

2583

**ESTUDO SOBRE ORÇAMENTO INDIGENISTA
FEDERAL: DESAFIOS E LIMITAÇÕES AOS
DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS
AOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL**

**Frederico Augusto Barbosa da Silva
Isabella Cristina Lunelli**

TEXTO PARA DISCUSSÃO



ESTUDO SOBRE ORÇAMENTO INDIGENISTA FEDERAL: DESAFIOS E LIMITAÇÕES AOS DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL

Frederico Augusto Barbosa da Silva¹
Isabella Cristina Lunelli²

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
E-mail: <frederico.barbosa@ipea.gov.br>.

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.
E-mail: <isabella.lunelli@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2583>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H5; Z18.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 ORÇAMENTO PÚBLICO E OS DIREITOS INDÍGENAS.....	9
3 OIF: DEFINIÇÃO E CRITÉRIOS DE ANÁLISE	16
4 A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA INDIGENISTA NO ORÇAMENTO FEDERAL: POSSIBILIDADES E LIMITES DO SEU ACOMPANHAMENTO	21
5 OS RECURSOS FINANCEIROS DO ORÇAMENTO INDIGENISTA ESTATAL FEDERAL E SUA DINÂMICA.....	32
6 OS ÚLTIMOS ANOS: 2017 E 2018.....	42
7 CONCLUSÕES	45
REFERÊNCIAS	48
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	49

SINOPSE

É tema desta pesquisa os direitos dos povos indígenas e os instrumentos orçamentários para a sua materialização. A ampliação dos deveres constitucionais do Estado brasileiro nos últimos trinta anos, diante da pluriculturalidade e do conhecimento das especificidades culturais dos povos indígenas, é um processo dinâmico e ainda desafiador à ação política governamental, em especial, à ação orçamentária. O objetivo deste artigo, portanto, é descrever o comportamento dos recursos financeiro-orçamentários das políticas públicas direcionadas à garantia e à promoção dos direitos dos povos indígenas no Brasil, com ênfase naquelas sob estrita responsabilidade do governo federal. Os dados e informações aqui organizados permitem analisar a evolução e a distribuição programática dos recursos, que podemos denominar Orçamento Indigenista Federal (OIF), com foco nas ações e programas do governo federal brasileiro. O esforço empreendido, mesmo não exaustivo sobre a matéria, intenciona colaborar com a elaboração de uma proposta institucional para o acompanhamento gradual e progressivo do OIF. São necessárias contribuições para a construção de dados e indicadores que aperfeiçoem a transparência da atuação do Estado brasileiro, das suas capacidades e prioridades no espaço das políticas voltadas para os povos indígenas. Acredita-se que esses são os fundamentos para a edificação de debates e ideias que venham a convergir para o desenho de mecanismos que viabilizem maior participação e controle social – corolários de um estado democrático de direito.

Palavras-chave: orçamento público; políticas públicas; povos indígenas.

ABSTRACT

The theme of this research is the rights of indigenous peoples and the budgetary instruments for their materialization. The expansion of the constitutional duties of the Brazilian state in the past 30 years, given the pluriculturality and the knowledge of the cultural specificities of indigenous peoples, is a dynamic and still challenging process to governmental political action, especially budgetary action. The objective of this article, therefore, is to describe the behavior of financial-budgetary resources of public policies aimed at guaranteeing and promoting the rights of indigenous peoples in Brazil, with an emphasis on those under the strict responsibility of the Federal Government. The data and information organized here allow us to analyze the evolution and programmatic distribution of resources of what we can call the Federal Indigenous Budget (Orçamento Indigenista Federal – OIF), focusing on the actions and programs of the Brazilian Federal Government. The effort

was undertaken, even if not exhaustive on the matter, intends to collaborate with the elaboration of an institutional proposal for the gradual and progressive monitoring of the OIF. Contributions are necessary for the construction of data and indicators that will improve the transparency of the performance of the Brazilian State, its capacities and priorities within the scope of policies aimed at indigenous peoples. It is believed that these are the foundations for building debates and ideas that will converge to the design of mechanisms that enable greater participation and social control – corollaries of a democratic state of law.

Keywords: public budget; public policies; indigenous peoples.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos trinta anos, o Estado brasileiro reconheceu novos direitos a minorias culturalmente diferenciadas e politicamente discriminadas. A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), novos direitos coletivos foram declarados aos povos indígenas, além da progressiva ratificação de tratados e convenções internacionais sobre a matéria, reconhecendo os sujeitos coletivos de direitos. Como exemplo, foram declarados direitos à terra e a territórios, aos recursos naturais, às manifestações culturais, à autodeterminação, à autonomia (autogoverno), à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado, à língua, entre outros. É tema desta pesquisa os direitos dos povos indígenas.

Esse novo paradigma de relacionamento com os povos indígenas não somente resultou em uma ampliação do rol de direitos declarados pelo Estado como passou a requerer de si uma série de obrigações positivas e negativas,¹ reestruturando o dever de ação estatal.

Ao alterar as orientações a respeito da sua atuação nas relações com povos culturalmente diferenciados, coube ao Estado, no quadro dos princípios do pluralismo e da interculturalidade, revisitá-las e adaptar-se. Nesse contexto, cumprir com um dos objetivos fundamentais de nossa República Federativa vem exigindo abertura e reformulação na maneira de conceber os povos indígenas e seus direitos. Formas atuais de promover o bem de todos, sem preconceitos ou discriminação (art. 3º, inciso IV, CF/1988), não são mais as mesmas e se reinventam constantemente.

Embora a consciência sobre os deveres constitucionais do Estado brasileiro tenha se ampliado em face da pluriculturalidade e das especificidades dos povos indígenas, a materialização desses direitos é um processo dinâmico e ainda desafiador à ação política governamental. No tocante à gestão de políticas públicas indigenistas, há como pressupostos a coordenação entre diferentes órgãos em variados níveis federativos, a necessidade de ampliação das capacidades institucionais do órgão indigenista, a

1. É de Courtis (2010, p. 106-107, tradução nossa) a diferenciação entre obrigações positivas e negativas. Aludindo às obrigações que se passaram a requerer do Estado, como resultado da incorporação de tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos, distingue-se o seguinte: "(...) obrigações negativas: não introduzir distinções normativas, ou não adotar ou implementar as normas, de modo a menosprezar os direitos de grupos de pessoas identificadas através desses fatores. (...) obrigações positivas: adotar medidas para eliminar os prejuízos e os obstáculos que impedem esses grupos de pessoas de desfrutar plenamente de seus direitos".

compreensão dos atores governamentais acerca das implicações trazidas com a ideia de interculturalidade e a consideração das resoluções e especificidades de cada povo na tomada de decisões que os afetem – não se exaurindo aqui as proposições possíveis.

A questão, em decorrência disso, não se encerra no conjunto de postulados adotados no indigenismo estatal e na incompleta adequação de instituições e atores governamentais às novas políticas interculturais em delineamento. Há um desafio ainda latente – e pendente – a respeito do tema que esbarra com a gestão das políticas e o controle dos recursos públicos destinados à concretização desses antigos e novos direitos declarados aos povos indígenas. Sem evidentes dimensionamento e avaliação da implementação de ações públicas é impossível aperfeiçoar as políticas. Um passo importante é o acompanhamento dos processos de formulação e execução orçamentária sem os quais os avanços práticos são pouco visíveis, seus resultados são pouco tangíveis e há impossibilidade de aperfeiçoamentos institucionais.

O objetivo deste artigo, portanto, é descrever o comportamento dos recursos financeiro-orçamentários das políticas públicas direcionadas à garantia e à promoção dos direitos dos povos indígenas no Brasil, com ênfase naquelas sob estrita responsabilidade do governo federal. Os dados e informações aqui organizados permitem analisar a evolução e a distribuição programática dos recursos, que podemos denominar Orçamento Indigenista Federal (OIF).

O esforço empreendido sobre a matéria, mesmo não exaustivo, tem como objetivo contribuir com a elaboração de uma proposta institucional para o acompanhamento gradual do OIF. Intenciona-se colaborar para a construção de dados e indicadores que tornem transparentes a atuação do Estado brasileiro, de suas capacidades e prioridades no espaço das políticas voltadas para os povos indígenas. Acredita-se que esses são os fundamentos para a edificação de debates de ideias e instrumentos que venham a convergir para o aperfeiçoamento de mecanismos que viabilizem maior participação e controle social – corolários de um Estado democrático de direito.

Esta publicação está estruturada em quatro partes – além desta introdução e das conclusões finais –, que correspondem aos objetivos específicos da pesquisa, que são: *i)* apresentar as particularidades vinculadas à matéria de orçamento público quando articulado com os direitos dos povos indígenas, conforme instrumentos normativos internacionais ratificados pelo Estado brasileiro; *ii)* definir o OIF e estabelecer o critério sobre o qual o estudo é orientado; *iii)* examinar a estruturação da política indigenista no orçamento federal a partir de características e informações do processo orçamentário, delimitando os programas

e as ações sob o acompanhamento do OIF; e *iv*) acompanhar a execução financeira do órgão indigenista brasileiro, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), e a distribuição das ações do Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas.

No desenvolvimento da análise estrutural do OIF, foram objeto de estudos os instrumentos normativos orçamentários, em especial os planos plurianuais (PPAs) e as leis orçamentárias anuais (LOAs). A delimitação temporal deste estudo compreende o período de 2000 a 2018. Quanto à análise evolutiva e distributiva do OIF, o acompanhamento orçamentário se dará, sobretudo em decorrência da configuração dos programas e/ou ações sugeridas para acompanhamento, no período de 2012 a 2017.

Foi considerada na elaboração do texto uma revisão documental dos relatórios publicados pela Controladoria-Geral da União (CGU), além de pesquisa no banco de decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a execução do orçamento indigenista pelo Poder Executivo federal. Existem, ainda, alguns estudos com os quais nos propomos a dialogar. Entre esses, destacamos as notas técnicas sobre o tema publicadas por instituições da sociedade civil (Inesc, 2011; Cardoso e Verdum, 2014; INA, 2019).

2 ORÇAMENTO PÚBLICO² E OS DIREITOS INDÍGENAS

A CF/1988 pautou inúmeras transformações estruturais para a criação de políticas públicas, organização das finanças e práticas orçamentárias. Ao estabelecer o orçamento público como um instrumento de planejamento, execução e controle dos gastos, primava-se em dar unidade, transparência e racionalidade ao processo de priorização das ações públicas e alocação de recursos, mesmo que dele derivassem outros fenômenos complexos e multifacetados relacionados com a dinâmica política do presidencialismo de coalizão brasileiro.

A conformação jurídica do sistema orçamentário brasileiro tem fundamentos seculares e ainda se atrela à recepção de uma organização ditada há mais de setenta anos. Com isso, embora a CF/1988 tenha trazido inovações às normas gerais para elaboração e controle do

2. A opção utilizada vem de Aliomar Baleeiro, que fixa quatro aspectos para os estudos do orçamento: jurídico, político, econômico e técnico. Com isso, aquém de uma investigação sobre as decisões políticas que envolvem o planejamento das políticas públicas para os povos indígenas ou as técnicas de cálculo implementadas, a exemplo do que seriam os aspectos políticos ou técnicos do orçamento, buscou-se enfatizar seu aspecto jurídico, isto é, as normas e regras que articulam a questão orçamentária aos direitos dos povos indígenas. Ver Baleeiro (2001, p. 388) e Mendonça (2010).

orçamento, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, ainda é um importante instrumento normativo sobre a matéria. Nele estão conceituados os tipos de receitas (correntes e de capital)³ e despesas (correntes e de capital),⁴ além de fixar aspectos formais e materiais da proposta, execução e controle orçamentário. Também estão referenciadas a fixação de funções orçamentárias e a definição dos programas de trabalho de governo (obras e serviços públicos), bem como o estabelecimento de metas (entendidas como resultados) a ser cumpridas.

Mesmo assim, as mudanças que se deram com a CF/1988 não foram menos significativas. O Orçamento Geral da União (OGU), por exemplo, integrou orçamentos anteriormente distintos (orçamento da seguridade social, orçamento fiscal e orçamento de investimento das estatais, além do orçamento relacionado ao refinanciamento da dívida pública) e conformou uma lógica de coordenação normativa, absorvendo leis de PPA,⁵ leis de diretrizes orçamentárias (LDOs)⁶ e LOAs.⁷

3. As receitas correntes se subdividem em: *i*) receita tributária (impostos, taxas e contribuições de melhoria); *ii*) receita patrimonial (receitas imobiliárias, receitas de valores mobiliários, participações e dividendos, e outras receitas patrimoniais); *iii*) receita industrial (receita de serviços industriais e outras receitas industriais); *iv*) transferências correntes; e *v*) receitas diversas (multas, contribuições, cobrança da dívida ativa e outras receitas diversas). As receitas de capital, por sua vez, subdividem-se em: *i*) operações de crédito; *ii*) alienação de bens móveis e imóveis; *iii*) amortização de empréstimos concedidos; e *iv*) transferências de capital e outras receitas de capital (Lei nº 4.320/1964, art. 11, § 4º).

4. As despesas correntes se subdividem em: *i*) despesas de custeio (pessoal civil, pessoal militar, material de consumo, serviços de terceiros, encargos diversos); e *ii*) transferências correntes (subvenções sociais, subvenções econômicas, inativos, pensionistas, salário-família e abono familiar, juros da dívida pública, contribuições de previdência social e diversas transferências correntes). As despesas de capital, por sua vez, se subdividem em: *i*) investimentos (obras públicas, serviços em regime de programação especial, equipamentos e instalações, material permanente, participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades industriais ou agrícolas); *ii*) inversões financeiras (aquisição de imóveis, participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades comerciais ou financeiras, aquisição de títulos representativos de capital de empresa em funcionamento, constituição de fundos rotativos, concessão de empréstimos, diversas inversões financeiras); e *iii*) transferências de capital (amortização da dívida pública, auxílios para obras públicas, auxílios para equipamentos e instalações, auxílios para inversões financeiras e outras contribuições) (Lei nº 4.320/1964, art. 13).

5. Conforme o art. 165, § 1º, da CF/1988: “a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada”.

6. Segundo o art. 165, § 2º, da CF/1988: “a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

7. Como dispõe o art. 165, § 5º, da CF/1988: “a lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público”.

Compete ao PPA, instrumento normativo de planejamento orçamentário brasileiro, estabelecer objetivos e metas da administração pública, concretizando os ideais políticos e a dimensão estratégica da ação governamental em estrita observância aos princípios da transparência da ação pública e da participação social. Com vigência de quatro anos – que se inicia no segundo ano de um mandato governamental até o primeiro do seguinte –, é o espelho da visão de política dos governos eleitos, que organiza o planejamento de médio prazo. Ainda que apresentado pelo Executivo (reserva de iniciativa), é discutido pelo Legislativo, restando sujeitas a esse órgão a aprovação e a fiscalização dos gastos públicos.

Em resumo, enquanto o PPA tem a função de coordenar e subordinar sob seus preceitos as ações e as prioridades governamentais, a LDO articula e ajusta conjuntamente o PPA com o orçamento. A LDO dá forma e conteúdo às leis orçamentárias anuais, definindo metas, prioridades e as diretrizes de implementação orçamentária do ano subsequente. A LOA organiza o orçamento, cuida da eficiência dos gastos, prevê receitas e fixa despesas.

Definidos pelo art. 165 da Constituição Federal, esses instrumentos estabelecem projetos, prioridades, fontes de receita, custeio e maneiras para uma execução orçamentária equilibrada. Implicam conexões de decisões governamentais com a sedimentação de programas setoriais que submetem as políticas de desenvolvimento, proteção social e de defesa de direitos a inúmeros desafios. Nesse modelo, o planejamento e o orçamento devem guardar coerência interna em todas as suas dimensões, além de articular planos nacionais, regionais e setoriais estabelecidos constitucionalmente ou por qualquer outra forma normativa, tais como políticas setoriais, planos, programas, leis etc.

Os programas constituem-se na unidade organizacional central do PPA. Nada deveria estar fora dos processos de planejamento previstos por esses instrumentos e nenhum investimento ou tipo de despesa poderia ser realizado sem inscrição prévia no PPA ou previsão legal. Da mesma forma, PPA e orçamento são complementares, mas têm natureza, conteúdo e forma essencialmente diferenciais, não devendo, assim, ter relações de mera sobreposição.

O processo orçamentário é complexo e mobiliza diferentes poderes da República. O Poder Executivo faz uma proposição de orçamento; o Legislativo altera, propõe, debate mudanças, ajusta; e o Executivo implementa as políticas por meio do orçamento;

o Legislativo fiscaliza; e o Judiciário atua no controle dos limites da discricionariedade administrativa segundo sua legalidade. Entre rearranjos e adaptações, o sistema financeiro e orçamentário brasileiro, constituído por essa relação de poderes, organiza a dimensão material da ação pública. A partir de um problema delimitado, articulando ideias, valores, interesses e instituições, diretrizes, objetivos, metas e prazos, planifica-se a atuação governamental em meio às possibilidades concretas de ação.

No tocante ao planejamento e à implementação orçamentária há uma questão axiológica que atravessa a estrutura organizacional do orçamento público. A atividade financeira estatal sob uma perspectiva jurídica respalda-se na interconexão de valores e princípios, a qual se desdobra na questão do controle e das garantias de realização das ações governamentais previstas no orçamento como peça jurídica. Portanto, o orçamento vincula-se a uma arquitetura normativa que começa em princípios constitucionalizados e passa por leis, portarias, normativas etc. que auxiliam e formatam a ação, devendo ser observados tanto na fase da proposta do Executivo, na deliberação legislativa (quando há maior ou menor escuta e participação social), quanto na implementação e nos controles de constitucionalidade e convencionalidade pelo Judiciário.

Alguns princípios do orçamento são basilares: deve existir apenas um orçamento para cada exercício financeiro (princípio da unidade); deve existir uma integração do orçamento fiscal, da seguridade social e dos investimentos anuais do Estado (princípio da totalidade); deverá tratar apenas da previsão de receita e fixação de despesas (princípio da exclusividade), as quais devem aparecer de forma discriminada quanto à origem e à aplicação, e fixar atividades específicas para cada dotação (princípio da especificação), trazendo seus valores brutos (orçamento bruto). É também vedada a vinculação de receitas, salvo as previsões legais expressas (princípio da não vinculação ou não afetação das receitas), além da necessidade de equilíbrio, legalidade, clareza (ou objetividade), exatidão e publicidade. Somam-se a esses princípios exigências de transparência orçamentária e responsabilidade fiscal na atuação financeira estatal.

Na teoria, é por meio do orçamento público que direitos fundamentais podem ser concretizados, fortalecendo preceitos do Estado democrático de direito. Como um instrumento de política pública capaz de direcionar a atuação estatal nas relações sociais, a ação governamental se pauta pela execução de recursos financeiros e sujeita-se a uma forma de organização estrutural específica, mas dinâmica.

No planejamento, o dinamismo e a complexidade transcendem a literalidade normativa, exigindo inúmeras conexões técnicas e decisões políticas ao fixar práticas de programação. É dizer que os desafios políticos, econômicos, sociais e culturais deveriam ser marcados por uma gestão planejada e programada de atores (entre instituições e entre os poderes Legislativo e Executivo), recursos, componentes econômicos, participação coletiva, antagonismos e consensos. Na prática, as estruturas dos PPAs divergem, mudam, e somente é possível analisá-las comparativamente considerando as estratégias adotadas em cada situação histórica em que concepções diversas de PPA se sucedem, alterando forma e conteúdo. Mais do que a temporalidade, estudos desenvolvidos sobre os PPAs se pautam pela conceituação e pela caracterização evolutiva.

Seja como for, a premissa é organizar formas de ação para a resolução de problemas com a adoção dos programas de atuação estatal, permitindo o monitoramento, a avaliação e viabilizando a readequação de programas de atuação, metas e objetivos em um movimento circular e ascendente de aprendizado institucional. Tendo isso em vista, o orçamento público não pode ser encarado apenas como um conjunto de atos normativos com validade predeterminada, mas também como um processo complexo com previsão jurídica que atende diferentes orientações político-ideológicas e interpretativas, submetendo-se a ininterruptas controvérsias, mas também à fiscalização institucional e social.

Ao nos propormos descrever o comportamento dos recursos financeiro-orçamentários das políticas públicas direcionadas à garantia e à promoção dos direitos dos povos indígenas no Brasil, com ênfase naquelas sob estrita responsabilidade do governo federal, analisou-se o que se convencionou chamar, para os fins desta pesquisa, de OIF.

É nosso entendimento que o tema merece ênfase. Duas são as razões. A primeira é organizar as informações de forma a serem apropriadas socialmente. O orçamento é ferramenta capaz de explicitar as decisões alocativas dos recursos financeiros dentro do OGU, dando materialidade a orientações normativas e políticas governamentais. Organizar as informações permite acompanhar e dar transparência a essas ações, bem como facilitar e ampliar o monitoramento de metas e resultados.

Mais do que valores – por exemplo, a receita da União foi estimada em aproximadamente R\$ 3,809 trilhões para o exercício financeiro de 2020, conforme o projeto de lei orçamentária –, são as metas e os resultados que garantem a efetividade do gasto público. Por isso, o próprio aperfeiçoamento da ação estatal depende da

convergência de esforços, que somente são possíveis com o acúmulo de conhecimento e capacitação para seu acompanhamento.

A outra razão alude às especificidades da matéria. O governo brasileiro tem alguns deveres preestabelecidos que devem ser observados, segundo normas internacionais de direitos humanos. As medidas legislativas e administrativas orçamentárias devem se alinhar a esse conjunto normativo, que guarda intensa relação com os povos indígenas. Algumas das ações orçamentadas merecem pesquisas aprofundadas para aferir desenho, desempenho e efetividade, a exemplo das ações de saúde, educação, saneamento e gestão ambiental. O interesse e o estudo sistemático são raros ou dispersos.

Consagrados em instrumentos normativos como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (1989), a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas da Organização dos Estados Americanos (OEA) (2016), esses deveres normativos – que sujeitam a ação estatal – fundamentam-se no reconhecimento, na declaração, no respeito e nas garantias ao livre exercício do direito à autodeterminação dos povos indígenas e seus desdobramentos, como o direito à consulta livre, prévia e informada e o direito à autonomia.

Esses instrumentos, embora não esgotem as normativas internacionais ratificadas, destacam-se ao superar a perspectiva tutelar do indigenismo estatal, até então aplicada às relações entre o Estado brasileiro e os povos indígenas. Reconhecidos e declarados, conquistaram o dever estatal de considerar (e quando possível compreender) suas prioridades e estratégias no exercício de seus modos de vida e suas capacidades de controlar seus próprios processos de desenvolvimento, ou seja, as dimensões política, econômica, social e cultural. Posto isso, é dever do Estado consultá-los sobre suas prioridades de desenvolvimento e conhecer formas autonômicas indígenas de gestão de assuntos internos e locais.

No período anterior à mudança de orientação desse indigenismo de estado, quando ainda se falava em “integração” e “assimilação” dos povos indígenas, as normas positivadas e a ação estatal tendiam com frequência a limitar esses direitos à autodeterminação e ao exercício de seus modos de vida e organização. Essa limitação se fundamenta no desconhecimento das práticas de autogoverno indígena, na retirada de legitimidade ou representatividade política coletiva ou até mesmo em uma retórica desatualizada acerca da soberania estatal.

Nesse “novo” contexto constitucional, é dever do governo brasileiro consultar de boa-fé os “povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas”, buscando um consentimento acerca das medidas propostas (Convenção OIT nº 169/1989, art. 6º, § 1º).

Como consequência, a participação dos povos indígenas na formulação, na aplicação e na avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que os afetem deve ser respeitada e viabilizada. Metas como melhoria das condições de vida e trabalho, do nível de saúde e educação, saneamento, seguridade social, habitação e moradia, emprego, capacitação e aperfeiçoamento profissional, bem como a proteção e a preservação do meio ambiente dos territórios habitados pelos povos indígenas, devem ser prioritárias nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões em que eles moram.

Como explicitado nesses documentos, os povos indígenas têm direito de participar ativamente na elaboração, na determinação e na execução de leis, políticas públicas, programas, planos e ações que os sirvam e/ou que guardem relação com os assuntos indígenas (a lei fala em afetação direta dos povos indígenas), sob pena, conforme decisões internacionais,⁸ de inconstitucionalidade. Dessa forma, ainda que as medidas legislativas e administrativas no tocante ao orçamento público tenham caráter de alcance geral, é inquestionável a repercussão direta sobre as comunidades indígenas que dependem de obrigações positivas do Estado para o enfrentamento de situações de vulnerabilidade extrema a que estão sujeitos.

Por obrigações positivas estatais compreende-se o dever do Estado de garantir direitos, ou seja, o dever de gerar condições mínimas adotando medidas positivas e concretas para a satisfação de direitos reconhecidos, abstando-se de produzir situações que dificultem, agravem ou impeçam o seu exercício (Courtis, 2009; 2010). Por isso, o governo brasileiro deve estabelecer meios para que os povos interessados possam participar livremente das decisões de instituições e organismos administrativos e

8. Sobre a matéria, a Corte Constitucional da Colômbia, ao aplicar a Convenção da OIT nº 169/1989, declarou a inconstitucionalidade de uma lei diante da constatação de ausência de consulta adequada às comunidades indígenas, que seriam, ainda que potencialmente, afetadas pela norma – Sentença nº 030, de 23 de janeiro de 2008 (Courtis, 2009, p. 66).

legislativos responsáveis pela produção de leis, criação de políticas e estruturação de programas que lhes são pertinentes.

Além da consulta, o direito ao autogoverno (autonomia indígena) tem sido considerado jurisprudencialmente uma manifestação concreta do direito de autodeterminação dos povos indígenas, indispensável à democracia e vinculado ao seu direito de participação política efetiva. No entanto, a materialização desse direito resta condicionado à presença de recursos necessários para o seu desempenho – levando em consideração as características populacionais específicas de cada comunidade/aldeia e suas próprias necessidades. Assim, além da obrigação governamental de estabelecer meios para o pleno desenvolvimento das instituições representativas e das iniciativas dos povos interessados, cabe ao Estado, “nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim” (Convenção OIT nº 169/1989, art. 6º, § 1º).⁹

Por último, como determinam esses dispositivos internacionais mencionados, igualmente nas regras de monitoramento e avaliação dos resultados, os governos devem zelar para que sejam efetuados estudos junto aos povos interessados “com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos” (Convenção OIT nº 169/1989, art. 7º). Estudos sistemáticos sobre a questão orçamentária na materialização dos direitos humanos dos povos indígenas, organizados desde a estrutura estatal, ainda carecem de uma existência sistêmica, mas são fundamentais para o aperfeiçoamento dos instrumentos de participação social e para a maior efetividade das políticas públicas.

3 OIF: DEFINIÇÃO E CRITÉRIOS DE ANÁLISE

Direitos indígenas e direitos indigenistas, embora soem similares, designam formas jurídicas completamente distintas. O primeiro se refere aos sistemas jurídicos criados conforme suas matrizes culturais próprias e em prática por povos indígenas; o segundo

9. A partir de exemplos de decisões de outros países, como o México, determinações judiciais têm compreendido esse fornecimento de recursos como transferência orçamentária para a execução de suas próprias políticas públicas. Fazemos referências específicas à Comunidade Indígena de San Francisco de Cherán, expediente nº SUP-JDC 9167/2011 (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), à Agencia Municipal de Zapotitlán del Río, expediente JDC/69/2017 (Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca), e à Comunidade de San Francisco Pichátaro, expediente SUP-JDC 1865/2015 (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

define o conjunto de normas jurídicas positivadas pelo Estado que reconhecem, protegem e garantem determinadas dimensões individuais e coletivas da população indígena em território nacional.

Partindo de uma epistemologia pluralista, o conceito de direito utilizado não identifica o direito com o Estado, mas sim com os sistemas, instituições e práticas jurídicas produzidas por cada organização social, seja ela estatal ou não. Dessa forma, o emprego da expressão “direitos indigenistas” ou “direitos dos povos indígenas” limita-se a caracterizar as normas do sistema jurídico estatal brasileiro reconhecidas e declaradas aos povos indígenas, considerados em sua individualidade e/ou coletividade, além da diversidade no território estatal.

As políticas indigenistas, nesse contexto, referem-se ao conjunto de ações institucionalizadas, tendo em vista a convivência de povos culturalmente diferenciados, no caso povos indígenas, dentro dos Estados nacionais. Diante disso, por OIF, compreendemos as ações e os programas do governo federal que vinculam recursos financeiro-orçamentários à implementação de políticas públicas que venham a garantir e promover a efetividade dos direitos individuais e coletivos declarados aos povos indígenas pelo Estado brasileiro.

Os recursos demandados na execução de políticas referem-se à estrutura material da ação pública, mas não se resumem apenas aos aspectos contábeis ou a volumes de recursos financeiros, incluindo os complexos movimentos operacionais da implementação. Os resultados financeiros são configurados por concepções de política, expressando ideologias e diferentes posições estratégicas sobre o que elas são, devem ser e quem delas participa, nos processos decisórios de formulação, implementação, monitoramento e acompanhamento.

Como o OIF é um recorte temático da área do planejamento orçamentário do governo como um todo em matéria de direitos dos povos indígenas, tem o potencial de visibilizar a execução do orçamento federal indigenista, avaliar sua importância política relativa, o nível de priorização das decisões sobre os investimentos a ser realizados, bem como sua composição interna e evolução.

São muitas as formas para se analisar os dispêndios no orçamento público, sob inúmeros critérios, diante de sua complexidade e dinamicidade. Ao examinarmos o comportamento dos recursos financeiro-orçamentários das políticas públicas direcionadas aos povos indígenas no Brasil, identificamos a possibilidade de caracterização do OIF a partir de quatro critérios de análise, conforme a seguir descrito.

- Critério funcional: as funções se constituem no maior nível de agregação orçamentária e se subdividem em subfunções.¹⁰ No tocante à delimitação do OIF e seu acompanhamento sobre esse critério, seria necessária a existência de despesas fixadas no orçamento sob a função “povos indígenas”.¹¹ Como não existe essa função, mas saúde, educação, assistência social, cultura, entre outras, que expressam a convergência de ações para povos indígenas, vislumbra-se que um OIF só poderia ser construído mediante a apropriação de programas e ações desenvolvidos em diferentes instituições e funções.
- Critério institucional (ou por órgãos governamentais): constituído apenas pelos recursos das instituições que desenvolvem ações direcionadas aos povos indígenas. O monitoramento do OIF sobre o critério institucional não abrangeria dispêndios da área de educação, saúde, assistência social ou cultura direcionados aos indivíduos ou povos indígenas, mas apenas às despesas da FUNAI – nas quais estariam incluídas as despesas administrativas e previdenciárias não voltadas diretamente ao público-alvo (povos indígenas). A utilização desse critério é interessante e tem suas peculiaridades de análise, uma vez que é capaz de retratar as capacidades institucionais dos órgãos (FUNAI) para realizar ações.
- Critério área: o conceito de área não corresponde às classificações funcionais ou institucionais utilizadas nos estudos sobre dispêndios públicos. A alocação dos recursos de uma área de atuação não corresponde aos gastos com serviços executados por um ministério ou órgão específico, nem se limita às classificações funcionais do orçamento. Por exemplo, os gastos de saúde ou de educação com os povos indígenas não são os mesmos alocados nos ministérios da Saúde ou da Educação, mas abrangem outros da mesma natureza realizados em órgãos diversos. De outra perspectiva, a FUNAI

10. A classificação orçamentária por função foi estabelecida com a Lei nº 4.320/1964, sobre ela incidindo uma atualização por meio da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão. Nessa classificação, é possível constatar a ausência de uma função específica relacionada aos povos indígenas, capaz de reunir um maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público com essa parcela populacional.

11. Embora não haja uma função específica “povos indígenas”, existe a Subfunção 423 – Assistência aos Povos Indígenas, passível de monitoramento desde 2000. No entanto, por deter uma capacidade agregadora menor, sem vincular todas as ações envolvendo povos indígenas, não esgota todos os recursos despendidos com programas direcionados a povos indígenas.

teria despesas que facilmente seriam alocadas às áreas de saúde, educação, assistência social ou mesmo de Previdência Social mas sem abranger gastos com povos indígenas realizados em vários outros órgãos. A distinção é necessária: um mesmo serviço pode ser distribuído em várias grandes áreas de atuação governamental, e dentro de um mesmo órgão convivem ações e programas que podem ser compreendidos como pertencentes a distintas áreas. Atualmente, não há uma área de atuação específica que vise aos povos indígenas, e, como um tema transversal, extrapola os limites operados pelos critérios institucional, funcional e de área.

- Critério temático: a respeito deste critério, é possível delimitarmos um conjunto de programas, ações, iniciativas e metas consolidadas nos instrumentos normativos do OGU que guardam relação específica com um tema definido. A partir do tema povos indígenas (e suas variantes: indígenas, população indígena etc.), é possível gerar uma proposta de acompanhamento orçamentário. Ao operar um corte sobre o tema proposto, transversalizam-se diversas áreas, instituições e funções, permitindo uma delimitação de gastos públicos realizados que afetem povos indígenas.

Propomos que a elaboração do OIF seja temática. Compreendemos que a aplicação desse critério é pertinente ao estudo almejado, uma vez que é possível extrair dados capazes de gerar um monitoramento em tempo oportuno e uma avaliação das diretrizes e prioridades, quando existentes, identificando gastos ou apurando o montante previsto a ser despendido na garantia de direitos dos povos indígenas (obrigações positivas estatais).

A utilização do critério temático aponta uma ressalva na elaboração dessa estimativa. Muitas ações governamentais trazem em seu nome, objetivo ou público-alvo os povos indígenas. Quando associadas de forma genérica a outros grupos e públicos, porém, podem resultar em produtos que não alcancem exclusivamente os povos indígenas. A aferição desses gastos torna-se um jogo de sorte. Além disso, inúmeras ações específicas destinam recursos flutuantes, isto é, que dependem de editais, projetos pontuais etc. que se inscrevem no OGU sob a discricionariedade do gestor.

A natureza, a qualidade da estruturação e a complexidade do orçamento federal exigem, pelo menos até o momento, para áreas temáticas como a do OIF, um enorme trabalho de garimpagem de ações com valores diminutos e dispersos em diferentes instituições. Ademais, as bases de dados financeiros são muitas vezes de acesso restrito, difícil ou complexo, criando inúmeros obstáculos ao monitoramento. Embora a metodologia

da garimpagem permita a construção e análise de um OIF com melhor precisão, tem a desvantagem de demandar um trabalho lento e de pouca utilidade cotidiana para quem deseja acompanhar e até usar os recursos. Por essa razão, a configuração de um OIF exige uma alternativa que permita não apenas gerar levantamentos precisos e oportunos, mas também menos dispendiosos em tempo e recursos.

Dentro do universo no qual definimos a prática metodológica (critério temático), parece-nos encaixar a proposta apresentada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc, 2011; Cardoso e Verdum, 2014). Repercutindo reflexões extraídas da leitura e da compreensão desses estudos,¹² propomos um diálogo sobre a definição e o acompanhamento do orçamento público direcionado aos povos indígenas.

De forma geral, preconizamos alguns ajustes na metodologia desenvolvida, no intuito de trazer maior clareza e objetividade aos dados e informações. Do exposto, o que propusemos, nesse primeiro momento, foi delimitar um OIF, como se verá de forma detalhada adiante, pelas despesas do órgão indigenista (FUNAI) e do atual Programa 2065.

A vantagem é o acompanhamento das políticas e suas transformações expressas na estrutura alocativa do orçamento de forma ágil e em tempo oportuno, dando abertura a uma maior transparência. Assim, a recomendação, para efeitos de transparência e participação social, é que gradualmente se vinculem todas as ações voltadas para indivíduos e povos indígenas a um único programa específico, a exemplo do que deveria ser o Programa 2065.

É preciso ter sensibilidade para disponibilizar as informações à população, além de haver uma interseccionalidade que se acumule sobre as especificidades culturais de cada um dos povos indígenas. Uma metodologia de acompanhamento orçamentário deve traduzir as estratégias organizacionais de planejamento e execução dos recursos públicos com clareza, objetividade e celeridade, não podendo impor um alto nível de exigência ao seu monitoramento sob pena de impedir o próprio acompanhamento por parte dos povos indígenas.

12. São ainda poucos os estudos sobre o orçamento indigenista e, quando possível, com eles nos propomos a dialogar neste texto. Ver: INA (2019).

Reconhecemos que diferentes ações e funcionamentos de políticas devem ser monitorados com estratégias distintas. A proposta para o acompanhamento do OIF apresentada ainda não oferece todos os instrumentos para tal. É necessário, como já frisamos, o acompanhamento de editais dos vários órgãos setoriais, assim como será preciso estimar recursos de outras áreas, a exemplo da educação e da assistência social, direcionadas aos povos indígenas – os quais restam pendentes para estudos subsequentes.

4 A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA INDIGENISTA NO ORÇAMENTO FEDERAL: POSSIBILIDADES E LIMITES DO SEU ACOMPANHAMENTO

Como já mencionado, a partir dos anos 2000 foram realizadas mudanças gradativas na estrutura do PPA. No transcorrer das primeiras décadas, programas ganharam atributos organizacionais específicos, articulando problemas sociais com orientações setoriais e, por sua vez, com as diretrizes presidenciais, a partir de metodologias que foram gradualmente se transformando.

Analisando o conteúdo dos PPAs de 2000 a 2019, observamos que a estrutura programática mudou de maneira significativa nesse período. Quanto à forma, verificam-se mudanças conceituais e metodológicas importantes no que se refere ao papel dos programas e dos seus atributos, como objetivos, metas, indicadores e iniciativas, estas últimas inexistentes antes de 2012.

No caso das políticas indigenistas, em que os povos indígenas são tematizados na análise orçamentária, a comparação entre as estruturas dos PPAs e as decorrentes mudanças metodológicas instiga algumas reflexões. O quadro 1 apresenta uma síntese da estrutura dos programas que referenciam os povos indígenas em algum dos elementos formativos do PPA.

QUADRO 1

Histórico dos programas federais direcionados aos povos indígenas (2000-2019)

PPA 2000-2003	<p>Programa 0502 Amazônia Sustentável</p> <p>Programa 0643 Calha Norte</p> <p>Programa 0518 Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso – (PRODEAGRO)</p> <p>Programa 0150 Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas</p> <p>Programa 498 Pantanal</p> <p>Programa 517 Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (PLANAFLORO)</p> <p>Programa 0151 Território e Cultura Indígenas</p> <p>Programa 0135 Novo Mundo Rural: assentamentos de trabalhadores rurais</p>
PPA 2004-2007	<p>Programa 1215 Alimentação Saudável</p> <p>Programa 0502 Amazônia Sustentável</p> <p>Programa 0499 Áreas Protegidas do Brasil</p> <p>Programa 1140 Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos</p> <p>Programa 0508 Conservação, Uso Sustentável e Recuperação da Biodiversidade</p> <p>Programa 0498 Desenvolvimento Sustentável do Pantanal</p> <p>Programa 0685 Ensino Profissional Diplomático</p> <p>Programa 0165 Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas</p> <p>Programa 1120 Paz no Campo</p> <p>Programa 1270 Proambiente</p> <p>Programa 0151 Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento</p> <p>Programa 1287 Saneamento Rural</p>
PPA 2008-2011	<p>Programa 1427 Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar</p> <p>Programa 0471 Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social</p> <p>Programa 0508 Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Genéticos</p> <p>Programa 1426 Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade</p> <p>Programa 1377 Educação para a Diversidade e Cidadania</p> <p>Programa 1355 Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural</p> <p>Programa 1120 Paz no Campo</p> <p>Programa 0150 Proteção e Promoção dos Povos Indígenas</p> <p>Programa 1287 Saneamento Rural</p> <p>Programa 1458 Vetor Logístico Leste</p> <p>Programa 0471 Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social</p>
PPA 2012-2015	<p>Programa 2012 Agricultura Familiar</p> <p>Programa 2018 Biodiversidade</p> <p>Programa 2019 Bolsa Família</p> <p>Programa 2020 Cidadania e Justiça</p> <p>Programa 2025 Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia</p> <p>Programa 2060 Coordenação de Políticas de Prevenção, Atenção e Reinserção Social de Usuários de Crack, Álcool e Outras Drogas</p> <p>Programa 2029 Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária</p> <p>Programa 2030 Educação Básica</p> <p>Programa 2031 Educação Profissional e Tecnológica</p> <p>Programa 2032 Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão</p> <p>Programa 2034 Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial</p> <p>Programa 2041 Gestão Estratégica da Geologia, da Mineração e da Transformação Mineral</p> <p>Programa 2043 Integração Sul-Americana</p> <p>Programa 2045 Licenciamento e Qualidade Ambiental</p> <p>Programa 2057 Política Externa</p> <p>Programa 2016 Política para as Mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento à violência</p> <p>Programa 2062 Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes</p> <p>Programa 2063 Promoção de Direitos de Pessoas com Deficiências</p> <p>Programa 2065 Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas</p> <p>Programa 2066 Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária</p> <p>Programa 2068 Saneamento Básico</p> <p>Programa 2069 Segurança Alimentar e Nutricional</p>

(Continua)

(Continuação)

PPA 2016-2019	Programa 2078	Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade
	Programa 2037	Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
	Programa 2027	Cultura: dimensão essencial do desenvolvimento
	Programa 2038	Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública
	Programa 2080	Educação de Qualidade para Todos
	Programa 2035	Esporte, Cidadania e Desenvolvimento
	Programa 2015	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)
	Programa 2012	Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar
	Programa 2050	Mudança do Clima
	Programa 2052	Pesca e Aquicultura
	Programa 2082	Política Externa
	Programa 2016	Políticas para as Mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento à violência
	Programa 2044	Promoção dos Direitos da Juventude
	Programa 2064	Promoção e Defesa dos Direitos Humanos
	Programa 2062	Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes
	Programa 2065	Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas
	Programa 2083	Qualidade Ambiental
	Programa 2066	Reforma Agrária e Governança Fundiária
	Programa 2069	Segurança Alimentar e Nutricional

Elaboração dos autores.

Em todos esses programas listados é possível encontrar referência aos povos indígenas, mesmo diante das divergências e convergências entre as estruturas dos PPAs. De uma forma geral, os programas que referenciavam expressamente os povos indígenas, em seus títulos ou nos objetivos, indicadores e público-alvo, dando o teor da política indigenista brasileira, saltam de oito no PPA 2000-2003 para dezenove no PPA 2016-2019.¹³

A partir de uma dimensão quantitativa, verifica-se que, nos últimos vinte anos, os povos indígenas mostraram-se mais presentes na elaboração dos instrumentos orçamentários internos, e observa-se, ao menos no nível de planejamento da ação pública, uma expansão das obrigações positivas pelo Estado brasileiro. Essa mudança gradual pode ser explicada pelo impacto da incorporação de tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos dos povos indígenas, como já mencionado anteriormente.

Idealmente, a lógica para um acompanhamento do OIF seria selecionar aqueles programas que referenciam direta e exclusivamente a população indígena e os problemas a ela alusivos, relacionando-os com as despesas executadas e os resultados observados. No entanto, nem todos esses programas alocam recursos discriminados para atender de forma específica a população indígena, inibindo assim um acompanhamento orçamentário indigenista com precisão. Enquanto alguns programas referenciam os povos indígenas

13. Cabe a ressalva que, no PPA 2012-2015, havia 22 programas que de alguma forma faziam referência aos povos indígenas.

como público-alvo, sem descrever nenhuma ação específica ou discriminada, outros, mesmo contendo ações associadas a eles, não distinguem claramente os beneficiários do programa de atuação. E, para complementar, nem todas as ações orçamentário-financeiras voltadas aos povos indígenas são a eles vinculadas de forma explícita.

Aprofundando o exposto, podemos traçar alguns paralelos. No PPA 2000-2003, encontramos programas que vincularam ações específicas aos povos indígenas, sem que houvesse indicadores ou objetivos a eles relacionados. Nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, por sua vez, os programas mencionam sem critérios explícitos os povos indígenas. Em alguns momentos eles aparecem como público-alvo da atuação estatal, em outros apenas são descritos nas ações e ainda em indicadores. Nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, a referência aos povos indígenas destaca-se na observação ora dos objetivos, ora das iniciativas.

Na prática, essa estrutura difusa, tal como se apresenta, tem se mostrado de difícil monitoramento e avaliação. Recordar-se que a perspectiva de um acompanhamento mais completo do OIF, correlacionando todas as possíveis ações voltadas aos povos indígenas, inspirou outrora reflexões de instituições da sociedade civil, como as publicadas pelo Inesc, a partir de 2011. Sobre o orçamento indigenista, a instituição chamava atenção para o fato de que um dos resultados observados com as inovações trazidas a partir do PPA 2012-2015 – e suas subsequentes LOAs – foi aglutinar várias ações em uma única. Houve redução do número de ações no PPA 2012-2015, que passaram a ter sua execução física e financeira detalhada nos planos orçamentários (POs).¹⁴

Buscando monitorar o orçamento que era especificamente direcionado aos povos indígenas, a proposta do Inesc considerou: *i*) quando detalhados, os POs que eram direcionados aos povos indígenas; e *ii*) quando não detalhados, em vez dos POs, passou a considerar as ações mesmo não exclusivas. Iniciativas direcionadas aos povos indígenas, mas não detalhadas em ações ou POs, não foram consideradas, conforme detalhado no quadro 2.

14. A partir de 2013, os POs foram utilizados como um instrumento de gestão, sem vincular normativamente a compulsoriedade de sua elaboração pelo gestor público ou aspectos relativos ao seu conteúdo formal e material, tal qual era observado em outras normas orçamentárias (no caso, PPA, LDO e LOA). Destacavam, com preocupação, a discricionariedade administrativa para a elaboração dos POs, sobretudo com relação ao detalhamento do conteúdo e dotações específicas (Cardoso e Verdum, 2014, p. 2).

QUADRO 2

Propostas do Inesc para o orçamento das políticas indígenas (2014)

Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	<p>Ação 13D6 Construção da Sede da FUNAI – Ministério da Justiça (MJ)/FUNAI</p> <p>Ação 148B Adequação e Modernização das Unidades da FUNAI – MJ/FUNAI</p> <p>Ação 20UF Fiscalização e Demarcação de Terras Indígenas, Localização e Proteção de Índios Isolados e de Recente Contato – MJ/FUNAI</p> <p>PO 0001 Fiscalização e Monitoramento Territorial das Terras Indígenas</p> <p>PO 0002 Delimitação, Demarcação e Regularização de Terras Indígenas</p> <p>PO 0003 Localização e Proteção de Povos Indígenas Isolados</p> <p>PO 0004 Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas de Recente Contato</p> <p>Ação 20YP Promoção, Proteção, Vigilância, Segurança Alimentar e Nutricional e Recuperação da Saúde Indígena – MJ/FUNAI</p> <p>PO 0002 Promoção, Vigilância, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena</p> <p>PO 0003 Estruturação de Unidades de Saúde para Atendimento à População Indígena</p> <p>Ação 2384 Promoção e Desenvolvimento Social dos Povos Indígenas – MJ/FUNAI</p> <p>PO 0003 Promoção do Etnodesenvolvimento em Terras Indígenas</p> <p>PO 0004 Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas</p> <p>PO 0005 Proteção Social dos Povos Indígenas</p> <p>PO 000A Fomento e Valorização dos Processos Educativos dos Povos Indígenas</p> <p>PO 000B Proteção Social dos Povos Indígenas em Municípios de até 50 mil habitantes</p> <p>PO 000C Acompanhamento do Componente Indígena no Licenciamento Ambiental</p> <p>PO 000D Promoção da Cidadania dos Povos Indígenas</p> <p>Ação 2494 Realização dos Jogos dos Povos Indígenas – Ministério do Esporte (ME)</p> <p>Ação 7684 Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção e Controle de Agravos – Ministério da Saúde (MS)/Fundo Nacional de Saúde</p> <p>Ação 8635 Preservação Cultural dos Povos Indígenas – MJ/FUNAI</p> <p>PO 0001 Preservação do Conhecimento dos Povos Indígenas</p> <p>PO 0002 Pesquisa sobre Populações Indígenas</p> <p>PO 0003 Promoção do Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas</p> <p>Ação 20W4 Gestão Ambiental em Terras Indígenas – Ministério do Meio Ambiente (MMA)</p> <p>PO 0000 Valor não detalhado</p> <p>PO 0001 Fomento a Projetos de Gestão Ambiental dos Povos Indígenas da Amazônia (Programa-Piloto)</p> <p>PO 0002 Fomento à Gestão Ambiental em Terras Indígenas</p>
Programa 2068 – Saneamento Básico	<p>Ação 7656 Implantação, Ampliação ou Melhoria de Ações e Serviços Sustentáveis de Saneamento Básico em Comunidades Rurais, Tradicionais e Especiais</p>
Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional	<p>Ação 20GD Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva dos Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares</p> <p>PO 0002 Fomento às Atividades Produtivas Rurais – Brasil sem Miséria (BSM)</p> <p>PO 0003 Apoio à Estruturação da Produção Familiar</p> <p>PO 0004 Apoio às Ações de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais – BSM</p>
Programa 2030 – Educação Básica	<p>Ação 20RS Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica nas Comunidades do Campo, Indígenas, Tradicionais, Remanescentes de Quilombo e das Temáticas da Cidadania, Direitos Humanos, Meio Ambiente e Políticas de Inclusão dos Alunos com Deficiência</p>
Programa 2012 – Agricultura Familiar	<p>Ação 2100 Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar</p> <p>PO 0002 Assistência Técnica e Extensão Rural em Áreas Indígenas</p>
Programa 2027 – Cultura: preservação, promoção e acesso	<p>Ação 20ZF Promoção e Fomento à Cultura Brasileira</p> <p>PO 000A Proteção, Promoção, Fortalecimento e Valorização das Culturas Indígenas</p>
Programa 2034 – Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial	<p>Ação 210Y Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas, Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais</p> <p>PO 0003 Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Indígenas</p>
Programa 2058 – Política Nacional de Defesa	<p>Ação 20XD Apoio das Forças Armadas à População</p> <p>PO 0001 Amparo à População Indígena em Áreas Isoladas</p>

Fonte: Cardoso e Verdum (2014).
Elaboração dos autores.

Utilizando duas bases de dados (Siga Brasil e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop), o Inesc acompanhou oito programas e dezesseis ações e POs,

quando existentes. A preocupação que se impôs, além da execução orçamentária, era da sua efetividade na garantia de direitos.

Não há dúvida de que o escopo de ações proposto pelo Inesc para constituir o orçamento indigenista é exaustivo em termos das ações. Entretanto, ele impõe uma série de dificuldades operacionais, como salientado pelo próprio instituto.¹⁵

Há, no entanto, uma questão relativa ao acompanhamento dos gastos públicos por meio dos POs, que é expor uma estrutura orçamentária desagregada de tal forma que prejudica o acompanhamento e acaba por inviabilizar o próprio controle social, prático e efetivo. Se a ação não tem o detalhamento necessário e os POs são desagregados demais, o ideal seria que toda ação pública direcionada aos povos indígenas viesse a ser executada dentro de programas específicos a esse grupo populacional. Em outras palavras, que toda ação orçamentária direcionada à materialização de direitos dos povos indígenas estivesse contida em um programa indigenista de fácil acompanhamento. Inobstante, vale recordar que os POs não são exigidos por cumprimento de lei, com forma e conteúdo predeterminados pelo legislador – ocupando, sim, a LDO o papel central de vincular sob a legalidade os gastos à ação indigenista estatal. Na prática, os POs não têm força normativa, assim amplificando a discricionariedade e a flexibilidade do gestor público.

Em termos metodológicos, visando à transparência, inclusive em termos de metas e objetivos – seja sob a ótica da sociedade civil, de órgãos de controle e especialmente de representantes dos povos indígenas –, ou mesmo o acompanhamento do desempenho das ações, seria apropriado que todos os POs¹⁶ fossem transformados em ações e passassem a compor um programa indigenista específico, tal qual o Programa 2065. Essa reorganização da estrutura orçamentária permitiria maior transparência e facilitaria o acompanhamento social.

15. “Para o Inesc, contudo, as mudanças acarretaram perda de transparência. Primeiro porque os POs não são obrigatórios, como o governo assume, pois consistem de ‘um instrumento gerencial, de caráter facultativo’, ou seja, o gestor pode detalhar ou não os seus conteúdos e as dotações específicas. (...) mesmo que o faça, trata-se de mais um emaranhado de informações e dados que acabou por tornar ainda mais complexa a difícil tarefa de monitoramento e controle social do orçamento público. Enfim, as chamadas ‘entregas’ do governo à sociedade estão longe de ser claras, objetivas e acessíveis ao público em geral, como deveriam ser” (Cardoso e Verdum, 2014, p. 2-3).

16. Como afirmam Cardoso e Verdum (2014, p. 2), os POs não são obrigatórios, constituindo-se instrumentos gerenciais, a partir dos quais decorreriam, no monitoramento do orçamento, perda de transparência e prejuízo para a participação social.

Essa construção do OIF tal qual apresentada pelo Inesc, ao incluir as ações com previsão de públicos-alvo difusos, não permite uma mensuração precisa daqueles recursos direcionados aos indígenas. Ou seja, sem um detalhamento dos POs por público-alvo, em que se anuncia sua vinculação à população indígena, não é possível isolar o montante de fato usufruído por ela. Esse é o caso dos programas 2068 – Saneamento Básico, 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional e 2030 – Educação Básica, por exemplo. Outra limitação é não capturar destinações específicas como a dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), CadÚnico, Minha Casa Minha Vida e ações do SUS universal, por exemplo.

Afirmamos com isso que a análise do orçamento indigenista a partir da utilização do critério temático de forma ampla e irrestrita pode ser movediça. Não é permitido, até o momento, extrair de forma objetiva o exato montante gasto diretamente com a população indígena em território nacional. Tampouco se mostram previstos instrumentos para um efetivo monitoramento dos gastos e avaliação da ação material estatal indigenista.

Como se afirmou anteriormente, o Programa 2065 não contemplava todas as ações voltadas aos povos indígenas e, por essa razão, o OIF tem que ser construído com a garimpagem de ações e reconstruções de orçamentos organizados para destinar recursos a um público-alvo mais abrangente que povos, comunidades e pessoas indígenas. Por isso, o esforço empreendido neste estudo, mesmo não exaustivo sobre a matéria, intenciona contribuir com a elaboração de uma proposta institucional para o acompanhamento gradual do OIF.

Diante do exposto, a opção que apresentamos é delimitar, de forma inicial, a análise orçamentária indigenista federal pelas despesas de programas específicos e do órgão indigenista. E, à medida que novos estudos sejam produzidos – mostrando-se capazes de isolar a dimensão objetiva do exato montante gasto diretamente com a população indígena em território nacional –, que passem a incorporar o OIF. O passo seguinte será ampliar a discussão do OIF a outras áreas.

A proposta se apresenta como uma solução diante de um impasse sobre o acompanhamento das políticas e das transformações expressas na estrutura alocativa do orçamento público. Esse rearranjo estrutural não apenas auxiliaria seu acompanhamento, mas também contribuiria com as próprias ações estatais ao fortalecer a coordenação transversal da gestão pública entre diferentes órgãos e instituições.

Assim, tomando como exemplo o histórico dos programas federais direcionados aos povos indígenas entre 2000 e 2019 descrito no quadro 1, apresenta-se o quadro 3 isolando os programas específicos para os povos indígenas.

QUADRO 3

Programas federais direcionados exclusivamente aos povos indígenas (2000-2019)

PPA 2000-2003	Programa 0150 Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas Programa 0151 Territórios e Culturas Indígenas
PPA 2004-2007	Programa 0150 Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas Programa 0151 Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento
PPA 2008-2011	Programa 0150 Proteção e Promoção dos Povos Indígenas
PPA 2012-2015	Programa 2065 Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas
PPA 2016-2019	Programa 2065 Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas

Elaboração dos autores.

A partir de 2008 observa-se a concentração dos programas de trabalho governamental direcionados aos povos indígenas sob um único programa (Programa 0150). Em 2012, com as alterações do modelo do PPA, esse único programa passa a ser denominado Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas. Era constituído por ações de diferentes órgãos setoriais, além da FUNAI, e a ele eram agregados outros ministérios, como o MS e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com diferenças de governança sobre suas ações.¹⁷

Para os nossos propósitos, enfatize-se que, a partir de 2012, o que propomos como OIF se encontra organizado fundamentalmente no Programa 2065. A simplificação em um único programa, como dito, é realmente uma vantagem e oferece maior transparência, embora a lógica institucional do governo federal imponha desafios a esse ideal, como se verá adiante.

17. A respeito dessa afirmação, um esclarecimento é cabível. Quando afirmamos que há ações vinculadas a diferentes órgãos ministeriais – MJ, MS e MDA, por exemplo –, especificamos apenas as arroladas como responsáveis orçamentárias nos PPAs em verificação. Na análise das informações disponibilizadas pelo Sistema Integrado de Administração Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional (SIAFI/STN), observamos que determinadas ações relacionadas a esses programas permanecem vinculadas a outros ministérios, como o Ministério da Cultura (MinC), MMA etc. Há diferenças sobre a qualidade dos orçamentos, do significado dos seus montantes e de suas flutuações anuais a depender das escolhas metodológicas e das unidades orçamentárias. Em certos casos, para exemplificar, é preciso dizer que a política é realizada por editais de fomento, caso das ações do MinC, e em outros, por ações no território, caso das ações da Secretaria de Saúde Indígena (SESAI/MS) e do MMA – ainda carecendo de instrumentos analíticos para sua inserção na proposta de OIF apresentada nesse momento.

Para concluir esta seção, ainda é necessário apresentar e esclarecer alguns pontos. O Programa 2065 constitui-se em algo mais próximo de um OIF mesmo com uma clara limitação. Não contém as ações orçamentário-financeiras da educação indígena, inclusive do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), da assistência social (CadÚnico), da Previdência Social e das ações de média e alta complexidade na área de saúde, por exemplo, que estão entre as mais importantes. São essas ações, pendentes de estudos, que se espera incorporar no acompanhamento do OIF.

Ainda, o programa não está composto por todos os recursos que constituem as despesas da FUNAI, bem como por recursos de atividades-meio dos órgãos responsáveis por cada ação ou iniciativa. Assim, a FUNAI e o Programa 2065 são estruturas bastante distintas – como se pode visualizar no quadro 4.

A FUNAI, atualmente subordinada ao MJ, descentralizou a ação administrativa, sendo o principal órgão encarregado pela política indigenista. No entanto, a estruturação da capacidade institucional tem sido um processo contínuo, embora não linear, no qual se reinventam competências e, em alguns casos, as retiram da FUNAI. A distribuição de competências e atividades a outros ministérios, órgãos e instituições de uma forma não coordenada reflete-se, inclusive, na dificuldade de acompanhamento e monitoramento. As características de multissetorialidade e transversalidade da atividade financeira descrevem diferentes partes da administração implementando ações direcionadas aos povos indígenas, seguidas por arranjos institucionais, PPA e processos de orçamentação, sobrepostos – o que dificulta a completa transparência das políticas implementadas.

Em razão dessas divergências estruturais e orçamentárias entre a FUNAI e o Programa 2065, apresentamos uma proposta de acompanhamento do OIF pelas despesas de um programa específico e do órgão indigenista.

As flutuações das políticas setoriais impõem adversidades adicionais ao acompanhamento dos recursos destinados aos povos indígenas. Acompanhar essas mudanças, traçando orientações de monitoramento e controle, tem sido um dos desafios da condução administrativa cambiante.

QUADRO 4
Demonstração das estruturas orçamentárias da FUNAI e do Programa 2065 (2012-2019)

MJ/FUNAI ¹	Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas ²
<p>Programa 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas Programa 0901 – Operações Especiais – Sentenças Judiciais Programa 0909 – Operações Especiais – Encargos Especiais Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas Programa 2112 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça</p>	<p>MJ/FUNAI Ação 2814 Preservação do Conhecimento dos Povos Indígenas Ação 8635 Promoção do Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas Ação 13D6 Construção da Sede da FUNAI Ação 13D7 Capacitação de Indígenas para Atuação nos Comitês Regionais Ação 20IB Fiscalização e Monitoramento Territorial das Terras Indígenas Ação 20R7 Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas de Recente Contato Ação 20UF Fiscalização e Demarcação de Terras Indígenas, Localização e Proteção de Índios Isolados e de Recente Contato Ação 148B Adequação e Modernização das Unidades da FUNAI Ação 2384 Proteção Social dos Povos Indígenas Ação 2711 Promoção do Etnodesenvolvimento em Terras Indígenas Ação 2713 Fomento e Valorização dos Processos Educativos dos Povos Indígenas Ação 2724 Pesquisa sobre Populações Indígenas Ação 4390 Delimitação, Demarcação e Regularização de Terras Indígenas Ação 6698 Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas Ação 6914 Localização e Proteção de Povos Indígenas Isolados Ação 8635 Promoção do Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas Ação 7W21 Indenização para Solução de Conflitos Indígenas Ação 155L Aprimoramento da Infraestrutura da FUNAI Ação 2150 Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento Ação 215Q Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas de Recente Contato Ação 15Q1 Aquisição de Imóvel Rural para Estabelecimento de Reserva Indígena no Município de Tuntum, Maranhão Ação 15QT Aquisição de Imóvel Rural no Estado da Bahia</p> <p>MS Ação 20YP Promoção, Proteção, Vigilância, Segurança Alimentar e Nutricional e Recuperação da Saúde Indígena Ação 3869 Estruturação de Unidades de Saúde para Atendimento à População Indígena Ação 6140 Vigilância e Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas Ação 7684 Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção e Controle de Agravos Ação 8743 Promoção, Vigilância, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena</p> <p>MinC Ação 2C69 Proteção, Promoção, Fortalecimento e Valorização das Culturas Indígenas Ação 8635 Preservação Cultural dos Povos Indígenas</p> <p>MMA Ação 6063 Fomento a Projetos de Gestão Ambiental dos Povos Indígenas da Amazônia (Programa-Piloto) Ação 8671 Fomento à Gestão Ambiental em Terras Indígenas Ação 20W4 Gestão Ambiental em Terras Indígenas</p> <p>ME Ação 2494 Realização dos Jogos dos Povos Indígenas</p> <p>MDA Ação 20T3 Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Indígenas</p>

Fonte: SIAFI/STN.
Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Outras fontes não orçamentárias: renda do patrimônio indígena.¹⁸

² Por se tratar de um quadro demonstrativo das distinções sobre a estrutura da FUNAI e do Programa 2065, estão contidas todas as ações vinculadas ao período de análise, não agregando os POs correlacionados. Na desagregação das ações por ano, elas não são constantes nem a participação dos ministérios da Cultura e do Esporte.

18. A renda do patrimônio indígena “é composta pelo resultado da aplicação de bens e utilidades integrantes do patrimônio indígena, e deverá, nos termos da Lei nº 6.001/1973, ser preferencialmente reaplicada em atividades rentáveis ou utilizada em programas de promoção aos indígenas” e foi objeto de auditoria da CGU em atendimento à determinação do Acórdão nº 4739/2016 – 2ª Câmara. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3cSjele>>.

O esforço diferenciado para o aperfeiçoamento do monitoramento do OIF deve ser empreendido a fim de construir um orçamento ampliado, capaz de capturar as destinações específicas de recursos diversos, mas vinculando-os com uma maior exatidão a ações destinadas aos indivíduos ou comunidades indígenas.

Dessa forma, preferimos concentrar o OIF na FUNAI e nas ações já descritas no Programa 2605. Portanto, optou-se por não fazer referência a programas/ações que não fossem ligados diretamente à política indigenista. O quadro 5 sintetiza a nossa proposta para acompanhamento do OIF.

As ações vinculadas ao MinC, ao MDA e ao ME não aparecem no quadro 5 relacionadas ao Programa 2065, porque, embora em 2012 (e, no caso do ME, 2013) haja indicação de dotação inicial, não há valores empenhados no período analisado. É o caso da Ação 2C69 – Proteção, Promoção, Fortalecimento e Valorização das Culturas Indígenas e da Ação 8635 – Preservação Cultural dos Povos Indígenas, que deixam inclusive de constar nos dados do SIAFI após esse período.

QUADRO 5
Propostas do Ipea para acompanhamento do OIF (2012-2017)

FUNAI	Programa 2112 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça Programa 2065 Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas
MJ/FUNAI	Ação 20UF Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados Ação 2150 Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento Ação 215Q Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas de Recente Contato Ação 2384 Direitos Sociais e Culturais e à Cidadania Ação 8635 Preservação Cultural dos Povos Indígenas
MS	Ação 20YP Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena Ação 7684 Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para a Prevenção e Controle de Agravos
MMA	Ação 20W4 Gestão Ambiental em Terras Indígenas

Elaboração dos autores.

Também foram retiradas as operações especiais do Programa 0901 – Operações Especiais: Sentenças Judiciais e do Programa 0909 – Operações Especiais: Encargos Especiais, além do Programa 0089 – Previdência de Inativos, por não se tratarem de programas finalísticos. Isso não significa que não tenham adquirido relevância dentro do orçamento da FUNAI nesses últimos anos, como veremos a seguir.

A proposta apresentada anteriormente, como é possível verificar, não inclui os POs vinculados a ações de outros programas, isto é, que extrapolem o Programa 2065. Acerca

dessa escolha metodológica, concluímos que, para incluir outros dispêndios orçamentários, impõe-se uma necessária reorganização da estrutura orçamentária. Da forma como está disposta, há inúmeros obstáculos que não permitem um monitoramento célere, claro e objetivo. Disso resulta a proposta simplificada.

5 OS RECURSOS FINANCEIROS DO ORÇAMENTO INDIGENISTA ESTATAL FEDERAL E SUA DINÂMICA

5.1 A FUNAI

A instituição da FUNAI foi autorizada pela Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, após a extinção do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) em 1966, em meio a uma série de escândalos de corrupção e pressões internacionais.

Entre as finalidades da FUNAI¹⁹ estão estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista do Estado brasileiro, razão pela qual é reconhecida como a instituição indigenista estatal por excelência. Desde sua criação, reedições de sua estrutura administrativa redefiniram a desconcentração de suas competências, reestruturando administrações executivas regionais, redefinindo cargos em comissão e funções gratificadas etc.²⁰ Atualmente, a FUNAI encontra-se subordinada à pasta do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

Com o transcorrer das décadas acompanhou-se a descentralização da ação indigenista estatal. Vistas como um processo contínuo, as competências foram

19. São suas finalidades, definidas no art. 1º, da Lei nº 5.371/1967: "I – estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista", com base nos princípios do "a) respeito à pessoa do índio e às instituições e comunidades tribais"; da "b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes"; da "preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contato com a sociedade nacional"; e do "resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução socioeconômica 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 índio e os grupos sociais indígenas; IV – promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios; V – promover a educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional; VI – despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista; VII – exercer o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio".

20. Em sua história, a FUNAI publicou diversos estatutos; o último em vigência se encontra no Decreto nº 9.010, de 23 de março de 2017. Além da proteção e da promoção dos direitos dos povos indígenas, em nome da União, estabelece-se como finalidades do órgão, além de outras, a formulação, a coordenação, a articulação e o monitoramento da política indigenista, bem como a garantia do seu cumprimento pelo Estado brasileiro.

relocadas, controladas e, em alguns casos, retiradas da FUNAI, sendo absorvidas por outros ministérios, órgãos e instituições. Nesse contexto, formular, coordenar, articular, monitorar e garantir o cumprimento da política indigenista do Estado brasileiro tem deixado de ser uma competência exclusiva da FUNAI.

No orçamento, essa descentralização, sem uma coordenação única por unidade orçamentária, tem refletido também na pulverização de ações direcionadas aos povos indígenas. Sob a responsabilidade de órgãos e instituições distintos, alguns programas e ações são gestados sem transversalidades entre aqueles, tornando o monitoramento e a avaliação das políticas públicas para povos indígenas um fastidioso processo.

A partir de uma proposta institucional para acompanhamento dos gastos públicos com a população indígena – na qual não se encontram, nesse primeiro momento, os gastos com educação, CadÚnico, Previdência etc. –, apresentamos o orçamento da FUNAI. Antes de analisá-lo, lembremo-nos de que ele não se confunde com o OIF. Enquanto este engloba ações de outros órgãos, como veremos na análise do Programa 2065, a FUNAI não se circunscreve a programas direcionados exclusivamente aos povos indígenas. Assim, observamos na tabela 1 a evolução dos dispêndios da FUNAI por programas.

TABELA 1
Evolução dos dispêndios da FUNAI, por programas (2012-2017)
(Em R\$)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Operações Especiais	10.825,045	6.945,732	7.101,003	10.872,986	7.391,954	15.198,260
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	112.352,110	111.177,820	117.250,556	115.070,343	114.882,091	131.265,334
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça	482.154,322	490.930,982	464.682,390	415.428,295	386.022,978	346.535,204
Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	92.198,500	133.830,554	74.050,967	65.871,917	43.169,307	49.667,595
Total	697.529,977	742.885,088	663.084,916	607.243,541	551.466,330	542.666,393

Fonte: SIAFI/STN.
Elaboração dos autores.

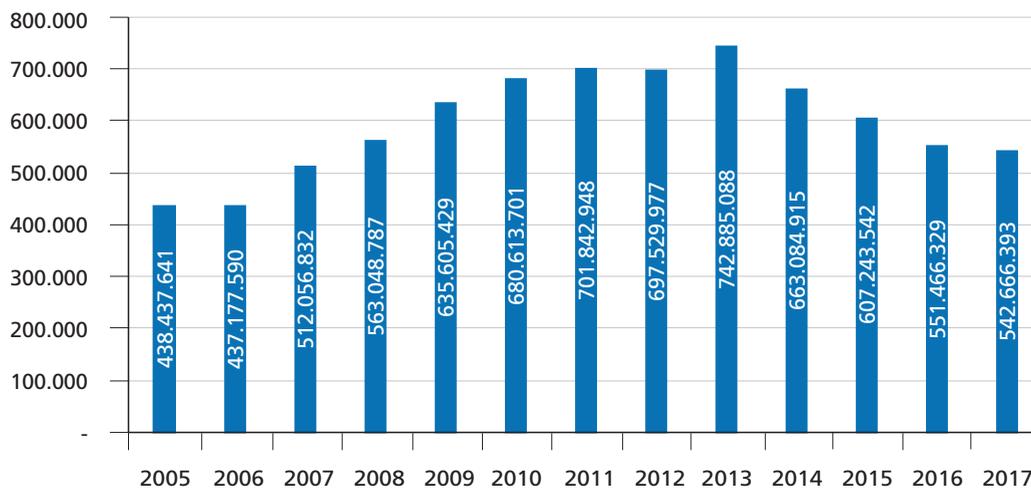
Nessa tabela é possível verificar os programas sob a responsabilidade da FUNAI e seus respectivos valores no período de 2012 a 2017. A construção dos dados e informações

que se correlacionam aqui foi realizada com a ajuda do SIAFI. Optamos por trabalhar com os dados do orçamento fechado, com o momento do “empenhado” até 2017.²¹

De uma forma global, os recursos da FUNAI tiveram seus maiores montantes em 2013 (R\$ 742,8 milhões) e declinaram nos anos seguintes, chegando a R\$ 542,6 milhões em 2017, ou seja, 22% a menos em relação a 2012.

Estes são os quatro programas sob responsabilidade da FUNAI descritos na tabela 1: *i)* Programa 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União; *ii)* Programa 2112 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça; *iii)* Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas; e *iv)* Programa 0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais e Programa 0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais, estes últimos sob a denominação operações especiais – conformam a composição dos recursos globais da FUNAI.

GRÁFICO 1
Evolução das despesas totais da FUNAI (2005-2017)¹
(Em R\$ milhões)

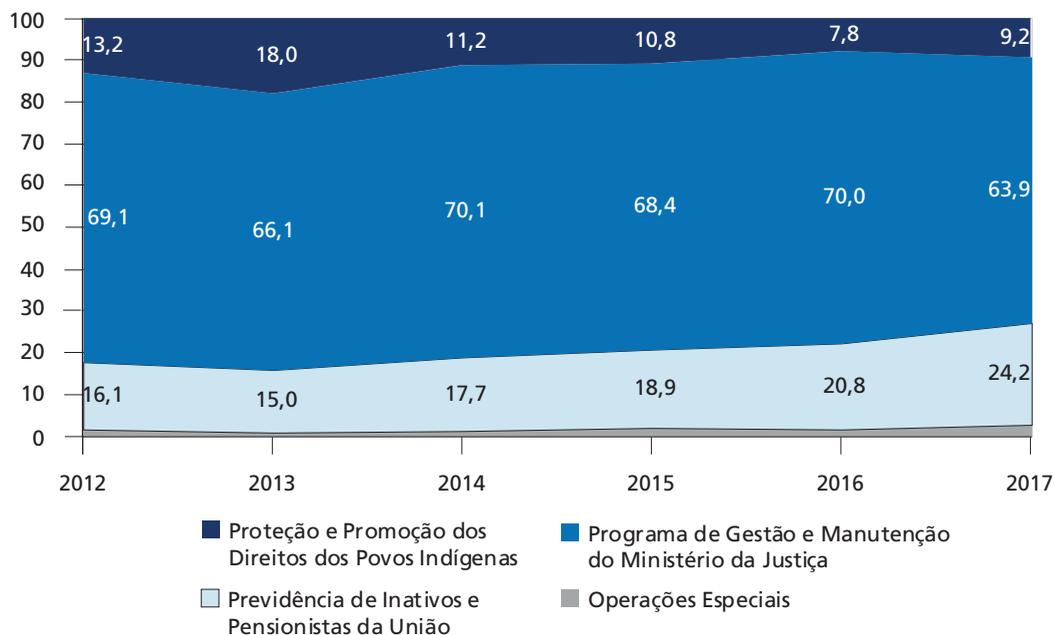


Fonte: SIAFI/STN.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Valores de 2017.

21. Entre 2015 e 2017, o orçamento liquidado foi, na média, 13% menor que o empenhado. Na Ação 20UF – Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados, o liquidado foi na média 59% menor, sendo que o empenho foi de 53% e o liquidado correspondeu a 31% do autorizado.

GRÁFICO 2
Composição dos recursos da FUNAI (2012-2017)

(Em %)



Fonte: SIAFI/STN.
Elaboração dos autores.

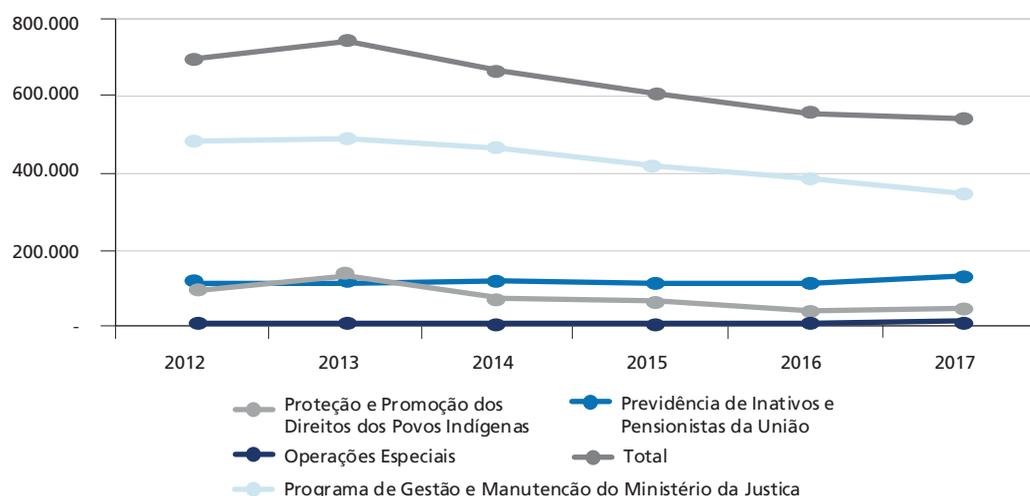
O gráfico 2 mostra a composição relativa das despesas por programas. A partir disso, algumas conclusões são extraídas acerca desses programas, conforme a seguir descrito.

- Programa 0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais e Programa 0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais integram no gráfico as operações especiais. No período, cresceram em termos relativos às operações especiais, que saem de 1,6% em 2012 para 2,7% em 2017.
- Programa 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União. De forma mais intensa, cresce a participação de aposentados e pensionistas nas despesas, que chegam a constituir 24,2% em 2017, contra 16% em 2012. No que se refere à variação dos recursos no período, o programa foi, em 2017, 17% maior que em 2012.

- Programa 2112 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça. O programa foi 28% menor em 2017 que em 2012. Chegou a constituir 70% e caiu para 64% dos recursos totais em 2017, com a queda geral dos recursos da FUNAI.
- Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas. Programa finalístico da FUNAI, sendo 46% menor no período. Se tinha uma participação de 13% em 2012, passa a 9,2% em 2017.

No gráfico 3, podemos observar a evolução dos recursos da FUNAI por programa.

GRÁFICO 3
Evolução dos recursos da FUNAI (2012-2017)¹
(Em R\$ milhões)



Fonte: SIAFI/STN.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹Valores de 2017, IPCA.

A FUNAI implementa ações e ainda possui programas-meio, sendo responsável de forma integral, até o início do governo Jair Bolsonaro (2019), pelo processo de demarcação, proteção de terras indígenas, gestão ambiental, assistência jurídica, promoção de direito de povos em recente contato e outras atribuições. O orçamento

da FUNAI dá unidade às ações em territórios múltiplos,²² sendo destinado a 305 povos indígenas.²³

Certamente, pela estrutura especializada da FUNAI, pode-se dizer que o órgão não poderia realizar sozinho ações relacionadas à saúde, à educação indígena e, de forma plena, à segurança alimentar, sem apoio e coordenação de outras estruturas de governo e da sociedade civil. Além disso, a fundação não detém recursos técnicos e financeiros para atender, de forma geral, à demanda dos povos indígenas em diferentes âmbitos de ação, como já se afirmou.

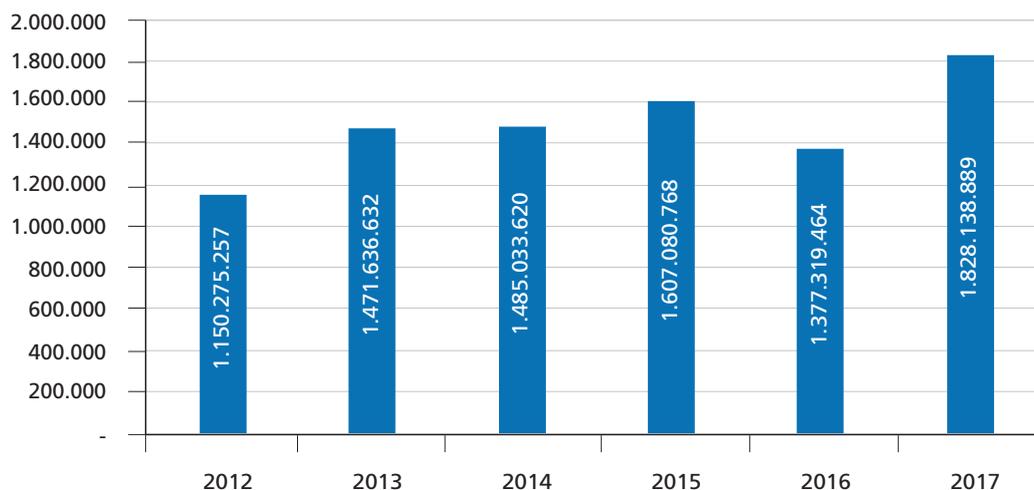
22. Segundo informações recentes disponibilizadas pela FUNAI, consigna-se atualmente a existência de 8 terras de domínio indígena, 52 reservas indígenas e 666 terras tradicionalmente ocupadas, totalizando 726 terras indígenas, que ocupam uma extensão total de 117.013.699,0308 ha (1.170.136 km²), em diferentes estágios de identificação, delimitação, declaração, demarcação e homologação. Concentradas, as terras indígenas perfazem 13,74% do território brasileiro, sem que todas estejam com o processo de regularização finalizado.

23. O Censo Demográfico de 2010 registrou a presença de 305 povos indígenas e permitiu um avanço no conhecimento da sua diversidade em território nacional, que, designados como etnias indígenas, constituem “comunidades definidas por afinidades linguísticas, culturais e sociais”. A possibilidade de construção de políticas diferenciadas para cada etnia, da condução de processos de visibilidade e do fortalecimento identitário para as próximas décadas, impõe, concomitantemente, ações efetivas para a eliminação do racismo a partir da problematização positiva da diversidade, sob pena de reforçar a discriminação racial. Os dez municípios com as maiores proporções de população autodeclarada indígena do país reúnem 15,5% da população indígena do país (126,2 mil indígenas). Conforme o Censo Demográfico de 2010, são eles: São Gabriel da Cachoeira (95,5%, 18.001 indígenas), Uiramutã (93%, 6.734 indígenas), Pacaraima (91,7%, 5.430 indígenas), Baía da Traição (89,1%, 4.383 indígenas), Tabatinga (88,2%, 14.036 indígenas), Marcação (84,2%, 4.008 indígenas), São João das Missões (81,2%, 7.528 indígenas), Campinópolis (80%, 7.589 indígenas), Santa Rosa do Purus (78,7%, 2.204 indígenas), Oiapoque (77,2%, 5.137 indígenas); destes, seis municípios se encontram na região Norte (São Gabriel da Cachoeira e Tabatinga, no Amazonas; Uiramutã e Pacaraima, em Roraima; Santa Rosa do Purus, no Acre; e Oiapoque, no Amapá), dois na região Nordeste (Baía da Traição e Marcação, na Paraíba), um na região Sudeste (São João das Missões, em Minas Gerais) e um na região Centro-Oeste (Campinópolis, em Mato Grosso).

5.2 Programa 2065

Atentemos, inicialmente, para a evolução dos gastos do Programa 2065 em acompanhamento.

GRÁFICO 4
Evolução dos gastos do Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas (2012-2017)¹
(Em R\$ milhões)



Fonte: SIAFI/STN.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Valores de 2017.

Sob o Programa 2065 encontram-se distintas unidades orçamentárias responsáveis pela execução do gasto público. O destaque, obviamente, vai para a FUNAI, pela sua centralidade na política indigenista, mas também com participação do MS (SESAI), MDA, ME e do MMA.

TABELA 2
Evolução dos dispêndios do Programa 2065, por unidade orçamentária (2012-2017)
(Em R\$)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
FUNAI	92.198.500	133.830.554	74.050.967	65.871.917	43.169.307	49.667.595
MS	1.057.763.403	1.337.568.601	1.410.780.158	1.540.986.030	1.333.943.266	1.778.471.293
MDA	166.198	-	-	-	-	-
ME	137.113	-	-	-	-	-
MMA	313.352	237.478	202.495	222.822	206.893	-
Total	1.150.578.564	1.471.636.632	1.485.033.621	1.607.080.769	1.377.319.465	1.828.138.888

Fonte: SIAFI/STN.
Elaboração dos autores.

Obs.: A Ação 20W4 – Gestão Ambiental em Terras Indígenas do MMA deixou de ser orçamentada em 2017. Em seu lugar aparece a Ação 2010 – Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento na FUNAI.

As ações do Programa 2065 têm diferentes níveis de unidade orçamentária, de execução e de restos a pagar (RPs). Na tabela 2 acompanha-se a evolução das ações do OIF por ministério responsável. Quanto às ações do Programa 2065 sob a responsabilidade da FUNAI, enfatizam-se alguns resultados da pesquisa.

A Ação 2150 – Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento²⁴ sofreu discontinuidades e redesenhos no período, tendo a execução de 5,9% em 2012 (R\$ 152 mil dos R\$ 5,3 milhões autorizados), 7,8% em 2014 e 50% em 2015, mas já em declínio evidente, apesar de seus valores reduzidos (execução de aproximadamente R\$ 222,8 mil em 2015 e R\$ 206 mil em 2016). Em 2017, apenas são visualizáveis os RPs inscritos de R\$ 251 mil, uma vez que a ação não teve recursos autorizados.

A Ação 8635 – Preservação Cultural dos Povos Indígenas se constituía, em 2017, apenas em 46% dos recursos de 2013, sendo que no último ano (2017) os RPs foram 65% de todos os recursos empenhados (R\$ 2,3 milhões).

A Ação 2384 – Direitos Sociais e Culturais e à Cidadania, além da redução de recursos (em 2017, a ação correspondia a 37% dos verificados em 2013), teve a inscrição média de RPs de 79% dos recursos empenhados, sendo que, entre 2014 e 2016, as inscrições foram maiores que os recursos liquidados.

A Ação 20UF – Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados, central para os povos indígenas por envolver uma das ações estruturantes da política, caiu de R\$ 76 milhões em 2013 para R\$ 18,5 milhões em 2017, ou seja, nesse último ano era a sombra dos recursos de 2013 (apenas 24%).

A Ação 20YP – Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena teve recursos aumentados (em 2017 foram 74% maiores que em 2012) e média de execução maior que 90% e relação de RPs e empenho de 9% na média (2012-2017). Em 2013, os RPs foram de 14,8% e, em 2017, de 8,2% do liquidado. Essa ação é responsável pelo aumento do OIF, sendo de R\$ 1,5 milhão em 2017.

24. A Ação 20W4 – Gestão Ambiental em Terras Indígenas do MMA deixou de ser orçamentada em 2017. Em seu lugar aparece a Ação 2010 – Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento na FUNAI.

Com relação à Ação 215Q – Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas de Recente Contato, as atividades de proteção de indígenas isolados são parte das políticas da FUNAI, entretanto, estão orçamentadas como ação a partir de 2016. A Ação 215Q teve valor liquidado de R\$ 482,9 mil em 2016 e, em 2017, de R\$ 412,3 mil.

5.3 OIF

O OIF caracteriza-se por um desenvolvimento multiplamente desigual. O quadro de fundo é a relação entre política econômica e políticas de proteção de direitos indígenas. Cada órgão setorial responde politicamente aos ciclos econômicos e aos orçamentos anuais de formas diferenciadas. As respostas ano a ano oferecem um panorama das prioridades tanto setoriais quanto governamentais.

Relembrando os componentes do OIF, de acordo com a proposta trazida para o acompanhamento do Ipea (2012-2019), além do Programa 2112 (Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça), incluiu-se o Programa 2065 (Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas) (quadro 5). Do exposto, apresentamos a tabela 3 de acompanhamento do OIF entre 2012 e 2017.

TABELA 3
Evolução do OIF (2012-2017)¹
(Em R\$)

Componentes	2012	2013	2014	2015	2016	2017
MJ/FUNAI	92.198.500	133.830.554	74.050.967	65.871.917	43.169.307	49.667.595
MS	1.057.763.403	1.337.568.601	1.410.780.158	1.540.986.030	1.333.943.266	1.778.471.293
MDA	166.198	-	-	-	-	-
ME	137.113	-	-	-	-	-
MMA	313.352	237.478	202.495	222.822	206.893	-
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça	482.154.322	490.930.982	464.682.390	415.428.295	386.022.978	346.535.204
Total	1.632.732.886	1.962.567.614	1.949.716.011	2.022.509.064	1.763.342.443	2.174.674.092

Fonte: SIAFI/STN.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Valores de 2017, IPCA.

Analisando as informações transmitidas pelos gráficos e tabelas apresentados, no total, o OIF foi, em 2017, 33% maior em relação a 2012. Entretanto, entre as ações sob a responsabilidade da FUNAI, o Programa de Gestão e Manutenção e o Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas tiveram seus recursos reduzidos.

Os valores do primeiro correspondiam a 72% dos verificados em 2012, no qual a participação no OIF observa uma queda de 30% para aproximadamente 16%. Por sua vez, os recursos do segundo programa, sob a responsabilidade da FUNAI, representavam 5,6% do OIF em 2012, passando apenas a 2,3% em 2017. Os recursos eram, em 2017, de aproximadamente 54% os de 2012, em uma queda de R\$ 92,1 milhões para R\$ 49,6 milhões.

Como vimos, a ação de responsabilidade do MS no Programa 2065, sobretudo a Ação 20YP – Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena, é crescente. Mesmo com declínio em 2016, chega a constituir R\$ 1,7 bilhão e 97% do programa, isto é, 74% maior que em 2012. Os demais ministérios não mantiveram recursos empenhados de forma contínua e evidente.

O OIF, portanto, de uma forma geral e em decorrência da Ação 20YP da área da saúde, foi ampliado em 33%, com oscilações durante o período, atingindo R\$ 2,1 bilhões em 2017.

TABELA 4
Composição do OIF (2012-2017)
(Em %)

Componentes	2012	2013	2014	2015	2016	2017
MJ/FUNAI	5,6	6,8	3,8	3,3	2,4	2,3
MS	64,8	68,2	72,4	76,2	75,6	81,8
MDA	0,0	-	-	-	-	-
ME	0,0	-	-	-	-	-
MMA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça	29,5	25,0	23,8	20,5	21,9	15,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: SIAFI/STN.
Elaboração dos autores.

A fragilização financeira da ação da FUNAI é evidente sob qualquer ponto de vista. Vimos a baixa execução orçamentária e a perda de recursos para ações finalísticas, além do aumento de aposentadorias e da diminuição de recursos de gestão.

A execução financeira da FUNAI foi, comparativamente a outros órgãos do governo federal, relativamente alta. Em 2015 era de 89% e em 2017, de 97%. Na média entre 2012 e 2017, o nível de execução foi de 91%. Deve-se lembrar que essa “qualidade”

decorre da redução de recursos e da sua concentração em despesas obrigatórias da manutenção administrativa. Apesar de os recursos serem 13% superiores aos de 2012, são 32% menores que em 2013. Os RPs se constituíram em, aproximadamente, 12,6%, na média. Entre 2014 e 2015, os RPs inscritos se constituíram em, aproximadamente, 18% e, em 2016, 20% dos recursos liquidados em cada ano. Em 2017, os RPs foram de 12,3% dos recursos liquidados.

O Programa 2065 tinha nível de execução de 89% em 2012 e 100% em 2017. Os RPs eram 15,8% em 2013, próximos a 17% dos recursos liquidados em 2016, e 9,7% em 2017.

Em conclusão, os recursos diretamente sob a responsabilidade da FUNAI sofreram discontinuidades; ações voltadas para povos e territórios indígenas também são declinantes, sofrendo problemas relacionados à gestão orçamentário-financeira e às incertezas em relação a prioridades. A ação de saúde indígena, na contramão, foi fortalecida do ponto de vista financeiro. As despesas com as ações do ME e do MMA na gestão de políticas públicas para povos indígenas foram, com o passar dos anos, sendo sufocadas e, por fim, extintas.

6 OS ÚLTIMOS ANOS: 2017 E 2018

Para finalizar, apresentamos a análise do OIF de 2018, que foi comparado com o último ano de acompanhamento da série (2017). Duas questões são importantes na organização e interpretação dos processos orçamentários: os contingenciamentos, que criam certo nível de insegurança em função da lógica liberação do financeiro, e os RPs, que condicionam a gestão e a liberação de recursos financeiros aos anos de inscrição.²⁵

Na tabela 5 apresentam-se a execução de RPs, a evolução e algumas das qualidades do comportamento orçamentário-financeiro das ações do Programa 2065.

25. Os RPs são despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro. Distinguem-se entre processados – RPP (quando os bens e serviços já foram entregues e aceitos, portanto, liquidados, mas o pagamento não foi feito) e não processados – RPNP (quando as despesas foram apenas empenhadas e não liquidadas, e ainda não foi reconhecido o direito do credor). Causa estranheza a possibilidade de cancelamento de RPP, pois implica um credor já reconhecido em seu direito.

TABELA 5
Execução, RPs e variação de recursos do OIF entre 2017 e 2018
(Em %)

COD_AÇÃO	DxAÇÃO	Execução		RP Líquido		Variação 2017-2018		
		2017	2018	2017	2018	Autorizado	Liquidado	RP
20UF	Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados	42,4	24,4	103,1	54,2	2,7	1,5	1,4
20YP	Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena	82,4	93,0	7,0	20,8	0,9	1,0	2,6
2150	Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento	42,8	44,2	14,1	44,4	1,3	1,3	4,0
215Q	Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas de Recente Contato	90,2	53,3	0,7	3,3	2,8	1,6	13,9
2384	Direitos Sociais e Culturais e à Cidadania	43,7	56,2	29,5	57,0	1,0	1,2	1,9
2711	Promoção do Etnodesenvolvimento em Terras Indígenas	-	-	-	-	-	-	1,0
2713	Fomento e Valorização dos Processos Educativos dos Povos Indígenas	-	-	-	-	-	-	1,0
4390	Delimitação, Demarcação e Regularização de Terras Indígenas	-	-	-	-	-	-	1,0
7684	Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção e Controle de Agravos	58,5	58,9	21,7	38,8	1,1	1,1	1,9
8635	Preservação Cultural dos Povos Indígenas	61,7	64,3	63,4	40,1	1,0	1,0	0,6
8743	Promoção, Vigilância, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena	-	-	-	-	-	-	1,0
2112	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça e Cidadania	90,4	81,1	5,9	4,8	1,1	1,0	0,9
Total		82,4	87,5	8,2	19,3	0,9	1,0	2,2

Fonte: SIAFI/STN.
Elaboração dos autores.

De sua análise extraem-se algumas conclusões a respeito das ações vinculadas aos povos indígenas.

A Ação 20UF – Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados teve recursos autorizados e aumentados de aproximadamente R\$ 19 milhões para R\$ 49 milhões, ou seja, o autorizado mais que dobrou. O valor liquidado foi de 1,5 vez e os RPs 1,4 vez maior em 2018 em relação a 2017. No entanto, analisando a relação entre os valores autorizados e liquidados,²⁶ a execução foi reduzida de 42,4% para 24,4%, mesmo com o aumento real de recursos (liquidados) de R\$ 7,9 mil em 2017 para R\$ 12,1 mil em 2018. As dificuldades de execução também podem ser percebidas no alto grau de RPs líquidos, que são maiores que a dotação e o

26. Tratamos a execução como a porcentagem entre o liquidado e o autorizado de cada período (2017 e 2018).

empenho em 2017 e mais da metade (54%) em 2018. Seja como for, a execução é baixa e as variações de dotação e execução geram incertezas na implementação e dúvidas sobre as prioridades alocativas.

A Ação 20YP – Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena é de responsabilidade da SESAI/MS e tem as maiores execuções do OIF, sendo de 82,4%, em 2017, e 93%, em 2018. Representou, na totalidade do OIF, 78% em 2017 e 73% em 2018. Entretanto, deixou RPs da ordem de 20,8% em 2018, mais que o dobro em relação a 2017. O liquidado da ação foi da ordem de R\$ 1,3 milhão em 2018.

A Ação 215O – Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento, vinculada à FUNAI, teve baixa execução, na ordem de 42%-44% e alto nível de RPs (44,4% em 2018, sendo praticamente quatro vezes maior que em 2017). O liquidado estava na ordem de R\$ 6,7 mil (2018), valor bem pequeno dada a dimensão territorial e seus problemas.

A Ação 215Q – Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas de Recente Contato teve recursos liquidados na ordem de R\$ 676 mil. Os RPs são baixos, os recursos autorizados quase triplicaram, mas os recursos liquidados não cresceram na mesma proporção.

A Ação 2384 – Direitos Sociais e Culturais e à Cidadania teve o autorizado na ordem de R\$ 15 milhões nos dois anos. Sua execução é baixa, 43,7% em 2017 e 56,2% em 2018, e os RPs são proporcionalmente altos e praticamente duplicaram entre os anos em análise.

A Ação 7684 – Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção e Controle de Agravos é a terceira ação em termos de montantes do OIF. Seus gastos liquidados foram de R\$ 30,3 milhões em 2018, 5% maior que em 2017. Diferentemente da Ação 20YP, tem nível de execução baixo, aproximadamente 58%, e nível de RPs alto, 38,8% em 2018 (quase o dobro de 2017).

A Ação 8635 – Preservação Cultural do Povos Indígenas, por sua vez, manteve-se nos mesmos valores autorizados em 2017 e 2018, tendo uma execução que variou de 61,7% (2017) a 64,3% (2018), com RPs na ordem de 63,4% (2017) e 40,1% (2018).

O Programa 2112 – Gestão e Manutenção, segundo maior item orçamentário (significa aproximadamente 18% do liquidado no OIF de ambos os anos), girou em torno de R\$ 327 milhões liquidados, sendo estável entre 2017 e 2018. A isso se deve sua vinculação a gastos obrigatórios, necessários ao funcionamento administrativo.

As demais ações (Ação 20W4 – Gestão Ambiental em Terras Indígenas – vinculada ao MMA; Ação 2711 – Promoção do Etnodesenvolvimento em Terras Indígenas, Ação 2713 – Fomento e Valorização dos Processos Educativos dos Povos Indígenas, Ação 4390 – Delimitação, Demarcação e Regulamentação de Terras Indígenas – vinculadas ao MJ/FUNAI; e Ação 8743 – Promoção, Vigilância, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena – vinculada ao MS) deixaram de existir nesse período, além das já mencionadas do MinC, do MDA e do ME.

7 CONCLUSÕES

Neste estudo sobre OIF, optou-se por delinear um dos desafios dos direitos e políticas públicas voltados aos povos indígenas no Brasil, a sua materialidade. Com isso, o objetivo do texto foi apresentar uma proposta institucional para o acompanhamento do OIF e descrever o comportamento dos recursos financeiro-orçamentários das políticas públicas direcionadas à garantia e à promoção dos direitos dos povos indígenas no Brasil.

O texto mostrou como o orçamento não é totalmente discricionário, estando vinculado a direitos dos povos indígenas conforme instrumentos normativos internacionais e constitucionais. Dando ênfase à mudança de diretriz operada no indigenismo de Estado ainda no final da década de 1980, buscou-se especificar alguns deveres que vinculam o Estado à elaboração, gestão e execução de políticas públicas para povos indígenas.

Nesse sentido, os direitos sociais e difusos são irredutíveis. A bifurcação entre os planos institucionais e os direitos deve ser equacionada no campo de batalha da política. Minimização de recursos pode acarretar a fragilização de direitos, mas o agenciamento de recursos conforme o debate político pode implicar a captura dos recursos por poucos ou a sua monopolização. A politização acomoda antagonismos

e os soluciona no debate, mas é um risco sério à democracia a desconsideração de direitos humanos constitucionalizados.

Seja como for, as políticas direcionadas a povos indígenas têm distintas territorialidades e atingem diferentemente cada uma das etnias. É necessário que se dê maior atenção à efetividade das escolhas alocativas no contexto da ideia de justiça cultural e na valorização da diversidade. Se a qualidade das despesas públicas está condicionada a políticas fiscais e públicas adequadas, focalizando a forma de fazer e os resultados, também é necessário equilibrar políticas específicas e gerais. Os temas mais amplos da distributividade e do debate público são centrais, mas é importante atender às necessidades e prioridades específicas de cada povo.

Em síntese, para acompanhar a materialidade dos direitos reconhecidos e declarados, definimos uma proposta de OIF, tomando-se em consideração o critério temático, e passamos a examinar a estruturação da política indigenista no orçamento federal. A partir das características e informações do processo orçamentário, delimitando os programas e as ações sob o acompanhamento do OIF, pudemos observar a execução financeira do órgão indigenista brasileiro, a FUNAI, e a distribuição das ações do Programa 2065 nesta última década.

O estudo demonstrou que entre 2012 e 2017, a partir dos critérios e opções metodológicas delineadas, os povos indígenas se mostraram mais presentes nos instrumentos orçamentários. No entanto, isso não significa que, de fato, estejam sendo despendidos mais recursos de forma a conferir efetividade a direitos.

Ainda que o OIF tenha demonstrado um aumento entre 2012 e 2017 (de 36%), entre as ações sob a responsabilidade da FUNAI, o Programa de Gestão e Manutenção e o Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas tiveram seus recursos reduzidos. A desidratação da FUNAI é evidente.

Essa evolução positiva do OIF relaciona-se com o aumento das despesas do MS no Programa 2065. Ainda que as ações de saúde tenham aumentado seus recursos e servido de apoio à melhoria das condições gerais de saúde, as taxas de mortalidade infantil e materna ainda são maiores entre os indígenas que em outros grupos populacionais, o que aponta para uma demanda maior.

Para delinear de forma mais clara e objetiva um OIF e, por conseguinte, também de forma mais transparente, seria indispensável que informações orçamentário-financeiras de outras áreas, a exemplo de educação e da assistência social, ligadas às políticas indigenistas, fossem integradas ao OIF.

Ademais, o OIF apresentado tem uma dimensão agregada. Como os recursos se aplicam a povos muito distintos, de escala territorial e populacional variada, com necessidades específicas, o ideal seria considerar não apenas a transversalidade das ações, mas também a necessidade de processos decisórios que envolvam a escuta e a participação comunitária.

O dilema da implementação das políticas públicas indigenistas se apresenta em termos macroinstitucionais e do ponto de vista local, isto é, daqueles que vivem o problema no cotidiano, em contextos de restrições, e demandam ações de desenvolvimento de capacidades e proteção de direitos. As realidades locais e as pessoas e os povos indígenas são extremamente sensíveis à perda de capacidades institucionais, demandando a construção de indicadores específicos que descrevam o comportamento dos recursos em cada território.

Os programas do PPA têm um desenho que permite aos gestores o diálogo, mas também é necessário incitar a participação dos povos indígenas nas decisões orçamentárias e nos procedimentos de implementação e execução. Nesse caso, o uso dos recursos deve considerar as ações *in loco*, algo que afasta a ideia de racionalidade técnica, instrumental e homogeneizadora do poder público e remete aos sujeitos coletivos locais a participação e o controle social.

A política em contexto de interculturalidade é realizada pelos coletivos, etnias, povos e grupos locais, sendo que uma das obrigações positivas do poder público é produzir, criar meios e instrumentos que a viabilizem, materializando-a, sem desconsiderar que ela é atravessada por fluxos de necessidades e possibilidades dos atores. Não se está preconizando a diferenciação apenas do ponto de vista conceitual e princípio lógico, mas atentando à possibilidade da criação de indicadores específicos para o acompanhamento dos fluxos financeiros, indicadores úteis em especial para atores não estatais, fixação de metas e evidências dos resultados de forma a ampliar a efetividade do gasto público.

Os estudos sobre os direitos e as políticas públicas voltadas aos povos indígenas no Brasil devem percorrer não apenas os aspectos financeiro-orçamentários em larga escala, mas também os processos de formulação e implementação de pequenas ações que impactam de forma variada os processos socioculturais e os territórios indígenas. Evidentemente, processos avaliativos e de monitoramento são mais efetivos se fizerem sentido tanto para os gestores quanto para os grupos envolvidos.

Além da necessidade de organizar os programas do PPA, portanto, para oferecer condições de transparência e *accountability*, outras estratégias de monitoramento e organização de informações deveriam ser estimuladas para seguir aquelas ações públicas que, por qualquer razão técnica ou institucional, não venham a ocupar espaço de destaque nos programas elaborados com perfil e na metodologia do PPA. Evidentemente, o mais adequado e desejável é que o orçamento temático indígena seja acompanhado por instituições de participação e controle social dos próprios povos indígenas.

REFERÊNCIAS

- BALEEIRO, A. **Direito tributário**. 11. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001. p. 388.
- CARDOSO, A.; VERDUM, R. **Orçamento indígena 2013 e perspectivas para 2014**. Brasília: Inesc, jun. 2014. (Nota Técnica, n. 181).
- COURTIS, C. Anotações sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 6, n. 10, p. 52-81, jun. 2009.
- _____. Dimensiones conceptuales de la protección legal contra discriminación. **Revista Derecho del Estado**, n. 24, p. 105-141, jul. 2010.
- INA – INDIGENISTAS ASSOCIADOS. **A política indigenista no PPA e na LOA**. Brasília: INA; FUNAI, out. 2019.
- INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Jogos orçamentários**. Brasília: Inesc, dez. 2011. (Nota Técnica, n. 176).
- MENDONÇA, E. B. de F. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil**: devido processo orçamentário e democracia. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle; CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de avaliação da execução de programas de governo, nº 60**: fiscalização e demarcação de terras indígenas, localização e proteção de índios isolados e de recente contato. Brasília: CGU; MTFC, ago. 2016.

LUNELLI, I.; SILVA, F. A. B. da. **Subsídio ao Relatório Brasil sobre o Cumprimento da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (2003-2017)**: povos indígenas. Brasília: Ipea, 2019.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editores

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Louise de Freitas Sarmiento (estagiária)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

