamento de ingressos em áreas indígenas em 2005.

Fonte: Pesquisa postal com unidades regionais da Funai (set/out 2005).

5.35. Quanto aos aspectos gerenciais, cabe à Administração Central da Funai rever, junto com as regionais, procedimentos quanto ao acompanhamento das ações executadas em área indígena, desenvolver diretrizes quanto a essas atividades e deixar caracterizada a extensão da competência dessas unidades, estabelecendo, inclusive, meios sistemáticos de orientação e informação à população nos assuntos pertinentes.

Atuação de organizações civis sem o devido acompanhamento

5.36. Outro ponto evidenciado é que a Funai, no exercício do poder de polícia que a legislação lhe outorga, desconhece a atuação de organizações civis em áreas indígenas. A Funai somente atua em casos de denúncia, quando, por meio do acompanhamento das ações, poderia tomar as providências devidas contra situações que acaso atentem contra o patrimônio material e imaterial desses povos.

5.37. No caso de organizações de caráter missionário/religioso, a Instrução Normativa Funai nº 02/1994 prevê que se realize levantamento antropológico com o intuito de aferir a manifestação de vontade das sociedades indígenas quanto à continuidade da presença dessas entidades, ocorre que esses levantamentos não têm sido realizados.

5.38. Não há no órgão informações confiáveis sobre a presença dessas organizações, uma vez que nem todas as regionais atendem às solicitações da Coordenação Geral de Pesquisas para levantamento de dados na área. Levantamento de 2003, registra a presença de 238 organizações missionárias/religiosas em terras indígenas.

5.39. A Funai publicou a Portaria 1.404, de 30 de novembro de 2005, que determina aos seus órgãos regionais que realizem levantamento completo de todas as instituições religiosas que atuam em terras indígenas situadas em seu âmbito de jurisdição, solicitando o projeto humanitário, fontes de recurso, relação nominal da equipe, entre outras informações que deveriam ser apresentadas por essas instituições.

5.40. Em face da diversidade de agentes que atuam em áreas indígenas e da ineficácia do acompanhamento efetivado, propõe-se recomendar que a Funai estabeleça diretrizes e programação anual, em conjunto com as Administrações Executivas Regionais, com vistas a acompanhar os serviços prestados por organizações civis e a avaliar o impacto de sua presença nas comunidades indígenas, para que sejam tomadas as providências necessárias à proteção dessas comunidades nos casos em que a atuação do órgão se fizer necessária, nos termos da Constituição Federal e da Convenção 169 da OIT, promulgada pelo Decreto 5.051, de 19.04.2004.

Baixa eficácia do processo de consulta às populações indígenas

5.41. Entre os procedimentos a serem observados para autorização de ingressos em áreas indígenas pela Funai, é essencial a obtenção do consentimento prévio das comunidades. Verificou-se, entretanto, que a operacionalização deste processo não tem refletido a importância da qual se reveste, uma vez que não permite o discernimento pelas comunidades quanto aos temas objeto de consulta.

5.42. Em geral, os ingressos em terras indígenas contam com o aval das comunidades, com a intermediação da Funai ou não. Há determinadas comunidades que não necessitam da intermediação da Funai e também muitas que contam com o apoio oficial e só admitem entrada nos seus territórios com a autorização do órgão indigenista.

5.43. Conforme declaração do Administrador Regional do Xingu, os ingressos nas aldeias do Parque do Xingu ocorrem por conhecimento direto dos interessados com lideranças de determinada aldeia. Afirma, entretanto, que os indígenas já tiveram prejuízos e estão mais cautelosos quando das autorizações. Em Manaus, os gestores declararam que estão ocorrendo muitas entradas nas terras indígenas de caráter prejudicial, com o consentimento das comunidades, em razão da grande desintegração social havida nessas áreas nos últimos tempos. Sobre as dificuldades de autorizar acessos, comentou liderança indígena do grupo Sabanê, em Vilhena/RO: "Tem que ter pessoa na comunidade com bom diálogo. Muita coisa a comunidade não tem entendimento".

5.44. Estudos sobre o tratamento a ser dado ao conhecimento tradicional enfatizam que, na pesquisa científica e em outras atividades desenvolvidas por terceiros em terras indígenas, a anuência ou o consentimento prévio, livre e esclarecido da comunidade é de fundamental importância. Ressaltam que "é preciso assegurar que os povos em cujas terras se desenvolverá a pesquisa tenham conhecimento e exerçam controle social sobre os seus procedimentos, a destinação do material e dos produtos dela derivados" (Barretto Filho, 2003).

5.45. As visitas realizadas nas administrações regionais da Funai demonstraram que o órgão não tem conseguido atender esses objetivos. As informações encaminhadas pela Administração Central às unidades regionais da Funai são sucintas, não permitindo o esclarecimento quanto às demandas. No âmbito das unidades regionais da Funai, a consulta às comunidades indígenas é realizada, principalmente, por meio de expediente ao chefe de Posto Indígena da localidade ou por meio de telefone. Os postos contam, em geral, com apenas um servidor, que não se encontra aparelhado para tal atribuição. Faltam-lhes, até mesmo, meios para locomoção até as aldeias para encaminhar o pedido de autorização de ingresso.

5.46. Dessa forma, os servidores responsáveis pelos postos indígenas não são orientados sobre o projeto ou matéria objeto de consulta. Em São Luís, a gestora local ressaltou a influência do chefe de posto indígena na decisão da comunidade, tanto pela forma como é colocada a questão, como pelo desconhecimento do real teor do motivo do ingresso. Nessas circunstâncias, o consentimento ou indeferimento do pedido dá-se sem o devido fundamento.

5.47. Em consequência, tem havido negativas freqüentes quanto à entrada de pesquisadores nas áreas indígenas. Sobre esse fato, a Coordenação-Geral de Estudos e Pesquisas encaminhou memorando-circular às unidades regionais (fls. 628), para que, em caso de negativa das comunidades, a resposta seja fundamentada, até mesmo para resguardar os servidores da Funai. Solicitou-se, na oportunidade, mais acuidade na consulta por parte das Regionais nas pesquisas encaminhadas pela Cgep, e que os índios sejam esclarecidos que o ingresso de pesquisadores não deve ser objeto de barganha.

5.48. A pesquisa realizada junto às unidades regionais da Funai evidenciou que as comunidades indígenas, por decisão direta de seus membros, são, de fato, quem mais influência tem nessas autorizações, o que foi confirmado por 26 respondentes em um total de 35 pesquisados. Organizações não-governamentais também influenciam. Constatou-se que as associações indígenas ainda têm um papel secundário nesse processo.

5.49. Além dos aspectos que envolvem a implementação da consulta pelas unidades regionais, contribui para a ineficácia dos atos, o fato do processo de autorização não contemplar análise que observe elementos de salvaguarda a essas comunidades, como os definidos pela Resolução 304/2000 do Conselho Nacional de Saúde, que fixa normas para pesquisa que envolvam seres humanos na área temática especial de povos indígenas e estabelece que qualquer pesquisa envolvendo a pessoa do índio ou a sua comunidade deve respeitar a visão de mundo, os costumes, atitudes estéticas, crenças religiosas, organização social, filosofias peculiares, diferenças lingüísticas e estrutura política dessas comunidades.

5.50. Durante a entrevista com os índios Suruí (AER de Marabá/PA), foi mencionado que deveria haver um levantamento do histórico da pessoa que tem interesse em adentrar as áreas indígenas, o que igualmente reforça a necessidade de aperfeiçoamento dos procedimentos em discussão.

5.51. Ainda sobre a questão, segundo o representante da Coiab em Brasília, a ausência da instituição favorece a entrada de pesquisadores muito antes da entrada do pleito na Funai, o que estimula a não formalização do requerimento pelos interessados. Acrescentou também que a Funai, muitas vezes, atua excessivamente com visão burocrática, quando deveria adotar práticas que estimulem a autonomia dessas comunidades.

5.52. De fato, o formalismo dos procedimentos de autorização de ingressos não pode deixar de ser reconhecido. Há desinformação sobre as demandas nas instâncias executoras e dificuldade de fazer chegar as solicitações às aldeias. A forma de atuação da Funai não assegura, pois, que os indígenas sejam esclarecidos sobre as demandas, em especial sobre os seus eventuais riscos. As comunidades não recebem o apoio devido e as ações acabam perdendo o objetivo de salvaguarda aos direitos dessas comunidades.

5.53. Com vistas a aperfeiçoar o processo, cabe recomendar à Funai:

a) que se estabeleça procedimento, com a participação das Administrações Executivas Regionais, pelo qual se possa esclarecer as comunidades indígenas acerca dos assuntos que envolvem as solicitações de ingresso em suas terras e tornar efetivo o acompanhamento dessas ações; em especial, defina e padronize informações que contribuam para a atuação dessas comunidades em face dos interesses que as cercam;

b) nos casos de intermediação de demandas entre as comunidades indígenas e eventuais interessados, que a Funai passe a emitir parecer relativo ao mérito das demandas de acesso às áreas indígenas, com a finalidade de subsidiar a decisão das comunidades e das instâncias envolvidas e de tornar as autorizações de ingresso instrumento efetivo de proteção a essas comunidades.

5.54. O Gráfico 6 demonstra a evolução das autorizações de ingresso de 1976 a setembro de 2005. Os dados foram fornecidos pela Cgep/Funai e correspondem aos registros disponíveis sobre as autorizações conduzidas por aquela Coordenação, compreendendo 1.226 pedidos. No total, os pesquisadores representam a maioria absoluta de interessados. Percebe-se uma diminuição significativa do número de solicitações em 2005 (apenas 20), o que pode indicar desinteresse em pedir a autorização e intermediação da Funai nesses processos.

Gráfico 6- Evolução dos pedidos de ingressos e de autorizações concedidas (1976- 2005).

Fonte: Cadastro de pesquisas, Cgep/ Funai.

5.55. Os brasileiros são 70% dos interessados. Entre os estrangeiros, os americanos representam 36%, com o número de 136 solicitações. A seguir, franceses, com 16%; e alemães, com 10%. O Gráfico 7 demonstra essa distribuição.

Gráfico 7 - Distribuição das solicitações de ingressos entre estrangeiros (1976-2005).

Fonte: Cadastro de pesquisas, Cgep/ Funai.

5.56. Os grupos indígenas mais demandados para ingresso de pesquisadores foram os Yanomamis (70 autorizações), representando 4,6% do total de ingressos no período considerado, os Xavantes e Kaiapós com 51 (3,3%) e 47 (3,1%) pedidos respectivamente. A seguir, os Maxakali, Guarani e Kanela, com cerca de 2% dos pedidos. Os dados fornecidos pela Cgep/Funai registram que foram autorizadas pesquisas em áreas de quase todos os grupos indígenas.

Inexistência de fluxo interno de informações quanto a ingressos

5.57. Verificou-se que não há troca de informações entre as diretorias e as coordenações da Funai, além da ausência de informações consolidadas acerca da presença de terceiros em terras indígenas decorrentes da atuação do órgão indigenista.

5.58. Compete à Coordenação Geral de Estudos e Pesquisas - Cgep o controle de entrada em Terra Indígena de pesquisadores, documentaristas, ONGs, e missões religiosas. No entanto, outros setores da Funai firmam convênios que também ocasionam ingressos em terras indígenas (de organizações civis, por exemplo), sem que a Cgep tome conhecimento. Mesmo as atribuições desta Coordenação são executadas de forma desvinculada, por exemplo, da área responsável pela fiscalização e proteção territorial, a Cgpima. Neste caso específico, ambas as coordenações deveriam definir procedimentos comuns e integrados.

5.59. Essa é uma situação que fragiliza o acompanhamento. A dispersão dos dados e a inexistência de fluxo de informações entre os diversos setores do órgão fazem com que o planejamento

das ações e a tomada de decisões gerenciais pela instituição fique prejudicada. Some-se a isso a percepção de que tal desarticulação contribui para a perda do caráter de instrumento de proteção inerente aos procedimentos analisados.

5.60. Assim, deve-se recomendar à Funai que crie mecanismos internos para articular as informações relativas a ingressos em terras indígenas decorrentes de atos dessa Fundação, como autorizações, convênios e outros, reforçando, principalmente, a articulação com a área de proteção territorial.

6. Análise dos comentários dos gestores

6.1. Nos termos do item 6.5 do Capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria 144/2000 - TCU, a versão preliminar deste Relatório foi encaminhada à Fundação de Assistência ao Índio - Funai, à Secretaria Executiva e ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, respectivamente, por meio dos Ofícios 207, 208, 209 e 210, de 27.04.2006 e Ofícios 320 e 321, de 10.07.2006, da Seprog/TCU, com o propósito de colher seus comentários.

6.2. Os gestores responderam por meio dos seguintes expedientes: Ofício 384/2006/SE/GAB, da Secretaria Executiva do Ministério da Justiça (fl. 224); Ofício 382/2006, do Departamento de Polícia Federal (fl. 301); Ofícios 612/06/GP (fl. 316) e 638/06/GP, do Ibama (fl. 341); Ofício 13/AUDINT/PRES/2006, da Funai (fl. 334). Os comentários e esclarecimentos enviados contribuíram para aperfeiçoar a abordagem do assunto e complementar informações sobre a matéria tratada, de natureza complexa. São ressaltados no texto a seguir alguns argumentos e esclarecimentos apresentados.

6.3. Inicialmente a Coordenação de Proteção das Terras Indígenas considera que o trabalho de fiscalização de terras indígenas realizado pela Funai tem eficiência, dadas as condições oferecidas. O Gestor enfatizou que o valor consignado para a ação Fiscalização de Terras Indígenas não acompanha as demandas a serem atendidas. O orçamento disponibilizado em 2006 foi da ordem de R\$ 5.559.387,00, destinado a atender 479 Terras Indígenas, das quais 396 regularizadas, 21 homologadas, 30 delimitadas e 32 declaradas, o que soma cerca de 105 milhões de hectares. Com base nesses dados, tem-se o valor de R\$ 0,056 por hectare.

6.4. Registrou também a dificuldade para gerenciamento dos recursos destinados às comunidades e à proteção eficiente das terras indígenas, dada a grande capilaridade da estrutura organizacional da Funai. Os Postos Indígenas atendem diretamente às comunidades indígenas em suas aldeias e situam-se no extremo dos estados, em pequenos municípios, onde não há sistema bancário e empresas cadastradas no Siafi.

6.5. Quanto à recomendação de que se estabelecesse sistema de planejamento de fiscalização de terras indígenas, argumentou que os planos de ação, elaborados em conjunto com as Administrações Regionais e Núcleos, são realizados anualmente através da Programação Orçamentária Anual e que os formulários estão veiculados no site oficial da Funai, com instruções e orientações para o procedimento de fiscalização. Considera, no entanto, que cada regional tem cronograma próprio, a ser executado no decorrer do exercício, com base na disponibilidade do orçamento repassado. As informações apresentadas eram de conhecimento da equipe quando da elaboração do relatório preliminar. Entende-se, entretanto, que ações voltadas à estruturação de sistema de planejamento devem ser fortalecidas.

6.6. Da mesma forma, foi recomendado que se estabelecessem critérios de alocação de recursos nas ações de fiscalização, que levem em conta a população, a área e as prioridades envolvidas. O Gestor discordou quanto aos critérios sugeridos, alegando que o tamanho de uma terra indígena e o quantitativo de indivíduos dentro dela não apresenta relação com os problemas de violação territorial e agressão ambiental. O relatório ressaltou a falta de critérios de alocação dos recursos da área de fiscalização, a qual se encontra centrada em áreas de conflito exacerbado. Considerando o entendimento apresentado pela área responsável, a recomendação foi, então, encaminhada nos seguintes termos: "estabeleça critérios de alocação de recursos nas ações de fiscalização, que atenda ao perfil de necessidades das diferentes regiões do país".

6.7. O Gestor responsável pela área de proteção às terras indígenas na Funai encaminhou ainda a programação de grupos de trabalho criados para dar andamento à gestão de áreas territoriais superpostas administradas pelas respectivas instituições. Os documentos demonstram a dificuldade de tratamento conjunto dos problemas pela Funai e pelo Ibama para implantação da proposta de Gestão Ambiental Compartilhada no Parque Nacional do Araguaia, acordada entre as partes sob a interveniência do Ministério Público. Para gestão do Parque Nacional do Monte Pascoal, foi firmado entre Ibama, MMA, e Ministério da Justiça Acordo de Cooperação Técnica em 28 de fevereiro de 2002, o qual prevê a criação de Grupo de Trabalho, com base na Portaria Interministerial nº 908, de 6 de junho de 2005. Os documentos também demonstram as diversas iniciativas tomadas, em conjunto com o Ibama para cumprimento do Decreto Homologatório da Terra Indígena Raposa Terra do Sol e início da discussão a respeito da gestão ambiental compartilhada do Parque Nacional Monte Roraima.

6.8. O relatório recomenda ao Ministério da Justiça providências para melhoria gerencial e de desempenho da Funai. Entre os comentários, convém destacar as iniciativas para tratar do Plano de Carreira Indigenista, cujo maior desafio versa sobre o número de Ministérios e órgãos que abarcam os assuntos de interesse da Fundação. São 11 ministérios e 18 órgãos. Discute-se a criação de uma carreira transversal, que poderia estar vinculada ao Ministério da Justiça ou, mesmo, à Funai, vindo os

demais órgãos a adequar-se ao exigido. Mencionou-se que a implementação do Plano depende da definição dos assuntos de competência privativa da Funai.

6.9. Os comentários dos gestores demonstram o interesse que o tema desperta nos setores ouvidos, os quais aproveitaram a oportunidade para apresentar sugestões de melhoria às operações realizadas em área indígena. Informam que as demandas vêm sendo atendidas de acordo com a capacidade dos respectivos órgãos e dentro das limitações de ordem pessoal e logística; e que são estabelecidas, em conjunto, com os gestores regionais das unidades descentralizadas (Funai e Ibama).

6.10. A necessidade de criação de unidades específicas nos órgãos para tratar das questões indígenas, foi apontada pelos agentes envolvidos. O Serviço de Repressão a Crimes contra Comunidades Indígenas da Coordenação-Geral de Defesa Institucional do Departamento de Polícia Federal, no Parecer 016/2006 - Seinc/Dasp/CGDI/Direx/DPF, informa que foi criado Grupo Móvel de Policiais Federais para realizar atividades voltadas aos assuntos indígenas.

6.11. Outra medida sugerida pelo Serviço de Repressão a Crimes contra Comunidades Indígenas foi a criação de núcleos de assuntos indígenas nas Superintendências Regionais da Polícia Federal, subordinados diretamente às Delegacias de Defesa Institucional, que teriam como atribuição o acompanhamento das ocorrências nas comunidades indígenas, visando aprimorar a atividade de inteligência policial, bem como manter informado o órgão Central da DPF.

6.12. Destacou-se, igualmente, que, no âmbito central, a aludida integração possa ser aprimorada através de um Colegiado Interinstitucional, como sugerido pela DPF, ou Comissão Interministerial (Decreto 1.141/94), mencionada pela Funai, a exemplo do que foi criado para a repressão aos trabalhos forçados, o Gertraf - Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado, por meio do Decreto Presidencial 1.538, de 27 de junho de 1995.

6.13. A capacitação permanente de recursos humanos também foi objeto de sugestões. Por meio da Nota Técnica 226/Cgfis/2006, de 18.07.2006, a Coordenação de Operações e Fiscalização/Coordenação - Geral de Fiscalização Ambiental/Diretoria de Proteção Ambiental/Ibama propõe que sejam capacitadas lideranças e população indígena sobre assuntos ambientais e agentes de fiscalização do Ibama, em assuntos indígenas. O Serviço de Repressão a Crimes contra Comunidades Indígenas, do DPF, ratifica a importância de programa de treinamento permanente na área e apresenta diversos temas a serem abordados em eventos dessa natureza.

6.14. Além dos aspectos ressaltados, a Coordenação de Operações e Fiscalização do Ibama esclarece que as questões ligadas às populações indígenas estão inseridas, naquele órgão, em diversos planos prioritários de interesse geral, como o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Brasileira, o qual mobiliza ações, principalmente, em áreas de maior conflito e pressão, entre as quais se incluem terras indígenas e região de entorno. Refere-se também aos obstáculos para ações conjuntas com outras autarquias, em razão dos efetivos reduzidos

principalmente na Amazônia, e à dificuldade de deslocar servidores de outras regiões para a execução dessas ações.

6.15. Menciona as fiscalizações realizadas em conjunto com a Polícia Federal, Funai e outras autarquias, com resultados significativos em áreas indígenas, e que o histórico de ações conjuntas nessa área é antigo. Cita dificuldades das ações em terras indígenas, como o fato de as operações envolverem aspectos peculiares a cada etnia e a seus interesses, e apresenta sugestões de melhoria das ações: criação de grupo de trabalho específico para tratar de questões indígenas no Ibama; capacitação de lideranças e população indígena sobre assuntos ambientais, com o objetivo de minimizar os conflitos entre a fiscalização e as comunidades indígenas; capacitação de agentes de fiscalização do Ibama para a mediação de conflitos que envolvam essas populações, para o conhecimento de características das principais etnias e de conceitos antropológicos sobre as questões indígenas.

6.16. Cabe enfatizar ainda os comentários da Diretoria de Gestão Estratégica do Ibama, por meio do Memo. Nº 413/2006/Diget/CGPDE, à proposta de que se consigne, no respectivo orçamento anual, recursos específicos para a execução de ações de proteção às terras e bens indígenas, conforme previsto no Decreto 1.141/94. Alega-se que o instituto vem desenvolvendo atividades e investindo recursos financeiros e materiais próprios em montante significativo para o atendimento das solicitações de ocorrências em áreas indígenas. Esses investimentos provêm do orçamento de vários programas executados diretamente pelas Diretorias ou por intermédio das unidades descentralizadas do Ibama, bem como da compensação ambiental.

6.17. A resposta do Ibama indica que as ações de proteção às terras indígenas são tratadas dentro do contexto geral de atuação do órgão, cujas atribuições e desafios são muito abrangentes. Dada a especificidade das situações envolvidas, reconhecidas pela Coordenação de Operações e Fiscalização, e, mesmo, as dificuldades de atuação conjunta na área de fiscalização devido às limitações de recursos humanos e orçamentários, entende-se pertinente a recomendação sugerida, para que o órgão possa estruturar-se, de forma mais eficaz, para o exercício dessas atribuições.

6.18. Como se verifica, a análise dos comentários dos gestores demonstra o interesse que o debate suscita nas áreas responsáveis pela fiscalização e proteção territorial indígena. Demonstra também a convergência de diagnóstico e proposta por parte dos gestores responsáveis por essas ações. Indica, igualmente, a dificuldade de tratamento do tema pelas instituições envolvidas. Quanto à estruturação da Funai, o andamento do assunto junto ao Ministério da Justiça reflete as indefinições que têm acompanhado a política indigenista a partir do paradigma instituído pela Constituição Federal. Por fim, as informações analisadas, nesta oportunidade, contribuíram para reavaliação do relatório e aperfeiçoamento das recomendações, de forma a torná-las mais adequadas ao fim a que se pretende.

7. Conclusão

7.1. O levantamento realizado deparou com as dificuldades de a Administração Pública abordar a questão indígena em face da nova situação de direitos que se configura para esses povos. Até os anos 80, agia-se com base no pressuposto da incapacidade jurídica desses povos, adotando, para tanto, política de proteção consentânea com esses pressupostos.

7.2. As dificuldades decorrem da interpretação do atual conceito de proteção, que tem como substrato a autonomia e a autodeterminação das comunidades indígenas, e da incorporação desse conceito às práticas diárias. As instituições não desenvolveram capacidades para atuação em contexto que exige ação diferenciada. Superar esses desafios exige capacitação e democratização das práticas institucionais. Há de se considerar que o tratamento dado aos povos indígenas pela legislação é preferencial e exclusivo, reconhecida a sua situação de diferença em face dos demais grupos populacionais, com base no princípio da equidade que deve permear as políticas públicas.

7.3. Verifica-se que os povos indígenas têm procurado participar, cada vez mais, da formulação e da execução das políticas voltadas para sua assistência e desenvolvimento. Hoje esses grupos populacionais se fazem representar por meio de número crescente de organizações. Por sua vez, o avanço das fronteiras econômicas e a cobiça sobre o patrimônio indígena têm colocado as comunidades em face de riscos materiais e imateriais, cujas conseqüências se fazem notar.

7.4. A convivência dos dispositivos previstos no Estatuto do Índio com as disposições constitucionais, sem que tenha havido regulamentação dos diversos aspectos que comporta a atuação do Estado na área indigenista, deixou a Administração, sobretudo a Fundação Nacional do Índio, em situação de se ver contestada, com frequência, por agentes públicos e privados.

7.5. Em face da omissão normativa e da descentralização das políticas voltadas aos povos indígenas, que antes se encontravam sob a responsabilidade exclusiva da Funai, verifica-se ocorrência de conflitos de interesse entre as instituições públicas que atualmente executam essas políticas. Também as organizações civis, que têm ganhado espaço crescente junto a essas populações, desenvolvendo atividades que antes cabiam ao Estado, têm confrontado a ação, principalmente, do órgão indigenista oficial. Vislumbram-se, nesse caso, algumas parcerias pontuais.

7.6. Depara-se, então, com a necessidade de se desenvolver mecanismos de coordenação e de compatibilização entre as políticas e as ações de proteção e assistência aos povos indígenas, efetuadas por diferentes órgãos governamentais. Vem-se tentando há anos, sem sucesso, estabelecer mecanismos de coordenação entre as entidades responsáveis pela execução das políticas voltadas aos povos indígenas. Com o avanço da discussão, coloca-se, hoje, a alternativa de se criar uma instância colegiada para articular e avaliar essas políticas e definir uma política indigenista para o País.

7.7. Quanto à questão de ingressos em terras indígenas, verifica-se que a Funai, tendo em vista o poder de polícia que lhe cabe, ora realiza a intermediação de interessados, ora restringe o ingresso e a permanência nessas áreas. Um dos instrumentos disponíveis, as autorizações formais de

ingresso, constituem-se no instrumento de intermediação, concedidas em situações específicas, quais sejam, a pedido de pesquisadores e em casos que envolvam interesses comerciais e culturais, ainda que nem todos os interessados passem por esse procedimento.

7.8. Contudo, a sistemática de autorização precisa ser aperfeiçoada para proporcionar efetiva proteção. É necessário definir maior participação e responsabilidade das unidades regionais e fortalecer as ações de acompanhamento, uma vez que o titular da autorização é o índio ou as comunidades indígenas.

7.9. Nesse sentido, foi verificada a ausência de acompanhamento, seja dos ingressos autorizados pelo órgão indigenista, com base na consulta aos indígenas, seja de organizações e indivíduos que entram nas áreas diretamente por meio de aproximação com a população, ou mesmo, dos acessos decorrentes de convênios firmados pela Funai. Além disso, verificou-se que as unidades internas do órgão devem articular-se para melhor gerenciamento das informações relativas ao assunto.

7.10. As atividades de autorização de ingressos prevêm diversos procedimentos formais, mas os aspectos inerentes à proteção não foram aperfeiçoados. As Administrações Executivas Regionais da Funai julgam-se fora do processo em razão do caráter centralizado da autorização. A consulta prévia aos indígenas não conta com canais de comunicação que possam contribuir para o esclarecimento acerca da situação objeto de interesse, ficando prejudicada a orientação que a Fundação deveria oferecer às comunidades. O próprio encaminhamento da matéria não traz as informações necessárias a esse esclarecimento. De qualquer forma, em muitas áreas, as populações não permitem a entrada sem a chancela da Funai. As atividades de autorização e de acompanhamento de ingresso guardam em si as contradições por que vem passando a entidade, deparando-se o gestor, com frequência, na condição de defesa dessa prerrogativa, em face de questionamentos advindos da área pública e civil.

7.11. Apesar de criada há quase quarenta anos, a Funai não teve o poder de polícia regulamentado. A instituição não conta, pois, com instrumentos essenciais à proteção e os riscos e as ameaças às populações são crescentes. Além desse aspecto, falta à área operacional elementos básicos à eficácia dos serviços na área de fiscalização: planejamento, definição de diretrizes e prioridades regionais e nacionais; critérios objetivos para alocação de recursos orçamentários; recursos humanos, capacitação e equipamentos. Tem prejudicado o desempenho do órgão, em todos os seus aspectos, a falta de coordenação das ações, com a fragmentação da estrutura organizacional.

7.12. Verificou-se que o exercício das atribuições de proteção às terras indígenas pelas principais instituições responsáveis (Funai, DPF e Ibama) acumula as deficiências operacionais próprias de cada órgão com a dificuldade de trabalhar de forma articulada. Acrescente-se a essas circunstâncias o fato de que as instituições parceiras não se prepararam para a abordagem diferenciada do trabalho na área indígena. Além disso, o relacionamento do órgão indigenista com o órgão de

fiscalização ambiental apresenta impasses, na medida em que não se consegue conciliar as respectivas ações, em face dos dispositivos constitucionais e legais. As dificuldades se acumulam, quando se consideram as diversas interfaces desse relacionamento.

7.13. É notória a dificuldade das instituições envolvidas de tornar compatíveis as respectivas agendas para ação conjunta. Não há recursos definidos e nem planejamento conjunto das ações, salvo em casos especiais. Ações predatórias vêm ocorrendo há décadas, com conseqüências danosas e irreversíveis para as comunidades. Aponta-se também como causa das invasões a falta de assistência às comunidades.

7.14. Todas essas circunstâncias impõem limitações ao alcance dos objetivos das ações de fiscalização, que se agravam com a falta de diálogo entre as instituições. Os recursos financeiros alocados são escassos e os resultados estão aquém dos esforços empreendidos, pela falta de estratégias apropriadas ao trato de situações tão específicas. Dessa forma, medidas gerenciais que levem em conta as circunstâncias envolvidas poderão contribuir para a efetividade das ações. Paralelamente, o aumento da participação indígena em fóruns regionais e nacionais deverá contribuir para maior sensibilização das corporações públicas e para a especialização das ações voltadas a esses grupos populacionais.

7.15. A continuidade desta auditoria ocorre com o monitoramento da implementação das recomendações. Para que se facilite a execução das etapas seguintes, é necessário que a Funai remeta ao Tribunal, no prazo de sessenta dias, plano de ação, elaborado em conjunto com as respectivas Administrações Executivas Regionais, com o Ibama e o DPF, nas áreas em que couber, contendo o cronograma e identificação dos responsáveis pela adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal.

7.16. Por fim, com o objetivo de articular a implementação das medidas dos órgãos envolvidos, necessárias à implementação das recomendações do TCU, cabe recomendar à Funai, ao Ibama e ao DPF que estabeleçam grupo de contato de auditoria para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas.

8. Proposta de encaminhamento

8.1. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, com as propostas que se seguem:

I - Com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, fazer as seguintes determinações:

a) à Fundação Nacional do Índio que:

a.1) envie ao Tribunal no prazo de sessenta dias, plano de ação, elaborado em conjunto com as respectivas Administrações Executivas Regionais, com o Ibama e o DPF, nas áreas em que couber, contendo o cronograma e identificação dos responsáveis pela adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal;

a.2) instaure sindicância para apurar denúncias quanto aos fatos que dão suporte à exploração ilegal de madeira na Terra Indígena Sete de Setembro para que essa Fundação possa tomar as providências cabíveis à situação.

II - Com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, fazer as seguintes recomendações:

a) à Casa Civil da Presidência da República que, junto com o Gabinete de Segurança Institucional e o Ministério da Justiça, adotem medidas visando criar instância multisetorial de coordenação das políticas públicas direcionadas às comunidades indígenas, para que se estabeleça fórum permanente de discussão capaz de canalizar os conflitos e estabelecer diretrizes para ações voltadas a essas populações;

b) aos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente, por intermédio de suas Secretarias Executivas, que institucionalizem a execução de tarefas conjuntas pela Funai, DPF, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e Ibama, mediante, por exemplo, assinatura de convênio entre aqueles órgãos, de forma a estabelecer procedimentos de atuação integrada na proteção às terras indígenas, suporte operacional mútuo e facilitar o formação de entendimento compartilhado sobre as questões envolvidas nessas;

c) ao Ministério da Justiça, por intermédio da sua Secretaria Executiva, que:

c.1) adote providências visando regulamentar o Poder de Polícia atribuído ao órgão indigenista, propondo igualmente a criação de categoria funcional específica, com os atributos necessários ao exercício dessa atribuição, ante a competência da União de proteção às terras indígenas e tendo em vista as atribuições legais da Funai;

c.2) dê prioridade à reestruturação da Funai, dado que a atual estrutura, além de estar em desacordo com a regulamentação que rege a entidade (Decreto 4.645, de 25 de março de 2003), dificulta a coordenação dos serviços, o que ocasiona prejuízos à execução das ações;

c.3) promova a regulamentação do conceito de "entorno de Terra Indígena", para que se possa exercer o controle ambiental das atividades potencial ou efetivamente modificadoras do meio ambiente desenvolvidas fora dos limites das terras indígenas e que possam afetá-las, conforme previsto nos incisos III e IV do Decreto 1141/94;

c.4) busque alternativas à melhoria do desempenho da Funai, seja pelo aumento do quadro de pessoal, seja pelo apoio ao estabelecimento de medidas gerenciais, possibilitando melhores resultados à instituição.

d) ao Ministério da Justiça, por meio de sua Secretaria Executiva, à Funai, ao Departamento de Polícia Federal e ao Ibama que, considerando as ações de fiscalização e de combate ao crime em terras indígenas e o disposto no Decreto 1.141/94 desenvolvam, em conjunto,

planejamento de operações nacionais e/ou regionais, e promovam programa de capacitação periódica de recursos humanos para execução de atribuições desenvolvidas nas áreas indígenas;

e) ao Departamento de Polícia Federal e ao Ibama que:

e.1) incluam, na respectiva programação orçamentária anual, recursos específicos para a execução de ações de proteção às terras e bens indígenas, conforme previsto no Decreto 1.141/94;

e.2) mantenham grupo especializado, nos respectivos órgãos, para trabalhar com assuntos relativos à execução de ações em áreas indígenas;

f) ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que, na fiscalização de unidade de conservação que se encontre em situação de superposição à terra indígena, considerando o disposto no Decreto 1.141/94, desenvolva estratégias de planejamento de operações conjuntas com as instituições envolvidas nessas ações, notadamente Ibama, Funai e Departamento de Polícia Federal, bem como promova programa de capacitação periódica de recursos humanos acerca das peculiaridades que envolvem as atividades nessas áreas e mantenha grupo especializado para orientar essas ações;

g) ao Ibama que, em conjunto com Funai, adote medidas para regulamentar o papel do órgão indigenista nos processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos, potencial ou efetivamente modificadores do meio ambiente, que sejam desenvolvidos em terras indígenas ou que possam afetá-las, bem como proponha ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama o estabelecimento de normas e critérios aplicáveis aos órgãos ambientais estaduais e municipais nas mesmas circunstâncias.

h) à Fundação Nacional do Índio que:

h.1) trate a questão de ingressos em área indígena de forma regionalizada, devendo as unidades regionais junto com as comunidades e seus representantes firmar os termos em que ocorrerão os acessos nas respectivas áreas, com base em diretrizes nacionais que possam orientar esse processo e em articulação com os demais setores interessados, salvo os casos em que a Administração Central julgar pertinente adotar outro procedimento;

h.2) desenvolva, com a participação das unidades executivas regionais, diretrizes e procedimentos quanto ao acompanhamento das ações executadas em área indígena, deixando caracterizada a extensão da competência dessas unidades nesse processo, estabelecendo, inclusive, meios sistemáticos de orientação e informação às populações nos assuntos pertinentes;

h.3) estabeleça diretrizes e programação anual, com a participação das unidades executivas regionais, com vistas a acompanhar os serviços prestados por organizações civis e a avaliar o impacto de sua presença junto às comunidades indígenas, para que sejam tomadas as providências necessárias à proteção dessas comunidades, nos termos da Constituição Federal e da Convenção 169 da OIT, promulgada pelo Decreto 5.051, de 19.04.2004;

h.4) estabeleça procedimento, com a participação das Administrações Executivas Regionais, pelo qual se possa esclarecer as comunidades indígenas acerca dos assuntos que envolvem as solicitações de ingresso em suas terras e tornar efetivo o acompanhamento dessas ações; em especial, defina e padronize informações que contribuam para a atuação dessas comunidades em face dos interesses que as cercam;

h.5) emita parecer relativo ao mérito das solicitações de ingresso em áreas indígenas, com vistas a subsidiar a decisão das comunidades e das instâncias envolvidas, em caso de intermediação de demandas entre as comunidades e os eventuais interessados;

h.6) crie mecanismos internos para melhor articular as informações relativas a ingressos em terras indígenas decorrentes de atos dessa Fundação, como autorizações, convênios e outros, reforçando, principalmente, a articulação com a área de proteção territorial;

h.7) fortaleça o sistema de planejamento de fiscalização de terras indígenas, no qual as diretrizes e prioridades estejam definidas, segundo o quadro nacional e ante os recursos disponíveis;

h.8) estabeleça critérios de alocação de recursos nas ações de fiscalização, que atenda ao perfil de necessidades das diferentes regiões do país;

h.9) defina diretrizes, métodos e procedimentos, que permitam padronizar instrumentos de trabalho para suporte à área de fiscalização;

h.10) transfira a Administração Executiva Regional do Xingu para cidade próxima daquele Parque Nacional, para que esta unidade, de caráter descentralizado, possa exercer as atividades para as quais se destina;

h.11) implemente programa de capacitação para o exercício de atribuições nas áreas indígenas, o qual atualize os enfoques da política indigenista, reforçando, principalmente, a atuação dos chefes de postos; estabeleça também mecanismos de divulgação de normativos internos e de orientação aos servidores, por meio da intranet, por exemplo;

h.12) realize levantamento das necessidades de equipamentos em todas as regionais e núcleos a fim de obter parâmetros para distribuição de recursos;

h.13) busque solução para melhor utilização dos equipamentos do Sipam junto aos órgãos responsáveis, uma vez que recursos estão sendo alocados na manutenção desses equipamentos sem que se alcance o fim almejado, e promova a capacitação dos servidores para utilização das informações do Sivam;

h.14) oriente as unidades regionais para que passem a elaborar relatórios que subsidiem operações conjuntas com outras instituições em áreas indígenas, permitindo às entidades parceiras conhecer as circunstâncias envolvidas nessas operações;

h.15) intensifique a articulação com instituições públicas e privadas em nível regional e nacional, com a finalidade de buscar alternativas de sobrevivência às populações indígenas e orientá-las sobre o acesso a benefícios de outras políticas;

i) à Fundação Nacional do Índio, ao Departamento de Polícia Federal e ao Ibama que estabeleçam grupo de contato de auditoria, com a participação de representantes de cada um desses órgãos e da Secretaria Federal de Controle Interno, para articular as medidas necessárias à implementação das deliberações desta Corte de Contas, para acompanhar a implementação das recomendações e atuar como canal de comunicação com este Tribunal,

III) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários:

a) Ministra-Chefe da Casa Civil, Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional, Ministro da Justiça, Ministro do Meio Ambiente;

b) Presidentes das Comissões de Fiscalização Financeira e Controle, de Direitos Humanos e Minorias e da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados;

c) Presidentes das Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa, de Assuntos Sociais, de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

d) Presidente da Fundação Nacional do Índio; Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Presidente da Fundação Nacional de Saúde e Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal/MJ.

IV) Arquivar os presentes autos."

É o relatório.

Voto

Cuidam os autos de relatório de auditoria de natureza operacional realizada pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, destinada a avaliar as ações referentes à concessão de autorização e de controle sobre a atuação de colaboradores, pesquisadores, ONGs, missões religiosas e outros agentes em contato com as populações indígenas.

2. O presente trabalho originou-se de representação encaminhada ao TCU e teve como objetivo verificar se o acompanhamento de ingressos em áreas indígenas e a fiscalização territorial têm favorecido a proteção das comunidades que habitam essas áreas. A Fundação Nacional do Índio - Funai - é o único órgão que detém ações específicas no Plano Plurianual de Investimentos - PPA - voltadas à proteção territorial de terras indígenas e deve atuar em articulação com o Departamento de

Polícia Federal e com o Ibama, podendo contar também com as Forças Armadas e com os governos estaduais.

3. A equipe de auditoria, ainda na etapa de planejamento de auditoria, constatou que a falta de articulação dos órgãos oficiais tem comprometido o acompanhamento de agentes em contato com as populações indígenas e a vigilância do patrimônio. Além disso, as atuais condições institucionais da Fundação Nacional do Índio têm prejudicado sua atuação em terras indígenas, seja no acompanhamento de ações próprias ou provenientes de instituições públicas, civis e das próprias comunidades indígenas.

4. A equipe verificou, também, deficiências na capacidade operacional e de gestão da Funai, e de autoridade para implementar sistemas de controle e fazer cumprir regulamentos no exercício de sua competência.

5. A partir dessas constatações, o programa de auditoria foi avaliado com base nas seguintes questões: 1ª) Em que medida o acompanhamento de ingressos e a atuação de agentes em contato com as populações indígenas contribuem para a proteção do patrimônio dessas comunidades? 2ª) Em que medida o processo de fiscalização das terras e dos bens indígenas permite a proteção do patrimônio dessas comunidades?

6. A auditoria indicou a necessidade premente de melhorias gerenciais e operacionais na Funai. A instituição não conta com instrumentos e recursos necessários à proteção das comunidades indígenas, como regulamentação do poder de polícia, informações sistematizadas, equipamentos e acréscimos orçamentários que permitam acompanhar, pelo menos, parte do aumento da demanda. Na área de recursos humanos, o número de servidores da Funai representa menos da metade do quadro existente há quinze anos, enquanto a população indígena quase dobrou no período. Do ponto de vista gerencial, a falta de coordenação tem prejudicado as ações, agravada com a fragmentação da estrutura institucional.

7. Conforme relatado, nas ações de acompanhamento de ingressos, a Funai tem a atribuição de acompanhar a atuação de agentes nessas áreas e realizar a interface entre diversos segmentos interessados e as comunidades indígenas. No entanto, os limites de sua competência nesse processo têm sido questionados em face dos dispositivos constitucionais que regem a matéria e da atuação de diversas instituições em terras indígenas.

8. A equipe reportou a existência de conflitos diversos entre os setores governamentais e civis envolvidos com a questão e inexistência de coordenação entre as instituições que executam políticas públicas voltadas a essas populações, o que contribui para dificultar o adequado acompanhamento do ingresso nessas áreas. Destacou, também, a necessidade de se impor melhor definição do papel das unidades executivas regionais da Funai acerca das autorizações de ingressos, bem como fortalecer o acompanhamento dessas ações, instituir o acompanhamento das organizações

governamentais nas situações pertinentes e prestar informações às comunidades indígenas para que elas tenham ciência dos interesses envolvidos nessas demandas.

9. O relatório evidencia, na área de fiscalização, que as instituições parceiras (Ibama e DPF) não se prepararam para trabalhar com políticas e populações que exigem atuação e habilidades diferenciadas, não havendo capacitação sobre aspectos culturais da população-alvo. Não se constata a prática de planejamento conjunto das operações, salvo situações específicas, nem definição de recursos orçamentários para a execução dessas operações pelas instituições envolvidas. Resulta daí resposta lenta às demandas que se instalam, estratégias ineficazes de fiscalização e situação de danos que se perpetuam. 10. Destaca que as políticas ambiental e indigenista apresentam impasses em vários aspectos, e que à dificuldade de conciliação de agendas dos órgãos envolvidos agregam-se as respectivas deficiências operacionais e institucionais.

11. A unidade técnica finaliza seu relatório propondo diversas recomendações, entre elas, a adoção, de forma gradativa, de práticas que permitam especializar equipes para proteção ao patrimônio indígena, instituir planejamento conjunto das operações de vigilância territorial e tornar mais ágil a atuação dos órgãos de fiscalização.

12. Ressalta, também, em suas recomendações, a necessidade do aperfeiçoamento dos parâmetros normativos da Funai, os procedimentos e o planejamento de suas ações, de tal forma que sejam prioritárias medidas gerenciais centradas na melhoria da coordenação das atividades e decisões quanto à alocação de recursos orçamentários e materiais, que permitam dotar a entidade das condições necessárias ao alcance de sua missão.

13. Ante a excelente qualidade do trabalho realizado sob a coordenação da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, que expôs de forma clara e objetiva as dificuldades e as deficiências que a Funai enfrenta no cumprimento de sua missão institucional, acato, sem restrições, a proposta de determinações e recomendações exarada pela capacitada equipe de auditoria.

Pelo exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto a este Plenário.

Sala das Sessões, em 25 de junho de 2008.

Augusto Sherman Cavalcanti

Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de natureza operacional realizada pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, destinada a avaliar as ações referentes a concessão de autorização e de controle sobre a atuação de colaboradores, pesquisadores, ONGs, missões religiosas e outros agentes em contato com as populações indígenas, com o objetivo de avaliar se as ações de acompanhamento de ingressos e de fiscalização territorial têm contribuído para a proteção às terras e às comunidades indígenas,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar à Fundação Nacional do Índio, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.1.1. envie ao Tribunal no prazo de sessenta dias, plano de ação, elaborado em conjunto com as respectivas Administrações Executivas Regionais, com o Ibama e o DPF, nas áreas em que couber, contendo o cronograma e identificação dos responsáveis pela adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal;

9.1.2. instaure sindicância para apurar denúncias quanto aos fatos que dão suporte à exploração ilegal de madeira na Terra Indígena Sete de Setembro, para que essa Fundação possa tomar as providências cabíveis à situação.

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que, junto com o Gabinete de Segurança Institucional e o Ministério da Justiça, adotem medidas visando criar instância multisetorial de coordenação das políticas públicas direcionadas às comunidades indígenas, para que se estabeleça fórum permanente de discussão capaz de canalizar os conflitos e estabelecer diretrizes para ações voltadas a essas populações;

9.3. recomendar aos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente, por intermédio de suas Secretarias Executivas, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que institucionalizem a execução de tarefas conjuntas pela Funai, DPF, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e Ibama, mediante, por exemplo, assinatura de convênio entre aqueles órgãos, de forma a estabelecer procedimentos de atuação integrada na proteção às terras indígenas, suporte operacional mútuo e facilitar a formação de entendimento compartilhado sobre as questões envolvidas nessas;

9.4. recomendar ao Ministério da Justiça, por intermédio da sua Secretaria Executiva, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.4.1. adote providências visando regulamentar o Poder de Polícia atribuído ao órgão indigenista, propondo igualmente a criação de categoria funcional específica, com os atributos

necessários ao exercício dessa atribuição, ante a competência da União de proteção às terras indígenas e tendo em vista as atribuições legais da Funai;

9.4.2. dê prioridade à reestruturação da Funai, dado que a atual estrutura, além de estar em desacordo com a regulamentação que rege a entidade (Decreto 4.645, de 25 de março de 2003), dificulta a coordenação dos serviços, o que ocasiona prejuízos à execução das ações;

9.4.3. promova a regulamentação do conceito de "entorno de Terra Indígena", para que se possa exercer o controle ambiental das atividades potencial ou efetivamente modificadoras do meio ambiente desenvolvidas fora dos limites das terras indígenas e que possam afetá-las, conforme previsto nos incisos III e IV do Decreto 1141/94;

9.4.4. busque alternativas à melhoria do desempenho da Funai, seja pelo aumento do quadro de pessoal, seja pelo apoio ao estabelecimento de medidas gerenciais, possibilitando melhores resultados à instituição.

9.5. recomendar ao Ministério da Justiça, por meio de sua Secretaria Executiva, à Funai, ao Departamento de Polícia Federal e ao Ibama, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que, considerando as ações de fiscalização e de combate ao crime em terras indígenas e o disposto no Decreto 1.141/94, desenvolvam, em conjunto, planejamento de operações nacionais e/ou regionais, e promovam programa de capacitação periódica de recursos humanos para execução de atribuições desenvolvidas nas áreas indígenas;

9.6. recomendar ao Departamento de Polícia Federal e ao Ibama, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.6.1. incluam, na respectiva programação orçamentária anual, recursos específicos para a execução de ações de proteção às terras e bens indígenas, conforme previsto no Decreto 1.141/94;

9.6.2. mantenham grupo especializado, nos respectivos órgãos, para trabalhar com assuntos relativos à execução de ações em áreas indígenas;

9.7. recomendar ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que, na fiscalização de unidade de conservação que se encontre em situação de superposição à terra indígena, considerando o disposto no Decreto 1.141/94, desenvolva estratégias de planejamento de operações conjuntas com as instituições envolvidas nessas ações, notadamente Ibama, Funai e Departamento de Polícia Federal, bem como promova programa de capacitação periódica de recursos humanos acerca das peculiaridades que envolvem as atividades nessas áreas e mantenha grupo especializado para orientar essas ações;

9.8. recomendar ao Ibama, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que, em conjunto com Funai, adote medidas para regulamentar o papel do órgão indigenista nos processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos, potencial ou efetivamente modificadores do meio ambiente, que sejam desenvolvidos em terras indígenas ou que possam afetá-

las, bem como proponha ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama o estabelecimento de normas e critérios aplicáveis aos órgãos ambientais estaduais e municipais nas mesmas circunstâncias.

9.9. recomendar à Fundação Nacional do Índio, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.9.1. trate a questão de ingressos em área indígena de forma regionalizada, devendo as unidades regionais junto com as comunidades e seus representantes firmar os termos em que ocorrerão os acessos nas respectivas áreas, com base em diretrizes nacionais que possam orientar esse processo e em articulação com os demais setores interessados, salvo os casos em que a Administração Central julgar pertinente adotar outro procedimento;

9.9.2. desenvolva, com a participação das unidades executivas regionais, diretrizes e procedimentos quanto ao acompanhamento das ações executadas em área indígena, deixando caracterizada a extensão da competência dessas unidades nesse processo, estabelecendo, inclusive, meios sistemáticos de orientação e informação às populações nos assuntos pertinentes;

9.9.3. estabeleça diretrizes e programação anual, com a participação das unidades executivas regionais, com vistas a acompanhar os serviços prestados por organizações civis e a avaliar o impacto de sua presença junto às comunidades indígenas, para que sejam tomadas as providências necessárias à proteção dessas comunidades, nos termos da Constituição Federal e da Convenção 169 da OIT, promulgada pelo Decreto 5.051, de 19.04.2004;

9.9.4. estabeleça procedimento, com a participação das Administrações Executivas Regionais, pelo qual se possa esclarecer as comunidades indígenas acerca dos assuntos que envolvem as solicitações de ingresso em suas terras e tornar efetivo o acompanhamento dessas ações; em especial, defina e padronize informações que contribuam para a atuação dessas comunidades em face dos interesses que as cercam;

9.9.5. emita parecer relativo ao mérito das solicitações de ingresso em áreas indígenas, com vistas a subsidiar a decisão das comunidades e das instâncias envolvidas, em caso de intermediação de demandas entre as comunidades e os eventuais interessados;

9.9.6. crie mecanismos internos para melhor articular as informações relativas a ingressos em terras indígenas decorrentes de atos dessa Fundação, como autorizações, convênios e outros, reforçando, principalmente, a articulação com a área de proteção territorial;

9.9.7. fortaleça o sistema de planejamento de fiscalização de terras indígenas, no qual as diretrizes e prioridades estejam definidas, segundo o quadro nacional e ante os recursos disponíveis;

9.9.8. estabeleça critérios de alocação de recursos nas ações de fiscalização, que atenda ao perfil de necessidades das diferentes regiões do país;

9.9.9. defina diretrizes, métodos e procedimentos, que permitam padronizar instrumentos de trabalho para suporte à área de fiscalização;

9.9.10. transfira a Administração Executiva Regional do Xingu para cidade próxima daquele Parque Nacional, para que esta unidade, de caráter descentralizado, possa exercer as atividades para as quais se destina;

9.9.11. implemente programa de capacitação para o exercício de atribuições nas áreas indígenas, o qual atualize os enfoques da política indigenista, reforçando, principalmente, a atuação dos chefes de postos; estabeleça também mecanismos de divulgação de normativos internos e de orientação aos servidores, por meio da intranet, por exemplo;

9.9.12. realize levantamento das necessidades de equipamentos em todas as regionais e núcleos a fim de obter parâmetros para distribuição de recursos;

9.9.13. busque solução para melhor utilização dos equipamentos do Sipam junto aos órgãos responsáveis, uma vez que recursos estão sendo alocados na manutenção desses equipamentos sem que se alcance o fim almejado, e promova a capacitação dos servidores para utilização das informações do Sivam;

9.9.14. oriente as unidades regionais para que passem a elaborar relatórios que subsidiem operações conjuntas com outras instituições em áreas indígenas, permitindo às entidades parceiras conhecer as circunstâncias envolvidas nessas operações;

9.9.15. intensifique a articulação com instituições públicas e privadas em nível regional e nacional, com a finalidade de buscar alternativas de sobrevivência às populações indígenas e orientá-las sobre o acesso a benefícios de outras políticas;

9.10. recomendar à Fundação Nacional do Índio, ao Departamento de Polícia Federal e ao Ibama, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno deste Tribunal, que estabeleçam grupo de contato de auditoria, com a participação de representantes de cada um desses órgãos e da Secretaria Federal de Controle Interno, para articular as medidas necessárias à implementação das deliberações desta Corte de Contas, para acompanhar a implementação das recomendações e atuar como canal de comunicação com este Tribunal,

9.11. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, bem como do inteiro teor do relatório de auditoria elaborado pela Seprog para os seguintes destinatários:

9.11.1. Ministra-Chefe da Casa Civil, Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional, Ministro da Justiça, Ministro do Meio Ambiente;

9.11.2. Presidentes das Comissões de Fiscalização Financeira e Controle, de Direitos Humanos e Minorias e da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados;

9.11.3. Presidentes das Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa, de Assuntos Sociais, de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.11.4. Presidente da Fundação Nacional do Índio; Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Presidente da Fundação Nacional de Saúde e Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal/MJ, e

9.12. Arquivar os presentes autos

Quorum

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditor presente: André Luís de Carvalho

Publicação

Ata 25/2008 - Plenário

Sessão 25/06/2008

Aprovação 27/06/2008

Dou 30/06/2008