

PARTICIPAÇÃO INDÍGENA NA GESTÃO PÚBLICA EM RORAIMA: o papel dos conselhos e da representação política nas decisões governamentais

INDIGENOUS PARTICIPATION IN PUBLIC MANAGEMENT IN RORAIMA: The role of councils and political representation in government decisions

Ánnatha Carlyne Carvalho Lopes

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima/Campus Boa Vista Zona Oeste (IFRR/CBVZO).
Carolynelopes29@gmail.com

Annylton Carvalho Lopes

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima/Campus Boa Vista Zona Oeste (IFRR/CBVZO).
carvyarya@gmail.com

RESUMO

Este trabalho investiga o grau de participação dos povos indígenas de Roraima nos espaços formais de gestão pública e de controle social, como os conselhos de saúde, educação e meio ambiente. Focando na análise da representatividade indígena nas decisões governamentais e nos limites impostos pelo modelo tradicional de administração pública. A pesquisa é qualitativa, de nível exploratório, baseada em revisão bibliográfica, análise documental e estudo de experiências locais, como a Terra Indígena Raposa Serra do Sol e o Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) Leste. Os resultados evidenciam que, embora os marcos normativos brasileiros — como a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.142/1990 e a Convenção nº 169 da OIT — assegurem o direito à participação social, as práticas institucionais ainda negligenciam a interculturalidade e a autonomia dos povos indígenas. Persistem entraves como barreiras burocráticas, falta de capacitação técnica e desvalorização dos saberes tradicionais. O estudo propõe fortalecer a gestão pública intercultural, valorizando os conselhos locais, os processos formativos e o protagonismo indígena nas políticas públicas de Roraima.

ABSTRACT

This work investigates the degree of participation of indigenous peoples of Roraima in formal spaces of public management and social control, such as health, education, and environmental councils. It focuses on the analysis of indigenous representation in governmental decisions and the limits imposed by the traditional model of public

administration. The research is qualitative, based on bibliographic review, document analysis, and the study of local experiences, such as the Raposa Serra do Sol Indigenous Land and the Eastern Special Indigenous Health District (DSEI). The results show that, although Brazilian normative frameworks—such as the 1988 Federal Constitution, Law No. 8.142/1990, and ILO Convention No. 169—guarantee the right to social participation, institutional practices still neglect interculturality and the autonomy of indigenous peoples. Obstacles such as bureaucratic barriers, lack of technical training, and devaluation of traditional knowledge persist. The study proposes strengthening intercultural public management, valuing local councils, training processes, and indigenous leadership in Roraima's public policies.

PALAVRAS-CHAVE:

Gestão participativa; Conselhos; Povos indígenas; Roraima;

KEYWORDS:

Participatory management; Councils; Indigenous peoples; Roraima

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública contemporânea pressupõe a participação ativa da sociedade civil na formulação, execução e avaliação de políticas públicas. No Brasil, os marcos legais como a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.142/1990 e a Convenção 169 da OIT consolidam o direito à participação social, inclusive de povos tradicionais.

No estado de Roraima, que abriga uma das maiores populações indígenas do país, esse direito assume dimensão estratégica. Entretanto, a inserção dos povos indígenas em espaços formais de gestão pública ainda enfrenta entraves significativos, como barreiras culturais, burocráticas e institucionais. Conselhos municipais e estaduais de saúde, educação e meio ambiente — instrumentos criados para garantir controle social — nem sempre conseguem incorporar a perspectiva intercultural das comunidades indígenas.

O presente artigo tem como objetivo analisar a participação indígena na gestão pública em Roraima, destacando os marcos legais, os desafios institucionais e as potencialidades da representação indígena. Para responder a essa questão, o artigo está dividido em duas partes principais: a primeira discute os fundamentos da participação indígena e as formas tradicionais de governança; a segunda aborda os desafios e experiências concretas em conselhos e fóruns públicos no

estado de Roraima.

2 METODOLOGIA

Nesta pesquisa utilizou-se as características da pesquisa exploratória e de natureza qualitativa. No desenvolvimento da mesma apresenta uma Revisão bibliográfica por meio da análise de livros, artigos científicos, dissertações e teses sobre participação social, gestão pública e direitos indígenas. Na análise documental, utilizam-se: exame de legislações, relatórios institucionais (como os do DSEI Leste, SESAI e Funai), atas de conselhos e normativas estaduais e federais. Em referência ao estudo de experiências locais, são mobilizados: estudo descritivo de casos emblemáticos como os conselhos atuantes na região da Raposa Serra do Sol e no DSEI Leste, que, embora não envolvam pesquisa de campo, serão analisados com base em fontes secundárias disponíveis.

3 PARTICIPAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A participação dos povos indígenas na gestão pública brasileira ganhou força a partir da Constituição Federal de 1988, que reconheceu seus direitos sociais, culturais e territoriais (BRASIL, 1988).

Em Roraima, onde há significativa presença indígena — pois o Estado em sua formação apresenta uma população de aproximadamente 636.303 habitantes segundo o Censo 2022. Sendo esta população

formada pelos povos indígenas Yanomami, Wai-Wai, Macuxi, entre outros, o que representa uma parte considerável da população do Estado de Roraima — cerca de 97.320 pessoas, ou aproximadamente 15,29% do total estadual.

Nos últimos anos frente a suas lutas, embora ainda sejam pequenas diante da necessidade de ampliar os atendimentos a estes povos e promover políticas públicas que fortaleçam a estes, pode se dizer que os Povos Indígenas vem conquistando a garantia de seus direitos e alcançado participação que ocorre principalmente por meio de conselhos de políticas públicas e da representação política em espaços institucionais. Dentre estes Colegiados podemos destacar os conselhos de saúde, educação e meio ambiente, por exemplo, são importantes canais de deliberação onde representantes indígenas podem influenciar decisões governamentais (Souza, 2020).

No entanto, ainda há desafios, como a sub-representação, o pouco acesso à informação e as barreiras burocráticas (Munzanzu, c. R. 2022).

A presença de lideranças indígenas em cargos eletivos também tem crescido, reforçando a importância da representação política para garantir políticas públicas mais sensíveis às realidades indígenas (Silva, b. Í. B.2021). Essa participação pode ser compreendida à luz dos conceitos de democracia participativa (Habermas, 1997), multiculturalismo (Kymlicka, 1996) e interculturalidade, entendida como a convivência e o diálogo entre diferentes saberes e modos de vida, valorizando o protagonismo dos povos indígenas nos processos decisórios e a construção coletiva de políticas públicas. Tais perspectivas reforçam a necessidade de uma gestão pública mais inclusiva, que reconheça as diversidades étnicas e promova a equidade nas relações entre Estado e comunidades tradicionais.

Nos últimos anos uma das conquistas dos Povos Indígenas é a Participação social na administração pública, sabe-se que a participação social é uma ferramenta fundamental para o fortalecimento da democracia e da legitimidade das ações governamentais. Segundo Tenório (2012), “ela se constitui como mediação entre o Estado e a sociedade, promovendo o controle social e a transparência”. Para os povos indígenas, esse direito está respaldado em marcos como a Convenção 169 da OIT, que prevê consulta livre, prévia e informada, conforme pode se observar em Peruzzo (2017).

É importante destacar ainda que as formas de participação destes povos vêm sendo realizadas pela participação em colegiados, tais como na estrutura dos conselhos tanto a nível estadual como os municipais, que são colegiados que ao longo dos anos vêm se consolidando e fortalecendo as políticas públicas indígenas. O Conselho Indígena de Roraima – CIR, atuando frente aos direitos indígenas há mais de quatro décadas, tem dado contribuições significativas quanto aos direitos dos Povos Originários Indígenas. É importante destacar que estes colegiados são importantes no fortalecimento dos interesses destes povos, ressignificando sua vida.

Há ainda a atuação de conselhos municipais já presente em alguns municípios do Estado de Roraima, por exemplo o próprio município de Alto Alegre, possui além de conselho a SEMAI que é a Secretaria Municipal de Assuntos Indígenas, que lida com as políticas públicas e assuntos referentes às Comunidades Indígenas que compõem as Comunidade Indígenas do município de Alto Alegre.

Os conselhos são instâncias colegiadas criadas para acompanhar, fiscalizar e deliberar sobre políticas públicas. Em Roraima, existem conselhos nas áreas de saúde, educação, meio ambiente e assistência social que, em tese, asseguram a participação de representantes indígenas. Contudo, estudos apontam que muitos desses espaços operam com limitações técnicas, baixa autonomia e pouca representatividade real.

4 CONSELHOS EM RORAIMA: DESAFIOS INSTITUCIONAIS, LIMITES E POTENCIALIDADE DA REPRESENTAÇÃO E A EXPERIÊNCIA DA RAPOSA SERRA DO SOL E DSEI LESTE

Os povos indígenas precisam se relacionar com as formas tradicionais de governança, contudo, por possuírem sistemas próprios de organização social, baseados em lideranças comunitárias, conselhos de anciãos e assembleias, esta relação torna-se um desafio. Essas estruturas são fundamentais para o processo decisório coletivo, mas nem sempre são reconhecidas pela administração pública. Essa desconexão institucional gera tensões e desvalorização dos saberes tradicionais.

No caso do estudo de caso relativo a Raposa Serra do Sol e DSEI Leste, observou-se que a Terra Indígena Raposa Serra do Sol é referência em organização comunitária e mobilização política. Já o DSEI Leste abrange uma diversidade de etnias e é uma das principais

estruturas do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SASI). Relatórios da SESAI mostram que a atuação dos conselhos locais enfrenta desafios como falta de capacitação, interferências políticas e ausência de apoio logístico.

Neste sentido, acerca dos limites e potencialidades da representação indígena, observa-se que a representatividade indígena nos conselhos ainda é frágil. Em muitos casos, os representantes são escolhidos sem consulta adequada às comunidades. Contudo, há avanços em algumas localidades que implementaram processos formativos e mecanismos de escuta ativa. A presença indígena em instâncias deliberativas é fundamental para garantir a pertinência cultural das políticas públicas.

Além dos desafios estruturais ligados às ações de saúde, a análise documental evidencia que os mecanismos de controle social (especialmente os Conselhos Municipais de Saúde e o Condisi) ainda não conseguem garantir participação indígena de forma plena. Documentos oficiais, atas de reuniões e relatórios internos mostram fragilidades recorrentes, como representação indígena reduzida, participação limitada por falta de transporte e barreiras linguísticas, além da baixa influência real nas decisões. Em diversos municípios, a escolha dos representantes ocorre sem consulta direta às comunidades, o que fragiliza tanto a legitimidade quanto a efetividade do controle social. Essa ausência de participação qualificada compromete a fiscalização, o planejamento e a execução das políticas públicas voltadas às populações indígenas.

A partir da análise dos relatórios do DSEI Leste, observam-se limitações técnicas e estruturais que comprometem a efetividade das ações em saúde indígena. Entre os principais desafios estruturais e logísticos, destacam-se:

- **Limites técnicos e baixa autonomia administrativa:** os DSEIs enfrentam dificuldades para planejar e executar ações de saúde

de forma independente, dependendo de autorizações e repasses centralizados da SESAI, o que gera atrasos na aquisição de insumos, contratação de profissionais e execução de programas locais.

- **Barreiras burocráticas:** processos de compras, transporte de medicamentos e pagamento de contratos são excessivamente lentos, prejudicando o atendimento contínuo nas aldeias.
- **Desafios logísticos:** a escassez de recursos materiais, a diversidade linguística e o baixo preparo de parte dos profissionais não indígenas são apontados como entraves recorrentes. A língua é identificada como uma das principais barreiras para a comunicação efetiva entre as equipes multidisciplinares de saúde indígena e as comunidades atendidas.
- **Distanciamento geográfico e acesso limitado:** muitas comunidades estão localizadas em áreas de difícil acesso, como regiões de serra, áreas alagadas ou florestais densas, dificultando o deslocamento de equipes e o transporte de suprimentos. Exemplos incluem territórios situados em regiões como a Raposa Serra do Sol e Yanomami, entre várias outras terras indígenas que apresentam condições semelhantes.

As vulnerabilidades estruturais das políticas voltadas aos povos indígenas em Roraima não se limitam à escassez de recursos, mas refletem a falta de gestão pública adaptada às especificidades socioculturais e territoriais dessas comunidades. O Tribunal de Contas da União (2023) identificou, em auditoria sobre a saúde indígena, deficiências estruturais, logísticas e administrativas nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), decorrentes da distância geográfica das aldeias, da carência de profissionais e da baixa participação indígena nos processos decisórios. Tais fragilidades reforçam a importância de fortalecer os conselhos e instâncias de representação indígena, como o Conselho Indígena de Roraima (CIR) e os conselhos de saúde (como o Conselho Distrital de Saúde Indígena – Condisi), para assegurar a efetiva participação e protagonismo político dos povos indígenas nas decisões governamentais em Roraima.

Dessa forma, fica evidente que o fortalecimento dos conselhos (municipais, distritais e estaduais) é fundamental para ampliar o

protagonismo indígena e garantir decisões mais coerentes com as necessidades das comunidades. Onde há formação continuada, apoio logístico e diálogo com as lideranças tradicionais, observa-se maior capacidade dos conselhos em influenciar políticas e monitorar sua execução. Assim, a participação indígena deixa de ser apenas formal e passa a constituir elemento estruturante de uma gestão pública verdadeiramente democrática e intercultural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação dos povos indígenas na gestão pública de Roraima é um direito assegurado e uma necessidade estratégica para a efetividade das políticas públicas. No entanto, essa participação ainda se mostra parcial, limitada por estruturas burocráticas que pouco dialogam com as formas tradicionais de governança. É fundamental que o Estado reconheça e valorize as contribuições dos saberes indígenas, promovendo capacitação, respeito à autonomia e adaptação dos instrumentos de gestão às realidades locais. Construir uma gestão pública realmente democrática em Roraima passa, necessariamente, por promover a interculturalidade institucional e fortalecer os espaços de controle social com ampla presença e protagonismo indígena.

Os achados demonstram que a presença indígena nos conselhos só produz efeitos concretos quando acompanhada de condições reais para participação: transporte, tradução, diálogo com as lideranças, formação e respeito aos tempos socioculturais das comunidades. A articulação entre estruturas institucionais e modos tradicionais de governança é, portanto, um elemento indispensável para fortalecer o controle social e garantir que as políticas públicas reflitam as realidades vividas pelos povos indígenas.

REFERÊNCIAS

MUNZANZU, C. R. *Políticas afirmativas para os povos indígenas*. 2022.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-49442022v28n3a0407>

SILVA, B. Í. B. *Povos indígenas no Brasil e a descolonização da*

psicologia. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003221362>

Will Kymlicka. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press, 1995 (reimpressão em 1996). Link: <https://doi.org/10.1093/0198290918.001.0001>

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v. Link:

https://gestaoeducacaoespecial.ufes.br/sites/gestaoeducacaoespecial.ufes.br/files/field/anexo/habermas_jurgen_direito_e_democracia_vol_i.pdf

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 25–42.

Link: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512011000300002>

PERUZZO, P. P. Direito à consulta prévia aos povos indígenas no Brasil: a aplicação da Convenção 169 da OIT e os desafios à efetividade do direito. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v.8, n.3, p.1892-1917, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2017/24631> . Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório de*

fiscalizações em políticas e programas de governo: auditoria operacional sobre a saúde indígena, em especial a do povo Yanomami. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/AE/A1/34/91/B4D1C8108DD885A8F18818A8/001.308-2023-8-VR%20-%20auditoria_saude_povos_indigenas_yanomami.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Roraima: panorama. *Cidades e Estados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama>. Acesso em: 13 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm. Acesso em: 13 nov. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso

em: 13 nov. 2025.

CRUZ, K. R. A saúde indigenista e os desafios da participação indígena. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 21, supl. 1, p. 16–28, 2012.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-129020120005000166>

Acesso em: 13 nov. 2025.