CADERNOS

PROCESSOS DE CRIAÇÃO DA POLÍTICA INDIGENISTA NO ESTADO DA BAHIA: ATORES E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Jéssica Torres Costa e Silva¹

No presente artigo abordaremos a política indigenista no governo da Bahia, caracterizando seu modelo institucional, bem como os condicionantes deste sobre a interação dos atores políticos. Mais detidamente, procuramos analisar como os atores indígenas estão institucionalmente posicionados dentro do aparato estatal e limites e possibilidades do desenho da política indigenista. A pesquisa foi realizada através de análise documental, entrevistas, além de pesquisa de campo empreendida durante o ano de 2012. Apesar das modificações ocorridas nos últimos anos e do protagonismo do movimento indígena, concluímos que a política indigenista empreendida no estado não foi institucionalizada, no sentido da criação de regulamentos e práticas específicas para o fornecimento de bens e serviços públicos voltados para as populações indígenas. As lideranças e grupos indígenas só conseguem alcançar canais de inserção no aparelho do Estado nas instâncias de execução e não no processo de formulação de políticas públicas.

Palavras-chave: políticas públicas, povos indígenas, Governo do estado da Bahia.

INTRODUÇÃO

Desde o final da década de 1980, a política indigenista vem sofrendo transformações significativas, tanto no que diz respeito às suas diretrizes, metas e conteúdo, quanto aos arranjos institucionais de gestão da política e de responsabilização de órgãos e esferas de governo que a promovem. Como é largamente sabido, a Constituição Federal de 1988 contém um capítulo específico sobre direitos indígenas, reconhecendo aos índios o direito a exercerem e terem respeitados seus usos, costumes, crenças e tradições, superando desta forma o conteúdo integracionista do modelo de intervenção anterior.

1 Mestranda, e bolsista CNPq, no Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia. Indígena do povo Xucuru-Kariri. Este texto foi escrito em estreita colaboração com Carlos Rafael da Silva.

Inaugura-se, assim, a responsabilização do Estado brasileiro pela proteção e promoção dos projetos específicos das comunidades indígenas. O que se segue, a partir da década de 1990, é a construção de um paradigma participacionista na relação entre o Estado brasileiro e os povos indígenas, caracterizado pelo estabelecimento de uma série de normativos jurídicos que reafirmam o direito dos últimos a contribuírem para a construção e execução de políticas públicas a eles direcionadas ou que os afetem de alguma forma².

Neste novo momento político, criam-se grandes expectativas em relação à promoção da autonomia e do protagonismo dos povos indígenas em sua relação com o Estado e com a sociedade brasileira. No que diz respeito à dinâmica de gestão de políticas públicas, observa-se o estabelecimento de diretrizes que contemplam a coesão social e territorial dos povos indígenas, o que, aliado às mudanças na Administração Pública no contexto de Reforma do Estado no Brasil, proporcionou transformações no padrão centralizado da política.

Atualmente, a política indigenista insere-se na dinâmica das relações intergovernamentais. Os normativos que a regulamentam, em sua maioria, foram instituídos no âmbito da esfera federal – notadamente na forma de decretos presidenciais e portarias ministeriais e interministeriais –, estabelecendo diferentes orientações para cada setor, com vistas à inclusão dos povos indígenas como público-alvo nas políticas desenvolvidas por eles. A descentralização das políticas sociais incluiu os estados e municípios como entes essenciais no processo de implementação destas³.

Diante deste quadro, abordaremos, no presente artigo, o processo de institucionalização da política indigenista no governo da Bahia, caracterizando seu modelo institucional, bem como os condicionantes sobre a interação dos atores políticos que procuram influenciar as decisões da agenda estadual. Mais detidamente, procuramos analisar como os atores indígenas estão posicionados dentro do aparato estatal e os limites e possibilidades do desenho da política indigenista na Bahia em termos de efetividade política e administrativa para com os grupos indígenas.

Quando nos referimos à política indigenista, procuramos evitar incorrer numa reificação tanto do ser índio, quanto do Estado enquanto ente homogêneo e estático. Este é uma instituição complexa, permeada por conflitos internos, diferentes organizações, lógicas de atuação e metas que podem ser, muitas vezes, contraditórias.

Diante disso, evitamos associar de forma determinística a conformação da política indigenista e seus resultados diretamente aos interesses de grupos econômicos, de classes ou grupos sociais ou apenas dos atores governamentais. Dada a complexidade da sociedade, do Estado e das próprias políticas públicas, a perspectiva sobre o Estado enquanto relativamente autônomo parece mais adequada à análise do objeto. Nessa linha, mesmo sofrendo condicionantes estruturais e influências externas, o Estado detém um espaço de atuação que lhe é próprio (Souza 2007).

2 A coletânea organizada por Luiz Fernando Villares Silva (2008) contém uma compilação da legislação indigenista brasileira.

3 As políticas de regularização fundiária com a demarcação de terras, e de fiscalização dos territórios indígenas, e as políticas de saúde indígena continuam sendo iniciativas do governo federal, portanto os governos estaduais não estão diretamente implicados na cena.

Adotar essa perspectiva não significa descartar o papel das ideologias e dos interesses econômicos e particulares que informam, muitas vezes, a concepção da política indigenista, da mesma forma que não é suficiente atestar que diversos fatores influenciam na conformação da mesma. Mas antes de assumir *a priori* o papel de forças e interesses de grupos da sociedade ou de atores governamentais particulares na condução da política indigenista, faz-se necessário o desenvolvimento de pesquisas empíricas que levem em consideração os diferentes fatores que convergem para a construção de uma política, tais como, as capacidades do Estado de formular e implementar políticas, o papel e a influência dos grupos de interesse, da interação no espaço público, dos atores estatais e governamentais, além dos arranjos institucionais adotados.

Tendo em vista a adoção de um pressuposto teórico-metodológico comum às abordagens neoinstitucionalistas, de que as instituições modelam comportamentos e impactam significativamente a construção das políticas públicas (Hall, Taylor 2003), entendemos que a partir da promulgação da Constituição de 1988 e do reforço dos direitos sociais para os povos indígenas, conformar arranjos institucionais eficazes para colocar em prática as diretrizes e metas apresentadas é um desafio para o sistema político. Dentre os vários elementos que podem envolver a conformação da política indigenista, orientamos nosso foco para o estudo das estruturas organizacionais e do desenho institucional da política indigenista no governo da Bahia. Para tanto, lançamos mão das seguintes técnicas de pesquisa: a) análise documental; b) entrevistas em profundidade e semi-estruturadas; c) observação participante.

Em um primeiro momento procedemos à busca dos marcos normativos que regulamentam a política no âmbito federal e estadual, a fim de identificar os arranjos institucionais adotados. Também recorremos à análise de planos executivos, além do orçamento indigenista, o que nos possibilitou identificar as ações e programas específicos, os recursos alocados, além dos órgãos envolvidos na gestão da política⁴. Durante essa pesquisa, nos deparamos com a dificuldade de localização dos marcos regulatórios que referenciam a política indigenista e com a escassez, ou mesmo falta de sistematização, de dados documentais, principalmente em decorrência da diluição do tema indígena em políticas mais gerais.

As informações documentais foram, então, complementadas com a realização de entrevistas com gestores da política e lideranças indígenas. Procedemos a entrevistas em grupo, individualmente e por meio eletrônico⁵. O material colhido foi de extrema importância para a identificação de documentos sobre algumas agências e também como elemento norteador da pesquisa no sentido de apontar atores envolvidos na política⁶.

4 No âmbito do governo federal foram analisados os Planos Plurianuais (PPAs) de 2000-2003; 2004-2007 e 2008-2011. Além das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), desde o ano de 2002 a 2012. Na esfera estadual foram analisados o PPA 2008-2011 e o Plano de Trabalho Operativo – Povos Indígenas, de 2010.

5 As entrevistas foram realizadas com seis gestores de programas, quatro servidores dirigentes de coordenações e cinco técnicos nos seguintes órgãos estaduais: Secretaria de Justiça Cidadania e Direitos Humanos (SJCDH), Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES), Secretaria Estadual de Educação (SEC), Secretaria Estadual de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (SEAGRI), Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), Secretaria Estadual de Promoção à Igualdade (SEPROMI). Elas também foram produzidas com lideranças indígenas do Movimento Unificado dos Povos Indígenas da Bahia (MUPOIBA), representantes no Conselho dos Direitos dos Povos Indígenas da Bahia (COPIBA), no Fórum Estadual de Educação Indígena da Bahia (FORUMEIBA) e na Comissão Gestora do Território Etnoeducacional Yby-Yara (TEE).

6 Inclusive o papel de alguns deputados estaduais e federais que não havia sido considerado inicialmente. No entanto, o Legislativo não foi analisado neste texto, já que nos concentramos nas agências do Executivo estadual.

Ressaltamos que a autora deste artigo é índia diretamente implicada na cena da política indigenista do estado da Bahia, atuando tanto em espaços do movimento indígena quanto em arenas participativas do governo estadual e federal. Ademais, possui experiência como técnica da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, função exercida durante pouco mais de um ano. Desta forma, as análises e conclusões apresentadas são resultado, em parte, da observação em campo efetuada pela autora em espaços do movimento indígena e, complementarmente, do acompanhamento de reuniões de órgãos colegiados e de atividades realizadas por órgãos da política, mas estão também imbuídas de reflexões anteriores, a respeito das nossas próprias práticas e de nossos pares, sem as quais não teríamos proposto a elaboração do presente texto. Por conta disso, cabe ressaltar a dificuldade de se estabelecer um início e um fim para o trabalho de produção de dados dessa pesquisa, mas as entrevistas e a ida a campo foram realizadas, de forma intermitente, durante o ano de 2012. Por fim, não poderíamos deixar de salientar que essa iniciativa de pesquisa está inserida em um contexto mais amplo de protagonismo indígena na Bahia, com a entrada de indígenas em espaços da política institucionalizada e da academia.

Em relação ao conteúdo do artigo, abordamos o formato dos programas e ações que apresentam os povos indígenas como seus beneficiários. Analisamos arenas e atores envolvidos na formulação e implementação da política indigenista – com destaque para a dinâmica de funcionamento e articulação das suas estruturas específicas –, com o objetivo de identificar o seu lugar institucional e administrativo no âmbito do aparato estatal. Por fim, fazemos algumas considerações sobre as implicações do desenho da política indigenista no estado da Bahia.

AÇÕES PARA POVOS INDÍGENAS NA AGENDA DO GOVERNO ESTADUAL

Com a eleição de Jaques Wagner (Partido dos Trabalhadores), em 2006, para Governador do estado da Bahia⁷, a temática indigenista passa a compor o cenário político de forma mais significativa. Durante o processo eleitoral, algumas lideranças indígenas – que consideravam o candidato como um aliado político – empenharam-se para inserir suas demandas na agenda de governo do futuro governador. Este se comprometeu, em carta aberta, com a criação de um órgão específico e com a introdução das questões indígenas no seu governo.

Ao realizar um balanço desses seis anos de governo, nossa pesquisa indica que a política indigenista estadual pode ser caracterizada pela criação de estruturas específicas e pela inserção de ações para os povos indígenas em secretarias de governo que não possuem programas ou coordenações específicas. Entretanto, não há no estado da Bahia um instrumento legal que normatize e estabeleça uma política estadual para povos indígenas, com diretrizes, programas, metas e orçamento próprio. As ações para povos indígenas estão contidas em dois instrumentos de planejamento governamental, o Plano Plurianual da Administração Pública Estadual (PPA) e o Plano de Trabalho Operativo (PTO).

Mas sinalizamos para a importância de pesquisas que analisem a atuação de atores legislativos, inclusive na conformação das agências específicas no âmbito do Poder Executivo.

7 Eleito em 2006, Wagner exerceu seu primeiro mandato até o ano de 2010, quando foi reeleito. Atualmente está no exercício do seu segundo mandato.

O Plano Plurianual da Administração Pública Estadual (PPA) 2008-2011 está organizado em vinte diretrizes estratégicas, dentro das quais estão elencadas as metas, os programas e ações de governo para esse período, bem como estão discriminadas as despesas e secretarias envolvidas⁸. As ações para os povos indígenas estão inseridas em cinco diretrizes estratégicas, quais sejam: 1) promover o desenvolvimento com inclusão social; 2) garantir educação pública de qualidade, comprometida com as demandas de aprendizagem do cidadão; 3) desenvolver a infraestrutura social (habitação, saneamento e energia); 4) preservar e recuperar o meio ambiente e sua sustentabilidade; 5) promover políticas de igualdade e de direitos humanos, com foco em etnia e gênero.

Além do PPA, o Plano de Trabalho Operativo (PTO) é um documento de referência que sistematiza as ações indigenistas em andamento ou a serem desenvolvidas pelo governo do estado da Bahia⁹. O plano foi uma proposição da Coordenação de Políticas para Povos Indígenas (CPPI) ao constatar que as secretarias de governo apresentavam poucas ações voltadas a esse público. Além de identificar o que já estava sendo desenvolvido, a pactuação de um plano inter-setorial também teve a função de pressionar outros órgãos para a inclusão de ações indigenistas em suas agendas.

As ações elencadas no PTO estavam previstas para serem implementadas no ano de 2010. Todavia, houve a necessidade de repactuação do plano em outubro de 2011. Ainda em 2013, o PTO 2010 não foi inteiramente executado, mas já se discute a elaboração de um novo plano, que reformulará o antigo, acrescentando novas ações¹⁰. O PTO Indígena continua sendo a maior referência para os gestores públicos quando se trata de ações indigenistas no governo da Bahia e é utilizado, pelas lideranças indígenas, como um importante instrumento de pressão e cobrança. Ele oferece um guia para situar a política indigenista no aparato estatal, bem como para identificar as agências envolvidas na construção da política, além das áreas priorizadas.

A partir da análise do PPA 2008-2011 e do PTO Indígena, constata-se que as ações direcionadas a povos indígenas envolvem diversos setores da Administração Pública estadual na promoção de políticas sociais relacionadas à habitação, saneamento, saúde, educação, assistência social, inclusão produtiva, meio-ambiente, cultura e direitos humanos. No entanto, grande parte das ações não é inovadora e/ou específica, no sentido de criar políticas públicas próprias para a realidade indígena. De forma mais expressiva, o governo da Bahia apresenta uma proposta de incorporação desse público em programas mais gerais que contemplem as áreas acima mencionadas. Alguns destes, sobretudo na área de combate à extrema pobreza, são descentralizados do Governo Federal e executados por estados e municípios.¹¹

8 O PPA discrimina o orçamento previsto para os Programas e não para as ações. Como as ações para povos indígenas estão dentro de programas mais gerais, não há como identificar o orçamento indigenista estadual tendo como fonte o PPA.

9 Foi o único plano indigenista elaborado na primeira gestão de Jaques Wagner. Ele foi sistematizado pela Coordenação de Políticas para Povos Indígenas e elaborado com informações das 14 secretarias que compuseram o Grupo Executivo Intersetorial – Povos Indígenas (GEI), com base no PPA 2008-2011 e nas demandas dos povos indígenas durante esse período. Treze secretarias elencam ações no PTO 2010. Todas compunham o GEI – Povos Indígenas, sendo que a Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte é a única integrante do Grupo que não possui ações no plano.

10 Não detalhamos a execução das ações, por fugir ao escopo deste artigo.

11 Em 2011, o Governo Federal lança o “Plano Brasil sem Miséria” que tem três eixos principais: renda, inclusão produtiva e acesso a serviços públicos. Esse plano agrupa diversos programas, preexistentes de transferência direta de renda, de fornecimento de água e energia elétrica, de habitação e de inclusão social e produtiva.

Diante desse quadro e dada a multiplicidade de atores e arenas envolvidos, posto que diversas secretarias tornam-se responsáveis pela promoção da política indigenista, o desenho desta revela um potencial fragmentador. Aliado a isso, nota-se a ausência de incentivos institucionais para sua efetivação – não há o estabelecimento de recortes e/ou recursos específicos, bem como não há uma “cota de inclusão” para esse público nos programas de governo de uma forma geral. Verifica-se ainda que não há disponibilização de pessoal especializado para trabalhar especificamente com povos indígenas. Também não foram constatadas, durante o período da pesquisa, ações de qualificação dos técnicos e gestores sobre a especificidade do público alvo, nem mesmo para os servidores nas estruturas específicas da política.

Nota-se que a política indigenista estadual tem como característica a transversalização da temática indígena nas ações setoriais do estado, já que foram constatadas poucas ações específicas e nenhuma ação integrada entre os setores. No entanto, essa dinâmica de transversalização não está condicionada por um desenho institucional que forneça incentivos para a inclusão desse público, tanto para a responsabilização das agências quanto para a cooperação intersetorial.

A orientação de que ações preexistentes incluam os povos indígenas entre seu público, sem que haja uma responsabilização sobre a política – nem entre esferas de governo, nem dentro do estado –, concorre para a pulverização da política entre diversos setores da administração pública que não consideram a política indigenista como ação estratégica ou prioritária. As estratégias transversais vêm sendo utilizadas para diluir responsabilidades, já que o desempenho da política – o fracasso ou sucesso – seria atribuído aos diversos atores e a nenhum, especificamente.

Essa pulverização da política, além de complexificar o desenho institucional, torna-a de difícil entendimento tanto para os gestores quanto para os povos indígenas, já que, ao não estabelecer competências efetivas, multiplica os decisores que atuam como potenciais *veto players*¹².

Apesar desse quadro, constatamos que algumas secretarias conseguem realizar ações. Diante disso, aventamos a hipótese de que o sucesso na realização de ações voltadas ao público indígena depende muito mais do empenho e barganha individual de políticos e burocratas, do que de regras e procedimentos institucionalizados. Em especial, é necessário observar como os atores indígenas atuam nas estruturas específicas.

O FUNCIONAMENTO E ARTICULAÇÃO DAS ESTRUTURAS ESPECÍFICAS DA POLÍTICA

Neste texto, consideramos como estruturas específicas da política indigenista os órgãos que têm como competência regimental, exclusiva ou prioritária, a construção de políticas para povos indígenas. No governo da Bahia, durante o período analisado, foram identificadas duas coordenações para povos e comunidades tradicionais; e duas coordenações voltadas exclusivamente para povos indígenas: Coordenação de Políticas para Povos Indígenas (CPPI), na Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, e Coordenação de Educação Escolar Indígena (CEEI), na Secretaria de Educação. E dois órgãos colegiados, i.e., o Conselho dos Direitos dos

12 Caracterizado como “[...] um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política.” (Tsebelis 1995: 96). Ou seja, multiplica-se a quantidade de atores que podem vetar ações direcionadas aos povos indígenas, aumentando o custo de transação para a institucionalização dessa política.

Povos Indígenas da Bahia (COPIBA) e o Grupo Executivo Intersectorial para povos indígenas (GEI – Povos Indígenas)¹³.

Constatamos que a Coordenação de Políticas para Povos Indígenas opera como estrutura central da política¹⁴. A CPPI se constitui enquanto uma instância de mediação, legitimação, de canalização de demandas e de coordenação, acompanhamento, fiscalização e até mesmo de avaliação e proposição da política para povos indígenas em todo o governo da Bahia. Devido à sua atuação e à percepção generalizada de que esta Agência é o órgão central da política, tanto as lideranças indígenas quanto os gestores de outros órgãos buscam-na para tratar das políticas indigenistas.¹⁵ Isso se reflete na dinâmica de funcionamento do órgão, cujos funcionários se organizam por grupo de secretarias para acompanhar o andamento das ações para povos indígenas, no governo.

A CPPI possui grande porosidade em relação ao seu público alvo. É comum a presença e circulação das lideranças indígenas no seu espaço físico, que o utilizam para elaborar ofícios, fazer reuniões, efetuar ligações telefônicas para articular ações conjuntas dos povos indígenas da Bahia e organizar eventos do movimento indígena. As lideranças enxergam na Coordenação um espaço de interlocução, dada a percepção sobre o coordenador como um dos seus pares – um indígena do povo Pataxó com um histórico de atuação no movimento indígena – e sentem-se à vontade para explicitar os problemas vivenciados pelas suas comunidades e discutir possíveis soluções.

Geralmente é a CPPI que acolhe as demandas pontuais das lideranças indígenas. Dentro desse espaço, as questões apresentadas são discutidas entre o coordenador e as lideranças e, então, são formalmente encaminhadas aos órgãos competentes, observando-se a natureza setorial da demanda. Desse modo, a Coordenação atua também em uma função de tradução para a lógica procedimental da Administração Pública, já que, geralmente, as lideranças indígenas encaminham seus problemas e a Coordenação os ‘traduz’ em demandas diretas, com a linguagem usual da burocracia estatal e a partir da sua lógica organizacional.

13 Outras secretarias, que não possuem programas ou coordenações específicas, elencam ações para povos indígenas. É o caso da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), Secretaria de Infra-estrutura (SEINFRA), Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), Secretaria de Segurança Pública (SSP), Secretaria de Saúde do Estado Bahia (SESAB), e, mais notadamente, a Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR), através da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR). Além disso, a Secretaria de Relações Institucionais (SERIN) e a Casa Civil têm a função de articular e acompanhar a política dentro do governo, mas sem que haja espaços ou pessoal voltados, especificamente, para o acompanhamento da política indigenista.

14 Ela foi instituída em 2007 e posicionada na estrutura da Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDH), no âmbito da Superintendência de Apoio e Defesa aos Direitos Humanos. Esta coordenação foi criada a partir de demanda de lideranças indígenas durante a campanha eleitoral do atual governador, que se comprometeu, em uma carta aberta, a instituir um espaço próprio no governo do estado para trabalhar, exclusivamente, com a política indigenista, além de acolher a reivindicação de nomear um representante indígena para o cargo de coordenador. Essa coordenação possui a função de “[...] subsidiar a implementação de ações e atividades voltadas para os povos indígenas”, além de “[...] funcionar como um canal permanente de articulação entre as lideranças legítimas dos povos e das organizações indígenas e os órgãos do poder público” (Bahia 2009: 5).

15 Em todas as ocasiões em que me dirigi aos gestores públicos, explicando o tema da pesquisa e demandando informações a respeito das ações indigenistas de governo, estes se reportavam à CPPI, quando não me orientavam a procurar o coordenador de políticas para povos indígenas.

Ela também articula reuniões entre lideranças indígenas e representantes dos outros órgãos governamentais para discutir as demandas apresentadas. Além de encaminhar as demandas, acompanha-as, preocupada tanto em sugerir caminhos para a resolução dos problemas, quanto em pressionar os outros órgãos para atender aos pleitos. Acontece também o caminho inverso: quando os órgãos desejam convocar a participação indígena, informar e divulgar suas ações, ou mesmo legitimar sua atuação com os povos indígenas, esses entram em contato com a CPPI para que ela articule e comunique as informações para as lideranças indígenas.

No entanto, essa agência que, efetivamente, se incumbe da função de coordenação da política indigenista no governo da Bahia, não tem capacidade institucional para afetar as decisões dos outros atores individuais ou coletivos implicados na formulação e implementação desta política. Capacidade institucional aqui entendida enquanto “[...] incentivos que aumentem os estímulos para a cooperação e a formulação e implementação sustentada das decisões governamentais.” (Souza, Carvalho 1999: 188). Ou seja, a CPPI não possui capacidade de decidir e implementar suas decisões.

E não o tem por constituir uma Coordenação de terceiro escalão, subordinada a duas instâncias dentro da SJCDH. Como um ente de terceiro grau na Administração Pública, não está previsto desempenhar o papel de exigir cumprimento das outras Secretarias. Além disso, quando há divergências em torno de alguma questão, dado o seu reduzido poder de barganha, ela procura dialogar com outras Secretarias antes de qualquer tentativa de enfrentamento, acionando e requisitando a intervenção da Secretaria de Relações Institucionais e, em último caso, da Casa Civil.

Desse modo, a CPPI atua, de fato, como um órgão meio, na tentativa de introduzir a temática indígena nos espaços setoriais da política. Porém, a posição que ocupa em relação às outras instâncias – relação lateral ou mesmo de subordinação –, limita sua capacidade de coordenação. Apesar de regimentalmente também possuir a função de execução, ela detém baixa capacidade administrativa para atuar nessa etapa, em face dos escassos recursos orçamentários e de pessoal, além das limitações da esfera de competência da própria secretaria na qual está alocada.

Outras estruturas da política, tais como a Coordenação para Povos e Comunidades Tradicionais (CPCT)¹⁶ e a Coordenação de Educação Escolar Indígena¹⁷, possuem uma dinâmica semelhante, contando também com representação indígena na ocupação de cargos. Elas também funcionam como canais de articulação, além de possuir função executora no âmbito restrito das suas secretarias. Essas coordenações recebem demandas diretamente encaminhadas pelas lideranças indígenas ou pela CPPI e encaminham-nas aos setores competentes dentro das suas respectivas secretarias, de acordo com a área da política, realizando o acompanhamento.

No entanto, diferentemente da CPPI, essas duas coordenações não existem oficialmente. A Coordenação para Povos e Comunidades Tradicionais é composta pela equipe responsável

16 Localizada na estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES), mais especificamente na Superintendência de Inclusão Produtiva e Segurança Alimentar, e subordinada à Coordenação de Programas Especiais.

17 A CEEI está alocada na Diretoria de Inclusão e Diversidade, Superintendência de Desenvolvimento da Educação Básica e tem a função de coordenar a construção das diretrizes curriculares do ensino intercultural e bilíngue, entendido como modalidade de ensino na Bahia. Assume ainda ações de produção de material didático e formação de professores indígenas.

pela implementação do Programa de Sustentabilidade de Povos e Comunidades Tradicionais, porém não consta do regimento interno da Secretaria, tampouco em outro documento normativo¹⁸.

Do mesmo modo, no regimento interno da Secretaria da Educação e no seu organograma oficial, não constam a separação entre a Coordenação de Educação Escolar Indígena e a Coordenação de Educação do Campo, nem foram encontrados normativos que instituíam oficialmente a CEEI, apesar dessa nomeação haver sido identificada em documentos internos e externos à Secretaria¹⁹.

Nesse sentido, observa-se a baixa institucionalidade das coordenações específicas da política. Elas – notadamente a CPPI – extrapolam suas competências e claramente assumem funções de outros órgãos na tentativa de viabilização da política indigenista. Porém, localizadas na base da hierarquia da Administração Pública, em espaços extremamente porosos às demandas dos povos indígenas, não têm acesso aos núcleos decisórios de governo, atuando como filtros das demandas indígenas.

A Coordenação de Educação formula o planejamento que envolve toda a política de educação indígena da Bahia – incluídas as escolas indígenas municipais – que, após aprovação pelas instâncias superiores da Secretaria Estadual de Educação, é enviado ao Ministério da Educação (MEC). Este, após fazer avaliação do planejamento, encaminha-o ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que também avalia os projetos e repassa o orçamento diretamente para a Secretaria Estadual da Educação ou para as escolas, de acordo com as ações previstas no planejamento. Na fase de implementação os recursos são distribuídos segundo os setores de execução dentro da Secretaria Estadual de Educação.

Assim, a coordenação estadual torna-se dependente da cooperação dos outros setores, dentro e fora da Secretaria, para a implementação dos seus projetos. Essas instâncias muitas vezes não participaram da fase de planejamento das ações. Na etapa de implementação, cabe à CEEI o acompanhamento das ações – dos projetos que ela não executa diretamente –, tanto para convencimento dos outros gestores a executarem, prioritariamente, aquelas ações, quanto para verificar se a execução se dá do modo como foi planejada, tentando convencê-los a aderir aos projetos da coordenação.

Já a CPCT-SEDES, na coordenação do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, estabelece uma relação direta com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Essa articulação, em tese, deveria proporcionar uma maior capacidade administrativa para a implementação das ações, já que envolve a cooperação técnica de um organismo internacional. No entanto, as ações do Programa se restringem ao

18 A partir de 2010, com a mudança nos cargos de coordenação e de gestão do programa, passou-se a denominá-la de CPCT, ao invés de PPCT – sigla do programa –, e a expandir a atuação dessa estrutura. Nos documentos internos e mesmo externos à Secretaria, passou-se a tratá-la como Coordenação e a considerá-la como um espaço maior de promoção e acompanhamento das políticas para povos e comunidades tradicionais dentro e, em menor proporção, fora da Secretaria. O Programa de Sustentabilidade de Povos e Comunidades Tradicionais passou a ser uma ação da coordenação que, à época da pesquisa, contava com um quadro de três funcionários, sendo apenas um servidor efetivo do estado.

19 Regimentalmente existe a Coordenação de Educação Indígena e do Campo desde 2001. A coordenação indígena, partir de 2007, se autonomizou em relação à Coordenação do Campo e passou a ser dirigida por uma indígena Tuxá.

levantamento de dados através da realização de diagnósticos sobre povos e comunidades tradicionais no estado da Bahia. As ações finalísticas da política são competência de outros setores dentro da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza. Assim, a Coordenação para Povos e Comunidades Tradicionais atua no acompanhamento e cobrança das coordenações de outros programas no âmbito da SEDES, com a missão de incluir os povos tradicionais como beneficiários, na fase de implementação, dos programas de combate à pobreza, do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Nota-se, assim, que a transversalização da política indigenista é coordenada por atores indígenas localizados em instâncias pouco relevantes institucionalmente. Esses atores atuam, individualmente, através da sensibilização de gestores e burocratas envolvidos na etapa de implementação de outros programas que não foram formulados, especificamente, para a população indígena. A implementação pode ser entendida, assim, como um processo autônomo, no âmbito do qual, decisões são tomadas (Lindblom 1981). A baixa institucionalidade da política aumenta o grau de discricionariedade dos agentes implementadores. Ao mesmo tempo em que essa liberdade pode ser entendida como um processo criativo que possibilita uma maior flexibilidade para a adequação dos programas aos padrões socioculturais indígenas, o convencimento e a adesão dos agentes implementadores, que, em geral, desconhecem a realidade das sociedades indígenas, torna-se variável crucial para o desempenho da política indigenista.

Em uma arena não institucionalizada, os gestores das coordenações sinalizam para alguns desafios dessa dinâmica de articulação com outros setores, interna e externamente às suas respectivas Secretarias, tais como a dificuldade de convencer os coordenadores de outros programas, e seus superiores, a incluírem os povos indígenas como seus beneficiários, e de justificar a necessidade do tratamento diferenciado, inclusive frente à Procuradoria Geral do Estado (PGE).

Os arranjos de coordenação da política indigenista envolvem, vale lembrar, além das coordenações específicas, os órgãos colegiados criados para promover o alinhamento horizontal. No entanto, observa-se a falta de efetividade destes últimos. O Conselho Estadual dos Direitos dos Povos Indígenas – uma instância consultiva criada em 2010 com as finalidades de “propor diretrizes, acompanhar, fiscalizar e avaliar” as políticas para os Povos Indígenas no governo da Bahia –, seria o canal institucional de vocalização das demandas e participação indígena na deliberação da política indigenista no Governo da Bahia. No entanto, apresenta graves problemas de funcionamento que envolvem a falta de capacidade institucional para a viabilização desde reuniões até dos encaminhamento das deliberações realizadas. Nota-se, desse modo, que o Conselho possui uma posição marginalizada dentro do aparato estatal.

O responsável pela organização e financiamento do Conselho é a Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, que o coordena. A responsabilidade sobre a sua coordenação recai sobre a CPPI, que é compelida a dividir seus escassos recursos, financeiros e de pessoal, entre as atividades já elencadas e a operacionalização das atividades do órgão colegiado.

O Conselho começou a funcionar em 2010, sendo que a sua primeira reunião data de 1º de julho deste ano. A proposta aprovada em plenária era que se reunisse mensalmente, mas é

constante o reagendamento das reuniões²⁰. O COPIBA é uma instância que sofre de vários problemas estruturais: em três anos de funcionamento o seu regimento interno ainda não foi publicado, poucas reuniões possuem atas completas – tivemos que nos valer das gravações das reuniões, em áudio –, e há grande rotatividade dos representantes de governo e constantes ausências. Assim sendo, o COPIBA ainda é uma instância muito frágil e não se apresenta como um espaço relevante de deliberação sobre a política indigenista.

Outro órgão que teve dificuldades de funcionamento durante sua existência foi o Grupo Executivo Intersetorial – Povos Indígenas²¹, que também era coordenado pela SJCDH/CPPI. O GEI consistia em um projeto interessante para pensar ações conjuntas e propor caminhos para a resolução de problemas ligados à coerência e integração da política indigenista, conforme a sua proposta de funcionamento como uma ferramenta para a implementação desta política com um caráter transversal e intersetorial. Pensado como um grupo técnico, esta instância consultiva apresentava entre suas competências a produção de “relatórios e documentos sobre as intervenções necessárias para aumentar a eficiência e eficácia dos resultados dos projetos, ações e atividades dirigidas aos Povos Indígenas”, além de “identificar as responsabilidades para cada ação, prazos, recursos orçamentários, metas de execução e mecanismos de acompanhamento na programação do PPA 2008/2011”. No entanto, há indícios de que o grupo não alcançou resultados satisfatórios. Uma primeira observação é que a Secretaria de Planejamento não integrava o GEI, o que seria de suma importância em se tratando de matérias que envolviam orçamento, planejamento estratégico, acompanhamento do PPA, e ações de um conjunto significativo de secretarias.

Nas entrevistas que realizamos com membros do GEI, foi relatado que os representantes que participavam das reuniões do grupo muitas vezes não tinham conhecimento sobre a política indigenista, ou mesmo não eram autorizados a tomar decisões pelas suas respectivas secretarias. Assim, o grupo não conseguiu alcançar o objetivo de constituir um espaço técnico para resolução de problemas relacionados à coerência e consistência da política. Após seu prazo de término, no final do ano de 2011, o GEI não foi repactuado.

O arranjo de coordenação sob a modalidade colegiada, materializado nas duas instâncias – COPIBA e GEI – representa uma possibilidade de minimizar o quadro fragmentário do desenho da política, na tentativa de criar políticas integradas e em consonância com as demandas dos grupos indígenas. Todavia, ambas possuem funções apenas consultivas, não se constituindo, portanto, enquanto arenas decisórias da política. Além disso, devido à fragilidade destas instâncias e à posição marginalizada que ocupam, não são espaços cruciais para a elaboração da política, que continua sendo definida, setorialmente, nas arenas hierarquizadas das secretarias de estado.

20 No ano de 2010, o COPIBA se reuniu em março e só foi se reunir novamente em novembro. No ano de 2012 apenas uma reunião foi realizada até o mês de junho.

21 Instituído no final do ano de 2007 com prazo de término até o final do ano de 2011, foi fruto de uma proposta encaminhada pela CPPI. Formado por 14 secretarias do estado – sendo a Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos responsável pela coordenação –, o GEI foi criado com o objetivo de propor a execução de ações integradas voltadas para os Povos Indígenas, no âmbito do Governo do estado da Bahia. Os registros das atividades do GEI são difíceis de localização, devido, principalmente, à dinâmica de elaboração e conservação da memória do grupo, que a cada reunião ficava na responsabilidade de um participante diferente. A falta de material sobre as reuniões dificultou a análise do seu funcionamento. Baseamo-nos, para elaborar considerações a respeito da dinâmica do grupo, em informações obtidas através de entrevistas e conversas com gestores que participaram das suas reuniões.

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS IMPLICAÇÕES DO DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA INDIGENISTA

Um dos desafios para a viabilização da política indigenista é a sua baixa institucionalidade no plano estadual, tal como já referido. Nota-se a falta de regulamentação dos normativos federais e a ausência de marcos legais definidores da política no estado da Bahia. O caráter redistributivo da política indigenista torna mais difícil e onerosa a sua institucionalização, dada a fragilidade do grupo indígena em atuar enquanto um grupo de pressão organizado, com capacidade de provocar modificações nas instituições e garantir um tratamento diferenciado, nos planos estadual e local. A estratégia adotada pelo governo estadual foi a de transformar a política em distributiva, atendendo, pontualmente, certas demandas dos grupos indígenas e incluindo-os em algumas políticas mais gerais no processo de implementação. Isso minimizou o grau de conflito e de contestação de grupos que se sentissem lesados, ao diminuir a visibilidade dessas ações. Além de reduzir a intensidade da pressão dos próprios grupos indígenas ao criar canais de intermediação de interesses²².

No entanto, essa estratégia causa uma situação controversa para os povos indígenas. Ao mesmo tempo em que possibilita o acesso, mesmo que pontualmente, aos bens e serviços prestados pelo governo, a falta de institucionalização da política indigenista conduz a uma situação em que cada ação tem que ser negociada diretamente com inúmeros atores individuais e coletivos, políticos e burocratas no nível de implementação. Nesse sentido, a etapa de implementação dos programas de governo se confunde com a formulação da política indigenista, já que é nesse momento que as decisões são tomadas. Isso se torna visível quando observamos o papel e a dinâmica de atuação dos atores indígenas dentro das estruturas específicas da política, notadamente a sua agência central – a CPPI.

O desenho da política concorre, por sua vez, para a multiplicação de atores relevantes envolvidos. Essa situação, aliada à falta de instituições claras e sem a introdução de incentivos positivos e constrangimentos (no sentido de vantagens ou sanções), potencializa a ação de *veto players* e torna a política extremamente pulverizada, fragmentada e com altos custos de decisão. A descentralização das políticas sociais e a introdução do município como ente executor, no caso específico dos povos indígenas, são vistas como agravantes, trazendo mais pontos de veto para a sua inclusão, tendo em vista que os governos locais possuem a prerrogativa de estabelecer suas próprias agendas sociais (Arretche 2004). Dificilmente a questão indígena é inserida nas agendas municipais e, de forma muito pontual, na agenda estadual²³.

Esse contexto resulta em uma política indigenista pautada na realização de ações pontuais como resposta às pressões das lideranças indígenas e ação de alguns funcionários de governo. Na maioria das vezes só há a inclusão dos povos indígenas nos programas existentes mediante a pressão das lideranças indígenas que utilizam seus recursos de mobilização para suscitar visibi-

22 Lowi (1972 *apud* Frey 2000: 223) introduz o conceito de “policy arena”, a partir da premissa de que o processo político se configura a partir de expectativas dos atores em relação aos custos e benefícios de determinadas decisões políticas. Nesse sentido, uma política redistributiva é potencialmente conflituosa e polarizada devido aos ganhos de determinados grupos em detrimento de outros.

23 Souza aponta para o fato de que os governos locais estão assumindo funções do governo federal na promoção de algumas políticas sociais universais, enquanto que outras políticas se “[...] encontram em uma espécie de vazio governamental, seja por causa da política federal de ajuste fiscal, seja porque o desenho da política a ser municipalizada não contemplou incentivos capazes de estimular a adesão dos municípios” (2004: 34).

lidade para suas demandas. Estas apenas conseguem impactar as agências na base, no processo de implementação.

Dada a trajetória quase que exclusivamente federal da política até muito recentemente, os gestores estaduais não possuem a expertise para trabalhar com povos indígenas, desconhecendo a legislação específica, a realidade das comunidades indígenas e, muitas vezes, questionando que lhes seja dirigido um tratamento diferenciado. Os gestores optam, muitas vezes, por “encaixá-los” nos programas governamentais mais gerais, que, na maioria das vezes, não foram conformados aos seus padrões socioculturais. Além disso, o modelo tradicional da administração pública departamentalizada e o caráter isonômico da burocracia procedimental podem agir como empecilho para a introdução de temáticas que requerem um tratamento diferenciado e intersetorial, tal como se caracteriza a política indigenista.

A criação de estruturas específicas da política não representou, portanto, uma mudança significativa no potencial fragmentador do desenho da política, posto que as novas agências, que poderiam viabilizar a transversalidade e intersetorialidade da política, tanto os órgãos colegiados quanto as coordenações, não possuem poder decisório efetivo e os espaços hierárquicos das secretarias continuam sendo as arenas decisórias da política. Mesmo enquanto instâncias de coordenação, essas agências não conseguem ter comando sobre as ações dos outros atores envolvidos.

Às coordenações específicas, por outro lado, falta capacidade institucional e recursos administrativos para realizar seu trabalho, sendo espaços extremamente fragilizados, localizados na base da hierarquia da administração pública. A estratégia de criação dessas agências resultou, na verdade, no surgimento de “guetos” da política, recaindo a responsabilidade sobre ela nesses espaços, que não possuem condições mínimas de atuação e servem como canais de legitimação e recepção dos impactos das pressões advindas dos grupos indígenas.

Nota-se, desse modo, o “veto implícito” à concretização dessa política – nos termos de Menicucci (2007) – por parte do governo estadual. A política indigenista não se mostra estratégica e nem prioritária para o governo ou para a burocracia estadual, e ambos depositam a responsabilidade sobre a mesma à esfera federal. O que reflete a condição de ‘vácuo institucional’ da política indigenista, no que parece ser uma etapa de transição entre um modelo extremamente centralizado em uma agência federal para um modelo transversal e intersetorial. A falta de um contorno nítido caracteriza um quadro de não política no governo da Bahia, que se pauta apenas nas orientações do governo federal em algumas ações, sem que institua mecanismos efetivos para a sua viabilização política, fiscal e administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o processo de descentralização das políticas sociais e desmonte do padrão centralizado na agência indigenista e a partir da intervenção e negociação de lideranças indígenas, as questões indigenistas passam a ser inseridas na agenda do governo estadual. Essa incorporação se desenvolveu, essencialmente, por dois meios. Pela instituição de espaços próprios para a viabilização administrativa da política, preenchidos pela criação de cargos específicos para a representação indígena dentro do governo, e pela tentativa de transversalização da agenda indigenista

em espaços não específicos. Ambas dinâmicas estão interligadas, já que, diante da dificuldade de inclusão dessa nova temática, os representantes indígenas nas estruturas específicas passam a agir enquanto coordenadores e articuladores da política no nível estadual.

A política indigenista no estado da Bahia pode ser caracterizada, pois, a partir da associação de: a) um desenho institucional potencialmente fragmentador: visualizado na pulverização das arenas decisórias, multiplicação de pontos de veto e na dinâmica de transversalização nas etapas de implementação, o que concorre para a diluição da política indigenista em diversos órgãos; b) a ausência de incentivos e constrangimentos institucionais para a cooperação: baixa institucionalidade da política; ausência de regras específicas para responsabilização das agências; dificuldade de conformar as metas da política indigenista às ações estratégicas de cada setor e agência; c) baixa efetividade dos mecanismos de coordenação: órgãos colegiados frágeis e instâncias de coordenação sem capacidade institucional para decidir e implementar suas decisões.

Nesse sentido, concluímos que a ausência de mecanismos integradores de coordenação e de incentivos acirra a dinâmica fragmentária do desenho institucional. Aliado a isso, constata-se a natureza redistributiva da política e o perfil social e político dos grupos indígenas, que apresentam dificuldades em se organizar enquanto um grupo de pressão eficiente – no sentido de provocar modificações nas instituições existentes que os posicionam em situação de desvantagem. Na sua operacionalização, a política foi transformada em distributiva, através da atuação da burocracia nas estruturas específicas, na etapa de implementação, atendendo, pontualmente, demandas de lideranças e grupos indígenas, pois estes só conseguem alcançar os canais de inserção do aparelho do Estado nas instâncias de execução, mas não no processo de elaboração de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- Arretche, Marta. 2004. "Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia." *São Paulo em Perspectiva* 18(2): 17-26.
- Bahia. 2009. *Povos indígenas e governo da Bahia: recomendações para uma política pública de respeito e inclusão*. Salvador, BA: CPPI/SJCDH.
- Frey, Klaus. 2000. "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil." *Planejamento e Políticas Públicas* 1(21): 211-259.
- Lindblom, Charles Edward. 1981. *O processo de decisão política*. Brasília, DF: Editora UNB.
- Menicucci, Telma. 2007. "A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política." Pp. 303-325 in *Políticas Públicas no Brasil*, organizado por E. Marques, G. Hochman, M. Arretche. Rio de Janeiro, RJ: Editora FIOCRUZ.
- Hall, Peter A., Taylor, Rosemary C. R. 2003. "As três versões do neo-institucionalismo." *Revista Lua Nova* 1(58): 193-224.
- Silva, Luiz Fernando Villares. 2008. *Coletânea da Legislação Indigenista Brasileira*. Brasília, DF: CGDTI / FUNAI.
- Souza, Celina. 2004. "Governos locais e gestão de políticas sociais universais." *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 27-41.
- _____. 2007. "Estado da arte da pesquisa em políticas públicas." in *Políticas Públicas no Brasil*, organizado por E. Marques, G. Hochman, M. Arretche. Rio de Janeiro, RJ: Editora FIOCRUZ.

- _____. Inaiá, M. M. de Carvalho. 1999. "Reforma do estado, descentralização e desigualdades." *Lua Nova* 1(48): 187-212.
- Tsebelis, G. 1995. "Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 12(34): 89-117.

PROCESSES OF CREATION OF INDIGENOUS POLICY IN THE STATE OF BAHIA: ACTORS AND INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS

In this article we analyze the indigenous policy of the government of the Brazilian state of Bahia, describing its institutional design as well as its constraints on interactions between political actors. Further, we analyze how indigenous actors are institutionally positioned within the state apparatus, and the limits and possibilities of the indigenous policy design. The research was developed using documental analysis, interviews with strategic actors, as well as a field study carried out in 2012. We conclude that, despite changes undertaken in recent years and the achievements of the indigenous movement, the indigenous policy developed in Bahia state is still not sufficiently institutionalized, in the sense of creating specific practices which would aim towards a provision of public goods and services geared for indigenous peoples. As a consequence, the state's policies continue to be limited to restricted demands coming from indigenous leaders, who can only act within the limited channels of the state administrative apparatus, without being integrated in policy-decision processes.

Keywords: public policy, indigenous peoples, Bahia government.