



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

ROMMEL GOMES RESENDE

**PERCEPÇÃO DE DIRIGENTES DA FUNAI A RESPEITO DA
GESTÃO DA POLÍTICA INDIGENISTA BRASILEIRA
REALIZADA PELO ÓRGÃO**

Brasília – DF

2014

ROMMEL GOMES RESENDE

**PERCEPÇÃO DE DIRIGENTES DA FUNAI A RESPEITO DA
GESTÃO DA POLÍTICA INDIGENISTA BRASILEIRA
REALIZADA PELO ÓRGÃO**

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Dr. Adalmir de
Oliveira Gomes

Brasília – DF

2014

ROMMEL GOMES RESENDE

**PERCEPÇÃO DE DIRIGENTES DA FUNAI A RESPEITO DA
GESTÃO DA POLÍTICA INDIGENISTA BRASILEIRA
REALIZADA PELO ÓRGÃO**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do aluno

Rommel Gomes Resende

Dr. Adalmir de Oliveira Gomes
Professor-Orientador

Msc. Leonardo Silveira Conke
Professor-Examinador

Msc. Fábio Jacinto Barreto de Sousa
Professor-Examinador

Brasília, 1º de dezembro de 2014

Aos índios brasileiros, peregrinos em suas próprias terras, e aos servidores da FUNAI, incansáveis guerreiros na luta por um Brasil melhor e mais justo para todos.

AGRADECIMENTOS

A Deus acima de tudo. À Fundação Nacional do Índio, na pessoa dos Diretores e Coordenadores Gerais que contribuíram com esse trabalho, especialmente à Coordenadora Geral de Recursos Logísticos, Daniele Moreira Carneiro de Azevedo, pelo apoio e compreensão. À Universidade de Brasília, na pessoa do orientador, Dr. Adalmir de Oliveira Gomes, por todo o incentivo oferecido ao meu crescimento intelectual e acadêmico. A toda a minha família, meu porto seguro e a base de tudo que sou. A minha Sarah, expressão única de amor, carinho e companheirismo a cada dia de minha vida.

Ao longo das praias brasileiras de 1500 se defrontaram, pasmos de se verem uns aos outros tal qual eram, a selvageria e a civilização.

Darcy Ribeiro, O Povo Brasileiro, p. 44.

RESUMO

O objetivo do autor, no presente trabalho, é identificar a percepção de dirigentes da FUNAI – Fundação Nacional do Índio – a respeito da condução da política indigenista brasileira realizada pelo órgão. Para atingir esse objetivo, formulou-se um roteiro de entrevista dividido em quatro seções: (a) aspectos pessoais dos dirigentes, (b) infraestrutura disponível para o trabalho, (c) avaliação de desempenho, (d) relação da FUNAI com a sociedade brasileira. As entrevistas foram realizadas com dois Diretores e onze Coordenadores Gerais da FUNAI, e os dados primários obtidos foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo. Os resultados evidenciaram que a estrutura da FUNAI apresenta nítida diferenciação entre a sede e as unidades descentralizadas, sob os aspectos de recursos materiais e tecnológicos, e que as maiores dificuldades para a realização do trabalho no órgão encontram-se na falta de recursos humanos e na falta de capacitação de pessoal. Além disso, constatou-se que o órgão carece de uma avaliação de desempenho que demonstre resultados claros a respeito da produtividade de seus servidores e da efetividade da política indigenista. Embora considerem a FUNAI importante para os índios, para o governo federal e para a sociedade brasileira, os dirigentes reconhecem que a gestão da política indigenista precisa melhorar o atendimento aos índios e que a sociedade precisa conhecer mais sobre o trabalho do órgão. Em relação ao governo federal, os dirigentes da FUNAI sentem que o órgão encontra-se em uma posição ambígua, visto como um defensor dos direitos humanos, por meio da política indigenista, mas também como um entrave ao desenvolvimento nacional. Como propostas práticas para a melhoria da gestão da política indigenista brasileira, os dirigentes da FUNAI apresentaram a realização de novo concurso público, o aumento do investimento na estrutura das unidades descentralizadas, o fortalecimento da capacitação de pessoal e do processo de avaliação de desempenho e a melhoria da imagem institucional do órgão por meio do aperfeiçoamento da comunicação social externa.

Palavras-chave: FUNAI. Administração Pública. Política Indigenista Brasileira. Gestão Pública.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGAF – Coordenação Geral de Assuntos Fundiários
CGETNO – Coordenação Geral de Etnodesenvolvimento
CGGAM – Coordenação Geral de Gestão Ambiental
CGGE – Coordenação Geral de Gestão Estratégica
CGGEO – Coordenação Geral de Geoprocessamento
CGGP – Coordenação Geral de Gestão de Pessoas
CGID – Coordenação Geral de Identificação e Delimitação
CGIIRC – Coordenação Geral de Índios Isolados e Recém Contatados
CGLIC – Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental
CGMT – Coordenação Geral de Monitoramento Territorial
CGOF – Coordenação Geral de Orçamento, Contabilidade e Finanças
CGPC – Coordenação Geral de Promoção da Cidadania
CGPDS – Coordenação Geral de Promoção dos Direitos Sociais
CGRL – Coordenação Geral de Recursos Logísticos
CR – Coordenação Regional
CTL – Coordenação Técnica Local
FPE – Frente de Proteção Etnoambiental
DAGES – Diretoria de Administração e Gestão
DPDS – Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável
DPT – Diretoria de Proteção Territorial
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MEC – Ministério da Educação
MMA – Ministério do Meio Ambiente
SPI – Serviço de Proteção ao Índio

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Formulação do problema.....	10
1.2 Objetivo Geral.....	11
1.3 Objetivos Específicos	11
1.4 Justificativa	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 Indigenismo Brasileiro Pré-FUNAI	13
2.2 Histórico da FUNAI	16
2.3 Indigenismo Brasileiro Atual.....	19
2.4 Aspectos da Política Indigenista no Brasil	22
2.4.1 Aspectos pessoais.....	25
2.4.2 Infraestrutura	27
2.4.3 Avaliação de desempenho	29
2.4.4 Relação da FUNAI com a sociedade brasileira	30
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	32
3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa.....	32
3.2 Caracterização da organização, setor ou área.....	33
3.3 População e amostra.....	34
3.4 Caracterização do instrumento de pesquisa	35
3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados.....	36
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	37
4.1 Aspectos pessoais.....	37
4.2 Infraestrutura	38
4.3 Avaliação de desempenho	42
4.4 Relação da FUNAI com a sociedade brasileira	43
4.5 Resumo das percepções dos dirigentes entrevistados	48
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	50
REFERÊNCIAS	54
Apêndices	57
Anexos.....	70

1 INTRODUÇÃO

A Fundação Nacional do Índio – FUNAI tem sido a responsável pela política indigenista brasileira desde o ano de 1967, quando sucedeu o Serviço de Proteção ao Índio – SPI. Durante esse período, tem sido alvo de diversos estudos que buscam interpretar a ação indigenista no Brasil, sob aspectos antropológicos, educacionais e sociológicos, mas raramente se tem analisado a FUNAI sob o prisma da Administração Pública e da efetividade de suas ações em relação a sua missão institucional.

Embora a política indigenista executada no território brasileiro remonte aos tempos coloniais e, institucionalmente, esteja materializada em um órgão específico desde 1910, ainda há muito que se fazer para consolidar o pleno cumprimento dos direitos constitucionais dos povos indígenas no Brasil. A grande diversidade de povos, culturas e idiomas, as mudanças na legislação indigenista, os conflitos agrários e a falta de apoio político são alguns dos obstáculos enfrentados pelo indigenismo brasileiro, aos quais se acrescentam as deficiências na gestão pública, que precisa ser constantemente aprimorada. Mesmo que os aspectos ideológicos, antropológicos e sociológicos estejam relativamente bem consolidados na estrutura da FUNAI, há que se buscar o equilíbrio em relação aos aspectos diretamente ligados ao funcionamento da Administração Pública. Somente por meio de uma gestão profissionalizada, comprometida e equilibrada é que os objetivos da política indigenista brasileira poderão ser alcançados de forma eficiente, eficaz e efetiva.

1.1 Formulação do problema

O problema da presente pesquisa refere-se ao desempenho administrativo da FUNAI. O órgão tem uma missão bem definida, que é conduzir a política indigenista brasileira, por meio da proteção dos povos indígenas e da promoção de seus direitos constitucionais. Entretanto, a FUNAI tem sido alvo de diversas críticas, provenientes de vários setores da sociedade brasileira, e não há uma razão clara pela qual a missão do órgão não tem sido efetivamente cumprida.

As hipóteses possíveis é que tem havido falhas administrativas na condução da FUNAI, que a ação indigenista não tem recebido o devido apoio que deveria receber e que têm faltado recursos e estrutura para a realização de um trabalho eficiente. O problema da pesquisa, portanto, é o seguinte: como os dirigentes da FUNAI percebem a gestão da política indigenista brasileira realizada pelo órgão? Considera-se neste trabalho, para fins estritamente acadêmicos, que a gestão da política indigenista brasileira consiste em quatro temas centrais: (a) aspectos pessoais dos dirigentes, (b) infraestrutura disponível para o trabalho, (c) avaliação de desempenho; (d) relação com a sociedade brasileira.

1.2 Objetivo Geral

O objetivo geral do estudo é descrever a percepção de dirigentes da FUNAI a respeito da condução da política indigenista brasileira realizada pelo órgão.

1.3 Objetivos Específicos

- Conhecer aspectos pessoais dos entrevistados relacionados a sua trajetória profissional na FUNAI e à motivação para trabalhar no órgão;
- Analisar a opinião dos dirigentes da FUNAI sobre a infraestrutura disponível para o trabalho executado pelo órgão. A pesquisa considera como “infraestrutura” as instalações físicas, os recursos materiais e tecnológicos e os recursos humanos disponíveis na sede, nas coordenações regionais e nas coordenações técnicas locais;
- Diagnosticar a forma pela qual os servidores da FUNAI são avaliados, em relação a seu desempenho no trabalho e quais critérios são ou deveriam ser considerados nesse processo de avaliação;
- Compreender o pensamento dos dirigentes da FUNAI sobre a relação do órgão com a sociedade brasileira.

1.4 Justificativa

A presente pesquisa justifica-se pela possibilidade de contribuição para o melhor entendimento do órgão responsável pela condução da política indigenista brasileira, sob o aspecto da Administração Pública, e reveste-se de especial importância pelo ineditismo de estudos que abordem a FUNAI dessa forma. Outra justificativa importante é a oportunidade de conhecer a percepção dos dirigentes da FUNAI a respeito dos temas propostos para a pesquisa, o que possibilita a verificação de importantes opiniões a respeito de um órgão caracterizado por sua ambiguidade e pela dificuldade em ser compreendido por quem o analisa.

Além disso, novas pesquisas poderão, no futuro, verificar a evolução da qualidade da gestão pública na estrutura administrativa da FUNAI a partir dos critérios estabelecidos no presente trabalho, abordando o mesmo rol de entrevistados ou ampliando-o, bem como poderão acrescentando novos temas relacionados à gestão da política indigenista brasileira que aqui não foram relacionados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O Brasil é um país multiétnico por natureza, caracterizado por intensa miscigenação, mas as populações indígenas, em boa parte, têm mantido suas tradições e características próprias, especialmente em relação ao aspecto da autoidentificação (RIBEIRO, 2010). Nesse contexto, o Estado brasileiro reveste-se de especial responsabilidade em relação aos povos indígenas e à preservação de sua identidade étnica e cultural, bem como de seus costumes e tradições, estabelecendo direitos específicos para esses povos, como, por exemplo, aqueles que se encontram na Constituição Federal, artigo 231, caput:

São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (BRASIL, 2010, p. 146).

O órgão responsável por fazer cumprir essa e outras determinações constitucionais é a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), criada pela Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967. A FUNAI assumiu os acervos do antigo Serviço de Proteção ao Índio (SPI), do Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI) e do então Parque do Xingu (OLIVEIRA e FREIRE, 2006).

2.1 Indigenismo Brasileiro Pré-FUNAI

A história do indigenismo brasileiro é bem mais antiga do que a FUNAI e o SPI e remonta aos tempos nos quais o país ainda era colônia de Portugal. No período entre 1549 e 1755, vigorou o regime dos aldeamentos missionários, organizados por padres jesuítas portugueses, que visavam à evangelização dos indígenas. Esse processo, entretanto, não foi pacífico e exigiu que houvesse a intermediação do Estado (GOMES, 1988). Nas leis portuguesas para o Brasil, a soberania indígena e o direito dos índios aos territórios que ocupam são frequentemente reconhecidos, com pleno domínio dos índios sobre seus territórios e aldeamentos (CUNHA, 1987).

Em 1755, foi instalado o Diretório dos Índios (ALMEIDA, 1997), que foi extinto em 1798, mas marcou uma nova realidade na política indigenista, pois os jesuítas foram expulsos do Brasil pelo Marquês de Pombal em 1759 (OLIVEIRA e FREIRE, 2006). A legislação da época já reconhecia os direitos dos índios a suas terras, independentemente do estado mais ou menos “tradicional” das culturas indígenas. A partir da Constituição de 1934, todas as demais constituições (1937, 1946, 1967 e 1988) garantem aos índios a posse das terras que ocupam (CUNHA, 1987).

Entretanto, a forma como as terras indígenas eram administradas pelo Estado português causavam diversos conflitos e a desfiguração cultural dos índios, reduzindo sua autonomia por meio de um regime opressor, que trouxe mudanças em relação ao regime anterior, que não se concretizaram em melhorias efetivas para os destinatários dessa nova realidade (MOREIRA NETO, 1988). Para o antropólogo Mércio Pereira Gomes, ex-presidente da FUNAI, a dimensão histórica da questão indígena brasileira tem como essência o conflito entre grandes civilizações: “a questão indígena (...) é a representação concreta de um cruzamento, que infelizmente se dá como embate, entre dois tipos de civilização, dois grandes complexos de possibilidades do ser humano (GOMES, 1988, p. 19).

No século XIX, o “indianismo” promovido pelo Romantismo disseminou a imagem do “bom selvagem” na cultura brasileira, com obras como *O Guarani*, *Iracema* e *Ubirajara*, de José de Alencar. Tentou-se passar a imagem de um índio “civilizado”, “europeizado” e “embranquecido”, bem diferente do índio do século XX:

In a form of domination the romantic figure of the noble savage, as promoted in literature, painting, and music, has been benign only in appearance. In order to sustain itself literature needs to keep the Indian in the bush and in purity of sentiment. A demoralized drunken Indian lying in some town gutter would be unthinkable to writers such as José de Alencar or to musicians such as Carlos Gomes, the author of the opera O Guarani. Equally unthinkable to these artists would be the image of a politically active, vociferous Indian accusing national authorities of murder, theft, and immorality, as the twentieth century was to witness (RAMOS, 1998, p. 68)¹.

¹ Como forma de dominação, a figura romântica do selvagem nobre, da forma como foi promovida na literatura, na pintura e na música, tem sido benigna somente na aparência. Com o objetivo de sustentar a si própria, a literatura necessita manter o índio em sua forma selvagem e em sua pureza de sentimento. Um índio bêbado e desmoralizado, deitado na sarjeta de alguma cidade seria impensável para escritores como José de Alencar ou para músicos como Carlos Gomes, o autor da ópera *O Guarani*. Igualmente impensável para esses artistas seria a imagem de um índio vociferante e politicamente ativo, acusando autoridades nacionais de assassinato, roubo e imoralidade, como o século XX viria a testemunhar.

Entretanto, embora houvesse essa imagem “romantizada” a respeito dos índios, a nova legislação, elaborada no Brasil recém-independente de Portugal, continuava não lhes sendo favorável, como se pode perceber, por exemplo, pela lei que regulava a utilização da terra à época:

A Lei das Terras, de 1850, mais do que qualquer outra desde o Diretório de Pombal, expôs e provocou a usurpação de dezenas de áreas de aldeamentos indígenas que faziam parte do sistema socioeconômico brasileiro, muitos, certamente, com populações estáveis ou em crescimento. A maioria se extinguiu, e os seus habitantes passaram a viver como caboclos e lavradores sem terra. Rapidamente perderam suas características anteriores, só lhes restando uma memória difusa e mitológica (GOMES, 1988, p. 98).

Em termos de política indigenista em nível nacional, só voltaria a haver um órgão público específico no ano de 1910, quando foi criado o Serviço de Proteção ao Índio e Localização dos Trabalhadores Nacionais (SPILTN), instituição que foi a primeira agência leiga do Estado brasileiro a gerenciar povos indígenas (OLIVEIRA e FREIRE, 2006).

A partir da criação do SPILTN, a ação indigenista brasileira, renovada e institucionalizada no início do Brasil republicano, passaria a ter, em seu escopo, novas finalidades, que estabeleciam a modernidade da política indigenista brasileira no início do século XX (OLIVEIRA e FREIRE, 2006). O primeiro dirigente do SPILTN foi o Marechal Cândido Mariano da Silva Rondon, que deu início a um novo poder estatizado a ser exercido sobre populações indígenas e territórios, voltado para assegurar o controle legal sobre esses povos e para afastar a Igreja Católica da catequese indígena. Essa nova orientação da política indigenista adequava-se a um dos mais importantes preceitos republicanos recém-estabelecidos, de separação Igreja-Estado, influenciado pelo Positivismo vigente nos primeiros anos da República:

O SPI foi produto do positivismo e do liberalismo, embora motivado pela emoção nacional. Em nenhum momento chegou a renovar as propostas do Apostolado Positivista para os índios, nem os tratou como nações soberanas. Via o índio como um ser digno de conviver na comunhão nacional, embora inferior culturalmente. Era dever do Estado dar-lhe condições de evoluir lentamente a um estágio superior, para daí se integrar à nação (GOMES, 1988, p. 85).

A administração da vida indígena impôs uma definição jurídica de “índio”, formalizada no Código Civil de 1916 e no Decreto nº 5.484, de 1928 (OLIVEIRA e FREIRE, 2006). Os indígenas passaram a ser tutelados do Estado brasileiro, ou seja, receberam um direito especial que implicava em um aparelho administrativo único, mediando as relações índios-Estado-sociedade nacional, por meio do SPI, que passou do Ministério da Agricultura, onde havia sido fundado em 1910, para o do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930, para o da Guerra, em 1934, para então voltar ao Ministério da Agricultura em 1939, onde ficaria até sua extinção em 1966, devido a vários escândalos de corrupção (RAMOS, 1998).

2.2 Histórico da FUNAI

No decorrer da década de 1960, acusações de genocídio de índios, corrupção e ineficiência administrativa levaram à extinção do SPI, apenas 3 anos após o início do regime ditatorial no Brasil, que se estabeleceu por meio do golpe militar de 1964 (GOMES, 1988).

Foi então criada a FUNAI, em 1967, para continuar o exercício da tutela do Estado sobre os índios, seguindo os mesmos princípios de ação que fundamentavam o SPI: “o respeito à pessoa do índio e às instituições e comunidades tribais associado à ‘aculturação espontânea do índio’ e à promoção da educação de base apropriada do índio visando sua progressiva integração na sociedade nacional” (OLIVEIRA; FREIRE, 2006, p. 131).

A mudança na realidade dos povos indígenas, entretanto, não aconteceu efetivamente, mas de maneira superficial e, até mesmo, de forma inversa ao que se esperava que acontecesse após a reformulação do órgão responsável pela política indigenista brasileira (SOUZA LIMA; BARROSO-HOFFMANN, 2002-a). Esse período de transição do SPI para a FUNAI foi bastante tenso, marcado por várias críticas, denúncias de corrupção e por reivindicações dos povos indígenas, até que, em 1973, foi sancionada a Lei nº 6.001, o Estatuto do Índio, que passou a regular a situação jurídica dos índios em todo o Brasil:

Na tentativa de conter a onda de críticas que recaíam sobre a sua política indigenista em função dos desmandos no SPI, o governo federal comprometeu-se a elaborar uma nova legislação para os índios. Isto só viria a se concretizar em 1973, quando entrou em vigor a Lei 6.001, o Estatuto do Índio, até hoje não revogado (ARAÚJO, 2006, p. 31-32).

O Estatuto do Índio não foi suficiente para apaziguar a turbulenta transição do SPI para a FUNAI, mas estabeleceu a base jurídica sobre a qual se assentava a atuação do órgão indigenista como uma espécie de “monopólio” da consciência indígena. O controle sobre os povos indígenas permaneceu vinculado ao Poder Executivo, com forte centralização na Presidência da República, em um contexto marcado pelo regime autoritário militar, mas que permanece como uma prerrogativa constitucional até os dias atuais (GOMES, 1988).

Apesar das irregularidades que levaram às demissões e suspensões de servidores do SPI, cerca de 600 servidores do órgão, com pouca capacitação técnica e baixos salários (SOUZA LIMA; BARROSO-HOFFMANN, 2002-a), foram transferidos para a FUNAI, que não conseguiu mudar a realidade do indigenismo brasileiro da forma como se esperava e chegou a ter sua extinção sugerida por indigenistas no período imediatamente anterior à Constituição de 1988:

Não se pode esperar menos da atual Assembleia Nacional Constituinte e do Congresso Nacional do que a extinção da FUNAI e a criação de um novo órgão, com bases morais semelhantes ao espírito dos indigenistas fundadores do SPI, lastreado no conhecimento adquirido nos últimos trinta anos sobre as causas da extinção e da sobrevivência dos povos indígenas, e com a participação real, responsável e não paternalista, dos índios nos seus quadros e nos órgãos de decisão (GOMES, 1988, p. 99-100).

A Constituição de 1988 rompeu com a herança tutelar originada no Código Civil de 1916, mudando o status dos índios, permitindo que, individualmente ou através de suas organizações, ingressassem em juízo para defender direitos e interesses (OLIVEIRA; FREIRE, 2006). O fim do regime de tutela não significou, entretanto, uma solução para a conflituosa relação existente entre o Estado brasileiro e os povos indígenas, mediada pela atuação da FUNAI (SOUZA LIMA; BARROSO-HOFFMANN, 2002-b). Embora a Constituição de 1988 tenha acabado, oficialmente, com a tutela, há indígenas que preferem continuar vinculados a esse regime e, portanto, têm uma visão favorável a seu respeito:

Apesar dos inconvenientes, os índios vêm preferindo continuar sob a tutela, até quando talvez venha ser explicitado formal e legalmente que a emancipação não extingue a posse coletiva e inalienável da terra e nem a sua identidade étnica. Enquanto outras soluções jurídicas não surgem, a tendência tem sido dar uma interpretação positiva à tutela, permitindo-se aos índios exercer todas aquelas atividades que não lhes sejam prejudiciais. Podem, se o quiserem, fazer o serviço militar, votar, candidatar-se a cargos políticos, criar associações, viajar dentro e fora do país (MELATTI, 2007, p. 273).

A proposta governamental de “emancipação” dos índios, que envolvia a perda dos seus territórios, estimulou o surgimento de novas lideranças indígenas, aproximando-as dos movimentos políticos da sociedade civil. As assembleias indígenas permitiram o conhecimento da diversidade de povos e culturas indígenas no Brasil. O movimento indígena estruturou-se reivindicando a demarcação de terras e a autodeterminação, ou seja, autonomia para gerir suas atividades cotidianas no âmbito do Estado brasileiro, o que permanece como uma reivindicação não plenamente atendida até os dias de hoje:

The Brazilian state denies the Indians the full property of their territory. Instead, they are allowed to possess the land, that is, they have the exclusive usufruct of all resources that exist on their land but – and this is crucial – not the subsoil. The Union is the proprietor, the Indians are the possessors (...). By law this should suffice to guarantee the Indians control of their territories, but in actual fact their lands are taken to be public goods, and, as is notorious in the country, a public good is good for private appropriation. This being so, Indian lands are constantly invaded, reduced in size, and depleted of their resources (RAMOS, 1998, p. 96-97)².

Progressivamente, o movimento indígena deixou de ser representado por lideranças carismáticas e midiáticas, como o cacique caiapó Raoni e o xavante Mário Juruna, ex-deputado federal pelo Rio de Janeiro, para entrar na fase de profissionalização política. Em 1998, o movimento indígena elegeu dezenas de vereadores em todo o Brasil.

² O Estado brasileiro nega aos índios a propriedade integral de seu território. Ao invés disso, os índios recebem a *posse* da terra, ou seja, eles têm o usufruto exclusivo de todos os recursos que existem em suas terras, mas – e isso é crucial – não do subsolo. A União é a proprietária, os índios são os posseiros (...). Por lei, isso deveria ser suficiente para garantir aos índios o controle de seus territórios, mas, na realidade, suas terras estão tomadas para ser bens públicos e, como é notório no país, um bem público é adequado para apropriação privada. Sendo assim, as terras indígenas são constantemente invadidas, reduzidas em seu tamanho e exauridas de seus recursos.

No ano 2000, só na Amazônia existiam 183 organizações indígenas (OLIVEIRA; FREIRE, 2006). Esse desenvolvimento intensificado do movimento indígena é atribuído diretamente, por alguns autores, à mudança de status jurídico trazida pela Constituição de 1988 (SOUZA LIMA; BARROSO-HOFFMANN, 2002-a).

No início dos anos 1990, de acordo com Souza Lima e Barroso-Hoffmann (2002), um conjunto de decretos transferiu as atribuições de assistência ao índio referentes a educação, saúde e desenvolvimento, da FUNAI para os ministérios específicos, enfraquecendo o órgão indigenista central e fortalecendo organizações indígenas, que ampliaram seu escopo de atuação, por meio de parcerias com a FUNASA (Fundação Nacional de Saúde) no estabelecimento de Distritos Especiais de Saúde Indígena (DSEI), e parcerias com o MEC (Ministério da Educação), MMA (Ministério do Meio Ambiente), MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) e MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) .

Com os índios assumindo cada vez mais a luta pela defesa de seus direitos, na década de 1990, as ONGs (Organizações Não Governamentais) passaram a dirigir suas atividades para o assessoramento às organizações indígenas, colaborando na preparação de projetos ambientais, econômicos, sanitários e educacionais (OLIVEIRA; FREIRE, 2006). Todas essas alterações contribuíram para a perda da identidade da FUNAI enquanto único órgão responsável pela política indigenista brasileira (SOUZA LIMA; BARROSO-HOFFMANN, 2002-a).

2.3 Indigenismo Brasileiro Atual

Considerando a evolução histórica do indigenismo brasileiro, torna-se clara a necessidade de que haja um órgão governamental responsável pela atuação diretamente ligada às populações indígenas. Entretanto, em meio a todas essas mudanças relacionadas às transformações referentes à autonomia indígena, à proliferação de organizações relacionadas à causa indígena e ao esvaziamento de funções da FUNAI, surgem questionamentos a respeito de suas funções na condução da política indigenista e, até mesmo, a respeito da possibilidade de sua extinção.

Por outro lado, há aqueles que defendem que o problema da questão indigenista no Brasil não se resume ao “sucateamento” da FUNAI, mas a uma necessidade urgente de reformar o próprio indigenismo, em função de um melhor atendimento às demandas provenientes das populações indígenas:

Não se trata simplesmente de “reformar” a Fundação Nacional do Índio, de constatar seu “sucateamento” ou de reestruturá-la. (...) trata-se de reconhecer um novo “estado do campo indigenista”, e também a necessidade – e a oportunidade – de ultrapassar alguns obstáculos com que se defronta esse padrão diferenciado de forças e relações sociais. Embora esse padrão tenha, na administração pública, muito pouco peso funcional no plano da intervenção rotinizada, o suposto “sucateamento” da FUNAI, reduzida à dimensão da regularização fundiária, não elimina os postos indígenas, as administrações regionais e outras circunscrições que continuam a existir, interconectando-se em tal estrutura redes e interesses variados, inclusive indígenas (SOUZA LIMA; BARROSO-HOFFMANN, 2002-b, p. 18-19).

O mencionado “sucateamento” da FUNAI contribui para que o indigenismo brasileiro seja enfraquecido em sua totalidade, o que gera como resultado o enfraquecimento da ação do Estado perante as comunidades indígenas, bem como o não cumprimento da missão institucional de proteger essas comunidades. Para Darcy Ribeiro (2010), o índio não quer identificar-se com a sociedade nacional, e não quer dissolver-se nela, mas precisa do amparo que só o Estado pode dar e deve dar, e esse amparo oficial e legal constitui a missão institucional de garantir condições de sobrevivência às populações indígenas.

Entretanto, a FUNAI parece ter dificuldades enormes para cumprir essa missão, em função de uma série de fatores políticos, administrativos e ideológicos. O próprio Darcy Ribeiro celebrou o fim da tutela exercida pela FUNAI sobre os índios, que deu-lhes mais autonomia na luta por seus próprios direitos e os libertou, ainda que parcialmente, de uma estrutura burocrática lenta e ineficiente:

Entre as garantias mais preciosas dadas pela nova Constituição está o direito ao amparo autônomo do Ministério Público. Em vez de deixar os índios condenados a serem defendidos ou não defendidos pelos burocratas da FUNAI, o Ministério Público pode interferir em qualquer instância para protegê-los. Pode, inclusive, tomar a iniciativa, autonomamente, de ampará-los contra qualquer injustiça (RIBEIRO, 2010, p. 83).

Para o antropólogo Antonio Carlos de Souza Lima, a FUNAI manifesta, desde sua criação, fortes características de desvio de sua missão indigenista, devido às ingerências políticas realizadas no órgão em função do desenvolvimentismo, política econômica que foi amplamente utilizada durante o período militar e ainda continuou em voga após a redemocratização do Brasil:

A extinção do *Serviço* (SPI) e o surgimento da FUNAI, em 1967, ainda que atendendo também a uma necessidade de conferir, no plano internacional, visibilidade positiva aos aparelhos de poder estatizados no país (...) devem ser entendidas como dentro de um movimento mais geral de redefinição da burocracia de Estado. A mudança se daria nos anos de 1967-68, quando se preparava mais um fluxo de expansão econômica e da fronteira agrícola no país, com a conseqüente montagem de alianças e esquemas de poder que a ditadura militar implantaria (SOUZA LIMA, 1995, p. 298).

Embora o texto de Souza Lima seja de 1995, percebe-se, ainda hoje, a necessidade de ajustamento da atuação da FUNAI como órgão burocrático de governo, em um contexto de dificuldades administrativas, instabilidade política e disputas ideológicas, para que a política indigenista brasileira seja executada de forma minimamente aceitável, preservando o multiculturalismo nacional e assegurando autonomia às populações autóctones por meio da manutenção de seus direitos constitucionais (GRUPIONI, 1994).

Após a análise de todas essas referências apresentadas sobre o indigenismo brasileiro e a FUNAI, fica nítida a complexidade da questão indígena no Brasil. Para compreender a FUNAI e sua atuação, é necessário fazer uma análise a partir de dentro do órgão, com as pessoas que fazem a política indigenista acontecer. E, como há múltiplos fatores relacionados ao trabalho desempenhado pela FUNAI, torna-se bastante difícil realizar uma pesquisa quantitativa, com perguntas fechadas, baseada em números. Por exemplo, como avaliar se o orçamento da FUNAI está sendo bem utilizado? Se o órgão recebe muito dinheiro, é sinal de que seu trabalho está sendo bem realizado? Como quantificar a efetividade da atuação da política indigenista brasileira? Pensando na complexidade desses e de outros temas, buscou-se selecionar alguns aspectos da política indigenista brasileira atual, que pudessem ajudar a compreender a forma como a FUNAI é administrada. Esses aspectos e seu embasamento teórico em literatura especializada são apresentados a seguir.

2.4 Aspectos da Política Indigenista no Brasil

Com o objetivo de aprofundar o conhecimento a respeito da atuação da FUNAI na gestão da política indigenista brasileira atual, foram analisados dez estudos científicos de diversas áreas, publicados entre 2002 e 2012, nos quais houvesse referências diretas ao órgão, bem como uma análise, positiva ou negativa, a respeito de sua atuação como responsável pela política indigenista brasileira. Os periódicos que mais publicaram sobre o tema dividem-se entre as áreas de educação, antropologia e ciências sociais, com três estudos em cada uma. Na área de administração pública, foi encontrado apenas um estudo, com ênfase em políticas públicas. Essa aparente disparidade demonstra o baixo interesse e a escassez de estudos que abordem o indigenismo brasileiro sob o prisma da gestão e da administração pública, ou seja, a maioria dos estudos refere-se à FUNAI com base em critérios antropológicos, educacionais ou sociais, mas há uma carência de análises que considerem a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas indigenistas com base em critérios administrativos.

Em relação à origem, os estudos encontrados foram, predominantemente, da América Latina, sendo três do México, um da Argentina e cinco do Brasil. Fora da América Latina, foi encontrado apenas um estudo, originário da Revista Diálogos Latinoamericanos, da Universidade Aarhus, da Dinamarca. A distribuição dos idiomas também reflete essa predominância da América Latina, pois seis estudos pesquisados foram publicados em português, quatro em espanhol e nenhum em inglês. Todas essas informações demonstram o interesse maior expresso pelos países latino-americanos, que têm grandes parcelas de suas populações compostas por povos indígenas, com destaque para o México, terra dos povos astecas e maias, que foi o segundo país em número de menções à FUNAI, logo depois do Brasil e seguido pela Argentina.

Considerando-se o perfil da análise de dados, verificou-se que, das dez pesquisas analisadas, sete são qualitativas e três são quantitativas. A desproporção deve-se, provavelmente, ao fato de que muitos dos estudos no campo das ciências sociais e da antropologia não são voltados a temas expressos quantitativamente, o que, de certa forma, inibe estudos com essa característica e direciona boa parte das pesquisas para o perfil de análise qualitativa das informações.

Os dados secundários foram os mais utilizados, em seis dos estudos pesquisados, e basearam-se em documentos e publicações da FUNAI e dos ministérios da administração pública federal. Quatro estudos utilizaram dados primários, por meio de entrevistas com indígenas e pesquisas de campo de cunho antropológico, buscando verificar as condições de vida dos indígenas *in loco*.

A autogestão indígena foi o tema mais abordado nos estudos revisados, presente em seis artigos. Isso reflete um dos temas mais candentes no indigenismo brasileiro da atualidade: a autonomia dos povos indígenas na condução de suas atividades. As mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988, que restringiu a tutela indígena, geram diversas discussões sobre a necessidade de que os próprios índios cuidem da gestão e da preservação de suas terras, que administrem suas atividades econômicas e que opinem sobre as políticas públicas de educação, saúde e assistência social. A maioria das discussões busca analisar até que ponto deve ir essa autonomia e, por isso, esse tema tem grande importância para os povos indígenas e, conseqüentemente, para a FUNAI e para o Estado brasileiro.

Para Verdun (2008), a política indigenista oficial tem desenvolvido um caráter compensatório e assistencialista, em detrimento dos direitos territoriais originários e da autonomia indígena na definição de um projeto próprio de futuro. Souza Lima (2010) considera que o atributo de “indianidade”, proveniente da atuação da FUNAI, seria a via de acesso e a forma intermediária do cumprimento de um projeto de extinção dos povos nativos como entidades discretas, dotadas de uma historicidade diferencial e de autodeterminação política.

Para outros autores, percebe-se um caráter recomendatório na conclusão de seus estudos, como por exemplo, Caleffi (2003), que conclui que a troca do paradigma integracionista por uma concepção de autogoverno dos povos indígenas e de convivência e respeito às diferenças deve fazer parte da extensa agenda dos países multiculturais, como é o caso do Brasil e de vários países da América Latina. Em sua análise sobre os povos da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, Lauriola (2002) defende que a definição de mecanismos de “renda verde”, proveniente do pagamento pelas contribuições diretas e indiretas dos indígenas à conservação ambiental, poderia, em um futuro próximo, representar uma das chaves principais de uma estratégia de desenvolvimento sustentável para a região amazônica.

Por fim, Cunha (2008) ressalta a importância das lideranças indígenas locais e, portanto, da autogestão indígena, em detrimento da tutela da FUNAI, como forma de assegurar o pleno desenvolvimento das comunidades indígenas. Para ele, na infundável luta pela garantia de direitos, as lideranças indígenas são e continuarão sendo as principais responsáveis pelas conquistas dos índios.

O segundo tema mais abordado foi o multiculturalismo indígena, que se relaciona diretamente ao caráter plural da sociedade brasileira. Esse tema foi abordado, em relação à FUNAI, de forma positiva por quatro estudos e de forma negativa por outros quatro. Os estudos que tiveram uma abordagem positiva referiram-se ao multiculturalismo brasileiro como um todo, no qual os indígenas desempenham importante papel, que a FUNAI tem lutado para preservar, mesmo que sua abordagem tenha sido, no passado, de integrar os índios à “civilização”.

Os estudos que propuseram uma análise negativa interpretam que a FUNAI não tem conseguido cumprir sua missão e tem falhado em promover a multiplicidade cultural dos povos indígenas brasileiros. Para esses estudos, o órgão tem servido a um sistema político e econômico que visa explorar as riquezas nacionais a qualquer custo, sem se preocupar com o desenvolvimento sustentável e muito menos com a manutenção das culturas dos povos que habitam o território brasileiro há séculos.

Os autores que criticam a atuação da FUNAI dizem que o órgão deveria fortalecer a multiplicidade da cultura indígena e, conseqüentemente, da cultura brasileira como um todo, mas acaba fazendo, justamente, o contrário. Verdun (2008) conclui que a FUNAI mantém um projeto integracionista, que busca aculturar os indígenas e integrá-los à “civilização”, em detrimento do multiculturalismo característico da sociedade brasileira. Para Coelho (2005), o discurso legal e político da multiculturalidade não se tem efetivado na prática, e a retórica do respeito à diferença tem legitimado práticas de dominação que se exercem de forma simbólica, homogeneizando a cultura indígena.

Fazendo uma análise sobre a política indigenista pós-Constituição Federal de 1988, Oliveira (2012) conclui que, em um mundo globalizado no qual as políticas públicas estão marcadas pelo multiculturalismo, revalorizando as identidades étnicas e locais, as mobilizações indígenas voltam a buscar um espaço cada vez maior na agenda política e desvelam a importância do componente indígena na formação da nacionalidade e nas perspectivas futuras de desenvolvimento.

A análise dos estudos científicos que mencionam a FUNAI permite concluir que a política indigenista brasileira precisa promover os direitos constitucionais dos indígenas à autonomia e à preservação de suas características culturais. Mas como saber como essa política indigenista está sendo gerida? Os estudos que criticam a atuação da FUNAI estão certos? Ou o órgão está cumprindo adequadamente sua missão institucional? Se está, por que existem tantas críticas? E se não está, quais são os fatores impeditivos?

No intuito de encontrar a resposta a essas perguntas, a presente pesquisa busca compreender a percepção dos dirigentes da FUNAI sobre a gestão da política indigenista brasileira, que, para este trabalho, consiste em quatro temas centrais: (a) aspectos pessoais dos dirigentes, (b) infraestrutura disponível para o trabalho, (c) avaliação de desempenho, (d) relação da FUNAI com a sociedade brasileira.

2.4.1 Aspectos pessoais

As pessoas são essenciais para as organizações e na FUNAI essa realidade não é diferente. Para Bohlander e Snell (2010, p. 2), “nunca as pessoas foram tão importantes nas empresas quanto hoje” e “a vantagem competitiva pertence às companhias que sabem como atrair, selecionar, utilizar e desenvolver talentos.” Vergara (2009, p. 9) defende que “as empresas podem ser tudo, mas nada serão se não houver pessoas a definir-lhes a visão e o propósito”. Para a autora, “penetrar na sutileza das interações humanas e desvendar-lhes a teia que tecem é de extrema relevância para que se possa entender o mundo dos negócios” (VERGARA, 2009, p. 10). Na opinião de Sobral e Peci (2008, p. 328), “entre todos os recursos que uma empresa tem de gerir, os recursos de natureza humana representam o maior de todos os desafios da administração”.

Portanto, para que se consiga compreender uma organização e suas características positivas e negativas, é necessário, primeiramente, conhecer as pessoas que a compõem. Na estrutura administrativa da FUNAI (verificar Anexo A – Organograma da FUNAI), as pessoas que ocupam os cargos estratégicos relacionados à tomada de decisões e à execução de ações voltadas à gestão da política indigenista são os Diretores e os Coordenadores Gerais.

Acima desses cargos, encontra-se a Presidência, a quem cabe a tomada de decisões no nível institucional e a representação externa do órgão, e abaixo encontram-se as Coordenações e os Serviços, a quem cabem as ações operacionais, de acordo com o Regimento Interno (BRASIL, 2012). Os demais órgãos relacionados à gestão estratégica da FUNAI são a Procuradoria Federal Especializada, a Auditoria, a Corregedoria e a Ouvidoria, entretanto, esses órgãos não serão considerados como objeto de pesquisa no presente trabalho.

A compreensão a respeito da atuação dos Diretores e Coordenadores Gerais da FUNAI começa pela descrição de sua trajetória profissional dentro do órgão. Esse histórico funcional pode ajudar a compreender o grau de adaptação do servidor à cultura organizacional da FUNAI, bem como o ajustamento à missão institucional. A cultura organizacional exerce importante influência sobre a gestão dos recursos humanos e deve ser especialmente considerada na busca da compreensão das pessoas que compõem a organização e são responsáveis por sua condução:

Quando se encara as práticas de gestão de recursos humanos como consequências da cultura organizacional, parte-se do pressuposto de que é a cultura que determina o tipo de gestão que se pratica na organização. A cultura enforma tudo e todos nos contextos organizacionais, colocando as práticas de gestão em geral e as de recursos humanos em particular na dependência directa (sic) das características dos contextos organizacionais. Deste ponto de vista, as práticas de gestão, para serem eficazes, precisam de ser desenvolvidas na dependência e em conformidade com as exigências da cultura. Se tal dependência não tiver lugar, as práticas de gestão não possuem impacto real (BILHIM, 2011, p. 123).

O próprio conceito de gestão está diretamente relacionado à missão institucional, de acordo com o Dicionário de Administração, que define gestão como o “conjunto de esforços que tem por objetivo: planejar; organizar; dirigir ou liderar; coordenar e controlar as atividades de um grupo de indivíduos que se associam para atingir um resultado comum” (LACOMBE, 2004, p. 328). O conhecimento a respeito dos dirigentes da FUNAI é o primeiro passo para compreender a gestão do órgão como um todo.

2.4.2 Infraestrutura

A FUNAI é uma fundação pública ligada à administração indireta federal e, como tal, sua essência jurídica relaciona-se à prestação de um serviço público, conforme preconiza o jurista José Cretella Júnior:

A fundação pública tem por finalidade a gestão de serviços públicos, incluindo-se, assim, entre as entidades da Administração indireta, ao lado de sua irmã gêmea, a corporação de direito público. Patrimônio público, dotado de personalidade de direito público, endereçado a finalidade pública específica – a gestão de determinados serviços públicos – a fundação de direito público enquadra-se, sem dúvida alguma, entre as entidades que, no Brasil, desenvolvem, prestam, desempenham ou exercem serviços públicos específicos (CRETELLA JÚNIOR, 1987, p. 204).

No caso da FUNAI, o serviço público específico prestado é a gestão da política indigenista brasileira, estabelecida nos moldes da Constituição Federal de 1988. Para que esse serviço seja devidamente prestado, deve haver uma estrutura organizacional adequada e compatível com o perfil de trabalho exigido de um órgão indigenista, ou seja, a FUNAI precisa ter unidades descentralizadas próximas das populações indígenas e, por outro lado, precisa também de uma unidade de comando central que possibilite a gestão de toda a estrutura nacional.

Em relação à proximidade dos povos indígenas, é possível perceber que a estrutura administrativa descentralizada da FUNAI prioriza esse aspecto, pois 27 das 37 Coordenações Regionais, ou seja, cerca de 73% do total, estão localizadas nas regiões Norte e Centro-Oeste, onde se concentra a maior parte da população indígena brasileira (verificar Anexo B – Localização das Coordenações Regionais da FUNAI). Essa distribuição geográfica demonstra que a FUNAI prioriza a proximidade dos povos indígenas, mesmo que isso exija presença em cidades menores e de infraestrutura frequentemente precária, o que gera o questionamento a respeito da qualidade da gestão pública realizada pelo órgão, pois, para cumprir adequadamente o seu papel, a administração pública necessita estar bem estruturada e, dessa forma, atuar com eficiência, eficácia e efetividade em favor da sociedade brasileira (MATIAS-PEREIRA, 2009).

A análise da infraestrutura disponível para o trabalho na FUNAI reveste-se, portanto, de especial importância, devido à necessidade de modernização da Administração Pública, que enfrenta novos desafios no século XXI, com o objetivo de entregar melhores serviços a seu público-alvo, que é constituído por toda a população nacional (MATIAS-PEREIRA, 2008). A título de conceitualização, a presente pesquisa considerou como “infraestrutura” as instalações físicas, os recursos materiais e tecnológicos e os recursos humanos disponíveis na sede da FUNAI, em Brasília-DF, e nas Coordenações Regionais e Coordenações Técnicas Locais espalhadas por todo o Brasil.

A forma pela qual essa infraestrutura é organizada influencia diretamente na qualidade da política indigenista brasileira, motivo pelo qual se percebe a grande importância da existência de uma gestão pública de excelência sendo realizada pela FUNAI, para assegurar o cumprimento dos direitos constitucionais indígenas por meio de políticas públicas que considerem seus aspectos de diferenciação étnica e jurídica, ou seja, tratando os desiguais de forma desigual:

Em existindo uma pretensão de sanear a ordem jurídica brasileira em prol dos direitos indígenas por meio da garantia do direito à diferença, algumas questões precisarão ser necessariamente consideradas, a saber: (...) reformulação do órgão indigenista para adaptar sua estrutura à de um órgão oficial pós-tutelar, dedicado a promover a cidadania indígena ao invés de substituí-la, além de trabalhos técnicos de demarcação, exercício do poder de polícia em defesa dos direitos indígenas e da efetiva proteção aos índios sem contato formal com a sociedade (os chamados “isolados”) (ARAÚJO, 2006, p. 78).

O conhecimento da infraestrutura disponível para o trabalho é primordial para que a FUNAI saiba o que é necessário aprimorar em sua gestão, considerando os recursos materiais, tecnológicos e humanos, de forma a assegurar a qualidade mínima necessária dos serviços públicos que presta, e para o razoável cumprimento de seus objetivos institucionais.

2.4.3 Avaliação de desempenho

A busca de constante aprimoramento da Administração Pública passa, também, pelo processo de avaliação de desempenho, tanto da instituição quanto de seus servidores. A continuidade dessa atitude de constante avaliação interna e externa constitui um instrumento administrativo essencial para o cumprimento efetivo da missão institucional e das metas estabelecidas para a atuação do órgão (MATIAS-PEREIRA, 2008).

A avaliação de desempenho é definida como “a avaliação da relação entre o desempenho atual ou passado de um funcionário e seus padrões de desempenho” (DESSLER, 2003, p.172). Outra definição apresenta a avaliação de desempenho como uma “série de técnicas com a finalidade de obter informações sobre o comportamento profissional do avaliado durante o seu desempenho no trabalho” (CARVALHO; NASCIMENTO, 1993, p. 242).

Para Bohlander (2010, p. 298), o conceito é um pouco mais amplo: “um processo que geralmente é fornecido anualmente por um supervisor para um subordinado, projetado para ajudar os funcionários a compreenderem suas funções, seus objetivos, suas expectativas e o sucesso em seu desempenho.” Mudando a análise para o contexto do serviço público, a avaliação de desempenho reveste-se de especial importância e constitui a essência da reforma da Administração Pública:

...as avaliações de desempenho procuram determinar a eficiência com que uma agência de serviços públicos traduz, em termos de resultados, o investimento (em especial, dinheiro advindo de impostos e trabalho de funcionários) feito para que a agência pública exista; procuram determinar também quanto os resultados concorrem para que se alcancem as metas do programa. Pode-se dizer que o compromisso com a ideia de avaliar resultados é a base essencial do movimento global de reforma do setor público (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006, p. 89).

No contexto da FUNAI, a definição de avaliação de desempenho adotada segue o conceito proposto pelo Art. 2º, inciso I, do Decreto nº 7.133, de 19/03/2010: “monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional (...) tendo como referência as metas globais e intermediárias destas unidades” (BRASIL, 2012-b).

Portanto, é de especial importância que os gestores se conscientizem da necessidade de promover a avaliação de desempenho como algo inerente ao processo de planejamento, organização e execução de políticas públicas, com o objetivo de maximizar o bem estar-social, bem como do bem-estar organizacional, como consequência da melhoria constante dos resultados alcançados:

A conscientização dos gestores quanto à importância da implantação de uma metodologia de avaliação de desempenho governamental e de seu contínuo aprimoramento das técnicas de avaliação de resultados tenderá a maximizar o bem-estar social, objetivo maior de qualquer governo, além de auxiliar os gestores no cumprimento das exigências legais impostas pela Constituição (DUMONT et al, 2006, p. 54).

A análise da literatura a respeito de avaliação de desempenho demonstra a grande importância dessa atividade para o contínuo aprimoramento das organizações, especialmente no setor público, motivo pelo qual esse tema foi incluído como um dos aspectos a serem analisados no presente trabalho.

2.4.4 Relação da FUNAI com a sociedade brasileira

A última questão central refere-se à importância do trabalho realizado pela FUNAI, sob o aspecto da necessidade da existência de um órgão governamental para a execução da política indigenista, bem como sob o aspecto da qualidade da gestão dessa política pública e da forma como a FUNAI se relaciona com a sociedade brasileira.

Seria ingênuo achar que o movimento indígena, no contexto político que é o Brasil, poderia deslanchar e existir por conta própria. Ele está inserido no movimento mais amplo da sociedade brasileira, na luta pela ampliação da democracia política e social, até como um parceiro menor. Os outros setores da nossa sociedade que se identificam com esses propósitos têm o dever de ajudá-lo, compreendendo-o melhor, dialogando com ele de todas as maneiras possíveis, nos níveis individual e coletivo, para aproximá-lo da complexidade em que se dá a vida política brasileira (GOMES, 1988, p. 215-216).

A grande complexidade social brasileira exige que o órgão indigenista busque o equilíbrio entre a ênfase no fortalecimento do movimento indígena e a execução de uma ação subordinada ao Estado, fortalecendo a gestão pública e a prestação de contas ao governo e à sociedade, em um processo aprimorado de *accountability* (TROSA, 2001).

A prestação de contas à sociedade ajuda a melhorar a imagem da FUNAI e a divulgar as ações relacionadas à política indigenista brasileira. Inserido no contexto da representação do Estado brasileiro perante os povos indígenas, o trabalho realizado pela FUNAI reveste-se de especial importância, por assegurar o cumprimento dos direitos constitucionais de importante parte da população nacional, direitos essenciais para a continuidade da democracia e para o cumprimento efetivo das funções do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2008). Essa relação do Estado com os povos indígenas, intermediada pela FUNAI, apresenta especial importância para a sociedade brasileira, especialmente no período pós-1988, quando a Constituição estabeleceu um novo marco jurídico para a política indigenista brasileira:

A Constituição de 1988 trouxe uma série de inovações ao tratamento da questão indígena, indicando novos parâmetros para a relação do Estado e da sociedade brasileira com os índios. Embora de lá para cá tenham havido avanços significativos na proteção e no reconhecimento dos direitos dos povos indígenas no país, há uma série de pendências que reclamam providências e cuja solução é motivo de intenso debate entre os atores da chamada cena indigenista (SOUZA LIMA; BARROSO-HOFFMANN, 2002, p. 17).

Seguindo no contexto dessa “cena indigenista”, o presente trabalho busca avaliar a relação da FUNAI com a sociedade como um importante aspecto da política indigenista, relacionado à importância da fundação para seu público alvo, que são os índios brasileiros, para as autoridades a quem o órgão está subordinado, no contexto do governo federal, e para a sociedade brasileira como um todo, dado o alcance nacional do trabalho que realiza.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Os detalhes a respeito da forma pela qual a presente pesquisa foi realizada são apresentados neste capítulo e estão distribuídos nas seguintes seções: tipo e descrição geral da pesquisa; caracterização da organização, setor ou área; caracterização dos participantes da pesquisa; caracterização dos instrumentos de pesquisa; e descrição dos procedimentos de coleta e de análise de dados empregados.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

A pesquisa apresenta natureza exploratória e descritiva, na medida em que seu objetivo é reunir informações a respeito da gestão da política indigenista brasileira, sob responsabilidade da FUNAI. Devido às características da FUNAI, que é uma organização que apresenta dificuldades para quantificar os resultados de seu trabalho, o tratamento dos dados da pesquisa será feito de acordo com a abordagem qualitativa. Os dados pesquisados serão oriundos de fontes primárias, diretamente relacionadas à FUNAI, e serão obtidos por meio de coleta estruturada, na forma de entrevistas individualizadas. Essa forma de obter dados primários provê informações de grande valor para o objetivo final da pesquisa, pois, na investigação por inquérito, o material verbal que se obtém por meio de questões abertas é muito mais rico em informações do que respostas a questionários compostos por questões fechadas ou pré-codificadas (BARDIN, 2009).

No presente trabalho, o ponto central de interesse está na gestão e na condução da política indigenista realizada pela FUNAI, tendo como base a percepção dos dirigentes da instituição. Nesse sentido, considera-se que a gestão da política indigenista pode ser representada por quatro questões essenciais: (a) Quais são as características dos dirigentes da FUNAI? (b) Qual é a infraestrutura disponível para o trabalho no órgão? (c) Como ocorre o processo de avaliação de desempenho? (d) Como a FUNAI se relaciona com a sociedade brasileira?

3.2 Caracterização da organização, setor ou área

A FUNAI, criada em 1967, vinculada ao Ministério da Justiça, é a coordenadora e principal executora da política indigenista do Governo Federal e tem 3.028 servidores (BRASIL, 2013-b), dos quais 558 estão lotados na sede, em Brasília, e os demais atuam nas unidades descentralizadas em todos os estados brasileiros (BRASIL, 2013-a). Sua missão institucional é proteger e promover os direitos dos povos indígenas no Brasil. Cabe à FUNAI promover estudos de identificação e delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, além de monitorar e fiscalizar as terras indígenas. É, ainda, seu papel promover políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável das populações indígenas. Nesse campo, a FUNAI promove ações de etnodesenvolvimento, conservação e a recuperação do meio ambiente nas terras indígenas, além de atuar no controle e mitigação de possíveis impactos ambientais decorrentes de interferências externas às terras indígenas (BRASIL, 2014).

Compete também ao órgão estabelecer a articulação interinstitucional voltada à garantia do acesso diferenciado aos direitos sociais e de cidadania aos povos indígenas, por meio do monitoramento das políticas voltadas à seguridade social e educação escolar indígena, bem como promover o fomento e apoio aos processos educativos comunitários tradicionais e de participação e controle social. A atuação da FUNAI está orientada por diversos princípios, dentre os quais se destaca o reconhecimento da organização social, costumes, línguas, crenças e tradições dos povos indígenas, buscando o alcance da plena autonomia e autodeterminação dos povos indígenas no Brasil, contribuindo para a consolidação do Estado democrático e pluriétnico (BRASIL, 2014).

As unidades escolhidas para a pesquisa estão inseridas na estrutura administrativa da FUNAI e correspondem às suas três diretorias: Diretoria de Administração e Gestão (DAGES), Diretoria de Proteção Territorial (DPT) e Diretoria de Promoção dos Direitos Sociais (DPDS). A proposta da pesquisa é realizar uma entrevista com cada um dos diretores e coordenadores gerais da FUNAI, com o objetivo de conhecer e descrever as percepções pessoais de cada entrevistado a respeito da gestão da política indigenista brasileira.

3.3 População e amostra

O universo da pesquisa está definido como o grupo de Diretores e Coordenadores Gerais, responsáveis pela condução administrativa da FUNAI, correspondendo a três diretores (DAGES, DPDS e DPT) e 14 coordenadores gerais (CGAF, CGETNO, CGGAM, CGGE, CGGEO, CGGP, CGID, CGIIRC, CGLIC, CGMT, CGOF, CGPC, CGPDS, CGRL), perfazendo um total de 17 pessoas.

Desse total, foram entrevistadas 13 pessoas, pois não foi possível entrevistar os responsáveis pelas seguintes seções: DPDS, CGGAM, CGID e CGMT. O critério de seleção dos participantes da pesquisa consistiu na importância do cargo do dirigente na estrutura hierárquica administrativa da FUNAI. Ou seja, os Diretores e Coordenadores Gerais entrevistados ocupam cargos essenciais na execução da política indigenista brasileira. Essa política é definida em conjunto, pela Presidência da República, pelo Ministério da Justiça e pela Presidência da FUNAI, mas não pode ser colocada em prática sem a atuação efetiva das Diretorias e das Coordenações Gerais do órgão na gestão de suas atividades.

A pesquisa foi efetivamente realizada, portanto, com dois Diretores e onze Coordenadores-Gerais. Para preservar o anonimato dos entrevistados, não foi disponibilizado apêndice com a transcrição das entrevistas sobre esse tema, por apresentarem informações pessoais que possibilitam sua identificação. Do total de treze entrevistados, sete são servidores concursados da FUNAI, dois são servidores provenientes de outros órgãos e quatro são ocupantes de cargo em comissão, sem vínculo permanente com a Administração Pública. O mais antigo destes está na FUNAI desde 1985, quatro são oriundos do concurso de 2004, dois são do concurso de 2010, dois entraram na FUNAI em 2007, uma entrou na FUNAI em 2011, duas em 2012 e o mais recente em 2013. De qualquer forma, foi possível entrevistar treze das dezessete pessoas que ocupam cargos de Diretor (a) e de Coordenador (a) Geral, quantidade equivalente a 76,5%, percentual que constitui uma excelente amostragem para a pesquisa.

3.4 Caracterização do instrumento de pesquisa

O instrumento de pesquisa utilizado foi um roteiro de entrevista composto por questões abertas. A primeira parte tem o objetivo de compreender a percepção dos dirigentes da FUNAI a respeito da gestão da política indigenista brasileira sob os aspectos da cultura organizacional (tempo de serviço no órgão e perfil dos cargos ocupados) e do comprometimento com a missão institucional (motivação para o ingresso e continuidade no órgão). Nesse sentido, foram formuladas as perguntas sobre a trajetória profissional, os motivos que os levaram a entrar na FUNAI e o que os motiva a continuarem trabalhando no órgão (Anexo A, seção a, perguntas 1 e 2).

Com o intuito de questionar a respeito do aspecto relacionado à qualidade da infraestrutura disponível para o trabalho, foi formulada a pergunta sobre a avaliação dos entrevistados em relação às instalações físicas, os recursos materiais e tecnológicos e os recursos humanos disponíveis para o trabalho realizado pela FUNAI. Considerando também a importância de diagnosticar problemas e de buscar soluções eficazes, eficientes e efetivas, foram formuladas as perguntas sobre as principais dificuldades enfrentadas pelos dirigentes da FUNAI na realização de seu trabalho e o que eles acham que poderia mudar para melhor as condições de trabalho atualmente existentes no órgão (Anexo A, seção b, perguntas 3, 4 e 5).

A respeito da importância da avaliação de desempenho do trabalho realizado pelos dirigentes da FUNAI, foi formulada a pergunta sobre a necessidade de se realizar a avaliação de desempenho e quais os critérios que deveriam ser considerados nesse processo (Anexo A, seção c, pergunta 6).

Por fim, no intuito de compreender a percepção dos dirigentes da FUNAI a respeito da gestão da política indigenista brasileira sob o prisma da relação com a sociedade brasileira, foram formuladas as perguntas sobre a importância do trabalho realizado pela FUNAI para os índios brasileiros, para o governo federal e para a sociedade como um todo (Anexo A, seção d, perguntas 7, 8 e 9).

A construção das questões foi realizada de acordo com o embasamento teórico obtido por meio de pesquisa bibliográfica para a elaboração do referencial da pesquisa. Essas seções do trabalho descrevem, em maiores detalhes, o desenvolvimento conceitual utilizado na busca de informações primárias para a realização do presente trabalho.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Os dados da pesquisa são de fonte primária, pública, obtida diretamente junto aos dirigentes da FUNAI, que ocupam os cargos de Diretor (a) ou Coordenador (a) Geral, por meio de entrevistas individualizadas. O método utilizado na análise dos dados foi a análise de conteúdo, por ser considerado o melhor método para a análise desse tipo de informação, constituída de material qualitativo baseado em entrevistas individuais de inquérito, que constituem um material verbal rico e complexo (BARDIN, 2009).

A coleta dos dados aconteceu no período compreendido entre os meses de agosto e outubro de 2014, nas dependências do edifício sede da FUNAI, em Brasília-DF. O responsável pela coleta foi o próprio pesquisador, que também se encarregou da análise das informações obtidas. Foram realizadas entrevistas presenciais e por e-mail, de acordo com a disponibilidade de tempo e/ou a personalidade de cada entrevistado.

Os dados das entrevistas presenciais foram gravados e, posteriormente, o áudio foi transcrito para um arquivo de texto e, a partir deste, para uma planilha de análise, a partir da qual foram feitas as análises de conteúdo. Em relação às entrevistas respondidas por e-mail, o texto foi transcrito diretamente para a planilha de análise, e então realizada a análise propriamente dita, em um processo de dois níveis: decifração estrutural centrada em cada entrevista e análise da transversalidade temática (BARDIN, 2009). Por fim, os resultados das análises realizadas sobre as narrativas dos entrevistados são apresentados e discutidos no capítulo seguinte.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da pesquisa, apresentados a seguir, encontram-se divididos em quatro seções, da mesma forma como foram apresentados na Introdução e no Referencial Teórico: (a) aspectos pessoais dos dirigentes, (b) infraestrutura disponível para o trabalho, (c) avaliação de desempenho, (d) relação da FUNAI com a sociedade brasileira.

O objetivo nesta seção é discutir os resultados obtidos por meio das entrevistas realizadas com os dirigentes da FUNAI, de forma a responder aos questionamentos propostos pelo objetivo geral e pelos objetivos específicos apresentados na Introdução do presente trabalho.

4.1 Aspectos pessoais

Em relação à motivação para atuar na FUNAI, pergunta na qual poderia ser citado mais de um aspecto, oito entrevistados mencionaram a possibilidade de contribuírem para a aplicação de políticas públicas para as populações indígenas em suas áreas de especialização, sete mencionaram a oportunidade de atuar na área na qual têm formação técnica, um mencionou a estabilidade do serviço público e um mencionou a possibilidade de crescimento na instituição.

Os resultados demonstram que tem havido maior participação de servidores “da casa” nos cargos mais importantes da estrutura hierárquica da FUNAI e que a principal motivação tem sido contribuir com a causa indígena e atuar na área na qual se tem formação técnica, como, por exemplo, antropologia, geografia, biologia e outras. Esses são aspectos positivos que ensejam otimismo em relação ao futuro, pois trata-se de pessoas que, em tese, conhecem a realidade do órgão e estão motivadas a transformar a realidade na qual estão inseridas.

4.2 Infraestrutura

Em relação à infraestrutura disponível para o trabalho, a maioria dos entrevistados tem a opinião de que a estrutura física da Sede melhorou muito, devido à mudança de edifício efetuada em 2013. Entretanto, há opiniões divergentes: para um dos entrevistados, “o gasto milionário de aluguel não corresponde às condições de trabalho oferecidas aos servidores, pois o prédio não tem uma arquitetura favorável à atuação indigenista” e, para outro, “o edifício sede melhorou muito, mas o padrão verticalizado não é o mais adequado para a FUNAI, pois as pessoas só se encontram, raramente, nos elevadores”. Por outro lado, ao considerarem a FUNAI como um todo, sete entrevistados mencionaram que as Coordenações Regionais, Coordenações Técnicas Locais e Frentes de Proteção Etnoambiental têm estrutura bastante limitada, que não provê condições de trabalho adequadas para os servidores que nelas atuam.

Os recursos tecnológicos foram considerados satisfatórios por cinco entrevistados e insatisfatórios pelos demais. Para os entrevistados que consideram os recursos tecnológicos satisfatórios, a mudança para a nova sede esteve diretamente relacionada à melhoria das condições de trabalho e influenciou fortemente a realização de investimentos em novos equipamentos.

Por outro lado, aqueles que não estão satisfeitos mencionaram diversos problemas: “os recursos tecnológicos são limitados, especialmente em relação à informatização dos sistemas administrativos”; “os recursos tecnológicos são ainda limitados e não possibilitam a plena utilização de documentos e material de trabalho”; “a estrutura tecnológica melhorou muito, mas a FUNAI ainda não é um órgão moderno, pois não tem *wi-fi*, nem sala de videoconferências, etc.”.

Os recursos humanos foram considerados limitados por todos os entrevistados, que enfatizaram também a limitação técnica e o envelhecimento do quadro de servidores: “faltam servidores, tanto no aspecto quantitativo quanto no qualitativo, pois o quadro está envelhecido, e os servidores são pouco capacitados”; “em relação aos recursos humanos, a FUNAI estacionou, e a carência de pessoal tornou-se um problema grave para a instituição”; “os recursos humanos estão se reduzindo, devido a aposentadorias, mudanças de emprego ou falecimento, cujas vagas não são substituídas adequadamente, especialmente devido à limitação orçamentária”;

“os recursos humanos são muito limitados, com muitas pessoas próximas de se aposentar e falta de perspectiva de novos concursos”; “a FUNAI está sucateada, tanto de recursos humanos, quanto de instalações”; “a falta de servidores devidamente qualificados é latente e deverá ser enfrentada pela FUNAI com grande disposição”; “deve-se considerar a relação entre quantidade e qualidade de servidores, pois a FUNAI passou por uma falta crônica de capacitação, e há pouco conhecimento sobre gestão pública.”

Além desses problemas, também foi mencionada a dificuldade de alocar os servidores no lugar mais adequado, de acordo com o perfil de cada um: “claramente faltam servidores, mas não se sabe qual é o perfil desses servidores, onde eles são mais necessários, como utilizá-los da melhor forma possível”; e a discrepância entre a estrutura da sede, na qual faltam pessoas, mas há um bom prédio, e as unidades descentralizadas, que beiram o caos:

Fica muito discrepante você chegar em um prédio que é meio “ostentação” e algumas CTLs funcionando na casa do servidor, porque a FUNAI não tem uma sede local. São mundos muito diferentes. Não é muito confortável trabalhar na FUNAI. Hoje está confortável trabalhar na sede, mas a estrutura das CRs é ridícula, principalmente em relação aos recursos humanos.

A análise das entrevistas permite perceber claramente a grande necessidade que a FUNAI tem de melhorar a qualidade de trabalho em suas unidades descentralizadas, devido à infraestrutura generalizadamente precária em praticamente todos os aspectos pesquisados. Pode-se perceber também que existe um escalonamento hierárquico entre a infraestrutura da sede, que funciona em um prédio de 17 andares localizado na região central de Brasília, a infraestrutura das Coordenações Regionais, que funcionam em cidades de portes variados, como Fortaleza-CE, Eunápolis-BA e Ribeirão Cascalheira-MT, com recursos limitados, e a infraestrutura das Coordenações Técnicas Locais e Frentes de Proteção Etnoambientais, que funcionam com recursos ainda mais limitados.

A falta crônica de servidores, em detrimento da criação de 3.100 vagas pela Lei nº 11.907/2009 (BRASIL, 2009), permeia toda a estrutura administrativa da FUNAI, de acordo com a opinião dos entrevistados, prejudicando o desempenho do órgão e afetando, diretamente, a execução da política indigenista brasileira.

Além disso, os entrevistados também mencionaram a baixa qualidade da capacitação dos servidores, que compromete a estrutura administrativa como um todo, pois nenhum órgão público ou privado consegue cumprir seus objetivos se não tiver uma infraestrutura adequada que combine instalações físicas minimamente confortáveis, recursos tecnológicos atualizados e um grupo de funcionários motivado e adequadamente treinado para a execução de suas tarefas.

Para a maioria dos entrevistados, portanto, os recursos humanos constituem a maior dificuldade para o trabalho na FUNAI, tanto no aspecto quantitativo quanto qualitativo. Sob o aspecto numérico, foram citados diversos problemas, como os servidores que já poderiam ter se aposentado, mas continuam trabalhando: “há 467 servidores recebendo abono permanência, de um quadro total nacional de cerca de 2 mil servidores”. Ou seja, cerca de 20% do total de servidores da FUNAI pode sair do órgão a qualquer momento, sem contar os que estão próximos da aposentadoria e podem não optar por receber o abono permanência, aumentando ainda mais a carência de servidores.

Outro problema relacionado à falta de servidores é a dificuldade de atender devidamente à demanda de trabalho: “a maior dificuldade é a falta de servidores, tanto na sede quanto nas CRs, que não conseguem operacionalizar toda a demanda de trabalho”. A falta de servidores afeta a qualidade da gestão do órgão e, principalmente, a execução das atividades relacionadas à área-fim, ou seja, à execução da política indigenista nas unidades descentralizadas:

Os recursos humanos são mal distribuídos na FUNAI, mal qualificados, falta atualização constante, mas parece que está melhorando. Se a entrada de servidores fosse semelhante a outros órgãos federais, as condições de trabalho seriam melhores. Há CTLs pelo Brasil, que deveriam ter uma equipe de técnicos qualificados na área-fim, mas há somente um servidor lotado.

Embora a maioria tenha mencionado a falta de servidores e a falta de capacitação, outros problemas foram citados pelos entrevistados: “execução financeira”, “integrar o planejamento estratégico aos indicadores de resultado e aos processos de trabalho”, “organização de dados e documentos”, “falta de apoio político à causa indígena”, “consolidação da cultura organizacional”, “falta de cumprimento das metas finalísticas” e “interferência política”.

A proposta de melhoria mais citada pelos entrevistados foi a realização de concurso público para a contratação de novos servidores, mencionada por sete dos treze entrevistados. Outras propostas mencionadas foram: “melhoria dos recursos tecnológicos”, “capacitação e incentivo à formação em nível de pós-graduação nas áreas administrativa e indígena”, “mais boa vontade do governo”, “mapeamento da instituição, preparação de um plano de cargos e salários e exigência de comprovação de experiência para nomeação em cargos de chefia”, “aumento dos recursos orçamentários e adequação da estrutura organizacional”, “fortalecimento da força de trabalho das áreas finalísticas”, “melhor política de gestão de pessoas”, “padronização de condutas administrativas e melhoria da infraestrutura” e “melhoria da cultura organizacional”.

Pode-se perceber que as soluções propostas para as dificuldades apresentadas no trabalho realizado pela FUNAI passam, necessariamente, pela renovação da força de trabalho do órgão como um todo e pela melhoria das condições de trabalho nas unidades descentralizadas. O clamor por um novo concurso público e pelo fortalecimento da infraestrutura geral é nítido e requer especial atenção das autoridades responsáveis, caso se queira aprimorar os resultados alcançados pela gestão da política indigenista brasileira. Atualmente, há um processo de solicitação de realização de um concurso público em andamento, mas esse projeto tem sido criticado, pois não selecionará cargos de nível médio, mas apenas de nível superior, ou seja, não será suficiente para resolver a falta crônica de pessoal no órgão.

Em relação ao aspecto da capacitação, deve-se ressaltar que o primeiro plano de capacitação da FUNAI foi realizado somente em 2014, o que demonstra o atraso do órgão nesse aspecto, o longo caminho a percorrer e a perspectiva de que algo está sendo feito para mudar a realidade atual. Outro acontecimento importante foi o lançamento, também em 2014, da Política de Gestão de Pessoas da FUNAI, dividida em 12 eixos, que passa a constituir uma “política da casa” e poderá possibilitar estabilização e melhorias para essa área no futuro.

4.3 Avaliação de desempenho

Em relação à avaliação, todos os entrevistados demonstraram opinião favorável a sua realização. Para cinco entrevistados, essa avaliação já é realizada pelos superiores diretos dentro da própria FUNAI, pelos órgãos externos que têm essa incumbência e/ou pelo “controle social”, realizado pela opinião pública, pelos índios e pelo público em geral. Exemplos dessas avaliações são o controle realizado pelos superiores hierárquicos, no caso os Diretores e a Presidência da FUNAI, a avaliação externa realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a emissão do Relatório Anual de Gestão da FUNAI, bem como a avaliação informal realizada pelo público externo à FUNAI e expressa por meio da mídia, das manifestações de apoio e/ou protesto dos povos indígenas e da opinião pública de forma geral.

Embora a FUNAI realize várias formas internas de avaliação de desempenho, os entrevistados mencionaram algumas sugestões: “deveria haver mais interação entre as Coordenações Regionais e a Diretoria Colegiada para a realização de avaliações em relação ao trabalho realizado nas áreas finalísticas”, “a avaliação deveria ser feita em relação à eficiência na aplicação dos recursos, na utilização dos bens e serviços ofertados e nos resultados alcançados”, “há pouco tempo para que as equipes de trabalho conversem entre si e estabeleçam critérios de avaliação, que deveriam ser baseados no PPA e em aspectos de relações pessoais”, “deveria haver avaliação do trabalho, por meio da realização de seminários de avaliação, questionários objetivos e subjetivos, e da avaliação da capacidade de articulação, de resposta e de organização financeira”, “os povos indígenas também deveriam avaliar a FUNAI, que acaba sendo uma ‘maquete’ da relação do Estado brasileiro com os índios”. O atual sistema de gratificação foi mencionado como insuficiente para o processo de avaliação de desempenho:

A FUNAI como um todo precisa melhorar o sistema de monitoramento interno do cumprimento de suas metas, não somente pela gratificação em dinheiro, mas com um sistema com quantificadores mais claros, rotinas anuais bem definidas, de preferência quantitativas, que mostrem o andamento do trabalho no decorrer dos anos.

A avaliação de desempenho atualmente realizada na FUNAI envolve quatro formas de avaliação: estágio probatório de recém-concursados, avaliação para estabilidade, progressão funcional e gratificação de desempenho. A gratificação de desempenho é feita sobre uma base de 100 pontos dividida da seguinte forma: 80 pontos de avaliação institucional e 20 de avaliação individual, que se subdivide em 12 pontos de avaliação de produtividade mais 8 pontos de avaliação de fatores em um sistema que está sendo implantado e considerará uma autoavaliação, a avaliação de pares e a avaliação feita pelos superiores (BRASIL, 2012-b).

Percebe-se, portanto, que a avaliação de desempenho é bem vista pelos Coordenadores Gerais e Diretores da FUNAI, que se consideram, em sua maioria, avaliados por seus superiores, entendem que todos os servidores devem ser avaliados quanto a seu desempenho no trabalho e têm se empenhado em aprimorar o sistema de avaliação de desempenho atualmente em vigor. Considerando a opinião dos dirigentes da FUNAI sobre esse assunto, a perspectiva é que o órgão continue mantendo seus esforços em aprimorar o processo de avaliação de desempenho, o que será benéfico para a instituição como um todo.

4.4 Relação da FUNAI com a sociedade brasileira

De uma forma geral, todos os entrevistados manifestaram opiniões positivas concernentes à relação da FUNAI com a sociedade brasileira, embora com algumas ressalvas: “a FUNAI é essencial para a preservação da cultura indígena e para a representação dos índios perante a sociedade, mas o modelo precisa ser refeito, pois falta apoio político e também faltam os meios necessários para o cumprimento dos objetivos do órgão”, “o trabalho da FUNAI é importante para os índios, mas é realizado de forma ‘tímida’ e ineficiente, devido à falta de estrutura, a falta de políticas públicas e a falta de apoio do governo”, “o trabalho da FUNAI é fundamental para a proteção dos índios, mas, devido à falta de servidores e à pressão anti-indígena, esse trabalho não tem sido realizado como deveria”, “a FUNAI continua sendo referência para os povos indígenas, embora parte de suas atribuições tenham sido repassados à FUNASA e ao MEC”.

A tradicional ambiguidade da relação do Estado brasileiro com as populações indígenas também foi lembrada, demonstrando a forma contraditória e tensa como a FUNAI lida com a política indigenista brasileira:

A FUNAI é um órgão ambíguo, contraditório e esquizofrênico, pois é um órgão de governo, que representa o Estado brasileiro, mas também defende os direitos indígenas, e acaba ficando no meio das disputas, não conseguindo agradar a ninguém.

Apesar dos problemas apresentados, outros aspectos positivos foram acrescentados pelos entrevistados: “a existência da FUNAI é primordial para a mitigação de riscos inerentes às terras indígenas e para diminuir a vulnerabilidade social”, “o trabalho realizado pela FUNAI é fundamental para os índios, pois o Brasil vive um momento de consolidação dos direitos constitucionais, no qual o órgão indigenista deve atuar na mudança de mentalidades em todos os poderes”, “a FUNAI tem grande importância, pois busca resgatar as terras tradicionais para o pleno usufruto dos índios”, “a FUNAI é de grande importância para assegurar a continuidade da riqueza cultural e etnológica dos povos indígenas brasileiros”. Três entrevistados mencionaram que “se a FUNAI não existisse, a situação dos indígenas estaria bem pior do que está”. Para outro entrevistado, “o papel da mediação é fundamental, mas não é a FUNAI que faz tudo, deve haver espaço para parcerias que agreguem ao cumprimento das políticas de indigenismo”.

As respostas apresentadas pelos dirigentes da FUNAI demonstram que a missão institucional do órgão é bem compreendida e assimilada por eles, o que permite perceber que a política indigenista seria mais proativa e propositiva, caso houvessem melhores condições políticas, estruturais e orçamentárias disponíveis. Nesse sentido, ao considerarem a importância do trabalho realizado pela FUNAI para o governo federal, os entrevistados emitiram opiniões bastante diversas, tanto positivas quanto negativas. Entre as avaliações positivas, foi mencionado o alcance geral do trabalho realizado pela FUNAI:

O trabalho da FUNAI propicia a preservação do patrimônio e dos conhecimentos tradicionais, a proteção e a gestão territorial e ambiental das atividades sustentáveis e do uso de recursos renováveis, o aproveitamento de recursos minerais e hídricos, a assistência social, a educação indígena e o atendimento à saúde.

Além disso, outros aspectos positivos também foram lembrados: “a FUNAI é importante não para o governo, mas para a nação brasileira como um todo”, “a atuação da FUNAI é importante para assegurar a manutenção da diversidade cultural e étnica brasileira, de forma pacífica”, “para o governo federal, é importante que haja um órgão indigenista que disponibilize os meios necessários para que se preserve a cultura indígena, suas tradições e seu modo de vida”, “a FUNAI é importante para a manutenção dos direitos constitucionais dos povos indígenas”, “a FUNAI contribui para a definição do território brasileiro”, “a FUNAI é importante para o governo federal, pois ajuda a qualificar a política indigenista”, “a FUNAI é importante para o Estado brasileiro, pois cerca de 13% do território nacional é composto de terras indígenas”, “a FUNAI assegura a presença dos povos indígenas em áreas de preservação, que são mais eficientes do que as unidades de conservação no manuseio sustentável do meio ambiente” e “a FUNAI atende a um público alvo muito diferenciado e propicia o enfrentamento de conflitos também muito específicos”.

Aqueles que manifestaram opiniões negativas mencionaram a falta de valorização percebida na tensa relação existente entre a FUNAI e o governo federal: “o trabalho da FUNAI é mais valorizado por ONGs e organismos internacionais do que pelo próprio governo federal”, “o trabalho da FUNAI ainda não é reconhecido pelo governo federal”, “a FUNAI é um órgão necessário, para o bem ou para o mal, duplamente conveniente para o governo” e “a FUNAI expõe as fragilidades do governo federal, que desrespeita os direitos indígenas, o que também demonstra a ambiguidade da FUNAI, que é um mal necessário para o governo”.

Percebe-se que a percepção dos entrevistados sobre a relação entre a FUNAI e o governo federal é bastante oscilante entre concepções que reforçam um trabalho que é importante, mas não é devidamente valorizado. Os dirigentes da FUNAI entendem que seu trabalho é importante para o Estado brasileiro, mas isso nem sempre é reconhecido pelo governo que ocupa o poder no momento. Essa relação tensa também se repete nos níveis estadual e municipal, nas esferas legislativa e judiciária e nas relações com outros órgãos governamentais da administração pública federal. A questão indígena é vista como algo sensível e não resolvido, o que faz a FUNAI receber a culpa pela parte que dá errado e não ser devidamente valorizada pela parte que dá certo.

Esse panorama expõe a necessidade de que o órgão melhore sua articulação política junto às instâncias de poder, por meio do aprimoramento de seus instrumentos de gestão, de forma a fortalecer sua imagem institucional não somente como o responsável pela execução da política indigenista, mas também como um centro de excelência na Administração Pública. Esse é um processo lento e complexo de aprimoramento da imagem e da cultura institucional, que leva tempo para ser consolidado, provavelmente bem mais do que os 47 anos de existência da FUNAI até o momento.

Por fim, ao serem perguntados sobre a importância da FUNAI para a sociedade brasileira como um todo, os entrevistados manifestaram opiniões também bastante diversas, mas que enfatizam o desconhecimento da população sobre o trabalho realizado pelo órgão, o que demonstra a necessidade de melhorar a relação com a sociedade. Foi dito que “mesmo realizado de forma precária, o trabalho da FUNAI é importante para a sociedade brasileira”, “a FUNAI é importante para a promoção do desenvolvimento sustentável das populações indígenas e para que seus direitos constitucionais sejam assegurados”, “a FUNAI é de grande importância para a sociedade, pois promove a preservação e proteção das florestas pelos povos indígenas”, “a FUNAI é de importância extrema para a sociedade brasileira, para esclarecer a população sobre os direitos dos povos indígenas e para ajudar a reduzir o preconceito existente”.

Um dos entrevistados respondeu que “o Brasil passa por um processo de homogeneização cultural, uma verdadeira ‘monocultura de mentes’, que, em última instância, pode gerar processos de violência, o que mostra a necessidade de valorização da diversidade”. O tema da diversidade esteve presente em várias respostas: “a proteção dos indígenas assegura a manutenção da riqueza cultural e da identidade nacional brasileira, que marca também a inserção internacional da nação como um todo”, “uma sociedade diversa é extremamente rica, pois o próprio sistema de organização social, política e econômica em uma sociedade globalizada mostra vários indícios de falência dos recursos naturais, problemas sociais, desigualdade social”, “a diversidade cultural deve ser preservada, para que se mantenha a riqueza cultural da sociedade brasileira como um todo”, e “a importância da FUNAI para a sociedade brasileira reside, principalmente, na manutenção do componente indígena da diversidade brasileira”.

Vários entrevistados mencionaram o problema da falta de conhecimento da sociedade brasileira a respeito do trabalho desenvolvido pela FUNAI e até mesmo sobre o medo que as pessoas têm dos índios: “a sociedade não conhece bem o trabalho da FUNAI, pois este não é divulgado adequadamente”, “a sociedade brasileira não conhece bem o trabalho realizado pela FUNAI” e “há um senso comum em relação aos índios e a sociedade sente bastante medo dos índios”. Para um dos entrevistados, esse problema ocorre pelo fato de que a FUNAI não divulga seu trabalho adequadamente:

A FUNAI deveria promover melhor sua atuação, por meio de um marketing institucional mais positivo, pois somente os erros são divulgados e não as ações positivas, para que a sociedade tenha uma compreensão e um conhecimento melhores sobre sua atuação.

Para outro entrevistado, a população brasileira desconhece o trabalho realizado pela FUNAI, o que poderia mudar se o órgão tivesse uma comunicação que promovesse melhor o trabalho que realiza:

A população brasileira deveria ser esclarecida quanto ao trabalho institucional da FUNAI, que acompanha uma gama de populações muito diferente, que precisa ser inserida no Brasil, mas sem perder sua identidade cultural, o que assegura a continuidade da pluralidade cultural brasileira.

Na opinião dos entrevistados, de uma forma geral, a manutenção do multiculturalismo brasileiro, por meio da preservação das diversas culturas indígenas, é a maior contribuição da FUNAI para a sociedade brasileira. A importância dada a esse tema é recorrente na maioria das respostas e demonstra o alcance nacional da política indigenista:

Como uma sociedade multicultural e pluriétnica, é importante para o Brasil que suas populações indígenas preservem suas culturas, tradições e idiomas. Por isso, o trabalho da FUNAI com os cerca de 300 povos indígenas hoje existentes no Brasil é importante, pois cada um tem suas características únicas e deve ser respeitado como tal.

Entretanto, o desconhecimento da população brasileira a respeito desse trabalho tão importante demonstra a necessidade de que a FUNAI melhore seus instrumentos de gestão da comunicação social e do marketing institucional, a fim de que a difusão do conhecimento a respeito do trabalho que realiza gere retorno na forma de “prestígio social” que pode ser capitalizado institucionalmente e politicamente de forma positiva para o órgão.

Um dos entrevistados menciona que “há grande interesse da comunidade internacional pelo trabalho realizado pela FUNAI no Brasil” e, realmente, em alguns momentos, é possível perceber que a FUNAI parece ter mais prestígio internacionalmente do que dentro das próprias fronteiras do Brasil.

A FUNAI ‘apanha’ muito no Brasil, mas, internacionalmente, o órgão é muito admirado e respeitado, atraindo a atenção e admiração de muitas pessoas pelo mundo afora a respeito do trabalho realizado com os povos indígenas brasileiros. (...) A FUNAI fica numa relação ambígua diante da sociedade brasileira, no meio da ‘briga’, mas é necessária para ‘apanhar’ no lugar dos índios e para ser a ‘bruxa má’ que traz as más notícias do governo federal.

Diante dessa realidade paradoxal, a busca do equilíbrio entre sua imagem perante a sociedade brasileira e perante a comunidade internacional apresenta-se como um desafio de extrema relevância para a gestão contemporânea da FUNAI e pode fazer a diferença no aprimoramento da execução da política indigenista brasileira, ao promover a preservação da riqueza e da diversidade cultural e étnica dos mais de 200 povos indígenas do Brasil.

4.5 Resumo das percepções dos dirigentes entrevistados

Por fim, como forma de facilitar a compreensão geral dos resultados encontrados, bem como de reunir, resumidamente, todas as informações coletadas e de analisar os resultados sob o ponto de vista de opiniões convergentes e opiniões divergentes, foi preparado o quadro a seguir, que fornece uma visão geral sobre o trabalho. Ressalte-se que não foram incluídas informações a respeito do tema “aspectos pessoais”, pelo fato de essas informações não expressarem opiniões particulares dos entrevistados.

Quadro 1 – Opiniões convergentes e divergentes

Tema	Opiniões Convergentes	Opiniões Divergentes
infraestrutura	Os recursos tecnológicos são limitados.	A estrutura física e os recursos materiais e tecnológicos melhoraram muito em relação à estrutura da antiga sede.
	Os recursos tecnológicos são limitados, devido à falta de pessoal qualificado.	Os recursos tecnológicos melhoraram nos últimos 3 anos, começando pela sede e expandindo para as CRs.
	A estrutura da FUNAI é muito ruim, aquém do que é necessário para o trabalho.	Os recursos materiais e tecnológicos são satisfatórios.
	Os recursos materiais são insuficientes para cumprir a missão institucional.	A estrutura da sede é muito cara, mas é adequada às necessidades da FUNAI.
Dificuldades	A maior dificuldade é a falta de servidores e a falta de capacitação.	A maior dificuldade é a consolidação da cultura organizacional.
	A maior dificuldade é a falta de pessoal.	O maior problema é a interferência política.
	A maior dificuldade é a falta de servidores, tanto na sede quanto nas CRs.	A maior dificuldade é a execução financeira e orçamentária.
	O principal gargalo da FUNAI atualmente é a falta de pessoal.	A maior dificuldade é a organização de dados e documentos.
Avaliação de Desempenho	A FUNAI já realiza avaliação de desempenho, mas ela precisa ser feita de uma forma mais ampla.	Todo o trabalho da FUNAI deveria ser avaliado de maneira construtiva, com a participação de todos.
	O trabalho de Coordenador-Geral é avaliado o tempo todo pela Diretoria.	A avaliação geraria mais informações e traria benefícios na otimização de processos, na tomada de decisões e na utilização mais racional de recursos.
	A FUNAI já é avaliada pelos órgãos que detêm essa competência.	Deveria haver mais interação entre as CRs e a Diretoria Colegiada para a realização de avaliações em relação ao trabalho realizado nas áreas finalísticas.
	O processo de avaliação ocorre o tempo todo, de forma externa e interna.	Deve ser realizada avaliação institucional e dos servidores, sem perder de vista as limitações existentes quanto ao aspecto orçamentário e de recursos humanos, que impacta diretamente nos resultados.
Relação da FUNAI com a sociedade brasileira	A FUNAI é de grande importância para assegurar a continuidade da riqueza cultural e etnológica dos índios brasileiros	-
	Para o governo federal, é importante que haja um órgão indigenista que disponibilize os meios necessários para que se preserve a cultura indígena, suas tradições e seu modo de vida.	O trabalho da FUNAI é mais valorizado por ONGs e organismos internacionais do que pelo próprio governo federal.
	A importância da FUNAI para a sociedade brasileira reside, principalmente, na manutenção do componente indígena da diversidade brasileira.	-
	A sociedade brasileira não conhece bem o trabalho realizado pela FUNAI	-

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No presente trabalho, foi proposto o objetivo geral de identificar a percepção de dirigentes da FUNAI a respeito da condução da política indigenista brasileira realizada pelo órgão. O alcance desse objetivo geral se daria por meio de objetivos específicos distribuídos em quatro áreas: (a) aspectos pessoais dos dirigentes, (b) infraestrutura disponível para o trabalho, (c) avaliação de desempenho, (d) relação da FUNAI com a sociedade brasileira.

Em relação aos aspectos pessoais dos dirigentes, verificou-se que tem havido maior participação de servidores “da casa” nos cargos mais importantes da estrutura hierárquica da FUNAI e que a principal motivação tem sido contribuir com a causa indígena e atuar na área na qual se tem formação técnica.

Sobre a infraestrutura disponível para o trabalho, a percepção geral dos dirigentes é de que a infraestrutura física da FUNAI é razoável em sua sede, mas necessita melhorar muito em suas unidades descentralizadas, enquanto que a capacitação dos servidores precisa melhorar de maneira geral, inclusive na sede, pois há muitos servidores se aposentando, o que faz que muito conhecimento seja perdido. Nesse sentido, os recursos humanos foram apontados como a maior dificuldade para o trabalho na FUNAI, tanto no aspecto quantitativo quanto qualitativo. A necessidade de renovação da força de trabalho e de melhoria das condições de trabalho nas unidades descentralizadas foi mencionada pela maioria dos entrevistados, que defendem a realização urgente de novo concurso público.

Em relação à avaliação de desempenho, todos os entrevistados demonstraram opinião favorável a sua realização, entendem que todos os servidores devem ser avaliados quanto a seu desempenho no trabalho e têm se empenhado em aprimorar o sistema de avaliação de desempenho existente atualmente.

Considerando aspectos da relação da FUNAI com a sociedade brasileira, os entrevistados enfatizaram a importância do trabalho do órgão para as populações indígenas, mesmo com ressalvas e limitações, mas mantendo a diversidade e o multiculturalismo na identidade nacional. Entretanto, segundo eles, esse trabalho não é devidamente reconhecido pelo governo federal e nem pela sociedade brasileira, e chega a receber mais reconhecimento e atenção fora do país.

A análise das opiniões emitidas pelos dirigentes da FUNAI confirma que o indigenismo brasileiro precisa ser transformado, conforme defendem Souza Lima e Barroso-Hoffmann (2002): “não se trata simplesmente de ‘reformular’ a Fundação Nacional do Índio, de constatar seu ‘sucateamento’ ou de reestruturá-la. (...) trata-se de reconhecer um novo ‘estado do campo indigenista’”. A necessidade de maior reconhecimento do governo e da sociedade em relação ao trabalho desenvolvido pela FUNAI é clara e, assim como mencionado pelos entrevistados, remonta à forma “ambígua” com a qual o Estado brasileiro trata as populações indígenas. A comparação do presente trabalho com os artigos que realizaram pesquisas acadêmicas sobre a FUNAI também demonstra a necessidade de maior integração com os índios, fornecendo-lhes autonomia, bem como com a sociedade, que se beneficia da diversidade multicultural que deve ser promovida pelo órgão indigenista.

A contradição aparente é que os dirigentes da FUNAI entendem que o órgão incentiva a manutenção do multiculturalismo brasileiro, enquanto seus críticos defendem que a FUNAI promove a homogeneização da cultura indígena e não incentiva a autonomia indígena em suas ações. Talvez isso se explique pela forma ambígua, mencionada acima, como o Estado brasileiro se relaciona com as populações indígenas, cobrando ações preservacionistas da FUNAI e incentivando o desenvolvimentismo exploratório, por meio de usinas hidrelétricas, abertura de rodovias, projetos de colonização rural, etc. E, como consequência, a FUNAI fica no meio do “fogo cruzado” e acaba recebendo a culpa por todos os problemas, conforme mencionado por alguns entrevistados.

O paradoxo que surge desse raciocínio é a existência de um órgão destinado a funcionar como “escudo” das populações indígenas e, ao mesmo tempo, como “flecha” contra o desenvolvimentismo promovido pelo próprio governo federal, que é o superior hierárquico da FUNAI. O raciocínio resultante desse paradoxo é que a FUNAI, em sua essência, existiria somente para amenizar e, na medida do possível, estabilizar as tensas relações existentes entre os índios, o Estado brasileiro e o capital privado interessado na exploração dos recursos localizados em terras indígenas ou próximo a elas. Essa forma de raciocinar conduziria, segundo Souza Lima (1995) à necessidade de que o órgão indigenista mantenha sempre certa instabilidade, pois, caso contrário, a relação supramencionada entre os índios, o Estado brasileiro e o capital privado entraria em colapso.

A conclusão inevitável a respeito dessa relação é que, como o índio sempre foi e continua sendo a parte mais fraca entre os três elementos citados, a FUNAI não pode cumprir totalmente sua missão institucional, pois isso acarretaria inúmeros conflitos com setores mais poderosos e desestabilizaria a governabilidade nos três níveis federativos brasileiros: nacional, estadual e municipal. Provas claras disso são o descumprimento do artigo 67 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, que previa a demarcação de todas as terras indígenas no Brasil no prazo de cinco anos, o esquecimento da Lei nº 11.907/2009, que previa a abertura de 3.100 vagas para novos servidores na FUNAI, e a forte instabilidade administrativa do órgão, que, no final de 2014, está em seu 4º presidente diferente desde 2012. Portanto, com raríssimas exceções, as populações indígenas vão sendo relegadas ao ostracismo social, ao assistencialismo superficial ou à descaracterização étnica, o que contribui para reduzir a riqueza cultural brasileira e desmoralizar a ação da FUNAI, que entra em um círculo vicioso de difícil solução no curto prazo, a menos que haja uma mudança expressiva no pensamento político nacional.

As contribuições teóricas deste estudo estão no ineditismo de uma análise da FUNAI sob o ponto de vista da administração pública, na qual se percebeu a necessidade de maior equilíbrio entre a ação indigenista e a qualidade da gestão, que precisa chegar de forma mais efetiva às unidades descentralizadas, onde a política indigenista é colocada em prática. Também se mostra necessário o aprimoramento da capacitação e da avaliação de desempenho de pessoal em todos os níveis hierárquicos, e da capacidade de comunicação institucional externa, de forma a tornar o trabalho do órgão mais conhecido e, conseqüentemente, mais valorizado pela sociedade brasileira.

No plano das contribuições práticas, destaca-se a ênfase dada pelos entrevistados à urgência da realização de um concurso público que atenda os três cargos da carreira indigenista: indigenista especializado, de nível superior; agente em indigenismo, de nível médio; e auxiliar em indigenismo, de nível fundamental. Ainda relacionada ao concurso, outra contribuição prática, é a ênfase no melhoramento das relações políticas da FUNAI. Somente será possível conseguir reestruturar o corpo de servidores do órgão por meio de uma forte articulação política que “abra portas” na estrutura do Poder Executivo, o que pode ser feito da melhoria da imagem institucional, ligada diretamente ao aprimoramento da comunicação institucional mencionado no parágrafo anterior.

Ainda no aspecto prático, o presente trabalho enfatiza a necessidade mencionada pelos dirigentes da FUNAI a respeito da realização de um novo concurso público e de um novo processo de avaliação de desempenho, mais amplo e que estabeleça critérios mais práticos e relacionados à política indigenista, bem como o clamor por ajustes administrativos e investimentos em estrutura que beneficiem as Coordenações Regionais, as Coordenações Técnicas Locais e as Frentes de Proteção Etnoambiental.

As limitações do presente estudo encontram-se na relativa dificuldade de mensurar os aspectos relacionados à política indigenista brasileira, como, por exemplo, a relação entre investimentos na área-meio e na área-fim do indigenismo, a demarcação de terras indígenas, o número de conflitos agrários, etc. Por esse motivo, optou-se por fazer uma análise da percepção de pessoas que ocupam cargos estratégicos na gestão dessa política. Por outro lado, os Coordenadores Regionais e os Chefes de CTLs também são estratégicos para a execução da política indigenista, ainda que em um âmbito de atuação mais reduzido, o que representa uma limitação ao alcance do estudo, pelo fato de esses profissionais não terem sido incluídos na pesquisa.

Entretanto, estudos futuros sobre a FUNAI poderão incluir os Coordenadores Regionais e/ou Chefes de CTL, contando, assim, com um rol de pesquisados mais amplo. Também pode ser incluída em uma futura agenda de estudos sobre esse tema a verificação da opinião dos dirigentes da FUNAI sobre o mesmo assunto em um período de cinco ou dez anos à frente, no intuito de verificar possíveis modificações da realidade da política indigenista e/ou das opiniões sobre os cinco temas pesquisados neste trabalho. Além disso, os temas estudados também podem ser ampliados, aumentando o grau de percepção sobre a gestão da FUNAI.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. H. **O Diretório dos Índios: um projeto de civilização no Brasil do século XVIII**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

ARAÚJO, A. V. e outros. **Povos Indígenas e a Lei dos “Branços”**: o direito à diferença. Brasília: LACED/Museu Nacional, 2006.

ARAÚJO, L. C. **Gestão de Pessoas: estratégias e integração organizacional**. São Paulo: Atlas, 2006.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BILHIM, J. **Questões Actuais de Gestão Estratégica de Recursos Humanos**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2011.

BOHLANDER, G.; SNELL, S. **Administração de Recursos Humanos**. São Paulo: Cengage, 2010.

BRASIL. **Lei nº 11.907/2009, de 02 de fevereiro de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11907.htm. Consulta em 05 dez. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2010-a.

_____. **O Brasil Indígena**. Brasília, 2010-b, folder.

_____. **Portaria nº 1733/PRES, de 27 de dezembro de 2012-a (Regimento Interno da FUNAI)**. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/estrutura-organizacional/regimento-interno>. Consulta em 02 nov. 2014.

_____. **Cartilha de Avaliação de Desempenho Individual**. Brasília: Fundação Nacional do Índio, 2012-b.

_____. **Separata do Boletim de Serviço da FUNAI, ano 26, número 15, de 05 de agosto de 2013-a**. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi>. Consulta em 05 dez. 2014.

_____. **Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2013-b.

_____. **Quem somos: FUNAI**. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/a-funai>. Consulta em 05 dez. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P., (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CALEFFI, P. "O que é ser índio hoje?" A questão indígena na América Latina/Brasil no início do século XXI. **Diálogos Latinoamericanos**: revista da Aarhus Universitet, Copenhagen, n. 7, p. 20-42, 2003. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa>. Consulta em 14 mai. 2014.

CARVALHO, A. V.; NASCIMENTO, L. P. **Administração de Recursos Humanos**. São Paulo: Thomson Learning, 1993.

COELHO, E. M. B. Estado Nacional e Cidadania Diferenciada. **Revista de Políticas Públicas**: São Luís, v. 9, n. 2, p. 7-17, 2005. Disponível em: <http://www.redalyc.org>. Consulta em 15 mai. 2014.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Administração Indireta Brasileira**. Rio de Janeiro, 1987.

CUNHA, M. C. **Os Direitos do Índio: ensaios e documentos**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1987.

CUNHA, R. B. Políticas de línguas e educação escolar indígena no Brasil. **Educar em Revista**: revista da Universidade Federal do Paraná, n. 32, p. 143-159, 2008. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=155013363011>. Consulta em 16 mai. 2014.

DESSLER, G. **Administração de Recursos Humanos**. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

DUMONT, D. et al (Org.). **Inteligência Pública na Era do Conhecimento**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

GOMES, M. P. **Os Índios e o Brasil**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1988.

GRUPIONI, L. D. B. **Índios no Brasil**. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, 1994.

LACOMBE, F. **Dicionário de Administração**. São Paulo: Saraiva, 2004.

LAURIOLA, V. Ecologia Global contra Diversidade Cultural? Conservação da Natureza e Povos Indígenas no Brasil. O Monte Roraima entre Parque Nacional e Terra Indígena Raposa-Serra do Sol. **Ambiente & Sociedade**: Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, pp. 165-189, agosto-dezembro 2002. Disponível em: <http://www.redalyc.org>. Consulta em 15 mai. 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.

MELATTI, J. C. **Índios do Brasil**. São Paulo: Editora da USP, 2007.

MOREIRA NETO, C. A. **Índios da Amazônia, de Maioria a Minoria (1750-1850)**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1988.

OLIVEIRA, J. P. Mensurando Alteridades, Estabelecendo Direitos: Práticas e Saberes Governamentais na Criação de Fronteiras Étnicas. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 1055-1088, 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=2182>. Consulta em 16 mai. 2014.

OLIVEIRA J. P. e FREIRE, C. A. R. **A presença indígena na formação do Brasil**. Brasília-DF: LACED/Museu Nacional, 2006.

RAMOS, A. R. **Indigenism: ethnic politics in Brazil**. Madison, WI: The University of Wisconsin Press, 1998.

RIBEIRO, D. **Falando dos índios**. Brasília: Editora UnB, 2010.

SOBRAL, F.; PECI, A. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. São Paulo: Pearson, 2008.

SOUZA LIMA, A. C.; BARROSO-HOFFMANN, M. (Org.). **Além da Tutela: bases para uma nova política indigenista III**. Rio de Janeiro: LACED, 2002-a.

_____. **Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista**. Rio de Janeiro: LACED, 2002-b.

SOUZA LIMA, A. C. **Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

_____. Poder tutelar y formación del Estado en Brasil: notas a partir de la creación del Servicio de Protección a los Indios y Localización de Trabajadores Nacionales. **Desacatos**: revista do Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Cidade do México, n. 33, p. 53-66, 2010. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13915966004>. Consulta em 16 mai. 2014.

TROSA, S. Tradução de CARVALHO, M. L. **Gestão Pública por Resultados: quando o Estado se compromete**. Brasília: ENAP, 2001.

VERDUM, R. El indigenismo brasileño en tiempos de multiculturalismo. **Alteridades**, Cidade do México, v. 18, n. 35, p. 33-46, 2008.

VERGARA, S. C. **Gestão de Pessoas**. São Paulo: Atlas, 2009.

Apêndice A – Roteiro de Entrevista

(a) Aspectos Pessoais

1. Identificação do Entrevistado (nome e cargo que ocupa).
2. Descreva sua trajetória profissional na Fundação Nacional do Índio. O que te motivou a entrar na FUNAI? O que te motiva hoje a continuar realizando seu trabalho?

(b) Infraestrutura Disponível para o Trabalho

3. Como o (a) senhor (a) avalia a infraestrutura disponível para o trabalho na FUNAI? Considere como “infraestrutura” as instalações físicas, os recursos materiais e tecnológicos e os recursos humanos disponíveis.
4. Quais são as maiores dificuldades presentes no trabalho que o (a) senhor (a) realiza e no trabalho realizado pela FUNAI?
5. O que poderia mudar para melhor as condições de trabalho em sua seção e na FUNAI em termos gerais?

(c) Avaliação de Desempenho

6. Em sua opinião, o trabalho que o (a) senhor (a) executa e o trabalho realizado pela FUNAI deveria ser avaliado? Se sim, de que forma (s) o (a) senhor (a) pensa que essa avaliação poderia ser feita? Quais os principais critérios de avaliação que poderiam ser considerados?

(d) Relação da FUNAI com a sociedade brasileira

7. Como o (a) senhor (a) avalia a importância do trabalho realizado pela FUNAI, para os índios brasileiros?
8. Como o (a) senhor (a) avalia a importância do trabalho realizado pela FUNAI, para o governo federal?
9. Como o (a) senhor (a) avalia a importância do trabalho realizado pela FUNAI, para a sociedade brasileira?

Apêndice B – Trechos centrais das entrevistas referentes à infraestrutura de trabalho

Entrevistado	Resposta
E1	Os recursos tecnológicos são limitados, especialmente em relação à informatização dos sistemas administrativos. Faltam servidores, tanto no aspecto quantitativo quanto no qualitativo, pois o quadro está envelhecido, e os servidores são pouco capacitados.
E2	A estrutura física e os recursos materiais e tecnológicos melhoraram muito, desde 2013, com a mudança para a nova sede. Em relação aos recursos humanos, a FUNAI estacionou, e a carência de pessoal tornou-se um problema grave para a instituição, pois há muitos servidores próximos da aposentadoria e não tem sido tomada nenhuma providência para repor a força de trabalho.
E3	Os recursos tecnológicos são limitados, devido à falta de pessoal qualificado. Então, trabalha-se com o mínimo necessário para atender às necessidades do serviço, mas, mesmo que houvesse mais 10 pessoas, não se poderia atender a toda a demanda da Coordenação Geral.
E4	A estrutura da FUNAI é muito ruim, muito aquém do que é necessário para realizar o trabalho, tanto em termos de instalações físicas, principalmente nas unidades descentralizadas, que são muito ruins e decadentes, quanto em termos de recursos humanos. Os recursos materiais são insuficientes para executar os projetos, a tecnologia é arcaica, principalmente em termos logísticos e em TI e, principalmente, os recursos humanos disponíveis não atendem à necessidade de trabalho.
E5	Os recursos materiais são insuficientes para o cumprimento da missão institucional. Os recursos tecnológicos melhoraram nos últimos 3 anos, começando pela sede e expandindo, aos poucos para as Coordenações Regionais. Os recursos humanos estão se reduzindo, devido a aposentadorias, mudanças de emprego ou falecimento, cujas vagas não são substituídas adequadamente, especialmente devido à limitação orçamentária.
E6	Os recursos materiais e tecnológicos são satisfatórios. A força de trabalho é insuficiente em termos de competências técnicas nas áreas de planejamento e gestão pública;
E7	A estrutura física e tecnológica melhorou muito, mas, comparada a outros órgãos de governo, a estrutura ainda é muito ruim. O gasto milionário de aluguel não corresponde às condições de trabalho oferecidas aos servidores, pois o prédio não tem uma arquitetura favorável à atuação indigenista. Os recursos tecnológicos são ainda limitados e não possibilitam a plena utilização de documentos e material de trabalho. Os recursos humanos são muito limitados, com muitas pessoas próximas de se aposentar e falta de perspectiva de novos concursos. A situação nas Coordenações Regionais é ainda mais precária do que na sede, faltando coisas básicas como computadores e internet.
E8	Os recursos materiais e tecnológicos são satisfatórios, mas faltam recursos humanos para atender a toda a demanda de trabalho.
E9	A FUNAI está sucateada, tanto de recursos humanos, quanto de instalações. Não se pode avaliar a FUNAI somente pela sede, enquanto as CRs, CTLs e FPEs não têm condições adequadas de trabalho. Ainda há muito a melhorar, tanto em capacitação quanto em aumento efetivo do número de servidores da FUNAI;

E10	A estrutura, na média, é precária, mas também é mal utilizada. A estrutura como um todo precisa melhorar, mas a forma de utilização dessa estrutura, a visão institucional, também precisa melhorar. Claramente faltam servidores, mas não se sabe qual é o perfil desses servidores, onde eles são mais necessários, como utilizá-los da melhor forma possível. A sede tem uma boa estrutura física, mas a maioria das CRs e CTLs não oferece uma estrutura mínima de trabalho.
E11	A estrutura, no geral, é inadequada, especialmente nas unidades descentralizadas, que vivem em uma realidade totalmente diferente da sede em Brasília. Há grande carência de recursos tecnológicos e de recursos humanos. A FUNAI tem avançado bastante, mas ainda há muito o que fazer. A falta de servidores devidamente qualificados é latente e deverá ser enfrentada pela FUNAI com grande disposição, caso se queira superar os problemas vividos atualmente.
E12	A estrutura da sede é muito cara, mas é boa, a frota de carros atende à demanda, etc., mas as CRs e CTLs estão em uma realidade bem mais difícil. A FUNAI foge do padrão autárquico de outras instituições, que têm superintendências nas capitais, pois as CRs estão em cidades mais próximas dos índios. É positivo estar perto das comunidades indígenas, mas há muitas dificuldades em conseguir uma estrutura razoável em determinados lugares no interior do país. Qualquer desenho institucional da FUNAI tende a puxar para o lado dos indígenas ou para o lado do governo, e ambos são ruins e devem ser evitados. Também deve-se considerar a relação entre quantidade e qualidade de servidores, pois a FUNAI passou por uma falta crônica de capacitação, e há pouco conhecimento sobre gestão pública. O indigenista não deve ser aquele que só fica na terra indígena, mas deve conhecer de gestão, para fazer as políticas públicas chegarem até lá.
E13	O edifício sede melhorou muito, mas o padrão verticalizado não é o mais adequado para a FUNAI, pois as pessoas só se encontram, raramente, nos elevadores. A estrutura tecnológica melhorou muito, mas a FUNAI ainda não é um órgão moderno, pois não tem wi-fi, nem sala de videoconferências, etc. A estrutura física das CRs e CTLs é ridícula. Fica muito discrepante você chegar em um prédio que é meio “ostentação” e algumas CTLs funcionando na casa do servidor, porque a FUNAI não tem uma sede local. São mundos muito diferentes. Hoje está confortável trabalhar na sede, mas a estrutura das CRs é ridícula, principalmente em relação aos recursos humanos, que são mal distribuídos na FUNAI, mal qualificados, falta atualização constante, mas parece que está melhorando. Se a entrada de servidores fosse semelhante a outros órgãos federais, as condições de trabalho seriam melhores. Há CTLs pelo Brasil, que deveriam ter uma equipe de técnicos qualificados na área-fim, mas há somente um servidor lotado.

Apêndice C – Trechos centrais das entrevistas referentes às dificuldades na realização do trabalho

Entrevistado	Resposta
E1	A maior dificuldade é a falta de servidores e a falta de capacitação. Há 467 servidores recebendo abono permanência, de um quadro total nacional de cerca de 2 mil servidores. A FUNAI necessita melhorar os recursos tecnológicos, a capacitação e o incentivo à formação em nível de pós-graduação nas áreas administrativa e indígena, e o governo precisa ter mais boa vontade política em relação à FUNAI.
E2	O maior problema enfrentado é a falta de pessoas comprometidas com o trabalho, a carência de mão de obra e a dificuldade de estabelecer regras que sejam cumpridas por todos. O que poderia ser feito para melhorar seria a realização de novo concurso público, capacitação de servidores, mapeamento da instituição, plano de cargos e salários e exigência de comprovação de experiência para nomeação em cargo de chefia.
E3	A maior dificuldade é a falta de recursos humanos. Seriam necessários 25 profissionais técnicos na Coordenação Geral, mas há apenas 18 pessoas ao todo, incluindo pessoal administrativo. A melhoria seria a realização de um concurso para funções especializadas, pois a falta de pessoal compromete o resultado final na “ponta”, ou seja, nas terras indígenas.
E4	A maior dificuldade é a execução financeira, pois as unidades descentralizadas têm grandes dificuldades para executar os recursos orçamentários, que são muito poucos, e não há pessoas capacitadas para esse tipo de serviço. Faltam servidores no quadro da FUNAI, é necessário realizar um concurso público para repor a força de trabalho.
E5	As melhorias na FUNAI poderão vir por meio da realização de novo concurso, do aumento dos recursos orçamentários e da adequação da estrutura organizacional em relação ao quantitativo de servidores ativos na sede e nas unidades descentralizadas.
E6	A maior dificuldade é integrar o planejamento estratégico aos indicadores de resultado e aos processos de trabalho. As melhorias poderiam vir do fortalecimento da força de trabalho, por meio de profissionais experientes em atividades relacionadas a planejamento e gestão, e também por meio do fortalecimento da força de trabalho das áreas finalísticas.
E7	A maior dificuldade é a organização de dados e documentos, de forma a embasar a atuação indigenista, evitando a repetição de estratégias, projetos e processos que já foram realizados e que poderiam ser aperfeiçoados. Ocorre muita perda de informações que ficam vinculadas a pessoas e não são arquivadas devidamente. O baixo número de servidores dificulta ainda mais essas condições de trabalho. A solução viria por uma melhor política de gestão de pessoas, que desse mais segurança aos gestores do órgão.
E8	As maiores dificuldades são a falta de pessoal e a falta de apoio político à causa indígena. A sugestão de melhoria é a realização de um concurso público para a contratação de técnicos.
E9	A maior dificuldade é a falta de servidores, tanto na sede quanto nas CRs, que não conseguem operacionalizar toda a demanda de trabalho. As melhorias poderiam vir por meio da realização de concurso público, da padronização de condutas administrativas e da melhoria da infraestrutura.
E10	A maior dificuldade é a consolidação da cultura organizacional, que todos entendam a missão do órgão, que os recursos sejam aplicados devidamente, que os servidores tenham condições de trabalho adequadas, que estejam

	<p>alocados de acordo com seu perfil, enfim, a consolidação da cultura organizacional é um processo complexo, no qual a FUNAI ainda precisa se desenvolver muito. Utilizamos muitos recursos para manter a “máquina”, para “existir”, enquanto é necessário que os recursos cheguem às “pontas”, às terras indígenas. A melhoria da FUNAI passa, necessariamente, pela melhoria da cultura organizacional.</p>
E11	<p>As principais dificuldades constituem uma “trinca”: falta de pessoal, falta de apoio político e falta de cumprimento das metas finalísticas. A solução para esses problemas pode acontecer por meio da definição de metas quantitativas e qualitativas que sejam cumpridas por todos e também por meio da articulação política, para que se cumpra a lei que criou 3.100 cargos na estrutura administrativa da FUNAI, mas não foi cumprida até hoje. Quando o governo passar a olhar de forma diferente para a FUNAI e para a causa indígena, tenho certeza que as coisas irão melhorar.</p>
E12	<p>O principal gargalo da FUNAI atualmente é a falta de pessoal, sem dúvida alguma. O concurso de 2010 foi realizado com a perspectiva de vir outro depois, que não aconteceu até hoje. Houve uma permanência de 90% dos servidores aprovados em 2010, mas a necessidade de ocupação de cargos ainda é muito grande. Outra grande dificuldade é a execução orçamentária, pois o orçamento é até razoável, mas a execução é péssima, em torno de 55%, pois as licitações são muito complexas. O principal desafio da FUNAI como um todo é o que significa o nosso público-alvo, composto por 300 etnias, pois o papel de articulador de políticas públicas não é simples, e as pessoas acham muito difícil trabalhar com os índios. O mais fácil é fazer políticas universalizantes, mas adaptar as políticas aos vários povos indígenas é um processo muito complicado. A solução para os problemas da FUNAI é dar estrutura para quem trabalha nas “pontas”, nas CRs e CTLs, com mais gente e mais estrutura de trabalho;</p>
E13	<p>O maior problema na Coordenação Geral é a interferência política. Se os problemas existissem somente no âmbito técnico, seria possível “acomodar” soluções, mas há uma persistência dos governos federal e estaduais em não respeitar os direitos indígenas. Os povos indígenas têm direitos que não são reconhecidos pelo Estado brasileiro como um todo, federal, estadual ou municipal. As melhorias viriam pelo aumento da quantidade de servidores. Há órgãos que realizam concursos praticamente todos os anos, e na FUNAI também deveria ser assim, para haver reposição de pessoal.</p>

Apêndice D – Trechos centrais das entrevistas referentes à avaliação de desempenho

Entrevistado	Resposta
E1	A FUNAI já realiza avaliação de desempenho, mas ela precisa ser feita de uma forma mais ampla, com foco em resultados e relacionada à capacitação e ao aprimoramento do trabalho realizado pelos servidores.
E2	Todo o trabalho da FUNAI deveria ser avaliado de maneira construtiva, com a participação de todos, para trazer novas ideias que objetivem promover o destaque frente a outros órgãos.
E3	A avaliação geraria mais informações e traria benefícios na otimização de processos, na melhora da tomada de decisões, na previsão de gastos e na utilização mais racional de recursos.
E4	A avaliação de baixo pra cima é muito importante. Deveria haver mais interação entre as Coordenações Regionais e a Diretoria Colegiada para a realização de avaliações em relação ao trabalho realizado nas áreas finalísticas.
E5	Deve ser realizada avaliação institucional e dos servidores, sem perder de vista as limitações existentes quanto ao aspecto orçamentário e de recursos humanos, que impactam diretamente nos resultados. Os critérios de avaliação devem ser construídos com a participação dos atores principais, que são os servidores da instituição.
E6	A avaliação deveria ser feita em relação à eficiência na aplicação dos recursos, na utilização dos bens e serviços ofertados e nos resultados efetivamente alcançados.
E7	O trabalho de Coordenador-Geral é avaliado o tempo todo pela Diretoria. Há pouco tempo para que as equipes de trabalho conversem entre si e estabeleçam critérios de avaliação, que deveriam ser baseados no PPA e em aspectos de relações pessoais.
E8	A FUNAI já é avaliada pelos órgãos que detêm essa competência. No âmbito da Coordenação Geral, há avaliação das atividades por meio de controle de documentos e há previsão de implantação de um sistema de monitoramento informatizado.
E9	Deveria haver avaliação do trabalho, por meio da realização de seminários de avaliação, questionários objetivos e subjetivos, e da avaliação da capacidade de articulação, de resposta e de organização financeira.
E10	Todos devem ser avaliados, de forma 360°, mas a FUNAI ainda não conseguiu chegar nesse nível. Ainda há muito o que fazer, mas é importante não perder essa meta de vista.
E11	O processo de avaliação ocorre o tempo todo, de forma externa e interna. Creio que esse processo deveria ser ampliado, por meio da definição de critérios que resultem em mudanças efetivas e na melhoria da atuação da FUNAI, tanto na sede quanto nas unidades descentralizadas.
E12	A 1ª forma de avaliação é o próprio controle social, com os Comitês Regionais e a Comissão Nacional de Política Indigenista, que deveria ser transformada em conselho, com poder deliberativo, pois há vários conselhos nacionais, mas os índios são relegados a uma comissão, o que constitui uma mentalidade colonial. A FUNAI como um todo precisa melhorar o sistema de monitoramento interno do cumprimento de suas metas, não somente pela gratificação em dinheiro, mas com um sistema com quantificadores mais claros, rotinas anuais bem definidas, de preferência quantitativas, que mostrem o andamento do trabalho no decorrer dos anos. Houve uma tentativa nesse sentido, mas se

	<p>preocuparam muito com o meio e menos com a efetividade. A opinião pública também avalia a FUNAI, formando um tripé entre o público beneficiado, que são os índios, a autoavaliação e o público em geral.</p>
E13	<p>Acho que a gente sempre deveria ser avaliado. O “como” é uma questão muito sensível. Os povos indígenas também deveriam avaliar a FUNAI, que acaba sendo uma “maquete” da relação do Estado brasileiro com os índios. A FUNAI é um órgão diferenciado, que não trabalha de forma homogênea, mas precisa se adaptar a 300 povos indígenas, cada um sob uma lógica diferenciada. “Índio” é uma categoria homogeneizada, mas o conceito de pobreza, IDH, etc., é diferente para os povos indígenas. Portanto, para avaliar a FUNAI é necessário considerar toda essa diferenciação, que alcança diversos aspectos. A FUNAI é uma espécie de “Itamaraty interno”, e o Estado brasileiro deveria tratar os povos indígenas com a mesma cordialidade e a mesma diplomacia com que trata os outros países.</p>

Apêndice E – Trechos centrais das entrevistas referentes à importância do trabalho realizado pela FUNAI para os índios brasileiros

Entrevistado	Resposta
E1	A FUNAI é essencial para a preservação indígena e para a representação dos índios perante a sociedade, mas o modelo precisa ser refeito, pois falta apoio político e os meios necessários para o cumprimento dos objetivos do órgão.
E2	O trabalho da FUNAI é importante para os índios, mas é realizado de forma “tímida” e ineficiente, devido à falta de estrutura, a falta de políticas públicas e a falta de apoio do governo, devido aos interesses privados dos grandes latifundiários, que são os “donos do dinheiro” no Brasil.
E3	O trabalho da FUNAI é fundamental para a proteção dos índios, mas, devido à falta de servidores e à pressão anti-indígena, esse trabalho não tem sido realizado como deveria, nos aspectos de infraestrutura e acesso a políticas públicas.
E4	A FUNAI tem seus problemas e deficiências, mas se não houvesse essa atuação, o processo de extermínio dos índios estaria bem mais avançado do que está, especialmente em relação aos povos que vivem isolados e necessitam de proteção oficial, para evitar um genocídio.
E5	A FUNAI continua sendo referência para os povos indígenas, embora parte de suas atribuições tenham sido repassados à FUNASA e ao MEC. Para os índios, a existência da FUNAI é primordial para a mitigação de riscos inerentes às terras e para diminuir a vulnerabilidade social.
E6	Os índios esperam que a FUNAI defenda seus direitos.
E7	O trabalho realizado pela FUNAI é fundamental para os índios, pois o Brasil vive um momento de consolidação dos direitos constitucionais, no qual o órgão indigenista deve atuar na mudança de mentalidades em todos os poderes. Para os indígenas, é muito importante ter um órgão que os represente, pois não há garantia de que seus direitos sejam assegurados, embora a FUNAI possa melhorar seu trabalho, e os indígenas devam atuar mais diretamente nos mecanismos de controle social.
E8	Para os índios, a FUNAI tem grande importância, pois busca resgatar as terras tradicionais para o pleno usufruto dos índios.
E9	Apesar das mudanças constitucionais e da legislação, o trabalho da FUNAI ainda é importante, por articular a realização de políticas públicas para os indígenas, nas áreas de educação, saúde, energia, moradia, etc. Mas ainda há muito desconhecimento a respeito das políticas indigenistas.
E10	A FUNAI é de grande importância para assegurar a continuidade da riqueza cultural e etnológica dos povos indígenas brasileiros.
E11	Embora a política indigenista brasileira seja limitada, a existência da FUNAI ainda é necessária para a proteção das populações indígenas e para a garantia de seus direitos. Se a FUNAI não existisse, a situação dos índios brasileiros estaria bem pior do que está. A história da FUNAI e do SPI, mesmo com problemas e conflitos, mostra resultados relevantes para os índios.
E12	A FUNAI é de importância fundamental para os índios. De início, pelo direito à terra, que é o principal direito constitucional, no artigo 231, e é assegurado pela FUNAI, por meio da regularização fundiária. O viés complementar é, além de demarcar a terra, fazer chegar as políticas públicas. Há alguns resquícios da tutela, com receio de abrir para parceiros externos, o que gera um risco de as políticas públicas penderem para o assistencialismo. O papel da mediação é fundamental, mas não é a FUNAI que faz tudo, deve haver espaço para

	parcerias que agreguem ao cumprimento das políticas de indigenismo;
E13	<p>A FUNAI é um órgão ambíguo, contraditório e esquizofrênico, pois é um órgão de governo, que representa o Estado brasileiro, mas também defende os direitos indígenas, e acaba ficando no meio das disputas, não conseguindo agradar a ninguém. Tem gente que acha que a FUNAI é uma ONG, que é um sindicato e, quando convém ao governo, é um órgão governamental, para resolver os problemas com os povos indígenas. Para os índios, a FUNAI é muito importante e eles consideram a autoridade da FUNAI de forma muito forte, referem-se ao Presidente da FUNAI como uma grande autoridade: “o Presidente da FUNAI disse isso!”. Se a FUNAI não existisse, a condição de vida dos índios seria muito pior, pois a FUNAI ainda consegue pautar algumas políticas públicas mínimas para atender aos índios. Se não existisse a FUNAI para lembrar dos direitos indígenas, talvez o paradigma de incorporar os índios à sociedade brasileira ainda existisse e não se estaria tratando os desiguais de forma desigual e não se buscaria ouvir os povos indígenas. Os índios criticam muito a FUNAI, mas não aceitam que a FUNAI acabe, pois há uma relação conflituosa, que faz com que os índios sintam que existe um diálogo com o governo federal. A atitude dos índios é que “só quem pode falar mal da FUNAI somos nós, quem briga com a FUNAI são os índios, porque a FUNAI é nossa...” A FUNAI ainda é importante para os índios porque eles não são ouvidos em lugar nenhum. Alguns povos têm uma boa interlocução política, mas a maioria dos povos depende da intermediação da FUNAI.</p>

Apêndice F – Trechos centrais das entrevistas referentes à importância do trabalho realizado pela FUNAI para o Governo Federal

Entrevistado	Resposta
E1	O trabalho da FUNAI é mais valorizado por ONGs e organismos internacionais do que pelo próprio governo federal. O Brasil precisa enxergar a questão indigenista como algo primordial e urgente para salvar os povos indígenas.
E2	Mesmo realizado de maneira precária, o trabalho da FUNAI propicia a preservação do patrimônio e dos conhecimentos tradicionais, a proteção e a gestão territorial e ambiental das atividades sustentáveis e do uso de recursos renováveis, o aproveitamento de recursos minerais e hídricos, a assistência social, a educação indígena e o atendimento à saúde, e, portanto, é importante para o governo federal.
E3	A FUNAI é importante não para o governo, mas para a nação brasileira como um todo, que tem a obrigação de proteger os grupos menores, pois há índios completamente isolados e outros bem integrados à sociedade civil.
E4	A atuação da FUNAI é importante para assegurar a manutenção da diversidade cultural e étnica brasileira, de forma pacífica, em um país de dimensões continentais, evitando que as populações indígenas sejam eliminadas.
E5	Para o governo federal, é importante que haja um órgão indigenista que disponibilize os meios necessários para que se preserve a cultura indígena, suas tradições e seu modo de vida.
E6	Para o governo federal, a FUNAI é importante para a manutenção dos direitos constitucionais dos povos indígenas.
E7	O trabalho da FUNAI ainda não é reconhecido pelo governo federal, embora seja importantíssimo para a construção de um país mais pluriétnico e democrático. O papel da FUNAI é sensibilizar outros órgãos, chamando a atenção do governo para todas as diversidades, pois a política indigenista é mais consolidada que outros segmentos, o que pode contribuir para o respeito à diversidade de uma forma geral.
E8	Para o governo federal, a FUNAI é de grande importância, pois contribui para a definição do território brasileiro, destinando aos índios o que lhes é de direito, bem como aos produtores rurais.
E9	A FUNAI é importante para o governo federal, pois ajuda a qualificar a política indigenista.
E10	Mais importante do que para um governo, que pode ser mais desenvolvimentista ou preservacionista, a FUNAI é importante para o Estado brasileiro, pois cerca de 13% do território nacional é composto de terras indígenas.
E11	A FUNAI é importante para o governo federal, por assegurar a presença dos povos indígenas em áreas de preservação, que são mais eficientes do que as unidades de conservação no manuseio sustentável do meio ambiente. Também é importante pelo cuidado com o território, inclusive em importantes áreas de fronteira estratégicas para a segurança nacional.
E12	A FUNAI é muito importante para o governo federal sob 2 aspectos: atende a um público alvo muito diferenciado e propicia o enfrentamento de conflitos também muito específicos. Fala-se em acabar com a FUNAI, mas ela é um órgão necessário, para o bem ou para o mal, duplamente conveniente para o governo;
E13	A FUNAI expõe as fragilidades do governo federal, que desrespeita os direitos

indígenas, o que também demonstra a ambiguidade da FUNAI, que é um mal necessário para o governo. Não há sensibilidade à causa indígena no governo federal, os órgãos são preconceituosos, não querem se envolver, para não adquirir responsabilidade. A relação do governo com a FUNAI é uma “maquete da vida real”, pois demonstra a forma como o governo desejaria tratar os povos indígenas. A FUNAI torna-se um “mal necessário”, por existir a necessidade de ter alguém para colocar a culpa pelos erros da política indigenista. O governo usa o trabalho da FUNAI para aparecer bem no exterior, mas na hora de conceder direitos, o órgão é a “Geni”, para receber as críticas que se direcionariam ao governo brasileiro de forma geral. As terras indígenas, além de serem mais antigas que as unidades de conservação, preservam mais o meio ambiente e a política indigenista é mais antiga que a política ambiental, energética, territorial, etc. O Brasil tem uma xenofobia ao contrário, na qual os “primeiros brasileiros” é que sofrem preconceito, proveniente dos invasores europeus. O Brasil se orgulha de cidades que falam alemão, italiano, etc., mas não reconhece as línguas indígenas e não se considera um país plurilíngue.

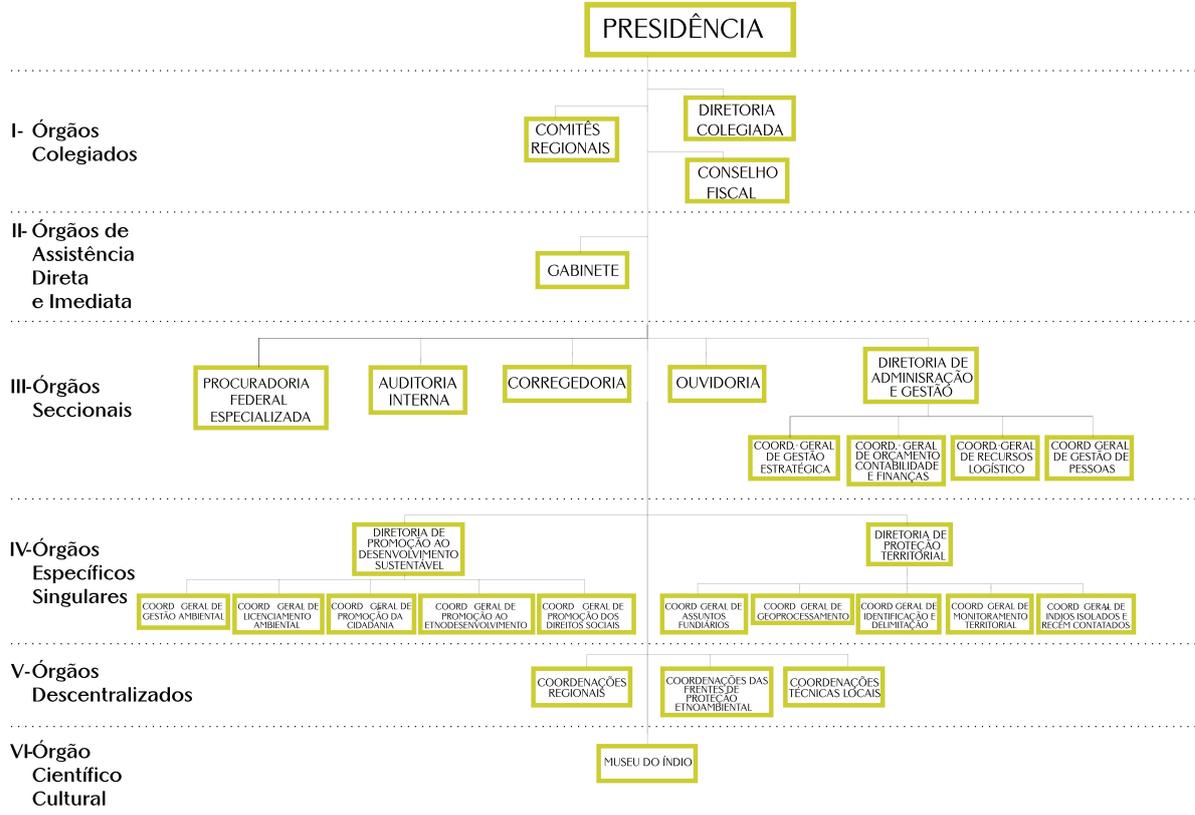
Apêndice G – Trechos centrais das entrevistas referentes à importância do trabalho realizado pela FUNAI para a sociedade brasileira

Entrevistado	Resposta
E1	A FUNAI precisa promover melhor sua atuação, por meio de um marketing institucional mais positivo, pois somente os erros são divulgados e não as ações positivas, para que a sociedade tenha uma compreensão e um conhecimento melhores sobre sua atuação.
E2	Mesmo realizado de maneira precária, o trabalho da FUNAI propicia a preservação do patrimônio e dos conhecimentos tradicionais, a proteção e a gestão territorial e ambiental das atividades sustentáveis e do uso de recursos renováveis, o aproveitamento de recursos minerais e hídricos, a assistência social, a educação indígena e o atendimento à saúde, e, portanto, é importante para a sociedade brasileira.
E3	A população brasileira deveria ser esclarecida quanto ao trabalho institucional da FUNAI, que acompanha uma gama de populações muito diferente, que precisa ser inserida no Brasil, mas sem perder sua identidade cultural, o que assegura a continuidade da pluralidade cultural brasileira. A proteção dos indígenas assegura a manutenção da riqueza cultural e da identidade nacional brasileira, que marca também a inserção internacional da nação como um todo. Portanto, é importante assegurar condições de desenvolvimento às populações indígenas de forma a evitar que o conhecimento relacionado a elas se perca, até mesmo sob o aspecto científico.
E4	Uma sociedade diversa é extremamente rica, pois o próprio sistema de organização social, política e econômica em uma sociedade globalizada mostra vários indícios de falência dos recursos naturais, problemas sociais, desigualdade social. Uma sociedade diversa mostra que existem outros valores que podem ser melhor vistos e podem trazer uma contribuição para a sociedade brasileira e para a humanidade.
E5	Para a sociedade brasileira, a FUNAI é importante para a promoção do desenvolvimento sustentável das populações indígenas e para que seus direitos constitucionais sejam assegurados. Entretanto, a sociedade não conhece bem o trabalho da FUNAI, pois este não é divulgado adequadamente. Há grande interesse da comunidade internacional pelo trabalho realizado pela FUNAI no Brasil.
E6	A sociedade brasileira não conhece bem o trabalho realizado pela FUNAI.
E7	O enfoque histórico da FUNAI sempre foi atuar em função dos povos indígenas, de forma a equilibrar interesses dentro da estrutura governamental. Para a sociedade, é importante prover informação a respeito dos povos indígenas e promover a manutenção de seus direitos e da identidade nacional.
E8	A FUNAI é de grande importância para a sociedade, pois promove a preservação e proteção das florestas pelos povos indígenas.
E9	A FUNAI é de importância extrema para a sociedade brasileira, para esclarecer a população sobre os direitos dos povos indígenas e para ajudar a reduzir o preconceito existente.
E10	A diversidade cultural deve ser preservada, para que se mantenha a riqueza cultural da sociedade brasileira como um todo, pois há mais de 200 povos indígenas atualmente no Brasil.
E11	A importância da FUNAI para a sociedade brasileira reside, principalmente, na manutenção do componente indígena da diversidade brasileira. Como uma sociedade multicultural e pluriétnica, é importante para o Brasil que suas

	populações indígenas preservem suas culturas, tradições e idiomas. Por isso, o trabalho da FUNAI com os cerca de 300 povos indígenas hoje existentes no Brasil é importante, pois cada um tem suas características únicas e deve ser respeitado como tal.
E12	A FUNAI é importante para a sociedade, pois combate os estereótipos em relação aos indígenas, mediando com a opinião pública e combatendo os preconceitos contra essa população. O Brasil passa por um processo de homogeneização cultural, uma verdadeira “monocultura de mentes”, que, em última instância, pode gerar processos de violência, o que mostra a necessidade de valorização da diversidade, que está na raiz da formação do Estado brasileiro, surgido da união entre as culturas indígena, africana e europeia.
E13	A FUNAI “apanha” muito no Brasil, mas, internacionalmente, o órgão é muito admirado e respeitado, atraindo a atenção e admiração de muitas pessoas pelo mundo afora a respeito do trabalho realizado com os povos indígenas brasileiros. Há um senso comum em relação aos índios e a sociedade sente bastante medo dos índios. O Brasil estaria muito mais pobre sem a FUNAI, pois a riqueza indígena é muito grande. A FUNAI fica numa relação ambígua diante da sociedade brasileira, no meio da “briga”, mas é necessária para apanhar no lugar dos índios e para ser a “bruxa má” que traz as más notícias do governo federal.

Anexo A – Organograma da FUNAI

ORGANOGRAMA



Anexo B – Localização das Coordenações Regionais da FUNAI



Região Centro-Oeste (População Indígena: 143.432 habitantes)

	Coordenação Regional	Cidade	População Municipal
1	Campo Grande	Campo Grande-MS	843.120 hab.
2	Cuiabá	Cuiabá-MT	575.480 hab.
3	Dourados	Dourados-MS	210.218 hab.
4	Noroeste do Mato Grosso	Juína-MT	39.260 hab.
5	Norte do Mato Grosso	Colíder-MT	31.515 hab.
6	Ponta Porã	Ponta Porã-MS	85.421 hab.
7	Ribeirão Cascalheira	Ribeirão Cascalheira-MT	8.880 hab.
8	Xavante	Barra do Garças-MT	58.099 hab.
9	Xingu	Canarana-MT	19.260 hab.

Região Norte (População Indígena: 342.836 habitantes)

	Coordenação Regional	Cidade	População Municipal
1	Alto Purus	Rio Branco-AC	357.194 hab.
2	Alto Solimões	Tabatinga-AM	59.684 hab.
3	Amapá e Norte do Pará	Macapá-AP	446.757 hab.
4	Araguaia Tocantins	Palmas-TO	265.409 hab.
5	Baixo Tocantins	Marabá-PA	257.062 hab.
6	Cacoal	Cacoal-RO	85.863 hab.
7	Centro-Leste do Pará	Altamira-PA	106.768 hab.
8	Guajará Mirim	Guajará Mirim-RO	46.230 hab.
9	Ji Paraná	Ji Paraná-RO	129.242 hab.
10	Juruá	Cruzeiro do Sul-AC	80.953 hab.
11	Kayapó Sul do Pará	Tucumã-PA	34.956 hab.
12	Madeira	Humaitá-AM	50.230 hab.
13	Manaus	Manaus-AM	2.020.301 hab.
14	Médio Purus	Lábrea-AM	42.439 hab.
15	Rio Negro	São Gabriel da Cachoeira-AM	42.342 hab.
16	Roraima	Boa Vista-RR	314.900 hab.
17	Tapajós	Itaituba-PA	98.405 hab.
18	Vale do Javari	Atalaia do Norte-AM	17.658 hab.

Região Nordeste (População Indígena: 232.739 habitantes)

	Coordenação Regional	Cidade	População Municipal
1	Baixo São Francisco	Paulo Afonso-BA	118.323 hab.
2	Maranhão	Imperatriz-MA	252.320 hab.
3	Nordeste I	Maceió-AL	1.005.319 hab.
4	Nordeste II	Fortaleza-CE	2.551.805 hab.
5	Sul da Bahia	Eunápolis-BA	110.803 hab.

Região Sudeste (População Indígena: 99.137 habitantes)

	Coordenação Regional	Cidade	População Municipal
1	Litoral Sudeste	Itanhaém-SP	87.053 hab.
2	Minas Gerais e Espírito Santo	Governador Valadares-MG	276.995 hab.

Região Sul (População Indígena: 78.773 habitantes)

	Coordenação Regional	Cidade	População Municipal
1	Interior Sul	Chapecó-SC	202.009 hab.
2	Litoral Sul	São José-SC	224.779 hab.
3	Passo Fundo	Passo Fundo-RS	201.322 hab.