



6134675



08620.008487/2023-88



MINISTÉRIO DOS POVOS INDÍGENAS
FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS
COORDENAÇÃO DE AUDITORIA
RELATÓRIO DE AUDITORIA RA-034

Mapeamento do Universo de Auditoria Funai

Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai

2023

Auditoria Interna - Audin

Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai

RESUMO

Trata-se de trabalho cujo cerne foi o mapeamento de novos objetos de auditoria, com base em avaliação de riscos realizada pela Audin, abrangendo os macroprocessos finalísticos da Fundação e os processos de suporte, no tocante aos contratos continuados, tendo em vista seu impacto no cumprimento da missão institucional.

Utilizou-se como suporte preliminar o labor capitaneado pela Coordenação-Geral de Gestão Estratégica - CGGE junto às unidades finalísticas, na esteira da construção do Planejamento Estratégico PPA 2024-2027, e em curso nos autos 08011.000179/2020-30 (Revisão Cadeia de Valor Integrada) e 08620.009335/2020-50 (Cadeia de Valor Agregada de Segundo Nível). Observou-se quatro aspectos: relevância do processo, materialidade, riscos e controles e necessidade de rodízio dos objetos de auditoria.

As conclusões foram calcadas nos relatos apresentados nas entrevistas norteadas pelo Formulário de Identificação de Eventos de Riscos, nos formulários de detalhamento de processos preenchidos pelas unidades e nas análises dos Fatores de Risco.

Notou-se que em todas as áreas participantes os eventos de riscos apurados concentraram-se principalmente nas temáticas “Arranjos de Governança” e “Mecanismos de Coordenação”.

Ao final, os 41 processos indicados foram ranqueados de acordo com o nível de criticidade, sendo que 11 (onze) deles apresentaram índice elevado.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---|---------------|
| Acordos de Cooperação Técnica | ACT |
| Auditoria Interna | Audin |
| Base de Proteção Etnoambiental | BAPE |
| Cadastro Ambiental Rural | CAR |
| Centro de Monitoramento Remoto | CMR |
| Comitê de Planejamento, Monitoramento e Avaliação | CPMA |
| Controladoria-Geral da União | CGU |
| Coordenação-Geral | CG |
| Coordenação-Geral de Assuntos Fundiários | CGaf |
| Coordenação-Geral de Identificação e Delimitação | CGid |
| Coordenação-Geral de Índios Isolados de Recente Contato | CGiirc |
| Coordenação-Geral de Geoprocessamento | CGGeo |
| Coordenação-Geral de Gestão Ambiental | CGGam |
| Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental | CGlic |

| | |
|---|---------------|
| Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial | CGMT |
| Coordenação-Geral de Promoção à Cidadania | CGPC |
| Coordenação-Geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento | CGEtno |
| Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos Sociais | CGPDS |
| Coordenação-Geral de Recursos Logísticos | CGRL |
| Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável | DPDS |
| Diretoria de Proteção Territorial | DPT |
| Direito à Convivência Familiar e Comunitária | DCFC |
| Escola Nacional de Administração Pública | ENAP |
| Fundação Nacional dos Povos Indígenas | Funai |
| Fundação Nacional de Saúde | Funasa |
| Grupo de Trabalho | GT |
| Instrução Normativa | IN |
| Ministério da Justiça e Segurança Pública | MJSP |
| Ministério do Desenvolvimento Social | MDS |
| Ministério dos Povos Indígenas | MPI |
| Ministério Público Federal | MPF |
| Manual de Orientações Técnicas | MOT |
| Plano Anual de Trabalho | PAT |
| Planejamento Estratégico Institucional | PEI |
| Plano Básico Ambiental | PBA |
| Plano de Gestão Territorial e Ambiental de Terra Indígena | PGTA |
| Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato | PIIRC |
| Relatório de Atividades Executadas | RAE |
| Renda do Patrimônio Indígena | RPI |
| Sistema de Posicionamento Global | GPS |
| Tribunal de Contas da União | TCU |
| Terras Indígenas | TI |

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

2. ANÁLISES DE RISCO

2.1 DIRETORIA DE PROMOÇÃO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - DPDS

- 2.1.1 [Coordenação-Geral de Gestão Ambiental - CGGAM](#)
- 2.1.2 [Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental - CGLIC](#)
- 2.1.3 [Coordenação-Geral de Promoção da Cidadania - CGPC](#)
- 2.1.4 [Coordenação-Geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento – CGEtno](#)
- 2.1.5 [Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos Sociais – CGPDS](#)

2.2 MUSEU DO ÍNDIO

2.3 DIRETORIA DE PROTEÇÃO TERRITORIAL - DPT

- 2.3.1 [Coordenação-Geral de Assuntos Fundiários – CGaf](#)
- 2.3.2 [Coordenação-Geral de Geoprocessamento – CGGeo](#)
- 2.3.3 [Coordenação-Geral de Identificação e Delimitação – CGid](#)
- 2.3.4 [Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial - CGMT](#)
- 2.3.5 [Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente Contato – CGiirc](#)

2.4 DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO - DAGES

- 2.4.1 [Coordenação-Geral de Recursos Logísticos](#)

2.5 EVENTOS DE RISCO REPORTADOS RECORRENTEMENTE

- 2.5.1 [Centralização na Sede das autorizações para deslocamento](#)
- 2.5.2 [Marco Temporal](#)
- 2.5.3 [Interferência política e parco apoio à atividade indigenista](#)
- 2.5.4 [Criação do Ministério dos Povos Indígenas - MPI](#)
- 2.5.5 [Relação com órgãos de controle](#)

3. CONCLUSÃO

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho de auditoria teve como finalidade realizar o mapeamento de novos objetos de auditoria, com base em avaliação de riscos realizada pela Audin, abrangendo os macroprocessos finalísticos da Fundação e os processos de suporte, no tocante aos contratos continuados, tendo em vista seu impacto no cumprimento da missão institucional.

Conforme definição do Manual de Orientações Técnicas - MOT, todo o levantamento dos possíveis objetos de auditoria, da identificação de processos e dos riscos associados deverá ser realizado e validado pelos responsáveis pela sua execução, com facilitação da Audin, a fim de fomentar um ambiente colaborativo e de interlocução que assegure trabalho fidedigno, suficiente e adequado, de acordo com os preceitos básicos dos procedimentos de auditoria de qualquer natureza.

(...) o processo de gerenciamento de riscos é de responsabilidade da gestão e, portanto, não deve ser realizada pela Atividade de Auditoria Interna. Entretanto, em se tratando de unidades com baixo nível de maturidade em gestão de riscos, é esperado que os levantamentos realizados pela auditoria tenham grande valor como fator impulsionador dessa importante atividade de gestão. (CGU. [Orientação Prática: Plano de auditoria interna baseado em riscos](#), 2020)

Em função do pequeno contingente da Auditoria Interna e do conhecimento ainda pouco concentrado sobre gestão de riscos, se adotou uma das abordagens permitidas e recomendadas pelo MOT, que é a de identificação de fatores de risco, cuja maior simplicidade garantirá qualidade ao trabalho em tempo hábil.

Para tanto, utilizou-se como base inicial o labor capitaneado pela Coordenação-Geral de Gestão Estratégica - CGGE junto às unidades finalísticas, na esteira da construção do Planejamento Estratégico PPA 2024-2027, e em curso nos autos 08011.000179/2020-30 (Revisão Cadeia de Valor Integrada) e 08620.009335/2020-50 (Cadeia de Valor Agregada de Segundo Nível).

Tendo em vista, todavia, que o trabalho referente à Cadeia de Valor Agregada de Segundo Nível não foi concluído e validado, foi necessário realizar reuniões de contextualização e solicitar às unidades o preenchimento de formulários para detalhamento de seus respectivos processos.

Foram quatro os fatores de risco adotados para a análise, com uma subdivisão interna em cada um, a fim de dar mais detalhamento e qualidade às pontuações de cada processo. São eles:

Quadro 1. Fatores de Risco

| | | |
|---------------------------|--|--------------------------|
| Relevância | (A) Relação com objetivos estratégicos - PE 2024-2027? | <input type="checkbox"/> |
| | (B) Relação com metas e indicadores - PE 2024-2027? | <input type="checkbox"/> |
| | (C) Tipo de processo | <input type="checkbox"/> |
| Materialidade | (D) Volume de recursos orçamentários - LOA ou extraorçamentários: | <input type="checkbox"/> |
| | (E) Percentual de execução dos recursos: | <input type="checkbox"/> |
| Riscos e Controles | (F) Processo identificado e mapeado? | <input type="checkbox"/> |
| | (G) Gestão de riscos formalizada? | <input type="checkbox"/> |
| | (H) Normas, orientações e regulamentos? | <input type="checkbox"/> |
| | (I) Há dependência de qualificação técnica específica para a execução do processo? | <input type="checkbox"/> |
| Rodízio de objeto | (J) Houve auditoria no processo pela UAIG, pela CGU ou pelo controle externo nos últimos anos? | <input type="checkbox"/> |

fonte: Elaboração Audin

De maneira complementar, utilizou-se questionário de identificação de riscos, fruto da dissertação de mestrado de Flávia Cristina Canêdo Ramos: [Gestão de Riscos Aplicada às políticas públicas: Sistematização teórica e prática das contribuições dos estudos de implementação](#) (ENAP - Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento - Brasília, 2020). O documento classificou os eventos de risco em quatro grandes áreas, quais sejam:

- a) governança;
- b) execução;
- c) coordenação; e
- d) capacidades estatais.

Identificou-se, pela legislação disponível, as seguintes finalidades para criação da Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai como parte integrante da Administração Indireta:

- I - **estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista**, baseada nos princípios a seguir enumerados:
 - a) respeito à pessoa do indíio e às instituições e comunidades tribais;
 - b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes;
 - c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do indíio, no seu contato com a sociedade nacional;
 - d) resguardo à aculturação espontânea do indíio, de forma a que sua evolução sócio-econômica se processe a salvo de mudanças bruscas;
- II - **gerir o Patrimônio Indígena**, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização;
- III - **promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o indíio** e os grupos sociais indígenas;
- IV - promover a prestação da assistência médica-sanitária aos indíos;

V - promover a educação de base apropriada do indio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional;

VI - despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista;

VII - exercitar o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do indio. (BRASIL. [Lei nº 5371/1967](#))

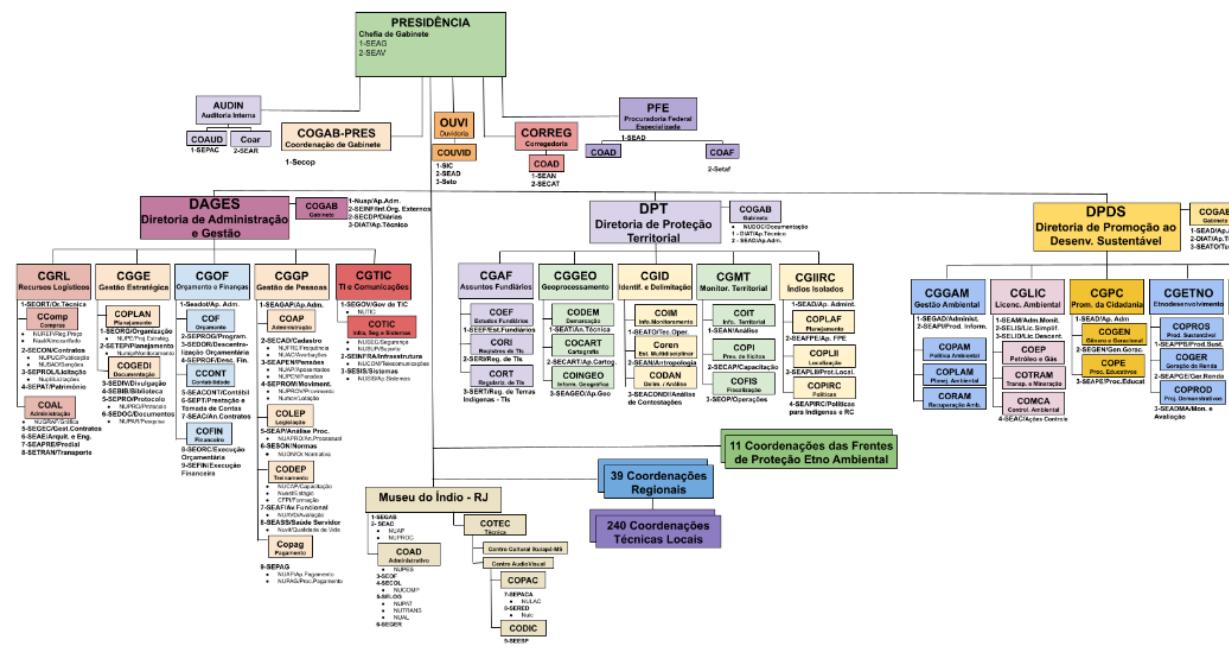
Quanto ao texto da norma, dada sua antiguidade, cumpre mencionar as atualizações sofridas pela política indigenista de Estado, outrora executada quase que exclusivamente pela Funai. Embora tenha sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988, com a manutenção da Funai na estrutura estatal como cumpridora dos artigos 231 e 232, outras instituições passaram a compor o corpo burocrático responsável por assistir aos povos indígenas em suas necessidades, especialmente na área da educação e saúde, conforme segue:

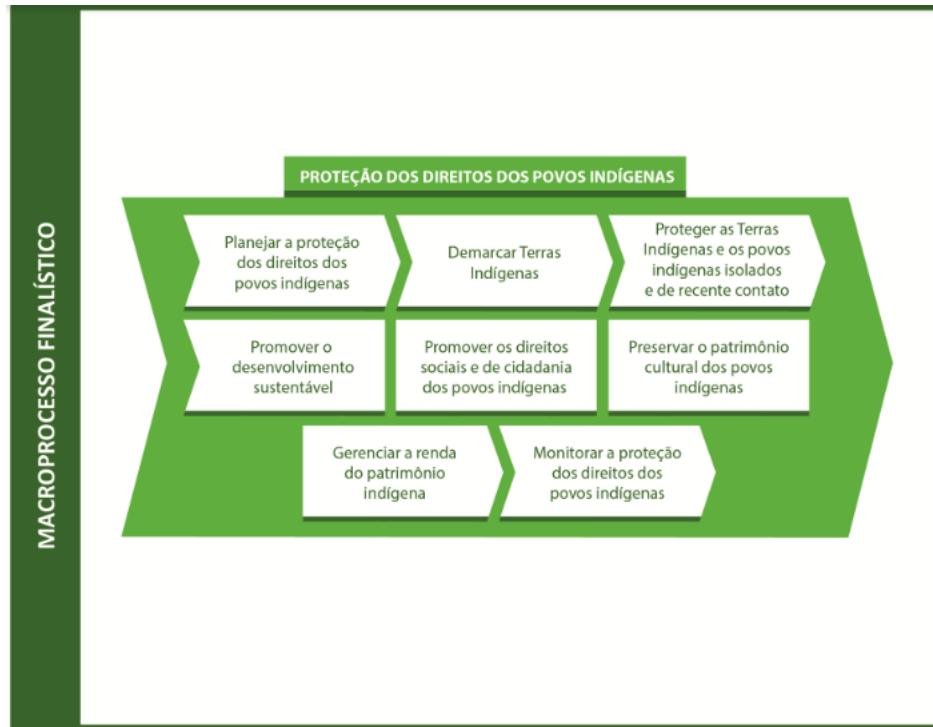
O Decreto Presidencial nº 26, de 1991, atribuiu ao MEC a incumbência de integrar a educação escolar indígena aos sistemas de ensino regular, bem como coordenar as ações referentes a estas escolas em todos os níveis de ensino. (BURATTO, Lucia Gouvêa. *A educação escolar indígena na legislação e os indígenas com necessidades educacionais especiais*. Universidade Estadual de Londrina (Editora), 2007 - <http://www.diaadiadeducacao.pr.gov.br/portais/pde/arquivos/565-4.pdf>)

A Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas integra a Política Nacional de Saúde, compatibilizando as determinações das Leis Orgânicas da Saúde com as da Constituição Federal, que reconhecem aos povos indígenas suas especificidades étnicas e culturais e seus direitos territoriais.

Esta proposta foi regulamentada pelo Decreto nº 3.156, de 27 de agosto de 1999, que dispõe sobre as condições de assistência à saúde dos povos indígenas, e pela Medida Provisória nº. 1.911-8, que trata da organização da Presidência da República e dos Ministérios, em que está incluída a transferência de recursos humanos e outros bens destinados às atividades de assistência à saúde da FUNAI para a FUNASA, e pela Lei nº 9.836/99, de 23 de setembro de 1999, que estabelece o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena no âmbito do SUS. ([Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas](#))

Figura 1. Organograma da Funai





fonte: [Transparéncia e Prestação de Contas](#)

Ainda, foram solicitadas informações acerca do processo de contratação, dada a sensibilidade do tema para o cumprimento dos objetivos da Funai, sobretudo nas unidades descentralizadas.

Figura 3. Recorte Cadeia de Valor Integrada Funai- Gestão da Logística



fonte: [Transparéncia e Prestação de Contas](#)

Entretanto, após reunião realizada com a equipe da CGRL, registrada na Memória de Reunião AUDIN - CGRL DAGES 11-12-23 (6078602), foi estabelecido o que segue:

1. Foi elucidado pela Audin que a intenção principal da RA-034, quanto ao processo de trabalho vinculado à CGRL ("Gerenciar contratações"), é melhor compreendê-lo, para que ele sirva como referência na análise posterior do desenrolar do processo análogo no âmbito das Coordenações Regionais.
2. Considerando a dimensão desse processo de trabalho e o histórico de fragilidades relacionadas a ele, **restou convencionado que o escopo de análise ficará adstrito à sua fase de planejamento. Grifo nosso**

Embora de natureza bastante distinta de um procedimento de avaliação, foram incorporados ao mapeamento os instrumentos de planejamento e análise previstos em manual e parametrizados no sistema e-Aud, a fim de dar fluxo regular e documentar satisfatoriamente o trabalho da equipe. Nesses termos, foram pensadas questões de auditoria baseadas nas categorias de risco para as quais serão atribuídas pontuação em cada processo.

Quadro 2. Questões de auditoria

| QUESTÃO | SUBQUESTÃO |
|--|--|
| Qual o nível de risco dos processos de trabalho da Funai? | Qual a relevância do processo de trabalho? |
| | Qual a materialidade do processo de trabalho? |
| | Existem controles associados aos riscos do processo? |
| | O objeto foi auditado nos últimos três anos? |

fonte: Elaboração Audin

Cumpre mencionar que o cronograma inicial do trabalho, aberto em julho de 2023, era de apenas 90 dias. Todavia, devido às seguidas postergações do calendário do Planejamento Estratégico Institucional - PEI da Fundação, os prazos desta auditoria foram prorrogados para uma melhor análise de contexto.

A proposta inicial do mapeamento era fazer o desdobramento da Cadeia de Valor Integrada aprovada no processo SEI 08011.000179/2020-30 e disponível na página da Funai e da Cadeia de Valor Agregada de Segundo Nível, bem como estabelecer a relação dos processos de trabalho com o Objetivos Estratégicos 2024-2027.

Nestes termos, a equipe da Audin participou da reunião do Comitê de Planejamento, Monitoramento e Avaliação - CPMA, na qual foi aprovada a Análise de Ambiente; esteve nas oficinas do PEI e vem acompanhando o andamento do processo SEI 08620.000430/2023-31.

Sem embargo, conforme decisão comunicada no Ofício 15 (6107360), houve a remarcação da Reunião do CPMA do dia 20/12/2023 (quarta-feira) para dia 02/01/2024, tendo em vista que a prévia do Plano Estratégico Institucional 2024-2027 não pode ser concluída para apresentação e deliberação dos membros do colegiado.

Contudo, entendeu-se que, mediante a construção das análises preliminares para cada novo objeto de auditoria, a ausência deste mapeamento poderá ser suprida a contento.

2. ANÁLISES DE RISCO

2.1. DIRETORIA DE PROMOÇÃO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - DPDS

2.1.1. Coordenação-Geral de Gestão Ambiental - CGGAM

A CGGAM vinculou-se aos processos de trabalho abaixo elencados:

- Subsidiar a conservação ambiental nos territórios indígenas;
- Subsidiar a recuperação ambiental nos territórios indígenas;
- Fortalecer a gestão territorial e ambiental de terras indígenas por meio de processos formativos e da elaboração, revisão e implementação de instrumentos de gestão;
- Promover integração e coordenação entre a política ambiental e a política indigenista; e
- Projetos Especiais de Gestão Ambiental.

Os aludidos processos sinalizaram riscos equilibrados em ambas as categorias averiguadas pela Audin, atingindo, todavia, média maior no primeiro grupo: os “Arranjos de Governança” (83,33%) e os “Mecanismos de Coordenação” (87,50%) resultaram em média de **85,41%**; por outro lado, os “Instrumentos de execução” (78,57%) e as “Capacidades estatais” (75%) alcançaram juntos média de **76,75%**.

Na seara dos “Arranjos de Governança” foi relatado que projetos especiais, pactuados com atores externos, respondem hoje por grande parte dos recursos financeiros utilizados na execução das atividades da área, de modo que uma eventual ausência desses parceiros ocasionaria uma sensível redução no volume de ações. Foi também ponderado que a qualidade ambiental das terras indígenas é diretamente impactada por eventos externos, sobretudo relacionados à questões políticas e legislativas.

Quanto aos “Mecanismos de Coordenação”, cabe destacar os seguintes pontos: foi reportado existirem áreas de sombreamento de competência, com risco de ações sobrepostas, à exemplo do tema “arrendamento”, que é transversal a algumas Coordenações-Gerais; citou-se que alguns processos apresentam risco de ostentarem ações contraditórias a outra política estatal, como as relacionadas à mineração, energia e exploração de madeira; frisou-se que nem sempre há consulta prévia, por parte principalmente do Legislativo, para tratar de temas importantes, como marco temporal e definição do uso de terras indígenas; e, dentro dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PGTa, mencionou-se situações de ausência de troca de informações entre unidade executora e CGGAM.

Ainda nesse campo da coordenação, restou consignado o anseio pela melhoria da comunicação interna entre as Coordenações-Gerais da própria Diretoria, para intercâmbio de dados sobre as atividades desenvolvidas por cada uma; foi observado, dentro do tema “conservação”, que nem sempre as informações necessárias para a organização dos trabalhos estão disponíveis adequadamente, em virtude das dificuldades técnicas apresentadas pelas Coordenações Regionais; e, no tocante ao monitoramento, percebeu-se haver problemas no recebimento dos Relatórios de Atividades Executadas - RAE.

Harmonizando com as percepções supracitadas, advindas das respostas ao questionário de riscos, colaciona-se trecho da Memória da Reunião realizada em 13/11/2023 (5960593):

Pontou-se que falta uma estrutura de assessoramento técnico efetivamente implementada e concentrada no gabinete da DPDS, tendo em vista a diversidade de temas abarcados pela Diretoria, bem como a transversalidade da atuação das suas Coordenações-Gerais.

Quanto aos chamados "Processos Especiais", relacionados às articulações e parcerias com entes externos, ponderou-se que o ideal seria que a Coordenação-Geral detivesse um menor nível de poder sobre o aludido processo e que ele fosse capitaneado por instâncias superiores, afinal ele perpassa por algumas decisões de cunho político, afetas à alta gestão. Como exemplo, citou-se também a questão do PNGATI que, na compreensão da CGGAM, deveria ter o seu desenvolvimento centralizado e coordenado pela própria Diretoria, e não pela CG, já que é um tema que extrapola as competências da CGGAM, apesar de primordialmente ligado a ela.

Passando aos "Instrumentos de execução", a CGGAM destacou sobremaneira que o atual formato imposto para o deslocamento dos servidores é contraprodutivo e impacta negativamente os processos: os Planos Anuais de Trabalho - PAT não são encaminhados tempestivamente, ou seja, antes da execução das ações, e as unidades descentralizadas acabam rotineiramente solicitando convalidação posterior, para que o servidor possa receber a respectiva diária. Ademais, a concentração das autorizações de deslocamento na Sede consome excessivo tempo de trabalho dos técnicos.

Por fim, sobre as "Capacidades estatais", urge citar que o corpo burocrático é diminuto e que parte dele não detém formação adequada para o desempenho de procedimentos inerentes à área; que atualmente não há sistematização capaz de proporcionar a organização e o armazenamento de todas as informações; e que a CGGAM possui um dos menores orçamentos da DPDS.

2.1.2. Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental - CGLIC

O único processo relacionado à CGLIC é:

- Intervir em processos de licenciamento ambiental que impactem povos indígenas.

Nesse passo, analisando os eventos de risco, chegou-se a um cenário de maior ênfase nos "Arranjos de Governança" (100%) e nos "Mecanismos de Coordenação" (93,75%), que alcançaram um patamar médio de **96,87%**. Já os "Instrumentos de execução" (50%) e as "Capacidades estatais" (100%) resultaram em média de **75%**.

Dentro dos "Arranjos de Governança" foi relatado que a interferência do Legislativo, do Executivo e do Judiciário causa considerável impacto na atuação técnica da Funai e que os critérios de priorização do licenciador ou do empreendedor podem implicar na paralisação dos procedimentos.

Acerca dos "Mecanismos de Coordenação" mencionou-se que os programas de compensação acabam adentrando ações que seriam do poder público; que as políticas de infraestrutura podem ostentar interesses conflitantes com a agenda do licenciamento; que pode ocorrer a sobreposição de interesses econômicos; que há problemas para circularizar as informações; e que os órgãos licenciadores estaduais e municipais podem se ausentar do processo, assim como outros setores da Funai, cuja participação traria significativas contribuições.

Restou ainda citado que empreendedores acessam indígenas diretamente e que, em algumas situações, órgãos licenciadores não consultam a Funai. Por derradeiro, quanto ao monitoramento, é asseverado que há problemas para sistematizar todos os dados, metas e indicadores atualmente postos, os quais tampouco são aderentes aos resultados esperados.

No campo dos "Instrumentos de execução", foram apontadas a sobrecarga de trabalho e a ausência de alguma capacidade técnica necessária para as análises realizadas pela CG. Restou destacado o risco de falta de sinergia entre os instrumentos e os atores, tanto internamente quanto externamente, dada a dificuldade de comunicação e de compartilhamento de informações. Ademais, foi relatado que os empreendedores podem não apresentar tempestivamente a documentação que lhes cabe e que dificuldades de priorização podem levar à não análise de relatórios de execução.

Sobre as "Capacidades estatais", foi frisado que a equipe técnica, além de pequena e insuficiente, não alcança toda a diversidade de temas especializados que podem ser abarcados pelo Plano Básico Ambiental - PBA, o que dificulta as análises. Ademais, atualmente, não há equipamentos para coleta e análise de dados disponíveis.

À título de evidência das constatações acima resumidas, a CGLic encaminhou à Audin os resultados e todo o material decorrente de um estudo de riscos, com alto nível de detalhamento, empreendido internamente, pela própria unidade, valendo-se da técnica SWOT/FOFA, e realizado na esteira da avaliação de viabilidade de implantação do regime de teletrabalho na CG, conforme processo SEI nº 08620.002110/2022-34. Desse labor, originaram-se também fluxos de trabalho, documentos orientadores e check lists.

2.1.3. Coordenação-Geral de Promoção da Cidadania - CGPC

A CGPC vinculou-se aos processos de trabalho abaixo elencados:

- Subsidiar o acesso de indígenas à educação escolar;
- Subsidiar a participação indígena no controle social; e
- Cooperar para conservação dos costumes e instituições própias.

Avaliando os eventos de risco ligados à unidade, chegou-se a um cenário de maior concentração nos "Arranjos de Governança" (50%) e nos "Mecanismos de Coordenação" (75%), que alcançaram um patamar médio de **62,5%**. Já os "Instrumentos de execução" (57,14%) e as "Capacidades estatais" (41,67%) resultaram em média de **49,40%**.

Quanto aos "Arranjos de Governança", merece destaque o fato de que não há muita fluidez e constância na relação entre Funai e secretarias estaduais e municipais de educação.

Já no campo dos "Mecanismos de Coordenação" foi lançada luz sobre diversos pontos: i) que a Coordenação de Gênero, Assuntos Geracionais e Participação Social – Cogen tem dificuldades para que os demais atores compreendam a delimitação do seu rol de competências; ii) que dentro da própria CGPC há risco de duplicação de ações ou tarefas, já que os processos educativos e a participação social podem ostentar agendas comuns; iii) que questões de Direito à Convivência Familiar e Comunitária - DCFC são repetidamente encaminhadas à CGPC, embora pertençam à órbita de execução das Coordenações Regionais; iv) que casos de indígenas em privação de liberdade são remetidos tanto para a Ouvidoria quanto para a CGPC; v) que há situações de risco ao andamento da política em decorrência de notícias falsas ou interpretações equivocadas de pronunciamentos da Funai; vi) que não há um banco de dados e nem mesmo um canal de comunicação eficiente com as Coordenações Regionais; vii) que existem dificuldades na coordenação com o Ministério dos Povos Indígenas - MPI; viii) e que o monitoramento é prejudicado pelos problemas no recebimento dos Relatórios de Atividades Executadas - RAE, que vão desde a apresentação intempestiva até a baixa qualidade e pouca informação.

Nesse passo, impende trazer trecho da Memória da Reunião realizada em 25/10/2023 (5882976):

Salientou-se que a forma como as atribuições estão discriminadas regimentalmente acarreta a sobrecarga da Coordenação de Gênero, Assuntos Geracionais e Participação Social – Cogen, vez que todas as demandas de natureza residual são encaminhadas para lá. (...)

Acerca da ocorrência de risco de sombreamento de competências, afirmou-se que tal ocorre hoje entre a CGPC e o recém criado Ministério dos Povos Indígenas - MPI no tocante à política para mulheres.

Consignou-se ainda que todas as situações que envolvem a temática da violência transitam entre a CGPC e a Ouvidoria, havendo risco de sobreposição de atuação.

Sobre os “Instrumentos de execução”, foram relatados riscos inerentes aos contratos ligados à área meio, bem como ligados à complexidade e ao tempo necessário para o trâmite de acordos de cooperação técnica. No mais, salientou-se que os normativos utilizados pela Cogen necessitam de atualização; da mesma forma, essa Coordenação precisa de instrumentos que melhor definam os conceitos envolvidos em suas atividades. Por derradeiro, restou apontado que a Instrução Normativa (IN) nº 1, de 13 de maio de 2016, que estabelece normas e diretrizes para a atuação da Funai visando à promoção e proteção dos direitos das crianças e jovens indígenas e a efetivação do direito à convivência familiar e comunitária, necessita ser reestruturada, para melhor definir as atribuições de cada ator.

Acerca das “Capacidades estatais”, área com menor índice de riscos na CGPC, urge destacar a insuficiência de recursos orçamentários, tecnológicos e de pessoal.

2.1.4. Coordenação-Geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento – CGEtno

A CGEtno relacionou-se aos processos infracitados:

- Cooperar para produção de bens e serviços indígenas;
- Cooperar para a geração de renda dos povos indígenas;
- Cooperar para o fortalecimento da soberania e segurança alimentar dos povos indígenas;
- Intervir em processo de licenciamento ambiental de iniciativas indígenas; e
- Emitir anuência a projetos de visitação turística.

Ao averiguar os eventos de risco ligados à unidade, chegou-se a um patamar médio de **100%** na dupla “Arranjos de Governança” (100%) e “Mecanismos de Coordenação” (100%). Por sua vez, o duo “Instrumentos de execução” (85,71%) e “Capacidades estatais” (75%) representou média de **80,35%**.

No plano dos “Arranjos de Governança”, verificou-se risco de impacto causado pela saída de algum ator, haja vista tratar-se de área em que há a contribuição e a influência de vários entes, como ICMBio, MMA, Ministério do Turismo e MDS; risco de afetação da política pela mudança de polaridade dos atores; e risco de perturbação do arranjo por eventos externos.

Na seara dos “Mecanismos de Coordenação”, a CGEtno apontou que atualmente eles não operam e acrescentou alguns outros pontos: i) há risco de duplicidade de ações, principalmente por falta do correto esclarecimento dos conceitos envolvidos, como crédito de carbono e artesanato; ii) há risco de ações contraditórias a outra política - por exemplo, a política ambiental pode impactar o licenciamento, o uso de insumos para artesanato e até mesmo atividades tradicionais; iii) há a ocorrência de ações sem prévio aviso ou consulta à área, como o caso do MDS, que estipula metas envolvendo os povos indígenas sem realizar qualquer diálogo com a Funai.

Quanto aos “Instrumentos de execução”, relatou-se o risco de não realização ou realização intempestiva dos instrumentos definidos, especialmente os de monitoramento e avaliação. Frisou-se que os relatórios físico-financeiros não são enviados oportunamente, que os sistemas e bancos de dados são pouco profissionais e que há má utilização das ferramentas disponíveis - por exemplo, foi criado aplicativo para o resgate de informações e nenhuma Coordenação Regional o emprega.

Por derradeiro, sobre as “Capacidades estatais”, restou ressaltado, em suma, que o corpo burocrático não possui todas as especialidades necessárias às atividades e que há insuficiência de recursos orçamentários e de pessoal. Foram relatadas fragilidades nas relações com os órgãos de controle, como CGU e Ministério Público, que muitas vezes não observam o papel de coordenação da Funai em certos temas, deixando de implicar, em conjunto, as unidades executoras.

2.1.5. Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos Sociais – CGPDS

A CGPDS, apesar de não ter retificado oportunamente o seu Formulário de Identificação, de acordo com os apontamentos e complementações solicitadas pela Audin, encontra-se ligada aos seguintes processos:

- Planejar a promoção dos direitos sociais e de cidadania dos povos indígenas;
- Subsidiar o acesso de indígenas à assistência social;
- Subsidiar o acesso de indígenas à saúde;
- Subsidiar a acessibilidade de indígenas à documentação civil básica;
- Viabilizar a acessibilidade de indígenas à previdência social; e
- Subsidiar infraestrutura comunitária.

Não foi possível aplicar questionário de entrevista para identificação de riscos afetos à unidade.

2.2. MUSEU DO ÍNDIO

O Museu relacionou-se aos processos infracitados:

- Planejar a preservação do patrimônio cultural indígena;
- Manter acervos históricos, documentais e etnográficos sobre os povos indígenas;
- Realizar ações de educação museal;
- Difundir informações de natureza científico-cultural sobre os povos indígenas;
- Realizar estudos e pesquisas sobre culturas, línguas e acervos documentais, históricos e etnográficos, relativos aos povos indígenas; e
- Monitorar a preservação do patrimônio cultural dos povos indígenas.

Avaliando os eventos de risco ligados à unidade, chegou-se a um cenário de maior concentração nos “Arranjos de Governança” (100%) e nos “Mecanismos de Coordenação” (37,5%), que alcançaram um patamar médio de **68,75%**. Já os “Instrumentos de execução” (42,86%) e as “Capacidades estatais” (58,33%) resultaram em média de **50,5%**.

A unidade possui fluxograma de processo, fruto de trabalho realizado por demanda da Controladoria-Geral da União - CGU em 2021, conforme Ofício CGU Nº 8160/2020/GAB-RJ/RIO DE JANEIRO/CGU (2204311). Foram disponibilizados a esta Auditoria Interna todos os fluxos construídos, bem como sua documentação, que estão disponíveis no processo SEI nº 08786.000492/2020-15.

No campo da Governança há, notadamente, o perigo de que mudanças externas de caráter político gerem perda de apoio e de financiamento às ações do Museu, cuja dependência de Acordos de Cooperação Técnica - ACT para operar foi relatada como significativa e de grande impacto.

Dentre os tópicos discutidos, cumpre mencionar um risco envolvendo as dificuldades de financiamento e de manutenção de pessoal especializado em algumas ações do Museu, caso seja interrompido o Acordo de Cooperação Técnica - ACT atualmente em curso com a Unesco (Memória de Reunião AUDIN - Museu do Índio 20-10-2023 - 5869803)

Por sua vez, quanto aos Mecanismos de Coordenação foi relatada boa interlocução com atores envolvidos nas ações e acesso satisfatório às informações relevantes ao desenrolar das atividades. Contudo, há ressalva no tocante a possível duplicação de ações por outros atores ou políticas, o que deverá ser observado para melhor definição de competências.

Quanto às Capacidades Estatais ressaltou-se a perda de apoio político e de insuficiência de recursos. Somado a isso, foi informado que faltam técnicos com a especialidade necessária para as atividades do Museu, embora isso venha sendo corrigido pelas contratações feitas por meio de recursos de ACT.

Diferente do relato apresentado em outras unidades, o percentual da categoria de Instrumentos de Execução foi mais baixo, demonstrando que o processo dispõe de mecanismos coerentes com os critérios técnicos, suficientes para observar todas as etapas e produzir os efeitos objetivados com as ações.

2.3. DIRETORIA DE PROTEÇÃO TERRITORIAL - DPT

2.3.1. Coordenação-Geral de Assuntos Fundiários – CGaf

A CGAF encontra-se ligada aos seguintes processos:

- Planejar a demarcação da terra indígena (juntamente com CGID e CGGeo);
- Constituir Reservas Indígenas;
- Regularizar o domínio das Terras Indígenas; e
- Assegurar o usufruto indígena.

Avaliando os eventos ligados à unidade, chegou-se a um cenário com maior concentração de riscos na primeira dupla de enfoques: os “Arranjos de Governança” (100%) e os “Mecanismos de Coordenação” (68,75%) alcançaram um patamar médio de **84,37%**; já os “Instrumentos de execução” (42,86%) e as “Capacidades estatais” (75%) resultaram em média de **58,93%**.

No campo dos “Arranjos de Governança”, em que observou-se o maior índice de riscos, mencionou-se o impacto ao qual a política está sujeita caso haja mudança de polaridade ou caso algum ator saia do arranjo - por exemplo, o Incra, no caso dos assentados. Foi igualmente observado que a evolução e o alinhamento dos arranjos podem ser perturbados por eventos externos, com a definição acerca do marco temporal.

Sobre os “Mecanismos de Coordenação”, restou apurado que: i) há risco da ocorrência de ações contraditórias a outra política, como a de infraestrutura nacional e a de habitação; ii) há problemas na sistemática de planejamento conjunto entre DPT e Presidência da Funai; iii) as demandas emergenciais costumeiramente se sobrepõem aos critérios técnicos de priorização; iv) há problemas de articulação com atores externos, como Incra e forças de segurança, imprescindíveis para o desenvolvimento de certas atividades.

No tocante aos “Instrumentos de execução”, menor foco de riscos na CGaf, urge destacar a apontada falta de sinergia entre os instrumentos e os atores, fruto principalmente da redução da equipe de trabalho e da pouca retenção de conhecimento especializado. Além disso, quanto à utilização dos instrumentos de forma oportuna, restou mencionado que alguns formulários de campo não são preenchidos por falta de receptividade e de segurança dos servidores nas áreas em estudos.

Quanto às “Capacidades estatais”, foi destacada a inadequação dos equipamentos disponíveis para as atividades (notebooks e GPS ultrapassados) e a insuficiência dos recursos financeiros, tanto para o pagamento de indenizações, quanto para os gastos com pessoal e contratações. Acrescentou-se a pouca efetividade das ações de controle e a farta interferência de decisões judiciais e demandas do Ministério Público Federal. Nessa esteira, segue trecho da Memória da Reunião realizada em 18/06/2023 (5720371):

Questionado como se dá esse planejamento no âmbito da DPT, foram mencionados o PPA, os Planos Anuais e os Planos de Trabalho enviados pelas Coordenações Regionais, os quais, entretanto, estão sujeitos a alterações no decorrer do período, já que sofrem influência e são impactados por circunstâncias políticas, por decisões judiciais e pela situação de vulnerabilidade das comunidades. Foi destacado ainda o grande déficit resultante do acúmulo de anos de demandas não resolvidas, além do insuficiente quadro de servidores e das restrições orçamentárias - nessa seara, à título de exemplo, foi pontuado que as indenizações consomem sozinhas aproximadamente 80% do orçamento da DPT e que, ainda assim, o valor disponibilizado para tanto é insuficiente.

2.3.2. Coordenação-Geral de Geoprocessamento – CGGeo

A CGGeo encontra-se ligada aos seguintes processos:

- Planejar a demarcação da terra indígena;
- Georreferenciamento/demarcação física de Terras Indígenas;
- Manutenção da Base de dados geoespacial de terras indígenas e do sistema de posição de aldeias; e
- Verificação, conferência e revisão dos dados técnicos sobre limites de terra indígena.

Avaliando os eventos de risco ligados à unidade, chegou-se a um cenário de maior concentração nos “Arranjos de Governança” (83,33%) e nos “Mecanismos de Coordenação” (87,5%), que alcançaram um patamar médio de **85,42%**. Já os “Instrumentos de execução” (63,39%) e as “Capacidades estatais” (83,33%) resultaram em uma média de **73,36%**.

Para a Governança, se elencaram riscos como mudanças de gestão, resistência ao trabalho da Funai por parte da sociedade, bem como decisões judiciais. Possíveis rearranjos na política de demarcação, como a inserção do Ministério dos Povos Indígenas - MPI tem impacto significativo nessa esfera e no resultado das ações.

No campo dos Mecanismos de Coordenação foram arrolados como riscos as mudanças de gestão, o excesso de personalização no contato com outros órgãos e baixa capacidade técnica das unidades descentralizadas, que pode dificultar coordenações de ações de campo. Além disso, foi relatado que várias unidades elaboram mapas, o que seria de competência exclusiva da CGGeo e que o próprio CMR replica atributos da unidade. Ainda, existe certo embaraço em temas como na definição interna dos papéis de cada ator; na coordenação com forças de segurança, sobretudo estaduais; e no monitoramento eficaz das ações.

Os Instrumentos de Execução tem pouco histórico institucional, caracterizando falha na gestão do conhecimento. Foi citado caso de capacitação de agentes para uso de drone, no qual, após a saída dos técnicos formados, ninguém mais da equipe dispunha do conhecimento e o investimento não se reverteu em melhoria no processo.

Além disso, foi informado que a área tem certa defasagem normativa, com necessidade de atualização e adaptação de regras às realidade das Terras Indígenas - TI; que não dispõe de recursos tecnológicos atuais; que as coordenações-gerais tem pouca troca de conhecimento entre si acerca de suas competências; e que podem haver entraves às idas em campo, com risco alto para técnicos, o que compromete a qualidade dos registros espaciais obtidos.

Para as Capacidades Estatais, ressaltou-se a ausência de vagas de concurso específicas para as competências requeridas na área de georreferenciamento, problemas de remuneração de profissionais que têm maiores salários na iniciativa privada; e pouco conhecimento de técnicos das unidades descentralizadas. Outrossim, foi feito relato sobre estações de trabalho inadequadas, quantidade de estações totais insuficientes para campo; falta de recursos financeiros para contratação de empresas que realizam demarcação; e impacto significativo de perda de apoio político do Legislativo ou de outros órgãos do Executivo no decorrer das ações.

2.3.3. Coordenação-Geral de Identificação e Delimitação – CGid

A CGid encontra-se ligada aos seguintes processos:

- Planejar a demarcação da terra indígena;
- Identificar Terras Indígenas; e
- Monitorar a demarcação de terras indígenas.

Avaliando os eventos de risco ligados à unidade, chegou-se a um cenário de maior concentração nos “Instrumentos de execução” (64,29%) e nas “Capacidades estatais” (83,33%), que resultaram em uma média **73,81%**. Já os “Arranjos de Governança” (66,67%) e os “Mecanismos de Coordenação” (43,75%) alcançaram um patamar médio de **55,21%**.

Quanto à Governança não se vislumbra saída de algum ator do arranjo, visto que há previsão em Decreto. O que afetaria esse campo seriam as mudanças de polaridade dos atores ou evento externos, notadamente decisões judiciais e do Congresso Nacional que paralisam trabalhos e podem gerar prejuízos das pesquisas, dado que os relatórios de campo são um retrato de um momento específico e, a depender do tempo de pausa, deverão ser refeitos.

No tocante aos Mecanismos de Coordenação, a unidade explanou que as relações entre Funai e Ministérios pode ser de difícil coordenação, que há ingerência política nas priorizações e o processo está passível de detenção nas etapas de emissão de Portaria Declaratória e Decreto Presidencial. No campo da coordenação, mencionou-se ainda a fragilidade do vínculo com os Grupos de Trabalho - GT cuja força de trabalho é voluntária.

Ainda nesse campo, foi citado o risco de que a comunicação falhe e a unidade não disponha das informações no momento devido, o que pode comprometer o andamento e a aplicação de uma ordem de prioridades. Possível obstáculo na efetividade de comunicação com grupos indígenas foi levantado, dando ainda como exemplo situações em que terceiros podem assediar as comunidades lhes oferecendo ganhos para que desistam do processo demarcatório, a exemplo do interesse de exploração de potássio na região do Rio Madeira.

Alguns dos riscos enumerados para os Instrumentos de Execução foram atropelamento de etapas, devido à falta de pessoal para ações; simplificação de instrumentos em função de prazos de entrega; e risco de alterações de instrumentos não formalizados em documento oficial diante de alterações de cenário político. Ainda, foi ponderado que pode haver falta de sinergia entre instrumentos e atores pois parte daqueles que compõem os GT são colaboradores externos que não possuem conhecimento sedimentado acerca do processo e seus instrumentos.

Por último, sobre as Capacidades Estatais, relatou-se que na gestão anterior foram realizadas nomeações em cargos estratégicos para agentes públicos sem conhecimento necessário sobre o tema. O mesmo ocorre frequentemente com os quadros do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP e Casa Civil, que não dispõem de quadro qualificado com essa especialidade, conquanto sejam partes do processo. Relatou-se ainda falta de computadores, drone, gravador, dentre outros equipamentos que resultam no uso de itens pessoais dos técnicos para trabalhos em campo.

2.3.4. Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial - CGMT

A CGMT encontra-se ligada aos seguintes processos:

- Planejar a proteção dos territórios indígenas e dos povos indígenas isolados e de recente contato;
- Gerenciar informações territoriais;
- Prevenir ilícitos em terras indígenas;
- Fiscalizar terras indígenas; e
- Monitorar a proteção das terras indígenas e os povos isolados e de recente contato.

Avaliando os eventos de risco ligados à unidade, chegou-se a um cenário de maior concentração nos “Instrumentos de execução” (85,71%) e nas “Capacidades estatais” (83,33%) que resultaram em uma média **84,52%**. Já os “Arranjos de Governança” (83,33%) e os “Mecanismos de Coordenação” (37,5%) alcançaram um patamar médio de **60,41%**.

No Arranjo de Governança há risco de atores partícipes das ações fazerem ações sem articulação com a Funai, visto que não existe obrigação normativa para tanto. A polaridade dos atores e eventos externos tais como contingenciamento orçamentário representam, igualmente, riscos às atividades.

Os Mecanismos de Coordenação foram a área com menor percentual da unidade. Segundo relatado, os instrumentos estão bem consolidados e padronizados em manual, o que manteve tudo em funcionamento, mesmo diante de mudanças de polaridade na gestão e que

facilita que a unidade central mantenha uma visão de cenário. Quanto às questões de informação e monitoramento, informou-se que os dados estão acessíveis, seja os da própria fundação, seja os de outros órgãos como dados abertos sobre Cadastro Ambiental Rural-CAR e índices de desmatamento.

Os Instrumentos de Execução ainda apresentam certa fragilidade, com ausência de parecer sobre o resultado das ações e dos planos de trabalho executados e posterior inclusão das informações em banco de dados. Além disso, mencionou-se que algumas tarefas são de nível auxiliar e consomem boa parte do tempo dos técnicos, cuja qualificação poderia estar a serviço de demandas mais estratégicas.

Por fim, acerca das Capacidades Estatais, informou-se o risco de que ocorram nomeações de gestores com qualificação aquém da necessária, como ocorrido na gestão antecedente, em descumprimento, inclusive, aos normativos gerais. Ademais, elencou-se a falta de maquinário para destruição de benfeitorias oriundas de ilícitos, carrinhos de mão, facão, dentre outros itens relevantes para cumprimento das ações em campo. E, por fim, comentou-se do risco eminente de que os instrumentos de cobrança e participação social dos indígenas sejam desconsiderados, citando casos ocorridos até o exercício anterior, na unidade, o que inviabilizaria uma das linhas de atuação que é a de vigilância, com participação significativa dos agentes ambientais indígenas.

2.3.5. Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente Contato – CGiirc

A CGirc encontra-se ligada aos seguintes processos:

- Planejar a proteção dos territórios indígenas e dos povos indígenas isolados e de recente contato;
- Monitorar indígenas isolados;
- Proteger as áreas com presença de povos indígenas isolados;
- Proteger e promover os direitos dos povos indígenas de recente contato; e
- Monitorar a proteção das Terras Indígenas e os povos indígenas isolados e de recente contato.

Avaliando os eventos de risco ligados à unidade, chegou-se a um cenário de maior concentração nos “Arranjos de Governança” (100%) e nos “Mecanismos de Coordenação” (100%), que alcançaram um patamar médio de **100%**. Já os “Instrumentos de execução” (42,86%) e as “Capacidades estatais” (66,67%) resultaram em uma média de **54,76%**.

Para o ambiente de Governança apontou-se que mudanças de gestão, de vinculação ministerial ou reestruturações organizacionais podem ser os eventos de maior risco para a dinâmica e sustentação das ações para povos isolados e de recente contato.

Mecanismos de Coordenação foram mencionados como instrumentos não estabelecidos, o que reflete o cenário de risco prospectado. Especialmente nas ações de recente contato, não há interlocução estabelecida com a DPDS, o que pode gerar área de sombreamento e sobreposição de atuação, bem como ausência de organização e consulta. Outro ponto de destaque seria a dificuldade de alinhamento com o MPF.

Conforme relato, os eventos de risco relacionados ao Instrumentos de Execução estão em percentual abaixo dos demais. Contudo, ainda há problemas sobretudo quanto aos relatórios físico-financeiros entregues fora do prazo, que ocasionam dificuldades de elaborar demonstrativos de gastos por BAPE e afetam planejamento e avaliação. Ainda, menciona-se falta de instrumentos e fluxos para o processo de autorização de ingresso em áreas com presença de PIIRC.

A respeito das Capacidades Estatais, foram relatadas dificuldades de pessoal e orçamento, sobretudo, além da falta de equipamentos para o trabalho de campo que resultam no uso de itens pessoais por parte dos técnicos, para cumprimento das ações. Apresentou-se relato sobre evasão dos servidores temporários, cuja causa seria os baixos salários diante da complexidade da função. De um total de 713 contratados, 200 (28%) evadiram nos seis primeiros meses de contrato.

2.4. DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO - DAGES

2.4.1. Coordenação-Geral de Recursos Logísticos

A CGRL encontra-se ligada a diversos processos da área logística, sendo foco deste trabalho apenas:

- Gerenciar Contratações (fase planejamento)

A unidade não é considerada, por hora, como foco de futuras auditorias, dado o número de recomendações e determinações ainda em fase de cumprimento. A contribuição requerida da Coordenação-Geral foi de elucidação acerca das etapas formais, critérios e arsenal normativo disponível dentro e fora da Funai para o processo, a fim de utilizar os dados como critério em futuros trabalhos junto às unidades descentralizadas. Porém, não foram apresentadas contribuições nas planilhas fornecidas pela Audin.

2.5. EVENTOS DE RISCO REPORTADOS RECORRENTEMENTE

2.5.1. Centralização na Sede das autorizações para deslocamento

Por força do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, e da Portaria MPI nº 73, de 9 de março de 2023, as autorizações para deslocamento e concessão de diárias e passagens estão concentradas na Sede da Funai.

Essa questão foi reportada como evento de risco por todas as Coordenações-Gerais da DPDS, com exceção da CGLic, e também pela CGMT/DPT, tanto ao longo das reuniões realizadas, quanto em resposta ao Roteiro de Identificação.

A CGPC, nos encontros ocorridos em 25/10/2023 (5882976) e 17/11/2023 (5987501), ressaltou a dificuldade operacional gerada pelo procedimento. De igual feita, a CGPDS fez a seguinte ponderação na reunião do dia 10/11/2023 (5955157):

Consignou-se que a CGPDS possui atribuições ligadas a **situações de natureza eminentemente emergenciais**, em que o fator tempo versus entraves burocráticos pode se mostrar decisivo, inclusive no salvamento de vidas. Nesse norte, ressaltou-se que atualmente o principal evento de risco potencial aos processos da Coordenação-Geral é a concentração das autorizações de viagem, bem como a necessidade de análise de pertinência desses deslocamentos, caso a caso, o que **absorve a maior parte do esforço laboral da equipe** - que, a propósito, conta com menos servidores do que o quantitativo ideal. *Grifo nosso*

Por sua vez, a CGGAM, na reunião do dia 13/11/2023 (5960593), assim destacou:

Ressaltou-se que atualmente um importante evento de risco potencial aos processos da Coordenação-Geral é a concentração das autorizações de deslocamento, o que **absorve muito tempo e causa lentidão e sobrecarga no fluxo das atividades de campo, além de importar em**

diminuição da autonomia das unidades descentralizadas. *Grifo nosso*

A percepção em tela foi reiterada pela CGGAM, pela CGEtano e pela CGMT nas suas respostas aos itens b.2 (risco de os instrumentos não estarem sendo utilizados no momento mais adequado da política) e b.3 (risco de os instrumentos serem contraproducentes) do tema “Instrumentos de Execução”, contido no Roteiro para Identificação de Riscos. Quanto ao primeiro aspecto, restou observado que tem se tornado rotina o não envio do PAT antes da execução da ação, com as unidades, consequentemente, solicitando convalidação do deslocamento após a atividade, visando o recebimento de diárias. Quanto ao segundo ponto, foi frisada a sobrecarga das equipes de trabalho, que acabam tendo que dedicar a maior parte do seu tempo à efetivação de diárias de campo, ao invés de atuar em atividades realmente técnicas.

2.5.2. Marco Temporal

A definição quanto à tese do marco temporal foi mencionada por várias Coordenações-Gerais (CGGAM, CGEtano, CGID e CGAF) como fato superveniente que pode gerar grandes alterações na estratégia de atuação da Funai.

O tema foi citado vinculado ao assunto “Mecanismos de Coordenação”, contido no Formulário de Identificação, sendo tratado como hipótese de risco de ação contraditória a outra política e como risco de ação de outros atores sem prévia organização, aviso ou consulta à Instituição; foi também incluído no tópico “Arranjos de Governança”, como risco de afetação no desempenho da política, por alteração de polaridade dos atores e como risco à evolução e alinhamento do arranjo; e restou igualmente lembrado no grupo “Instrumentos de Execução”, como risco à diminuição da efetividade dos instrumentos.

2.5.3. Interferência política e parco apoio à atividade indigenista

A interferência política na atuação técnica da Funai, vinda sobretudo do Legislativo, assim como a influência do Judiciário, foi algo repetidamente mencionado ao longo do presente trabalho - CGLic, CGGAM, CGIIRC, CGGeo, CGID, CGAF.

Esse cenário é elencado dentro do tema “Arranjos de Governança” como algo que pode impactar na sua evolução e alinhamento.

Algumas áreas, a exemplo da CGLic, pela natureza das suas atribuições, reportaram terem que lidar com maior interesse e disputa política. Tal encontra-se consignado como risco à diminuição da efetividade dos “Mecanismos de Coordenação”.

Ainda na seara da Coordenação, restou ponderada a ausência de consulta à Funai pelo Legislativo durante discussões de temas relevantes, como o marco temporal.

No campo das “Capacidades Estatais”, foi frisado o risco de perda de apoio político ou de acesso a atores políticos chave.

As decisões judiciais, ao seu turno, são citadas principalmente por se sobrepor aos critérios de priorização estabelecidos pela área técnica.

2.5.4. Criação do Ministério dos Povos Indígenas - MPI

A recente criação do MPI, ao qual a Funai é entidade vinculada por força do Decreto nº 11.355/2023, foi citada em várias ocasiões, ao longo do presente trabalho, como foco de dúvidas sobre delimitação de competências e eventuais sobreposições de atuação.

Em reunião ocorrida em 20/09/2023, CGIIRC e CGMT assim consignaram (5733523):

Externamente, citou-se as dificuldades de coordenação entre a Funai e os demais entes envolvidos nas ações, como Ibama, forças policiais e o próprio MPI; além disso, pontuou-se as situações decorrentes da recém criação e estruturação do MPI, principalmente aquelas ligadas às **dúvidas acerca de eventuais sobreposições de competências. *Grifo nosso***

No mesmo prumo manifestou-se a CGGAM, em encontro realizado em 23/10/2023 (5867103):

especificamente sobre as **atribuições da Coordenação de Políticas Ambientais - Copam**, restou ventilado que elas estão em uma zona nebulosa, de possível sombreamento com atribuições afetas ao recém criado **Ministério dos Povos Indígenas - MPL. *Grifo nosso***

E também a CGPC, no dia 25/10/2023 (5882976):

Acerca da ocorrência de **risco de sombreamento de competências**, afirmou-se que tal ocorre hoje entre a CGPC e o recém criado Ministério dos Povos Indígenas - MPI no tocante à **política para mulheres. *Grifo nosso***

De igual modo, foi reiteradamente destacado pelas áreas que a coordenação entre MPI e Funai ainda não atingiu o patamar ideal, justamente por tratar-se de arranjo ainda em construção. Tal circunstância é vislumbrada na Memória de Reunião 5987501 - CGPC, bem como nos Roteiros para Identificação de Riscos da CGPC, da CGEtano e da CGID, dentro dos tópicos “Mecanismos de Coordenação”, “Arranjo de Governança”, “Instrumentos de Execução” e “Capacidades Estatais”, relacionada, neste último caso, ao risco de perda de apoio político ou de acesso a atores políticos chave.

2.5.5. Relação com órgãos de controle

Várias Coordenações-Gerais ouvidas (CGMT, CGID, CGGeo, CGAF, CGLic e CGEtano) indicaram a existência de fragilidades na interação com órgãos de controle.

As recomendações oriundas da CGU, do TCU, da Audin e do MPF foram classificadas como pouco efetivas em alguns casos, sem desdobramentos práticos e de melhoria dos itens a ela relacionados. Para as áreas, há a impressão de desconsideração da criticidade do cenário no momento de elaboração dessas recomendações.

Especialmente quanto ao Ministério Público, foi relatado que o trabalho em algumas Coordenações-Gerais, há anos, é praticamente todo pautado pelo MPF ou por decisões judiciais oriundas de processos propostos por esse órgão, sem a observância de critérios técnicos de priorização, como já mencionado em item anterior deste Relatório. Citou-se ainda a dificuldade de diálogo com a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF e o fato de que cada Procuradoria pensa apenas na sua região de atuação, desconsiderando o todo.

3. CONCLUSÃO

Diante do que foi apresentado, cumpre registrar que a pontuação da categoria de risco “Relevância” ficou prejudicada tendo em vista a paralisação momentânea das atividades do PEI Funai 2024-2027, razão pela qual se pontuou todos os processos igualmente com a nota intermediária para as perguntas **(A)** e **(B)** apresentadas no Quadro 1.

A lacuna, entretanto, deve gerar obrigação futura de revisão do ranking no primeiro semestre de 2024 a fim de incorporar novos dados, qualificar a avaliação e subsidiar o Plano Anual de Auditoria - PAINT do exercício subsequente.

Adicionalmente cumpre-nos registrar duas observações. A primeira delas diz respeito aos processos da Renda do Patrimônio Indígena - RPI acerca dos quais não foi feito levantamento, embora de caráter finalístico, dada sua recente reincorporação em uma unidade administrativa da Fundação e provável incipiente para qualquer trabalho de auditoria de avaliação de resultados. Além disso, ainda resta em monitoramento tarefa da CGU #793269 sobre o tema.

Quadro 3. Processos da Renda do Patrimônio Indígenas - nível 2

| |
|---|
| Planejar a gestão da renda do patrimônio indígena |
| Aplicar os recursos da renda do patrimônio indígena |
| Inventariar os bens de renda do patrimônio indígena |
| Controlar a aplicação da renda do patrimônio indígena |
| Monitorar o gerenciamento da renda do patrimônio indígena |

fonte: processo 08620.009335/2020-50 (Cadeia de Valor Agregada de Segundo Nível)

A segunda observação trata da matriz de processos de nível 2 inicialmente produzida pelas equipes sob orientação da CGGE, cujos processos foram alterados conforme relacionado nos quadros de 3 a 5. Inicialmente havia 45 processos e, após supressões e acréscimos, o ranking final ficou em 41. Nessa seara, chama a atenção a pouca apropriação pelas unidades dos processos no campo estratégico (diretrizes, planejamento, monitoramento), o que coincide com o diagnóstico de riscos que concentra o maior número de eventos no campo da governança e coordenação.

Quadro 4. Processos não apropriados pelas unidades

| |
|---|
| Estabelecer diretrizes e políticas para os povos indígenas |
| Elaborar estudos e pesquisas sobre os povos indígenas |
| Articular a adequação de políticas voltadas aos povos indígenas |
| Planejar as iniciativas de sustentabilidade nos territórios indígenas |
| Monitorar a promoção de iniciativas de sustentabilidade nos territórios indígenas |
| Monitorar a promoção dos direitos sociais e de cidadania dos povos indígenas |

fonte: Elaboração Audin

Quadro 5. Processos com nomenclatura alterada pelas unidades

| | |
|---|---|
| Georreferenciar Terras Indígena | Georreferenciar e demarcar fisicamente Terras Indígenas |
| Subsidiar a conservação ambiental nos territórios indígenas | Fortalecer a gestão territorial e ambiental de terras indígenas por meio de processos formativos e da elaboração, revisão e implementação de instrumentos de gestão |
| Subsidiar a segurança alimentar e nutricional | Cooperar para o fortalecimento da soberania e segurança alimentar dos povos indígenas |
| Cooperar para conservação dos costumes e instituições próprias | Apoiar ações educativas comunitárias |
| Monitorar a proteção das Terras Indígenas e os povos indígenas isolados | Monitorar a proteção das Terras Indígenas e os povos indígenas isolados e de recente contato |

fonte: Elaboração Audin

Quadro 6. Processos criados pelas unidades

| |
|--|
| Emitir Anuênciam a projetos de visitação Turística |
| Intervir em processo de licenciamento ambiental de iniciativas indígenas |
| Projetos Especiais de Gestão Ambiental |
| Promover integração e coordenação entre a política ambiental e a política indigenista |
| Manter bases de dados geoespaciais de terras indígenas e sistema de posição de aldeias |
| Atualizar e acompanhar tecnicamente os limites das terras indígenas |
| Proteger e promover os direitos dos povos indígenas de recente contato |

fonte: Elaboração Audin

À vista disso, as conclusões aqui presentes baseiam-se nos relatos apresentados nas entrevistas com uso do Formulário de Identificação de Eventos de Riscos, nos formulários de detalhamento de processo preenchidos pelas unidades e nas análises ulteriores dos Fatores de Risco disponíveis:

Quadro 7. Ranking de processos por nível de criticidade

| RANKING | |
|---|----|
| Proteger as áreas com presença de povos indígenas isolados | 27 |
| Manter bases de dados geoespaciais de terras indígenas e sistema de posição de aldeias | 27 |
| Atualizar e acompanhar tecnicamente os limites das terras indígenas | 27 |
| Subsidiar o acesso de indígenas à assistência social | 26 |
| Subsidiar o acesso de indígenas à saúde | 26 |
| Subsidiar a acessibilidade de indígenas à documentação civil básica | 26 |
| Viabilizar a acessibilidade de indígenas à previdência social | 26 |
| Georreferenciar e demarcar fisicamente Terras Indígenas | 26 |
| Proteger e promover os direitos dos povos indígenas de recente contato | 25 |
| Intervir em processo de licenciamento ambiental de iniciativas indígenas | 25 |
| Subsidiar a participação indígena no controle social | 25 |
| Cooperar para produção de bens e serviços indígenas | 24 |
| Cooperar para a geração de renda dos povos indígenas | 24 |
| Cooperar para o fortalecimento da soberania e segurança alimentar dos povos indígenas | 24 |
| Apoiar ações educativas comunitárias | 24 |
| Identificar Terras Indígenas | 24 |
| Prevenir ilícitos em terras indígenas | 23 |
| Subsidiar a recuperação ambiental nos territórios indígenas | 23 |
| Fortalecer a gestão territorial e ambiental de terras indígenas por meio de processos formativos e da elaboração, revisão e implementação de instrumentos de gestão | 23 |
| Promover integração e coordenação entre a política ambiental e a política indigenista | 23 |
| Emitir Anuênci a projetos de visitação Turística | 23 |
| Subsidiar infraestrutura comunitária | 23 |
| Manter acervos históricos, documentais e etnográficos sobre os povos indígenas | 23 |
| Realizar estudos e pesquisas sobre culturas, línguas e acervos documentais, históricos e etnográficos - relativos aos povos indígenas | 23 |
| Regularizar o domínio das Terras Indígenas | 23 |
| Assegurar o Usufruto Indígena | 23 |
| Gerenciar informações territoriais | 22 |
| Fiscalizar terras indígenas | 22 |

| | |
|---|----|
| Realizar ações de educação museal | 22 |
| Difundir informações de natureza científico-cultural sobre os povos indígenas | 22 |
| Monitorar a demarcação de Terras Indígenas | 22 |
| Monitorar a proteção das Terras Indígenas e os povos indígenas isolados e de recente contato | 22 |
| Monitorar a preservação do patrimônio cultural dos povos indígenas | 22 |
| Planejar a demarcação da terra indígena | 22 |
| Planejar a proteção dos terriórios indígenas e dos povos indígenas isolados e de recente contato | 22 |
| Planejar a promoção dos direitos sociais e de cidadania dos povos indígenas | 22 |
| Planejar a preservação do patrimônio cultural indígena | 22 |
| Subsidiar o acesso de indígenas à educação escolar | 21 |
| Constituir Reserva Indígena | 21 |
| Executar projetos especiais de gestão ambiental | 20 |
| Intervir em processos de licenciamento ambiental que impactem povos indígenas | 18 |

fonte: Elaboração Audin

(assinado eletronicamente)
Tatiane Oliveira Urzedo Queiroz
 Indigenista Especializado

De acordo. Encaminhe-se ao Senhor Auditor-Chefe.

(assinado eletronicamente)
Lorena Rodrigues Soares
 Coordenadora de Auditoria - Substituta

De Acordo. Relatório RA-034 aprovado.

(assinado eletronicamente)
Walace Nello Rodrigues Serodio
 Auditor-Chefe

Brasília, na data da assinatura eletrônica.



Documento assinado eletronicamente por **Tatiane Oliveira Urzedo Queiroz, Indigenista Especializado(a)**, em 22/12/2023, às 15:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lorena Rodrigues Soares, Coordenador(a) substituto(a)**, em 22/12/2023, às 16:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Walace Nello Rodrigues Serodio, Auditor(a) Chefe**, em 22/12/2023, às 20:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: http://sei.funai.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6134675** e o código CRC **54A6E1B8**.