

# **Caminhos da Política Indigenista no Brasil: um balanço 2023-2024 e perspectivas para 2025**

**Eloy Terena**

Secretário-executivo do ministério dos povos indígenas. Doutor em antropologia social (Museu Nacional/UFRJ), doutor em direito e sociologia (UFF) e pós-doutor em antropologia social (EHESS).

**Um balanço de 2023:** inaugurando um momento histórico na política indigenista brasileira, a estrutura administrativo-política da alta representação do governo federal consolidou a *gestão indígena* no arcabouço do Estado. Após um longo período na história da gestão pública do país marcada por ausências de representatividade, assistimos concretamente a ruptura da visão tutelar que a décadas orientava a elaboração e a implementação da política indigenista. Esse avanço foi concretizado pela criação do inédito Ministério dos Povos Indígenas, liderado por uma mulher indígena, e pela histórica nomeação de lideranças indígenas para comandar, pela primeira vez, tanto a Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai quanto a Secretaria de Saúde Indígena - Sesai, representando uma transformação sem precedentes na política indigenista brasileira, consolidando a autodeterminação dos povos indígenas a partir do *aldeamento do Estado brasileiro*.

Durante o período de transição governamental, ainda durante o processo de construção da estrutura administrativa que se pretendia estabelecer para a nova gestão do governo federal, uma das principais reivindicações do movimento indígena foi a nomeação de indígenas para cargos estratégicos e de alta gestão na administração pública federal. Essa demanda tinha como objetivo garantir que as decisões sobre os direitos e as necessidades dos povos indígenas fossem tomadas por quem realmente compreendesse suas pautas, desafios, e, sobretudo, suas vivências e experiências acumuladas na luta pela defesa e promoção dos direitos indígenas. O Presidente Lula atendeu a essa reivindicação e nomeou lideranças indígenas para posições-chave, marcando um passo significativo para aumentar a representatividade e a autodeterminação dos povos indígenas no governo federal.

Ainda no período de transição governamental, foram elencadas prioridades para a atuação nos primeiros 100 dias de governo, entre elas, enfrentamento à situação emergencial dos Yanomami; a retomada da política de demarcação de Terras Indígenas; a retirada de invasores das Terras Indígenas e a recomposição orçamentária para fortalecimento da Funai e das ações na área da saúde e educação indígenas. Também foi definida a meta de analisar, à guisa de revogação, um conjunto de atos normativos que em grande medida foram publicados na gestão presidencial anterior (2019-2022), e que suscitaram questionamentos sobre possíveis violações aos direitos dos povos indígenas, como o caso Decreto nº 10.966/22, que incentivava a atividade de mineração artesanal.

Ainda em janeiro de 2023, foram deflagradas medidas emergenciais para o combate à crise Yanomami. O fato foi marcado com a ida do Presidente Lula e da ministra Sonia Guajajara ao território indígena localizado em Roraima. A primeira medida adotada foi a instalação do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-Yanomami), com declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN). O Comitê de Coordenação Nacional para Enfrentamento à Desassistência Sanitária das Populações em Território Yanomami foi instituído pelo Decreto nº 11.384/23 e coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, com o objetivo de consolidar medidas integradas de estado para enfrentamento à grave crise encontrada. Nesse contexto, o plano desenvolvido prevê ações articuladas em nove eixos estratégicos de atuação interministerial, com a participação de 18 órgãos do governo federal, por meio de 233 ações de caráter tanto emergencial quanto estruturante.

Em relação à política indigenista, destaco que os 100 primeiros dias de governo foram marcados pela retomada dos processos de demarcações de Terras Indígenas, pelo retorno da política de participação social e pelo compromisso com a proteção territorial, concretizado na instauração do inédito Comitê Interministerial de Desintrusão, instituído pelo Decreto nº. 11.510/23, com posterior atualização pelo Decreto nº. 11.702/23.

De imediato, as ações interministeriais de desintrusão focaram suas ações nas terras indígenas Yanomami (RR), Alto Rio Guamá (PA), Apyterewa (PA), Trincheira Bacajá (PA) e Karipuna (RO). As operações de desintrusão realizadas nessas terras representaram avanços significativos na proteção dos territórios indígenas e na mitigação de pressões ambientais, como o desmatamento e as queimadas, além do enfrentamento aos crimes ambientais, como garimpo e extração ilegal de madeira. De pronto observamos queda de 21,8% de desmatamento na Amazônia em comparação ao ano anterior, número expressivo, consolidando a eficácia das ações implementadas. Além disso, a retomada do uso pleno desses territórios pelos povos indígenas contribui para sua subsistência e preservação de práticas tradicionais.

Reconhecendo a importância da garantia dos direitos territoriais como ponto de partida para a construção de outras políticas públicas culturalmente adequadas para os povos indígenas, a retomada das demarcações de Terras Indígenas, assim como dos demais procedimentos relacionados ao processo de regularização fundiária, como a constituição de grupos de trabalhos, foi a política prioritária.

Nesse sentido, ressalto que 2023 foram homologadas 8 Terras Indígenas, número expressivo que não se repetia desde 2011, sendo: TI Avá-Canoeiros (GO); Arara do Rio Amônia (AC); Kariri-Xocó (AL); Rio dos Índios (RS); Tremembé da Barra do Mundaú (CE); Uneiuxi (AM); Rio Gregório (AC) e Acapuri de Cima (AM). O governo federal avançou nos processos administrativos com a constituição de 37 grupos de trabalho para demarcação de Terras Indígenas. Ainda em 2023, três Terras Indígenas foram delimitadas com a aprovação de três novos relatórios circunstanciados de identificação e delimitação, sendo elas: TI Kapot Nihore, do povo Kayapó; TI Sete Salões, do povo Krenak; e TI Sawre Ba'pim, do povo Munduruku.

O fortalecimento da Funai por meio da ampliação do orçamento discricionário para execução da política indigenista e a valorização da carreira dos servidores, foi um dos eixos orientadores da gestão ministerial. Isso se concretizou na recomposição orçamentária, na realização do concurso público e na criação das carreiras indigenistas (antiga demanda dos servidores). O PLOA 2023 previu para a Funai (à época ainda vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública), o montante de R\$ 181.695.223. Com a PEC da Transição, que concedeu um acréscimo orçamentário de R\$ 50.657.286, a LOA aprovada para 2023 previu para a Funai um total de R\$ 225.946.120,00<sup>1</sup>, o que representou um aumento de 19% no orçamento destinado às despesas discricionárias da Funai em relação à 2022.

Ao longo de 2023, foram suplementados ao orçamento da Funai R\$ 146.700.000 em crédito extraordinário estabelecido pela Medida Provisória nº 1.168/23, que alocou recursos para apoiar a desintrusão e a proteção das comunidades indígenas, em atendimento à Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709, proposta pela APIB em 2020, no Supremo Tribunal Federal (STF). Desse modo, a dotação final para a Funai em 2023 foi de R\$ 369.053.198,00<sup>2</sup>, representando aumento de R\$ 186.703.661,00 para as despesas discricionárias da Funai em relação ao ano anterior.

---

<sup>1</sup> Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

<sup>2</sup> Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

<b>CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO 2023/2024</b>		
<b>Órgão/Ministério</b>	<b>Valor Recebido em 2023</b>	<b>Valor Recebido em 2024</b>
Ministério da Justiça e Segurança Pública	R\$ 126.700.000,00	R\$ 60.189.860,00
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	R\$ 86.500.000,00	R\$ 107.601.351,00
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	R\$ 144.700.000,00	R\$ 75.000.000,00
Ministério da Defesa	R\$ 135.474.000,00	R\$ 309.836.202,00
<b>Ministério dos Povos Indígenas</b>	<b>R\$ 146.700.000,00</b>	<b>R\$ 210.000.000,00</b>
<b>Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI)</b>	<b>---</b>	<b>R\$ 245.600.136,00</b>
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	---	R\$ 20.000.000,00
Ministério da Pesca e Aquicultura	---	R\$ 14.004.407,00
Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	---	R\$ 20.000.000,00
<b>TOTAL:</b>	<b>R\$ 640.074.000,00</b>	<b>R\$ 1.062.231.956,00</b>

Além dos avanços na recomposição orçamentária, o MPI alcançou também significativas conquistas no reforço do quadro de pessoal. Resultado da articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), foi autorizada, por meio da Portaria MGI nº 1.850/2023, a realização de concurso público para o provimento de 502 novas vagas em cargos do quadro de pessoal da Funai, além de 30 vagas para o cargo de Analista Técnico Administrativo destinadas ao fortalecimento do quadro de servidores do MPI. Adicionalmente, o Decreto nº 11.839/2023 garantiu que 30% das vagas destinadas à Funai fossem reservadas para pessoas indígenas, representando um marco no compromisso com a inclusão e a valorização de profissionais indígenas na administração pública.

Outra importante conquista de 2023 foi a aprovação da Medida Provisória nº 1.203/2023, que atendeu, como dito acima, a uma antiga reivindicação dos servidores da Funai com a criação de duas novas carreiras específicas: Especialista em Indigenismo e Técnico em Indigenismo. Concomitantemente, foi implementada uma reestruturação na tabela remuneratória dessas carreiras, alinhando-as às carreiras de servidores do meio ambiente, com reajustes salariais progressivos. Essa reformulação implicará aumentos anuais escalonados, com início em janeiro de 2024. Ao final do período, preveem-se reajustes de até 64% para os cargos de nível superior, enquanto os de nível intermediário e auxiliar alcançarão aumentos de aproximadamente 10%.

A participação social foi amplamente fortalecida com a reinstalação do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) e do Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena (CG-PNGATI). Esses importantes avanços ocorreram por meio de atos assinados pelo Presidente da República, em abril de 2023, reafirmando o compromisso do governo federal com a promoção do diálogo e a inclusão das comunidades indígenas na formulação e implementação de políticas públicas culturalmente adequadas. O grande diferencial nesta reformulação do Conselho diz respeito à sua composição. Pela primeira vez, tem-se um conselho indigenista paritário na composição entre representantes do governo e dos povos indígenas levando em conta uma cota mínima de vagas destinadas à representação das mulheres e da juventude indígena.

Por meio de realização da *Caravana Participa Parente*, executada em parceria com a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e suas organizações de base, foram eleitos os(as) representantes indígenas. Frisa-se ainda, a garantia de vagas específicas

destinadas à representação indígena em várias instâncias constituídas pelo governo federal, tais como Comitês, Grupos de Trabalhos, entre outros.

O contínuo diálogo com o movimento indígena é viga estruturante para a formulação e consolidação da política para povos indígenas. No âmbito do Comitê Gestor da PNGATI, foram firmados projetos voltados à elaboração de Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas e a construção de projetos visando a implementação de planos de gestão, focando especialmente os territórios que estavam sendo desintrusados e demarcados.

Importa destacar o papel inédito do Departamento de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários Indígenas (DEMEDI), concebido pela equipe de transição, vinculado diretamente ao Gabinete da Ministra, e que tem por objetivo atuar prioritariamente com os conflitos socioambientais indígenas. Foram inúmeros casos acompanhados e centenas de mediações implementadas junto ao judiciário e que, aliado às visitas técnicas nos territórios, resultaram em propostas concretas para fortalecimento das comunidades indígenas, incluindo áreas de retomadas.

**Um balanço de 2024:** Deu-se continuidade à política de demarcação das terras indígenas com a homologação de mais cinco Terras Indígenas: Aldeia Velha (BA), Cacique Fontoura (MT), Morro dos Cavalos (SC), Toldo Imbu (SC) e Monte-Mor (PB). Outras terras tiveram suas portarias declaratórias emitidas, sendo elas: Maró (PA), Cobra Grande (PA), Sawré Muybu (PA), Apiaká do Pontal e Isolados (MT), Jaraguá (SP), Peguaoty (SP), Djaiko-aty (SP), Amba Porã (SP), Pindoty – Araçá-Mirim (SP), Tapy'i/Rio Branquinho (SP) e Guaviraty (SP).

Ainda no campo da regularização fundiária, destaca-se a atuação do governo federal na Comissão Especial de Autocomposição instituída pelo Supremo Tribunal Federal para tratar da mediação envolvendo o direito dos povos indígenas frente à tese do marco temporal, que foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio da promulgação da Lei Federal 14.701/23.

O caso foi judicializado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), e tramitou no STF por meio da ADI 7582 e, diante do impasse histórico envolvendo tensionamento entre os poderes constituídos, o ministro relator Gilmar Mendes, instaurou a Comissão Especial para dirimir o caso buscando autocomposição e produção de subsídios para eventuais tomadas de decisão.

Ressalto que durante o ano de 2024, a conduta do governo federal foi de garantir a posição expressada pelo presidente Lula no momento do veto ao marco temporal (que foi derrubado pelo Congresso Nacional), reafirmando, portanto, o direito originário dos povos indígenas ao território e garantindo uma participação qualificada de representantes indígenas.

No campo da proteção territorial e garantia da posse plena indígena, as ações de desintrusão e combate às invasões de Terras Indígenas prosseguiram com manutenção das operações na Terra Indígena Yanomami (RR) e conclusão das desintrusões das terras Karipuna (RO) e Munduruku (PA). Na TI Yanomami, com a participação e articulação direta do MPI, foi construída a proposta e posterior instalação da Casa de Governo, coordenada diretamente pela Casa Civil da Presidência da República, envolvendo diversos órgãos federais.

Diante do cenário ainda bastante crítico, houve a abertura de crédito extraordinário para suprir as despesas das ações de saúde, de combate a crimes, de assistência social, de proteção ao modo de vida/cultura e para aumento da presença estatal no território indígena. A presença constante na região e a articulação para as ações conjuntas na proteção territorial resultou uma mudança na dinâmica na região, sendo que os dados consolidados dessas ações no ano de 2024 são:

<b>Desintrusão e combate ao garimpo ilegal - Terra Indígena Yanomami</b>	<b>dados de 01/11/24 a 30/11/24</b>	<b>acumulado março a novembro de 2004</b>
Cassiterita apreendida e inutilizadas	1.680 Kg	113.970 Kg
Ouro apreendido e inutilizado	21.299 g	33.787 g
Aeronaves apreendidas e inutilizadas	3	24
Mercúrio apreendido e inutilizado	0	226.960g
Pistas de pouso e helipontos inutilizadas	0	47
Balsas apreendidas e inutilizadas	5	56
Embarcações apreendidas e inutilizadas	14	111
Prisões de pessoas	8	146
Maquinários pesados apreendidos e inutilizados	1	69

Fonte: Boletim mensal Yanomami, Nov/2024 - Casa de Governo

No campo da política orçamentária, tivemos pela primeira vez um Plano Plurianual que contempla os povos indígenas como agenda transversal a ser observadas pelas demais pastas ministeriais. No Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, diversos órgãos assumiram compromissos relacionados com as agendas transversais, sendo que 39 dos 88 programas do PPA possuem objetivo específico, entrega ou medida institucional e normativa marcados como referentes à Agenda Transversal Povos Indígenas. Os ministérios envolvidos cooperam para o atendimento de sete dimensões: 1) Posse plena das terras indígenas; 2) Gestão territorial e ambiental indígena; 3) Sociobioeconomia indígena; 4) Saúde indígena; 5) Educação indígena; 6) Direitos pluriétnicos culturais e sociais; e 7) Capacidade institucional.

Na atuação internacional, avançou-se bastante na participação indígena nas três convenções que tiveram sua origem na Rio 92. Na COP da Biodiversidade efetivou-se o órgão subsidiário 8J, que consolida a contribuição indígena no mesmo nível dos outros órgãos de apoio às COPs. Na COP de combate à desertificação, alcançou-se o reconhecimento do Caucus indígena, oficializando espaço de organização, incidência e participação indígena. Por fim, na UNFCCC, a COP do Clima, lançou-se a Comissão Internacional Indígena, que será uma instância de diálogo prioritário da presidência brasileira da COP 30 com os povos indígenas do Brasil e do mundo.

O ano de 2024 também foi marcado pela eleição da ministra Sonia Guajajara para a presidência do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe (FILAC), órgão internacional de direito público criado em 1992 pela segunda Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Madrid, Espanha. Com isso o Brasil ocupou pela primeira vez essa importante posição. Este Fundo apoia os processos de desenvolvimento de povos, comunidades e organizações indígenas da região, e promove o Bem Viver como alternativa para garantir a sustentabilidade ambiental, o respeito pelos direitos humanos fundamentais e o diálogo entre os principais atores do desenvolvimento indígena: povos indígenas, governos, sociedade civil, academia, iniciativa privada, entre outros.

De igual modo, o Secretário-Executivo do MPI, Eloy Terena, foi eleito para o Grupo de Trabalho do Mecanismo de Seguimento para a Implementação da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DADIN), criado em 2023. Aprovada na 46ª Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos (2016), em São Domingos, a

Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas é o principal instrumento para a promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas no âmbito das Américas.

**Perspectivas para 2025:** O ano de 2025 inicia com alguns desafios e metas para a gestão indígena, quais sejam: avançar, nas diversas etapas e instâncias administrativas, na regularização dos territórios tradicionalmente ocupados; continuar com as ações de retirada de invasores das Terras Indígenas, buscando consolidar uma política estatal de desintrusão e proteção territorial; e progredir com a implantação dos planos de gestão territorial dos povos e comunidades indígenas.

No campo orçamentário, a proposta do PLOA 2025 enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional consolida o compromisso de fortalecimento da política indigenista prevendo R\$ 3,4 bilhões para a agenda transversal dos Povos Indígenas. São recursos para políticas públicas que visam a garantia de direitos, o atendimento das necessidades e o enfrentamento das vulnerabilidades específicas das comunidades indígenas. Ou seja, segue-se firme perseguindo o objetivo de fortalecer a Funai, órgão indigenista estatal responsável pela execução da política indigenista.

Essa proposta segue a tendência de aumento orçamentário histórico para a política indigenista, conforme comprovada pela compilação das despesas discricionárias da Funai entre 2016 e 2024:

#### **Evolução do orçamento da Funai 2016 - 2024**

<b>Ano</b>	<b>Total com Crédito Extra</b>	<b>Crédito Extraordinário</b>	<b>Orçamento Ordinário</b>
2016	<b>R\$ 127.241.462,00</b>	-	R\$ 127.241.462,00
2017	<b>R\$ 118.883.730,00</b>	-	R\$ 118.883.730,00
2018	<b>R\$ 211.652.678,00</b>	-	R\$ 211.652.678,00
2019	<b>R\$ 166.671.197,00</b>	-	R\$ 166.671.197,00
2020	<b>R\$ 174.899.739,00</b>	-	R\$ 174.899.739,00
2021	<b>R\$ 213.970.843,00</b>	-	R\$ 213.970.843,00
2022	<b>R\$ 182.349.537,00</b>	-	R\$ 182.349.537,00
2023	<b>R\$ 369.053.198,00</b>	R\$ 143.107.078,00	R\$ 225.946.120,00
2024	<b>R\$ 588.828.662,00</b>	R\$ 299.483.556,00	R\$ 289.345.106,00

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

Nesse sentido, pode-se afirmar que o governo brasileiro está alinhado com a tendência internacional de fortalecimento das ações que valorizam o papel dos povos indígenas na defesa dos biomas e a justiça climática. De fato, como amplamente debatido nos espaços internacionais, os povos indígenas têm um papel fundamental na garantia de um meio ambiente saudável para todos.

Justamente na busca de fortalecer o papel institucional da Funai e sua relevância para a política indigenista e defesa do modo de vida dos povos indígenas, o MPI está comprometido para avançar na antiga reivindicação de regulamentar o poder de polícia da Funai.

Paralelamente, o MPI e outros ministérios estão centrados nas discussões no âmbito da Comissão Especial do STF que busca pôr fim ao debate do marco temporal, razão pela qual, seguindo o compromisso já externado pelo presidente Lula nos vetos ao projeto que deu origem à Lei 14.701/23, o governo deve intensificar sua estratégia para enterrar de vez a tese jurídica do marco temporal e avançar em alternativas voltadas à regularização fundiária de Terras Indígenas e na consolidação, desenvolvimento e inovação tecnológica dos territórios indígenas.

Chama-se atenção para alguns desafios que persistem e que exigem um esforço redobrado e habilidade intergovernamental, como a violência contra indígenas em áreas “retomadas”, como é o caso dos Guarani e Kaiowá no estado de Mato Grosso do Sul, os Avá Guarani no estado do Paraná e os Pataxó no estado da Bahia.

Teremos também que mitigar e combater os efeitos da crise climática que devem continuar atingindo comunidades indígenas, tal como a estiagem severa e as queimadas. Investir na proteção territorial e nas formas autônomas de monitoramento territorial também são medidas que estão postas e seguem sendo compromisso prioritário do MPI.

O ano será de realização da Cop 30, em Belém/PA, na Amazônia e o MPI se prepara para garantir a maior e melhor participação indígena. Já está em curso o programa *Kuntari Katu*, que está formando jovens líderes indígenas nos temas relacionados à governança global e também estão previstos programas de estratégia nacional voltada para a política pública de indígenas em contexto urbano, mulheres indígenas, indígenas LGBTQIAPN+ e juventude indígena.

Por fim, importa lembrar o discurso de posse da ministra Sonia Guajajara "que não iríamos resolver 522 anos em 4 anos". Mas é preciso reconhecer que a presença dos povos indígenas no primeiro escalão governamental elevou, sobremaneira, a efetivação dos direitos dos povos indígenas nas instâncias de decisão da República e abriu caminho para um legado permanente na administração pública no que tange à capacidade da gestão indígena e à necessária inclusão do diálogo intercultural na elaboração e implementação da política indigenista brasileira.

Persistem os desafios em lidar com um parlamento composto majoritariamente por representantes alinhados a uma pauta “anti indígena” e, em relação ao Judiciário, embora haja uma abertura dialógica relativa aos direitos indígenas, levará tempo para que se supere uma cultura jurídica que têm dificuldade para lidar com a cosmovisão e a pluralidade dos povos indígenas, pois estes têm suas formas próprias de ver e entender a ciência jurídica e como se dá a sua instrumentalização. Mas todos os resultados já obtidos comprovam que avançamos 20 anos em 2 anos!

A conduta “para além da tutela” foi a aposta certa que investiu na qualificação e na formação de indígenas que hoje devolvem, aos povos e comunidades de origem, políticas nacionais que dialogam com o futuro global.